

*Questioni e Documenti*

# I BAMBINI E GLI ADOLESCENTI NEGLI ISTITUTI PER MINORI

I risultati dell'indagine realizzata  
dal Centro nazionale di documentazione  
e analisi per l'infanzia e l'adolescenza



Ministero del Lavoro  
e delle Politiche Sociali

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

*Nuova serie*

Firenze  
Istituto degli Innocenti  
Dicembre 2004

# trentatre

*Questioni e Documenti*

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

# **I BAMBINI E GLI ADOLESCENTI NEGLI ISTITUTI PER MINORI**

I risultati dell'indagine realizzata  
dal Centro nazionale di documentazione  
e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

Firenze  
Istituto degli Innocenti  
*dicembre 2004*

33  
trentatre

*La presente pubblicazione è stata realizzata dall'Istituto degli Innocenti di Firenze in attuazione della convenzione stipulata con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali, per la realizzazione delle attività del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Tutta la documentazione prodotta dal Centro nazionale è disponibile sul sito web*



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

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

*Coordinatore della collana*  
Aldo Fortunati

Istituto degli Innocenti  
Piazza SS. Annunziata, 12  
50122 Firenze - Italia  
tel. +39 055 2037343  
fax +39 055 2037344  
e-mail [cnda@minori.it](mailto:cnda@minori.it)  
sito web [www.minori.it](http://www.minori.it)

*Hanno coordinato la realizzazione  
del quaderno*  
Adriana Ciampa, Ermenegildo Ciccotti,  
Alessandro Salvi, Sabrina Breschi,  
Enrico Moretti

*Hanno collaborato*  
Roberto Ricciotti, Chiara Barlucchi,  
Liuba Ghidotti, Paola Pistacchi,  
Marco Zelano

*Si ringraziano inoltre per la collaborazione*  
Attilio Miglio, Regione Piemonte  
Alessandra Corò, Regione Veneto  
Cristina Rossetti, Regione Toscana  
Carlo Di Carlo, Regione Puglia  
Gabriella Garifo, Regione Siciliana

*Realizzazione redazionale*  
Alessandra Catarsi,  
Maria Cristina Montanari,  
Paola Senesi

*Realizzazione grafica*  
Barbara Giovannini

*Sito web a cura di*  
Elena Fiorelli, Carlo Toccaceli Blasi

*Progetto grafico*  
Rauch Design, Firenze

*La riproduzione è libera,  
con qualsiasi mezzo effettuata  
compresa la fotocopia,  
salvo citare la fonte e l'autore*

# SOMMARIO

## 1 PREMESSA

### I bambini e gli adolescenti negli istituti per minori

- 5 - Il piano straordinario per la chiusura degli istituti entro il 31 dicembre 2006 (*Adriana Ciampa*)
- 11 - Il processo di deistituzionalizzazione tra informazione e regolazione (*Alessandro Salvi*)

## LA RICERCA

---

- 21 - Metodologia di realizzazione dell'indagine
- 33 - Gli istituti per minori in Italia al 30 giugno 2003 (*Chiara Barlucchi*)
- 51 - Le bambine e i bambini presenti negli istituti al 30 giugno 2003 (*Liuba Ghidotti*)
- 68 - Collaboratori della ricerca
- 71 - Tavole statistiche
- 95 - Strumenti di rilevazione

## LE POLITICHE REGIONALI

---

- 105 - Regione Piemonte
- 111 - Regione Veneto
- 117 - Regione Toscana
- 128 - Regione Puglia
- 130 - Regione Siciliana

## LE ASSOCIAZIONI E LA DEISTITUZIONALIZZAZIONE

---

- 135 - Associazione Amici dei Bambini (*Marco Griffini*)
- 139 - Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie (*Donata Nova Micucci, Frida Tonizzo*)
- 155 - Associazione comunità Papa Giovanni XXIII (*Valter Martini*)
- 161 - Coordinamento nazionale delle comunità di accoglienza (*Lucio Babolin*)
- 163 - Coordinamento nazionale delle comunità per minori (*Francesca Cesarini*)

## DOCUMENTI

---

- 175 - Legge 4 maggio 1983 n. 184, *Diritto del minore ad una famiglia*
- 211 - Legge 28 marzo 2001, n. 149, *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile*
- 227 - Documento per la stesura di un Piano di interventi per rendere possibile la chiusura degli istituti per minori entro il 2006
- 242 - Documentazione bibliografica

# PREMESSA

**Giovanni Daverio**

*Direttore generale  
per la famiglia, i diritti  
sociali e la responsabilità  
sociale delle imprese*

La Convenzione sui diritti del fanciullo, firmata a New York il 20 novembre 1989 e ratificata in Italia dalla legge dello Stato n. 176 del 1991, pone al centro di ogni politica e di ogni azione di Governo l'interesse superiore del fanciullo. Tra le prime enunciazioni di principio sancisce il diritto del fanciullo a un nome, alla cittadinanza, a conoscere i propri genitori, a essere allevati da essi. In altre parole l'articolo 7 della Convenzione sui diritti del fanciullo riconosce al fanciullo il diritto alla famiglia.

Il diritto alla famiglia, acquisito fin dal momento della nascita, è un diritto complesso, in cui confluisce la titolarità di altri ineludibili diritti. Il diritto a essere educato, a essere nutrito, ad avere una casa idonea al suo sviluppo psicofisico, il diritto al gioco, alla salute, il diritto all'affetto vanno a comporre, come tasselli di un mosaico, il diritto alla famiglia.

Partire dall'interesse superiore del fanciullo significa pensare a un mondo a misura di bambino che gli garantisca il diritto a crescere e a sviluppare la sua personalità in un clima di amore e di comprensione, sotto la cura e la responsabilità dei genitori, in un'atmosfera di affetto e di sicurezza materiale e morale. Partire dall'interesse superiore del fanciullo significa, quindi, partire dalla famiglia. Il cammino che porta un bambino a diventare un uomo è fortemente condizionato dall'ambiente familiare in cui vive, dalla capacità della famiglia di costruire – attraverso l'affetto, l'attenzione e l'ascolto – l'autostima indispensabile al ragazzo per crescere, dall'orientamento del suo nucleo familiare a sorreggerlo nel passaggio dall'infanzia all'adolescenza e dall'adolescenza all'età adulta. L'obiettivo trasversale interno alle attuali politiche governative è proprio quello di sostenere la famiglia con tutti gli strumenti disponibili, al fine di rendere attuabile il diritto dei cittadini di minore età al "benessere".

La legge n. 149 del 2001 – di modifica della disciplina dell'adozione e dell'affidamento – nell'affermare in maniera forte il diritto del minore a crescere e a essere educato nella propria famiglia, prevede una serie di strumenti a sostegno della famiglia. Il principio sancito da questa legge è quello della famiglia come risorsa della società. Una risorsa tanto per i propri componenti, quanto per le famiglie temporaneamente in situazione di disagio. La famiglia da oggetto di attenzione di progetti e iniziative condotti da altri, diventa soggetto al quale è riconosciuta la libertà di scelta, di progettazione, di gestione e di valutazione dei servizi dei quali riconosce il bisogno.

In tal senso si colloca anche l'aiuto delle famiglie alla famiglia in difficoltà. Il disagio familiare non deve impedire al minore di vivere positivamente nel nucleo familiare d'origine, ma deve rappresentare l'occasione perché la famiglia accetti un aiuto nella prospettiva del superamento della difficoltà. La famiglia d'origine, a eccezione di rari

casi estremi, deve rimanere soggetto di diritti e di doveri nei confronti del figlio. A essa, temporaneamente non in grado di assicurare al minore un clima affettivo idoneo a un'equilibrata crescita psicofisica, va affiancarsi una famiglia affidataria che consenta al minore di crescere in un ambiente sereno, che gli garantisca l'effettività di tutti i suoi diritti, compreso quello di mantenere i rapporti con la sua famiglia di origine e di ricongiungersi a essa nel momento in cui cessi la situazione di disagio.

L'incentivazione del mutuo aiuto tra le famiglie, la promozione della rete di famiglie ed educatori e la garanzia di sostegno anche di tipo economico alle famiglie affidatarie sono gli orientamenti a cui si ritiene di dover adempiere.

La legge 149/2001 afferma un altro principio: ove non sia possibile per il minore crescere in una famiglia, quella d'origine o quella affidataria, dovrà essere affidato a una comunità di tipo familiare «caratterizzata da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia» (articolo 2). Le comunità familiari, alternativa all'affido nei casi in cui questo non sia possibile, sono un'opportunità da cogliere. Questa esperienza di grande generosità rende concretamente la famiglia una risorsa e necessita del sostegno della società civile tutta: dello Stato e delle Regioni con l'implementazione di politiche di sostegno economico; delle associazioni di famiglie, soggetti primi in grado di assicurare significativi apporti nei percorsi formativi e di svolgere anche una funzione di garanzia nei confronti delle istituzioni.

La legge 149/2001, infine, prevede la chiusura entro il 31 dicembre 2006 degli istituti per minori. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali a tal proposito, sulla base anche di quanto contenuto nel *Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2004*, ha istituito un gruppo di lavoro all'interno dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, preposto alla redazione di un piano straordinario per permettere la chiusura degli istituti entro il 2006 e parallelamente ha affidato al Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza una ricerca per monitorare la situazione dei minori negli istituti (al 30 giugno 2003) e la redazione di un opuscolo informativo-promozionale per l'affidamento eterofamiliare. Il gruppo di lavoro dell'Osservatorio nazionale ha prodotto nello scorso mese di marzo un documento articolato finalizzato alla predisposizione del piano straordinario nel quale si evidenziano molteplici strumenti per permettere a ogni bambino con una famiglia in difficoltà di avere un'accoglienza consona al dettame della legge 149/2001 e nel quale si ribadisce la

priorità della promozione di politiche sociali esplicitamente dirette al sostegno della famiglia in quanto tale. Nello stesso tempo il Centro nazionale ha portato a termine l'indagine sui minori negli istituti che evidenzia come dall'anno 2000 vi sia stata una diminuzione di queste strutture residenziali (215 strutture) e dei bambini e adolescenti residenti (2633 minori).

Le risultanze della ricerca – che rispetto all'anno 2000 registrano una riduzione di oltre la metà delle strutture e dei due terzi dei bambini e adolescenti inseriti – costituiscono punti di snodo strategici e di estrema importanza per ipotizzare percorsi virtuosi finalizzati a garantire un'effettiva chiusura di tutti gli istituti per minori entro il 31 dicembre 2006.

Il lavoro compiuto in questi mesi è riportato in questa pubblicazione che non manca, peraltro, di prestare un'attenzione particolare alle peculiarità territoriali riscontrate e alla variegata realtà di strutture che hanno, a volte, una storia secolare.





## Il piano straordinario per la chiusura degli istituti entro il 31 dicembre 2006\*

“Tutti i bambini hanno diritto ad una famiglia”. È questo l'imperativo che la Convenzione sui diritti del fanciullo<sup>1</sup> e la legge 149/2001<sup>2</sup> pongono a carico di decisori politici e operatori nel settore delle politiche per l'infanzia.

Tutti i bambini hanno diritto a una famiglia, in primo luogo a quella d'origine o biologica. È questa la scelta chiara del legislatore del 2001<sup>3</sup>.

La stessa legge pone cinque principi cardine.

- 1) Quando è temporaneamente impossibile per il bambino vivere nella sua famiglia d'origine, l'ordinamento italiano predispone lo strumento dell'affidamento familiare, quale breve parentesi di vita al di fuori del contesto familiare di provenienza che consenta al minore un percorso di crescita sereno «in grado di assicurargli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le

\* Adriana Ciampa, dirigente del Servizio minori della Direzione generale per la famiglia, i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese.

<sup>1</sup> Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata con legge 27 maggio 1991, n. 176: «Articolo 7. 1. Il fanciullo è registrato immediatamente al momento della sua nascita e da allora ha diritto a un nome, ad acquisire una cittadinanza e, nella misura del possibile, a conoscere i suoi genitori e a essere allevato da essi.»

<sup>2</sup> Legge 28 marzo 2001, n. 149, Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 26 aprile 2001, n. 96.

<sup>3</sup> Recita l'articolo 1 della legge 149/2001: «3. L'articolo 1 della legge n. 184 è sostituito dal seguente: "Art. 1. - 1. Il minore ha diritto di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia. 2. Le condizioni di indigenza dei genitori o del genitore esercente la potestà genitoriale non possono essere di ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia. A tal fine a favore della famiglia sono disposti interventi di sostegno e di aiuto. 3. Lo Stato, le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, sostengono, con idonei interventi, nel rispetto della loro autonomia e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, i nuclei familiari a rischio, al fine di prevenire l'abbandono e di consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia. Essi promuovono altresì iniziative di formazione dell'opinione pubblica sull'affidamento e l'adozione e di sostegno all'attività delle comunità di tipo familiare, organizzano corsi di preparazione ed aggiornamento professionale degli operatori sociali nonché incontri di formazione e preparazione per le famiglie e le persone che intendono avere in affidamento o in adozione minori. I medesimi enti possono stipulare convenzioni con enti o associazioni senza fini di lucro che operano nel campo della tutela dei minori e delle famiglie per la realizzazione delle attività di cui al presente comma. 4. Quando la famiglia non è in grado di provvedere alla crescita e all'educazione del minore, si applicano gli istituti di cui alla presente legge. 5. Il diritto del minore a vivere, crescere ed essere educato nell'ambito di una famiglia è assicurato senza distinzione di sesso, di etnia, di età, di lingua, di religione e nel rispetto della identità culturale del minore e comunemente non in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento"».

relazioni affettive di cui egli ha bisogno» senza spezzare il legame con la famiglia d'origine. Infatti l'esperienza dell'affidamento dovrebbe essere rivolta tutta al recupero di quel legame e al reinserimento in famiglia nel più breve tempo possibile, una volta risolti i problemi di inidoneità temporanea.

- 2) Ove non sia possibile ricorrere all'affidamento familiare è consentito l'inserimento del minore in una comunità di tipo familiare<sup>4</sup>.
- 3) Subordinatamente al fatto che sul territorio non siano presenti strutture di tipo familiare, è possibile la collocazione «in un istituto di assistenza pubblico o privato, che abbia sede preferibilmente nel luogo più vicino a quello in cui stabilmente risiede il nucleo familiare di provenienza. Per i minori di età inferiore a sei anni l'inserimento può avvenire solo presso una comunità di tipo familiare».
- 4) Quando è definitivamente impossibile per il bambino vivere nella sua famiglia d'origine lo strumento a disposizione è quello dell'adozione legittimante, che spezza il legame affettivo e giuridico con la famiglia biologica e lo sostituisce con un nuovo legame con la cosiddetta famiglia sociale<sup>5</sup>: la famiglia adottiva.
- 5) «Il ricovero in istituto deve essere superato entro il 31 dicembre 2006 mediante affidamento ad una famiglia e, ove ciò non sia possibile, mediante inserimento in comunità di tipo familiare caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia»<sup>6</sup>.

È per la realizzazione di quest'ultimo principio che il Governo ha investito l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza<sup>7</sup> – con

---

<sup>4</sup> L'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza durante i lavori per la stesura delle linee per il *Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva per il biennio 2002-2004*, ai sensi dell'art. 2 della legge 23 dicembre 1997, n. 451, ha elaborato una definizione condivisa: «Le comunità familiari o di tipo familiare sono quelle in cui le caratteristiche umane, culturali, affettive, relazionali sono allo stesso tempo centrali e non schematicamente determinabili in termini tecnici. Esse sono particolarmente adatte a garantire processi di appartenenza analoghi a quelli possibili in una famiglia, nonché stabilità e "normalità" della situazione di vita. Oltre ai parametri posti per legge sulle caratteristiche strutturali e sul numero massimo di minori accolti (6), pare auspicabile proporre: a) presenza di una coppia genitoriale, preferibilmente con figli propri, come responsabili educativi; b) presenza, qualora il numero di minori accolti superi i 3, di personale educativo aggiuntivo, con caratteristiche di stabilità e professionalità. Ad essi può utilmente aggiungersi una rete di volontariato».

<sup>5</sup> Pocar F. e Ronfani P., *La famiglia e il diritto*, Roma, Laterza, 1998.

<sup>6</sup> Articolo 2, legge 184/1983 come modificata dalla legge 149/2001.

<sup>7</sup> Istituito dall'articolo 2 della legge 23 dicembre 1997, n. 451, *Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia*, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 30 dicembre 1997, n. 302.

la creazione di un gruppo *ad hoc* e permanente per il monitoraggio della chiusura degli istituti entro il 2006<sup>8</sup> – del compito di confrontarsi su quelle che dovrebbero essere le priorità e le azioni di un piano straordinario del Governo per rendere possibile il raggiungimento di tale obiettivo<sup>9</sup>. Al tavolo siedono, oltre al Ministero del welfare, che ne detiene la presidenza, e agli esperti nominati dal Ministro del welfare, i rappresentanti delle Regioni<sup>10</sup> e dell'ANCI (Associazione nazionale Comuni italiani), i rappresentanti degli ordini professionali dei pedagogisti, degli assistenti sociali e degli educatori professionali e numerosi esponenti delle associazioni familiari e del terzo settore<sup>11</sup>.

Il confronto si è aperto con l'indicazione di una via maestra innovativa, cardine del *Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva per il biennio 2002-2004*: la famiglia deve essere protagonista nelle iniziative che la riguardano e l'intervento del settore pubblico deve poterle consentire di «decidere le soluzioni nelle situazioni di disagio, diventando soggetto attivo di fronte ai propri bisogni». È proprio dalla «famiglia e con la collaborazione della famiglia che lo Stato può partire per la realizzazione di una nuova politica per l'infanzia». Nell'ambito di una cultura che trova le sue radici nel principio di sussidiarietà orizzontale, occorre prevedere un'organizzazione dei servizi alla persona e quindi un modo di intendere la solidarietà sociale nelle relazioni al servizio della persona stessa che realizzi in maniera ancora più efficace la sussidiarietà.

Protagonismo della famiglia nelle scelte che la riguardano e attuazione del principio di sussidiarietà (orizzontale e verticale) dominano nell'individuazione delle priorità e delle azioni d'intervento possibili per realizzare il diritto di tutti i bambini a una famiglia. Tali programmi e interventi sviluppano esperienze innovative di accoglienza familiare e risposte integrative/sostitutive alla famiglia non idonea, in armonia con i principi della Convenzione sui diritti del fanciullo e in particolare il superiore interesse del fanciullo, con il principio del diritto del minore alla famiglia – secondo le priorità d'intervento

<sup>8</sup> Istituito durante la seconda Conferenza nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, svoltasi a Collodi il 18-20 novembre 2002.

<sup>9</sup> Tale piano è in attuazione di quanto già previsto nel *Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva per il biennio 2002-2004*, ai sensi dell'art. 2 della legge 451/1997.

<sup>10</sup> Veneto, Toscana, Piemonte e Lombardia.

<sup>11</sup> Coordinamento nazionale delle comunità di accoglienza (CNCA), Associazione comunità Papa Giovanni XXIII, Associazione amici dei bambini (Ai.Bi.), Federazione opere accoglienza minori (FOAM), Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie (ANFAA), Telefono Azzurro.

sancite dalla legge 184/1983 così come modificata dalla legge 149/2001 – con il principio dell’appropriatezza nella scelta dell’alternativa e della professionalità delle soluzioni che tengano conto dell’importanza per il bambino del modello di attaccamento. Gli attori di questo complesso processo sono lo Stato, le Regioni, gli enti locali, il terzo settore e in particolare le associazioni familiari.

Gli obiettivi generali del piano straordinario, che dovrebbe essere dotato di un fondo autonomo per la sua implementazione, sono i seguenti.

- Promuovere l’istituto dell’affidamento familiare in base alle innovazioni e modifiche introdotte dalla legge 149/2001, in particolare rendendolo più flessibile e idoneo alle effettive esigenze di tutela del minore e del suo preminente interesse a vivere in un ambiente sano e sereno, valorizzando reti di famiglie e associazioni di famiglie entro cui la singola famiglia affidataria trovi sostegno amicale e professionale.
- Promuovere l’adozione attraverso la piena attuazione della legge 184/1983 (e in particolare della lettera a dell’articolo 39 *bis*) in modo da ottemperare correttamente alla disposizione che attribuisce alle Regioni il compito di concorrere «a sviluppare una rete di servizi in grado di svolgere i compiti previsti dalla legge 184/1983».
- Promuovere, accanto all’adozione e all’affido, forme complementari di accoglienza familiare e garantire a tale accoglienza complementare caratteristiche di stabilità e di forza dei legami. Inoltre, avviare a tale accoglienza familiare complementare le situazioni difficili e complesse.
- Promuovere un confronto tra Stato e Regioni e tra Regioni per la ricerca di un lessico comune e condiviso che definisca le tipologie di tutte le strutture che accolgono minori fuori della famiglia e di conseguenza – nel rispetto dell’autonomia delle Regioni e degli enti locali – garantisca livelli minimi di assistenza omogenei su tutto il territorio nazionale, al fine di evitare elementi di discriminazione nell’ambito della piena attuazione dei diritti dei minori.
- In particolare, incentivare le comunità in cui è prevista la presenza di famiglie come responsabili educativi e favorire la sperimentazione di altre forme innovative di accoglienza attraverso le quali si esprime la creatività e la responsabilità educativa di una famiglia, di un gruppo di famiglie, di un’associazione di famiglie, di una rete integrata di servizi.
- Infine, appare opportuno prevedere strutture di accoglienza specificamente attrezzate per il trattamento della crisi e per

assicurare al minore adeguati livelli di tempestività dell'intervento, sicurezza e protezione. L'allontanamento, infatti, per quanto attuato con intento protettivo, cade su soggetti che portano i segni di esperienze traumatiche come un paradossale rafforzamento di vissuti molto negativi di disvalore ed espulsione precedentemente sperimentati.

Ciascun obiettivo generale si declina in una serie di obiettivi specifici e in interventi di lungo, medio e breve termine, con la previsione dei risultati attesi e dei relativi indicatori.

Il gruppo ha completato la stesura definitiva del documento, ma per economia di spazio non è possibile a chi scrive fornire ulteriori dettagli di un lavoro lungo e complesso, non sempre facile dal punto di vista del mediatore!

Il documento è stato approvato dalla riunione plenaria dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza il 16 marzo 2004 ed è stato presentato al Convegno organizzato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dalla Regione Piemonte *Tutti i bambini hanno diritto ad una famiglia*.

Il documento, pubblicato in appendice a questo quaderno, è disponibile anche sul sito web del Ministero del lavoro e delle politiche sociali insieme all'altro documento del gruppo di lavoro dell'Osservatorio nazionale che si è confrontato sulla figura del garante per l'infanzia, in attuazione della Convenzione di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei minori<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Entrambi i documenti sono consultabili alla pagina web <http://www.welfare.gov.it/Ea-Channel/MenuIstituzionale/Sociale/minori/osservatorio/docOsservatorio.htm>



## Il processo di deistituzionalizzazione tra informazione e regolazione\*

1. Introduzione; 2. Informazione, regolazione e documentazione;
3. Conclusioni

### 1. Introduzione

Gli esiti di questa nuova ricerca del Centro nazionale sui bambini e gli adolescenti presenti negli istituti forniscono occasione per tornare ad approfondire alcuni aspetti del rapporto che intercorre tra l'elaborazione delle politiche da un lato e le informazioni sulle politiche dall'altro. Tra i suoi diversi motivi d'interesse, infatti, l'indagine invita a riflettere sulle funzioni e gli apporti dei sistemi d'informazione applicati agli interventi per l'infanzia e l'adolescenza. A questo si aggiunge la considerazione ulteriore che gli sforzi più significativi debbano essere compiuti principalmente a sostegno della crescita di assetti organizzati dei servizi sul territorio che possano generare e diffondere dati a partire dalle proprie attività.

In questo senso, il principale obiettivo diventa la capacità di costruire modelli di regolazione e funzionamento che estendano la propria efficacia anche sotto il profilo della resa conoscitiva e informativa, indirizzando il sistema verso funzioni non esclusivamente legate alle pur necessarie esigenze di coordinamento, controllo e gestione delle prestazioni, ma anche alle specifiche istanze di raccolta, elaborazione e analisi dei dati. Una prospettiva ambiziosa che non intende sottovalutare i numerosi effetti positivi delle ricerche sui fenomeni minorili ma che si pone, piuttosto, quale ulteriore corollario delle regole di comportamento che – determinando ruoli, responsabilità e criteri di relazione tra i soggetti – fissi anche i presupposti per lo stabilirsi di dinamiche di scambi e flussi informativi utilizzando, nel modo più idoneo possibile, le leve attive del contributo e della partecipazione di chi opera sul territorio e nei servizi.

Il secondo obiettivo, confermato nella sua opportunità anche dai risultati di questo nuovo lavoro del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, si lega invece alle potenzialità espresse dall'interazione reciproca tra le conoscenze che derivano dalle iniziative di ricerca empirica e l'affermazione di modelli normativi aperti agli aspetti della raccolta e della diffusione informativa.

---

\* Alessandro Salvi, Istituto degli Innocenti.



In questa chiave, è infine da leggersi anche un terzo e ultimo obiettivo rivolto – a poco più di due anni dalla scadenza del dicembre 2006<sup>1</sup> – alle possibilità di costruire e mettere a regime infrastrutture e sistemi informativi coerenti con i sistemi delle responsabilità ed efficaci in termini di corrispondenza dei dati prodotti alle esigenze specifiche correlate al compimento del processo di deistituzionalizzazione.

## 2. Informazione, regolazione e documentazione

Se è vero che tra i principali sistemi correntemente utilizzati per la raccolta e l'elaborazione di dati e informazioni sui fenomeni sociali ricorrono alcune tipologie prevalenti riconducibili, da una parte, alle principali fonti statistiche di carattere internazionale e nazionale (istituzioni europee, ISTAT, ministeri e altre amministrazioni centrali dello Stato, Regioni, enti locali e altri enti pubblici e privati) e, dall'altra, a ricerche, indagini e studi di natura quantitativa e/o qualitativa su temi e questioni emergenti, occorre riconoscere che nel campo delle politiche sociali non è sempre possibile né utile limitarsi alle prime e non è sempre corretto (e spesso è assai oneroso) orientare le prospettive conoscitive solo sulle seconde. Tutta la tensione mostrata oggi verso l'informazione, si afferma, è coerente con il sempre maggiore rilievo assunto dai temi della conoscenza dei fenomeni e della diffusione delle informazioni nell'ambito dei programmi d'intervento, che fondano i risultati attesi su quadri conoscitivi sempre più ricchi e articolati capaci di sostenere l'assunzione delle decisioni e la più ampia e circolare ricaduta informativa tra tutti i soggetti interessati. Se il primo gruppo di fonti (si pensi ai censimenti nazionali, alle fonti anagrafiche, agli altri dati di natura demografica sulla popolazione e le famiglie, ma anche ad alcuni tipi di indagini campionarie nazionali, come le multiscopo dell'ISTAT) sembra svolgere al meglio il proprio compito sottolineando la funzione di conoscenza di sfondo, contestuale e preliminare a successivi approfondimenti, le ricerche empiriche sembrano ottenere la massima funzionalità laddove si rilevino argomenti o fenomeni particolarmente ostici a "essere aggrediti" attraverso le statistiche "ufficiali" e vi sia la possibilità di raggiungere un obiettivo informativo attraverso esplorazioni "sul campo".

La nostra indagine conferma come, a tal proposito, agli interrogativi sul maggiore peso specifico delle fonti statistiche rispetto alle potenzialità delle ricerche empiriche sia da preferirsi un approccio che

---

<sup>1</sup> Art. 2, comma 4 della legge 4 maggio 1983, n. 184, *Diritto del minore ad una famiglia*, come modificata dalla legge 149/2001: «Il ricovero in istituto deve essere superato entro il 31 dicembre 2006 mediante affidamento ad una famiglia e, ove ciò non sia possibile, mediante inserimento in comunità di tipo familiare caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia».

consideri la complementarietà e l'integrazione tra i due sistemi, marcandone le specifiche utilità e ricoprendone le reciproche carenze. E anche la metodologia di lavoro definita per impostare il progetto di ricerca, che in altra parte del volume si trova più diffusamente illustrata, mostra infatti come i presupposti dell'attività siano stati proprio:

- la ricognizione preliminare delle fonti statistiche nazionali (in modo particolare, la rilevazione annuale sui presidi residenziali dell'ISTAT);
- la verifica dei sistemi di classificazione previsti dal vigente quadro normativo e utilizzati in ambito nazionale per definire la tipologia degli istituti di accoglienza;
- il confronto con le amministrazioni regionali e delle Province autonome sul fenomeno a livello territoriale.

Un contesto conoscitivo che, oltre a sostenere i primi passi della ricerca, è stato più volte ripreso nel corso del suo svolgimento per effettuare i confronti e le verifiche utili a ridurre le possibili incongruenze e a potenziare gli aspetti di attendibilità e validità dei dati emersi.

Il caso dell'indagine sugli istituti induce, però, a porsi alcune ulteriori domande sulle funzioni delle ricerche promosse nell'ambito della pubblica amministrazione, allo scopo di valutarne meglio le implicazioni operative. Nel sistema pubblico dei servizi residenziali per minori<sup>2</sup>, l'esigenza o fabbisogno informativo, infatti, non è rilevante solo ai fini di potenziare la conoscenza sul fenomeno degli istituti o sulle caratteristiche dei bambini in comunità o istituzionalizzati, ma anche allo scopo di identificare con chiarezza i soggetti in campo e definirne le forme di relazione. In questo contesto, l'informazione si afferma decisamente quale presupposto e strumento necessario per la determinazione del modello di regolazione, attraversando tutte le diverse fasi:

- della programmazione delle politiche d'intervento;
- dell'esercizio delle competenze e delle responsabilità dei diversi attori;
- della definizione delle procedure di controllo;

---

<sup>2</sup> Per sistema pubblico dei servizi qui si intende il complesso delle norme, dei soggetti e degli strumenti che concorrono a determinare il quadro dell'attività delle strutture residenziali per minori, siano esse a titolarità pubblica (con gestione diretta o in appalto) o privata (cooperativa sociale, istituzione religiosa, associazione, fondazione o soggetto gestore di altra natura). In questo senso è da sottolineare l'introduzione da parte della legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, dello strumento dell'accreditamento individuato per le strutture a titolarità privata quale condizione necessaria per poter ricevere finanziamenti pubblici.

- della progettazione ed erogazione delle prestazioni;
- dei criteri per il monitoraggio del sistema.

Anche limitandosi ad alcuni aspetti essenziali – quali l'organizzazione di sistemi di anagrafe o registro delle strutture residenziali, l'adozione di criteri di regolamentazione delle procedure per l'apertura dei servizi di accoglienza, l'attuazione delle verifiche sul rispetto degli standard e degli adempimenti di legge circa la presa in carico e la segnalazione dei minori – si riconosce come i processi informativi siano un requisito intrinseco dell'azione d'indirizzo e gestione del sistema, fino ad assumere valenza di parte del procedimento amministrativo che coinvolge gli enti e le istituzioni nazionali, regionali e locali.

Con l'introduzione del concetto di regolazione a complemento dell'informazione, si chiariscono meglio anche alcune delle potenzialità di questa indagine:

- a) in primo luogo, il contributo conoscitivo sulla fase attuale del percorso di superamento della realtà degli istituti;
- b) in secondo luogo, l'apporto informativo ai progetti di riconversione e sviluppo dei servizi promossi a livello regionale;
- c) in terzo luogo, la sperimentazione di processi di scambio e informazione tra le amministrazioni regionali in relazione alle esperienze e alle buone pratiche sulla deistituzionalizzazione in atto.

In questi termini, insistere sulla portata informativa della regolazione significa entrare nel merito di quei sistemi organizzati di interventi e prestazioni che alimentano stabilmente e regolarmente flussi informativi: stabilità e regolarità nella raccolta, elaborazione e diffusione dei dati appaiono, infatti, i principali elementi che caratterizzano questo genere di sistemi informativi, accanto alla loro collocazione in certo modo "interna" all'organizzazione. Per i fini dei soggetti pubblici di governo, tuttavia, l'interrogativo non sta tanto nel porre un'alternativa tra sistemi d'informazione e sistemi di regolazione e neppure nel riflettere sull'eventuale maggiore rilievo della raccolta delle informazioni attraverso strumenti di regolazione o attraverso strumenti d'informazione, quanto piuttosto nella prospettiva di concepire sistemi di regolazione che nel tempo producano flussi informativi e dati in modo stabile e regolare, alimentati in virtù della capacità dell'assetto organizzativo di generare e diffondere informazioni durante il suo funzionamento.

E proprio le due fondamentali questioni della diffusione delle informazioni al di fuori del modello di regolazione d'origine e delle forme d'integrazione tra modelli di regolazione (o settori d'interven-

to) diversi diventano anche le due principali aree di problematicità che le istituzioni pubbliche si trovano a gestire: in questo caso, gli abituali rischi di frammentazione, disomogeneità e incongruenza (solo per rimanere alla questione dei dati) permangono quando entrino in relazione informazioni derivanti sia da enti o istituzioni diverse, sia da settori diversi della stessa organizzazione.

Anche ai fini di prevenire questo genere di rischi, all'invito a riflettere sulle capacità delle organizzazioni di produrre informazioni fa seguito la necessità di investire primariamente sul protagonismo e sull'apporto degli operatori dell'organizzazione, visti in una funzione complementare a quella specificamente oggetto del rapporto di lavoro e del ruolo nell'ente di appartenenza: una funzione che si lega alla partecipazione attiva al processo di raccolta delle informazioni che riguardano la propria organizzazione e all'esercizio di competenze di gestione della documentazione prodotta sull'attività. È questa una prospettiva che affida all'operatore di base compiti di osservazione e rilevazione che lo rendono – in qualche modo – la prima figura di “ricercatore” all'interno della sua organizzazione.

Per tornare al tema delle comunità e degli istituti per minori, è chiaro a questo punto l'investimento da compiere nella direzione di sostenere complessivamente tutto il sistema verso una maggiore capacità di muovere informazioni, documentare il lavoro e far conoscere le esperienze, a partire dalla competenza delle risorse professionali, dal potenziamento e dalla qualificazione di strumenti e processi di documentazione di base (la cartella personale, il progetto educativo individuale, il diario giornaliero, il progetto generale del servizio ecc.). E anche la messa a fuoco di nuovi modelli di regolazione delle comunità di accoglienza da parte delle Regioni sembra dover essere accompagnata da azioni di supporto (anche di natura formativa) allo sviluppo di una cultura della documentazione e dell'informazione tra gli operatori e nei servizi che dalle esigenze dell'attività professionale arrivi agli obiettivi più ampi dei sistemi informativi complessi e dei processi di elaborazione delle politiche d'intervento.

Questo percorso di crescita e di qualificazione di azioni documentali – che ha ricevuto forte impulso dagli indirizzi della legge 28 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza* – passa inoltre anche attraverso la prospettiva di promuovere intese e collaborazioni tra tutti i soggetti del sistema (Regioni, enti locali, servizi sociali, comunità per minori) che precedano e orientino gli aspetti di natura più squisitamente informativa, determinando “a monte” le regole di comportamento (gli accordi di programma, per esempio, per riprendere uno degli

strumenti richiamati dalla legge 285/1997) e, in questo, fissando anche il contributo informativo che ciascun soggetto fornisce all'altro e al sistema in generale. Patti di collaborazione, questi ultimi, che richiedono la duplice condizione necessaria di dover essere regolamentati sotto il profilo normativo e di derivare il più possibile – e coerentemente con quanto affermato in precedenza circa il rapporto tra criteri di regolazione e informazione – dalla gestione dell'abituale attività istituzionale o del servizio. In assenza della prima condizione (mancata previsione degli apporti reciproci ai flussi informativi), infatti, il rischio è quello di provocare dinamiche di domanda/risposta con probabili effetti perversi di “debito” informativo tra i soggetti e di produrre pochi dati e/o di cattiva qualità. Nel secondo caso, il rischio maggiore è invece quello che l'impegno (e i costi) a produrre le informazioni, per quanto previsti e condivisi, non siano nel tempo sostenibili all'interno dell'organizzazione e quindi producano ritardi o carenze nella quantità e qualità delle informazioni tali da paralizzare il sistema.

### 3. Conclusioni

Quello che appare in prima battuta come un paradosso – i risultati di un'indagine che sollecitano il sistema delle politiche a produrre e ricevere informazioni soprattutto senza ricorrere a indagini ma fondandosi, piuttosto, sulle capacità dei sistemi di regolazione di generare anche flussi informativi stabili e regolari – si sviluppa allora, in prospettiva, come segue.

- Un invito a investire risorse (e quindi anche mezzi e strumenti di ricerca intesa, in questo caso, nella sua accezione – più strategica – di ricerca-azione) nella direzione di costruire circuiti virtuosi tra alcuni “luoghi”: quello della regolazione del sistema, quello dell'analisi sull'attuazione dei servizi e degli interventi e quello della riprogettazione delle politiche.
- Una prospettiva di cooperazione stabile tra le attività di ricerca orientate a fornire conoscenze e approfondimenti specifici e l'organizzazione di modelli di regolazione degli interventi che alimentino flussi informativi stabili e regolari.
- Una tendenza evolutiva del sistema che mira a consegnare gli esiti – anche di natura sperimentale – delle ricerche empiriche (i dati, ma anche la metodologia e l'esperienza messe in atto) alle possibilità di sviluppo in sistemi informativi organizzati stabilmente e, da qui, verso le potenzialità di ulteriore consolidamento alla natura di “fonti” informative riconosciute.
- Un'opportunità strategica di coinvolgimento attivo dei soggetti nei processi di raccolta delle informazioni, secondo un'impo-

stazione che si confronta con l'apporto di chi opera all'interno di un'organizzazione e con la capacità delle organizzazioni di promuovere relazioni orientate a scambiare e integrare i dati prodotti.

Più nello specifico, il processo di deistituzionalizzazione – quale intervento che sta dentro a contesti (gli istituti) caratterizzati da opacità e scarsa trasparenza, nonché da sintomi di deprivazione e rischio per i soggetti coinvolti – si segnala per soffrire di una carenza di dati sulla propria entità complessiva che, oltre a pregiudicare l'attivazione degli interventi necessari nell'interesse dei bambini, ne rende per certi versi confusa anche la stessa identità e quindi, in ultimo, la sua regolazione<sup>3</sup>.

Se questi appaiono i termini generali della questione, la considerazione che il presente del bambino istituzionalizzato nasconde spesso un passato da far uscire dall'ombra e attende un futuro che corrisponda ai suoi bisogni rende necessario un ulteriore salto di qualità anche nei processi d'informazione. L'obiettivo diventa, infatti, quello di elaborare sistemi e strumenti d'informazione e regolazione che sappiano riconoscere non solo fenomeni e relativi interventi singolarmente presi, ma si aprano anche a possibilità di analisi di tipo longitudinale. Ciò significa identificare e seguire lo sviluppo delle storie individuali attraverso i percorsi assistenziali e le prestazioni realizzate dai servizi, ricercandone nell'evoluzione gli aspetti di continuità (o discontinuità), di coerenza (o di contraddittorietà) e di integrità (o di frammentarietà) e, quindi, le tracce dell'esistenza o meno di una regia unitaria e coordinata degli interventi.

Vanno peraltro in questa direzione gli sforzi compiuti dalle Regioni e dagli enti di governo territoriale per sostenere:

- la definizione di modelli di regolazione che disciplinino il sistema dell'offerta dei servizi di accoglienza, gli standard di funzionamento delle strutture e le forme di relazione tra comunità e servizi territoriali;

<sup>3</sup> Tale aspetto si collega in particolare all'eterogeneità dei sistemi di classificazione espressi dagli organismi di governo regionale e locale per la categorizzazione delle strutture socioassistenziali residenziali per minori presenti sul territorio nazionale che identificano numerose e variegata tipologie e profili di servizi, ponendo ora l'accento su caratteristiche di natura fisica (spazi, volumetrie, standard strutturali), ora su caratteristiche di natura organizzativa (modello gestionale, assetto organizzativo, compiti degli operatori), ora su caratteristiche di natura professionale (qualità del servizio, processi di lavoro, sistema di documentazione). A tal proposito, si vedano le disposizioni dell'art. 2, commi 2 e 4, della legge 184/1983 come modificata dalla legge 149/2001, dell'art. 22, comma 3, della legge 328/2000 e dell'art. 7 del DM 308 del 21 maggio 2001.

- lo sviluppo di flussi informativi che riguardino il movimento di bambini e adolescenti tra servizi e interventi a loro rivolti (contatti, presa in carico, ingressi, dimissioni);
- l'affermazione di sistemi informativi (e anche documentali) integrati sulla condizione minorile e sulle politiche d'intervento, che permettano di conservare la memoria nei trasferimenti di informazioni tra servizi diversi e nel passaggio da un tipo di servizio all'altro o, ancora, quando due interventi si realizzino in modo integrato, non scommettendo esclusivamente sulle consuetudini degli operatori o sulla cultura organizzativa delle istituzioni.

Con tali presupposti, appaiono di portata innovativa quei tentativi di sistematizzazione delle conoscenze dell'impatto delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza che si propongono di valutare i segni dell'efficacia (*outcome*) degli interventi, a partire da un'analisi congiunta degli elementi riconducibili, a monte, a criteri di natura organizzativa e gestionale legati all'attuazione di modelli di regolazione stabili e condivisi delle relazioni tra le istituzioni, i servizi e gli operatori (protocolli d'intesa, accordi di programma, convenzioni, coordinamenti interprofessionali, percorsi d'intervento, strumenti di documentazione del lavoro) e, a valle, a criteri di natura progettuale le cui fondamentali dimensioni oggetto di valutazione siano i principali processi di lavoro (presa in carico, osservazione, prestazione, dimissione), nonché le modalità e gli strumenti di documentazione (archivi, registri, schede, relazioni) che ne sostengono la realizzazione e la verifica. In questo scenario di informazioni da organizzare secondo un sistema che organicamente comprenda l'intera filiera processuale degli interventi, appare in conclusione evidente come l'azione riformatrice avviata per il completo superamento degli istituti di assistenza per minori possa dirsi non completamente al riparo da fattori di rischio: ciò, in particolare, non solo a causa delle evidenti correlazioni esistenti tra la qualità del potenziale informativo e gli effetti sull'elaborazione delle politiche, ma soprattutto per la necessità di sviluppare una conoscenza specifica (nonché particolarmente dettagliata, a livello locale) sull'attuale livello di disponibilità e offerta delle forme alternative di tutela previste dalla legge (affido familiare, case famiglia, comunità di tipo familiare) che preceda e accompagni (orienti) le decisioni dei servizi e della magistratura minorile.

I bambini  
e gli adolescenti  
negli istituti  
per minori

LA RICERCA

33  
trentatre





## Metodologia di realizzazione dell'indagine

1. Premessa; 2. Obiettivi generali; 3. Definizione dell'oggetto dell'indagine; 4. Verifica preliminare dell'oggetto dell'indagine; 5. Definizione ed elaborazione degli strumenti di rilevazione; 6. Modalità di rilevazione; 7. Individuazione, reclutamento e formazione dei rilevatori; 8. Procedure di accreditamento dei rilevatori; 9. La campagna di rilevazione; 10. Esito della campagna di rilevazione

### 1. Premessa

Nell'ambito della più generale riforma dell'adozione e dell'affidamento familiare la legge 28 marzo 2001, n. 149, *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori»*, nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile, introduce specificamente il 31 dicembre 2006 quale termine per il superamento del ricovero dei bambini e dei ragazzi in istituto (articolo 2, comma 4 della legge 4 maggio 1983, n. 184, *Diritto del minore ad una famiglia*, così come modificata dalla legge 149/2001<sup>1</sup>). La legge 149/2001 rappresenta una disposizione normativa di estrema importanza che si inquadra nell'attuazione e nel pieno riconoscimento del diritto del minore a una famiglia, intervenendo sull'intitolazione stessa della legge 184/1983 (articolo 1, comma 1 della legge 149/2001<sup>2</sup>). Sotto questo profilo il compimento del processo di deistituzionalizzazione e la definitiva chiusura degli istituti, accanto agli specifici obiettivi che rappresentano nella loro entità quali segni dell'innovazione e della qualificazione dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza, appaiono costituire infatti l'esito combinato di due azioni complementari:

- da un lato quella che deriva dallo sviluppo e dalla diffusione sul territorio di un sistema diversificato di opportunità e servizi educativi e sociali per bambini e adolescenti, in grado di corrispondere ai bisogni in una prospettiva preventiva, promozionale e partecipativa;

<sup>1</sup> «4. Il ricovero in istituto deve essere superato entro il 31 dicembre 2006 mediante affidamento ad una famiglia e, ove ciò non sia possibile, mediante inserimento in comunità di tipo familiare caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia.»

<sup>2</sup> «1. Il titolo della legge 4 maggio 1983, n. 184, di seguito denominata "legge n. 184", è sostituito dal seguente: "Diritto del minore ad una famiglia"».

- dall'altro, quella che deriva dalla piena e diffusa implementazione nell'ordinamento del diritto/dovere di garantire a ogni bambino o ragazzo il diritto di crescere in una famiglia (con la preliminare affermazione del primario diritto del minore a crescere nella propria famiglia, articolo 1, comma 3, legge 184/1983<sup>3</sup>).

All'esplicitazione chiara della data – individuata quale “scadenza” per il completamento del percorso di deistituzionalizzazione – fa eco, tuttavia, una certa complessità a identificare con precisione a livello nazionale l'oggetto effettivamente chiamato in causa, genericamente indicato con il termine di “istituto”. Tale aspetto si collega in primo luogo all'eterogeneità dei sistemi di classificazione espressi dagli organismi di governo regionale e locale per la categorizzazione delle strutture socioassistenziali residenziali per minori presenti sul territorio nazionale, che identificano numerose e variegate tipologie e profili di servizi ponendo ora l'accento su caratteristiche di natura fisica (spazi, volumetrie, standard strutturali), ora su aspetti di natura organizzativa (modello gestionale, assetto organizzativo, compiti degli operatori), ora su elementi di natura professionale (qualità del servizio, processi di lavoro, sistema di documentazione). Tra le classificazioni finora sistematizzate si segnala quella definita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (di seguito richiamata come Conferenza Stato-Regioni) nella seduta del 13 novembre 1997<sup>4</sup>, elaborata con la finalità di riordinare in alcune categorie le diverse tipologie di strutture di accoglienza residenziale per minori. In base a essa (tavola 1), i “presidi residenziali socioassistenziali per minori”<sup>5</sup> sono distinguibili in quattro classi, che riuniscono le denominazioni esistenti a livello regionale:

- a) la comunità di pronta accoglienza;
- b) la comunità di tipo familiare;
- c) la comunità educativa;
- d) l'istituto.

<sup>3</sup> «1. Il minore ha diritto di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia».

<sup>4</sup> Atti n. 357 del 13 novembre 1997.

<sup>5</sup> Secondo la terminologia utilizzata nella legge 285/97.

**Tavola 1 - Classificazione dei presidi residenziali socioassistenziali**

Denominazione convenzionale	Definizione	Servizi compresi ("nomi" da normative regionali)
<b>Comunità di pronta accoglienza</b>	<p>Si intende la struttura che risponde alle emergenze, al pronto intervento, alla prima accoglienza e che è in grado di rispondere con immediatezza ai bisogni urgenti e temporanei di ospitalità e tutela per evitare l'esposizione dei minori a particolari fattori di rischio, in attesa dell'individuazione di soluzioni più adeguate da parte delle competenti autorità. L'attività di pronta accoglienza può essere collocata presso altri presidi residenziali per minori, nei quali vi sia una riserva di posti disponibili per l'emergenza.</p>	<p><i>Comunità di pronta accoglienza; Centri di pronto intervento; Centro di primo accoglimento; Servizio di emergenza e pronto intervento; Centro o servizio di pronta accoglienza; Emergenza e pronto intervento assistenziale; Servizi residenziali di pronta accoglienza; Servizi di pronta accoglienza.</i></p>
<b>Comunità di tipo familiare</b>	<p>Si intende una struttura educativa residenziale che si caratterizza per la convivenza continuativa e stabile di un piccolo gruppo di minori con due o più adulti che assumono funzioni genitoriali, offrono un rapporto di tipo familiare e per i quali la struttura costituisce residenza abituale. Le figure educative di riferimento possono essere affiancate e integrate da altro personale dipendente o convenzionato, volontario o obiettore, secondo le esigenze e le presenze del gruppo degli ospiti.</p>	<p><i>Comunità di tipo familiare; Case famiglia; Servizi residenziali di tipo familiare; Comunità familiare; Gruppo famiglia; Comunità a dimensione familiare.</i></p>
<b>Comunità educativa</b>	<p>Si intende una struttura educativa residenziale in cui l'azione educativa viene svolta da educatori professionali, pubblici o privati, dipendenti o in convenzione, laici o religiosi, che esercitano in quel contesto la loro specifica professione in forma di attività lavorativa. Si caratterizza per un numero più elevato di ospiti (comunque entro i dodici) per l'articolazione in piccoli gruppi o unità di offerta autonome – in caso di capacità ricettiva superiore -- per l'articolazione in turni di presenza del personale educativo.</p>	<p><i>Comunità educativa; Comunità educativo-assistenziale; Comunità alloggio; Comunità socioeducative; Comunità alloggio e casa albergo; Comunità alloggio socioassistenziali; Pensionato giovanile; Comunità alloggio-residenziali.</i></p>
<b>Istituto</b>	<p>Si intende una struttura socioeducativa residenziale di tipo assistenziale di grosse dimensioni che accoglie un alto numero di minori.</p>	<p><i>Istituto; Istituti educativi assistenziali; Istituti a gestione pubblica o privata.</i></p>

In relazione all'ultima tipologia, occorre poi specificare che una successiva elaborazione effettuata da un apposito gruppo di lavoro costituito dal Ministero per la solidarietà sociale d'intesa con la Conferenza unificata ha evidenziato<sup>6</sup> che l'istituto

è da escludersi tra le tipologie delle residenze per minori poiché non idoneo a soddisfare l'interesse dei bambini e degli adolescenti. L'istituto si caratterizza, oltre che per l'alto numero di minori accolti, per:

- L'estraneità del minore alle decisioni relative al proprio percorso (inserimento, progettazione, dimissione).
- L'autoreferenzialità. La totalità (o la maggior parte) delle attività si svolge all'interno dell'organizzazione, si utilizzano scuole interne, attività sportive proprie, servizi sanitari interni, ecc.
- La spersonalizzazione. Il minore viene assimilato al gruppo, deve forzatamente adattarsi a esso. Manca un progetto educativo individualizzato per ogni minore accolto.
- Lo svolgimento della vita della struttura è determinato da una volontà istituzionale che è estranea alla partecipazione del minore. Le regole, gli orari, le abitudini non sono un risultato di una partecipazione dei minori, ma sono in funzione del buon andamento dell'organizzazione.
- Lo staff ha essenzialmente il compito di rispettare e far rispettare le regole. Il suo rapporto con i minori non è un rapporto fra persone ma fra gruppi o categorie sociali.
- La comunicazione fra staff e minori è asimmetrica: va dallo staff ai minori e non prevede riscontri diversi dell'obbedienza/disobbedienza.
- L'atemporalità dell'intervento. Il minore non sa per quanto tempo dovrà rimanere nella struttura residenziale e quali sono le sue prospettive future<sup>7</sup>.

In secondo luogo, la complessità di identificare con chiarezza la cornice di riferimento a cui ascrivere il termine "istituto" si lega all'approfondimento degli effetti connessi all'attuazione del disposto dell'articolo 2, comma 2 della legge 184/1983 che richiama quali strumenti di assistenza e sostegno per il minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo l'affidamento familiare e, quando ciò non sia possibile, l'inserimento in «comunità di tipo familiare». Un dispositivo coerente con quanto già previsto dalla legge 8 novembre 2000, n.

---

<sup>6</sup> Ministro per la solidarietà sociale d'intesa con la Conferenza unificata, *Linee Guida - Qualità dei servizi residenziali socioeducativi per minori*, bozza, versione 9 dicembre 1999 a cura del Gruppo minori.

<sup>7</sup> Vedi in particolare il capitolo "Superamento dell'Istituto per minori", *Linee Guida*, cit.

328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, che all'articolo 22, comma 3 prevede che «per favorire la deistituzionalizzazione, i servizi e le strutture a ciclo residenziale destinati all'accoglienza dei minori devono essere organizzati esclusivamente nella forma di strutture comunitarie di tipo familiare». Sebbene nel testo della legge 184/1983, come modificata dalla legge 149/2001, non si specifichi alcuna definizione di "comunità di tipo familiare", si può desumere che il riferimento vada a una tipologia di comunità caratterizzata da un'organizzazione di vita e da rapporti interpersonali analoghi a quelli della famiglia ovvero da un ambiente familiare nella sua piena accezione, assimilabile appunto a quello di una famiglia. Il legislatore del 2001 appare dunque far riferimento alla definizione di "comunità di tipo familiare" delineata nel 1997 dalla Conferenza Stato-Regioni all'interno della classificazione descritta in precedenza.

Il successivo DM del 21 maggio 2001, n. 308, *Requisiti minimi e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale, a norma dell'articolo 11 della legge 8 novembre 2000, n. 328*, stabilisce che le strutture comunitarie per minori, classificabili nell'ambito delle strutture a carattere comunitario (articolo 7, comma 1, lettera a), si caratterizzano:

- per «bassa intensità assistenziale, bassa e media complessità organizzativa» (articolo 7, comma 2);
- per avere, dal punto di vista strutturale, una capacità ricettiva di massimo dieci posti, più due per le emergenze (Allegato A del decreto).

Dalla stretta relazione dei requisiti prescritti – stile assistenziale, modello organizzativo e ricettività massima fissata a dieci più due posti – consegue che le strutture potenzialmente interessate entro la fine del 2006 a un processo per lo meno di riconversione con molta probabilità non sono allora riconducibili soltanto alla categoria dei cosiddetti "istituti". Ciò significa, in altre parole, orientare e sostenere il sistema dei servizi di accoglienza verso un percorso di verifica e riqualificazione che tenga conto del modello di comunità di tipo familiare e/o comunque di un assetto organizzativo riconducibile a un numero di norma non superiore a dieci bambini o ragazzi (più gli eventuali due posti riservati alla "pronta accoglienza").

In questo senso, coerentemente con la finalità di assicurare al minore fuori dal suo nucleo familiare temporaneamente inidoneo un contesto familiare (famiglia affidataria) o comunque vicino e ispirato a questo (comunità di tipo familiare), l'attenzione dovrebbe dunque non trascurare l'obiettivo di comprendere anche quali strutture di accoglienza per minori, che già oggi non sono né funzionano come

“istituti”, possano ricondursi alla tipologia delle “comunità di tipo familiare” e quindi intervenire sugli “scostamenti” dal modello di riferimento, piuttosto che concentrarsi esclusivamente su quali e cosa siano gli “istituti”. Proseguendo in questa riflessione, dunque, l’area di maggiore interesse (e, se vogliamo, di maggiore criticità del sistema) appare relativa alla definizione d’identità delle comunità educative e a come questo profilo di struttura residenziale corrisponda o possa corrispondere al modello di comunità di tipo familiare, anche attraverso azioni di verifica, adeguamento o qualificazione. La polarizzazione del modello verso i due estremi della comunità di tipo familiare e dell’istituto rende infatti necessario ricollocare la categoria delle comunità educative che se da un lato mostrano un’organizzazione professionale e ispirata a criteri di tipo educativo, dall’altro si debbono confrontare con il dato della capienza e della ricettività potenziale e reale, talora sopra il livello dei dieci posti.

Ciò sollecita a interrogarsi su quali siano di fatto le strutture che dovrebbero chiudere e quali riconvertirsi e per quanti minori si dovrebbe effettivamente trovare una risposta alternativa.

E ancora, quali sono le dimensioni esatte del fenomeno?

Con l’intento di rispondere a tali interrogativi, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha promosso questa ricerca di natura censuaria partendo innanzitutto dalla rilevazione degli “istituti per minori” propriamente detti che è stata realizzata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza (di seguito richiamato come Centro nazionale) le cui attività sono svolte nell’ambito del rapporto convenzionale con l’Istituto degli Innocenti di Firenze. Allo stato attuale delle cose, l’auspicio principale è che le risultanze empiriche possano rivelarsi utili e di stimolo a livello centrale, a livello regionale (in relazione alla definizione delle responsabilità e delle competenze attribuite a questa dimensione di governo), così come a livello degli ambiti territoriali e degli enti locali investiti della specifica titolarità in merito ai provvedimenti di rilascio delle autorizzazioni al funzionamento e degli accreditamenti alle strutture per minori.

## 2. Obiettivi generali

In sede di pianificazione dell’attività gli obiettivi cognitivi della ricerca censuaria sono stati essenzialmente quattro:

- a) elaborare una mappatura aggiornata degli istituti per minori presenti sul territorio nazionale, in maniera da evidenziarne oltre al numero anche la dislocazione geografica;
- b) rilevare gli elementi qualificanti gli istituti per minori, in particolare riguardo alle dimensioni strutturali e operative, così da

verificare il contesto di vita in cui si trova inserito il minore durante la sua permanenza;

- c) fornire un quadro quali-quantitativo che mostri gli aspetti caratterizzanti le condizioni di vita dei minori ospiti di questa tipologia di strutture d'accoglienza residenziale e ne consenta una quantificazione attendibile, così da poter valutare il bisogno dell'accoglienza e individuare e progettare strategie adeguate ed efficaci capaci di offrire risposte consone;
- d) valutare quale sia a oggi lo stato di attuazione della legge 184/1983 in relazione allo specifico ambito di attività delle comunità per minori, nonché apprezzare le azioni di riorganizzazione finora messe in campo per portare a compimento il processo di riconversione e, in ultimo, di deistituzionalizzazione come appunto richiesto dalla normativa.

### 3. Definizione dell'oggetto dell'indagine

L'unità di analisi della ricerca è costituita dagli "istituti per minori", come definiti dall'ISTAT che considera tali quei presidi residenziali socioeducativi in grado di accogliere un alto numero di ospiti – ovvero dodici o più minori – le cui prestazioni sono in prevalenza educative, ricreative e di assistenza tutelare.

Secondo tale accezione gli istituti per minori rilevati dall'ISTAT al 31 dicembre 1999 risultano essere 475 e i minori ospitati 10.626. A livello territoriale la stragrande maggioranza di queste strutture è collocata al Sud e nelle Isole (nel complesso l'83% circa) mentre al Nord e al Centro del Paese ammontano rispettivamente a circa l'11% e al 6% del totale<sup>8</sup>. Al 31 dicembre 2000 – giusto a sei anni di distanza dalla scadenza ultima per il superamento del ricovero in istituto – secondo l'ultima rilevazione dell'ISTAT il numero di tali strutture si è abbassato di 116 unità raggiungendo quota 359 e quello dei minori si è ridotto di 3051 unità determinando così un ammontare di bambini e ragazzi presenti in istituto pari a 7575 (vedi tavola 2). Al riguardo è comunque opportuno sottolineare che le strutture effettivamente accertate dall'ISTAT sono in realtà 290 mentre le restanti 69 sono state stimate sulla base delle mancate risposte; per questo, oltre a indagare quale sia lo stato attuale delle 290 strutture, è stato necessario provvedere all'individuazione sul territorio delle altre 69, così da avere un effettivo riscontro e poter tracciare un quadro complessivo aggiornato dell'esistente.

<sup>8</sup> ISTAT, *I presidi residenziali socioassistenziali - Anno 1999*, Roma, ISTAT, 2002.



**Tavola 2 - Istituti per minori e minori ospiti secondo le rilevazioni ISTAT 1999 e 2000 (valori assoluti)**

	Strutture	Minori ospiti
31 dicembre 1999	475	10.626
31 dicembre 2000	359	7.575
<b>Variazione 2000-1999</b>	<b>116</b>	<b>3.051</b>

Il campo dell'indagine ha riguardato pertanto gli istituti per minori di tipo residenziale ancora in funzione al 30 giugno 2003<sup>9</sup> e i minori presenti in tali strutture nel medesimo periodo.

#### 4. Verifica preliminare dell'oggetto dell'indagine

Entrambi gli elenchi, quello di base (relativo alle 290 strutture) e quello suppletivo (in cui rintracciare le 69 strutture stimate) sono stati forniti dall'ISTAT e hanno costituito il punto di partenza dell'indagine. L'elaborazione di una mappatura compiuta e aggiornata degli istituti è stata fatta tramite un'analisi sistematica e approfondita direttamente sul territorio, condivisa con i referenti delle Regioni ai quali è stato chiesto un riscontro sugli elenchi preliminarmente individuati; ulteriori verifiche sono state successivamente curate dai coordinatori regionali incaricati della realizzazione dell'indagine sul campo.

Con le nuove acquisizioni informative rilevate – di conferma, aggiornamento o integrazione – è stato riorganizzato e definito puntualmente il campo d'indagine. Quest'ultimo, pur riferendosi all'intero territorio nazionale, allo stato attuale delle cose coinvolge in effetti tredici regioni su venti poiché in sette regioni non è presente alcun istituto per minori e precisamente in Piemonte, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana e Molise come comunicato al Centro nazionale dalle Regioni stesse nella fase di verifica preliminare sugli elenchi.

#### 5. Definizione ed elaborazione degli strumenti di rilevazione

La raccolta delle informazioni relative agli istituti per minori e ai minori ospitati è avvenuta con l'ausilio di due schede di rilevazione distinte relative a:

- la struttura di accoglienza;
- il singolo minore ospitato<sup>10</sup>.

La loro elaborazione è stata effettuata attraverso un lavoro di analisi e approfondimento di schede impiegate in altre indagini a livello

<sup>9</sup> Gli istituti di tipo esclusivamente semiresidenziale, al contrario, non sono stati inclusi nel campo dell'indagine.

<sup>10</sup> Le schede di rilevazione utilizzate sono riportate in questo stesso quaderno, nel capitolo Strumenti di rilevazione.

nazionale (principalmente le schede utilizzate dall'ISTAT e dal Centro nazionale) e a livello regionale. Le schede di rilevazione consistono in due questionari semistrutturati e pertanto costituiti da un insieme di domande “chiuse” (dove la scelta di risposta avviene tra quelle prestabilite), “parzialmente aperte” (che permettono di scegliere anche una risposta non prevista, se quelle predisposte non risultano soddisfacenti) e “aperte” (alla risposta espressa liberamente dall'intervistato).

Il questionario relativo agli istituti per minori, costituito nell'insieme da ventitré domande (tre delle quali a risposta multipla), si è focalizzato essenzialmente su due tematiche:

- gli aspetti strutturali e operativi caratterizzanti la struttura;
- le modalità e lo stato attuale del processo di riconversione o di chiusura.

Nello specifico le principali informazioni attengono ai dati sulla natura della titolarità, sul rapporto fra struttura residenziale ed ente gestore, sul sussistere di un'autorizzazione regionale per lo svolgimento del servizio, sul personale e la professionalità offerta, sulla capacità ricettiva, sulla tipologia dei minori attualmente ospitati, sulle retribuzioni previste per l'accoglienza residenziale, sulla predisposizione o meno di un piano di riconversione o di chiusura, sulle azioni progettate al riguardo e le professionalità coinvolte, sulla presenza di finanziamenti e le difficoltà eventualmente incontrate finora.

Il questionario relativo al singolo minore ospitato in istituto è stato articolato in ventiquattro domande (delle quali quattro a risposta multipla), riconducibili a tre tematiche riferite a:

- il minore;
- il suo inserimento in istituto;
- la sua famiglia d'origine.

Qui le principali informazioni riguardano specificatamente i dati personali del minore e alcune eventuali condizioni particolari (disabilità e fattori di disagio), le caratteristiche relative alle motivazioni, alle modalità e alle condizioni del suo inserimento in istituto, nonché gli elementi distintivi della famiglia di origine e il rapporto che intercorre fra essa e il minore.

In entrambi i casi il sussistere di domande prevalentemente “chiuse”, formulate con chiarezza e semplicità e organizzate in numero contenuto ma esaustivo, ha consentito di rilevare informazioni soddisfacenti non solo qualitativamente – date l'accuratezza nella compilazione e la coerenza nelle risposte – ma anche quantitativamente visto il limitato numero di risposte mancanti registrato.

## 6. Modalità di rilevazione

La ricerca ha riguardato, dunque, l'insieme delle due popolazioni in esame: gli istituti per minori e i minori ospitati. Allo scopo di realizzare una rilevazione con il miglior esito positivo possibile e conseguire un tasso di successo dell'iniziativa elevato e uniforme nelle diverse aree del Paese, la scelta adottata è stata quella di svolgere una rilevazione diretta presso i responsabili delle strutture.

La rilevazione è stata condotta da una rete di rilevatori costituita e coordinata dal Centro nazionale, tutti di provata esperienza nel settore socioassistenziale<sup>11</sup>. I rilevatori opportunamente addestrati hanno intervistato i responsabili suddetti secondo la modalità *face to face*. Nell'eventualità in cui gli intervistati fossero responsabili di più strutture o soprattutto dovessero rispondere riguardo a un numero considerevole di minori, era prevista la possibilità di effettuare le interviste in più momenti così da evitare un effetto alone nelle risposte e garantire la precisione dei dati raccolti. Il contatto personale, il tipo di somministrazione dell'intervista e il sistema complessivamente adottato hanno consentito una raccolta accurata e affidabile delle informazioni comprese nei questionari e un livello molto contenuto nel numero di rifiuti all'intervista.

## 7. Individuazione, reclutamento e formazione dei rilevatori

La rilevazione delle informazioni in ogni regione è stata guidata da un coordinatore e realizzata da un numero di rilevatori suddivisi per regione in base alla stima di strutture da contattare, di minori presenti, nonché alla dislocazione delle interviste da realizzare.

Visto che nel Veneto e in Friuli-Venezia Giulia, da una parte, e in Umbria e nelle Marche, dall'altra, l'ammontare di interviste da effettuare risultava contenuto, per ambedue i casi è stata adottata la scelta di sottoporre la raccolta globale delle informazioni rispettivamente a un unico coordinatore. Il numero complessivo delle persone che hanno collaborato alla rilevazione è stato dunque di dodici coordinatori regionali e trentuno rilevatori territoriali.

---

<sup>11</sup> È importante evidenziare come numerosi rilevatori coinvolti, ma soprattutto i coordinatori della rilevazione a livello regionale, avevano già partecipato alla ricerca svolta nell'anno 1998 sulla deistituzionalizzazione: un'indagine censuaria sui bambini e gli adolescenti affidati alle strutture d'accoglienza residenziale a carattere educativo-assistenziale nel periodo 1 gennaio - 30 giugno 1998 (in proposito, vedi Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *I bambini e gli adolescenti "fuori dalla famiglia"*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 1999), nonché alla ricerca, ugualmente di natura censuaria, del 1999 sui minori in affidamento familiare al 30 giugno 1999 (in proposito, vedi Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *I bambini e gli adolescenti in affidamento familiare*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2002).

Nel mese di novembre 2003 si è svolta presso l'Istituto degli Innocenti a Firenze una giornata di formazione per i coordinatori regionali allo scopo di illustrare i vari aspetti dell'indagine, in particolare: descrivere gli obiettivi cognitivi, la rilevanza scientifica e sociale dell'opera e, su un piano più tecnico, presentare i questionari, spiegare le condizioni e le modalità d'intervista e accordare l'intervento dei rilevatori in modo pertinente agli interessi della ricerca. In quell'occasione sono state consegnate ai coordinatori regionali le due schede di rilevazione e l'elenco delle strutture da contattare corredato da una sezione all'interno della quale poter trascrivere le annotazioni relative all'esito finale dei contatti compiuti.

#### 8. Procedure di accreditamento dei rilevatori

Per condurre l'indagine a buon fine era indispensabile la collaborazione delle amministrazioni regionali e locali. Per questo motivo ogni coordinatore regionale è stato accreditato presso le amministrazioni regionali attraverso una lettera del Centro nazionale. La lettera a essi inviata oltre a illustrare la rilevanza, lo scopo e le modalità dell'indagine precisava il nome dei coordinatori per ogni zona.

#### 9. La campagna di rilevazione

In linea con l'interesse di raccogliere informazioni omogenee sul territorio, soprattutto rispetto al fattore temporale, e quindi condurre la rilevazione in un periodo di tempo abbastanza contenuto, la campagna di rilevazione è stata effettuata nell'arco di due mesi circa, precisamente nei mesi di novembre e dicembre 2003.

Nell'ottica di ottimizzare i tempi di ricerca, la sistematizzazione delle informazioni via via raccolte si è svolta *in progress*, ovvero non a conclusione della fase di rilevazione generale ma nel suo corso. Ultime le operazioni di classificazione delle risposte alle domande "parzialmente aperte" e "aperte" (estrapolando dai testi le categorie significative per la ricerca) e quelle relative alla loro formalizzazione e completata l'immissione dei dati su supporto magnetico, è stata eseguita l'attività di controllo sui dati stessi per evidenziare errori e incongruenze e sono state compiute le relative correzioni. Appurata l'affidabilità dei dati e stabilito il piano di elaborazione, i risultati sono stati sottoposti ad analisi statistica.

#### 10. Esito della campagna di rilevazione

L'indagine conoscitiva sul campo ha coinvolto tredici regioni del Paese. Alla chiusura della campagna di rilevazione l'elenco originario relativo ai 401 istituti per minori a seguito dell'aggiornamento dei coordinatori regionali ne comprende altri 28, per un totale di 429.

Gli istituti per minori censiti ammontano a 215 (di cui però 11 senza minori presenti al 30 giugno 2003) e dato l'elenco iniziale è opportuno osservare che altre 136 strutture in realtà non risultano essere istituti per minori secondo la definizione concordata e 28 sono al momento della rilevazione già chiusi (vedi tavola 3).

Al contrario, le strutture che hanno rifiutato di rilasciare l'intervista o che è stato impossibile rintracciare sono rispettivamente 27 (pari al 6,3%) e 23 (pari al 5,4%).

**Tavola 3 - Quadro riassuntivo dell'esito della campagna di rilevazione**

	v.a.	%
Numero totale dei casi contattati con successo	379	88,3
di cui:		
Istituti per minori	215	
Istituti per minori già chiusi	28	
Casi non pertinenti all'oggetto d'indagine	136	
Rifiuti della rilevazione	27	6,3
Strutture non rintracciate	23	5,4
<b>Totale</b>	<b>429</b>	<b>100,0</b>

Per quanto riguarda invece i minori ospiti al 30 giugno 2003 negli istituti rintracciati, l'ammontare complessivo è di 2633 unità.

Sulla base di quanto rilevato, rispetto alle precedenti indagini ISTAT la situazione risulta pertanto ulteriormente cambiata, manifestando un trend di diminuzione nell'ammontare di strutture e soprattutto nel numero di minori ospiti (vedi tavola 4).

**Tavola 4 - Istituti per minori e minori ospiti secondo le rilevazioni ISTAT 1999, 2000 e del Centro nazionale del 2003 (valori assoluti)**

	Strutture	Minori ospiti
31 dicembre 1999	475	10.626
31 dicembre 2000	359	7.575
30 giugno 2003	215	2.633

## Gli istituti per minori in Italia al 30 giugno 2003\*

1. Il quadro d'insieme; 2. Natura giuridica delle strutture ed enti gestori; 3. Caratterizzazione dell'accoglienza; 4. Capacità ricettiva e accoglienza effettiva; 5. Il personale; 6. Verso il 31 dicembre 2006

Nello scattare la fotografia degli istituti per minori in Italia al 30 giugno 2003 è opportuno mettere innanzitutto a fuoco che nel contesto la lente si focalizza sugli "istituti per minori" propriamente detti, vale a dire sui presidi residenziali socioeducativi in grado di accogliere un alto numero di ospiti – ovvero dodici 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. Tutto ciò permette, infatti, di inquadrare e caratterizzare la situazione che sussiste a tre anni e mezzo di distanza dalla data ultima introdotta dalla legge 28 marzo 2001, n. 149, *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile, per il superamento del ricovero in istituto dei bambini e degli adolescenti* (art. 2, comma 4 della legge 184/183 come modificato dalla legge 149/2001), delineando appunto 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 in Italia.

### 1. Il quadro d'insieme

Sulla base delle informazioni complessivamente raccolte dalla rilevazione nazionale a carattere censuario realizzata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, gli istituti per minori ancora in funzione al 30 giugno 2003 ammontano a 215 unità e in totale ospitano 2633 bambini e adolescenti. Facendo un confronto con le ultime rilevazioni effettuate dall'ISTAT, la situazione risulta senza dubbio ulteriormente cambiata e nell'insieme il processo presenta un andamento progressivamente decrescente. Come mostra, infatti, la tavola che segue (vedi tavola 1) dai 475 istituti per minori registrati dall'ISTAT al 31 dicembre 1999, si passa nell'anno successivo a 359 unità, con una riduzione di 116 strutture, e dopo tre anni e mezzo, con una contrazione di

\* Chiara Barlucchi, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

altre 144, si scende fino a quota 215. Relativamente ai minori ospiti, il trend di diminuzione è anche più consistente: se nel giro di un anno, tra il 1999 e il 2000, il numero delle accoglienze è diminuito di 3051 unità, la variazione calcolata tra il 2003 e il 2000 ammonta a 4942 riflettendo di fatto in tale triennio una contrazione di quasi due terzi dei minori.

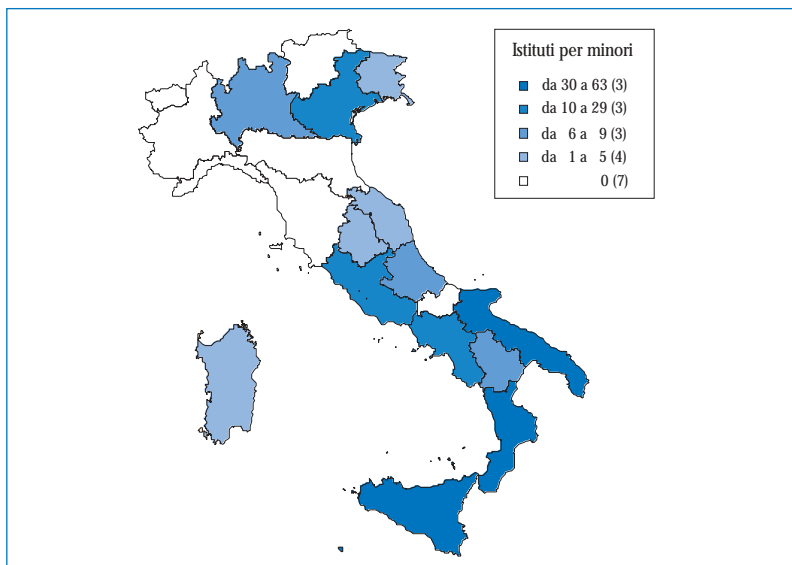
Alla luce di ciò è pertanto evidente come la realtà in esame sia effettivamente in divenire e come gradualmente sembri indirizzarsi verso il cambiamento richiesto dalla legge 149/2001.

A livello territoriale la situazione, però, è tutt'altro che omogenea (vedi figura 1). Per prima cosa, in sette regioni del Paese non vi è alcun istituto per minori così come è stato definito, precisamente in Piemonte, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana e Molise, ovvero tutte regioni, tranne l'ultima, del Centro-nord. In secondo luogo, nelle restanti regioni di quest'area nelle quali invece

**Tavola 1 - Istituti per minori e minori ospiti secondo le rilevazioni ISTAT 1999 e 2000 e Centro nazionale 2003 (valori assoluti)**

	Strutture	Minori ospiti
31 dicembre 1999	475	10.626
31 dicembre 2000	359	7.575
30 giugno 2003	215	2.633
Variazione 2000-1999	116	3.051
Variazione 2003-2000	144	4.942

**Figura 1 - Istituti per minori per regione al 30 giugno 2003**



sono ancora presenti istituti per minori, essi risultano numericamente assai limitati: il valore massimo è quello del Veneto, pari a dieci unità.

Gli istituti per minori, di conseguenza, oltre a collocarsi essenzialmente nelle regioni del Sud e nelle Isole si concentrano in tali zone del Paese in misura decisamente anche più cospicua. Di fatto vi si trovano 167 strutture su 215, vale a dire oltre tre quarti delle strutture complessivamente censite. Una discreta differenziazione in termini quantitativi si riscontra anche fra le regioni del Sud, dove si passa dal valore minimo di sei istituti della Basilicata a (escludendo l'area insulare) quello massimo di 35 della Puglia. In assoluto la regione che presenta il maggior numero di strutture è comunque la Sicilia, con 63 istituti per minori; al contrario, quella con l'ammontare più piccolo è il Friuli-Venezia Giulia che ne ha soltanto una.

Relativamente all'ampiezza degli istituti censiti in termini di capacità ricettiva – ovvero di disponibilità di posti letto e quindi di possibilità di accoglienza – a livello nazionale si determina un numero medio di posti per struttura uguale a 28. Un valore che in alcune regioni (Basilicata, Campania, Lazio, Lombardia, Umbria e Sicilia) risulta superato e in taluni casi anche cospicuamente, come nel caso dell'Umbria che ha un numero medio di 48 posti ottenendo così il primato assoluto, o la Basilicata e la Campania che hanno entrambe un valore medio uguale a 41 posti. Viceversa, in altre sei regioni (Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Marche, Puglia, Sardegna e Veneto) il numero medio di posti si colloca al di sotto del dato medio nazionale e tra queste, in particolare, si distinguono le Marche la cui capacità ricettiva media, pari a 14 posti, è la più bassa di tutte. Oltre a un campo di variazione molto ampio, uguale cioè a 34, data la differenza tra il valore medio massimo (48) e il valore medio minimo (14) della distribuzione, si pongono diversità interregionali alquanto significative anche in termini relativi. Considerando, infatti, la disponibilità di posti letto sul territorio nazionale si va dal 30,2% ricoperto dalla sola Sicilia allo 0,4% del Friuli-Venezia Giulia, che non a caso sono le regioni rispettivamente con il maggiore e il minore numero di strutture.

In prima approssimazione alla numerosità regionale degli istituti sembra corrispondere quella dei minori ospitati. 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 tredici minori ospitati nel suo unico istituto (vedi tavola 2).

La differenza significativa interregionale che sussiste rispetto alla diffusione territoriale degli istituti per minori, riguardo sia alla loro concentrazione sia all'effettivo utilizzo, è ulteriormente riscontrabile valutando la rilevanza di ogni singola realtà data la popolazione minorile



che vi risiede. Di fronte a un dato nazionale dell'incidenza di posti disponibili sulla popolazione minorile, uguale a quasi otto posti per 10.000 minori, vi sono infatti sei regioni (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia e Umbria) che presentano valori decisamente maggiori e alcune anche in misura molto consistente, come nel caso della Basilicata il cui valore è quasi tre volte superiore a quello medio nazionale, o dell'Umbria e della Sicilia dove per entrambi è due volte tanto (vedi tavola 3). Al contrario, le regioni che si pongono al di sotto della grandezza media nazionale per lo più se ne distanziano decisamente: a parte l'Abruzzo e il Lazio la cui incidenza è rispettivamente pari a sette e cinque posti per 10.000 minori, per le altre regioni l'incidenza raggiunge valori uguali o inferiori addirittura ai tre posti su 10.000 minori.

Riferendosi, invece, al 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 che segnala la presenza di tre bambini e adolescenti in istituto ogni 10.000 minori, anche nello specifico risulta superata specialmente dalle regioni del Sud e dalla Sicilia, sebbene al primo posto si ponga l'Umbria presentando un valore più di due volte maggiore.

Allo stato delle cose, data una simile situazione, sembra dunque plausibile presumere che in effetti 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.

**Tavola 2 - Istituti per minori e minori presenti al 30 giugno 2003 per regione**

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

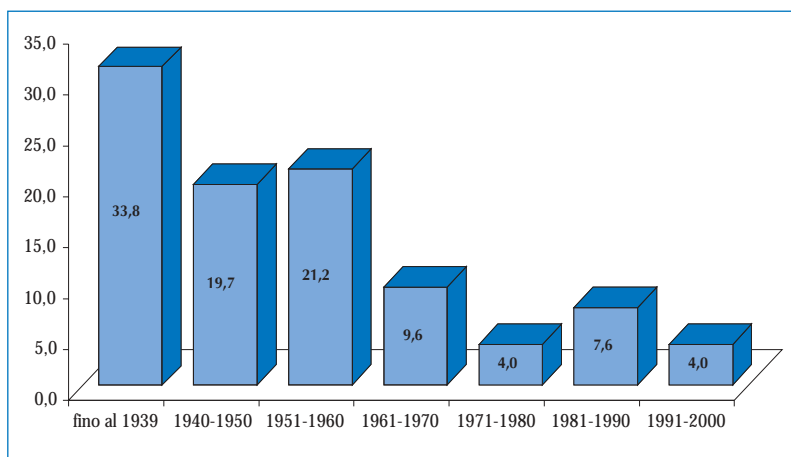
## 2. Natura giuridica delle strutture ed enti gestori

I 215 istituti per minori censiti dall'indagine nella stragrande maggioranza dei casi si rivelano allo stesso tempo le strutture effettive che realizzano l'accoglienza di bambini e adolescenti e le realtà giuridico-legali che hanno promosso l'attività di accoglienza residenziale. In altri termini, tra le singole unità operative e gli enti gestori sembra vi sia per lo più corrispondenza piuttosto che un rapporto distinto. La natura giuridica dell'ente titolare è, infatti, per la quasi totalità di tipo privato: precisamente nove istituti su dieci. Una proporzione che si ritrova quasi similmente in tutte le regioni, anzi, in alcune la presenza pubblica è anche del tutto mancante come in Lombardia, Umbria, Marche, Basilicata, Calabria e Sardegna. Non a caso, focalizzando l'attenzione sulla tipologia dell'ente gestore, emerge che l'82% circa degli istituti per minori è gestito da enti religiosi. Un valore estremamente elevato che in ben cinque realtà regionali addirittura viene superato: tra queste spiccano senza dubbio l'Umbria dove quattro istituti su quattro sono gestiti da enti religiosi e quasi analogamente la Calabria e la Lombardia rispettivamente con 29 istituti su 30 e 7 su 8 tenuti, appunto, in gestione da enti religiosi.

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

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

Figura 2 - Istituti per minori secondo l'anno di istituzione (valori percentuali)



Nel numero assai contenuto di istituti gestiti da enti pubblici, la quota più rilevante attiene alle IPAB (istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza), pari al 7,2% del totale. Data la situazione non stupisce, dunque, che la maggioranza degli istituti abbia avviato l'attività di accoglienza nei periodi storici più lontani: poco più di un terzo prima del 1939 e un altro 20% circa negli anni Quaranta e Cinquanta. Nel complesso quasi tre istituti su quattro sono stati attivati entro il 1960 (vedi figura 2).

Il ruolo giocato nel corso del tempo e in particolare in un passato remoto dalle istituzioni religiose per lo sviluppo e la diffusione degli istituti per minori, come noto, è stato d'altra parte notevole. La presenza del privato sociale nel campo dell'accoglienza residenziale dei minori, al contrario, è una realtà più recente e comunque incentrata soprattutto su strutture con caratteristiche residenziali diverse da quella in esame. Il numero alquanto contenuto di istituti per minori di recente attivazione ne è una possibile conferma.

### 3. Caratterizzazione dell'accoglienza

Il consolidamento dell'esperienza di accoglienza residenziale compiuto nel tempo dagli istituti per minori trova un ulteriore riscontro nel fatto che quasi tutte le strutture censite, a eccezione di sette (cui se ne affiancano al più altre otto che non hanno indicato alcuna informazione al riguardo), hanno un'autorizzazione specifica o uno specifico riconoscimento ufficiale per l'accoglienza residenziale dei minori. Nonostante l'autorizzazione al funzionamento non sia sempre prerogativa della Regione ma almeno in alcune regioni possa essere

data anche da altri enti pubblici come il Comune, la Provincia o le aziende sanitarie locali, nel contesto considerato in tre istituti per minori su quattro essa proviene proprio dalla Regione. Fra le altre amministrazioni pubbliche è il Comune che si rende in questo senso responsabile, avendo autorizzato il 12% degli istituti.

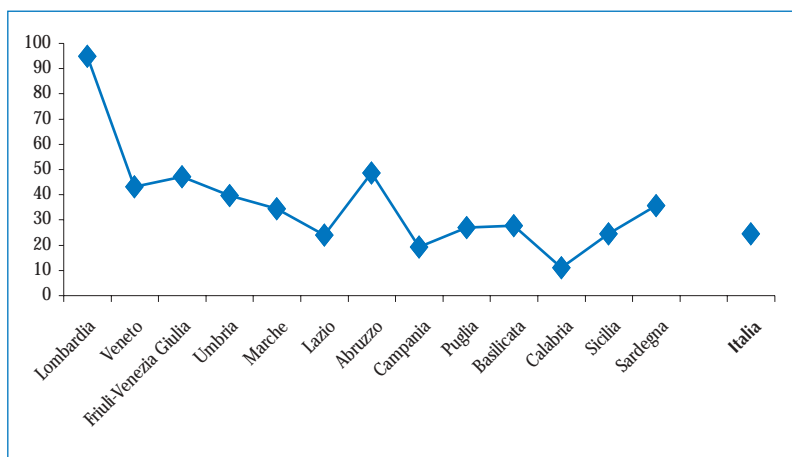
Data una simile situazione non stupisce che, a esclusione di quanti non hanno fornito indicazioni in proposito (ovvero il 13% circa), la stragrande maggioranza degli istituti per minori (cioè l'87%) abbia rapporti convenzionali con qualche ente pubblico. E in diversi casi sembra vi sia più di una convenzione, come è possibile supporre in base al fatto che il numero di convenzioni (desunto tramite una specifica domanda articolata in dodici categorie di risposta non esclusive) è sensibilmente maggiore rispetto a quello degli istituti. L'ente pubblico con il quale sono stati prevalentemente instaurati rapporti convenzionali è il Comune: più della metà degli istituti (ovvero il 51,2%) ha rapporti con il Comune nel quale è collocata la struttura di accoglienza e più di un terzo con altri Comuni. A fianco di questi, benché in misura minore, sussiste anche un 19% circa di istituti che ha una convenzione con la Regione. In linea con quanto poteva essere atteso, la presenza delle altre possibili amministrazioni pubbliche risulta, viceversa, decisamente assai contenuta.

Strettamente connesso a tali questioni e in particolare al convenzionamento è l'aspetto del contributo economico per l'accoglienza residenziale, una tematica difficilmente percepibile nella sua interezza data la varietà di condizioni esistente. Il sussistere di contesti differenti con esigenze, bisogni e domande diverse e specialmente la mancanza a livello nazionale di parametri e standard di riferimento fanno sì che la realtà sia, infatti, davvero fortemente variegata. Dal confronto fra retta giornaliera unica e rette giornaliere differenziate, la prima è la via nettamente più praticata: di fatto da oltre due terzi degli istituti per minori.

A livello nazionale il valore medio della "retta giornaliera unica" si attesta intorno ai 24 euro; tuttavia, il campo di variazione è molto ampio dato che va da un minimo di cinque euro a un massimo di 155 euro e questo non fa che confermare l'estrema variabilità di situazioni presente nel Paese.

Relativamente alle "rette giornaliere differenziate", focalizzando l'attenzione per prima cosa sulla "minima" si rileva innanzitutto che essa oltre ad avere un campo di variazione meno ampio di quello precedente (andando da un minimo di due a un massimo di 98 euro) ha un ammontare medio di circa 28 euro e dunque maggiore di quello della retta unica. Un valore, però, a sua volta largamente superato da quello della "retta differenziata massima" che si aggira attorno ai 43

Figura 3 - Valore medio della retta giornaliera unica



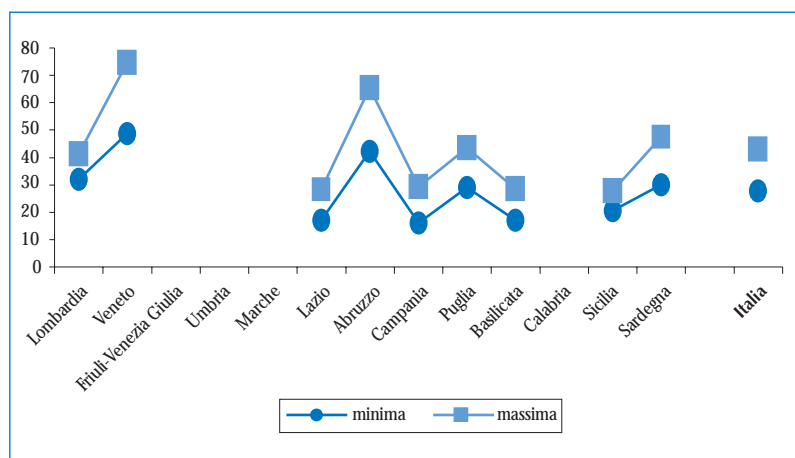
euro. Anche in quest'ultima circostanza sussiste comunque un'estrema varietà di condizioni dato che il range va da cinque a 121 euro.

D'altra parte, considerando distintamente le realtà regionali, le differenze che emergono sono alquanto significative. Riferendosi innanzitutto alla "retta giornaliera unica" si rileva un ventaglio di situazioni che va da regioni con valori medi che si pongono al di sotto del dato nazionale, come la Campania e la Calabria (tra l'altro quest'ultima internamente molto uniforme visto il campo di variazione addirittura pari a zero), a regioni quasi in linea – come il Lazio e la Sicilia – fino a regioni con valori medi superiori da qualche euro fino a 70 euro circa, come nel caso della Lombardia che con la sua retta media giornaliera di 94,67 euro detiene in questo senso il primato, anche se il suo campo di variazione è il più esteso (visto che va da 46 a 155 euro) e dunque ha al suo interno situazioni fortemente differenziate (vedi figura 3).

Le regioni che presentano scarsa o nulla variabilità interna, oltre alla Calabria, risultano essere il Veneto – anch'esso con un campo di variazione pari a zero – e l'Umbria, l'Abruzzo e la Basilicata, con un campo di variazione rispettivamente uguale a uno, tre e cinque euro. Peraltro, la Calabria, il Friuli-Venezia Giulia, l'Umbria e le Marche sono le uniche regioni i cui istituti per minori hanno tutti esclusivamente la retta unica.

Riguardo, invece, alla "retta giornaliera differenziata minima", quattro regioni (Lazio, Campania, Basilicata e Sicilia) hanno contributi medi inferiori al valore nazionale; la Puglia per lo più si allinea e le restanti regioni si collocano al di sopra, benché in misura non così

Figura 4 - Valore medio della retta giornaliera minima e massima per regione



ampia come riscontrato nella circostanza della retta giornaliera unica (vedi figura 4). A parte la Basilicata che non mostra differenze al suo interno (avendo il campo di variazione uguale a zero) e la Sardegna che ne ha ma irrilevanti, le altre regioni presentano una discreta varietà interna, la più intensa delle quali è quella del Veneto il cui range va da tre a 98 euro. Infine, rispetto alla “retta giornaliera differenziata massima” i valori medi inferiori al dato nazionale (relativi a Lazio, Campania, Basilicata e Sicilia) in questo caso sono in proporzione molto più bassi che in precedenza. Ma qui più che altrove il dato medio sembra effettivamente soltanto indicativo, visto che l’ampiezza dei singoli campi di variazione regionali, a parte quella della Sicilia, è davvero ovunque estremamente elevata.

Alla luce di quanto complessivamente osservato emerge con una certa evidenza come di fatto tra Nord e Sud ci sia una differenza alquanto marcata rispetto al contributo economico giornaliero: l’ammontare medio delle rette al Nord, infatti, oltre a essere superiore lo è in misura molto elevata e, parallelamente, al Sud non solo è più basso ma lo è anche di molto.

#### 4. Capacità ricettiva e accoglienza effettiva

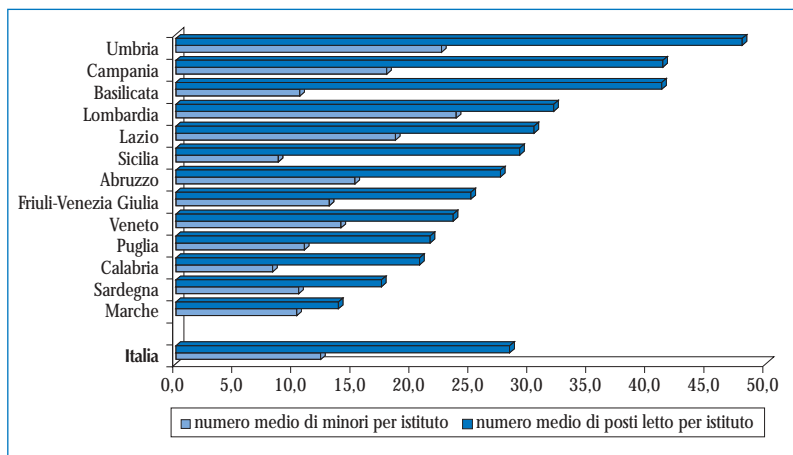
Il rapporto che sembra sussistere fra tipo di accoglienza residenziale offerta ed esigenze effettive di accoglienza si rivela alquanto particolare. A livello generale, a un’ampia capacità ricettiva si affianca un utilizzo decisamente contenuto, tanto che sembrerebbe quasi più opportuno parlare di sottoutilizzo: di fronte a una disponibilità media di 28 minori si ha infatti una presenza media di bambini e adolescen-

ti pari a 12. Questo significa che più della metà dei posti disponibili all'accoglienza non viene utilizzata.

La situazione ovviamente non è uniforme sul territorio anche se tendenzialmente presenta per lo più il medesimo stato. A parte le Marche e la Lombardia dove si ha un rapporto di disponibilità media di circa un posto letto per minore accolto, le altre regioni riflettono contesti caratterizzati in questo senso da minor adeguatezza. Tra esse si distinguono, in particolare, Basilicata e Sicilia dove il rapporto è rispettivamente di circa quattro posti letto per minore, per la prima, e di tre posti letto per minore, per la seconda. Seguono poi Calabria, Campania, Umbria e Puglia con un'intensità un po' oltre il valore medio generale (vedi figura 5). Non a caso queste regioni sono le stesse che (come osservato in precedenza) registrano le incidenze più elevate di posti letto sulla popolazione minorile residente.

Al riguardo, i fattori che potenzialmente possono influire o che influiscono su una simile situazione sono molteplici e di natura differente, come per esempio la singolare distribuzione regionale degli istituti, l'ammontare della popolazione minorile residente per regione, le variazioni demografiche verificatesi in maniera diversa nelle varie regioni, la capacità ricettiva delle strutture, fino a specifici fattori territoriali che rimandano peraltro ad altri di ordine per lo più culturale e sociale. Di conseguenza, non è fattibile poterne rendere conto in maniera esaustiva. In ogni caso, rifacendosi alla presenza reale di bambini e adolescenti, quindi all'effettivo utilizzo, si rileva che al 30 giugno 2003 esso è nel complesso assai ridotto dato che

**Figura 5 - Numero medio di minori e numero medio di posti letto per istituto e per regione (valori percentuali)**

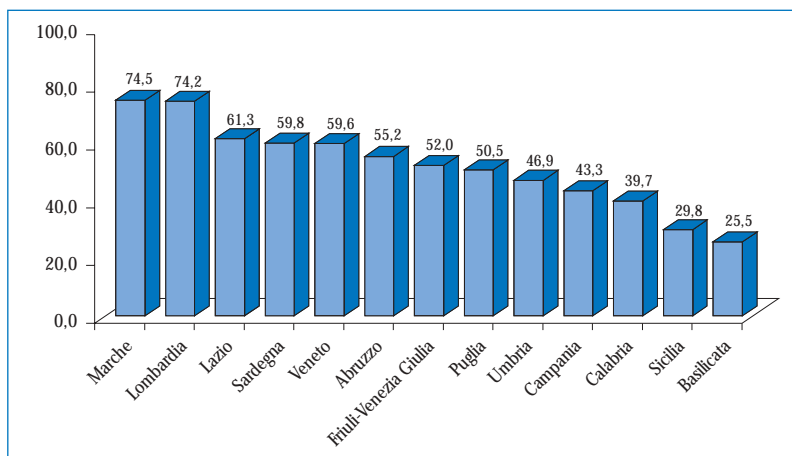


non raggiunge neanche la metà della capienza potenziale: in pratica, su cento posti letto disponibili a livello nazionale ne sono utilizzati solamente 43, in altre parole 57 risultano in eccesso.

Tuttavia, considerando distintamente le singole realtà regionali, la situazione che emerge ancora una volta è alquanto eterogenea e peraltro nella maggior parte dei casi il tasso di effettivo utilizzo<sup>1</sup> risulta più elevato di quello nazionale. Facendo una classifica in ordine decrescente si collocano ai primi posti (coerentemente con quanto finora emerso) le Marche e la Lombardia, entrambe con un tasso di effettivo utilizzo di circa il 75%, seguite a una certa distanza da Lazio, Sardegna e Veneto dove il tasso si colloca intorno al 60% (vedi figura 6).

Procedendo poi in successione, se da una parte per Abruzzo, Friuli-Venezia Giulia, Puglia e Umbria tra la percentuale di utilizzo e la percentuale di non utilizzo non sussistono differenze significative visto che si aggirano attorno al 50%, e d'altra parte la Campania si pone pienamente in linea al valore nazionale, le restanti regioni ovvero Basilicata, Calabria e Sicilia registrano un tasso di effettivo utilizzo inferiore a quello nazionale: di circa tre punti percentuali la Calabria ma le altre due regioni di ben oltre dieci punti percentuali. In Sicilia si determina un tasso di utilizzo del 29,8% e in Basilicata addirittura

**Figura 6 - Tasso di utilizzo effettivo e tasso di non utilizzo per regione (valori percentuali)**



<sup>1</sup> Il "tasso di effettivo utilizzo" si ottiene rapportando il numero di minori ospiti al numero di posti letto disponibili mentre il "tasso di non utilizzo" si determina rapportando la differenza tra il numero di posti letto disponibili e il numero di minori ospiti, al totale di posti letto disponibili.



del 25,5%; non a caso, proprio queste sono le regioni con l'incidenza di posti disponibili sulla popolazione minorenni più elevata (come visto in precedenza nella tavola 3), che come tale rivela tendenzialmente una disponibilità di posti superiore alla richiesta potenziale.

Sulla base di quanto complessivamente emerso, la presenza contenuta di minorenni collocati in istituti per minori e lo scostamento che di fatto esiste fra la disponibilità nel numero di accoglienze possibili – vale a dire la capacità ricettiva delle strutture – e l'ospitalità che effettivamente si realizza oltre a confermare i cambiamenti avvenuti in questi decenni – in particolare nell'indirizzare il collocamento di bambini e adolescenti verso comunità residenziali più piccole – sono senza dubbio segnali molto positivi e che sostengono l'utilità dell'azione intrapresa finora nei confronti della deistituzionalizzazione.

Tuttavia, su un altro versante, il fatto che la situazione nell'insieme sia caratterizzata per lo più da una presenza effettiva di minori sensibilmente inferiore alla disponibilità complessiva evidenzia con una certa chiarezza l'incongruenza che tuttora sussiste soprattutto riguardo al dover sostenere sistemi adeguati a una particolare ricettività, pur gestendo una presenza di accoglienze al di sotto delle aspettative. All'opportunità prima, e la necessità poi, di procedere verso una riconversione – se non addirittura una chiusura – degli istituti per minori sembrerebbe, dunque, doversi affiancare anche la ragionevolezza.

## 5. Il personale

In linea con quanto poteva essere atteso, gli operatori impegnati negli istituti per minori sono diversi in termini di professionalità coinvolte e, sulla base delle informazioni raccolte, essi risultano numerosi anche in termini quantitativi. La questione relativa alla presenza del personale è comunque complessa dato che abbraccia più versanti: da quello educativo-formativo – che di fatto è poi poliedrico – fino a quello organizzativo contraddistinto da impegni propri del quotidiano che riguardano sia la gestione dell'ordinario sia i contatti e i rapporti con le strutture del territorio tra cui, in particolare, i servizi sociali. Oltretutto, le forme di impiego e di collaborazione si realizzano secondo modalità alquanto differenziate: dagli incarichi professionali a tempo ridotto, alle collaborazioni a tempo pieno, fino a occupazioni non regolamentate contrattualmente relative ai soggetti che vivono all'interno della struttura e si dedicano, quindi, alla vita dell'istituto al di là di disposizioni specificamente normate. Sulla base di tutto questo, rendere pienamente conto di quale sia la realtà e come effettivamente si caratterizzi il quadro complessivo è, dunque, impraticabile. Eventualmente, facendo riferimento ai soggetti impe-

gnati nella struttura “tutti i giorni”, è possibile evidenziare alcuni elementi indicativi che ne tratteggiano le sfumature maggiori.

Innanzitutto, considerando che gli operatori occupati tutti i giorni risultano globalmente in termini assoluti 2018, si determina una presenza media adulta uguale a circa nove persone per istituto. Rispetto al numero di minori, il discorso invece si differenzia tra un rapporto potenziale e un rapporto effettivo, ovvero tra quanto previsto in via di principio e ciò che invece sussiste di fatto. Così, riferendosi per prima cosa al numero di posti disponibili per l'accoglienza di bambini e adolescenti, si calcola un rapporto di circa un adulto ogni tre minori potenzialmente ospitabili; mentre rispetto all'ammontare di minorenni realmente presenti al 30 giugno 2003 si ha un rapporto molto più intenso, di circa uno a uno, vale a dire un adulto per ogni minore ospite. In entrambi i casi, si tratta di valori che danno un certo conforto, benché vadano assunti ugualmente soltanto come indicativi di una tendenza, visto che non permettono di andare oltre, approfondendo, per esempio, se quel riferimento adulto che ha mediamente ogni minore sia per lo più affettivo, educativo o costituisca unicamente una presenza.

Tra l'altro, esaminando la tipologia del personale coinvolto si rileva che le figure maggiormente presenti sono rappresentate dagli educatori che nell'insieme ammontano a 660 (di cui 301 educatori professionali e 359 educatori con altri titoli): un dato che porta quindi a registrare una presenza media di un educatore ogni quattro minori. A essi seguono in successione gli operatori di base, cioè quelle figure professionali specifiche – come il cuoco, l'inserviente, l'autista e via dicendo – non proprie di una struttura residenziale per minori ma in ogni caso necessarie e importanti. Tra le restanti figure professionali – a parte il coordinatore e il personale amministrativo che, proprio per la funzione che svolgono, intervengono in quasi tutte le strutture – le altre più presenti risultano gli assistenti sociali e gli assistenti sanitari.

Al di là di una specifica professionalità o funzione svolta, uno spazio di un certo rilievo è infine ricoperto dal volontariato, la cui entità di presenza porta a registrare il sussistere di almeno un volontario per istituto. Pur non sapendo se prevalentemente consista in un volontariato individuale e spontaneo oppure collettivo e organizzato, svolto in maniera saltuaria o sistematica, dalle informazioni complessivamente raccolte sembra comunque che si tratti di un supporto significativo complementare all'organico predisposto e presente, piuttosto che un'opportunità essenziale per coprire eventuali carenze di personale.

Sulla base degli elementi principali così evidenziati, la situazione complessiva del personale se in un'ottica essenzialmente quantitativa appare nell'insieme oltre che adeguata in linea con gli standard ri-

chiesti e quindi almeno in via di principio capace di andare incontro e soddisfare le esigenze dei minori accolti, in via di fatto non conoscendo i termini sostanziali del rapporto che intercorre tra personale e minori e dunque quali siano in realtà i riferimenti adulti su cui gli ospiti effettivamente possono contare, essa risulta difficilmente inquadrabile e, come tale, valutabile.

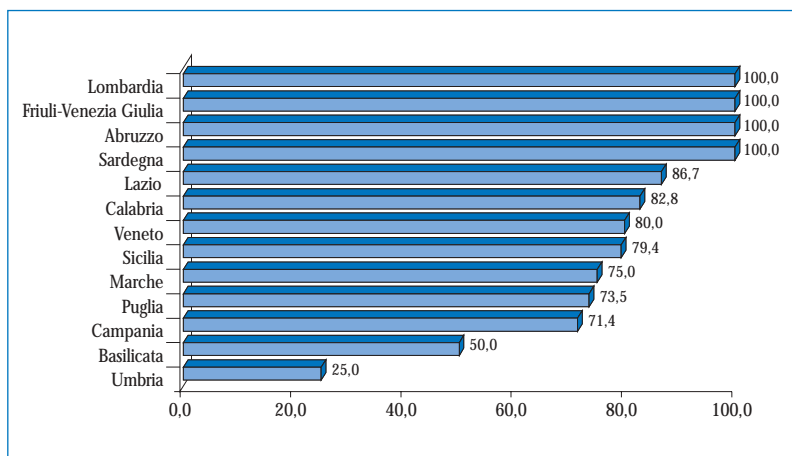
## 6. Verso il 31 dicembre 2006

Al 30 giugno 2003 e quindi precisamente a tre anni e mezzo di distanza dalla data ultima stabilita dalla legge 184/1983 (art. 2, comma 4, come modificato dalla legge 149/2001) per il superamento del ricovero in istituto dei bambini e degli adolescenti, lo stato relativo alla predisposizione o meno di un piano per la riconversione o la chiusura degli istituti per minori attualmente presenti in Italia sembra rivelare per lo più la complessità che circonda l'intero processo.

Innanzitutto, a fianco della stragrande maggioranza degli istituti che ha già previsto un piano di riorganizzazione da applicare entro il 2006 in relazione a quanto espresso dalla legge 184/1983, si colloca un 22% circa di istituti che, al contrario, non si è ancora messo in azione in alcun modo. Concentrandosi sulle specifiche realtà regionali, oltre a rilevare la presenza di ben quattro regioni – precisamente Abruzzo, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia e Sardegna – dove una nuova organizzazione è già preventivata addirittura per ogni istituto per minori che si trova sul territorio regionale, si riscontra che in termini quantitativi l'attivazione ha luogo in quasi tutte le regioni in maniera anche più consistente di quella registrata a livello generale. Tranne la Campania, le Marche e la Puglia – che in ogni caso si pongono, in questo senso, intorno al 70% – le altre regioni come la Calabria, il Lazio, la Sicilia e il Veneto procedono, infatti, secondo misure decisamente maggiori che coinvolgono cioè almeno quattro istituti per minori su cinque fra quelli presenti (vedi figura 7). Al contrario sull'altro versante si ritrova in primo luogo l'Umbria seguita, a una discreta distanza, dalla Basilicata: nella prima la previsione di un piano di riorganizzazione sussiste soltanto per un istituto su quattro fra quelli presenti; in Basilicata, invece, vi è una situazione assolutamente paritaria dato che degli istituti per minori registrati, metà si sono già attivati per una riorganizzazione e metà sono ancora fermi.

Circoscrivendo l'attenzione a quanti hanno fin da ora previsto un piano di riorganizzazione da mettere in atto entro il 2006, si rileva che, tra le diverse azioni progettate per portare a compimento l'intero processo, al momento quella predominante attiene propriamente al tipo di riconversione da realizzare. Al riguardo emerge che, in linea col dispositivo della legge 184/1983 – secondo il quale il ricovero in istituto deve essere superato se l'affidamento familiare risulta impossi-

Figura 7 - Istituti per minori secondo la previsione di un piano di riorganizzazione per regione (valori percentuali)

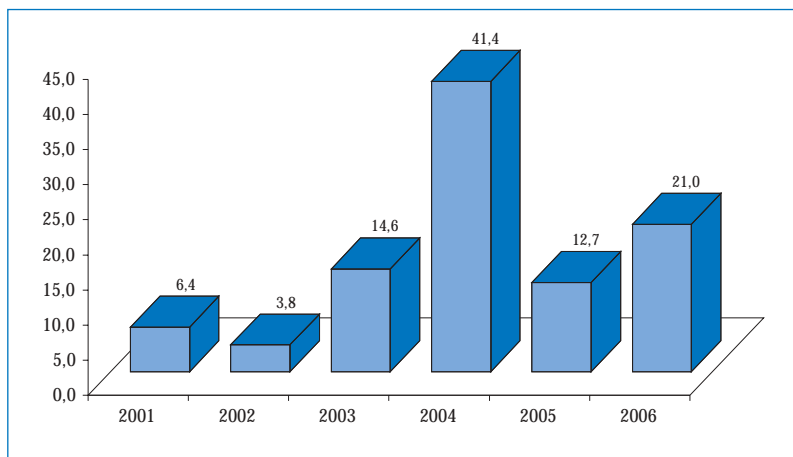


bile, con l’inserimento in “comunità di tipo familiare” – il numero maggiore di casi, ovvero poco meno della metà, ha già preventivato la creazione proprio di comunità familiari. Oltre un terzo degli istituti, invece, si indirizza verso altre tipologie di strutture e in particolare comunità alloggio e comunità educative, come viene precisato, anche se la prima fattispecie, almeno in via di principio (stando cioè alla classificazione dei presidi residenziali socioassistenziali delineata dal Ministro per la solidarietà sociale d’intesa con la Conferenza unificata) rientra nella categoria delle comunità educative: diversa è solo la denominazione. A parte queste opzioni, altre strategie o interventi eventualmente utili per la riorganizzazione, attualmente non mostrano particolare rilevanza.

In particolare, nonostante l’affidamento familiare sia riconosciuto dalla legge 149/2001 come via privilegiata per superare il ricovero in istituto, l’intenzione di attivarsi e quindi l’impegno sul campo per una sensibilizzazione per la sua promozione e realizzazione risultano al confronto alquanto contenuti. L’attivazione, per esempio, di campagne informative e di sensibilizzazione sul territorio riguardo all’istituto dell’affido familiare è stata prevista in circa un caso su dieci e, allo stesso modo, in termini quasi analoghi la previsione di collaborazione con gli enti locali al fine di promuovere e realizzare affidi familiari per i minori ospiti.

Al di là della complessità che si può presumere riguardo alle operazioni di riorganizzazione e quindi ai tempi richiesti per portarle a

Figura 8 - Istituti per minori secondo l'anno in cui è previsto l'inizio della riorganizzazione (valori percentuali)

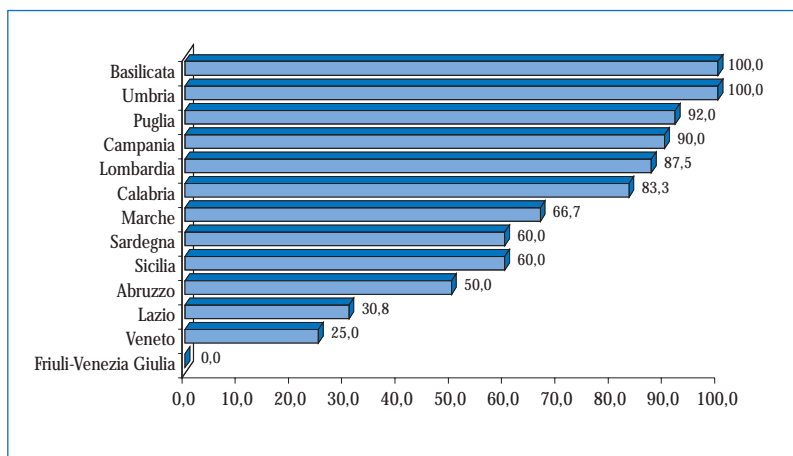


termine, in realtà il loro inizio è stato fissato prevalentemente (ovvero nel 41,4% dei casi) nel corso del 2004 e da parte di un terzo degli istituti per minori nel corso dei due anni successivi; addirittura soltanto nel 2006, anno della scadenza ultima fissata per legge, da ben il 21%. Quanti si sono resi già operativi costituiscono dunque la minoranza (vedi figura 8).

Peraltro, la tendenza a un approccio così trattenuto appare abbastanza generalizzata. Indipendentemente dalla tipologia di struttura residenziale che si intende creare, le operazioni nella maggioranza dei casi non saranno infatti avviate prima del 2004. Rispetto proprio alle comunità familiari che dovrebbero essere realizzate al posto degli istituti per minori, di 81 previste, 17 avranno la “posa della prima pietra” solamente nel corso del 2006.

Le difficoltà sia nella progettazione sia nella realizzazione 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. Oltretutto 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 stragrande maggioranza degli istituti deve affrontare la riconversione della struttura senza poter contare su alcuna sovvenzione particolare. Al riguardo se tale problematicità accomuna le diverse realtà regionali, ugualmente sono rintracciabili delle differenze alquanto significative. Innanzitutto 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

Figura 9 - Istituti per minori secondo la non disponibilità di finanziamento per regione (valori percentuali)



dall'altra: nelle prime due regioni, infatti, per nessuno di essi sussiste la possibilità di avere finanziamenti a sostegno delle spese di riorganizzazione e di conseguenza è tutto 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, in maniera diversa tutte estreme, vi sono situazioni più diversificate, per lo più in termini negativi data la scarsa disponibilità economica: in particolare Puglia, Campania, Lombardia e Calabria dove la problematica tocca la quasi totalità degli istituti presenti, ma anche in tutte le altre regioni a eccezione del Lazio e del Veneto dove il problema riguarda meno di un terzo delle strutture (vedi figura 9).

Gli istituti per minori che si trovano nella situazione opposta, ovvero 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 d'appartenenza.

Data la situazione complessiva non stupisce dunque che tra le difficoltà maggiori che il piano di riconversione dell'istituto comporta e che di fatto sono già emerse, predomini in assoluto proprio la scarsità di risorse finanziarie: un disagio forte segnalato da tre istituti per minori su cinque. In molte realtà (precisamente nel 40%) viene indicato anche il problema di reperire, appunto, dei finanziamenti *ad hoc*, cui segue a una certa distanza la difficoltà d'interazione con le amministrazioni.

Aspetti problematici di intensità differente e di natura diversa ma senza dubbio strettamente connessi e come tali quelli che più condizionano l'andamento e l'esito delle operazioni.

Sul versante completamente inverso, vale a dire inerente ai 46 istituti per minori che allo stato attuale delle cose non hanno ancora predisposto un piano di riorganizzazione da applicare entro il 2006, si rileva che nell'insieme questa mancata programmazione dipende in 14 casi dal fatto che è previsto o l'esaurimento delle accoglienze o la riconversione dell'edificio per interventi diversi dall'ospitalità di minorenni o addirittura la chiusura definitiva della struttura. Negli altri casi, invece, la ragione per lo più avanzata al riguardo attiene all'idea che un'azione in proposito sia al momento ancora prematura. Peraltro, c'è anche chi, benché in numero assai contenuto, addirittura spera in una proroga. Malgrado certe perplessità nascano spontanee, non avendo ulteriori elementi per mettere a fuoco tali situazioni non è possibile valutare adeguatamente né comprendere a pieno simili approcci. Ciononostante non può non essere messo in evidenza come questi modi di affrontare e risolvere la questione riguardino comunque e non certo indirettamente almeno centinaia di bambini e adolescenti per i quali deve essere appunto programmata e organizzata un'alternativa efficace e rispettosa del loro interesse primario. E il fatto che il numero sia contenuto non ne ridimensiona certo la rilevanza.

Nell'insieme, comunque, i dati caratterizzanti la situazione complessiva danno un certo conforto rispetto alla strada imboccata per trovare risposte sempre più adeguate per quei 2633 bambini e adolescenti ancora ospiti negli istituti per minori, ovvero per assicurarli un'accoglienza il più possibile di tipo familiare e garantirgli così il diritto a una crescita sana, equilibrata e serena.

## Le bambine e i bambini presenti negli istituti al 30 giugno 2003\*

*1. Le bambine e i bambini ospiti negli istituti; 2. L'età dei minorenni accolti; 3. Il contesto familiare; 4. La permanenza dei minorenni in istituto; 5. Il progetto educativo; 6. Gli incontri con i genitori; 7. I minorenni stranieri istituzionalizzati; 8. I bambini disabili istituzionalizzati; 9. L'istituzionalizzazione: quale risposta adeguata alle necessità dei minori?*

L'analisi iniziale dei bambini ospiti degli istituti induce innanzitutto a richiamare la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo che afferma il diritto fondamentale dei bambini a crescere nelle loro famiglie. Questa indagine, nel considerare i bambini "fuori dalla famiglia"<sup>1</sup>, evidenzia che i dati raccolti non sono di bambini "respinti" dalla loro famiglia, in quanto, di fatto, tutti ne hanno una che momentaneamente, per i motivi che approfondiremo nel corso dell'analisi, non se la sente di sostenere l'educazione e la crescita del proprio figlio. A sostegno di ciò possiamo fin da ora segnalare che, da una parte, non esistono (in circa il 90% dei casi analizzati) fattori di disagio delle bambine e dei bambini – come il possibile utilizzo di sostanze quali droga e alcol, oppure problematiche collegate alla devianza o a eventuali stati di gravidanza – tali da provocare l'ingresso nella struttura<sup>2</sup> e, dall'altra, che purtroppo le condizioni socioeconomiche della sfera familiare e sociale e le contraddizioni all'interno dell'ambito familiare pesano ancora sull'infanzia al punto da provocarne l'istituzionalizzazione e quindi il disagio e il malessere di cui i bambini sono i primi a soffrire.

Di conseguenza, nonostante i bambini allontanati precocemente rappresentino una reale emergenza, la carenza di un impegno puntuale nella prevenzione del disagio sociale e psicosociale sia della famiglia sia del ragazzo privilegia ancora una scelta inadeguata ai bisogni dei bambini.

\* Liuba Ghidotti, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

<sup>1</sup> Vedi la ricerca pubblicata in Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *I bambini e gli adolescenti "fuori dalla famiglia"*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 1999 (Questioni e documenti, n. 9).

<sup>2</sup> Se proprio vogliamo analizzare, l'unica voce che può avviarci a una riflessione riguarda una quota, seppure esigua di minori pari a 1,5% per i quali è stata ammessa una forma di devianza.

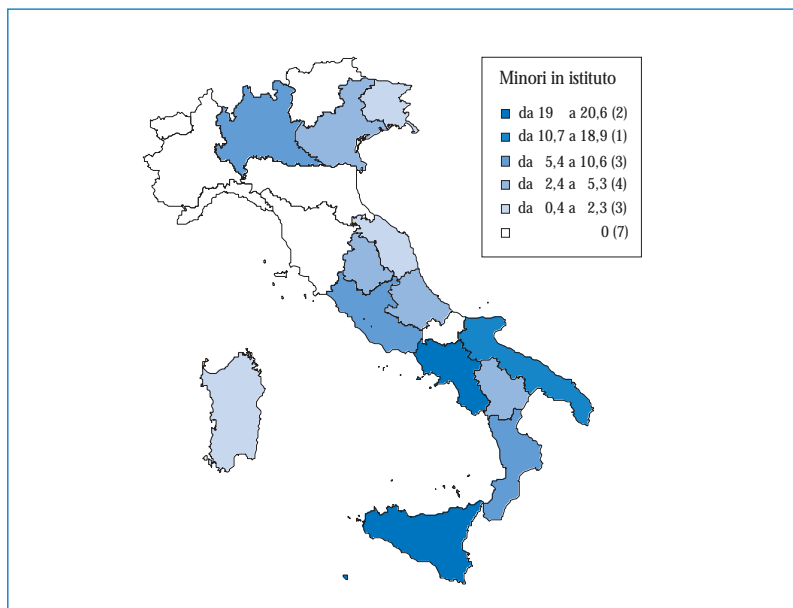


## 1. Le bambine e i bambini ospiti negli istituti

Se la tipologia di “istituto” viene definita nella ricerca sulla base di un'accoglienza elevata di minorenni e soprattutto dell'assenza del progetto educativo avviato dagli educatori in collaborazione con i servizi territoriali, con l'analisi dei dati andremo via via a scoprire le sofferenze, le mancanze o meglio ancora, semmai, le condizioni dei bambini e dei ragazzi che questa tipologia di struttura accoglie.

In linea generale possiamo considerare la chiusura dei cosiddetti istituti come un'evoluzione che deve includere da un lato la riorganizzazione e l'eventuale riconversione delle strutture e dall'altro la “sistemazione” degli ospiti in altre tipologie di strutture residenziali o diurne, o ancora meglio il rientro in famiglia. Al 30 giugno 2003 la fotografia dei minorenni complessivamente accolti nella tipologia presa in esame sono 2633. La figura 1 descrive i minorenni ospiti negli istituti per regione e mette in evidenza le due regioni con il maggior numero di bambini ospiti negli istituti, ovvero Sicilia e Campania con 547 e 500 (i cui valori percentuali si attestano rispettivamente al 20,5% e al 19% del totale). Seguono Puglia con 381 minorenni (pari al 14,5%), Lazio e Calabria (con rispettivamente 279, il 10,6%, e 246, il 9,4%). Le regioni che hanno un numero di ospiti intorno alle 90 unità sono Abruzzo e Umbria, pari circa al 3,5% del totale per entrambe.

**Figura 1 - Minori presenti negli istituti per minori per regione della struttura al 30 giugno 2003 (valori percentuali)**



Fra le prime riflessioni vediamo che i minori non sono strappati al loro territorio d'origine destinandoli a strutture di altre regioni: solamente la regione Abruzzo sposta un numero considerevole (sul totale regionale) pari a 15 ragazzi nella vicina Umbria. Il dato che si distingue è che le regioni dichiarate senza istituti hanno dei bambini residenti, anche se numericamente molto esigui, che sono stati ospitati da strutture di altre regioni: la Lombardia ospita i bambini di Piemonte, Liguria ed Emilia-Romagna, e il Lazio quelli di Veneto, Emilia-Romagna e Toscana.

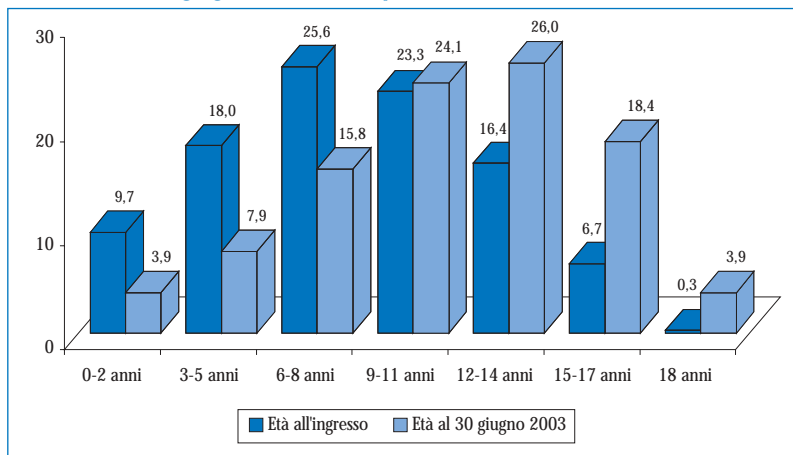
In relazione al genere non si riscontrano differenze sostanziali nelle presenze poiché il dato percentuale vede di poco superiore l'universo femminile con il 50,2% dei casi mentre quello maschile si attesta al 49,8%. Dei nostri 2633 minori ospiti negli istituti molto più dei tre quarti sono italiani; il rimanente è composto di 452 bambini stranieri, pari al 17,2% del totale. Complessivamente 185, ovvero il 7%, sono bambini e ragazzi disabili.

## 2. L'età dei minorenni accolti

La legge 4 maggio 1983, n. 184, *Diritto del minore ad una famiglia*, così come il titolo VIII del libro primo del codice civile – entrambi modificati dalla legge 149/2001 – ribadiscono il diritto dei minori a vivere e a essere educati nella propria famiglia e a privilegiare tipologie d'intervento in caso di temporanea impossibilità della stessa che diano priorità all'affidamento ad altra famiglia o a comunità di tipo familiare; si vieta, inoltre, esplicitamente l'inserimento di bambini d'età inferiore ai sei anni in istituti e si dispone che entro il 31 dicembre 2006 sia definitivamente superata la prassi del ricovero in tali strutture.

La stessa legge di riforma dei servizi sociali (legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*) all'art. 22, comma 3, dispone che «Ai fini di cui all'articolo 11 e per favorire la deistituzionalizzazione, i servizi e le strutture a ciclo residenziale destinati all'accoglienza dei minori devono essere organizzati esclusivamente nella forma di strutture comunitarie di tipo familiare». Nonostante ciò i minorenni presenti in istituto che avevano da zero a cinque anni al momento dell'ingresso sono il 27,8%, dei quali una quota rilevante pari a quasi il 10% è entrata negli istituti quando aveva meno di due anni. Un dato allarmante di una situazione che certo poteva essere già in evoluzione tenuto conto che viene riferita anche antecedentemente alla legge 149/2001. Inoltre, se guardiamo ai minori presenti per questa fascia d'età al 30 giugno 2003, quella di 0-5 anni risulta complessivamente dell'11,8% (comprensiva della fascia 0-2 che raggiunge quasi il 4%). In modo particolare, come si vede nella figura 2, la classe d'età più significativa all'ingresso nella struttura è quella di 6-8 anni con il 25,6%, seguita a poca distanza dalla 9-11 anni

Figura 2 - Minori presenti negli istituti per minori per classe d'età all'ingresso e al 30 giugno 2003 (valori percentuali)



con il 23,3%. Per le stesse classi d'età presenti al 30 giugno 2003 la figura individua che quasi il 26% dei minori aveva un'età compresa fra 12 e 14 anni e oltre il 18% aveva fra 15 e 17 anni. Infine, alla maggiore età arriva il 4% dei ragazzi.

Si può affermare che, almeno in alcuni casi, i bambini diventano ragazzi e anche un po' adulti negli istituti e dunque l'obiettivo di un rientro in famiglia non viene pienamente conseguito.

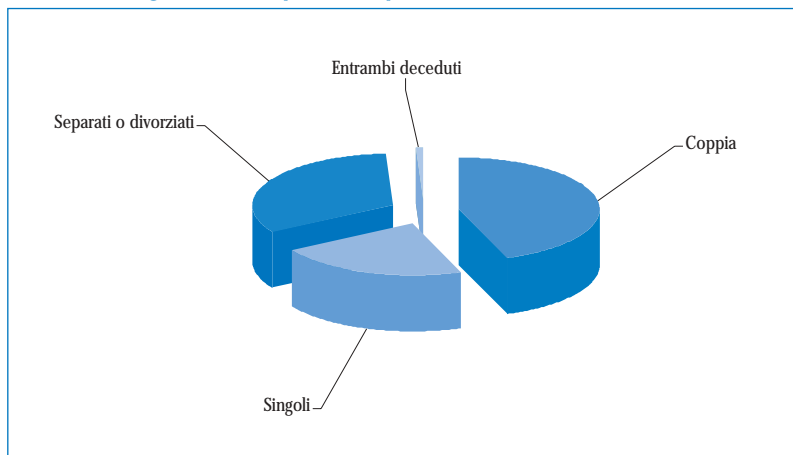
### 3. Il contesto familiare La condizione dei genitori

La letteratura riferisce che ogni contesto familiare teoricamente dovrebbe sostenere la salute fisica e psicologica del bambino per lo sviluppo delle sue potenzialità. I genitori dei minorenni accolti negli istituti, come si vede nella figura 3, in quasi il 55% dei casi hanno una condizione di famiglia monoparentale al cui interno i separati o divorziati sono il 32,8% e i singoli il 22,1%. Il 44,3% ha una condizione di coppia. Sono deceduti entrambi i genitori quasi nell'1% dei casi.

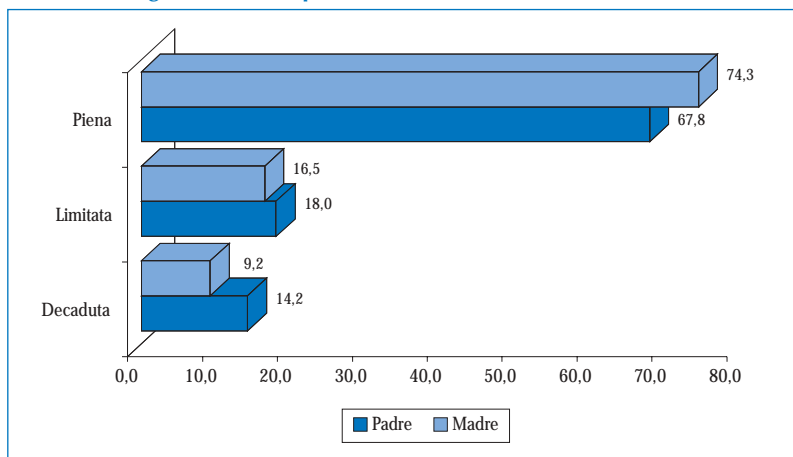
Già da questa prima lettura è possibile intravedere le radici di una gestione familiare più difficile e complessa proprio perché il genitore "solo" deve fare fronte alle problematiche emergenti a livello economico, abitativo, occupazionale e quindi anche finanziario.

Globalmente gli operatori, hanno dichiarato di conoscere più la madre del padre (vale a dire oltre l'83% delle madri contro il 67% dei padri) e di non avere notizie di poco oltre il 10% delle madri e del 21,2% dei padri. Se colleghiamo quest'ultimo dato alla quota di genitori su cui gli operatori non hanno proprio fornito alcuna rispo-

**Figura 3 - Minori presenti negli istituti per minori secondo la condizione dei genitori (composizione percentuale)**



**Figura 4 - Minori presenti negli istituti per minori secondo la potestà dei genitori (valori percentuali)**



sta (l'11,5% dei padri e il 6,1% delle madri), si tratteggia una dimensione di lieve scollamento tra istituto e ambito familiare.

In merito alla riflessione appena affrontata sulla condizione familiare, la potestà dei genitori (vedi figura 4) è piena per quasi il 68% di entrambi i genitori e in particolare risulta che è piena per quasi i due terzi delle madri; è limitata per il 18% dei padri e il 16,5% delle madri; è decaduta per poco oltre il 14% dei padri e il 9,2% delle madri.

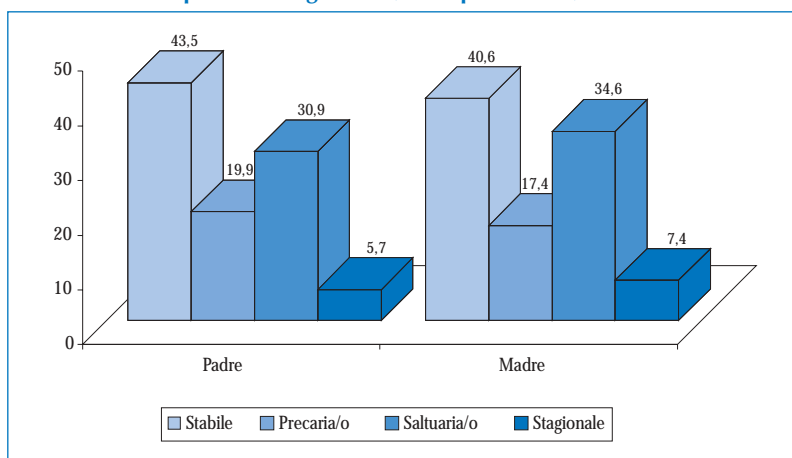
In sostanza, affrontare il disagio familiare collegato all'insieme dei diritti e dei doveri verso i figli che i genitori devono avere in condizioni "normali", sottolinea come la decaduta o limitata potestà possa rappresentare un problema ulteriore e una causa d'inserimento del minore in istituto.

### L'occupazione dei genitori

Complessivamente i padri sono più occupati delle madri (quasi il 70% contro poco più del 40%), ma ciò che emerge con chiarezza è che gli operatori intervistati non hanno fornito informazioni circa l'occupazione di poco più del 25% dei padri e del 13,6% delle madri. Questo fatto si ricollega alla riflessione sulla distanza che sembra esserci tra istituto e famiglia, ovvero una sorta di "distrazione" degli operatori nel perseguire il "rientro" in famiglia.

Nella valutazione del tipo di occupazione si evidenzia, nella figura seguente, innanzitutto la stabilità per oltre il 40% sia dei padri sia delle madri (rispettivamente il 43,5% e il 40,6%). La tipologia saltuaria è riservata a una quota abbastanza rilevante sia di madri, il 34,7%, sia di padri, il 30,9%. Il lavoro precario occupa il 19,9% dei padri e il 17,4% delle madri. In misura molto inferiore i lavori stagionali appartengono al 7,4% delle madri e al 5,7% dei padri.

Figura 5 - Minori presenti negli istituti per minori secondo la tipologia di occupazione dei genitori (valori percentuali)



### La provenienza dei minorenni in istituto

All'inserimento in istituto oltre l'81% dei bambini proviene dall'ambito familiare e, di questi, quasi il 4% da altri parenti. Considerato nell'insieme, quasi il 13% proviene da altro tipo di struttura, comprensiva di oltre il 7% che arriva da altro istituto e il 2,5% da altra comunità di pronta accoglienza. Il dato è speculare all'approfondi-

mento circa le motivazioni verso l'istituzionalizzazione; infatti come vedremo le carenze economiche e quindi la mancanza di mezzi finanziari spinge la famiglia ad "appoggiare" temporaneamente il bambino nella struttura.

### I motivi dell'istituzionalizzazione

La legge 184/1983, art. 1, comma 2, ci dice che «Le condizioni di indigenza dei genitori o del genitore esercente la potestà genitoriale non possono essere di ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia. A tal fine a favore della famiglia sono disposti interventi di sostegno e di aiuto»; solo «Quando la famiglia non è in grado di provvedere alla crescita e all'educazione del minore, si applicano gli istituti di cui alla presente legge» (art. 1, comma 4).

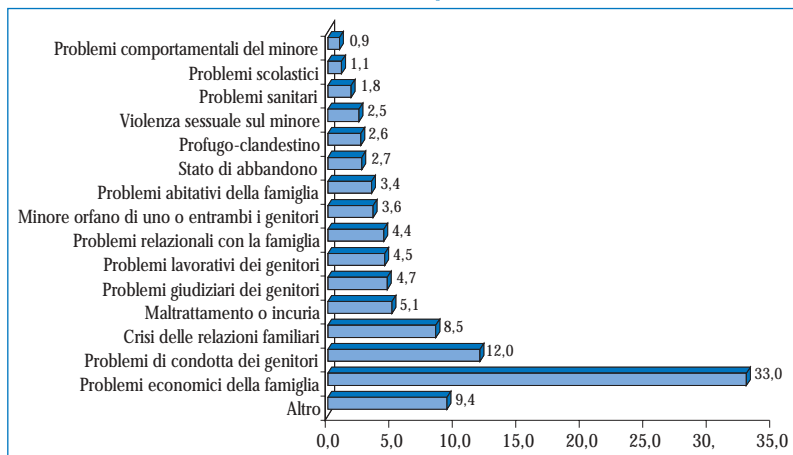
L'analisi dei motivi che hanno determinato l'ingresso in istituto dei minorenni ancora una volta, così come rilevato dalla precedente ricerca del Centro nazionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza<sup>3</sup>, non è unica, in quanto le problematiche complesse e intersecate sottolineano la varietà delle situazioni di disagio che riguardano i minorenni e le loro famiglie. Fra queste rientrano:

- la dimensione economica della famiglia;
- la dimensione relazionale tra genitori e figli (relazione educativa della famiglia carente);
- la dimensione di svantaggio;
- la dimensione relativa ai problemi del minore stesso.

I motivi prevalenti dell'inserimento dei bambini in istituto (come si vede nella figura 6) sono legati ai problemi economici, lavorativi e abitativi della famiglia (che complessivamente superano di poco il 40%) che rappresentano rispettivamente i primi il 33%, i secondi il 4,7% e i terzi il 2,7% del totale. Questo, ancora una volta, la dice lunga sull'utilizzo dello strumento dell'istituzionalizzazione che sembra esprimere la mancanza di interventi nel campo del sostegno alla genitorialità, inteso anche come sostegno per la casa e il lavoro. Il secondo motivo è rappresentato dai problemi di condotta del genitore, pari al 12%, a cui possiamo associare la quota del 4,5% relativa ai problemi giudiziari. Le crisi delle relazioni familiari unitamente ai problemi relazionali del minorenne con la famiglia superano l'8%; sono, poi, richiamati anche maltrattamento e incuria e la violenza sul minore, ancora significativi in quanto raggiungono i primi un valore di poco superiore al 5% e la seconda il 2,5%. Le cause collegate ai problemi

<sup>3</sup> In Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *I bambini e gli adolescenti "fuori dalla famiglia"*, cit.

Figura 6 - Minori presenti negli istituti per minori secondo i motivi dell'istituzionalizzazione (valori percentuali)



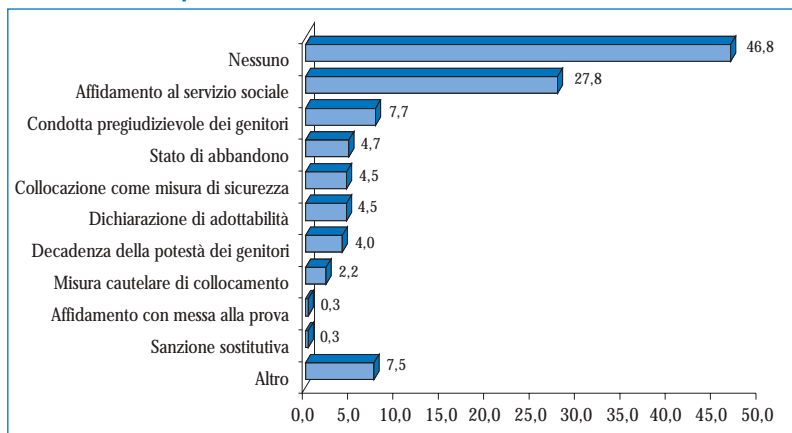
del minore stesso non sono significativamente importanti poiché rappresentano poco più dell'1% delle cause dell'inserimento in struttura.

In quasi tutte le fasce d'età individuate pesano i problemi di tipo economico, lavorativo e abitativo; in modo particolare, così come dall'analisi globale, i primi sono molto importanti per la fascia 6-8 anni e meno per quella 15-17 anni (rispettivamente del 41,4% e del 31,7%). I problemi di condotta dei genitori risultano decisivi per l'inserimento dei ragazzi alla soglia della maggiore età e di quelli di pochi mesi di vita, così come anche per questi ultimi incidono l'incuria e il maltrattamento (l'8,6%); la violenza sessuale è presente sui minori della fascia 15-17 anni. I problemi relazionali con i genitori appartengono alle fasce d'età più elevate, dai 12 anni all'età adulta.

I motivi dell'istituzionalizzazione secondo il genere del minore evidenziano una sostanziale parità rispetto alle difficoltà di natura economica. Gli aspetti complessi relativi ai problemi lavorativi e abitativi pesano maggiormente sulle femmine, sulle quali gravano ulteriormente soprattutto le violenze sessuali e poi i problemi relazionali con la famiglia e i problemi di condotta dei genitori. Per i maschi, invece, risultano seri anche i problemi sanitari dei genitori e sono rilevanti i problemi scolastici e anche comportamentali del minore stesso.

Alla luce di ciò, una soluzione possibile sembra essere l'intervento verso la famiglia d'origine (che ha la tendenza a rallentare la relazione con i figli per motivi oggettivi – legati per lo più a ristrettezze economiche e finanziarie – e poi anche personali di disagio) per permettere il rapido rientro dei figli attivando misure di sostegno al disagio economico e lavorativo e azioni di formazione sulle carenze educative della

**Figura 7 - Minori presenti negli istituti per minori secondo la tipologia di provvedimento in atto da parte dell'autorità giudiziaria (valori percentuali)**



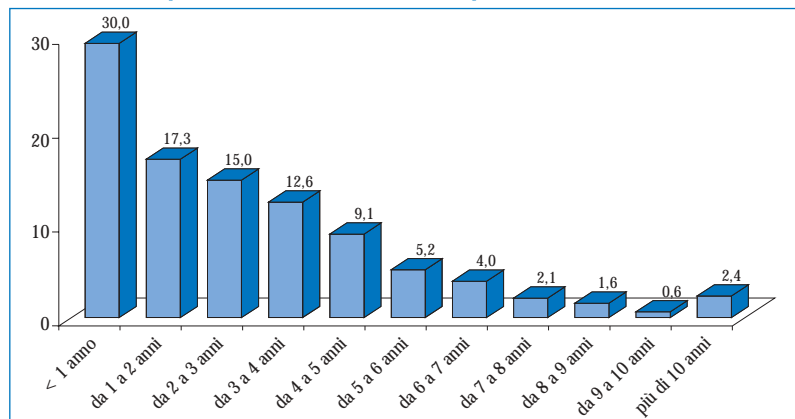
famiglia, in sostanza facendosi carico delle problematiche educative delle famiglie al fine di evitare l'allontanamento quando non è così indispensabile. A questo proposito, sono in prevalenza i servizi sociali, presenti in ogni caso, che decidono l'inserimento del minore in istituto nel 62,5% dei casi, affiancati o meno dal tribunale per i minorenni nel 41,3% o anche dalla famiglia con la quota abbastanza significativa del 35%. Il maggiore interesse dei servizi sociali e della famiglia è determinato dal fatto che al momento della rilevazione quasi il 47% dei minorenni non aveva alcun provvedimento in atto da parte dell'autorità giudiziaria; il 27,8% era in affidamento al servizio sociale; il 7,7% era stato allontanato per condotta pregiudizievole dei genitori; il 4,7% era in stato di abbandono e il 4,5% era stato dichiarato adottabile (vedi figura 7). Di questi ultimi, che numericamente ammontano a 118, quattro sono stranieri e 14 presentano disabilità. Le classi d'età all'ingresso in istituto più consistenti sono rappresentate dai ragazzi della fascia 9-11 anni e 12-14 anni (rispettivamente con 32 e 25 bambini).

#### 4. La permanenza dei minorenni in istituto

Per quanto la permanenza media sia complessivamente di quasi tre anni, l'accoglienza in struttura è comunque lunga se si pensa che per un periodo così esteso i minorenni in questione sono distaccati dall'ambiente familiare. Nell'insieme (vedi figura 8), rimane meno di tre anni oltre il 62% dei minori e di questi il valore maggiore, pari al 30%, è di chi rimane meno di un anno; fra un anno e meno di due anni si ferma il 17,3% e fra due anni e meno di tre il 15%; più di dieci anni rimane il 2,4%.



Figura 8 - Minori presenti negli istituti per minori secondo la durata della permanenza in istituto (valori percentuali)



## 5. Il progetto educativo

Il progetto educativo come strumento di lavoro che rende l'azione educativa più mirata, continua ed efficace deve necessariamente rispondere ai bisogni reali sorti da comuni scelte di fondo e si esprime concretamente sui programmi. Ben l'80% dei casi ha un progetto educativo e il 20% ne è privo; alla verifica del progetto, partecipano in oltre la metà dei casi più soggetti contemporaneamente: infatti nel 54,5% interviene il Comune di residenza del minore, nel 17,5% dei casi uno o entrambi i genitori, nel 12,6% l'azienda sanitaria locale di residenza del minore.

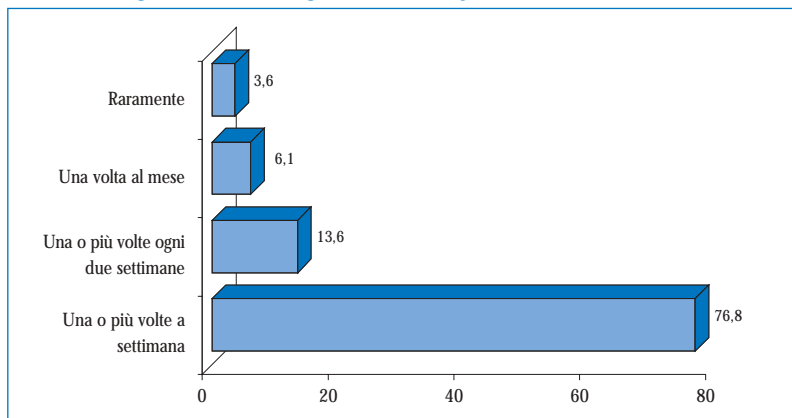
La presenza di un progetto educativo previene sicuramente successive e contemporanee forme di disagio e di marginalità sociale che potrebbero determinare anche in futuro situazioni a rischio. Appunto per questo sono importanti le risorse – finanziarie e progettuali – per la prevenzione delle situazioni di rischio, in particolare per l'instaurazione e il mantenimento di adeguati rapporti con le famiglie e l'elaborazione e l'attuazione di progetti – anche in collaborazione con altri servizi – per l'attivazione di interventi educativi mirati a stimolare la crescita personale, l'autonomia e la responsabilità individuale e sociale del minore e dell'adolescente. A conferma di ciò la maggioranza dei genitori abita vicino agli istituti dove sono collocati i figli. Infatti, le quote più consistenti comprendono: il 12% delle madri e dei padri che abita nella stessa regione, il 32% delle madri nello stesso Comune (mentre i padri ci abitano per poco oltre il 22%), e poco più del 35% delle madri risiede nella stessa provincia (contro il 30,1% dei padri); il rimanente risiede in altra regione o all'estero.

L'elemento da sottolineare è che gli operatori, come ulteriore prova dei dati sulla condizione familiare, non conoscono la residenza addirittura del 20% dei padri contro il 9% delle madri.

## 6. Gli incontri con i genitori

La situazione riferita all'incontro con i genitori non è rappresentata in modo negativo: la grande maggioranza dei minorenni, vale a dire oltre l'86%, mantiene rapporti con la famiglia d'origine. Di questi, quasi il 77% li incontra una o più volte alla settimana, il 13,6% una o più volte ogni due settimane, poco più del 6% una volta al mese. Questo dato è confortante per l'esito che il periodo di istituzionalizzazione avrà sui bambini poiché l'allontanamento non è inteso come definitivo dalla famiglia d'origine, bensì come un momento durante il quale risolvere alcuni "problemi" che ostacolano la vita insieme. Proprio per questo i genitori che incontrano "raramente" i loro figli sono complessivamente il 3,7% e il 2,3% li incontra una volta ogni sei mesi (vedi figura 9).

Figura 9 - Minori presenti negli istituti per minori secondo la frequenza degli incontri con i genitori (valori percentuali)

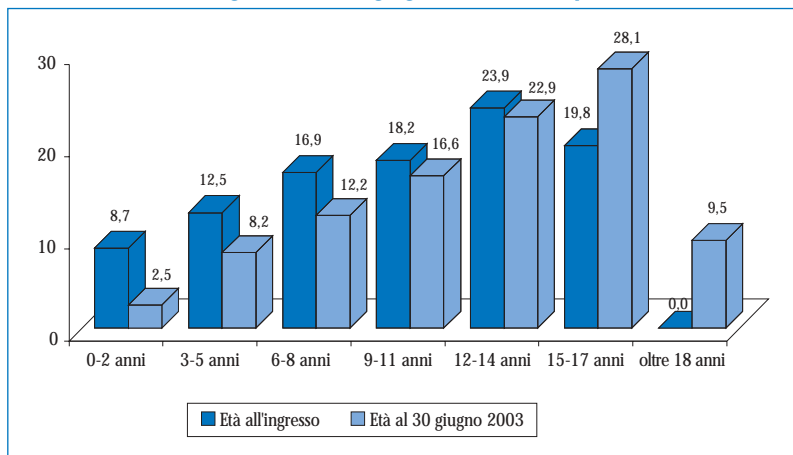


## 7. I minorenni stranieri istituzionalizzati

I minorenni stranieri ospiti degli istituti rappresentano il 17,6% del totale e in valore assoluto sono pari a 452; essi sono maggiormente presenti in Lazio (un bambino su due), Lombardia (il 46,8% del totale regionale) e Umbria (il 31,1% del totale regionale). Già nella ricerca del 1998 condotta sempre dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza<sup>4</sup> – sebbene più ampia come campo d'intervento poiché prevedeva il censimento di tutte le strutture – il dato sulle presenze di minorenni stranieri veniva considerato alto (ovvero il 12% dei minori accolti).

<sup>4</sup> In Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *I bambini e gli adolescenti "fuori dalla famiglia"*, cit.

Figura 10 - Minori stranieri presenti negli istituti per minori secondo la classe d'età all'ingresso e al 30 giugno 2003 (valori percentuali)

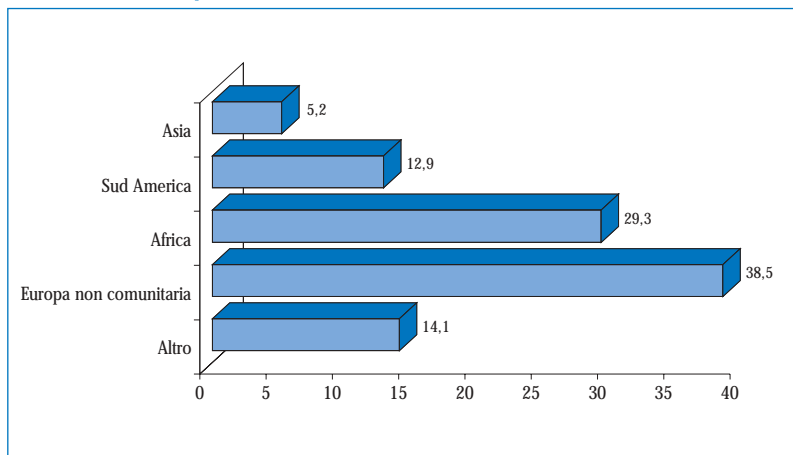


I maschi sono più numerosi rispetto alle femmine (242 contro 206) e i primi sono più grandi, soprattutto nella classe d'età preadolescenziale e adolescenziale. Oltre a ciò, a conferma di quanto appena riportato e come si evince dalla figura che segue, la classe d'età più numerosa al momento dell'ingresso in istituto è proprio quella riferita ai 12-14 anni (pari al 23,9%), seguita dagli adolescenti con un valore del 20%. Il confronto dell'età al 30 giugno 2003 mostra come i minori stranieri (che hanno una permanenza media in istituto di 3,4 anni) sono presenti più a lungo dei loro coetanei italiani: infatti la classe d'età 15-17 anni supera il 28% e i ragazzi con oltre 18 anni arrivano al 9,5%.

Dei minori stranieri (vedi figura 11) solo l'1,5% proviene dall'Europa comunitaria mentre la grandissima parte si riferisce a extracomunitari che rappresentano circa il 38% dei casi, fra i quali la quota più elevata riguarda l'Albania, ovvero quasi il 30%, a cui si deve aggiungere anche coloro che provengono dai territori della ex Jugoslavia, di poco superiori all'8%. Dall'Africa giunge circa il 29%, di cui quasi l'11% è originario del Nord Africa e il rimanente di altre parti della stessa; dal Sud America proviene il 12,7% e, infine, dall'Asia il 5,2%. Del rimanente 14,1% non è stata specificata la provenienza.

Fra i motivi dell'ingresso in istituto si riscontrano problemi economici e di condotta della famiglia che pesano soprattutto sui bambini della fascia 0-3 anni; mentre negli adolescenti le cause si ricollegano prevalentemente allo stato d'abbandono anche se i problemi eco-

**Figura 11 - Minori presenti negli istituti per minori secondo la provenienza (valori percentuali)**



nomici rimangono rilevanti. Sempre nella fascia compresa tra i 15 e i 17 anni anche il maltrattamento e l'incuria, insieme alla violenza sessuale, compaiono come motivi importanti.

## 8. I bambini disabili istituzionalizzati

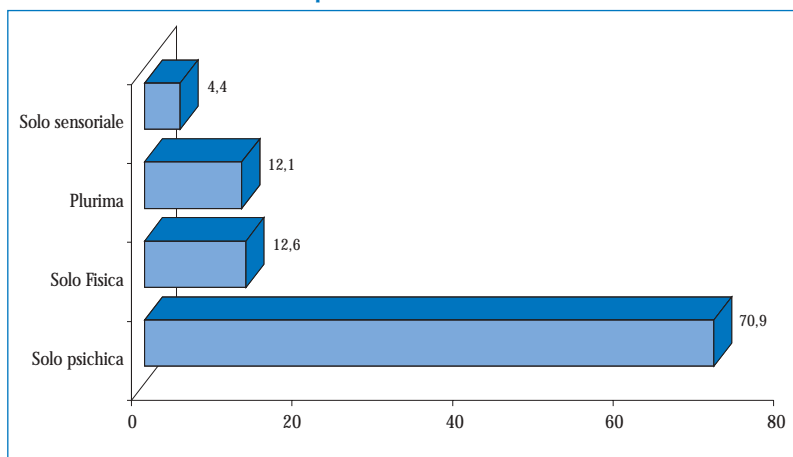
Premesso che non si sarebbero dovuti trovare minori disabili poiché andrebbero inseriti in adeguate strutture di riabilitazione, scopriamo invece che la loro presenza è significativa in Friuli-Venezia Giulia, Abruzzo e Veneto, rispettivamente il 23,1%, il 19,8%, il 18,6% del totale regionale; Basilicata e Sardegna hanno quote intorno al 12% e il resto delle regioni non arriva al 10%. Visto che l'indagine non ha riguardato i disabili ricoverati presso strutture sanitarie, né i bambini accolti nei collegi e convitti di istruzione, il dato complessivo indica che il 93% dei bambini presenti negli istituti non presenta alcuna tipologia di disabilità; il restante 7% – che si riferisce a 185 bambini – ha per la grandissima maggioranza, ovvero in quasi il 71% dei casi come si vede dalla figura 12, una disabilità “solo psichica”. La disabilità “solo fisica” e quella “plurima” compaiono entrambe con una quota che supera il 12% mentre quella “solo sensoriale” oltrepassa appena il 4%.

Fra i bambini disabili sono più numerose le femmine (103 contro 80 maschi) e nel complesso essi permangono mediamente poco più di due anni. La classe d'età prevalente al momento dell'ingresso in istituto è tra i sei e gli otto anni, seguita dall'età preadolescenziale (prima la fascia 9-11 anni e poi 12-14 anni). La classe

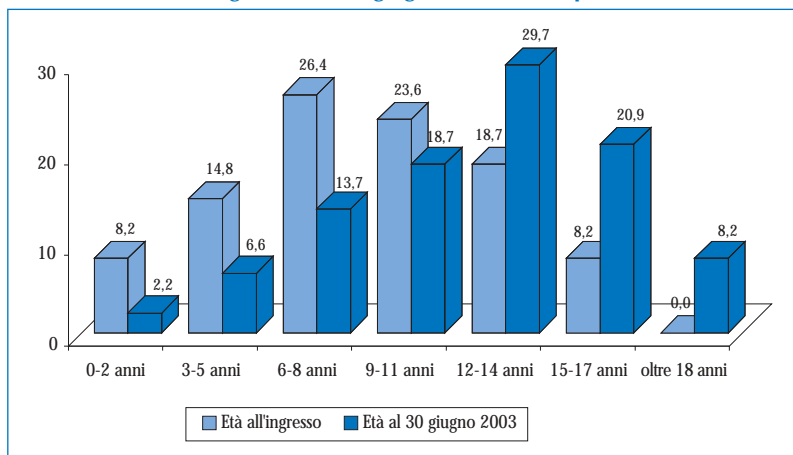
d'età 0-5 anni risulta del 23,1%, di cui oltre l'8% riferita ai bambini con meno di due anni. I bambini molto piccoli fortunatamente diminuiscono.

Certamente nel considerare l'“esiguo” valore assoluto che questi bambini rappresentano non si vuole enfatizzare ma evidenziare ancora una volta come la presenza di bambini disabili sia una costante dell'istituzionalizzazione. Fra le motivazioni che inducono i servizi a “collocare” i bambini disabili negli istituti compare innan-

**Figura 12 - Minori disabili presenti negli istituti per minori secondo la tipologia di disabilità (valori percentuali)**



**Figura 13 - Minori disabili presenti negli istituti per minori secondo la classe d'età all'ingresso e al 30 giugno 2003 (valori percentuali)**



zitutto il problema economico della famiglia, seguono il maltrattamento e la violenza, infine l'assenza per decesso di uno o di entrambi i genitori.

### 9. L'istituzionalizzazione: quale risposta adeguata alle necessità dei minori?

Quanto emerso dalla rilevazione e osservato nell'insieme mostra tutta la complessità del lavoro da attivare e realizzare con i bambini, i ragazzi e le loro famiglie nonché la necessità di lavorare nell'ottica di una progettualità chiara e ben definita nei contenuti. Arrivare preparati alla scadenza del 31 dicembre 2006 è una sfida grande ma allo stesso tempo possibile, soprattutto se affrontata nella sua interezza.

Allo stato attuale delle cose è chiaro che si tratta principalmente di delineare e realizzare una riconversione, se non la chiusura, dei 215 istituti per minori rilevati e identificare la risposta più appropriata per ognuno dei 2633 bambini e ragazzi ospiti. Ma proprio perché questo non significa, né implica, solo capire come e dove "piazzarli", occorre riflettere approfonditamente su quale sia allora la via migliore da percorrere e il punto di partenza non può che essere quello di considerare ciò che ha portato questi bambini all'inserimento in istituto, così da cercare e trovare le risposte di cui hanno effettivamente bisogno.

Tra i motivi che hanno portato alla loro istituzionalizzazione (come già rilevato) i predominanti rimandano in primo luogo a situazioni familiari di povertà materiale – innanzitutto economica ma anche relativa al contesto abitativo – e inoltre (o all'origine) a problemi lavorativi dei genitori. Su un altro versante, le crisi e le difficoltà relazionali disfunzionali con la famiglia d'origine – segno della scarsa capacità di cura complessiva dei genitori – insieme alla modalità "maltrattamento o incuria" e all'abbandono del minore costituiscono, poi, l'altra problematica più consistente. Nel complesso, le ragioni principali che hanno indotto all'allontanamento del minore dalla propria famiglia, sebbene in misura diversa, sono quindi la povertà economica e l'incuria genitoriale in senso lato. Più che disagio latente o inespresso sembrano dunque indicatori di un malessere familiare riconducibile soprattutto alla difficoltà della famiglia a rispondere ai bisogni del quotidiano, alla sua incapacità di gestire gli ostacoli che deve affrontare nel contesto di vita abituale. Non a caso, più della metà dei minori proveniva da una situazione familiare monoparentale. La loro istituzionalizzazione sembra quasi una scelta inevitabile, data la mancata attivazione di interventi a sostegno alla genitorialità in senso complessivo – ovvero anche come sostegno economico, abitativo e lavorativo – e la condizione della famiglia che viene a trovarsi sola e impotente di fronte alle problematiche presenti.

Relativamente al disagio economico, se già per legge viene affermato che «le condizioni di indigenza dei genitori o del genitore esercente la potestà genitoriale non possono essere di ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia» (art. 1 comma 2 della legge 184/1983), per cui devono essere disposti interventi di aiuto a favore della famiglia, ugualmente per il disagio genitoriale diventa essenziale approntare interventi a sostegno del ruolo e delle competenze genitoriali, in particolare prima che il malessere degeneri in situazioni conflittuali gravi ed esasperate. Al presente, intervenendo allora sul bisogno manifesto della famiglia, oltre a contrastare i fattori problematici si prefigurerebbero condizioni facilitanti il percorso di crescita di tutti e si garantirebbe così il diritto del minore a crescere nell'ambito della propria famiglia. Potendo contare su strumenti adeguati sia finanziari, sia fiscali, sia di servizi la maggior parte di queste famiglie (come del resto ogni famiglia che vive problemi analoghi) potrebbe, infatti, svolgere in maniera adeguata il proprio compito e dunque la maggioranza di questi minori crescerebbe al loro interno.

Peraltro, come esplicitava l'affermazione diventata celebre di Gian Paolo Meucci, giudice minorile presso il Tribunale di Firenze, anche la peggior famiglia è sempre migliore del miglior istituto, poiché quest'ultimo offre un contesto, per quanto bene organizzato e gestito, privo comunque di quella dimensione affettiva che è fondamentale per la crescita complessiva e armonica del bambino. Come indicano le evidenze esplicitate da Spitz e Bowlby nei loro studi, ormai ampiamente noti, la mancanza di cure materne condiziona l'intero processo di crescita e influisce sullo sviluppo del bambino, rallentandolo ma soprattutto generando disturbi sull'attaccamento.

Se il rientro in famiglia, nonostante tutto, non fosse ancora possibile, l'alternativa più adeguata sarebbe l'affidamento familiare o altrimenti l'inserimento in comunità familiari (come disposto oltretutto dalla legge 184/1983) dove è assicurato il coinvolgimento con un vissuto familiare, è centrale la relazione affettiva e dunque sono garantiti processi d'appartenenza analoghi a quelli riscontrabili in una famiglia.

Specularmente, da parte delle strutture risulta fondamentale creare le condizioni più opportune affinché la loro riconversione diventi sia effettiva sia adeguata all'accoglienza di minori e dunque non si introducano nuovamente, in maniera più o meno arbitraria o fortuita, forme organizzative di ospitalità residenziale prossime agli istituti ristrutturati.

Al fine di garantire a ogni bambino il diritto di crescere in famiglia, ma non solo in un'ottica "riparativa" limitata alle situazioni di

disagio o addirittura patologiche bensì soprattutto di prevenzione, l'impegno a tutti i livelli sia politici, sia istituzionali, sia tecnici spazia su più fronti ma senza dubbio non può non incentrarsi in modo particolare su:

- l'aiuto economico alle famiglie in difficoltà;
- il sostegno a una genitorialità responsabile;
- il rilancio su tutto il territorio nazionale di un'azione d'informazione sull'affidamento familiare;
- la promozione e la sensibilizzazione sui temi dell'affidamento familiare e dell'accoglienza;
- la ricerca sul territorio di nuove famiglie disponibili all'affidamento familiare;
- l'incentivazione dello sviluppo di comunità di tipo familiare e l'intensificazione del sostegno a quelle esistenti.

L'obiettivo primo è, e rimane comunque, quello di garantire a ogni bambino e ragazzo il diritto di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia.



## Collaboratori della ricerca

*Si ringraziano i referenti delle amministrazioni regionali e i responsabili di tutti gli istituti per minori contattati. Di seguito elenchiamo i coordinatori della rilevazione e gli intervistatori.*

### REGIONE ABRUZZO

Coordinatore: Arianna Marozzi  
Rilevatori: Silvano Bonaduce, Alfredina Poliandri

### REGIONE BASILICATA

Coordinatore: Antonio Di Stefano  
Rilevatrice: Rosa Montenero Vertino

### REGIONE CALABRIA

Coordinatore: Carmela Falcone  
Rilevatori: Brunella De Rose, Fiorella De Rose,  
Loredana De Rose, Peppino Tropea

### REGIONE CAMPANIA

Coordinatore: Gennaro Izzo  
Rilevatori: Clotilde Accardo, Nunziata Katya Bifulco,  
Maria Elena Borrelli, Giovanna De Rosa, Fabio Di Maio,  
Antonella Di Sivo, Raffaella Fiorentino, Sara Pisani

### REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA

Coordinatore: Oscar Mazzochin  
Rilevatrice: Monica Frigo

### REGIONE LAZIO

Coordinatore: Antonio Fiore  
Rilevatori: Giovanni Fulvi, Lavinia Saputo

### REGIONE LOMBARDIA

Coordinatrice: Paola Ribaldi  
Rilevatori: Giorgio De Leonardis, Mirko Frongia,  
Manuela Vaccari

### REGIONE MARCHE

Coordinatrice: Francesca Cesarini  
Rilevatore: Roberto Santucci

**REGIONE PUGLIA**

Coordinatrice: Francesca Bufano  
Rilevatori: Selena Brescia, Luigi Buccolieri, Giovanna Ghionna,  
Maria Rosaria Rubini

**REGIONE SARDEGNA**

Coordinatore: Giuseppe Cannas  
Rilevatrice: Laura Floris

**REGIONE SICILIA**

Coordinatori: Gabriella Oliva, Fabrizio Sigona  
Rilevatori: Silvia Calvo, Rossana Di Bella, Laura Leonardi,  
Giancarlo Pezzino

**REGIONE UMBRIA**

Coordinatrice: Francesca Cesarini  
Rilevatore: Roberto Santucci

**REGIONE VENETO**

Coordinatore: Oscar Mazzochin  
Rilevatrice: Monica Frigo



## Tavole statistiche

### 1. Gli istituti per minori al 30 giugno 2003

Tavola 1.1 - Istituti per minori per regione e ripartizione territoriale.  
Al 30 giugno 2003

Regioni Ripartizioni territoriali	Strutture	
	v.a.	% del totale
Piemonte	0	0,0
Valle d' Aosta	0	0,0
Lombardia	8	4,0
Trentino-Alto Adige	0	0,0
Veneto	10	5,0
Friuli-Venezia Giulia	1	0,5
Liguria	0	0,0
Emilia-Romagna	0	0,0
Toscana	0	0,0
Umbria	4	2,0
Marche	4	2,0
Lazio	15	7,4
Abruzzo	6	3,0
Molise	0	0,0
Campania	28	13,9
Puglia	35	15,3
Basilicata	6	3,0
Calabria	30	14,4
Sicilia	63	27,2
Sardegna	5	2,5
Italia nord-occidentale	8	4,0
Italia nord-orientale	11	5,4
Italia centrale	23	11,4
Italia meridionale	105	49,5
Italia insulare	68	29,7
<b>Italia</b>	<b>215</b>	<b>100,0</b>

v.a. = valore assoluto

**Tavola 1.2 - Istituti per minori secondo l'ente titolare per regione.  
Al 30 giugno 2003**

Regioni	Ente titolare		n.r.	Totale
	pubblico	privato		
Piemonte	-	-	-	-
Valle d'Aosta	-	-	-	-
Lombardia	0	8	0	8
Trentino-Alto Adige	-	-	-	-
Veneto	2	8	0	10
Friuli-Venezia Giulia	1	0	0	1
Liguria	-	-	-	-
Emilia-Romagna	-	-	-	-
Toscana	-	-	-	-
Umbria	0	4	0	4
Marche	0	4	0	4
Lazio	2	13	0	15
Abruzzo	1	5	0	6
Molise	-	-	-	-
Campania	2	26	0	28
Puglia	6	28	1	35
Basilicata	0	6	0	6
Calabria	0	28	2	30
Sicilia	12	46	5	63
Sardegna	0	5	0	5
Italia nord-occidentale	0	8	0	8
Italia nord-orientale	3	8	0	11
Italia centrale	2	21	0	23
Italia meridionale	9	93	3	105
Italia insulare	12	51	5	68
<b>Italia</b>	<b>26</b>	<b>181</b>	<b>8</b>	<b>215</b>

*n.r. = non rilevato*

**Tavola 1.3 - Istituti per minori secondo l'ente gestore. Al 30 giugno 2003**

Enti	v.a.	%
Comune	2	1,0
AUSL	1	0,5
Comunità montana	0	0,0
Provincia	0	0,0
IPAB	15	7,2
Ente religioso	171	81,8
Cooperativa	0	0,0
Cooperativa sociale	5	2,4
Associazioni	2	1,0
Fondazione	10	4,8
Società	0	0,0
Altro	3	1,4
<i>n.r.</i>	6	-
<b>Totale</b>	<b>215</b>	<b>100,0</b>

**Tavola 1.4 - Istituti per minori secondo l'ente con cui hanno un convenzionamento. Al 30 giugno 2003 (risposte multiple)**

Enti	v.a.	% <sup>(a)</sup>
Comune di appartenenza	110	51,2
Altri Comuni	74	34,4
AUSL di apprttenenza	6	2,8
Altre AUSL	3	1,4
Provincia di appartenenza	10	4,7
Altre Province	5	2,3
Regione di appartenenza	40	18,6
Altra Regione	1	0,5
Ministeri	2	0,9
Altro	30	14,0
<i>n.r.</i>	27	12,6

(a) La percentuale è calcolata sulla base del numero di istituti

**Tavola 1.5 - Istituti per minori secondo l'importo medio della retta giornaliera per regione. Al 30 giugno 2003**

Regioni	Importo medio della retta giornaliera (in euro)		
	unica	minima	massima
Piemonte	-	-	-
Valle d'Aosta	-	-	-
Lombardia	94,67	32,00	41,20
Trentino-Alto Adige	-	-	-
Veneto	4,30	-	-
Friuli-Venezia Giulia	47,00	n.i.	n.i.
Liguria	-	-	-
Emilia-Romagna	-	-	-
Toscana	-	-	-
Umbria	-	-	-
Marche	34,33	n.i.	n.i.
Lazio	24,00	16,88	29,50
Abruzzo	48,50	42,00	65,25
Molise	-	-	-
Campania	19,07	15,88	29,14
Puglia	25,57	26,86	43,38
Basilicata	27,50	17,00	28,33
Calabria	11,00	n.i.	n.i.
Sicilia	24,37	18,64	22,80
Sardegna	35,50	30,00	47,33
<b>Italia</b>	<b>23,39</b>	<b>26,86</b>	<b>42,24</b>

*n.i.* = non indicato

**Tavola 1.6 - Istituti per minori secondo l'eventuale autorizzazione e/o riconoscimento per regione e ripartizione territoriale. Al 30 giugno 2003**

Regioni Ripartizioni territoriali	Autorizzazione		n.r.	Totale
	sì	no		
Piemonte	-	-	-	-
Valle d'Aosta	-	-	-	-
Lombardia	7	0	1	8
Trentino-Alto Adige	-	-	-	-
Veneto	9	0	1	10
Friuli-Venezia Giulia	1	0	0	1
Liguria	-	-	-	-
Emilia-Romagna	-	-	-	-
Toscana	-	-	-	-
Umbria	2	1	1	4
Marche	4	0	0	4
Lazio	15	0	0	15
Abruzzo	5	0	1	6
Molise	-	-	-	-
Campania	28	0	0	28
Puglia	32	3	0	35
Basilicata	5	1	0	6
Calabria	27	0	3	30
Sicilia	62	0	1	63
Sardegna	3	2	0	5
Italia nord-occidentale	7	0	1	8
Italia nord-orientale	10	0	1	11
Italia centrale	21	1	1	23
Italia meridionale	97	4	4	105
Italia insulare	65	2	1	68
<b>Italia</b>	<b>200</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>215</b>

**Tavola 1.7 - Istituti per minori secondo l'ente che ha concesso l'autorizzazione. Al 30 giugno 2003**

Enti	v.a.	%
Regione	149	75,3
Provincia	6	3,0
Comune	24	12,1
AUSL	10	5,1
Altro	9	4,5
n.r.	2	-
<b>Totale</b>	<b>200</b>	<b>100,0</b>

**Tavola 1.8 - Istituti per minori secondo il numero di operatori e la frequenza con cui svolgono la loro attività. Al 30 giugno 2003 (risposte multiple)**

Operatori	Frequenza			
	tutti i giorni	qualche volta a settimana	qualche volta al mese	solo in caso di necessità
Coordinatore	178	4	0	2
Educatore professionale	301	7	0	1
Educatore con altri titoli	359	16	2	0
Assistente sociale	47	52	22	57
Pedagogista	18	21	5	18
Medico	12	26	20	87
Psicologo	22	56	14	53
Infermiere/Ass. sanitario	59	9	7	18
Operatore di base	300	7	0	0
Amministrativo	129	14	4	2
Obiettore/In servizio civile	100	4	0	0
Volontario	234	321	35	26
Altro	259	50	14	10

**Tavola 1.9 - Istituti per minori secondo il numero complessivo di operatori e numero medio di bambini e di posti per operatore per regione. Al 30 giugno 2003**

Regioni	N. complessivo di operatori che quotidianamente stanno in contatto con i bambini	N. medio di bambini presenti per operatore	N. medio di posti per operatore
Piemonte	-	-	-
Valle d'Aosta	-	-	-
Lombardia	64	3,0	4,0
Trentino-Alto Adige	-	-	-
Veneto	72	1,9	3,3
Friuli-Venezia Giulia	5	2,6	5,0
Liguria	-	-	-
Emilia-Romagna	-	-	-
Toscana	-	-	-
Umbria	34	2,6	5,6
Marche	13	3,2	4,2
Lazio	70	4,0	6,5
Abruzzo	31	2,9	5,3
Molise	-	-	-
Campania	89	5,6	13,0
Puglia	152	2,5	5,0
Basilicata	19	3,3	13,0
Calabria	28	8,8	22,1
Sicilia	155	3,5	11,8
Sardegna	15	3,5	5,8
<b>Italia</b>	<b>747</b>	<b>3,5</b>	<b>8,1</b>



**Tavola 1.10 - Posti disponibili in servizio residenziale negli istituti per minori per regione e ripartizione territoriale. Al 30 giugno 2003**

Regioni Ripartizioni territoriali	Posti	
	v.a.	% del totale
Piemonte	-	-
Valle d'Aosta	-	-
Lombardia	256	4,2
Trentino-Alto Adige	-	-
Veneto	235	3,9
Friuli-Venezia Giulia	25	0,4
Liguria	-	-
Emilia-Romagna	-	-
Toscana	-	-
Umbria	192	3,2
Marche	55	0,9
Lazio	455	7,5
Abruzzo	165	2,7
Molise	-	-
Campania	1.155	19,0
Puglia	754	12,4
Basilicata	247	4,1
Calabria	619	10,2
Sicilia	1.836	30,2
Sardegna	87	1,4
Italia nord-occidentale	256	4,2
Italia nord-orientale	260	4,3
Italia centrale	702	11,5
Italia meridionale	2.940	48,3
Italia insulare	1.923	31,6
<b>Italia</b>	<b>6.081</b>	<b>100,0</b>

**Tavola 1.11 - Posti disponibili in servizio semiresidenziale negli istituti per minori per regione e ripartizione territoriale. Al 30 giugno 2003**

Regioni Ripartizioni territoriali	Posti	
	v.a.	% del totale
Piemonte	-	-
Valle d'Aosta	-	-
Lombardia	50	1,2
Trentino-Alto Adige	-	-
Veneto	85	2,1
Friuli-Venezia Giulia	0	0,0
Liguria	-	-
Emilia-Romagna	-	-
Toscana	-	-
Umbria	25	0,6
Marche	6	0,1
Lazio	55	1,4
Abruzzo	12	0,3
Molise	-	-
Campania	892	21,9
Puglia	560	13,8
Basilicata	45	1,1
Calabria	407	10,0
Sicilia	1.906	46,9
Sardegna	22	0,5
Italia nord-occidentale	50	1,2
Italia nord-orientale	85	2,1
Italia centrale	86	2,1
Italia meridionale	1.916	47,1
Italia insulare	1.928	47,4
<b>Italia</b>	<b>4.065</b>	<b>100,0</b>

**Tavola 1.12 - Istituti per minori secondo l'eventuale previsione di un piano di riorganizzazione per regione. Al 30 giugno 2003**

Regioni Ripartizioni territoriali	Piano di riorganizzazione previsto		n.r.	Totale
	sì	no		
Piemonte	-	-	-	-
Valle d'Aosta	-	-	-	-
Lombardia	8	0	0	8
Trentino-Alto Adige	-	-	-	-
Veneto	8	2	0	10
Friuli-Venezia Giulia	1	0	0	1
Liguria	-	-	-	-
Emilia-Romagna	-	-	-	-
Toscana	-	-	-	-
Umbria	1	3	0	4
Marche	3	1	0	4
Lazio	13	2	0	15
Abruzzo	6	-	0	6
Molise	-	-	-	-
Campania	20	8	0	28
Puglia	25	9	1	35
Basilicata	3	3	0	6
Calabria	24	5	1	30
Sicilia	50	13	0	63
Sardegna	5	0	0	5
Italia nord-occidentale	8	0	0	8
Italia nord-orientale	9	2	0	11
Italia centrale	17	6	0	23
Italia meridionale	78	25	2	105
Italia insulare	55	13	0	68
<b>Italia</b>	<b>167</b>	<b>46</b>	<b>2</b>	<b>215</b>

**Tavola 1.13 - Istituti per minori secondo il motivo della non previsione di un piano di riorganizzazione. Al 30 giugno 2003**

Riconversione non prevista perché:	v.a.
È prematuro	13
Si spera in una proroga	7
È previsto l'esaurimento delle accoglienze	6
È prevista la chiusura dell'istituto	3
È prevista la chiusura dell'istituto e una riconversione	5
Altro	9
<i>n.r.</i>	3
<b>Totale</b>	<b>46</b>

**Tavola 1.14 - Istituti per minori secondo l'anno in cui è previsto l'inizio della riorganizzazione. Al 30 giugno 2003**

Anno della riorganizzazione	v.a.	% del totale
2001	10	6,4
2002	6	3,8
2003	23	14,6
2004	65	41,4
2005	20	12,7
2006	33	21,0
<i>n.r.</i>	10	-
<b>Totale</b>	<b>167</b>	<b>100,0</b>

**Tavola 1.15 - Istituti per minori che hanno previsto un piano di riorganizzazione secondo il tipo di azione prevista. Al 30 giugno 2003 (risposte multiple)**

Azioni	v.a.	%(a)
Creazione di comunità familiari	81	48,5
Creazione di altre tipologie di comunità	65	38,9
<i>di cui:</i>		
<i>comunità alloggio</i>	33	50,8
<i>madri e bambini</i>	6	9,2
<i>comunità educative</i>	16	24,6
<i>altro</i>	10	15,4
Azioni sul territorio di sensibilizzazione all'affidamento familiare	16	9,6
Collaborazione con gli enti locali per la promozione dell'affidamento familiare	13	7,8
Collaborazione con gli enti locali per la realizzazione dell'affidamento familiare	16	9,6
Altro	42	25,1
<i>n.r.</i>	45	26,9

(a) La percentuale è calcolata sulla base del numero di istituti che hanno previsto un piano di riorganizzazione

**Tavola 1.16 - Istituti per minori secondo l'eventuale esistenza di un finanziamento per la riorganizzazione dell'istituto per regione. Al 30 giugno 2003**

Regioni Ripartizioni territoriali	Finanziamento previsto		n.r.	Totale
	sì	no		
Piemonte	-	-	-	-
Valle d'Aosta	-	-	-	-
Lombardia	1	7	0	8
Trentino-Alto Adige	-	-	-	-
Veneto	6	2	0	8
Friuli-Venezia Giulia	1	0	0	1
Liguria	-	-	-	-
Emilia-Romagna	-	-	-	-
Toscana	-	-	-	-
Umbria	0	1	0	1
Marche	1	2	0	3
Lazio	9	4	0	13
Abruzzo	1	3	2	6
Molise	-	-	-	-
Campania	2	18	0	20
Puglia	2	23	0	25
Basilicata	0	3	0	3
Calabria	1	21	2	24
Sicilia	18	30	2	50
Sardegna	2	3	0	5
Italia nord-occidentale	1	7	0	8
Italia nord-orientale	7	2	0	9
Italia centrale	10	7	0	17
Italia meridionale	6	68	4	78
Italia insulare	20	33	2	55
<b>Italia</b>	<b>44</b>	<b>117</b>	<b>6</b>	<b>167</b>

**Tavola 1.17 - Istituti per minori che hanno risorse economiche per la riorganizzazione secondo l'ente che partecipa al finanziamento. Al 30 giugno 2003 (risposte multiple)**

Chi partecipa al finanziamento	v.a.
Ente titolare	28
Regione di appartenenza	16
Ente gestore	9
Comunità europea	2
Privati	2
Provincia di appartenenza	0
Comune di appartenenza	0
Ministero	0
Altro	4
<i>n.r.</i>	3

**Tavola 1.18 - Istituti per minori secondo le maggiori difficoltà riscontrate nella riconversione. Al 30 giugno 2003 (risposte multiple)**

<b>Difficoltà</b>	<b>v.a.</b>	<b>%<sup>(a)</sup></b>
Scarsità di risorse finanziarie	104	62,3
Reperire finanziamenti	67	40,1
Interazione con le amministrazioni	27	16,2
Individuazione delle azioni da adottare	14	8,4
Impedimenti strutturali	14	8,4
Mancanza di linee guida	12	7,2
Individuazione delle professionalità da utilizzare	9	5,4
Altro	11	6,6
<i>n.r.</i>	<i>11</i>	<i>6,6</i>

*(a) La percentuale è calcolata sulla base del numero di istituti che hanno previsto un piano di riorganizzazione*

## 2. I minori presenti in istituto al 30 giugno 2003

Tavola 2.1 - Minori presenti negli istituti per regione di residenza della struttura e regione di residenza del minore. Al 30 giugno 2003

Regione di residenza della struttura	Regione di residenza del minore									
	Piemonte	Valle d'Aosta	Lombardia	Trentino-Alto Adige	Veneto	Friuli-Venezia Giulia	Liguria	Emilia-Romagna	Toscana	Umbria
Piemonte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lombardia	4	0	161	0	0	0	7	1	0	0
Trentino-Alto Adige	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	0	0	2	0	126	4	0	2	0	0
Friuli-Venezia Giulia	0	0	0	0	0	13	0	0	0	0
Liguria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Emilia-Romagna	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Toscana	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	0	0	0	0	1	0	0	0	0	51
Marche	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Lazio	0	0	0	0	0	0	0	0	3	2
Abruzzo	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campania	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Puglia	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Sicilia	0	0	0	0	4	0	1	0	0	0
Sardegna	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>n.r.</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Totale</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>164</b>	<b>0</b>	<b>132</b>	<b>17</b>	<b>11</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>53</b>

---

 Regione di residenza del minore
 

---

Marche	Lazio	Abruzzo	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna	n.r.	Totale
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	17	190
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	3	140
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2	9	15	0	8	2	0	1	1	0	0	90
17	4	7	3	0	0	0	0	0	0	9	41
0	264	1	0	2	1	0	0	1	0	5	279
2	0	85	0	0	0	0	0	0	0	3	91
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	3	0	0	434	0	0	0	0	0	62	500
0	0	0	0	0	313	2	0	2	0	62	381
0	0	0	0	2	4	41	0	0	0	16	63
0	0	0	0	0	0	0	245	0	0	0	246
0	0	0	0	0	2	0	0	504	0	28	539
0	0	0	0	0	0	0	0	0	49	3	52
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	8
21	280	108	3	446	322	43	246	511	49	216	2.633



Tavola 2.2 - Minori in totale, stranieri e disabili presenti negli istituti per minori per regione e ripartizione territoriale. Al 30 giugno 2003

Regioni Ripartizioni territoriali	Totale minori		di cui stranieri		di cui disabili	
	v.a.	% del totale	v.a.	% del totale	v.a.	% del totale
Piemonte	-	-	-	-	-	-
Valle d'Aosta	-	-	-	-	-	-
Lombardia	190	7,2	89	46,8	1	0,5
Trentino-Alto Adige	-	-	-	-	-	-
Veneto	140	5,3	35	25,0	26	18,6
Friuli-Venezia Giulia	13	0,5	2	15,4	3	23,1
Liguria	-	-	-	-	-	-
Emilia-Romagna	-	-	-	-	-	-
Toscana	-	-	-	-	-	-
Umbria	90	3,4	28	31,1	1	1,1
Marche	41	1,6	4	9,8	0	0,0
Lazio	279	10,6	149	53,4	12	4,3
Abruzzo	91	3,5	5	5,5	18	19,8
Molise	-	-	-	-	-	-
Campania	500	19,0	19	3,8	19	3,8
Puglia	381	14,5	81	21,3	29	7,6
Basilicata	63	2,4	18	28,6	8	12,7
Calabria	246	9,4	1	0,4	16	6,5
Sicilia	547	20,5	20	3,7	46	8,4
Sardegna	52	2,0	1	1,9	6	11,5
Italia nord-occidentale	190	7,2	89	46,8	1	0,5
Italia nord-orientale	153	5,8	37	24,2	29	19,0
Italia centrale	410	15,6	181	44,1	13	3,2
Italia meridionale	1.281	48,8	124	9,7	90	7,0
Italia insulare	599	22,5	21	3,5	52	8,7
<b>Italia</b>	<b>2.633</b>	<b>100,0</b>	<b>452</b>	<b>17,2</b>	<b>185</b>	<b>7,0</b>

**Tavola 2.3 - Minori presenti negli istituti per minori secondo il sesso e per regione e ripartizione territoriale. Al 30 giugno 2003**

Regioni Ripartizioni territoriali	Maschi		Femmine		n.i.	Totale minori
	v.a.	% del totale	v.a.	% del totale		v.a.
Piemonte	-	-	-	-	-	-
Valle d'Aosta	-	-	-	-	-	-
Lombardia	88	46,3	102	53,7	0	190
Trentino-Alto Adige	-	-	-	-	-	-
Veneto	60	42,9	80	57,1	0	140
Friuli-Venezia Giulia	8	61,5	5	38,5	0	13
Liguria	-	-	-	-	-	-
Emilia-Romagna	-	-	-	-	-	-
Toscana	-	-	-	-	-	-
Umbria	48	53,3	42	46,7	0	90
Marche	12	36,4	21	63,6	8	41
Lazio	128	46,2	149	53,8	2	279
Abruzzo	45	49,5	46	50,5	0	91
Molise	-	-	-	-	-	-
Campania	319	63,8	181	36,2	0	500
Puglia	228	60,6	148	39,4	5	381
Basilicata	26	43,3	34	56,7	3	63
Calabria	114	46,3	132	53,7	0	246
Sicilia	194	37,4	325	62,6	28	547
Sardegna	18	36,0	32	64,0	2	52
Italia nord-occidentale	88	46,3	102	53,7	0	190
Italia nord-orientale	68	44,4	85	55,6	0	153
Italia centrale	188	47,0	212	53,0	10	410
Italia meridionale	732	57,5	541	42,5	8	1.281
Italia insulare	212	37,3	357	62,7	30	599
<b>Italia</b>	<b>1.288</b>	<b>49,8</b>	<b>1.297</b>	<b>50,2</b>	<b>48</b>	<b>2.633</b>

**Tavola 2.4 - Numero medio di minori presenti negli istituti per minori, minori presenti per 100 posti disponibili e tassi per 10.000 residenti della stessa età per regione e ripartizione territoriale. Al 30 giugno 2003**

<b>Regioni Ripartizioni territoriali</b>	<b>N. medio posti per struttura</b>	<b>N. medio minori per struttura</b>	<b>Minori presenti per 100 posti in servizio residenziale</b>	<b>Minori in istituto per 10.000 residenti della stessa età</b>
Piemonte	-	-	-	-
Valle d'Aosta	-	-	-	-
Lombardia	32	24	74	1,3
Trentino-Alto Adige	-	-	-	-
Veneto	24	14	60	1,9
Friuli-Venezia Giulia	25	13	52	0,8
Liguria	-	-	-	-
Emilia-Romagna	-	-	-	-
Toscana	-	-	-	-
Umbria	48	23	47	7,3
Marche	14	10	75	1,7
Lazio	30	19	61	3,2
Abruzzo	28	15	55	4,2
Molise	-	-	-	-
Campania	41	18	43	3,8
Puglia	22	11	51	4,6
Basilicata	41	11	26	5,4
Calabria	21	8	40	5,9
Sicilia	29	9	30	5,1
Sardegna	17	10	60	1,8
Italia nord-occidentale	32	24	74	1,3
Italia nord-orientale	24	14	59	1,7
Italia centrale	31	18	58	3,3
Italia meridionale	28	12	44	4,4
Italia insulare	28	9	31	4,4
<b>Italia</b>	<b>28</b>	<b>12</b>	<b>43</b>	<b>3,4</b>

**Tavola 2.5 - Minori presenti negli istituti secondo la cittadinanza.  
Al 30 giugno 2003**

Cittadinanza	Totale	
	v.a.	%
Italiani	2.121	82,4
Stranieri	452	17,6
<i>n.r.</i>	60	
<i>se stranieri</i>		
<i>comunitari</i>	7	1,5
<i>extracomunitari</i>	445	98,5
<i>di cui</i>		
Albania	129	30,3
Ex Jugoslavia	35	8,2
Nord Africa	47	11,0
Altre Africa	78	18,3
Sud America	55	12,9
Asia	22	5,2
altro	60	14,1
<i>n.r.</i>	19	-
<b>Totale</b>	<b>2.633</b>	<b>100,0</b>
<i>di cui nomadi</i>	54	2,1

**Tavola 2.6 - Minori presenti negli istituti per minori secondo la classe d'età  
all'ingresso. Al 30 giugno 2003**

Classi	Totale		di cui stranieri		di cui disabili	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
0-2 anni	246	9,7	38	8,7	15	8,2
3-5 anni	457	18,0	55	12,5	27	14,8
6-8 anni	649	25,6	74	16,9	48	26,4
9-11 anni	589	23,3	80	18,2	43	23,6
12-14 anni	414	16,4	105	23,9	34	18,7
15-17 anni	170	6,7	87	19,8	15	8,2
18 e più anni	7	0,3	0	0,0	0	0,0
<i>n.r.</i>	101	-	13	-	3	-
<b>Totale</b>	<b>2.633</b>	<b>100,0</b>	<b>452</b>	<b>100,0</b>	<b>185</b>	<b>100,0</b>

**Tavola 2.7 - Minori presenti negli istituti per minori secondo la classe d'età.  
Al 30 giugno 2003**

Classi	Totale		di cui stranieri		di cui disabili	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
0-2 anni	100	3,9	11	2,5	4	2,2
3-5 anni	201	7,9	36	8,2	12	6,6
6-8 anni	404	15,8	54	12,2	25	13,7
9-11 anni	615	24,1	73	16,6	34	18,7
12-14 anni	664	26,0	101	22,9	54	29,7
15-17 anni	471	18,4	124	28,1	38	20,9
18 e più anni	100	3,9	42	9,5	15	8,2
n.r.	18	-	11	-	3	-
<b>Totale</b>	<b>2.633</b>	<b>100,0</b>	<b>452</b>	<b>100,0</b>	<b>185</b>	<b>100,0</b>

**Tavola 2.8 - Minori presenti negli istituti per minori secondo la durata  
della permanenza. Al 30 giugno 2003**

Permanenza	Totale		di cui stranieri		di cui disabili	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Meno di un anno	762	30,0	152	34,6	43	23,4
Da 1 a meno di 2 anni	440	17,3	78	17,8	25	13,6
Da 2 a meno di 3 anni	382	15,0	77	17,5	26	14,1
Da 3 a meno di 4 anni	321	12,6	68	15,5	31	16,8
Da 4 a meno di 5 anni	232	9,1	28	6,4	21	11,4
Da 5 a meno di 6 anni	133	5,2	13	3,0	9	4,9
Da 6 a meno di 7 anni	101	4,0	12	2,7	10	5,4
Da 7 a meno di 8 anni	54	2,1	4	0,9	6	3,3
Da 8 a meno di 9 anni	40	1,6	5	1,1	3	1,6
Da 9 a meno di 10 anni	16	0,6	1	0,2	2	1,1
Più di 10 anni	60	2,4	1	0,2	8	4,3
n.i.	92	-	13	-	1	-
<b>Totale</b>	<b>2.633</b>	<b>100,0</b>	<b>452</b>	<b>100,0</b>	<b>185</b>	<b>100,0</b>
<i>Permanenza media al 30 giugno 2003</i>	<i>2,9 anni</i>		<i>2,3 anni</i>		<i>3,4 anni</i>	

**Tavola 2.9 - Minori presenti negli istituti per minori secondo la durata della permanenza. Al 30 giugno 2003 (frequenze cumulate in v.a. e %)**

Pemanenza	Totale		di cui stranieri		di cui disabili	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Meno di un anno	762	30,0	152	34,6	43	23,4
Da 1 a meno di 2 anni	1.202	47,3	230	52,4	68	37,0
Da 2 a meno di 3 anni	1.584	62,3	307	69,9	94	51,1
Da 3 a meno di 4 anni	1.905	75,0	375	85,4	125	67,9
Da 4 a meno di 5 anni	2.137	84,1	403	91,8	146	79,3
Da 5 a meno di 6 anni	2.270	89,3	416	94,8	155	84,2
Da 6 a meno di 7 anni	2.371	93,3	428	97,5	165	89,7
Da 7 a meno di 8 anni	2.425	95,4	432	98,4	171	92,9
Da 8 a meno di 9 anni	2.465	97,0	437	99,5	174	94,6
Da 9 a meno di 10 anni	2.481	97,6	438	99,8	176	95,7
Più di 10 anni	2.541	100,0	439	100,0	184	100,0
<i>n.i.</i>	92	-	13	-	0	-
<b>Totale</b>	<b>2.633</b>	<b>100,0</b>	<b>452</b>	<b>100,0</b>	<b>184</b>	<b>100,0</b>

**Tavola 2.10 - Minori disabili presenti negli istituti per minori secondo il tipo di disabilità. Al 30 giugno 2003**

Tipo di disabilità	Minori	
	v.a.	%
Solo fisica	23	12,6
Solo psichica	129	70,9
Solo sensoriale	8	4,4
Plurima	20	12,1
<i>n.i.</i>	3	-
<b>Totale</b>	<b>185</b>	<b>100,0</b>

**Tavola 2.11 - Minori presenti negli istituti per minori secondo la presenza di particolari fattori di disagio. Al 30 giugno 2003 (risposta multipla)**

Fattori di disagio	v.a.	per 100 minori
Nessuno	2.339	88,8
Uso di droghe leggere	6	0,2
Uso di droghe pesanti	2	0,1
Dipendenza da alcool	3	0,1
Devianza	40	1,5
Gravidanza e/o presenza di figli	4	0,2
Altro	148	5,6
<i>n.i.</i>	91	3,5

**Tavola 2.12 - Minori presenti negli istituti per minori secondo la provenienza al momento dell'ingresso in istituto. Al 30 giugno 2003**

Provenienza	v.a.	%
Dai genitori	2.021	77,5
Da altri parenti	103	3,9
Da famiglia adottiva	4	0,2
Da famiglia affidataria	35	1,3
Da altro istituto	189	7,2
Da comunità familiare	33	1,3
Da comunità di pronto accoglimento	64	2,5
Da comunità educativa	20	0,8
Da comunità gestante madre con figlio	29	1,1
Altro	110	4,2
<i>n.r.</i>	25	-
<b>Totale</b>	<b>2.633</b>	<b>100,0</b>

**Tavola 2.13 - Minori presenti negli istituti per minori secondo un'eventuale precedente permanenza in istituto. Al 30 giugno 2003**

Precedente permanenza	v.a.	%
Si, stesso istituto	149	5,9
Si, in altro istituto	250	9,9
Si, altra struttura residenziale	81	3,2
No	2.054	81,1
<i>n.r.</i>	99	-
<b>Totale</b>	<b>2.633</b>	<b>100,0</b>

**Tavola 2.14 - Minori presenti negli istituti per minori secondo il motivo prevalente dell'inserimento e il sesso. Al 30 giugno 2003**

Motivi	Maschi		Femmine		n.r.	Totale	
	v.a.	%	v.a.	%		v.a.	%
Problemi economici della famiglia	443	52,2	406	47,8	12	861	33,0
Problemi di condotta dei genitori	132	42,6	178	57,4	3	313	12,0
Crisi delle relazioni familiari	107	48,6	113	51,4	2	222	8,5
Maltrattamento o incuria	69	53,1	61	46,9	2	132	5,1
Problemi lavorativi dei genitori	54	44,3	68	55,7	0	122	4,7
Problemi giudiziari dei genitori	58	49,6	59	50,4	0	117	4,5
Problemi relazionali con la famiglia	40	35,4	73	64,6	2	115	4,4
Minore orfano di uno o entrambi i genitori	36	39,1	56	60,9	1	93	3,6
Profugo-clandestino	66	73,3	24	26,7	0	90	3,4
Problemi abitativi della famiglia	34	48,6	36	51,4	0	70	2,7
Problemi scolastici	39	60,0	26	40,0	3	68	2,6
Violenza sessuale sul minore	16	25,0	48	75,0	0	64	2,5
Stato di abbandono	26	54,2	22	45,8	0	48	1,8
Problemi comportamentali del minore	16	59,3	11	40,7	1	28	1,1
Problemi sanitari	14	63,6	8	36,4	2	24	0,9
Altro	136	55,7	108	44,3	1	245	9,4
<i>n.r.</i>	2	100,0	0	0,0	19	21	-
<b>Totale</b>	<b>1.288</b>	<b>49,8</b>	<b>1.297</b>	<b>50,2</b>	<b>48</b>	<b>2.633</b>	<b>100,0</b>

**Tavola 2.15 - Minori presenti negli istituti per minori secondo il motivo prevalente dell'inserimento e la classe d'età - Al 30 giugno 2003**

Motivi	0-2 anni	3-5 anni	6-8 anni	9-11 anni	12-14 anni	15-17 anni	18 e più anni	n.r.	Totale
<b>Valori assoluti</b>									
Problemi economici della famiglia	62	166	264	196	126	17	2	28	861
Problemi di condotta dei genitori	40	56	66	82	46	13	2	8	313
Crisi delle relazioni familiari	17	48	76	50	19	4	0	8	222
Maltrattamento o incuria	21	33	21	25	21	10	0	1	132
Problemi giudiziari dei genitori	11	34	36	24	8	4	0	5	122
Problemi lavorativi dei genitori	16	20	36	23	11	0	0	11	117
Problemi relazionali con la famiglia	12	11	20	24	33	13	1	1	115
Minore orfano di uno o entrambi i genitori	3	14	18	24	17	3	0	14	93
Problemi abitativi della famiglia	5	12	20	13	11	1	0	28	90
Stato di abbandono	7	4	11	9	8	9	0	22	70
Profugo-clandestino	3	4	6	8	18	29	0	0	68
Violenza sessuale sul minore	3	6	12	16	12	14	0	1	64
Problemi sanitari	4	4	3	6	5	1	0	25	48
Problemi scolastici	0	4	6	7	9	2	0	0	28
Problemi comportamentali del minore	0	0	1	5	8	9	1	0	24
Altro	41	35	42	45	45	34	1	2	245
<i>n.r.</i>	1	3	2	3	1	0	0	11	21
<b>Totale</b>	<b>246</b>	<b>454</b>	<b>640</b>	<b>560</b>	<b>398</b>	<b>163</b>	<b>7</b>	<b>165</b>	<b>2.633</b>
<b>Valori percentuali</b>									
Problemi economici della famiglia	25,3	36,8	41,4	35,2	31,7	10,4	28,6	-	33,0
Problemi di condotta dei genitori	16,3	12,4	10,3	14,7	11,6	8,0	28,6	-	12,0
Crisi delle relazioni familiari	6,9	10,6	11,9	9,0	4,8	2,5	0,0	-	8,5
Maltrattamento o incuria	8,6	7,3	3,3	4,5	5,3	6,1	0,0	-	5,1
Problemi giudiziari dei genitori	4,5	7,5	5,6	4,3	2,0	2,5	0,0	-	4,7
Problemi lavorativi dei genitori	6,5	4,4	5,6	4,1	2,8	0,0	0,0	-	4,5
Problemi relazionali con la famiglia	4,9	2,4	3,1	4,3	8,3	8,0	14,3	-	4,4
Minore orfano di uno o entrambi i genitori	1,2	3,1	2,8	4,3	4,3	1,8	0,0	-	3,6
Problemi abitativi della famiglia	2,0	2,7	3,1	2,3	2,8	0,6	0,0	-	3,4
Stato di abbandono	2,9	0,9	1,7	1,6	2,0	5,5	0,0	-	2,7
Profugo-clandestino	1,2	0,9	0,9	1,4	4,5	17,8	0,0	-	2,6
Violenza sessuale sul minore	1,2	1,3	1,9	2,9	3,0	8,6	0,0	-	2,5
Problemi sanitari	1,6	0,9	0,5	1,1	1,3	0,6	0,0	-	1,8
Problemi scolastici	0,0	0,9	0,9	1,3	2,3	1,2	0,0	-	1,1
Problemi comportamentali del minore	0,0	0,0	0,2	0,9	2,0	5,5	14,3	-	0,9
Altro	16,7	7,8	6,6	8,1	11,3	20,9	14,3	-	9,4
<i>n.r.</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>		<b>100,0</b>



**Tavola 2.16 - Minori presenti negli istituti secondo chi ha concorso all'inserimento in istituto del minore. Al 30 giugno 2003 (risposta multipla)**

Chi ha concorso all'inserimento	v.a.	per 100 minori
Famiglia	922	35,0
Tutore	27	1,0
Servizi sociali	1.646	62,5
Tribunale per i minorenni	1.088	41,3
Altro	218	8,3
<i>n.r.</i>	18	0,7

**Tavola 2.17 - Minori presenti negli istituti secondo il provvedimento in atto dell'autorità giudiziaria. Al 30 giugno 2003 (risposta multipla)**

Provvedimento	v.a.	per 100 minori
Stato di abbandono	125	4,7
Dichiarazione di adottabilità	118	4,5
Allontanamento per decadenza della potestà dei genitori	106	4,0
Allontanamento per condotta pregiudizievole dei genitori	203	7,7
Affidamento al servizio sociale	731	27,8
Misura cautelare di collocamento	59	2,2
Affidamento all'istituto con messa alla prova	8	0,3
Collocamento in istituto come sanzione sostitutiva	7	0,3
Collocamento in istituto come misura di sicurezza	118	4,5
Nessuno	1.233	46,8
Altro	198	7,5
<i>n.r.</i>	70	2,7

**Tavola 2.18 - Minori presenti negli istituti secondo l'eventuale previsione di un progetto educativo. Al 30 giugno 2003**

<b>Progetto educativo previsto</b>	<b>v.a.</b>	<b>%</b>
Si	2.076	80,0
No	520	20,0
<i>n.r.</i>	37	-
<b>Totale</b>	<b>2.633</b>	<b>100,0</b>
Se sì, i soggetti che partecipano alla verifica sono:		
Comune di residenza del minore	1.131	54,5
Comune di ubicazione dell'istituto	250	12,0
AUSL di residenza del minore	262	12,6
AUSL di ubicazione dell'istituto	88	4,2
Uno o entrambi i genitori	364	17,5
Giudice tutelare	205	9,9
Servizi della giustizia minorile	8	0,4
Nessuno	78	3,8
Altro	647	31,2
<i>di cui</i>		
<i>parenti</i>	38	5,9
<i>équipe specialistica</i>	276	42,7
<i>insegnanti</i>	51	7,9
<i>Servizi sociali</i>	75	11,6
<i>tribunale per i minorenni</i>	33	5,1
<i>istituto</i>	133	20,6
<i>altro</i>	41	6,3

**Tavola 2.19 - Minori presenti negli istituti secondo l'eventuale previsione di un progetto educativo per regione. Al 30 giugno 2003**

Regioni	Progetto educativo		Progetto educativo per 100 minori presenti <sup>(a)</sup>	
	sì	no	sì	no
Piemonte	-	-		
Valle d'Aosta	-	-		
Lombardia	179	11	94,2	5,8
Trentino-Alto Adige	-	-	-	-
Veneto	139	1	99,3	0,7
Friuli-Venezia Giulia	12	1	92,3	7,7
Liguria	-	-	-	-
Emilia-Romagna	-	-	-	-
Toscana	-	-	-	-
Umbria	90	0	100,0	0,0
Marche	18	15	43,9	36,6
Lazio	205	74	73,5	26,5
Abruzzo	79	14	86,8	15,4
Molise	-	-	-	-
Campania	327	173	65,4	34,6
Puglia	359	15	94,2	3,9
Basilicata	20	43	31,7	68,3
Calabria	246	0	100,0	0,0
Sicilia	361	159	66,0	29,1
Sardegna	41	8	78,8	15,4
<b>Italia</b>	<b>2.076</b>	<b>520</b>	<b>78,8</b>	<b>19,7</b>

*(a) Per alcune regioni la somma delle percentuali non è 100 a causa delle 37 non risposte (vedi tavola precedente)*

## Strumenti di rilevazione

### Gli Istituti per minori in Italia Rilevazione nazionale al 30 giugno 2003

#### SCHEDA STRUTTURA

1. Nome struttura \_\_\_\_\_ (codice struttura | | | | | | | | | | )

2. Anno di apertura dell'Istituto \_\_\_\_\_

3. Città \_\_\_\_\_ 4. Provincia \_\_\_\_\_

5. Via \_\_\_\_\_ 6. C.A.P. \_\_\_\_\_

7. Ente Titolare:  Pubblico  Privato

#### 8. Ente Gestore:

- |                      |                          |                         |                          |                          |                          |
|----------------------|--------------------------|-------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 8.1 Comune           | <input type="checkbox"/> | 8.5 I.P.A.B. pubblica   | <input type="checkbox"/> | 8.9 Associazione         | <input type="checkbox"/> |
| 8.2 Ausl             | <input type="checkbox"/> | 8.6 Ente religioso      | <input type="checkbox"/> | 8.10 Fondazione          | <input type="checkbox"/> |
| 8.3 Comunità montana | <input type="checkbox"/> | 8.7 Cooperativa         | <input type="checkbox"/> | 8.11 Società             | <input type="checkbox"/> |
| 8.4 Provincia        | <input type="checkbox"/> | 8.8 Cooperativa sociale | <input type="checkbox"/> | 8.12 Altro (specificare) | <input type="checkbox"/> |

#### 9. L'Istituto ha un convenzionamento con: (sono possibili più risposte)

- |                                    |                          |                               |                          |                                |                          |
|------------------------------------|--------------------------|-------------------------------|--------------------------|--------------------------------|--------------------------|
| 9.1 Comune di appartenenza         | <input type="checkbox"/> | 9.5 Provincia di appartenenza | <input type="checkbox"/> | 9.9 Ministero di _____         | <input type="checkbox"/> |
| 9.2 Altri Comuni                   | <input type="checkbox"/> | 9.6 Altre Province            | <input type="checkbox"/> | 9.10 Ministero di _____        | <input type="checkbox"/> |
| 9.3 Azienda U.S.L. di appartenenza | <input type="checkbox"/> | 9.7 Regione di appartenenza   | <input type="checkbox"/> | 9.11 Ministero di _____        | <input type="checkbox"/> |
| 9.4 Altre Aziende U.S.L.           | <input type="checkbox"/> | 9.8 Altre Regioni             | <input type="checkbox"/> | 9.12 Altro (specificare) _____ | <input type="checkbox"/> |

#### 10. Retta giornaliera per l'ospitalità residenziale:

Unica |\_\_\_\_\_|, |\_\_\_\_\_| Minima |\_\_\_\_\_|, |\_\_\_\_\_| Massima |\_\_\_\_\_|, |\_\_\_\_\_|

11. L'Istituto ha un'autorizzazione e/o riconoscimento?  Sì  No

11.1 Se sì, da quale ente?

Regione  Provincia  Comune  Ausl  Altro (specificare) \_\_\_\_\_

12. Indicare il numero degli operatori che lavorano/collaborano con l'Istituto e la frequenza con cui svolgono la loro attività in Istituto:

	Tutti i giorni	Qualche volta a settimana	Qualche volta al mese	Solo in caso di necessità
12.1 Coordinatore	n. <input type="text"/>	n. <input type="text"/>	n. <input type="text"/>	n. <input type="text"/>
12.2 Educatore professionale	n. <input type="text"/>	n. <input type="text"/>	n. <input type="text"/>	n. <input type="text"/>
12.3 Educatore con altri titoli	n. <input type="text"/>	n. <input type="text"/>	n. <input type="text"/>	n. <input type="text"/>
12.4 Assistente sociale	n. <input type="text"/>	n. <input type="text"/>	n. <input type="text"/>	n. <input type="text"/>
12.5 Pedagogista	n. <input type="text"/>	n. <input type="text"/>	n. <input type="text"/>	n. <input type="text"/>
12.6 Medico	n. <input type="text"/>	n. <input type="text"/>	n. <input type="text"/>	n. <input type="text"/>
12.7 Psicologo	n. <input type="text"/>	n. <input type="text"/>	n. <input type="text"/>	n. <input type="text"/>
12.8 Infermiere/Assistente sanitario	n. <input type="text"/>	n. <input type="text"/>	n. <input type="text"/>	n. <input type="text"/>
12.9 Operatore di base	n. <input type="text"/>	n. <input type="text"/>	n. <input type="text"/>	n. <input type="text"/>
12.10 Amministrativo	n. <input type="text"/>	n. <input type="text"/>	n. <input type="text"/>	n. <input type="text"/>
12.11 Obiettore/In servizio civile	n. <input type="text"/>	n. <input type="text"/>	n. <input type="text"/>	n. <input type="text"/>
12.12 Volontario	n. <input type="text"/>	n. <input type="text"/>	n. <input type="text"/>	n. <input type="text"/>
12.13 Altro _____	n. <input type="text"/>	n. <input type="text"/>	n. <input type="text"/>	n. <input type="text"/>

13. Posti disponibili in Servizio residenziale: n.

14. Minori presenti al 30 giugno 2003 in Servizio residenziale: n.  di cui del totale:

14.1 Sesso a Maschi n.  b Femmine n.

14.2 Cittadinanza a Italiani n.  b Stranieri n.  se stranieri o nomadi:

d Comunitari n.

Extra-com. n.

14.3 Minori in situazione di handicap n.

15. Nomade:  Sì  No

16. Posti disponibili in Servizio semiresidenziale: n.

16.1 Di cui in 15.1.1 semiconvitto n.

17. Per questo istituto è previsto un piano di riorganizzazione, da applicare entro il 2006, in relazione a quanto espresso dalla legge 149/2001?

Sì (passare alla domanda 20)  No

**18. Se no, perché?** (rispondere indicando il motivo prevalente. L'intervista è conclusa)

- 18.1 È prematuro
- 18.2 Si spera in una proroga
- 18.3 È previsto l'esaurimento delle accoglienze entro il 2006
- 18.4 È prevista la chiusura definitiva dell'Istituto per minori
- 18.5 Altro (specificare \_\_\_\_\_)
- 18.6 È prevista la chiusura dell'Istituto per minori e una sua riconversione in "altro"

**19. Se è prevista la chiusura, verso quale funzione o utenza è rivolta la riconversione?**

---



---



---



---

**20. Se sì, in quale anno è previsto l'inizio della riorganizzazione dell'Istituto?**

2001    2002    2003    2004    2005    2006

**21. Quali di queste azioni sono previste nel progetto di riorganizzazione dell'Istituto?**  
(possibili più risposte)

- 21.1 Creazione di comunità familiari
- 21.2 Creazione di altre tipologie di comunità (specificare)\_\_\_\_\_
- 21.3 Azione sul territorio di sensibilizzazione all'affidamento familiare
- 21.4 Collaborazione con gli enti locali per la promozione dell'affidamento familiare
- 21.5 Collaborazione con gli enti locali per la realizzazione dell'affidamento familiare
- 21.6 Altro (specificare) \_\_\_\_\_

**22. Di quali professionalità si sta avvalendo l'Istituto per portare avanti il progetto di riorganizzazione?**

---



---



---



---

**23. Esiste un finanziamento per la riorganizzazione dell'Istituto?**

Sì                       No (se no, passare alla domanda 25)

**24. Se sì, chi partecipa al finanziamento?** *(sono possibili più risposte)*

- |                                |                          |                                |                          |
|--------------------------------|--------------------------|--------------------------------|--------------------------|
| 24.1 Ente titolare             | <input type="checkbox"/> | 24.6 Comunità europea          | <input type="checkbox"/> |
| 24.2 Ente gestore              | <input type="checkbox"/> | 24.7 Ministero di _____        | <input type="checkbox"/> |
| 24.3 Regione di appartenenza   | <input type="checkbox"/> | 24.8 Privati                   | <input type="checkbox"/> |
| 24.4 Provincia di appartenenza | <input type="checkbox"/> | 24.9 Altro (specificare) _____ | <input type="checkbox"/> |
| 24.5 Comune di appartenenza    | <input type="checkbox"/> |                                |                          |

**25. Al momento quali sono le difficoltà maggiori riscontrate nel piano di riconversione dell'Istituto?** *(sono possibili più risposte)*

- |   |                          |  |                          |
|---|--------------------------|--|--------------------------|
| 25.1 Scarsità delle risorse finanziarie                 | <input type="checkbox"/> | 25.5 Individuazione delle azioni da adottare | <input type="checkbox"/> |
| 25.2 Reperire finanziamenti                             | <input type="checkbox"/> | 25.6 Impedimenti strutturali                 | <input type="checkbox"/> |
| 25.3 Mancanza di linee guida                            | <input type="checkbox"/> | 25.7 Interazione con le amministrazioni      | <input type="checkbox"/> |
| 25.4 Individuazione delle professionalità da utilizzare | <input type="checkbox"/> | 25.8 Altro (specificare) _____               | <input type="checkbox"/> |

Nome rilevatore \_\_\_\_\_

**Gli Istituti per minori in Italia**  
**Rilevazione nazionale al 30 giugno 2003**

**SCHEDA MINORE**

1. Codice struttura

2. Codice minore        
(nome) (cognome)

3. Data di nascita        
gg mm aa

4. Data di ingresso        
gg mm aa

5. Sesso                      Maschio                       Femmina

6. Comune di residenza \_\_\_\_\_ prov. (\_\_\_\_)

7. Cittadinanza            7.1 Italiana             7.2 Straniera

Se straniero:

7.2.1 Comunitario           

7.2.2 Extra-comunitario        7.2.3 Indicare il Paese di nascita \_\_\_\_\_

8. Nomade:                      Sì                       No

9. Presenza di handicap: No     Sì  (se sì, possibili più risposte)

9.1 Handicap Fisico                        9.1.1 specificare \_\_\_\_\_

9.2 Handicap Psicico                        9.2.1 specificare \_\_\_\_\_

9.3 Handicap Sensoriale                   9.3.1 specificare \_\_\_\_\_

10. Presenza di particolari fattori di disagio: (possibili più risposte)

10.1 Nessuno

10.2 Uso di droghe leggere

10.3 Uso di droghe pesanti

10.4 Dipendenza da alcol

10.5 Devianza (già denunciati all'Autorità giudiziaria)

10.6 Gravidanza e/o presenza di figli

10.7 Altro (specificare) \_\_\_\_\_



**11. Provenienza del minore al momento dell'ingresso in Istituto (una sola risposta)**

- |                              |                          |   |                          |
|------------------------------|--------------------------|---|--------------------------|
| 11.1 Dai genitori            | <input type="checkbox"/> | 11.6 Comunità familiare                         | <input type="checkbox"/> |
| 11.2 Da altri parenti        | <input type="checkbox"/> | 11.7 Comunità di pronto accogliimento           | <input type="checkbox"/> |
| 11.3 Da famiglia adottiva    | <input type="checkbox"/> | 11.8 Comunità educativa                         | <input type="checkbox"/> |
| 11.4 Da famiglia affidataria | <input type="checkbox"/> | 11.9 Comunità gestante madre e madre con figlio | <input type="checkbox"/> |
| 11.5 Da altro istituto       | <input type="checkbox"/> | 11.10 Altro _____                               | <input type="checkbox"/> |

**12. Precedente permanenza in Istituto:**

- |                            |                          |                                       |                          |
|----------------------------|--------------------------|---------------------------------------|--------------------------|
| 12.1 Sì, stesso Istituto   | <input type="checkbox"/> | 12.3 Sì, altra struttura residenziale | <input type="checkbox"/> |
| 12.2 Sì, in altro Istituto | <input type="checkbox"/> | 12.4 No                               | <input type="checkbox"/> |

**13. Motivi dell'inserimento in Istituto**

*(indicare i due motivi prevalenti, specificando tra il primo e il secondo)*

- |   |                          |   |                          |
|---|--------------------------|---|--------------------------|
| 13.1 Problemi economici della famiglia          | <input type="checkbox"/> | 13.9 Violenza sessuale sul minore         | <input type="checkbox"/> |
| 13.2 Problemi di condotta dei genitori          | <input type="checkbox"/> | 13.10 Maltrattamento o incuria            | <input type="checkbox"/> |
| 13.3 Problemi giudiziari dei genitori           | <input type="checkbox"/> | 13.11 Problemi comportamentali del minore | <input type="checkbox"/> |
| 13.4 Problemi lavorativi dei genitori           | <input type="checkbox"/> | 13.12 Problemi scolastici                 | <input type="checkbox"/> |
| 13.5 Problemi abitativi della famiglia          | <input type="checkbox"/> | 13.13 Problemi sanitari                   | <input type="checkbox"/> |
| 13.6 Problemi relazionali con la famiglia       | <input type="checkbox"/> | 13.14 Stato di abbandono                  | <input type="checkbox"/> |
| 13.7 Minore orfano di uno o entrambi i genitori | <input type="checkbox"/> | 13.15 Profugo - Clandestino               | <input type="checkbox"/> |
| 13.8 Crisi delle relazioni familiari            | <input type="checkbox"/> | 13.16 Altro _____                         | <input type="checkbox"/> |

**14. Chi ha concorso all'inserimento in Istituto? (sono possibili più risposte)**

- |                                |                          |
|--------------------------------|--------------------------|
| 14.1 Famiglia                  | <input type="checkbox"/> |
| 14.2 Tutore                    | <input type="checkbox"/> |
| 14.3 Servizi sociali           | <input type="checkbox"/> |
| 14.4 Tribunale per i minorenni | <input type="checkbox"/> |
| 14.5 Altro _____               | <input type="checkbox"/> |

**15. Provvedimento in atto dell'Autorità giudiziaria (sono possibili più risposte)**

- |                                    |                          |   |                          |
|------------------------------------|--------------------------|---|--------------------------|
| 15.1 Stato di abbandono            | <input type="checkbox"/> | 15.7 Affidamento all'Istituto con messa alla prova      | <input type="checkbox"/> |
| 15.2 Dichiarazione di adottabilità | <input type="checkbox"/> | 15.8 Collocamento in Istituto come sanzione sostitutiva | <input type="checkbox"/> |

- |   |                          |  |                          |
|---|--------------------------|--|--------------------------|
| 15.3 Allontanamento per decadenza della potestà dei genitori  | <input type="checkbox"/> | 15.9 Collocamento in Istituto come misura di sicurezza | <input type="checkbox"/> |
| 15.4 Allontanamento per condotta pregiudizievole dei genitori | <input type="checkbox"/> | 15.10 Nessuno  | <input type="checkbox"/> |
| 15.5 Affidamento al servizio sociale                          | <input type="checkbox"/> | 15.11 Altro _____                                      | <input type="checkbox"/> |
| 15.6 Misura cautelare di collocamento                         | <input type="checkbox"/> | 15.12 Altro _____                                      | <input type="checkbox"/> |

**16. È previsto un progetto educativo individuale?**

Sì  No  (se no, passare alla domanda 18)

**17. Se sì, quali soggetti partecipano alla verifica del progetto?**

(sono possibili più risposte)

- |   |                          |                                       |                          |
|---|--------------------------|---------------------------------------|--------------------------|
| 17.1 Comune di residenza del minore     | <input type="checkbox"/> | 17.6 Giudice tutelare                 | <input type="checkbox"/> |
| 17.2 Comune di ubicazione dell'Istituto | <input type="checkbox"/> | 17.7 Servizi della Giustizia minorile | <input type="checkbox"/> |
| 17.3 Ausl di residenza del minore       | <input type="checkbox"/> | 17.8 Nessuno                          | <input type="checkbox"/> |
| 17.4 Ausl di ubicazione dell'Istituto   | <input type="checkbox"/> | 17.9 Altro _____                      | <input type="checkbox"/> |
| 17.5 Uno o entrambi i genitori          | <input type="checkbox"/> | 17.10 Altro _____                     | <input type="checkbox"/> |

**18. Condizione dei genitori:**

- |                            |                          |   |
|----------------------------|--------------------------|---|
| 18.1 Coppia                | <input type="checkbox"/> |   |
| 18.2 Singoli               | <input type="checkbox"/> |   |
| 18.3 Separati o divorziati | <input type="checkbox"/> |   |
| 18.4 Entrambi deceduti     | <input type="checkbox"/> | (se i genitori sono entrambi deceduti, l'intervista è conclusa) |

**19. Rispetto all'ubicazione dell'Istituto, i genitori risiedono :**

- |                             | padre                    | madre   |
|-----------------------------|--------------------------|---|
| 19.1 Stesso comune          | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>  |
| 19.2 Stessa provincia       | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>  |
| 19.3 Stessa regione         | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>  |
| 19.4 Altra regione italiana | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>  |
| 19.5 All'estero             | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>  |
| 19.6 Senza fissa dimora     | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>  |
| 19.7 Deceduto/a             | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>  |
| 19.8 Non conosciuti         | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> (se i genitori sono entrambi sconosciuti, l'intervista è conclusa) |

**20. I genitori incontrano periodicamente il minore?**

Sì  No  (se no, passare alla domanda 22)

**21. Se sì, con quale frequenza?**

- |                                     |                          |                              |                          |
|-------------------------------------|--------------------------|------------------------------|--------------------------|
| 21.1 Una o più volte alla settimana | <input type="checkbox"/> | 21.4 Una volta ogni sei mesi | <input type="checkbox"/> |
| 21.2 Una volta ogni due settimane   | <input type="checkbox"/> | 21.5 Una volta l'anno        | <input type="checkbox"/> |
| 21.3 Una volta al mese              | <input type="checkbox"/> | 21.6 Più raramente           | <input type="checkbox"/> |

**22. I genitori sono conosciuti dagli operatori che lavorano in Istituto?**

- 22.1 Padre:                      Sì     No
- 22.2 Madre:                     Sì     No

**23. Potestà genitoriale**

- 23.1 Padre:                    Piena     Limitata     Decaduta
- 23.2 Madre:                   Piena     Limitata     Decaduta

**24. Stato occupazionale dei genitori**

- 24.1 Padre occupato:        Sì     No
- 24.2 Madre occupata:        Sì     No

**25. Tipo di occupazione**

- |                  | padre                    | madre                    |
|------------------|--------------------------|--------------------------|
| 25.1 Stabile     | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 25.2 Precario/a  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 25.3 Saltuario/a | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 25.4 Stagionale  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

I bambini  
e gli adolescenti  
negli istituti  
per minori

LE POLITICHE REGIONALI

33  
trentatre



## Regione Piemonte

La Regione Piemonte ha da sempre prestato particolare attenzione alla condizione dei minori inseriti nei presidi socioassistenziali attraverso azioni mirate e concrete di monitoraggio. Infatti è stata la prima regione in Italia che nel 1978 ha istituito l'anagrafe dei minori collocati in istituto e comunità educative. Già nel 1973 fu effettuata un'indagine sugli istituti educativi assistenziali per minori cui seguì, alla fine degli anni Settanta, la definizione di una scheda informativa per gestire la citata anagrafe e monitorare in modo permanente e non più estemporaneo il fenomeno su tutto il territorio regionale.

Infatti, una diversa sensibilità verso le problematiche sociali e i fenomeni di emarginazione aveva fatto maturare, nel corso degli anni Sessanta e Settanta, un ripensamento critico verso le politiche sociali di istituzionalizzazione che, spesso, determinavano maggiori danni di quelli che (almeno nelle affermazioni e spesso anche nelle intenzioni di coloro che le mettevano in atto) cercavano di riparare.

La riduzione al minimo delle forme di istituzionalizzazione era, dunque, la parola chiave di una "nuova" politica sociale che richiedeva innovative forme di intervento accompagnate da adeguate informazioni che potessero garantire azioni efficaci e mirate.

La scheda informativa, attivata nel 1978, fu un significativo passo avanti verso la conoscenza analitica di un fenomeno che vedeva coinvolti un numero rilevante di minori e le relative famiglie.

Gli anni Ottanta videro la costruzione di un più perfezionato sistema informativo con la relativa definizione di una nuova scheda di censimento, finalizzata a soddisfare sia i bisogni informativi dell'amministrazione regionale, sia gli adempimenti previsti dalla legge 184/1983, articolo 9. Più in generale, la nuova scheda si caratterizzò, rispetto alla precedente, oltre che nel merito dei nuovi contenuti informativi, in riferimento ai seguenti aspetti:

- non più scheda "isolata", bensì flusso di dati integrato in un più generale disegno di sistema informativo regionale, cioè il SISA (Sistema informativo socioassistenziale);
- non più scheda finalizzata a dare risposte informative solo all'amministrazione regionale, ma anche ad altri "attori", mediante riunificazione, in un unico flusso informativo, dei fabbisogni informativi regionali, dei giudici tutelari, dei servizi socioassistenziali;
- non più scheda "opzionale" (o comunque con limitati vincoli di invio per i gestori dei presidi residenziali) ma, al contrario, ob-

bligatorietà dell'adempimento in quanto sancito da specifica legge (e, quindi, maggiore certezza della completezza degli elementi censiti e maggior precisione del dato e dei presidi tenuti all'adempimento).

Gli anni Novanta vedono, da un lato, il passaggio del flusso informativo individuale dei minori ospiti in presidi socioassistenziali da semestrale ad annuale (almeno per quanto concerne l'invio della scheda in Regione) e, dall'altro, l'unificazione della scheda di sintesi sui presidi residenziali socioassistenziali regionale con quella formulata dall'ISTAT.

Da un quadro di sintesi del fenomeno dell'istituzionalizzazione a metà degli anni Novanta emerge che sono ospiti in Piemonte 1173 minori in 114 presidi socioassistenziali, con una media di 10 minori per ciascuna struttura.

È interessante evidenziare come l'indice dei minori ospiti in presidi residenziali per 10.000 abitanti di età 0-17 anni, (pari a 19,1) sia significativamente inferiore a quello della media italiana (pari a 27,7), ma anche della media riscontrabile fra le regioni del Nord (pari a 25,6), del Centro (pari a 21,5) e del Sud e Isole (pari a 32,0).

Il citato indice di istituzionalizzazione mette in luce una condizione del Piemonte che non è fra le più penalizzanti e, anzi, sembra evidenziare una significativa presenza di politiche sociali tendenti non solo alla "minimizzazione" dei processi di istituzionalizzazione, ma anche alla "riduzione del danno", grazie alla messa a disposizione di strutture di accoglienza che si allontanano, per caratteristiche strutturali e di presenza del personale, dai tradizionali istituti assistenziali.

Il decennio in corso si è avviato con un nuovo significativo evento legislativo: l'approvazione della legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, che propone una nuova prospettiva e nuovi criteri nella programmazione delle politiche sociali e nelle strutture di intervento operativo fra cui, appunto, le politiche di sostegno e di implementazione delle risorse familiari riferite sia alla famiglia d'origine propriamente intesa sia a forme alternative quali i servizi per l'affido familiare (art. 16, comma 3, lettera f) della legge 328/2000), vicarianti le funzioni genitoriali.

È nell'ambito di tali politiche che, in Piemonte, l'attenzione e la sensibilità della Regione per i minori collocati in struttura si è concretizzata negli anni in leggi e atti amministrativi che hanno definito e proposto strategie d'azione per superare gradualmente la pratica dell'inserimento dei minori in istituto a favore di una nuova cultura dell'accoglienza.

La promozione e la realizzazione dell'affidamento familiare e di comunità familiari, così come la crescente diffusione di interventi socioeducativi territoriali a sostegno della famiglia d'origine, rappresentano infatti i principali strumenti che, nel tempo, hanno contribuito a ridurre significativamente la presenza dei minori in presidio, anche alla luce degli adempimenti previsti dalla legge 28 marzo 2001, n. 149, *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori»*, nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile. Risulta, infatti, che siano stati predisposti in un anno circa 2500 affidamenti familiari.

In considerazione, tuttavia, del numero ancora elevato di minori ospiti di presidi socioassistenziali, la Regione Piemonte ha realizzato il progetto *Tutti i bambini hanno diritto a una famiglia*, che si è concretizzato grazie all'indispensabile collaborazione dell'autorità giudiziaria competente e degli operatori sociali e sanitari dei servizi territoriali che a vario titolo sono stati coinvolti nella ricerca.

Tale progetto ha prodotto una fotografia realistica e approfondita di tutte le situazioni di minori inseriti nei presidi socioassistenziali e sanitari presenti sul territorio nel corso dell'anno 2002 (che risultano al 31 dicembre 2002 essere 1014, di cui 891 collocati in presidi socioassistenziali e 123 in presidi sanitari), ponendo particolare attenzione a comprendere i fattori di criticità che ostacolano o favoriscono gli interventi di "deistituzionalizzazione" nonché le cause che determinano l'inserimento in presidio.

L'iniziativa, unica e innovativa nell'ambito delle finalità più generali di tutela dell'infanzia in difficoltà descritte nella legislazione e regolamentazione regionale vigente, ha permesso la raccolta di dati e informazioni utili a un'approfondita comprensione del fenomeno e necessarie alla ricerca e sperimentazione di nuovi programmi e percorsi d'azione sociale.

In sintesi, l'indagine ha evidenziato come l'area di maggiore criticità per quanto riguarda la praticabilità di interventi alternativi alla permanenza in struttura sia rappresentata da minori con problemi fisici e problemi sanitari psichiatrici o con un passato segnato da una pluralità di inserimenti e fallimenti. Nel complesso tuttavia, e questo è un dato incoraggiante, la comunità si configura sempre più spesso come un luogo di passaggio e "smistamento" verso soluzioni alternative.

Guardando l'analisi qualitativa dei dati, si possono fare alcune importanti considerazioni:

- i tempi di permanenza dei minori in comunità risultano essere comunque, in genere, eccessivamente lunghi;
- la praticabilità di un progetto alternativo alla permanenza in comunità risulta difficile in particolare per i minori preadoles-



scenti e adolescenti e/o portatori di problematiche fisiche o psicologiche di una certa entità;

- è presente nelle comunità piemontesi un numero significativo di minori provenienti da altre regioni e di minori stranieri;
- i provvedimenti di affidamento familiare disposti dall'autorità giudiziaria in alcuni casi non vengono eseguiti per carenza di risorse familiari adeguate;
- il sostegno alle famiglie affidatarie da parte dei servizi deve essere in alcuni casi potenziato;
- a fronte dell'aggravarsi della patologia e del disagio adolescenziale si impone la necessità di definire un modello di affidamento familiare nuovo e più flessibile rispetto a quello tradizionale.

È alla luce di questo insieme di considerazioni che l'amministrazione regionale ha regolamentato, con due deliberazioni della Giunta regionale approvate nel novembre 2003, gli affidamenti familiari e il sostegno delle adozioni difficili (minori di età superiore a 12 anni e/o con handicap accertato) e ha approvato la sperimentazione del Servizio famiglie professionali.

Per lo sviluppo di una rete di servizi che garantisca tutti i livelli adeguati di intervento in materia, le linee di indirizzo della Regione coinvolgeranno gli enti locali singoli o associati gestori delle funzioni socioassistenziali, le aziende sanitarie, la magistratura minorile, i presidi socioassistenziali per minori, le associazioni delle famiglie, le organizzazioni di volontariato, il no profit e le scuole.

I nuovi criteri definiscono nello specifico le diverse fasi dell'intervento di affidamento, i ruoli e le funzioni dei servizi sociali, le modalità di erogazione dei contributi economici e di attuazione delle diverse tipologie di affidamento (diurno, residenziale, di neonati, di minori disabili, di figli di genitori separati, di minori in situazioni di emergenza ecc.) oltre agli obblighi e ai diritti dell'affidatario.

In particolare i servizi sociali dovranno disporre, sulla base delle indicazioni regionali, una regolamentazione chiara e uniforme dei rimborsi spesa per il servizio reso da famiglie e persone che accolgono minori allontanati dalla propria famiglia, indicando come soglia minima l'importo mensile della pensione minima dei lavoratori dipendenti e autonomi (INPS), ciò al fine di riconoscere la natura di servizio dell'opera svolta dagli affidatari, così come spesso richiesto dalle associazioni di volontariato del settore, per superare eventuali impedimenti economici di famiglie e persone disponibili e idonee all'affidamento di un minore.

Per i minori non deambulanti e/o non autosufficienti a causa di handicap fisici o psichici, riconosciuti invalidi al 100% dalle commis-

sioni sanitarie provinciali, che hanno quindi diritto all'indennità o all'assegno di accompagnamento, il sussidio mensile erogato dagli enti gestori delle funzioni socioassistenziali deve essere maggiorato del 100% e attribuito interamente agli affidatari.

Si tratta, in ultima analisi, di creare i presupposti per la costruzione, all'interno dei servizi, di buone pratiche condivisibili e condivise, allo scopo di garantire uniformità su tutto il territorio regionale nell'erogazione degli interventi e un'armonizzazione nelle modalità di effettuazione delle prestazioni.

Per quanto riguarda la citata regolamentazione del Servizio famiglie professionali, è importante evidenziare che si tratta di un intervento che ha la finalità di rispondere alle esigenze di accoglienza di quei minori, ai quali si è accennato in precedenza, che a causa dell'età e/o delle particolari problematiche di cui sono portatori solo raramente trovano una risposta attraverso il tradizionale strumento dell'affidamento familiare. I servizi territoriali hanno segnalato in diverse occasioni la necessità di individuare ulteriori strumenti di intervento per rispondere a quei bisogni che, come già detto, trovano una risposta solo parziale nelle comunità alloggio o in alternativa, raramente, nella famiglia affidataria.

Le famiglie professionali garantiscono al minore, nell'essere famiglia, un'esperienza assimilabile a quella fisiologica e naturale e offrono, al tempo stesso, nella professionalizzazione garanzia di buona tenuta rispetto a situazioni ad alta complessità, fondata sull'acquisizione di specifiche competenze e su prestazioni regolamentate in un rapporto di lavoro. La professionalità dovrà essere acquisita con una particolare formazione, a partire da una idonea motivazione e da comprovate capacità educative e accuditive.

Requisito base di almeno uno dei componenti la famiglia professionale è quello di non avere in corso attività lavorative a tempo pieno, o di svolgere al massimo un lavoro part time compatibile con l'impegno richiesto. Tramite il servizio famiglie professionali, possono essere affidati a ogni famiglia al massimo due minori, eccezion fatta per le situazioni di più fratelli non separabili. È previsto un compenso lordo di mille euro per un minore affidato a una famiglia professionale e di millecinquecento euro per due minori.

A livello metodologico, dunque, è prevista una selezione da parte dei servizi sociali e sanitari sui soggetti che si candidano e un ciclo di formazione a conclusione del quale sarà rilasciato un attestato di idoneità. La delibera regionale specifica, inoltre, i criteri di selezione, i requisiti che la famiglia professionale deve possedere in relazione alle tipologie di utenza, nonché le modalità della sperimentazione.

Sono quindi tanti gli interventi socioeducativi, anche innovativi e sperimentali, che si possono attivare per sostenere i bambini e le

loro famiglie. È importante specificare che l'Amministrazione non intende, come qualcuno ha paventato, "chiudere le comunità". Le comunità attualmente operanti sul territorio regionale, sono una risposta qualificata ai bisogni dei bambini che devono essere allontanati dalla loro famiglia, ma dovrebbero essere il più possibile una risposta temporanea di sostegno alla famiglia di origine.

Occorre, al tempo stesso, tenere presente che in determinate situazioni l'inserimento presso una comunità appare necessario per far fronte, almeno temporaneamente o in condizioni di emergenza, alla condizione di minori con problemi e bisogni particolarmente gravi, multifattoriali e complessi (si pensi, ad esempio, ai minori affetti da problemi psichici).

Per questo, la Regione Piemonte ha voluto, con deliberazione della Giunta regionale del 15 marzo 2004, nell'ottica dell'applicazione della normativa nazionale individuare tutte le tipologie di strutture, definendone puntualmente gli standard strutturali e gestionali, relativi ai presidi che afferiscono non solo all'area socioassistenziale ma anche all'area sanitaria.

Con l'approvazione della legge regionale 8 gennaio 2004, n. 1, la Regione Piemonte ha, inoltre, inteso regolamentare la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali per mettere a disposizione dei cittadini piemontesi degli strumenti in più. Su questa partita sono tanti i soggetti coinvolti: gli enti locali singoli o associati, il privato sociale, le organizzazioni di volontariato, le associazioni delle famiglie.

È dunque mettendo in campo, in modo sinergico, le competenze, le specificità, i pensieri e anche la creatività di tutti i soggetti che a diverso titolo sono chiamati a concorrere alle politiche a favore dei minori in difficoltà, che si potranno realizzare concrete iniziative per attuare il processo di deistituzionalizzazione.

*1. L'impegno della Regione per la tutela dei minori; 2. La deistituzionalizzazione; 3. I minori in strutture tutelari per minori; 4. Alcuni dati; 5. I nodi problematici*

**1. L'impegno della Regione per la tutela dei minori**

L'impegno della Regione per la tutela dei minori è un impegno ad ampio raggio e va inquadrato in un contesto normativo e organizzativo nel quale si sommano diversi elementi.

- Caratteristiche peculiari della realtà sociale ed economica veneta, sviluppo di un tessuto sociale fortemente solidaristico e in forte crescita economica che ha portato allo sviluppo di molte esperienze di accoglienza ma anche di economia solidale, della cooperazione sociale.
- Una tradizione consolidata nell'integrazione sociosanitaria: il Veneto è una delle poche regioni che continua a mantenere in capo delle aziende sanitarie locali una direzione dei servizi sociali e che prevede la delega alle ULSS di alcune materie e fra queste vi è l'art. 23 del DPR 616/1977.
- L'esistenza di una organizzazione dei servizi sociali e in parte sociosanitari che ha ancora come punto di riferimento una normativa sviluppata a partire dalla metà degli anni Ottanta, ma che ha aspetti di attualità e ha anticipato scelte di politica nazionale: piani sociosanitari, organizzazione della tutela e regolamentazione delle tipologie di accoglienza extrafamiliare.
- La presenza di una programmazione territoriale – che coinvolge tutti i soggetti, del pubblico e del privato sociale – ormai radicata; anche in questo caso la legislazione regionale veneta ha preceduto quella nazionale, con la realizzazione dei piani di zona.

Quello che viene disegnato è un sistema generalmente ricco anche da un punto di vista dell'offerta, ma molto differenziato. L'esistenza o meno della delega all'ULSS, la dimensione del Comune, lo sviluppo nel territorio del privato sociale con la presenza di reti di famiglie, associazioni e cooperative sociali, l'organizzazione che il territorio stesso si dà all'interno della programmazione dei piani di zona hanno portato a una situazione che in alcune realtà può essere definita d'eccellenza e in altre ancora migliorabile.

In questa situazione, anche nel campo della tutela, la Regione si è assunta principalmente un compito di *governance* e di sviluppo del sistema ponendosi tre obiettivi:

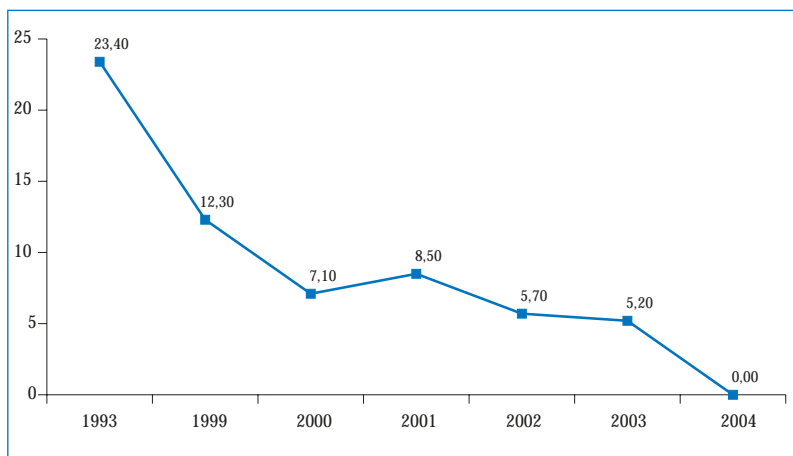
- la deistituzionalizzazione;
- il far rientrare le strutture tutelari in una dimensione di regolamentazione pubblica;
- lo sviluppo della qualità dell'intervento di tutela.

## 2. La deistituzionalizzazione

La volontà di arrivare in tempi brevi alla chiusura degli istituti ancora presenti nel Veneto ha trovato reale e concreta dimostrazione in precise scelte di governo, fra le quali è da citare senza dubbio, per la rilevanza delle risorse impiegate, la legge regionale 18 dicembre 1986, n. 51, *Interventi regionali per la realizzazione e riqualificazione di strutture educativo-assistenziali*, attraverso la quale la Regione ha costantemente erogato finanziamenti in conto capitale a fondo perduto finalizzati proprio alla trasformazione, alla realizzazione e all'adeguamento delle strutture educativo-assistenziali. Sono stati dieci gli istituti funzionanti nel Veneto che negli anni 2002 e 2003 hanno beneficiato di un contributo assegnato ai sensi della legge 51/1986 e completeranno la riqualificazione nel corso del 2004.

Con lo stesso obiettivo si è scelto di utilizzare la "leva economica" anche per cercare di promuovere la scelta dell'affidamento o dell'inserimento in comunità a discapito dell'inserimento in istituto. La Regione ha scelto, infatti, di contribuire alle spese sostenute dai Co-

**Figura 1 - Evoluzione del processo di chiusura degli istituti per minori nella Regione Veneto (1993-2004)**



muni per il pagamento delle rette dei minori in struttura differenziando il proprio contributo a seconda delle tipologie: per l'affido nel 2004 è stato erogato il 100% dell'importo totale sostenuto dal Comune, per il collocamento in comunità nel 2004 ha contribuito per il 45% della retta sostenuta e per i collocamenti in istituto si è passati dal 15% del 2002 al 10% del 2003 e per il 2004 non sono stati erogati contributi.

Ciò ha portato negli ultimi cinque anni a una significativa riduzione del numero degli istituti, passati dal costituire il 23,4% delle strutture registrate nel 1993, a circa il 5% nel 2003 a nessuno nel 2004.

Nell'ottica della regolazione assumono particolare importanza i flussi informativi. Si ricordano in questo senso:

- l'importanza della Banca dati minori e dell'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza che permettono un costante monitoraggio del fenomeno;
- lo sviluppo di flussi informativi circolari, segnalazioni, trasmissione di dati costanti tra aziende ULSS, Regione (e Osservatorio regionale), Procuratore della Repubblica per il Tribunale dei minorenni di Venezia e Pubblico tutore della Regione Veneto e, al contempo, l'azione di stimolo per l'attivazione di procedure di vigilanza nei confronti di singole strutture e per l'attivazione da parte delle ULSS dei procedimenti autorizzativi nei casi delle strutture non ancora in regola;
- la realizzazione – nel primo semestre del 2004 – di una “scheda minore” anche per l'affidamento familiare che dovrà essere compilata dagli enti che curano l'affido e i cui dati andranno a integrare la banca dati esistente permettendo di avere un quadro completo e integrato dei minori che vivono fuori dalla loro famiglia.

Altra dimensione nella quale la Regione ha scelto di investire in questi ultimi anni è stata la formazione. Il Piano formativo regionale, realizzato nel corso del 2002, completato nelle parti regionali e provinciali nei primi mesi del 2003, si è sviluppato su livelli territoriali diversi (regionale, provinciale e per azienda ULSS) e ha coinvolto su piani differenti praticamente tutti gli operatori che, nel pubblico e nel privato sociale si occupano di genitorialità nel Veneto. Per quello che riguarda le strutture di accoglienza per minori il percorso formativo intitolato *Minore, famiglia, territorio: crescere in comunità nel Veneto* ha avuto uno svolgimento regionale (con cinque giornate formative) e provinciale (con altre due giornate formative per provincia).

Una delle caratteristiche del “governo del sistema” attivato dalla Regione Veneto è il coinvolgimento attivo degli attori, pubblici e

privati, nella “definizione delle regole del gioco”: si ricorda la scelta metodologica di ridefinire i criteri per l’autorizzazione all’esercizio e per l’accreditamento in un gruppo tecnico al quale hanno partecipato rappresentanti delle strutture, degli enti locali, delle aziende ULSS e della Regione, ma anche la stesura di protocolli di intesa a livello territoriale e regionale, attivando un tavolo di lavoro permanente con il Pubblico tutore, il Tribunale per i minorenni e il Procuratore della Repubblica importante per la vigilanza del sistema così come per la definizione comune delle schede di raccolta dei dati sui minori in struttura e in affidamento e per la stesura di protocolli operativi che definiscono chi deve fare cosa e come, quando va segnalato un minore e quali sono i compiti degli enti locali.

Sostegno economico, individuazione di standard e criteri di riferimento, formazione e crescita culturale del sistema sono le strade scelte dal Veneto per la deistituzionalizzazione e qualificazione del sistema dei servizi per l’accoglienza del minore.

### 3. I minori in strutture tutelari per minori

La Banca dati minori è nata nel 1993 e raccoglie a livello centralizzato tutti i dati sui bambini e gli adolescenti istituzionalizzati, cioè quelli che per cause di varia natura vivono in una struttura residenziale della regione del Veneto. Dal 1998 la Banca dati è gestita dall’Osservatorio regionale per l’infanzia e l’adolescenza.

Dopo 10 anni dall’avvio della Banca dati minori si rimane ancora impressionati dal numero di bambini e adolescenti che vivono lontani dalla propria famiglia, anche se molto si è fatto in questi anni in termini di qualità dell’accoglienza e di miglioramento degli interventi nei confronti anche della famiglia di origine in modo da accorciare sempre più i tempi di rientro a casa di questi bambini.

La raccolta dei dati nel corso degli anni ha permesso di effettuare oltre a un monitoraggio globale su questa situazione, anche uno studio *follow up* sia sui singoli casi sia a livello di analisi della realtà complessiva.

Infatti il monitoraggio è costante e aggiornato e avviene attraverso l’utilizzo di schede semestrali (per i bambini) e annuali (per l’ente gestore e la struttura tutelare), che una volta compilate sono inviate all’Osservatorio che provvede alla loro elaborazione e analisi.

Essendo la Banca dati di tipo anagrafico, è possibile seguire il percorso di questi minori nelle strutture tutelari che li accolgono. È evidente che dall’analisi dei dati rilevati emergono solo delle tendenze sulla condizione dei minori accolti nelle strutture residenziali; l’aver comunque una banca dati così dinamica e non una rilevazione fissa, immobile ha permesso anche di effettuare delle analisi longitudinali dei dati comparate nel tempo. Un notevole

sviluppo della Banca dati sarà rappresentato dalla rilevazione anagrafica sugli affidamenti familiari che ha preso il via nel primo semestre del 2004.

La Banca dati minori rappresenta il risultato di un accordo tra la Regione del Veneto e il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Venezia e il Tribunale per i minorenni; le schede semestrali sostituiscono infatti le relazioni semestrali che secondo la legge 149/2001 devono essere inviate alla procura e al tribunale per i minorenni.

#### 4. Alcuni dati

Nel confrontare i dati in possesso della Banca dati minori in struttura, gestita dall'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza si evidenzia come nell'ultimo decennio si sia modificata la situazione dei minori accolti in strutture residenziali nel Veneto.

- Anzitutto emerge che rispetto al 1993 vi sono molti meno minori ospiti di istituti e molti di più in comunità alloggio e gruppi famiglia, e questo grazie anche alla politica attuata dalla Regione Veneto in questi anni che porterà alla chiusura o riconversione degli istituti in perfetta sintonia con il termine del 2006 previsto dalla legge 149/2001.
- Vi è una quota sempre più consistente di minori che provengono dallo stesso territorio rispetto a quelli provenienti da territori limitrofi o lontani dalla struttura. Sono inoltre aumentati moltissimo gli stranieri.
- Si è avuto un aumento dell'11% della popolazione di sesso maschile.
- È confortante notare la diminuzione della percentuale di bambini al di sotto dei dieci anni a favore di un aumento degli adolescenti e dei maggiorenni.
- Si è registrato un forte aumento della proporzione di stranieri (dal 5,6% del 1993 al 30,8% del 2003). Questo è legato sia all'innalzamento dell'età media degli ospiti, sia alla maggior presenza di minori di sesso maschile in quanto gli stranieri sono prevalentemente maschi in età adolescenziale.
- Sono aumentati i figli di genitori separati o divorziati, gli orfani e i minori per i quali non si conosce nulla sulla situazione della famiglia di origine. Non è mutata molto la situazione della filiazione e della tutela.
- In accordo con le trasformazioni che stanno avvenendo nelle famiglie venete, oltre a essere in aumento il numero di minori figli di genitori separati o divorziati, è in crescita anche la percentuale di minori figli unici o con un solo fratello.



- Sono diminuiti i minori con handicap ed è mutata la tipologia di handicap, in particolare è sparito quasi del tutto l'accogliamento per handicap sensoriale.
- Sia nel 1993 che nel 2002 più della metà dei minori sono stati inseriti in una struttura a causa di problemi della famiglia o dei genitori. Sono diminuiti notevolmente i minori istituzionalizzati per problemi scolastici o a causa di handicap. Rilevante è il numero di minori accolti perché stranieri non accompagnati.
- È sensibilmente diminuito il numero di minori che vivevano nella famiglia di origine prima di essere inseriti in struttura, a fronte di un aumento del numero di minori già istituzionalizzati, provenienti cioè da una struttura diversa rispetto a quella rilevata nel 2002. In confronto al 1993 è quasi dimezzata la proporzione dei minori che provenivano da un istituto educativo prima dell'istituzionalizzazione di riferimento, mentre è aumentata di molto la percentuale dei minori che si trovano in stato di affido.

### 5. I nodi problematici

I dati che emergono dalla Banca dati minori mettono in luce l'esistenza di alcuni nodi che l'azione di governo regionale dovrà sciogliere nei prossimi anni:

- la pratica di allontanare il minore dal proprio territorio che porta spesso, col tempo, a rinunciare a progettare un possibile rientro in famiglia;
- l'aumento della richiesta di accoglienza di minori adolescenti, con problematiche nuove e di più difficile gestione (per esempio le problematiche legate all'immigrazione extracomunitaria).

La soluzione di questi problemi si gioca all'interno di una dimensione di welfare locale, in cui le strutture di accoglienza potranno, a partire dalla loro esperienza e insieme agli altri servizi, giocare un ruolo fondamentale nell'attivazione di un contesto di accoglienza capace di prevenire, per quanto possibile, l'uscita del minore dalla propria famiglia e sostenere e affiancare la famiglia in difficoltà.

1. *Un po' di storia*; 2. *Cosa è stato fatto*; 3. *Prospettive future*

## 1. Un po' di storia

Da molti anni si stanno trattando i temi del disagio e del disadattamento con politiche, interventi e metodologie nuove in alternativa ai vecchi modelli che utilizzavano la segregazione e l'allontanamento delle persone in difficoltà dal loro contesto di vita.

«Già negli anni dell'immediato dopoguerra per iniziativa di un gruppo di allievi di una scuola di servizio sociale erano stati attuati alcuni tentativi di deistituzionalizzazione di ragazzi sottoposti alla tutela del tribunale per i minorenni. I "focolari", promossi in via sperimentale dal Ministero di grazia e giustizia all'inizio degli anni Cinquanta erano costituiti da piccoli gruppi di adolescenti (10-12) con alcuni adulti (coppie di coniugi e altri collaboratori) che assumevano ruoli parentali e non più di semplici tutori e garanti dell'ordine e della disciplina»<sup>1</sup>.

Alla fine degli anni Sessanta, il dibattito su questi temi raggiunse un momento cruciale: a partire dai movimenti di carattere politico, sociale e ideologico si affermò, per poi consolidarsi, una cultura antistituzionale che influenzerà le politiche sociali e le professioni impegnate producendo nuovi orientamenti. Varie furono le proposte di legge, la pubblicazione di volumi, i convegni e i dibattiti che richiamarono un fortissimo interesse sui temi assistenziali, giudiziari, pedagogici.

Sempre più negli anni successivi si è andata affermando una posizione decisamente critica delle forme istituzionalizzanti concordando sull'effetto emarginante subito da coloro che, per ragioni diverse, trascorrono lunghi periodi in istituzioni residenziali.

Gli anni Settanta furono caratterizzati dall'esigenza di sviluppare forme alternative di gestione della devianza e del disagio a seguito anche della conoscenza delle gravi carenze e dei disturbi nello sviluppo affettivo, sociale e intellettuale provocati dalla permanenza prolungata in strutture istituzionali. All'isolamento e alla segregazione, messi in atto dall'istituzionalizzazione, si è contrapposta l'attenzione al minore e alla sua famiglia, all'integrazione, al contesto sociale, ai rapporti con il territorio. Furono gli anni della chiusura degli istituti, del decentra-

<sup>1</sup> Rossi, M.R., *Il dibattito sull'istituzionalizzazione dei minori e la nascita delle prime comunità negli anni '70*, in Macario, G. (a cura di), *Comunità per minori e progetto educativo*, Firenze, Regione Toscana, Giunta regionale, 1992.

mento e della costruzione tra Regioni e Comuni di un sistema di servizi saldamente ancorato alla comunità locale, con attività rivolte non a particolari categorie di cittadini, ma onnicomprensive, aperte a tutti.

Gli anni Ottanta furono caratterizzati dalla dimensione territoriale, dagli interventi di prevenzione/cura, reinserimento/riabilitazione, dall'attenzione alla unitarietà dei bisogni e alle risposte differenziate e diversificate. Gli anni Novanta si ricordano come fase di risveglio per le politiche dell'infanzia e dell'adolescenza attraverso segni tangibili quali il Piano di azione del Governo, la legge 23 dicembre 1997, n. 451, *Istituzione della commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia*, la legge 28 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, la legge 15 febbraio 1996, n. 66, *Norme contro la violenza sessuale*, la legge 31 dicembre 1998, n. 476, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela di minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri*.

Gli anni 2000 si stanno caratterizzando per i percorsi di qualità degli interventi e per l'attuazione dei diritti di cittadinanza, ma anche per la chiusura degli istituti, prevista entro il 2006.

## 2. Cosa è stato fatto

Sulla base degli orientamenti riportati poco innanzi, diffusi nella cultura politica e civile e condivisi dagli operatori dei servizi, in tutto il territorio della regione si è sviluppato negli anni un programma intenso di rinnovamento delle strutture e delle attività finalizzate alla protezione e tutela dei minori.

### 2.1 Nei confronti del minore e della sua famiglia

A iniziare dagli anni Settanta, anche in Toscana molti istituti iniziarono a chiudere e furono attivate varie forme di aiuto alle famiglie mirate a far rientrare i bambini nel loro contesto di vita; la chiusura degli istituti e la loro progressiva riconversione in altri servizi portò innanzitutto a un notevole numero di reinserimenti in famiglia. Si svilupparono, sul territorio, interventi di aiuto economico, assegni prenatali e postnatali, contributi per la copertura delle spese scolastiche, agevolazioni nei trasporti, servizi socioeducativi diurni, consultori familiari e successivamente interventi domiciliari di carattere educativo, interventi domiciliari in favore di famiglie con bambini con handicap, superamento delle classi speciali e integrazione dei minori con handicap nella scuola, percorsi nascita nonché forme di intervento clinico-terapeutico e di integrazione di prestazioni sociali, sanitarie, abitative.

Il contesto nazionale e regionale, pur non sviluppando iniziative e leggi per attuare politiche organiche a favore della famiglia, non ha impedito di attuare interventi territoriali per le famiglie con figli

minori con “normali problemi” e per famiglie “disagiate”, ampliando l’ambito delle opportunità con particolare attenzione all’infanzia e all’adolescenza.

Nel 1997 la legge regionale n. 72, *Organizzazione e promozione di un sistema di diritti di cittadinanza e di pari opportunità: riordino dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari integrati*, dedica un intero articolo alle politiche per la famiglia; l’art. 22 propone di orientarsi verso le esigenze della famiglia con tutto il complesso degli interventi sociali, sanitari, interventi che riguardano il reddito, la casa, il lavoro. Propone di lavorare sulla prevenzione e aiutare anche la quotidianità della vita familiare e delle relazioni che si articolano al suo interno, chiamando implicitamente in causa una molteplicità di rapporti e di sostegni.

Da alcuni anni la Regione, per capire meglio gli aiuti messi in atto, sta raccogliendo informazioni di governo attraverso la compilazione da parte delle zone sociosanitarie di una scheda comprendente sia le attività rivolte al sostegno della famiglia e del minore, sia quelle che prevedono interventi sul minore fuori famiglia.

Per gli interventi a favore del minore che vive in famiglia sono state censite alcune attività tra cui quelle di mediazione familiare, assistenza economica e assistenza domiciliare educativa.

Se consideriamo il triennio 2000-2002 emerge quanto segue.

- Gli interventi di sostegno economico – che possono essere a carattere straordinario/temporaneo/continuativo – a favore di famiglie con figli minori sono stati nel triennio 18.295, con un tasso medio annuo di coinvolgimento pari a 17,2 nuclei familiari ogni 10.000 residenti. Nel periodo considerato gli interventi di sostegno economico sono passati dai 5116 del 2000 ai 7239 del 2002 per un incremento percentuale pari al 40%.
- Nel periodo considerato gli interventi di assistenza domiciliare sono stati 7136 con un incremento del 28%. Il coinvolgimento dei nuclei familiari con figli minori in questo servizio riguarda 6,7 famiglie ogni 10.000 residenti.
- Gli affidamenti diurni o part time fanno registrare una riduzione del 93% tra il 2002 e il 2001 e del 77% nel periodo 2000/2002.
- Nel periodo considerato, gli inserimenti nei servizi semiresidenziali sono stati 1192 nel 2000, 1295 nel 2001 e 1165 nel 2002.
- L’attività di mediazione familiare, non ancora presente su tutto il territorio, ha coinvolto nel triennio 2000-2002 mediamente 1,4 nuclei familiari ogni 10.000 residenti.
- Le tutele giuridiche conosciute dai servizi nel 2000 hanno interessato 1089 minori; tra queste 511 sono state affidate all’ente di riferimento e 333 sono state affidate al servizio sociale; le

rimanenti 245 hanno visto altre forme di affidamento. Sempre nel periodo 2000-2002 risultano registrate in media circa due tutele giuridiche su minori ogni 1000 residenti della stessa età.

Oggi il dibattito sulla famiglia si ripropone a pieno titolo tanto che la recente normativa, la legge 149/2001, ha introdotto il titolo *Diritto del minore ad una famiglia* per la legge 4 maggio 1983, n. 184 la quale ha dato anche un contributo decisivo con l'art. 1 che recita «Il minore ha diritto a essere educato nella propria famiglia». Il titolo e i contenuti della legge ripropongono innanzitutto l'attenzione a lavorare nel superiore interesse del minore, a elaborare un progetto in cui la famiglia sia protagonista e non semplice destinataria al fine di evitare l'allontanamento, per quanto possibile; quando questo avviene, la sua durata non deve superare di norma i ventiquattro mesi, sia che il minore venga affidato a una famiglia sia che venga affidato a una comunità di tipo familiare.

## 2.2 Sull'allontanamento del minore

Parallelamente alle attività sopra delineate, quando per il minore non poteva essere evitato l'allontanamento, gli amministratori, gli operatori, il privato sociale si sono impegnati in tutti questi anni per garantire l'organizzazione di attività integrative alla famiglia, per quanto possibile, individuando alcune caratteristiche specifiche.

- **Numero limitato di minori.** La legge regionale 16 aprile 1980, n. 28, *Idoneità delle strutture di ospitalità e dei nuclei affidatari o ospitanti*, ha cercato di precisare il numero massimo dei minori inseriti in comunità individuando per queste ultime l'accoglienza massima di cinquanta minori, per poi arrivare con la risoluzione del 20 marzo del 1990 a venticinque, prevedendo come innovazione le comunità a dimensione familiare con otto minori. Per quanto riguarda i nuclei affidatari, la legge ha limitato a un minore l'affidamento alla stessa famiglia, salvo situazioni particolari.
- **Territorialità.** Chi si prende cura dei ragazzi in difficoltà deve tenere conto della loro zona di residenza e della zona limitrofa. Questo sforzo viene fatto perché si riconosce che raramente è utile allontanare i minori dall'ambiente di origine, ma è opportuno aiutare il minore a consolidare una propria identità, che gli consenta di migliorare i rapporti con la famiglia quando esiste e di vivere relazioni meno disturbate con il proprio ambiente sociale. Questa scelta permette di mantenere rapporti con la scuola, o l'ambiente lavorativo, con il contesto sociale, con le attività sportive e ricreative.
- **Ambienti familiari.** Le soluzioni organizzative si sono orientate per ambienti familiari nel caso degli affidi familiari e per case di

civile abitazione per le comunità, presupposti per rendere gli ambienti il più possibile simili a quelli di tipo familiare.

- **Compito educativo.** La sua caratterizzazione è stata basata sul progetto educativo individuale e sull'interazione tra enti locali, servizi sociali e privato sociale nonché l'autorità giudiziaria minorile. In questa ottica si è mirato ad attuare servizi territoriali "a rete" e a sviluppare modalità di intervento quali l'affidamento familiare, l'affidamento a comunità di tipo familiare, l'adozione, interventi non in contrapposizione fra loro ma attuati in base alle situazioni specifiche e al tipo di intervento di cui necessitavano il minore e la sua famiglia.

#### *L'affidamento familiare*

In Toscana, fin dal 1975 sono iniziate le prime esperienze di affidamento familiare. La Regione ha riconosciuto questa forma di intervento con la LR 28/1980, anticipando la legge nazionale 184/1983; successivamente ha rafforzato e potenziato lo sviluppo dell'istituto dell'affido familiare attraverso la *Direttiva su criteri e modalità di sostegno economico per l'affidamento familiare* (delibera del Consiglio regionale 21 settembre 1993, n. 364) e dando impulso alla creazione dei centri affidi di zona sociosanitaria o di ambito USL, attraverso le *Direttive ai Comuni e alle unità sanitarie locali per la costituzione e il funzionamento del servizio per l'affidamento familiare* (delibera del Consiglio regionale 25 luglio 1994, n. 348). Il centro affidi è nato «come occasione per non fare di esso una struttura meramente tecnica, ma uno strumento di promozione della solidarietà tra le famiglie della comunità locale»<sup>2</sup>.

L'affidamento familiare è un intervento di grande complessità, i suoi presupposti fondamentali si basano sulla temporaneità dell'intervento, senza dimenticare l'esistenza della famiglia del bambino in quanto l'obiettivo è il suo reinserimento in famiglia. L'affidamento, infatti, consiste nell'inserimento di un minore in una famiglia diversa da quella d'origine, ma per un periodo di tempo limitato; esso è dunque parte di quell'azione d'aiuto e sostegno alla famiglia che trova sicura garanzia nelle previsioni dell'art. 31 della Costituzione: è un servizio amministrativo che l'ente locale offre alla famiglia in difficoltà; nel caso in cui la famiglia rifiuti, se necessario dovrà intervenire l'autorità giudiziaria.

Analizzando i dati relativi al territorio toscano si può notare come sia privilegiato l'intervento dell'affido familiare rispetto all'inserimento dei minori in piccole comunità. In Toscana, infatti, sono in affidamento

<sup>2</sup> Ducci, V., *L'affidamento familiare, i servizi e la comunità*, in Toscana. Dipartimento del diritto alla salute e delle politiche di solidarietà, *Manuale di orientamento ed uso della LR 72/97*, Firenze, Regione Toscana, stampa 2001.

a famiglie 1200 minori, di cui 400 sono in affidamento amministrativo, cioè con il consenso dei genitori, e 800 sono stati affidati con provvedimento del tribunale per i minorenni, cioè senza l'accettazione dei genitori. Molti di questi interventi non hanno carattere di temporaneità.

Sulla base di questo scenario bisogna anche tener conto dei notevoli cambiamenti in atto:

- aumentano le separazioni (+4,9%) e i divorzi (+4,5%) – lo afferma l'indagine ISTAT per il 2002 – l'indice di nuzialità non fa che scendere e contemporaneamente non aumentano le convivenze;
- i maggiori problemi che riguardano i minori emergono di norma nell'età adolescenziale con famiglie sempre più fragili e sole;
- si sta affermando e rafforzando una modalità di affidamento che coinvolge le associazioni di famiglie – pur mantenendo la responsabilità in capo a una famiglia singola – tali associazioni si stanno organizzando, in alcuni casi, senza sviluppare contatti con il servizio pubblico e proponendosi di risolvere i problemi di ragazzi in difficoltà.

L'affidamento familiare – con la presenza della famiglia del bambino e con lo scopo della temporaneità – deve comunque essere valorizzato e rimanere come un'opportunità necessaria nella rete dei servizi, nonché una modalità d'aiuto e di sostegno alla famiglia in difficoltà. Una risorsa che va salvaguardata, stimolata e potenziata.

#### *Affidamento a comunità familiari*

Oggi si preferisce chiamare questi servizi "residenziali socioeducativi", per non confonderli con le varie tipologie presenti sul territorio (comunità a dimensione familiare, comunità educativa, comunità alloggio) e perché molto spesso c'è un uso indifferenziato di termini e/o una non chiara definizione del target dell'utenza.

Questi servizi sono caratterizzati dalla ridotta dimensione e dal loro inserimento in situazioni d'urbanizzazione per non rimanere avulsi dal contesto sociale, rappresentano una delle opportunità all'interno della rete dei servizi territoriali, sono radicati nella comunità locale e si basano su progetti educativi individualizzati che guidano l'azione degli adulti/educatori e degli operatori coinvolti nella presa in carico; sono nati in alternativa al collegio e/o all'istituto, questi ultimi caratterizzati da finalità di istruzione e prevalentemente di custodia.

Non bisogna dimenticare che anche questi servizi si sono costituiti come integrativi alla famiglia, come intervento temporaneo per rendere possibile il recupero della funzione educativa della famiglia del minore.

La Regione ha dedicato, come per l'affidamento familiare, un'attenzione specifica a questi servizi promuovendo uno schema di regolamento (deliberazione del Consiglio regionale del 20 marzo 1990) volto a

favorire un'organizzazione omogenea di queste strutture e ad assicurarne i requisiti idonei al funzionamento. Il regolamento delinea con molta attenzione i caratteri strutturali e organizzativi, le modalità operative per impostare e attuare un progetto educativo individualizzato a tutela del minore, le modalità amministrative per l'autorizzazione al funzionamento e per lo svolgimento delle attività di vigilanza.

La Regione è stata ed è impegnata a tenere sotto costante osservazione l'evolversi dei fenomeni legati a questi servizi, anche attraverso:

- una progressiva riconversione degli istituti esistenti, iniziata fin dagli anni Settanta, per poi arrivare a una loro definitiva chiusura;
- un confronto e un dibattito tra le molteplici e diverse esperienze di comunità per minori attraverso alcune pubblicazioni del Coordinamento nazionale delle comunità per minori di tipo familiare (CNCM);
- numerose iniziative di studio e percorsi di formazione per gli educatori di comunità;
- una sperimentazione per la valutazione della qualità e la creazione di un modello di regolazione da adottare comprendente i criteri necessari alle strutture per minori per essere autorizzate e accreditate, per individuare i soggetti deputati e i meccanismi necessari per il processo d'autorizzazione/accreditamento, per individuare gli strumenti di controllo/valutazione da utilizzare in maniera omogenea sul territorio per la raccolta delle informazioni necessarie a definire il livello qualitativo dei vari servizi; tale sperimentazione ha attuato la formazione dei soggetti "chiave" individuati a ridefinire il proprio ruolo all'interno del meccanismo autorizzativo/accreditativo.

La Regione, sempre per monitorare il fenomeno nella sua complessità, da anni censisce i servizi residenziali e semiresidenziali presenti sul territorio. Come riportato nel piano di azione *Diritti dei minori*, delibera del Consiglio regionale del 23 dicembre 2003, n. 238, l'impegno è quello di arrivare a un nuovo regolamento regionale che andrà a modificare le attuali tipologie. L'elenco dei servizi va a completare le informazioni che la Regione ha a disposizione su questa realtà: annualmente, infatti, viene realizzato il monitoraggio delle entrate e delle uscite dai servizi residenziali e viene censito il numero di minori presenti nei servizi alla fine dell'anno. La rilevazione permette di conoscere in modo aggiornato l'entità del fenomeno e le caratteristiche che lo determinano.

Il quadro attuale che emerge ci presenta una rete di servizi di piccole dimensioni, di accoglienza diversificata, diffusa e distribuita su tutto il territorio.



L'ultimo censimento realizzato nel corso del 2003, con l'aiuto delle zone sociosanitarie, ha rilevato 94 servizi residenziali e 41 servizi semi-residenziali. La maggior parte di questi servizi è di piccole dimensioni trattandosi per lo più di comunità a carattere familiare, che accolgono non più di otto minori alla volta e con la possibilità di disporre anche di uno o due posti di pronta accoglienza. Dei 94 servizi, 7 sono centri di pronto accoglimento e 68 servizi accolgono minori di entrambi i sessi. Al 1° gennaio 2003 risultavano inseriti nei 94 servizi residenziali 826 minori, di cui 401 di cittadinanza straniera.

Nonostante i molti impegni, i servizi residenziali per minori sono ancora sottoposti a una forte instabilità: sebbene siano stati compresi per la prima volta in una legge nazionale (DM 21 maggio 2001, n. 308, *Regolamento concernente requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale, a norma dell'articolo 11 della legge 8 novembre 2000, n. 328*), oggi la definizione dei criteri, delle tipologie, degli standard organizzativi/strutturali e gestionali spetta alle Regioni ragion per cui è tutto un processo in atto.

#### *L'adozione*

Quando per il minore è impossibile rimanere nel proprio ambiente familiare o, in caso di allontanamento, percorrere la riunificazione familiare, per la sua tutela viene intrapreso il cammino adottivo.

Sempre considerando come riferimento il triennio 2000-2002, sul territorio toscano i bambini adottati con l'adozione nazionale passano dai 18 del 2000 ai 34 del 2001 sino a raggiungere i 63 casi del 2002; diversamente nell'adozione internazionale si passa dai 320 del 2000 ai 574 del 2001, agli appena 178 del 2002.

Sul numero di adozioni nazionali incidono due diversi elementi: uno di carattere endogeno alle dinamiche del tribunale e uno di carattere esogeno oltre che di natura più generale. Il primo è relativo alla velocizzazione delle pratiche dell'*iter* adottivo in ogni sua fase: iscrizione nel registro per l'accertamento dello stato di abbandono, dichiarazione di adottabilità, decreto di adozione; il secondo è dovuto all'aumento sul territorio nazionale di minori stranieri, in linea con l'accresciuta presenza degli stranieri in Italia, per i quali si procede con l'iscrizione nel registro per l'accertamento dello stato di abbandono.

### 3. Prospettive future

Fin dal 1994, la Regione ha promosso uno sviluppo costante dei programmi di documentazione, formazione, osservazione dell'infanzia e dell'adolescenza attraverso l'Istituto degli Innocenti; oggi l'attività è regolata da una legge regionale specifica, la legge 20 marzo 2000, n. 31, *Partecipazione dell'Istituto degli Innocenti di Firenze all'attuazione delle politiche regionali di promozione e di sostegno rivolte all'infanzia e all'adolescenza*.

Fra i lavori svolti si annoverano una serie di rapporti sulla condizione dei minori in Toscana che affrontano un quadro periodicamente aggiornato di informazioni sui fenomeni che interessano la popolazione minorile della Regione (nascite, morti, evoluzione dei nuclei familiari, interventi socioeducativi e assistenziali), la rilevazione sul movimento e le caratteristiche dei minori accolti nelle comunità, la guida sui servizi residenziali e semiresidenziali, l'indagine sugli interventi per minori in famiglia e fuori famiglia.

I dati in nostro possesso ci aprono uno scenario ancora tutto da scoprire e da approfondire. I passi da compiere sono ancora molti, soprattutto per migliorare la già accettabile qualità dei dati e renderli ancora più utilizzabili a livello programmatico. Ad esempio, i dati sugli interventi sui minori non sono ancora collegati ai costi che implicano, l'analisi qualitativa dei fenomeni è ancora da sviluppare (in alcuni casi risultano esserci più famiglie affidatarie rispetto al numero dei minori affidati, come pure posti vuoti nelle comunità e contemporaneamente minori accolti fuori regione).

L'obiettivo che ci guida in questo percorso è la convinzione che sia la Regione sia le zone sociosanitarie, cioè gli ambiti territoriali individuati per la programmazione e la gestione dei servizi territoriali, abbiano strumenti di conoscenza idonei, strumenti finalizzati ad acquisire i dati e, quando possibile, confrontarli fra loro, ma soprattutto necessari per l'attuazione di programmazione, strategie, interventi, metodologie efficaci ed efficienti a tutela dei diritti dei minori.

La legge 149/2001 pone fra gli obiettivi la chiusura degli istituti entro il 2006. Questa scelta ha ripreso in pieno il dibattito degli anni Settanta e ci deve innanzi tutto imporre di continuare a sorvegliare in termini quantitativi e qualitativi, anche in Toscana, azioni da anni messe in atto, volte alla protezione dei minori e tese a privilegiare servizi, interventi, prestazioni protettive e non emarginanti.

La presenza di situazioni molto gravi, soprattutto legate ai casi di abbandono e di violenza, e a famiglie multiproblematiche, talvolta sorrette insufficientemente dai servizi territoriali e domiciliari, può far ricorrere a soluzioni di allontanamento con tendenza a istituzionalizzare. Rischio ancora presente tanto è vero che la Fondazione Zancan, nota a tutti gli addetti ai lavori in questa materia, nel settembre 2000 ha avvertito l'esigenza di dibattere l'argomento organizzando un seminario di ricerca dal titolo *Percorsi di istituzionalizzazione mascherata: come riconoscerli ed evitarli*.

Dal seminario emersero molti spunti, alcuni dei quali pare utile richiamare: «i problemi, lo ripetiamo, stanno nel definire e tutelare i diritti delle persone ricoverate od oggetto di risposte chiuse, inglobanti e passivizzanti e nel ricercare le formule più efficaci per il man-

tenimento o il rientro nell'ambiente di origine. Anche le risposte istituzionali sono un momento, spesso ineludibile nel sistema dei servizi, ma non sono l'unico, né quello che garantisce sempre meglio la risposta. Nel sistema dei servizi si deve operare avendo al centro la persona, nel contesto della sua famiglia, inserita in una rete formale e informale di legami e di sostegni. In questa logica il processo di istituzionalizzazione non può essere considerato un atto terminale, ma un momento integrativo o temporaneamente sostitutivo della famiglia sulla quale (singola o "associata") si deve operare per ripristinare la capacità di accoglienza e di assistenza con il valore aggiunto dell'affettività e della domiciliarità»<sup>3</sup>. Fra questi doveri è fondamentale quello della domiciliarità e delle risposte partecipate in una comunità locale consapevole e impegnata nella definizione delle proprie reti di solidarietà.

Alla luce di quanto detto, bisogna avere il coraggio di attuare forme innovative di servizi e modalità di intervento – fortemente sperimentali – volte a sostenere le famiglie al fine di prevenire eventuali allontanamenti; oppure di attuare progetti sperimentali per far rientrare il bambino nella propria famiglia come pure di iniziare a predisporre progetti di "riunificazione familiare". L'allontanamento deve risolversi nel più breve tempo possibile ed è necessario lavorare sulla riunificazione familiare intesa come processo programmato volto a riunire i bambini assistiti fuori dell'ambito familiare con le loro famiglie, utilizzando diversi servizi e diverse forme di sostegno per i bambini, le loro famiglie, i genitori affidatari o altre persone coinvolte. Ha lo scopo di aiutare ciascun bambino e ciascuna famiglia a raggiungere e conservare in ogni momento il miglior livello possibile di riunificazione, sia che esso consista nel pieno rientro del bambino nel sistema familiare oppure in altre forme di contatto (per esempio, le visite o gli incontri), che si fondino sulla conferma della piena appartenenza del bambino alla sua famiglia.

La complessità dei bisogni e delle conseguenti domande di intervento richiede competenze articolate e risorse, capaci di sostenere azioni che devono realizzare una rete di attività e di presidi tra loro complementari volti ad attuare un'adeguata prevenzione del disagio e lo sviluppo di adeguati servizi territoriali che rendano possibile la permanenza del minore all'interno della propria famiglia. Tutto questo richiama l'attenzione al diritto del bambino a vivere nella propria famiglia, a tal fine dobbiamo:

---

<sup>3</sup> Lippi, A., *L'istituzionalizzazione. Quadro generale, fa parte di Percorsi di neoistituzionalizzazione mascherata: come riconoscerli ed evitarli*, in «Servizi sociali», A. 26, n. 5-6, 1999.

- garantire aiuti alle famiglie;
- garantire aiuti alle famiglie sin dall'inizio dell'insorgere delle difficoltà;
- sviluppare processi di crescente responsabilizzazione comunitaria attorno ai temi dell'infanzia e dell'adolescenza;
- attuare i diritti dei bambini e la salvaguardia del loro superiore interesse;
- intervenire sul piano amministrativo, cioè sul piano dei servizi e delle risorse delle comunità, prima di intervenire sul piano giudiziario, quando sono da tutelare soggetti in difficoltà;
- rafforzare risposte individualizzate e differenziate in termini di qualità e di efficacia, ricerche, iniziative *ad hoc*, risultati conseguiti, parametri qualitativi e di monitoraggio devono essere gli obiettivi che ci accompagnano in questo percorso;
- consolidare le attività di coordinamento, vigilanza e verifica, funzioni orientate a sviluppare la qualità, a reprimere le inadempienze, ad attestare la legittimità della spesa pubblica e la trasparenza delle procedure messe in pratica.

Il rilancio delle politiche a favore della famiglia si ripropone con tutta la sua forza sia per aiutare i genitori a mettere al mondo i figli, sia per evitare forme di marginalità per i soggetti più deboli, valorizzando innanzitutto la promozione e la prevenzione.

La Regione, recentemente, ha dato notevole rilevanza alle azioni a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, prevedendo lo specifico piano di azione *Diritti dei minori*, già citato. In tale atto di programmazione sono previste azioni di sostegno al minore e ai componenti della famiglia al fine di realizzare un'efficace attività di prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psicosociale, anche mediante l'offerta di risposte concrete attraverso il potenziamento di rete (per interventi domiciliari, diurni, educativi territoriali, di sostegno alla frequenza scolastica, di pronto intervento ecc.), sostenendo una progressiva transizione dalle politiche assistenziali alle politiche di contrasto dell'esclusione sociale e a favore dello sviluppo delle persone.

La legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali* propone un sistema integrato di servizi territoriali che implicano il coinvolgimento delle comunità locali, nell'organizzazione e nell'attuazione della complessa rete di servizi socioassistenziali. In questo contesto s'inserisce la programmazione e l'attuazione di una serie di servizi rivolti alla fascia minorile nel suo complesso e, in particolare, a quella adolescenziale per il superamento definitivo dell'attività degli "istituti per minori".

La Regione Puglia, già dai primi anni Novanta, anticipando gli orientamenti e le proposte del settore a livello nazionale, ha previsto un forte ridimensionamento del numero degli istituti per minori e ha rimodulato altre tipologie di interventi e servizi finalizzati all'accoglienza, alla cura, alla crescita evolutiva e psicofisica dei minori in presenza di fragilità sociali e di disadattamento caratteriale e comportamentale.

Al 15 giugno 1990, data di emanazione del primo Regolamento regionale sull'apertura e sul funzionamento dei servizi e delle strutture residenziali e non per minori, operavano sul territorio regionale oltre duecento istituti tradizionali, quasi tutti riconducibili all'ambito religioso, privi di una differenziazione per tipologia d'interventi, a eccezione di quelli a prevalente competenza sanitaria (minori privi della vista, privi dell'udito, portatori di handicap psicofisici), ma rigorosamente suddivisi per differenziazione sessuale. Elemento comune a tutti gli istituti era l'elevata specificità della capacità ricettiva, con una media delle presenze compresa tra cinquanta e centocinquanta unità.

Con il predetto Regolamento, la Regione Puglia istituiva per la prima volta a livello regionale, una disciplina che riorganizzava il sistema di offerta dei servizi residenziali e introduceva alcuni elementi di novità. L'istituto, pur rimanendo quale presidio strutturale, veniva fortemente ridimensionato nella capacità ricettiva mai superiore alle quaranta unità, prevedendosi la possibilità di svolgere attività semiresidenziali con l'offerta al proprio interno di servizi comunitari più rispondenti ai nuovi bisogni dell'utenza minorile.

Effetti concreti dell'attuazione del citato Regolamento sono stati la drastica riduzione numerica degli istituti convenzionali e una loro riconversione nella qualità e nella tipicità dei servizi offerti. Alla fine dell'anno 2003, in Puglia erano registrati all'albo regionale non più di quindici istituti e il numero dei minori ospitati era, tra l'altro, di gran lunga inferiore ai canonici quaranta previsti dal Regolamento. Con-

testualmente si è realizzata una riconversione degli istituti attraverso la diffusa presenza sul territorio regionale di comunità educative con capacità ricettiva non superiore di norma a dieci posti più due di emergenza. Oltre alle comunità educative, è altresì diffusa la presenza di centri educativi socioculturali diurni con attività semiresidenziale con differenziazione della tipologia d'interventi.

Il regolamento attuativo della legge regionale 25 agosto 2003, n. 17, *Sistema integrato d'interventi e Servizi sociali in Puglia*, in via di approvazione, fornisce indicazioni, criteri, standard operativi e gestionali delle strutture e dei servizi alla persona e in particolare ai minori; con riferimento a questi ultimi, nella nomenclatura delle strutture residenziali non è più prevista, in rispetto della legge 149/2001, la tipologia dell'"istituto".

La collocazione del minore bisognoso di particolari interventi in strutture quali la comunità familiare, la comunità educativa, la comunità di pronta accoglienza, la comunità alloggio, il gruppo appartamento, il centro socioeducativo diurno e il potenziamento di servizi di integrazione e accompagnamento a una più regolare autonomia gestionale della persona – quali ad esempio il tutor, le ludoteche, l'affido familiare, i servizi di sostegno alla famiglia e alla genitorialità – contribuiranno sicuramente a favorire il miglioramento della qualità degli obiettivi da raggiungere nelle pratiche educativo-assistenziali a livello territoriale.

Caratteristica basilare nel contesto della riforma a livello regionale è la consapevolezza che la permanenza del minore nella struttura dovrà sempre essere temporanea e che alla fine del processo educativo, semplice, complesso o sperimentale, dovrà seguire sempre il momento del rientro nella società strettamente collegata alla famiglia di origine.

In questa ottica e in coerenza con quanto espresso all'art. 15, comma 2, della legge regionale n. 17/2003, il Piano regionale delle politiche sociali anch'esso in via di approvazione da parte della Giunta regionale, riserva agli ambiti territoriali consistenti risorse per il finanziamento della riconversione degli istituti. In questa nuova fase la Regione Puglia propone, quindi, un radicale superamento della struttura educativa assistenziale, elabora una proposta programmatica e attuativa tutta incentrata sul nuovo assetto di riferimento organizzativo che fa capo alla comunità educativa, variamente tipizzata per compiti e sistema di gestione, che rappresenta la fine del sistema di istituzionalizzazione che in passato ha svolto una funzione sicuramente meritevole, ma che oggi è decisamente superato.

## Regione Siciliana

Nel quadro di un'ampia ridefinizione e riqualificazione del sistema degli interventi e dei servizi socioassistenziali e sociali a rilevanza sanitaria, la legge regionale 28 aprile 2003 n. 6 ha istituito l'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e delle autonomie locali.

Con la legge regionale 31 luglio 2003 n. 10, *Norme per la tutela e la valorizzazione della famiglia*, pubblicata sulla GURS n. 34 del 1° agosto 2003, la Regione Siciliana intende promuovere politiche organiche e intersectoriali per l'attuazione degli interventi sociali, socio-sanitari ed educativi in favore della famiglia, riconosciuta quale soggetto sociale di primario riferimento, affinché la stessa sia messa in grado di assolvere la sua funzione di mantenimento, istruzione ed educazione dei figli, contribuendo attivamente a formare i cittadini della nostra società.

In particolare, nell'ambito degli obiettivi specifici delle politiche familiari, in area materno infantile la Regione, riconoscendo l'alto valore della maternità e paternità responsabile e tutelando il diritto alla procreazione, mira a valorizzare e sostenere le responsabilità genitoriali, le relazioni familiari di coppia e intergenerazionali, anche attraverso percorsi integrati di supporto psicologico, socioassistenziale e sanitario. La stessa legge prevede misure che rendano compatibili le esigenze derivanti dagli impegni di lavoro dei coniugi con quelle della famiglia e, inoltre, si propone di favorire, in attuazione del principio di sussidiarietà, tutte le forme di autorganizzazione solidaristica tra e per le famiglie e in particolare l'associazionismo familiare.

Ai sensi dell'art. 8 e dell'art. 11 della legge medesima sono previsti interventi di tutela, assistenza e consulenza a sostegno dei nuclei monoparentali e delle vittime di violenza sessuale (centri di accoglienza per donne vittime di maltrattamenti in famiglia e per i loro figli minori a rischio di maltrattamento).

La legge regionale 10/2003 prevede anche interventi per la rimozione degli ostacoli economici o abitativi che rendono difficoltosa la costituzione o lo sviluppo di nuove famiglie: contributi per l'abbattimento parziale o totale degli interessi su piccoli prestiti e degli interessi sui mutui per l'acquisto della prima casa. Per concorrere alla riduzione degli ostacoli di natura economica è prevista, inoltre, l'erogazione di un bonus di 1000 euro per i bambini delle famiglie meno abbienti.

La maggior parte degli interventi individuati sono già stati attivati. Essi si aggiungono alla rete dei servizi finanziati anche con i fondi

del secondo triennio della legge 285/1997, i cui progetti in Sicilia saranno completati entro il 2005.

Con i fondi della legge 285/1997 la Regione ha promosso numerose iniziative tendenti a far conoscere e sviluppare nei territori l'istituto dell'affidamento familiare. Recentemente è stata emessa una direttiva interassessoriale tra l'Assessorato della famiglia, delle politiche sociali e delle autonomie locali e l'Assessorato sanità, che fissa i criteri organizzativi per la costituzione e il funzionamento dei servizi a carattere zonale per l'affidamento familiare, denominati centri affidi distrettuali. La Regione, infatti, intende promuovere l'affidamento familiare come intervento particolarmente significativo nella rete delle iniziative volte a salvaguardare il diritto del minore alla sua famiglia e allo sviluppo armonico in un contesto familiare adeguato, valorizzando le risorse di solidarietà tra le famiglie che la comunità riesce a esprimere.

In proposito, la citata LR 10/2003, all'art. 5 prevede iniziative per garantire l'assistenza giuridica e psicologica per i coniugi che intendono accedere all'adozione e all'affidamento.

Con riferimento alle comunità educative, la Regione Siciliana continua a sostenere sul proprio bilancio un consistente onere finanziario per assicurare il funzionamento di 52 comunità alloggio per minori sottoposti a provvedimento dell'autorità giudiziaria minorile, gestite dai Comuni in convenzione con alcuni enti del privato sociale, iscritti all'Albo regionale degli enti socioassistenziali e con maturata esperienza e professionalità nel settore.

L'attività di tali comunità alloggio viene costantemente monitorata, anche con iniziative concertate con i magistrati che in seno alla Commissione regionale per la devianza e la criminalità – operante presso l'Assessorato della famiglia – rappresentano le procure presso i tribunali per i minorenni della Sicilia.

Lo schema convenzionale adottato è stato approvato dalla Regione e ciò ha nel tempo assicurato il rispetto di omogenei requisiti organizzativi e di funzionamento adeguati alla particolare natura del servizio. Sono state finanziate, inoltre, significative attività di carattere formativo per il personale impegnato nell'area del disagio minorile, con specifico riferimento agli operatori delle comunità alloggio.

Lo scorso anno è stato attivato, con oneri a carico della Regione, un nuovo servizio di comunità di pronta accoglienza e diagnosi per minori a rischio psicosociale inviati con provvedimento del giudice minorile. Il progetto ha carattere innovativo in quanto prevede un inserimento di brevissimo periodo, durante il quale personale specializzato si propone la conoscenza e l'analisi delle difficoltà del minore, a partire dal suo contesto familiare e dalla sua situazione amicale, curando un collegamento interistituzionale di rete con i servizi terri-



toriali, al fine di pervenire all'elaborazione di un'ipotesi di progetto educativo adeguato alle esigenze del minore, da sottoporre al giudice minorile per l'adozione del provvedimento finale.

Nel dicembre 2003 è stato siglato con lo Stato l'accordo di programma quadro *Recupero della marginalità sociale e pari opportunità*, per la gestione di risorse dallo stesso trasferite, finalizzate alla promozione di percorsi di prevenzione del disagio, di reinserimento sociale, di sostegno di minori e giovani privi di supporto familiare, a rischio di devianza o già entrati nel circuito penale e per l'accoglienza e aiuto a soggetti vittime di violenza e maltrattamenti (case famiglia, gruppi appartamento). I relativi progetti esecutivi, proposti da Comuni con più di 30.000 abitanti e da enti no profit, cooperative sociali e associazioni di volontariato, sono già stati approvati. Essi vanno a integrare le iniziative già attive nel territorio, valorizzando il rapporto interistituzionale tra Comuni e realtà associative presenti nelle diverse aree della regione.

In conclusione, tutti gli interventi che brevemente si è inteso illustrare, oltre a quelli che sono già in programma per il prossimo anno e l'innegabile diminuzione del numero degli istituti registrata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, rispetto alla rilevazione precedente del 1998, rendono conto della circostanza che anche in Sicilia la deistituzionalizzazione dei minori è un delicato processo tuttora in corso, al quale si affiancheranno azioni di trasformazione strutturale degli istituti e di riqualificazione degli operatori già impegnati, attivando opportune forme di accompagnamento di alcune esperienze ancora esistenti nel territorio.

I bambini  
e gli adolescenti  
negli istituti  
per minori

LE ASSOCIAZIONI  
E LA DEISTITUZIONALIZZAZIONE

33  
trentatre



## Associazione Amici dei Bambini\*

L'ISTAT definisce "istituto per minori" una struttura in grado di accogliere dodici o più minori, che fornisce prestazioni in prevalenza educative, ricreative e di assistenza tutelare. Secondo tale accezione, gli istituti per minori rilevati dall'ISTAT al 31 dicembre 1999 erano 475 e i minori ospitati 10.626. Al 31 dicembre 2000 – giusto a sei anni di distanza dalla scadenza ultima per il superamento del ricovero in istituto – secondo i dati ISTAT il numero di tali strutture si è abbassato di 116 unità raggiungendo quota 359 e quello dei minori si è ridotto di 3051 unità determinando così un ammontare di bambini e ragazzi presenti in istituto pari a 7575.

Al 30 giugno 2003 si è conclusa una nuova indagine che ha coinvolto 13 regioni del Paese, condotta dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza - Istituto degli Innocenti sugli istituti per minori di tipo residenziale ancora in funzione e sui minori presenti in tali strutture in quel momento. L'indagine ha evidenziato che gli istituti per minori ammontano a 215 unità (di cui però 45 senza minori presenti al 30 giugno 2003) e che i minori ospiti negli istituti rintracciati, sono complessivamente 2633. In conformità a quanto rilevato, rispetto alle precedenti indagini ISTAT la situazione è pertanto ulteriormente cambiata, manifestando un trend di diminuzione nell'ammontare di strutture e soprattutto nel numero di minori ospiti.

Il trend apparentemente positivo non deve, tuttavia, illudere: le strutture hanno messo in atto opere (talvolta imponenti) di ristrutturazione, che hanno portato alla creazione di più comunità alloggio che ospitano meno di dodici minori ciascuna, all'interno dello stesso edificio. Gli stessi dati (presentati dal Centro nazionale) indicano, infatti, che al 30 giugno 2003 la maggioranza degli istituti per minori ha previsto un piano di ristrutturazione basato sulla suddivisione della struttura in comunità di accoglienza.

Un altro dato significativo è che ancora oggi un terzo dei minori ospiti degli istituti risulta allontanato dalla propria famiglia per problemi di natura puramente economica (il 33,0%) e vive in questi anni la fase della preadolescenza e dell'adolescenza (il 48,3% dei mi-

\* Marco Griffini, presidente dell'Associazione amici dei bambini.

<sup>1</sup> Gli istituti di tipo esclusivamente semiresidenziale, al contrario, non sono stati inclusi nel campo dell'indagine.

noni ha più di undici anni), con conseguenze talvolta gravi sullo sviluppo della personalità. Infatti, anche nei casi di istituti ben organizzati e gestiti in maniera attenta ai bisogni del bambino, può essere riconosciuto un contesto educativo e socializzante ma comunque carente sul piano della dimensione affettivo-relazionale. La riconversione delle grandi strutture in comunità alloggio in atto al momento non tutela il diritto alla famiglia ancora negato a molti bambini. È necessaria, pertanto, la creazione di percorsi alternativi alla prassi dell'istituzionalizzazione, ormai consolidata nel tempo, che favoriscano il collocamento dei bambini in famiglia e che coinvolgano sempre più le politiche e le strategie locali poste a tutela dei bambini, dei ragazzi e delle famiglie

Tutelare il diritto del bambino a essere accolto come figlio non significa solo toglierlo da una struttura inadeguata, ma anche e soprattutto offrirgli un'ideale opportunità: la famiglia.

La legge 28 marzo 2001, n. 149, *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile*, ha giocato la sua scommessa: tentare di mettere in campo nella soluzione dei problemi dei minori in difficoltà familiare la realtà delle associazioni familiari, rendendo la famiglia protagonista, in tutti i sensi, del "processo" di accoglienza. Anche i documenti ispirati alla legge 149/2001 – quale il *Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2004* e il *Documento per la stesura di un Piano di interventi per rendere possibile la chiusura degli istituti per minori entro il 2006* – tracciano i contorni di una nuova politica per l'infanzia, fondata sulla famiglia e con la collaborazione della famiglia. In tale politica le associazioni familiari giocano un ruolo di assoluta priorità rispetto a quello messo in campo dall'ente pubblico: superata l'idea di integrazione-valorizzazione (è il pubblico che decide quali spazi debba occupare il privato sociale) e quella di supplenza (il privato sociale supplisce alle carenze del pubblico), si afferma un nuovo schema in cui l'ente pubblico coordina, controlla e promuove e le associazioni familiari (realtà operative vicine alle famiglie e alle loro "necessità") gestiscono i servizi accompagnando e sostenendo le famiglie.

Un esempio di quanto affermato è contenuto nel *Documento per la stesura di un Piano di intervento per rendere possibile la chiusura degli istituti per minori entro il 2006* che trae la sua origine dal titolo II, art. 2, comma 4 della legge 184/1983 come modificata dalla legge 149/2001, secondo il quale «Il ricovero in istituto deve essere superato entro il 31 dicembre 2006 mediante affidamento ad una famiglia e, ove ciò non sia possibile, mediante inserimento in comunità di tipo familiare caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia». Tale norma contiene un'indiscussa

verità: un minore in difficoltà familiare non può essere solo assistito ma deve essere inserito in una vera relazione personale e gratuita – base indispensabile per il suo armonico sviluppo – rintracciabile unicamente in una relazione di accoglienza familiare. La famiglia è il luogo privilegiato per accogliere un minore deprivato momentaneamente di un ambito familiare e la norma in questione non va intesa nel senso di adeguare le strutture residenziali per renderle ambienti sempre più accoglienti e vivibili, ma di rendere possibile l'accoglienza del minore in una famiglia. Ecco perché, al di là di ogni considerazione politica, la famiglia deve essere la vera protagonista del processo di chiusura degli istituti. Ma dove trovare così tante famiglie disponibili all'accoglienza? Come superare il loro timore di essere lasciate sole con un compito tanto difficile e impegnativo? Come aiutarle concretamente?

Il documento di cui sopra accoglie numerose proposte per la sperimentazione di innovativi modelli di accoglienza familiare: fra le più significative, la previsione di realizzare dei centri di servizi alla famiglia, ben dislocati e radicati sul territorio, con l'obiettivo di favorire, promuovere e sostenere l'accoglienza dei minori in difficoltà da parte delle famiglie.

Amici dei Bambini e Figli in Famiglia di Napoli hanno avviato un progetto sperimentale, finanziato da una azienda italiana, per l'apertura e la gestione di uno di tali centri, ubicato nel quartiere San Giovanni Teduccio di Napoli, con l'obiettivo di sostenere e promuovere le famiglie affidatarie. Le azioni proposte da tale Centro partono dai bisogni espressi da una famiglia affidataria: quindi non solo servizi specialistici – assistente sociale, psicologo, pediatra – che potrebbero essere forniti anche da un servizio pubblico ma anche e piuttosto quelli di natura familiare, i cosiddetti “servizi di sollievo” (assistenza domestica nelle pulizie e nelle faccende quotidiane, sostegno scolastico, cura dei bambini, aiuto nella gestione del tempo libero...). Inoltre, ed è questa una delle peculiarità capaci di giocare la differenza con i servizi resi dal pubblico, il progetto promuove la messa in rete sia delle famiglie affidatarie per momenti di confronto e di reciproco aiuto, sia di altre famiglie per occasioni di condivisione e sostegno ai minori e alle famiglie stesse. Il fulcro delle attività è concentrato in un appartamento appositamente attrezzato, sito nelle vicinanze delle abitazioni delle famiglie affidatarie – non dimentichiamo che il progetto ha carattere locale – che costituirà il punto di riferimento di tutte le famiglie coinvolte nel progetto. La famiglia affidataria non solo non si sentirà sola e neppure incontrerà le altre famiglie unicamente in occasione di appuntamenti programmati, ma vivrà l'accoglienza come esperienza comune di quotidianità, all'interno di una rete familiare concreta e viva, ben localizzata, capace di produrre

effetti innovativi rispetto ai due fronti caldi del sostegno al minore in difficoltà:

- i rapporti con i servizi pubblici e le istituzioni, guidati e accompagnati dalla mediazione dell'associazione familiare responsabile del progetto a livello locale;
- i rapporti con la famiglia d'origine del minore (fondamentali per l'attuazione del progetto individuale del minore in difficoltà), sdrammatizzati dal riferimento a un continuo e immediato contesto familiare quale si verifica nell'ambito di azioni promosse congiuntamente da un insieme di famiglie e accompagnati dalla professionalità di operatori "dedicati", illuminati e motivati dalla passione e dalla testimonianza delle famiglie coinvolte nel progetto.

La qualità dei servizi unita al calore e alla forza delle famiglie: questo in sintesi un possibile slogan per tratteggiare la fisionomia del Centro servizi alle famiglie gestito dalle associazioni familiari. Si tratta di un progetto pilota che vede la collaborazione di due associazioni familiari unite nello stesso obiettivo – dare una famiglia a ogni bambino – ma con differenti ruoli.

- Amici dei Bambini con il compito di sensibilizzare l'opinione pubblica e le istituzioni sul problema dei minori in difficoltà familiare, mettere in rete le associazioni, recuperare fondi per permettere l'avvio e la gestione dei progetti locali, formare i responsabili associativi, predisporre i servizi di rete; in sostanza una sorta di sala di regia.
- Figli in Famiglia: l'attore protagonista, dovrà gestire il progetto, formare e accompagnare le famiglie, mettere in rete le famiglie locali, insomma tutto quello che necessita per la riuscita dell'iniziativa.

*1. Premessa; 2. Le storie di Massimo e Francesco; 3. L'istituto: una risposta non adeguata ai bisogni dei bambini; 4. Considerazioni sulla ricerca sui minori in istituto effettuata dal Centro nazionale; 5. Gli interventi alternativi al ricovero: come assicurare il diritto del minore a crescere in una famiglia?; 6. Il passaggio dall'istituto alle comunità di tipo familiare; 7. Un'anagrafe dei minori presenti nelle strutture assistenziali; 8. Le competenze della magistratura minorile nei confronti dei minori ricoverati; 9. Preoccupanti segnali a livello parlamentare*

## 1. Premessa

Nel momento in cui si avvicina la scadenza del 31 dicembre 2006, entro la quale dovrà essere superato il ricovero in istituto dei minori, riteniamo importante ricordare quali erano quarant'anni fa la situazione dei minori istituzionalizzati in Italia e la normativa che avrebbe dovuto tutelarli.

Fino alla seconda metà degli anni Sessanta la legislazione italiana che regolava i rapporti giuridici tra genitori e figli tutelava praticamente solo l'interesse degli adulti: non vi era un solo articolo del codice civile in cui, esclusi gli aspetti patrimoniali, il minore fosse considerato soggetto di diritti. L'adozione allora vigente, "ordinaria", sanciva in sostanza un rapporto personale tra adottato e adottante, con lo scopo di consentire a chi era privo di prole di trasmettere il proprio cognome<sup>1</sup> e il patrimonio. Poteva, infatti, adottare qualunque persona, fosse essa coniugata, celibe, nubile o vedova, purché priva di discendenti legittimi o legittimati. Nel caso di adozione il minore poteva essere circondato dall'affetto dei suoi genitori o essere abbandonato; in ogni caso occorreva il consenso dei genitori, non si interrompevano giuridicamente i rapporti con la famiglia d'origine, né cambiava lo status giuridico dell'adottato e tale adozione non creava alcun rapporto di parentela con gli altri componenti dei nuclei familiari dell'adottante e dell'adottato. Non era previsto alcun accertamento sulle capacità affettive ed educative degli adottanti, che dovevano però avere compiuto almeno 50 anni (solo se presentavano una

\* Donata Nova Micucci, presidente ANFAA; Frida Tonizzo, assistente sociale ANFAA.

<sup>1</sup> Con l'adozione ordinaria l'adottato, se nato all'interno del matrimonio, conservava il proprio cognome aggiungendovi quello dell'adottante; se era invece era figlio naturale non riconosciuto dai propri genitori o solo da uno di essi assumeva solo il cognome dell'adottante.



dichiarazione di sterilità insanabile l'età poteva essere ridotta a 40): pertanto anche un ottantenne poteva adottare un neonato!

L'altro istituto giuridico vigente era allora l'"affiliazione" che sanciva un rapporto *de facto*, dopo che coloro che avevano avuto un minore in affidamento avevano provveduto al suo allevamento, alla sua istruzione e alla sua educazione per almeno tre anni; l'affiliato, inoltre, non diventava parte del nucleo familiare dell'affiliante, non acquisiva diritti sul suo patrimonio, conservava lo status giuridico precedente e i diritti-doveri nei confronti del nucleo familiare d'origine, che era privato solo della potestà parentale. In sostanza, se l'adozione ordinaria serviva a dare un erede a chi era privo di figli, l'affiliazione era usata per dare una minima veste giuridica ai rapporti che si creavano in quelle famiglie – soprattutto contadine – che prendevano in casa trovatelli da allevare. L'affiliazione, inoltre, consentiva ai padri di figli nati fuori dal matrimonio di stabilire con loro un legame giuridico, dato che prima dell'approvazione nel 1974 del nuovo diritto di famiglia non li potevano riconoscere.

Allora gli enti pubblici e privati di assistenza avevano il più ampio potere discrezionale sui minori ricoverati: potevano tenere ricoverati negli istituti i bambini senza famiglia, abbandonati, oppure affidarli a coniugi o persone di ogni età, senza nessuna valutazione delle motivazioni per cui li accoglievano, decidendo anche il legame giuridico che ritenevano opportuno (semplice affidamento, adozione ordinaria, affiliazione dopo i tre anni di affidamento, assunzione della tutela) o addirittura senza alcuna formalizzazione giuridica. I bambini potevano essere affidati a famiglie e a persone anche dagli ufficiali di stato civile e da coloro che, anche asserendo il falso, dichiaravano di aver assistito al parto della donna che non riconosceva il bambino<sup>2</sup> e da intermediari. L'autorità giudiziaria non esercitava alcun potere sulla sistemazione dei bambini, si limitava a ratificare le decisioni prese dalle persone che li avevano accolti (pronuncia dell'adozione ordinaria e dell'affiliazione, decreto di affidamento, nomina dei tutori ecc.), controllando solo alcuni aspetti formali (ad esempio l'età degli adottanti).

Conseguenza di questa drammatica situazione era l'elevatissimo numero di minori istituzionalizzati, condannati a crescere senza l'affetto di una famiglia e spesso in condizioni vergognose, come purtroppo dimostrato in continuazione da drammatici fatti di cronaca.

---

<sup>2</sup> Il nostro ordinamento prevedeva già allora la possibilità per una donna di partorire in segreto, avvalendosi del diritto di non riconoscere come figlio il proprio nato che veniva segnalato all'ufficiale di stato civile il quale gli attribuiva un nome e un cognome *ex novo*. Dal 1967, con l'approvazione della legge n. 431, il neonato viene segnalato alla magistratura minorile per la sua dichiarazione di adottabilità.

Nel libro *Il paese dei celestini* Bianca Guidetti Serra e Francesco Santanera<sup>3</sup> riportano e commentano i processi nei confronti dei responsabili di numerosi istituti ed enti avvenuti tra la fine degli anni Sessanta e gli inizi degli anni Settanta, denunciando quanto segue.

Gli scandali esistono, ma non si limitano a un'episodica che, se staccata dal contesto generale, avrebbe solo un limitato, se pur grave, significato e forse consentirebbe facili rimedi. Un cosiddetto educatore che isolatamente compie violenze contro un fanciullo può essere allontanato e punito; uno speculatore o un truffatore condannato e dimesso dal suo incarico.

Occorre invece risalire alla radice del fenomeno dell'infanzia abbandonata ed esclusa, che trae origine dalla strutturale disuguaglianza della nostra società, dalla disparità di condizioni socio-ambientali ed economiche che favoriscono gli uni rispetto agli altri fin dalla nascita e, prima ancora, dalla selezione a favore dei sani, degli intelligenti, dei belli a danno degli infermi e dei carenti. Selezione che colloca le caratteristiche della persona in una scala di valori già di per sé iniqua e crudele, ma tanto più tale perché favorisce coloro che hanno potuto fruire di apporti che altri non hanno avuto.

I «celestini», e diamo a questo termine un significato simbolico, nasceranno sempre nelle classi povere o poverissime, dove l'insufficienza di cibo si manifesta spesso in termini di fame; dove i più elementari interventi igienico-sanitari sono insufficienti se non assenti; dove l'istruzione, anche quella dell'obbligo, è ancora privilegio.

«Celestini» soli per la morte precoce dei genitori perché non li hanno mai conosciuti; soli per l'asocialità degli stessi, discendente a sua volta da un'eredità di manifestazioni patologiche non prevenute e non curate, da ignoranza non corretta da una scuola sostanzialmente formatrice ed uguale per tutti, dall'inattività conseguente alla mancanza di lavoro e di preparazione ad esso. Lo «scandalo» primo e vero sta quindi nel fatto che i «celestini» esistano e che se ne creino di continuo. Ma vi è un secondo aspetto del fenomeno: il modo con cui si soddisfa o si finge di soddisfare ai «bisogni» di questi fanciulli.

Una società come la nostra, che si vuole rispettosa dei diritti della persona, rifiuta, è ovvio, l'eliminazione diretta come avveniva in culture del passato. Ma le soluzioni adottate sono spesso solo in apparenza meno crudeli; tra queste, la più frequente è quella del «collegio» o «istituto». Si riuniscono, cioè, in una collettività chiusa, quasi di necessità a regime autoritario, numerosi, anzi per lo più numerosissimi fanciulli, che nessuno vuole perché portatori di un handicap fisico, psichico o sociale.

«Tego, collogo, nutro», stava scritto sul frontone di molte istituzioni medievali. Ti diamo un tetto, ti uniamo ai tuoi simili, ti nutriamo, e il gioco è fatto. Ma il Medioevo non è terminato.

<sup>3</sup> Guidetti Serra B. e Santanera F. (a cura di), *Il paese dei celestini*, Torino, Einaudi, 1973.

Il metodo, diffuso e fiorente, raccoglie gli esclusi per escluderli ed è utile a placare le false coscienze; ma giova ai fanciulli che ne subiscono gli effetti? Privati delle esperienze più naturali, estraniati dai problemi reali, inseriti in una comunità artificiosa porteranno in modo indelebile il segno di questa loro esperienza. E, non sempre, la loro integrità fisica e la loro sopravvivenza ne saranno garantite.

Al 31 dicembre 1967, i 105 brefotrofi assistevano in allevamento interno 7141 minori (lattanti, divezzi e bambini) e in allevamento esterno 69.245 (fra lattanti, divezzi e bambini). A questi vanno aggiunti i 48.863 ricoverati nei 978 istituti per orfani e i 40.877 ricoverati negli altri istituti per un totale di 89.740. E ancora i 18.131 minori poveri o senza famiglia e altri 67.789 presenti in altri istituti<sup>4</sup>. L'istituzionalizzazione veniva praticata nonostante numerosissime ricerche scientifiche, condotte in Italia e all'estero, avessero dimostrato i notevoli danni che subivano i minori privi di cure familiari. Tra le tante vale la pena di ricordare quelle di John Bowlby, Renée Spitz e Michel Soulé che riassumono come segue le conseguenze.

Il bambino istituzionalizzato o comunque sottoposto a lunghi periodi di solitudine, a separazione ecc. subisce prima di tutto ritardi progressivi nello sviluppo psichico e in particolare nello sviluppo intellettuale (tipica una grave insufficienza nella capacità di astrazione). Particolarmente colpiti sono i settori del linguaggio e delle relazioni sociali.

Esiste poi un altro aspetto della personalità del bambino particolarmente vulnerabile: la sfera affettiva. Il problema qui si pone in termini veramente drammatici, perché il non aver potuto strutturare in modo equilibrato ed armonioso il proprio mondo affettivo significa incorrere nei rischi della nevrosi o in futuri atteggiamenti di antisocialità.

Il difficile inserimento nella società, l'incapacità di assumere un proprio ruolo responsabile e l'impossibilità di stabilire con «gli altri» rapporti di amicizia, di amore, di solidarietà, sono le conseguenze a lunga scadenza delle carenze di cui abbiamo parlato. Entriamo così nell'ampio e triste campo delle manifestazioni patologiche in psicologia, dei disadattamenti minorili, della delinquenza e delle deviazioni sessuali; dobbiamo cioè tener presente che, oltre un certo limite, i danni subiti dal bambino per carenza affettiva diventano irreversibili, e dal momento che ogni individuo, oltre a vivere una propria vita, è inserito in un mondo sociale, è inevitabile che porti in esso tutto il suo bagaglio positivo e negativo<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> ISTAT, *Annuario Statistico dell'Assistenza e della Previdenza Sociale*, ISTAT, Roma, 1968.

<sup>5</sup> Bowlby J., Spitz R., Soulé M., *Le carenze di cure familiari*, in «Prospettive assistenziali», n. 3/4.

Quando un bambino trascorre la propria infanzia in istituto difficilmente ricorda quello che ha sofferto, difficilmente sa raccontare quel periodo della sua vita. La sofferenza diventa muta, non trova le parole per esprimersi. Quella sofferenza si nasconde nelle pieghe dell'anima, non sa urlare né chiedere aiuto: diventa ferita profonda difficile da rimarginare, segno indelebile che mai si potrà cancellare.

Sono stato adottato a nove anni. Prima ho vissuto in istituto, poche volte andavo a trovare la mia famiglia di cui ricordo molto poco, perché non ho più visto nessuno da quando avevo cinque anni. Nella mia infanzia sono stato dimenticato da tutti. Così mi sentivo, quando, per esempio, nelle vacanze di Natale gli altri andavano a casa ed io rimanevo con qualche compagno in istituto. C'era tanta tristezza in me. Non so come raccontarla. Forse bisogna aver provato per capire. C'era tanta rassegnazione. Non mi sono mai posto il problema se fosse giusto o no. Era così e basta. Qualcuno nasce fortunato, qualcuno no. Le giornate erano lunghe, sempre uguali. Non c'era niente da ricordare. Nella mia mente, quando ripenso a quei tempi, vedo solo grigio. Non c'è nulla che emerga alla mia coscienza.<sup>6</sup>

Massimo così ricorda in *Storie di figli adottivi* quanto ha patito per la mancanza di affetto nella sua infanzia. Quello che salta agli occhi leggendo le testimonianze di questi ragazzi è che nessuno di quei bambini sa attribuire a un'ingiustizia la propria situazione: «qualcuno nasce fortunato, altri no».

Anche Francesco è vissuto tredici anni in istituto e, finché non è stato affidato a una famiglia, racconta che la vita che conduceva in collegio era per lui qualcosa di normale. Di fronte ai compagni che scappavano si chiedeva sempre «cosa questi andassero a cercare fuori!». Per lui era naturale che con gli assistenti non si riuscisse mai «a parlare apertamente, perché eri tu a non sentirtela» o «perché erano loro a prendere le distanze»<sup>7</sup>. Ogni cosa gli sembrava normale perché «ero convinto che tutto dovesse svolgersi in quel modo. Non avevo altri riferimenti. Nessuno mi aveva fatto vedere cosa c'era al di là di quel cancello che delimitava come una barriera la nostra vita. Nessuno che non l'avesse provata in qualche modo prima poteva neanche immaginare cosa fosse una famiglia, il calore di una famiglia». E aggiunge: «Io non potevo partecipare alla vita, ero passivo».

E solo molto più tardi, quando con l'affidamento nella sua vita irrompe il confronto, Francesco può avere coscienza di ciò che aveva

---

<sup>6</sup> De Rienzo E., Saccoccio C., Tonizzo F., Viarengo G., *Storie di figli adottivi*, Torino, UTET, 1999.

<sup>7</sup> De Rienzo E., Saccoccio C., Tortello M., *Le due famiglie*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1989.

perso. Solo allora capisce che quel suo accettare tutto, non desiderare niente di meglio per se stesso era una barriera che aveva posto tra sé e i suoi sentimenti e che gli impediva di leggersi dentro.

Avevo bisogno di non pensare: era l'unica cosa che mi salvasse. Volevo vivere in modo leggero, senza pensieri profondi, perché questi mi avrebbero ucciso: inconsciamente mi difendevo. Lì dentro chi pensava a cose vitali si perdeva.<sup>8</sup>

La sua era rinuncia alla vita, rassegnazione. Un bambino si sente veramente abbandonato quando rinuncia a urlare, a chiedere, a far sentire le sue esigenze.

Nulla mi interessava, perché in realtà era la vita che non mi interessava; ed era vero che io ero solo apparentemente coinvolto nelle situazioni, lo ero perché dovevo, ma dentro di me non sentivo niente.<sup>9</sup>

Quando Francesco entra in famiglia, dopo anni di ricovero, comincia a prendere coscienza di che cosa significhi vivere in famiglia.

Il clima in quella famiglia era molto dolce, avvolgente, capivo finalmente la differenza tra una famiglia in cui il figlio è amato e accettato e un istituto del tutto privo di calore. Sono rimasto male, solo allora ho capito che qualcosa mi era stato tolto. Era come passare da un bagno gelato a uno caldo.<sup>10</sup>

Ma quello che più determina il cambiamento in Francesco è il contatto affettivo: l'abbraccio, la carezza, il bacio che aprono definitivamente quel muro da cui si era sentito chiuso e solo da allora è stata possibile la sua vera crescita, la maturazione. Così, difatti, afferma:

Se uno non può godere di questi momenti non riuscirà mai a comprendere in profondità quello che gli viene dato. Ho capito l'importanza di questi gesti solo a 16 anni: avevo bisticciato con mia nonna, la mamma di Luisa, un litigio forte; siccome poi era una persona fantastica, mi è venuta a chiedere scusa anche se avrei dovuto farlo io. Mi ha abbracciato ed io mi sono sciolto.<sup>11</sup>

Da quel momento cerca con tenacia quell'affetto che per tanti anni gli era mancato:

---

<sup>8</sup> *Ibidem.*

<sup>9</sup> *Ibidem.*

<sup>10</sup> *Ibidem.*

<sup>11</sup> *Ibidem.*

Ero assetato di affetto, desideravo affetto, contatto fisico: intendo una carezza, un bacio, una coccola, un abbraccio. Queste cose cambiano il rapporto, ti sbloccano... Percepisci il bello della vita, capisci che si può essere felici, che non tutte le cose sono brutte come sentivo e credevo che fossero. Era questo il calore che volevo sentire. Io da parte mia non ero riuscito a darlo perché fino a quel momento non l'avevo conosciuto... poi quel giorno quella porta si è aperta ed ho tentato anch'io di dare quel calore che avevo sentito.<sup>12</sup>

E questo è stato l'inizio di una vera rinascita. Sentendosi amato, comincia anche a sentirsi in grado di dare e sviluppare finalmente il senso di sé.

### 3. L'istituto: una risposta non adeguata ai bisogni dei bambini

Secondo lo psicologo Guido Cattabeni un bambino ha bisogno, quando è definitivamente o temporaneamente privo di genitori validi «di essere accolto da qualcuno che lo ritiene tanto importante da fargli spazio nella sua vita, da condividere con lui il suo stare al mondo, di preoccuparsi per lui, pensare ai suoi problemi, al suo futuro»<sup>13</sup>. Negli istituti, anche quelli più moderni, a dimensioni ridotte, forniti di specialisti, aperti all'esterno, i bambini e i ragazzi non possono trovare una risposta qualitativamente analoga a quella che hanno nella relazione con persone che vivono e condividono la loro stessa vita.

Se la permanenza del bambino si protrae troppo a lungo, anche la comunità alloggio – pur necessaria specialmente per rispondere alle emergenze – può presentare le stesse caratteristiche negative per i minori: anonimato, rotazione degli operatori, carenza di legami stabili.

Daniele ci dice di quando viveva in istituto:

Andavo male a scuola non perché fossi stupido... ma perché non mi interessavo a niente. Come puoi interessarti a qualcosa, se a nessuno importa quello che fai o non fai? Che me ne frega di studiare? Ma se non mi fregava niente nemmeno della vita.<sup>14</sup>

È proprio il sentire di “avere un proprio spazio nella mente di qualcuno”, di avere cioè qualcuno che sappia accogliere su di sé i tuoi sentimenti, che abbia la capacità di trovare delle risposte che siano in sintonia con i tuoi bisogni, che permette un sano sviluppo del bambino, di quel particolare bambino.

<sup>12</sup> *Ibidem.*

<sup>13</sup> Cattabeni G., *Commento psicologico*, in De Rienzo E., Saccoccio C., Tortello M., op cit.

<sup>14</sup> Fallaci N., *Di mamma non ce n'è una sola*, Milano, Rizzoli, 1982.

Diceva Elisabetta parlando della mamma adottiva:

Lei risolveva tutto con l'amore e metteva amore in ogni cosa che faceva per noi... E tutto quello che io consideravo importante diventava importante per lei, tutto quello che interessava me interessava a lei. O almeno me lo faceva credere. A un bambino piace tanto sentire che condividi le sue emozioni: diventa più sicuro di sé.<sup>15</sup>

La costruzione di una personalità matura implica il sentirsi importante e necessario per qualcuno. Non sono quindi sufficienti la preparazione e la dedizione delle persone che vi lavorano (educatori, personale ausiliario ecc.) a rendere non idoneo un istituto, ma è l'intrinseca impossibilità dell'istituto di creare quelle esperienze affettivamente significative, così "calde" emotivamente, non anonime, che solo in una famiglia si possono verificare. Anche se si cercherà di assegnare il più spesso possibile una stessa educatrice a un bambino, anche se questa sarà molto preparata e dolce con lui, essa non potrà sostituire la figura materna. Anche un bambino in buone condizioni di salute non può subire senza danni la mancanza di un rapporto privilegiato, personalizzato, coi genitori e di una rete interpersonale significativa: il suo ritmo di crescita può essere più lento, può diventare un bambino irrequieto, teso, può subire ritardi nello sviluppo intellettuale in generale. Molti ragazzi che vivono o sono vissuti in istituti sono caratterizzati o da una passività preoccupante – diventano succubi di chiunque voglia manipolarli – o da una aggressività tanto più pericolosa quanto più drasticamente repressa. È poi abbastanza frequente che la permanenza nell'istituto si prolunghi per diversi anni, a volte fino all'adolescenza, acuendo notevolmente i disagi psicologici del ragazzo.

Bisogna considerare, inoltre, che l'allontanamento dei bambini può significare una deresponsabilizzazione dei parenti, degli amici della famiglia in difficoltà e del quartiere in cui essa vive. Non si lavora, quindi, per favorire la crescita di un atteggiamento di solidarietà. A deresponsabilizzarsi è anche l'ente pubblico che in questo modo non deve mettere in atto soluzioni, iniziative nuove, che comportano una riqualificazione del personale e una riconversione della spesa. Se l'istituto è una soluzione facile non per questo è poco dispendiosa: privilegiare il ricovero in istituto significa bloccare gran parte delle risorse che potrebbero essere destinate a interventi alternativi.

---

<sup>15</sup> Fallaci N., op cit.

#### 4. Considerazioni sulla ricerca sui minori in istituto effettuata dal Centro nazionale

##### 4.1 La definizione di istituto

La rilevazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza è stata effettuata sui minori ricoverati al 30 giugno 2003 e ha riguardato 215 istituti, di cui 181 gestiti da enti privati, 26 da enti pubblici e otto di cui non è stato indicato l'ente. La classificazione in base alla quale sono stati individuati è quella definita dalla Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano nella seduta del 13 novembre 1997<sup>16</sup>, elaborata con la finalità di riordinare in alcune categorie le diverse tipologie di strutture di accoglienza residenziale per i minori. In base a essa, i presidi residenziali socioassistenziali per minori<sup>17</sup> sono classificabili in quattro classi, che riuniscono le denominazioni esistenti a livello regionale:

- a) la comunità di pronta accoglienza;
- b) la comunità di tipo familiare;
- c) la comunità educativa;
- d) l'istituto.

Per istituto «si intende una struttura socio-educativa residenziale di tipo assistenziale di grosse dimensioni che accoglie un alto numero di minori».

Il numero medio dei minori presenti negli istituti risulta essere di 24 per l'Italia nordoccidentale, di 14 per quella nordorientale, di 18 per quella centrale, di 12 per quella meridionale e di 9 per quella insulare.

Il numero dei presenti occupa solo un terzo dei posti negli istituti: a fronte di 2633 minori presenti risultano esserci ben 6081 posti disponibili!

Ulteriormente preoccupante è il fatto che – a fronte della comprovata incapacità degli istituti di rispondere alle esigenze affettive ed educative dei minori, ampiamente comprovata da decenni – su 215 istituti solo 167 avevano previsto nel 2002 un piano di riorganizzazione!

È sorprendente considerare le motivazioni dei 46 che non lo hanno previsto: per tredici è prematuro, sette sperano in una proroga, è previsto l'esaurimento delle accoglienze per sei, la chiusura dell'istituto per tre e per cinque una riconversione. Non si conoscono le motivazioni per ben 12 istituti.

La prospettiva dominante nei progetti di ristrutturazione è la creazione di comunità familiari (48,5%) o di altre tipologie di comunità (38,9%).

<sup>16</sup> Atti n. 357 del 13 novembre 1997.

<sup>17</sup> Secondo la terminologia utilizzata nella legge 28 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*.



La fotografia delle loro condizioni è sfocata e si basa su alcune tavole messe a nostra disposizione dal Centro nazionale. I minori della fascia di età 0-5 sono ben 703 (27,7%), quelli di 6-11 anni sono 1238 (48,9 %) e dai 12 ai 17 anni ancora 584, pari al 23,1% dei ricoverati; 7 di loro hanno più di 18 anni e per 93 di loro non è fornita l'età (secondo quanto anticipato nel report *I bambini e gli adolescenti negli istituti per minori* presentato il 22-23 marzo al convegno nazionale *Tutti i bambini hanno diritto a una famiglia*, organizzato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dalla Regione Piemonte)<sup>18</sup>.

Non è possibile sapere da quanto i minori sono ricoverati perché i dati relativi sono riferiti alla permanenza nella struttura in cui sono ricoverati al momento della rilevazione e non prendono in considerazione le strutture in cui sono stati precedentemente inseriti<sup>19</sup>.

Da un esame dei motivi "prevalenti" del ricovero emerge una forte incidenza dei problemi economici (33%), ancora più accentuata se si aggiungono i problemi lavorativi (non meglio specificati) dei genitori (4,7%) per un totale di 983 ricoveri su 2633. Risulta quindi evidente la mancanza di interventi adeguati in questi settori. Per quanto riguarda le carenze economiche occorre tener presente che con una certa frequenza la mancanza di mezzi finanziari da parte dei genitori non è risolvibile con l'inserimento lavorativo o con l'assegnazione di sussidi, in quanto l'incapacità di procurarsi il necessario economico per vivere deriva da forme acute di disadattamento personale e sociale. Certamente, vi sono comunque situazioni di povertà e di miseria risolvibili con adeguati sostegni economici e sociali.

---

<sup>18</sup> Dalla ricerca *Tutti i bambini hanno diritto a una famiglia* effettuata dalla Regione Piemonte - Assessorato alle politiche sociali, sui minori presenti al 31 dicembre 2002 nelle strutture residenziali è emerso che erano ancora tanti i minori ricoverati, anche piccoli. Infatti su 1303: 101 avevano da 0 a 12 mesi (7,8%), 195 avevano da 1 a 5 anni (15%), 221 avevano da 6 a 10 anni (17%), 225 avevano da 11 a 13 anni (17,8%), 547 avevano da 14 anni a 18 anni (42%) e 12 avevano più di 18 anni. La ricerca *I bambini e gli adolescenti fuori dalla famiglia*, realizzata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, e relativa ai minori ricoverati al 30 giugno 1998 aveva al riguardo evidenziato che i bambini della fascia 0-6 anni erano ben 2104; 8088 in quella dai 7 ai 14 anni e 4718 dai 15 ai 18 anni, mentre per 35 soggetti l'età non era stata indicata.

<sup>19</sup> Dalla ricerca della Regione Piemonte di cui sopra è risultato che in Piemonte i bambini entrano facilmente ma sono dimessi difficilmente dopo anni. Infatti: il 45,9% dei piccoli della fascia di 2-5 anni ha avuto inserimenti precedenti per almeno un anno; il 36% dei bambini della fascia 6-10 anni per almeno 3 anni; il 21,6% dei minori della fascia di età 11-13 anni e il 19,9% di quelli da 14 a 18 anni, di almeno 6 anni. Il dato confermava la gravità dei dati emersi precedentemente dalla ricerca del Centro nazionale. Dall'esame di 14.880 schede risultava che al momento della rilevazione 176 minori erano ricoverati da oltre cinque anni nella struttura oggetto dell'indagine; per 2048 la permanenza variava dai tre ai cinque anni, mentre per 2051 oscillava dai due ai tre anni, mentre per 3166 da uno a due anni. Da tener presente che ben 1946 minori provenivano da precedenti ricoveri presso istituti o comunità.

Pesanti sono anche le condizioni dei genitori: se sommiamo ai problemi di condotta dei genitori (12%) quelli relativi a maltrattamento e incuria (5,1%), crisi delle relazioni familiari (8,5%), problemi relazionali del minore con la sua famiglia (4,4%), violenza sessuale (1,8%) e abbandono (1,1%) arriviamo al 32,9% dei minori ricoverati per motivi difficilmente risolvibili (se risolvibili) in poco tempo. E questo purtroppo spiega in parte la durata prolungata delle permanenze dei minori nelle strutture.

**5. Gli interventi  
alternativi al ricovero:  
come assicurare  
il diritto del minore  
a crescere  
in una famiglia?**

Come è evidente da questi dati, il superamento del ricovero dei minori in istituto entro il 2006 comporta l'attivazione di interventi alternativi diretti ad assicurare al minore la concreta possibilità di crescere in una famiglia, anzitutto – per quanto possibile – in quella d'origine.

Al riguardo va rilevato che l'articolo 1 della legge 4 maggio 1983, n. 184, *Diritto del minore ad una famiglia* – come modificato dalla legge 28 marzo 2001, n. 149, *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile* – riafferma giustamente il diritto del minore di «crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia», diritto che non deve essere pregiudicato «dalle condizioni di indigenza dei genitori o del genitore esercente la potestà genitoriale»; a tal fine «lo Stato, le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, sostengono, con idonei interventi, nel rispetto della loro autonomia e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, i nuclei familiari a rischio, al fine di prevenire l'abbandono». Però l'inciso «nei limiti delle risorse finanziarie disponibili» fa sì che questi giusti principi possano non avere alcuna rilevanza sul piano operativo in quanto la legge non prevede strumenti per rendere esigibile tale diritto nei confronti delle competenti istituzioni da parte delle stesse famiglie o delle associazioni di difesa dei diritti degli assistiti operanti nel settore. Va al riguardo ricordato che sono ancora in vigore gli articoli 154 e 155 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, *Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*, e il relativo regolamento (regio decreto 6 maggio 1940, n. 635) in base ai quali i Comuni sono obbligati ad assistere i soggetti con handicap inabili a qualsiasi lavoro proficuo, nonché i minori e gli anziani in difficoltà che non abbiano i mezzi di sussistenza sufficienti per vivere. In considerazione delle citate norme di legge – predisposte nel periodo fascista per motivi di ordine pubblico – è oggi possibile, in assenza di altre disposizioni, pretendere dai sindaci gli interventi assistenziali necessari per gli inabili al lavoro, come sono per l'appunto i minori. Ovviamente gli interventi non dovrebbero più consistere nel ricovero in istituti di assistenza, ma in prestazioni che siano rispettose delle loro

esigenze quali il sostegno ai nuclei familiari in difficoltà (contributi economici, assistenza domiciliare anche educativa ecc.) diretti a prevenire per quanto possibile l'allontanamento di bambini dal loro nucleo familiare di appartenenza.

Va ricordato, inoltre, che l'obbligo di provvedere ai minori può essere disposto dal tribunale per i minorenni e che la legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, non ha abrogato la legge 6 dicembre 1928, n. 2838 concernente gli interventi socioassistenziali – ancor oggi obbligatori – rivolti ai minori «figli di ignoti», a quelli nati fuori dal matrimonio, alle gestanti e madri in difficoltà. Inoltre, le Province sono tenute a fornire assistenza ai soggetti ciechi e sordi «poveri rieducabili» così come definiti dal regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, *Testo unico della legge comunale provinciale*. Pertanto, è auspicabile che al più presto siano definiti i livelli essenziali di assistenza sociale previsti dalla legge 328/2000 che ha riformato l'intero sistema assistenziale<sup>20</sup>, di modo che i Comuni siano obbligati a fornire le prestazioni necessarie per la persona e i nuclei familiari. La legge 328/2000 ha purtroppo mantenuto anche la separazione tra i nati nel o fuori del matrimonio<sup>21</sup>.

Anche per quanto riguarda l'affidamento familiare non sono previste norme che vincolino gli enti locali a far rispettare le priorità d'intervento previste, per cui se un Comune non attiva il servizio di affidamento e continua invece a ricoverare in istituto i bambini, non

---

<sup>20</sup> Per un approfondimento in merito rinviamo al volume di Breda M.G., Micucci D., Santanera F., *La riforma dell'assistenza e dei servizi sociali*, UTET libreria, 2001.

<sup>21</sup> Concordiamo al riguardo con quanto scritto da Francesco Santanera nell'articolo *Considerazioni sul documento predisposto per la chiusura degli istituti per minori entro il 2006*, in «Prospettive Assistenziali», n. 146, 2004, secondo cui «nel documento in esame non si fa cenno alla perdurante esecrabile situazione, che dura dal 1927, per cui, mentre i minori nati nel matrimonio sono in genere assistiti dai Comuni, le competenze riguardanti i fanciulli nati al di fuori del vincolo matrimoniale spettano quasi sempre alle Province. Inoltre, le Province sono ancora competenti in materia di «ciechi e sordi poveri rieducabili», così definiti dal regio decreto 383/1934. Occorre anche tenere presente che, a seguito dello scioglimento dell'Onmi, Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia, finalmente realizzatosi con l'emanazione della legge 23 dicembre 1975 n. 698, sono state trasferite alle Province «tutte le funzioni amministrative di fatto esercitate dai comitati provinciali dell'Onmi», funzioni che comprendevano anche, in molte zone, l'assistenza ai minori nati nel matrimonio. Purtroppo com'è noto, le attuali assurde discriminazioni sopra riferite (si badi bene: soppresse dalla legge 142/1990 e reintrodotta dalla n. 63/1993), non sono state eliminate dalla legge quadro sull'assistenza e sui servizi sociali n. 328/2000. Essa, infatti, al 5° comma dell'articolo 8 prevede che le Regioni possono trasferire non solo ai Comuni, ma anche stoltamente ad altri enti (consorzi tra Comuni e Province, ecc.) o confermare alle Province le sopraindicate competenze dalle stesse attualmente esercitate. [...] A questo proposito non vorremmo che sorgessero comunità istituite dai Comuni per i minori nati nel matrimonio e analoghe strutture create dalle Province per i fanciulli nati al di fuori di esso».

c'è nessuna norma a cui ricorrere per costringerlo a modificare tale comportamento. È previsto dall'art. 5, comma 4, della legge 184/1983 e successive modifiche e integrazioni che «lo Stato, le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze e nei limiti delle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci, intervengono con misure di sostegno e di aiuto economico in favore della famiglia affidataria». Anche per l'affidamento, quindi, il sostegno è condizionato dalle disponibilità finanziarie.

Lo stesso sostegno economico previsto nei casi di adozione di minori di età superiore ai 12 anni e di portatori di handicap, non è riconosciuto quale diritto esigibile. Infatti, il comma 8 dell'art. 6 della stessa legge 184/1983 recita: «Lo Stato, le regioni e gli enti locali possono intervenire nell'ambito delle proprie competenze e nei limiti delle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci, con specifiche misure di carattere economico, eventualmente anche mediante misure di sostegno alla formazione e all'inserimento sociale, fino all'età di diciotto anni degli adottati». Si tratta ancora una volta di affermazioni che purtroppo non obbligano le istituzioni a fornire gli aiuti previsti in quanto gli stessi sono subordinati alle «disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci».

Segnalo che per rendere esigibile il diritto a crescere in famiglia di tutti i bambini – compresi quelli handicappati o malati – nelle diverse regioni italiane (Piemonte, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Toscana ecc.) sono state promosse nel 2002/2003 dall'ANFAA e da altre associazioni impegnate nel settore delle raccolte di firme su petizioni d'iniziativa popolare per richiedere ai presidenti di giunta e consiglio regionale di assumere i provvedimenti necessari per assicurare tale diritto, obbligando i Comuni singoli o associati a istituire gli interventi necessari<sup>22</sup>.

## 6. Il passaggio dall'istituto alle comunità di tipo familiare

Com'è noto la legge 184/1983 e successive modifiche e integrazioni stabilisce che «Il ricovero in istituto deve essere superato entro il 31 dicembre 2006 mediante affidamento ad una famiglia e, ove ciò non sia possibile, mediante inserimento in comunità di tipo familiare caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia». La Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano cui era demandata l'individuazione dei criteri in base ai quali le Regioni dovevano provvedere alla definizione degli standard minimi delle comunità di tipo fami-

<sup>22</sup> Copia del modello di petizione può essere richiesta all'ANFAA (via Artisti 36, 10124 Torino).

liare e degli istituti (art. 2, comma 5 della legge 184/1983 e successive modifiche e integrazioni) ha deliberato, in data 28 febbraio 2002, che i criteri erano quelli previsti dal decreto ministeriale 21 maggio 2001, n. 308 riguardante i requisiti delle strutture assistenziali diurne e residenziali, già emanato a norma dell'art. 1 della legge 328/2000. Purtroppo questo decreto si è limitato a prevedere per i minori comunità di tipo familiare e gruppi appartamento, inseriti nelle normali case di abitazione con un numero di utenti che non può essere superiore a sei (art. 3) e strutture a carattere comunitario con un massimo di dieci posti letto più due per le eventuali emergenze (art. 7). Non ha però precisato che queste strutture non devono essere accorpate tra di loro. Una chiarificazione in tal senso è invece, secondo noi, indispensabile per evitare, ad esempio, ciò che attualmente avviene nella Regione Lombardia, dove strutture come i Villaggi SOS possono essere classificate come "comunità" oppure possono sopravvivere istituti come l'istituto Mamma Rita di Monza che è organizzato in tanti gruppi appartamento ed autorizzato dalla Provincia di Milano a ospitare fino a 130 minori!!!

C'è il rischio reale che il superamento degli istituti entro il 2006 si realizzi attraverso una "riorganizzazione" interna degli stessi e che in questa direzione debbano essere letti i "progetti di ristrutturazione" indicati dagli istituti stessi nell'ambito della ricerca del Centro nazionale, riguardanti la creazione di comunità familiari (48,5%) o di altre tipologie di comunità (38,9%).

A titolo esemplificativo, nelle petizioni d'iniziativa popolare prima citate, si richiede alle Regioni di assumere le iniziative dirette a quanto segue.

Approvare le disposizioni necessarie per definire le caratteristiche di fondo delle comunità alloggio di tipo familiare e case famiglia, stabilendo in particolare che:

- a) le comunità alloggio di tipo familiare sono strutture costituite da un normale alloggio o da una abitazione mono o pluri familiare in cui sono accolti al massimo 6-8 soggetti minorenni; il personale che vi opera deve essere adeguatamente preparato, in numero congruo alle necessità dei minori accolti, garantendo anche continuità di presenza nel tempo;
- b) le case famiglia sono strutture costituite da un nucleo familiare stabile in cui sono inseriti da 2 a 4 soggetti in difficoltà.

Si precisava inoltre che

Nello stesso stabile non possono essere istituite più di una comunità alloggio o di una casa famiglia. Inoltre, devono essere evitati i raggruppamenti di comunità alloggio e di case famiglia nella stessa zona.

## 7. Un'anagrafe dei minori presenti nelle strutture assistenziali

L'ANFAA da anni richiede la promozione da parte delle Regioni di un'anagrafe regionale dei minori ricoverati che dovrebbe essere costantemente aggiornata e che consentirebbe un monitoraggio continuo dei minori presenti negli istituti e nelle comunità e una programmazione mirata degli interventi alternativi (aiuti alle famiglie, affidamenti, adozioni ecc.). Con il contributo delle Regioni Piemonte, Lombardia e Veneto, che hanno sperimentato questo servizio, potrebbe essere messa a punto una bozza di rilevazione da sottoporre all'approvazione della Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Alla suddetta Conferenza sarebbe urgente prospettare la necessità della revisione della delibera del 28 febbraio 2002, per precisare in modo più puntuale i requisiti delle comunità di tipo familiare<sup>23</sup>.

## 8. Le competenze della magistratura minorile nei confronti dei minori ricoverati

Fondamentali sono e saranno, in vista del superamento del ricovero in istituto entro il 2006 e dell'effettivo riconoscimento del diritto alla famiglia, le competenze della magistratura minorile in materia di vigilanza e controllo sugli istituti e sulle comunità e sui minori in essi ricoverati. L'obbligatorietà di segnalazione da parte di tutte le strutture residenziali alla procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni è prevista all'art. 9, comma 1, della legge 184/1983 e successive modifiche e integrazioni relativa ai minori in presunto stato di adottabilità. Va anche precisato che ai sensi dell'art. 9, comma 2 della stessa legge

Gli istituti di assistenza pubblici o privati e le comunità di tipo familiare devono trasmettere semestralmente al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo ove hanno sede l'elenco di tutti i minori collocati presso di loro con l'indicazione specifica, per ciascuno di essi, della località di residenza dei genitori, dei rapporti con la famiglia e delle condizioni psicofisiche del minore stesso. Il procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, assunte le necessa-

<sup>23</sup> Ricordiamo anche quanto sottolineato nel documento *Un piano per l'infanzia per dare voce alle bambine e ai bambini. Le proposte del Forum permanente del terzo settore*: «Definirsi comunità non è sufficiente a garantire un'organizzazione quotidiana che sia attuazione di un lavoro pedagogico in grado di rispondere in modo positivo al diritto dei minori accolti a una crescita sana. È fondamentale a tale proposito che lo Stato, nel rispetto dell'autonomia legislativa regionale, definisca in modo più puntuale i "livelli essenziali" relativi agli standard delle strutture, come previsto dall'art. 117, lett. m), della Costituzione (definizione delle possibili tipologie; inserimento nel normale contesto abitativo, evitando accorpamenti nello stesso stabile di più comunità; qualificazione del personale che vi opera, ivi compresa la certificazione della loro idoneità a svolgere il ruolo educativo e garanzie di continuità di presenza dello stesso; numero di minori non superiore a 6/8 unità, ecc)».

rie informazioni, chiede al tribunale, con ricorso, di dichiarare l'adottabilità di quelli tra i minori segnalati o collocati presso le comunità di tipo familiare o gli istituti di assistenza pubblici o privati o presso una famiglia affidataria, che risultano in situazioni di abbandono, specificandone i motivi.<sup>24</sup>

Il comma 3 precisa ancora che

Il procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, che trasmette gli atti al medesimo tribunale con relazione informativa, ogni sei mesi, effettua o dispone ispezioni negli istituti di assistenza pubblici o privati ai fini di cui al comma 2. Può procedere a ispezioni straordinarie in ogni tempo.

### 9. Preoccupanti segnali a livello parlamentare

Con costernazione dobbiamo denunciare che è all'esame della Commissione speciale in materia di infanzia e di minori del Senato un progetto di legge (n. 791, primo firmatario il senatore Antonio Girfatti e altri) che vuole eliminare il termine del 31 dicembre 2006 per dare, come affermato nella relazione che accompagna l'articolo, «agli istituti di assistenza pubblici e privati la possibilità di continuare nell'opera educativa intrapresa» (sic!). Sfrontatamente il provvedimento viene giustificato con l'intento «di salvaguardare e di dare priorità assoluta agli interessi del minore». Esso pretende, di fatto, di equiparare l'istituto alla famiglia! Questa proposta offende la sensibilità e il senso di giustizia di tutte le persone che hanno a cuore i diritti delle migliaia di bambini e ragazzi attualmente ancora ricoverati nel nostro Paese.

Abbiamo richiesto nei mesi scorsi, finora inutilmente, ai senatori firmatari di ritirare questo disegno di legge e di impegnarsi invece per promuovere provvedimenti legislativi atti a rendere realmente esigibili per tutti i minori, compresi quelli handicappati e malati, il diritto a crescere in famiglia: tradurrebbero così in fatti concreti quella difesa dei valori della famiglia che, a parole, viene così spesso proclamata da parte delle forze politiche che rappresentano.

---

<sup>24</sup> Si richiama al riguardo che l'omissione della segnalazione è penalmente perseguibile ai sensi dell'art. 70, comma 1. Ai sensi dell'art. 70, comma 2 sono invece perseguibili «i rappresentanti degli istituti di assistenza pubblici o privati che omettono di trasmettere semestralmente alla procura della repubblica presso il tribunale per i minorenni l'elenco di tutti i minori ricoverati o assistiti, ovvero forniscono informazioni inesatte circa i rapporti familiari concernenti i medesimi».

1. *Abitare la complessità*; 2. *I tavoli di lavoro*; 3. *Sviluppare l'affidamento*; 4. *Le comunità*; 5. *Le associazioni familiari*; 6. *Non perdere di vista l'obiettivo*

Come ormai è noto da tempo, la legge 28 marzo 2001, n. 149, *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile*, ha stabilito che entro il 31 dicembre 2006 dovrà essere superato il ricovero dei minori negli istituti. Aver fissato una data precisa, ritengo sia stata una scelta positiva. Innanzi tutto perché ci ha imposto di doverci attenere a un termine preciso. Già la legge 4 maggio 1983, n. 184, *Diritto del minore ad una famiglia*, indicava che il collocamento negli istituti doveva essere l'estrema soluzione e quindi l'istituto andava usato come strumento residuale. Certamente il numero dei minori ricoverati in questi anni è diminuito, ma solo l'aver ora indicato una data precisa ci costringe a fare i conti con un termine ineludibile e crediamo non procrastinabile. La perentorietà di questa data ha, peraltro, determinato la presentazione di un disegno di legge di 64 senatori che richiedeva che questa data fosse abolita riconoscendo invece la possibilità per gli istituti di continuare nella loro opera educativa.

L'aver individuato una data precisa ci mostra che questo obiettivo "è possibile", non è un'utopia, un sogno che rimane nel cassetto. L'aver cominciato a operare per questa "scadenza" ha determinato l'attivazione di risorse da parte dei vari soggetti pubblici e privati, che a vario titolo operano nel campo delle politiche per l'affido. Questo a volte ha sollecitato una sana concorrenza, soprattutto da parte delle Regioni, per poter arrivare prima del 2006.

## 1. **Abitare la complessità**

È indubbio che il tema della chiusura degli istituti sia complesso. In questi anni sono emerse alcune domande che, se pur valide, contengono in sé elementi di forte pregiudizio che possono minare l'attivazione di interventi alternativi.

Alcune questioni:

- non esistono famiglie affidatarie disponibili;

\* Valter Martini, responsabile del Servizio minori e affido dell'Associazione comunità Papa Giovanni XXIII.



- ci sono molti ragazzi per i quali le comunità o certe tipologie di istituti sono ancora le risposte più valide;
- l'affido familiare sarà sempre una scelta riservata a famiglie in qualche modo "eccezionali" e dunque il loro numero rimarrà sempre esiguo?
- ci sono stati in questi anni affidamenti falliti che ne mettono in discussione la validità;
- le sperimentazioni – quali le famiglie professionali – costano molto in termini economici e di investimento di personale preparato;
- il problema della chiusura degli istituti non esiste più perché questi si sono già trasformati in comunità più piccole.

Occorre evitare le semplificazioni, da qualsiasi parte provengano, perché solo la discussione e il confronto sul come può o dovrebbe attuarsi questo processo di trasformazione, consentono di produrre delle sinergie condivise. La nostra esperienza come Associazione comunità Papa Giovanni XXIII ci porta a indicare alcuni spunti e stimoli che possono diventare piste di confronto.

## 2. I tavoli di lavoro

L'esperienza, attuata in quest'ultimo anno e fortemente sollecitata dalle associazioni, di un tavolo di lavoro istituito all'interno dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza tra i vari soggetti pubblici e privati – Ministero del welfare, Regioni, Comuni, associazioni di categoria, associazioni del privato sociale che si occupano di politiche per l'infanzia – ha permesso di predisporre un Piano straordinario per la chiusura degli istituti entro il 2006. Questa modalità di lavoro è vincente perché consente a ogni soggetto di apportare contributi, idee, proposte, di poterli condividere e discutere con gli altri soggetti del tavolo di lavoro.

Questo stile operativo non può restare un'isola felice, ma deve diventare il normale modo di procedere ai vari livelli istituzionali. Sarebbe necessario che in ogni Regione nascesse un tavolo di lavoro con tutti quelli che "ci stanno" e sono disponibili. Sarebbe necessario che nascessero nei vari Comuni singoli o associati che gestiscono le competenze socioassistenziali. È il passare dal pensare la titolarità come autorità al viverla come compartecipazione.

## 3. Sviluppare l'affidamento

L'affidamento familiare non è uno strumento superato. Questi vent'anni di applicazione hanno permesso di valutare le possibilità di utilizzazione, la sua efficacia, ma anche i suoi limiti, la sua complessità di applicazione. Credere nella possibilità di questo strumento non si fonda solo su una fiducia acritica nell'affidamento, quasi taumaturgica.

L'affido può e deve trovare la sua piena attuazione se viene rilanciato con nuovi strumenti e nuove forme. Ho sviluppato il tema dell'affidamento come una possibile risorsa per il superamento del ricovero in istituto in una recente pubblicazione<sup>1</sup> da cui vorrei trarre due brevi osservazioni.

La prima si riferisce ai bambini con handicap. La ricerca qui presentata indica che ci sono ancora 185 minori con handicap che sono ricoverati. Una proposta, che può apparire semplice, noi la chiamiamo "favorire l'incontro". In questi anni ho avuto occasione più volte di andare negli ospedali e in alcuni istituti o comunità a incontrare i bambini con gravi problemi per i quali ci era giunta la richiesta di accoglienza. Ogni volta che è stato possibile ho portato con me una famiglia disponibile alla quale avevo presentato questa richiesta di accoglienza e che, quindi, veniva non per fare un "tour" ma per incontrare e conoscere quel determinato bambino. Ebbene ogni volta, dopo l'incontro, la famiglia ha detto di sì, anche quando si era di fronte a un bambino con problemi seri. Questo ci dice quanto è vero quello che ripete spesso don Oreste Benzi: «quando hai visto, non puoi più far finta di non aver visto». Famiglie che quando dicevi loro che era giunta una richiesta di accoglienza di un bambino con la sindrome Down, quasi si tiravano indietro, quando lo incontravano in quel lettino di ospedale, subito se ne innamoravano. E questo non per pietismo o per voler giocare sull'emotività, ma solo per il fatto che prima di incontrarsi con la sua patologia e con i problemi annessi, si incontravano con quella creatura unica che chiedeva con tutto il suo essere di poter stare in braccio a una mamma, di poter avere il calore di una famiglia, di poter giocare con dei fratellini e delle sorelline.

C'è quasi un muro che non permette di mettere in contatto le famiglie disponibili con i bambini e i ragazzi che sono negli istituti e nelle comunità. Come realizzare questo incontro tra i bambini che chiedono e le famiglie? Non lo so.

Alcune comunità hanno cominciato a cercare la collaborazione delle famiglie soprattutto per collocare alcuni bambini e ragazzi nei fine settimana. È un'opportunità che va potenziata. Occorre inventare modalità di collaborazione tra gli operatori delle strutture e le associazioni di famiglie. Occorre sviluppare la fantasia per non lasciare nulla di intentato.

Un'altra opportunità affinché, a mio avviso, l'affido possa rilanciarsi è quella di prevedere la possibilità dell'"affidamento alle associazioni". Questo è un tema che suscita molta discussione e opposizione tra gli operatori e alcune associazioni.

---

<sup>1</sup> Martini V., *Una famiglia per ogni bambino*, Cinisello Balsamo, Edizioni San Paolo, 2004.

La garanzia della tenuta degli affidamenti, in questi anni, è stata tutelata spesso dall'appartenenza delle famiglie ad associazioni che si occupano di accoglienza familiare. Credo che ormai l'esperienza di quasi vent'anni di applicazione sul territorio nazionale dell'affidamento familiare, ci permetta di dire, da parte non solo delle associazioni ma anche degli operatori degli enti pubblici, che un indice di positività della riuscita dell'affidamento familiare è il fatto che la famiglia accogliente non viva questa esperienza solo al proprio interno, quasi come un fatto privato, ma che abbia la possibilità di condividere, di parteciparla con altre famiglie all'interno, ad esempio, dei gruppi di incontro o di autoaiuto o facendo parte di realtà associative che offrono non soltanto momenti di confronto, ma un sostegno sul piano pratico e motivazionale alle famiglie e permettono di creare reti di supporto all'affidamento tali da consentire accoglienze a volte umanamente impensabili.

Peraltro, la stessa legge 149/2001 ha introdotto il principio della sussidiarietà, prevedendo la presenza delle associazioni familiari sia come possibilità di convenzionamento con le Regioni e gli enti locali per la formazione e il sostegno delle famiglie disponibili all'affido (art. 1, comma 3), sia prevedendo, all'art. 5, la possibilità che il servizio sociale nell'attuazione dell'affidamento familiare si avvalga dell'opera delle associazioni familiari eventualmente indicate dagli affidatari.

L'affidamento a un'associazione si configurerebbe, quindi, come una possibilità – non si intende far diventare questa una modalità esclusiva – che un servizio sociale locale, titolare della competenza, ha: valutata la disponibilità di un'associazione ad accogliere un minore e inserirlo presso una famiglia appartenente all'associazione, ben definita, conosciuta e valutata dal servizio sociale, lo affida all'associazione. Sarà il responsabile dell'associazione insieme con i coniugi a firmare l'impegno ad accogliere il minore, ad agevolare i rapporti e a quant'altro sarà previsto nel provvedimento di affido. La titolarità del progetto affido rimane all'ente pubblico, al quale compete anche l'intervento sulla famiglia origine. Quanta più garanzia ai servizi sociali e ai bambini offrirebbe un simile coinvolgimento.

- Aumenterebbe la tutela dei bambini. Pensiamo, ad esempio, agli affidamenti “restituiti” dalle famiglie che non hanno nessun collegamento e come invece, la possibilità di essere all'interno di un'associazione permetta, in caso di difficoltà, di poter individuare altre famiglie disponibili che già conoscono il minore.
- L'affido all'associazione responsabilizza gli affidatari perché l'essere parte di un'associazione aumenta la consapevolezza e l'impegno da parte delle famiglie.
- L'associazione offre sostegno e aiuto nei momenti di difficoltà, collabora al progetto, offre consulenze qualificate.

- La presenza di un'associazione accanto alla famiglia offre ulteriori garanzie di serietà, di competenza e di professionalità anche nei confronti degli altri soggetti istituzionali quali ad esempio la magistratura.

#### 4. Le comunità

Dalla ricerca condotta dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza emerge che gli istituti che hanno previsto un piano di riorganizzazione hanno indicato tre opportunità: la creazione di comunità familiari nel 48,5%, di altre tipi di comunità nel 38,9% e, per ultimo, l'affidamento familiare. Oggi è certamente necessaria una grande differenziazione e flessibilità di progetti e di azioni per offrire risposte mirate, personalizzate, competenti ed efficaci a minori che presentano problemi, bisogni e domande di grande diversità per natura, durata, intensità e gravità.

Nel merito delle tipologie di comunità di accoglienza, è necessario avere risposte diverse senza pregiudizi iniziali. L'esigenza è quella di rispondere sempre meglio agli effettivi bisogni delle persone, con la previsione di servizi capaci di cogliere e soddisfare la domanda espressa che risulta sempre più variegata e articolata. La serietà e la professionalità di una modalità di accoglienza non si valuta solo con i requisiti preventivi ma con una reale verifica dell'efficacia della risposta data. Oggi sono necessarie comunità che sappiano "mettere insieme il bello delle comunità con il bello delle famiglie". Comunità che si caratterizzano per la convivenza continuativa e stabile di due adulti, di norma una coppia sposata con o senza figli, che risiedono presso la struttura, che accolgono soggetti diversi, privi di ambiente familiare idoneo, allo scopo di garantire un contesto di vita caratterizzato da un clima di disponibilità relazionale, con rapporti individualizzati, per assicurare sviluppo e maturazione affettiva, educazione, mantenimento, assistenza, partecipazione alla vita sociale, ospitalità, in un'organizzazione della vita quotidiana di tipo familiare. È necessario allora dare il nome "giusto" alle diverse tipologie di comunità e incentivare quelle familiari.

#### 5. Le associazioni familiari

Riconoscere le associazioni familiari come risorsa strategica all'interno della rete dei soggetti che rispondono ai bisogni dei minori in difficoltà, proprio nella loro qualità di "espressione collettiva, sociale" di famiglie accoglienti. Ciò implica una maggiore attenzione e un "riconoscimento" del ruolo delle associazioni da parte dei servizi sociali e degli operatori. La concertazione tra istituzioni, servizi, famiglie, associazioni deve diventare una "prassi", cioè una normale modalità di procedere, in un rapporto di pari dignità, in un'ottica di sussidiarietà e in uno stile di reciproca valorizzazione.

## 6. Non perdere di vista l'obiettivo

Dalla ricerca del Centro nazionale qui presentata si desume che i minori ricoverati negli istituti propriamente detti, sono 2633. Essi sarebbero inseriti in 215 istituti. Sono quindi queste le strutture che dovrebbero chiudere? Sono questi i bambini che dovrebbero trovare una risposta alternativa?

La risposta è più profonda. L'obiettivo non è chiudere una struttura o un modello che storicamente ha svolto un ruolo importante, ma è quello di offrire a ogni bambino la qualità di vita e di relazioni di cui egli ha bisogno per crescere adeguatamente. L'obiettivo dovrà essere sempre più quello di cercare le risposte di cui hanno bisogno i nostri bambini e ragazzi. Allora si dovrà camminare verso il superamento di tutte quelle strutture e realtà di accoglienza che non offrono un vero ambiente familiare. Non perdere di vista l'obiettivo significa, allora, che le comunità di accoglienza non familiari devono pensarsi come strutture da superare; strutture che oggi svolgono un servizio di accoglienza per il quale non c'è un'alternativa migliore, ma che dovrebbero attivarsi come "centrali per l'affidamento".

La possibile trasformazione degli istituti e delle strutture in centri per la famiglia si porrebbe nell'ottica di qualificare e rafforzare la soggettività sociale delle famiglie e dare loro voce, attraverso sempre più adeguate forme di rappresentanza. All'interno dei centri per la famiglia potrebbero trovar posto anche servizi quali il semiconvitto, servizi di *baby parking*, aiuto domiciliare educativo e assistenziale, residenzialità temporanea di "sollievo". L'attivazione e la gestione di questi centri per la famiglia potrebbe rappresentare il banco di prova per una vera collaborazione tra le famiglie, le associazioni, il privato sociale e l'ente locale.

Il 31 dicembre 2006 non è un termine definitivo ma una tappa importante per verificare se quelle degli istituti siano state vere trasformazioni o solo trasformazioni di facciata e perché anche oltre questa data si continui a cercare le risposte di cui hanno bisogno i bambini e i ragazzi e non quelle che fanno comodo a coloro che sono tenuti a rispondere.

I dati raccolti dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza sui minori ancora "costretti" a vivere in istituti "cosiddetti" educativi risultano interessanti per una serie di motivi.

Il primo: il numero totale (almeno per quello che da questa ricerca si ricava) è nettamente inferiore alle cifre che sino a ora erano fornite ai vari livelli. Credo che la situazione renda testimonianza dell'enorme mole di lavoro sia culturale sia organizzativo che in questi anni è stata prodotta da associazioni di volontariato, cooperative sociali ed enti vari per il potenziamento della rete territoriale dei servizi all'infanzia finalizzati a garantire il permanere o il rientro dei ragazzi e delle ragazze nelle loro famiglie; o, in alternativa, a fornire loro un'opportunità di vita e di relazioni in contesti e ambienti il più vicini possibile alla dimensione familiare.

È la dimostrazione della correttezza di un'impostazione e della sua fattibilità.

Lo slogan "per ogni bambino e bambina una famiglia" era ed è assolutamente adeguato ai bisogni.

Il secondo motivo d'interesse: la stragrande maggioranza degli enti che ancora gestiscono istituti dichiarano di avere progetti orientati alla riorganizzazione in direzione di comunità alloggio, case per madri e bambini, comunità educative, comunità familiari. Altro sospiro di sollievo: c'è ampia percezione che l'opzione della chiusura degli istituti non ha vie di ritorno e che la modalità migliore per rispondere alle esigenze affettive dei ragazzi è quella di garantire loro un'accoglienza il più possibile prossima alla dimensione familiare. Emblematico il dato che indica come nel 27% dei casi segnalati ci si stia orientando all'affido familiare.

Terzo: il problema ora si sposta su altre dimensioni del fenomeno della cosiddetta riorganizzazione. Si tratta dell'esigenza di definire standard condivisi sull'intero territorio nazionale per una classificazione omogenea delle strutture (e qui va denunciato il gravissimo ritardo sia del Governo sia delle Regioni); della vigilanza da garantire sulla congruità e coerenza delle riorganizzazioni indicate; sulle moda-

---

\* Lucio Babolin, presidente del Coordinamento nazionale delle comunità di accoglienza.

lità di gestione reali delle cosiddette strutture a dimensione familiare. Il rischio, non sempre remoto, è che all'intervento sugli edifici non sia affiancata un'altrettanto attenta gestione degli aspetti educativi e che lo stile di conduzione delle strutture ricalchi o fotocopii quello istituzionale. È un pericolo e un rischio che riguarda anche quelle che da anni si definiscono strutture di accoglienza di tipo familiare.

Quarto: un'ultima preoccupazione fa riferimento alla capacità degli enti locali di continuare a investire adeguate risorse sull'infanzia e l'adolescenza dopo la fine del fondo nazionale dedicato e previsto dalla legge 28 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*. Temiamo che in presenza di scarse risorse trovino giustificazione una scarsa attenzione alla presenza di rapporti personalizzati, il non lavorare su progetti educativi individuali, gestioni assistenziali separate dal territorio e non orientate all'inclusione sociale, l'utilizzo dell'affido familiare solo in chiave di risparmio di costi.

Da ultimo: il Governo, nel varare la normativa per la chiusura degli istituti, in sede di Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, ha elaborato un piano di accompagnamento del processo che prevedeva anche la destinazione di adeguate risorse. Che fine ha fatto? Come tutti sanno di buone intenzioni è lastricata la strada per l'inferno e senza risorse anche i più bei progetti sono spesso destinati al fallimento.

## Coordinamento nazionale delle comunità per minori\*

1. Dalla cultura alle normative; 2. Applicazione della legge 149; 3. La chiusura degli istituti; 4. Soggettività e originalità; 5. La cultura dell'invio e della progettazione individualizzata; 6. Le comunità; 7. La dimensione di familiarità; 8. La valutazione multidimensionale del percorso; 9. Over 18/Under 21; 10. Comunità "ad alta definizione"; 11. Da non dimenticare

Il CNCM, Coordinamento nazionale delle comunità per minori, è un'associazione di enti gestori di comunità per minori costituitasi a Firenze nel 1990, che si pone come finalità principale quella di promuovere momenti di riflessione, studio, ricerca, scambio e confronto sul tema dell'accoglienza residenziale dei minori fuori dalla famiglia e in particolare sulle problematiche di sviluppo delle metodologie del lavoro educativo e di messa a punto dei temi organizzativi, cercando le soluzioni migliori per rispondere al complesso delle esigenze dei minori residenti, nel profondo rispetto dei principi della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo<sup>1</sup>.

Sensore attento ai cambiamenti che si verificano nel mutamento delle tipologie dei minori accolti, alle esigenze in continua trasformazione, il CNCM è impegnato nel movimento per il riconoscimento delle comunità per minori, della loro funzione educativa e riparativa e ha messo in "rete" strutture che altrimenti sarebbero rimaste da sole nella ricerca delle strade più efficaci e delle opportunità migliori per il benessere dei minori ospiti e per il loro stesso funzionamento.

### 1. Dalla cultura alle normative

La legge 28 marzo 2001 n. 149<sup>2</sup>, che prevede la chiusura degli istituti al 31 dicembre 2006, è frutto di un percorso e di una cultura antistituzionali sviluppatasi in Italia a partire dagli anni Settanta con l'inizio del processo innescato dalla legge n. 382/1975 e dal DPR n.

\* Francesca Cesarini, presidente del Coordinamento nazionale delle comunità per minori.

<sup>1</sup> Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176, pubblicata in Gazzetta Ufficiale dell'11 giugno 1991, n. 135, Supplemento Ordinario.

<sup>2</sup> Legge 28 marzo 2001, n. 149, Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile, pubblicata in Gazzetta Ufficiale del 26 aprile 2001, n. 96.



616/1977, norme per il passaggio di competenze dallo Stato alle Regioni, che hanno avuto l'importante funzione di avvicinare lo sguardo della "società", dello "Stato" alle realtà individuali, percorrendo in tempi brevi un passaggio fondamentale: quello che va dall'individuazione di un problema generale per cui si attivano risposte altrettanto generali e indifferenziate – come poteva essere l'istituto – a una lenta ma costante messa a fuoco delle singole individualità. Da qui l'emanazione della legge 180/1978<sup>3</sup> sulla chiusura dei manicomi, confluita poi nella 833/1978<sup>4</sup>, e la nascita di una rete di servizi e di un processo di deistituzionalizzazione che ha attraversato l'universo delle marginalità, facendosi portatore di una nuova cultura nella ricerca del consenso e di una nuova primavera di diritti per i cittadini.

Questa spinta evolutiva ha messo in moto una serie di meccanismi e ha anche risposto nel suo percorso alle trasformazioni e alle istanze che la società civile ha manifestato. Si è venuto a configurare lentamente un quadro sempre più ampio in cui le istituzioni hanno svolto un ruolo di garanzia e di adeguata risposta ai bisogni delle persone e delle famiglie, promuovendo e sostenendo le autonome iniziative dei cittadini e delle loro formazioni sociali.

I processi innescati hanno dato vita alla legge 285 del 1997<sup>5</sup> prima e alla legge quadro 328 del 2000<sup>6</sup> poi, come se le politiche rivolte all'infanzia e all'adolescenza avessero fatto da battistrada a un ragionamento più ampio relativo alle politiche sociali, facendo del minore e del suo ambiente di vita (la famiglia, la scuola, il gruppo dei pari) il centro di una programmazione sempre più orientata al territorio, con le sue peculiarità, i suoi problemi e le sue risorse. Le politiche sociali si sono trasformate in un elemento strategico per l'integrazione di mondi diversi come la sanità, il lavoro, la formazione, l'educazione, la ricerca, la sicurezza, lo sviluppo e la tutela del territorio, l'impresa e l'economia, ponendo in essere un'esperienza significativa di coinvolgimento di attori diversi e sviluppando, nello stesso tempo, la capacità di cooperare in una comune logica di *empowerment* per la costruzione di un sistema sociale forte e coeso.

---

<sup>3</sup> Legge 13 maggio 1978, n. 180, *Accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori*, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 16 maggio 1978, n. 133.

<sup>4</sup> Legge 23 dicembre 1978, n. 833, *Istituzione del servizio sanitario nazionale*, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 28 dicembre 1978, n. 360, Supplemento Ordinario.

<sup>5</sup> Legge 28 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 5 settembre 1997, n. 207.

<sup>6</sup> Legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 13 novembre 2000, n. 265, Supplemento Ordinario n. 186.

## 2. Applicazione della legge 149

La legge 149, di fatto, è entrata in vigore parzialmente e l'esecuzione complessiva, probabilmente, subirà un'ulteriore dilazione temporale a causa di quanto affermato nel nuovo articolo 8, comma 4, introdotto nella legge 184/1983<sup>7</sup> cioè che «Il procedimento di adottabilità deve svolgersi fin dall'inizio con l'assistenza legale del minore e dei genitori o degli altri parenti, di cui al comma 2 dell'articolo 10» e nella nuova formulazione dell'art. 111 della Costituzione in cui, sostenendo il principio del giusto processo, viene stabilito che ogni processo deve svolgersi nel contraddittorio delle parti, in condizioni di parità, con un giudice imparziale. Quindi, fino all'emanazione di una specifica disciplina sulla difesa d'ufficio e sul patrocinio a spese dello Stato nei procedimenti disciplinati dalla legge 184/1983 e successive modificazioni, a questi procedimenti e ai relativi giudizi di opposizione continuano ad applicarsi le disposizioni processuali già in vigore.

Mancano infatti le risorse, poiché il fondo a copertura delle spese relative alle competenze spettanti agli avvocati dei minori non è ancora stato costituito. L'applicazione di questa legge sarebbe estremamente importante poiché darebbe voce a quella che è la volontà del minore – ascoltato a seconda dell'età e del grado di discernimento, così come previsto dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo – volontà sostenuta e amplificata dalle competenze di un avvocato per lui nominato.

Va evidenziato che la legge presenta comunque numerose lacune relative alla procedura di nomina dell'avvocato, all'individuazione delle sue funzioni, all'eventuale costituzione di un albo, alla definizione delle competenze professionali e di relazione necessarie per lo svolgimento di questo delicatissimo compito.

## 3. La chiusura degli istituti

Il CNM è favorevole alla chiusura degli istituti ma è consapevole, nello stesso tempo, della grande funzione di aiuto e sostegno all'infanzia abbandonata che gli istituti hanno svolto nei secoli, in un periodo in cui il bambino era considerato una proprietà privata della famiglia e per l'affermazione dei suoi diritti a livello mondiale si sarebbe dovuta attendere la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, con la quale il bambino nella considerazione degli adulti è passato da oggetto a soggetto di diritti.

Gli istituti assistenziali attivati per gli "esposti" o per gli orfani prevedono una risposta univoca a un generale bisogno di protezione e ospitalità e, nel corso dei secoli, si sono caratterizzati per l'alto numero

<sup>7</sup> Legge 4 maggio 1983, n. 184, *Diritto del minore ad una famiglia*, modificata dalla legge 149/2001 e pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 17 maggio 1983 n. 133, Supplemento Ordinario.

di minori accolti, per l'estraneità del minore alle decisioni relative al proprio percorso, per l'autoreferenzialità della struttura e la non personalizzazione dei progetti e degli spazi. Inoltre, lo svolgimento della vita della struttura è definito da una volontà istituzionale estranea alla partecipazione del minore, dove le regole, gli orari, le abitudini non sono il risultato di una condivisione ma sono spesso pensate e agite in funzione del buon andamento dell'organizzazione e lo staff ha essenzialmente il compito di rispettare e far rispettare le regole. Per questi motivi oggi la risposta dell'istituto non è più adeguata: è mutata la considerazione del minore in seno alla famiglia e nella società nel suo complesso, sono state modificate le leggi, si sono evolute la cultura e le modalità di allevamento, di cura, educative e didattiche delle bambine e dei bambini. Scienze come la psicologia, la pedagogia, le evoluzioni cognitive della medicina e di altre discipline ci hanno consentito un nuovo rapporto e una nuova considerazione dell'infanzia e dell'adolescenza oltre a riconoscere ai minori i diritti di cittadinanza, quasi nel tentativo di superare quel concetto di *minus* insito nella definizione stessa di minore, svantaggiato da una minorità di diritti e di considerazione. Ma questa storicizzazione della funzione degli istituti e del loro attuale superamento, concettuale prima e ora anche di fatto, vuole essere una luce lasciata accesa, come un invito a ricordare che tutte le soluzioni, prima o dopo, sono superate dal mondo che cambia e che non esiste niente che è valido una volta per tutte o sempre per tutti.

È importante però evidenziare che, nella definizione "istituti", spesso sono incluse realtà ben diverse da essi: in Italia il 60,8% delle strutture residenziali dichiara un massimo di 10 posti letto (a cui si può aggiungere un ulteriore 10,5% che ne dichiara 15). E non è vero che ci sono 14.000 minori in istituto: ci sono 14.000 minori allontanati da casa e inseriti in strutture di varia tipologia, di cui "solo" il 12,1% nelle strutture residenziali che accolgono più di 15 minori<sup>8</sup>. Non vorremmo che fossero considerate come istituti le comunità, soprattutto quelle che hanno caratteristiche come quelle individuate dal CNCM; inoltre è bene ricordare che moltissimi istituti si sono trasformati ben prima della legge 149 perché gli educatori presenti hanno ritenuto opportuno modificare la forma di accoglienza precedente andando verso caratteristiche di residenzialità più vicine alla dimensione familiare e lavorando sulla personalizzazione dei progetti educativi e sulla relazione con il minore.

---

<sup>8</sup> I dati sono relativi alla ricerca svolta dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza dal titolo *I bambini e gli adolescenti "fuori della famiglia"*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 1999 (Questioni e documenti, n. 9).

#### 4. Soggettività e originalità

Ciò che deve essere sempre tenuto presente è la soggettività e la diversità di ogni minore che, nella sua unicità, ha il diritto che sia per lui predisposto e attuato un progetto individuale e soluzioni originali.

La costruzione di un progetto individuale offre la possibilità di intervenire per quel minore che ha quei problemi, che vive in quel contesto sociofamiliare, in quel territorio, che ha quelle risorse o che può attivarne altre, sia proprie sia del contesto di riferimento, di appartenenza, non confezionando facili risposte di “categoria”, perché i minori non sono e non devono essere pensati come una categoria. Le risposte, per essere adeguate al bisogno e avere efficacia, dovranno essere plurali, differenziate, articolate, in modo da offrire più possibilità, più livelli d'intervento, livelli differenziati di protezione, più opportunità per i fruitori. Per questo l'adozione, l'affido familiare, l'invio in comunità con famiglie residenti o con educatori turnanti sono soluzioni che vanno ad arricchire l'offerta plurale dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza, ponendosi in modo complementare piuttosto che alternativo, rispondendo a situazioni diverse di persone diverse, ma anche alla stessa situazione in fasi successive del progetto individuale.

Le comunità spesso accolgono minori che hanno alle spalle adozioni internazionali, nazionali o affidi falliti – con una percentuale purtroppo in crescita – e in questi casi è sicuramente più difficile ripensare e ritentare la risposta di un'altra nuova famiglia. Per le situazioni di più difficile gestione in Lombardia prima e ora anche in Piemonte, si è strutturato l'affido professionale, un affidamento a una famiglia sì, ma retribuito come un lavoro, svolto da una coppia di cui almeno uno dei componenti è un educatore. Esiste il rischio concreto, a nostro parere, che l'intreccio di iniziative legislative, riforme istituzionali e crisi delle risorse per le politiche sociali possa provocare, in un clima di recessione culturale e sostanziale indifferenza, un abbassamento del livello di protezione per i bambini e i ragazzi in condizione di deprivazione e abbandono.

La continua ricerca, inoltre, di soluzioni innovative<sup>9</sup> – purché lo siano – fa correre il rischio del “progettificio”, di una rincorsa sempre del nuovo, dell'originale, di un modo per distinguersi dall'altro, senza avere tempo né possibilità di validare le esperienze e promuovere eventuali necessarie riformulazioni. Invece di lavorare sul disagio, sull'educazione attraverso i contributi delle discipline moderne e la rielaborazione teorica dei vissuti esperienziali, inventiamo nuove

<sup>9</sup> Dal Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2004: «usufruendo di quanto previsto all'art. 11 comma 4 della legge 328/00, favorire la sperimentazione di altre forme innovative di accoglienza attraverso le quali si esprime la creatività e la responsabilità educativa di una famiglia, di un gruppo di famiglie, di un'Associazione di famiglie, di una Rete integrata di servizi».

forme organizzative come se fosse la forma del contenitore a determinare la qualità dell'intervento.

Come associazione di enti gestori di comunità per minori non crediamo che le comunità debbano essere o siano l'unica risposta all'infanzia e all'adolescenza fuori dalla famiglia, crediamo che siano una risposta che, nel panorama di un'offerta plurale di servizi all'infanzia, possa utilmente continuare a svolgere un ruolo importante se partiamo dal presupposto diritto di un percorso soggettivo e di una progettazione individualizzata.

#### 5. La cultura dell'invio e della progettazione individualizzata

Il momento in cui si decide il percorso di allontanamento di un minore dalla famiglia, o si riprogetta il suo futuro all'uscita dall'istituto, rappresenta una tappa molto importante nella sua vita perché chi ha questa responsabilità deve valutare molto attentamente la sua situazione complessiva, le sue risorse, i suoi problemi, i rapporti con la famiglia d'origine, le risorse e le problematiche della famiglia di provenienza e, più in generale, del contesto allargato. Per far sì che il percorso individuato sia il migliore possibile è necessario un progetto quadro che parta dall'ipotesi di progetto costruita dal servizio preposto che valuta che quel minore, in quel momento ha necessità di una collocazione extrafamiliare con un'attenta analisi delle possibilità e delle opportunità per il futuro (ritorno nella famiglia d'origine, affidamento, adozione, soluzioni di autonomia). Questa prima indicazione è indispensabile perché il percorso di un minore si modifica e si articola in base a quelle che sono individuate come prospettive future.

Dall'ipotesi di progetto individuata dal servizio inviante si passa a un progetto "a più mani", in cui l'apporto di ogni singolo attore ci aiuta a comprendere la complessità e ci consente di tracciare un progetto che risente delle singole angolazioni di lettura, nell'ottica di ricomprendere le diversità e le peculiarità di ogni componente del sistema in un progetto quadro. Il progetto quadro è, quindi, un prodotto finale e, se il minore è inserito in una comunità per minori, questa rappresenta la sintesi dei rapporti educativi mentre il servizio territoriale svolge funzioni di coordinamento istituzionale e di regia della presa in carico, in un'ottica di coresponsabilizzazione anche degli altri partecipanti al progetto.

#### 6. Le comunità

Si parla della variegatura delle comunità come un limite o come una difficoltà a percepirle ancora come una risposta definita: di fatto, le comunità si sono spesso costituite e sono cresciute come uno specchio del territorio dove sono ubicate, trasformandosi rispetto alle

esigenze e alle problematiche e risorse espresse dalle comunità locali. Se la comunità è ubicata in un territorio a bassa densità di popolazione e/o di problematicità è più facile rilevare la presenza di una sola comunità con un'accoglienza più ampia e variegata di quelle presenti in un'area urbana ad alta densità di popolazione dove l'offerta è più numerosa e si può differenziare per tipologie o per fasce d'intervento.

Le comunità socie del CNCM hanno sia operatori turnanti, sia adulti residenti, sia coppie residenti e sono gestite da enti gestori diversi: enti locali, congregazioni religiose, associazioni, cooperative sociali ma tutte condividono i principi che ispirano gli stessi requisiti di accesso indispensabili per associarsi e che già definiscono un modello di comunità che nel piccolo gruppo, nella personalizzazione di progetti e di spazi e nel rapporto stretto con il territorio connota la familiarità dell'esperienza. Nelle comunità, inoltre, la trasparenza del progetto educativo individualizzato e del progetto di comunità<sup>10</sup> e lo stretto rapporto con i servizi territoriali garantiscono una reale possibilità di "controllo" del pubblico cui spetta il ruolo di garante e difensore dei diritti del minore; allo stesso modo la ricerca di un'alleanza possibile con la famiglia d'origine sul progetto educativo quando questo non è ritenuto, dall'autorità competente o dai servizi, pregiudizievole per il minore stesso, facilita la riuscita dell'intervento.

La formazione continua degli educatori e la supervisione dell'équipe educativa sono due strumenti indispensabili che consentono il mantenimento della "freschezza" operativa dell'educatore e l'aumento delle competenze tecniche e professionali. La supervisione, inoltre, triangola il rapporto comunità-minore, inserendo un ulteriore elemento di sostegno/verifica dei percorsi individuati.

## 7. La dimensione di familiarità

Noi crediamo che la familiarità si possa trovare più nei contenuti e nella *mission* della comunità piuttosto che nella forma "giuridica" in cui è costituita la struttura, ma per alcuni aspetti le normative stesse contribuiscono a "defamiliarizzare" le comunità educative, come la normativa HACCP (*Hazard Analysis Critical Control Point*, analisi dei rischi e dei punti critici di controllo)<sup>11</sup> che equipara le comunità per minori, nelle regole da seguire, ai ristoratori o alla grande distribuzione del cibo.

<sup>10</sup> Il progetto generale della comunità ne definisce gli obiettivi e i riferimenti educativi e valoriali, la metodologia usata, il tipo di prestazioni offerte, l'organigramma, il regolamento interno.

<sup>11</sup> Decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 155, *Attuazione delle direttive 93/43/CEE e 96/3/CE concernenti l'igiene dei prodotti alimentari*, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 13 giugno 1997, n. 136, Supplemento Ordinario n. 118.

Noi crediamo, e l'abbiamo anche teorizzato, che all'interno delle comunità per minori la "cucina" è un luogo privilegiato di relazione, dove la cura e la rassicurazione passano attraverso la regolarità e la bontà dei pasti, dove si apprendono elementi di conoscenza di un'alimentazione corretta, dove passano i fili che andranno a intrecciare l'autonomia personale, dove sono presenti l'affetto e la relazione con gli adulti, dove possono risolversi problemi o crisi passeggera, dove si sviluppa il senso di cooperazione e di appartenenza.

Crediamo sia un diritto dei minori ospiti delle comunità avere un'alimentazione equilibrata, che siano utilizzati cibi freschi e sani, che il menù consenta l'apporto delle sostanze utili per la crescita e che, ancora, i cibi siano conservati correttamente e siano usate buone prassi igieniche per la pulizia degli ambienti e delle stoviglie. Ma crediamo anche che, per quanto detto prima, la cucina sia un luogo della casa in cui i ragazzi possono accedere, in cui possono sperimentare l'autonomia di imparare a cucinare, dove possono collaborare nel riordino successivo al pasto o nell'approntare la tavola, dove l'educatore non si trasforma in un'altra figura professionale.

Sussiste un ulteriore problema relativo ai requisiti: le strutture che ospitano fino a sei minori devono avere determinate caratteristiche già definite e individuate, mentre le altre dipendono dalla legislazione regionale in materia. Se per le strutture fino a sei ospiti vale il riferimento della civile abitazione, per quelle che superano questo numero si aprono scenari diversi a seconda delle disposizioni regionali, con la possibilità di creare una differenziazione che può diventare discriminante, a seconda dell'appartenenza geografica, per i minori ospiti, per gli educatori, per l'ente gestore. Cosa differenzia le comunità fino a sei e quelle oltre sei, la presenza di una famiglia residente?

Riteniamo indispensabile che nella legislazione e nei relativi controlli debba prevalere il concetto della dimensione della familiarità, come precedentemente intesa, in modo che sia possibile raggiungere un punto di equilibrio tra la necessità del controllo e la salvaguardia dei ritmi e del clima familiare, per far sì che la legislazione sia di supporto alle strutture e non un ostacolo alla relazione e alla cura dei minori ospitati, evitando una diversificazione troppo netta, per gli oneri e gli onori, tra strutture con famiglia residente e quelle con operatori turnanti.

## 8. La valutazione multidimensionale del percorso

Il percorso evolutivo di un minore è la risultante di una serie di forze che possono non agire tutte coerentemente e/o contemporaneamente nella direzione di una "emancipazione" da una situazione di difficoltà e, quindi, la lettura dei risultati del percorso in comunità (o di qualsiasi altro intervento) non può essere disgiunta da una valutazione di tutto il sistema che ha in carico il minore o che con lui inte-

ragisce. La coerenza dell'intervento complessivo può portare a risultati di maggiore efficacia e l'individuazione delle aree di criticità in un determinato percorso facilitano la formulazione di azioni correttive; allora, se parliamo di regia della presa in carico, di coresponsabilizzazione nell'intervento non possiamo non individuare nella valutazione multidimensionale lo strumento che può fornirci maggiori informazioni, dall'analisi del percorso della famiglia, dei servizi, della comunità, degli altri interventi.

## 9. Over 18/Under 21

All'interno delle comunità – ma queste considerazioni possono essere estese a qualsiasi altro intervento – si rileva sempre più spesso la necessità di accompagnare i ragazzi, anche dopo il raggiungimento della maggiore età, in un percorso di progressiva autonomia. Lo sbarco dei diciotto anni, infatti, non sempre presuppone il raggiungimento della maturità e il compimento di un percorso: le difficoltà lavorative, sociali, personali e familiari non svaniscono con il raggiungimento della maggiore età e molti ragazzi necessitano, anche dopo il diciottesimo anno, di un supporto per la realizzazione di percorsi di vita autonoma. A volte sono prolungati percorsi di accoglienza anche se le risposte possibili variano da regione a regione e a volte all'interno delle stesse. Con la maggiore età, infatti, alcuni enti non provvedono più al pagamento della retta o dispongono l'allontanamento del minore dalla struttura per sopraggiunti limiti di età. Questo porta a volte alla soluzione più "semplice", che è quella del ritorno a casa anche se le condizioni permangono problematiche, rischiando che i risultati raggiunti siano vanificati da un peso troppo grande per le ancora fragili competenze e i non ancora consolidati equilibri raggiunti dai neomaggiorenni nel percorso di aiuto e sostegno.

Per i minori immigrati, soprattutto se soli sul territorio nazionale, il raggiungimento del diciottesimo anno diventa sicuramente un problema in più, soprattutto nel momento in cui il soggiorno per minore età non viene trasformato e quindi si ritrovano allontanati dopo un percorso di protezione e la costruzione di un progetto di vita.

## 10. Comunità "ad alta definizione"

Oggi le situazioni dei minori inseriti nelle strutture residenziali sono sempre più complesse e come CNM ci siamo chiesti più volte se e come le comunità per minori debbano specializzarsi per dare risposte più mirate alle singole esigenze. Alcune di esse si stanno sviluppando con un'accoglienza definita per tipo di bisogno a cui dare risposta: le comunità terapeutiche per il disagio psichico, quelle per minori tossicofili, quelle per minori vittime di abuso, quelle per minori stranieri, quelle per minori soggetti a provvedimenti penali. A



oggi, il CNCM non ha definito un suo indirizzo preciso rispetto alla necessità di una specializzazione degli interventi residenziali come risposta migliore ai tentativi d'integrazione, ma ritiene che sia importante riflettere sulla loro funzione, i loro limiti e le loro potenzialità: l'inserimento di bambini o ragazzi con particolari problemi in una "normale" comunità per minori è possibile e auspicabile, sempre che esistano le condizioni per poter garantire supporti proporzionati alle difficoltà che verosimilmente si presenteranno, onde permettere normali livelli d'investimento sugli altri minori ospiti da parte dell'équipe degli educatori.

Se le comunità si definissero tutte per una specializzazione d'intervento, rimarrebbe il grande problema della collocazione di tutti quei minori che non rientrano nelle tipologie individuate o che, a diverso titolo, potrebbero far parte (proprio per la complessità della loro storia) di più o addirittura di tutte le tipologie, concretizzando il rischio che qualcuno di loro, o molti, restino fuori dalla rete o che l'invio verso una comunità di una tipologia o di un'altra sia determinato non dall'interesse superiore del minore, ma da fattori economici o di prevalenza o predominanza ("politica", culturale) di un servizio su un altro.

## 11. Da non dimenticare

Il costante confronto tra tante esperienze ha convinto da tempo il CNCM che c'è un "istituto" ben più pericoloso di quello fatto di mura, di quello misurato in metri e in posti letto per camera (che pure non sono variabili insignificanti). È quell'"istituzione totale" che ci portiamo nella testa, quando facciamo le nostre scelte e prendiamo le nostre decisioni, anche di tipo educativo, a prescindere dai ragazzi che abbiamo di fronte, dal loro "preminente interesse" e dal loro autentico ascolto. Al CNCM ci capita talvolta di respingere richieste di iscrizione di istituti che si sono semplicemente "riciclati" al proprio interno: hanno tirato su un muro qua e una porta là ma l'approccio "mentale", il presupposto antropologico-pedagogico è rimasto invariato. Così come ci capita di respingere ugualmente domande di iscrizione di strutture "formalmente" ineccepibili: casa di civile abitazione, numero ridotto di minori ospiti, magari persino coppia di adulti conviventi e residenti nella struttura, ma dove ugualmente l'approccio è "istituzionalizzante".

I bambini  
e gli adolescenti  
negli istituti  
per minori

DOCUMENTI

33  
trentatre



## Legge 4 maggio 1983, n. 184<sup>(1)</sup> Diritto del minore ad una famiglia<sup>(2)</sup> (1/circ)

### TITOLO I PRINCIPI GENERALI (3)

#### Art. 1

1. Il minore ha diritto di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia.

2. Le condizioni di indigenza dei genitori o del genitore esercente la potestà genitoriale non possono essere di ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia. A tal fine a favore della famiglia sono disposti interventi di sostegno e di aiuto.

3. Lo Stato, le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, sostengono, con idonei interventi, nel rispetto della loro autonomia e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, i nuclei familiari a rischio, al fine di prevenire l'abbandono e di consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia. Essi promuovono altresì iniziative di formazione dell'opinione pubblica sull'affidamento e l'adozione e di sostegno all'attività delle comunità di tipo familiare, organizzano corsi di preparazione ed aggiornamento professionale degli operatori sociali nonché incontri di formazione e preparazione per le famiglie e le persone che intendono avere in affidamento o in adozione minori. I medesimi enti possono stipulare convenzioni con enti o associazioni senza fini di lucro che operano nel campo della tutela dei minori e delle famiglie per la realizzazione delle attività di cui al presente comma.

4. Quando la famiglia non è in grado di provvedere alla crescita e all'educazione del minore, si applicano gli istituti di cui alla presente legge.

5. Il diritto del minore a vivere, crescere ed essere educato nell'ambito di una famiglia è assicurato senza distinzione di sesso, di etnia, di età, di lingua, di religione e nel rispetto della identità culturale del minore e comunque non in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento (4).

### TITOLO I-BIS DELL'AFFIDAMENTO DEL MINORE (5)

#### Art. 2

1. Il minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, nonostante gli interventi di sostegno e aiuto disposti ai sensi dell'articolo 1, è affidato ad una famiglia, preferibilmente con figli minori, o ad una persona singola, in grado di assicurarli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno.

2. Ove non sia possibile l'affidamento nei termini di cui al comma 1, è consentito l'inserimento del minore in una comunità di tipo familiare o, in mancanza, in un istituto di assistenza pubblico o privato, che abbia sede preferibilmente nel luogo più vicino a quello in cui stabilmente risiede il nucleo familiare di provenienza. Per i minori di età inferiore a sei anni l'inserimento può avvenire

re solo presso una comunità di tipo familiare.

3. In caso di necessità e urgenza l'affidamento può essere disposto anche senza porre in essere gli interventi di cui all'articolo 1, commi 2 e 3.

4. Il ricovero in istituto deve essere superato entro il 31 dicembre 2006 mediante affidamento ad una famiglia e, ove ciò non sia possibile, mediante inserimento in comunità di tipo familiare caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia.

5. Le regioni, nell'ambito delle proprie competenze e sulla base di criteri stabiliti dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, definiscono gli standard minimi dei servizi e dell'assistenza che devono essere forniti dalle comunità di tipo familiare e dagli istituti e verificano periodicamente il rispetto dei medesimi (6).

#### Art. 3

1. I legali rappresentanti delle comunità di tipo familiare e degli istituti di assistenza pubblici o privati esercitano i poteri tutelari sul minore affidato, secondo le norme del capo I del titolo X del libro primo del codice civile, fino a quando non si provveda alla nomina di un tutore in tutti i casi nei quali l'esercizio della potestà dei genitori o della tutela sia impedito.

2. Nei casi previsti dal comma 1, entro trenta giorni dall'accoglienza del minore, i legali rappresentanti devono proporre istanza per la nomina del tutore. Gli stessi e coloro

che prestano anche gratuitamente la propria attività a favore delle comunità di tipo familiare e degli istituti di assistenza pubblici o privati non possono essere chiamati a tale incarico.

3. Nel caso in cui i genitori riprendano l'esercizio della potestà, le comunità di tipo familiare e gli istituti di assistenza pubblici o privati chiedono al giudice tutelare di fissare eventuali limiti o condizioni a tale esercizio (7).

#### Art. 4

1. L'affidamento familiare è disposto dal servizio sociale locale, previo consenso manifestato dai genitori o dal genitore esercente la potestà, ovvero dal tutore, sentito il minore che ha compiuto gli anni dodici e anche il minore di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento. Il giudice tutelare del luogo ove si trova il minore rende esecutivo il provvedimento con decreto.

2. Ove manchi l'assenso dei genitori esercenti la potestà o del tutore, provvede il tribunale per i minorenni. Si applicano gli articoli 330 e seguenti del codice civile.

3. Nel provvedimento di affidamento familiare devono essere indicate specificatamente le motivazioni di esso, nonché i tempi e i modi dell'esercizio dei poteri riconosciuti all'affidatario, e le modalità attraverso le quali i genitori e gli altri componenti il nucleo familiare possono mantenere i rapporti con il minore.

Deve altresì essere indicato il servizio sociale locale cui è attribuita la responsabilità del programma di assistenza, nonché la vigilanza durante l'affidamento con l'obbligo di

tenere costantemente informati il giudice tutelare o il tribunale per i minorenni, a seconda che si tratti di provvedimento emesso ai sensi dei commi 1 o 2. Il servizio sociale locale cui è attribuita la responsabilità del programma di assistenza, nonché la vigilanza durante l'affidamento, deve riferire senza indugio al giudice tutelare o al tribunale per i minorenni del luogo in cui il minore si trova, a seconda che si tratti di provvedimento emesso ai sensi dei commi 1 o 2, ogni evento di particolare rilevanza ed è tenuto a presentare una relazione semestrale sull'andamento del programma di assistenza, sulla sua presumibile ulteriore durata e sull'evoluzione delle condizioni di difficoltà del nucleo familiare di provenienza.

4. Nel provvedimento di cui al comma 3, deve inoltre essere indicato il periodo di presumibile durata dell'affidamento che deve essere rapportabile al complesso di interventi volti al recupero della famiglia d'origine. Tale periodo non può superare la durata di ventiquattro mesi ed è prorogabile, dal tribunale per i minorenni, qualora la sospensione dell'affidamento rechi pregiudizio al minore.

5. L'affidamento familiare cessa con provvedimento della stessa autorità che lo ha disposto, valutato l'interesse del minore, quando sia venuta meno la situazione di difficoltà temporanea della famiglia d'origine che lo ha determinato, ovvero nel caso in cui la prosecuzione di esso rechi pregiudizio al minore.

6. Il giudice tutelare, trascorso il periodo di durata previsto, ovvero intervenute le circostanze di cui al comma 5, sentiti il servizio sociale

locale interessato ed il minore che ha compiuto gli anni dodici e anche il minore di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento, richiede, se necessario, al competente tribunale per i minorenni l'adozione di ulteriori provvedimenti nell'interesse del minore.

7. Le disposizioni del presente articolo si applicano, in quanto compatibili, anche nel caso di minori inseriti presso una comunità di tipo familiare o un istituto di assistenza pubblico o privato (8).

#### Art. 5

1. L'affidatario deve accogliere presso di sé il minore e provvedere al suo mantenimento e alla sua educazione e istruzione, tenendo conto delle indicazioni dei genitori per i quali non vi sia stata pronuncia ai sensi degli articoli 330 e 333 del codice civile, o del tutore, ed osservando le prescrizioni stabilite dall'autorità affidante. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 316 del codice civile. In ogni caso l'affidatario esercita i poteri connessi con la potestà parentale in relazione agli ordinari rapporti con la istituzione scolastica e con le autorità sanitarie. L'affidatario deve essere sentito nei procedimenti civili in materia di potestà, di affidamento e di adottabilità relativi al minore affidato.

2. Il servizio sociale, nell'ambito delle proprie competenze, su disposizione del giudice ovvero secondo le necessità del caso, svolge opera di sostegno educativo e psicologico, agevola i rapporti con la famiglia di provenienza ed il rientro nella stessa del minore secondo le modalità più idonee, avvalendosi anche delle

competenze professionali delle altre strutture del territorio e dell'opera delle associazioni familiari eventualmente indicate dagli affidatari.

3. Le norme di cui ai commi 1 e 2 si applicano, in quanto compatibili, nel caso di minori ospitati presso una comunità di tipo familiare o che si trovino presso un istituto di assistenza pubblico o privato.

4. Lo Stato, le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze e nei limiti delle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci, intervengono con misure di sostegno e di aiuto economico in favore della famiglia affidataria (9).

## TITOLO II DELL'ADOZIONE

### Capo I - Disposizioni generali

#### Art. 6

1. L'adozione è consentita a coniugi uniti in matrimonio da almeno tre anni. Tra i coniugi non deve sussistere e non deve avere avuto luogo negli ultimi tre anni separazione personale neppure di fatto.

2. I coniugi devono essere affettivamente idonei e capaci di educare, istruire e mantenere i minori che intendano adottare.

3. L'età degli adottanti deve superare di almeno diciotto e di non più di quarantacinque anni l'età dell'adottando.

4. Il requisito della stabilità del rapporto di cui al comma 1 può ritenersi realizzato anche quando i coniugi abbiano convissuto in modo

stabile e continuativo prima del matrimonio per un periodo di tre anni, nel caso in cui il tribunale per i minorenni accerti la continuità e la stabilità della convivenza, avuto riguardo a tutte le circostanze del caso concreto.

5. I limiti di cui al comma 3 possono essere derogati, qualora il tribunale per i minorenni accerti che dalla mancata adozione derivi un danno grave e non altrimenti evitabile per il minore.

6. Non è preclusa l'adozione quando il limite massimo di età degli adottanti sia superato da uno solo di essi in misura non superiore a dieci anni, ovvero quando essi siano genitori di figli naturali o adottivi dei quali almeno uno sia in età minore, ovvero quando l'adozione riguardi un fratello o una sorella del minore già dagli stessi adottato.

7. Ai medesimi coniugi sono consentite più adozioni anche con atti successivi e costituisce criterio preferenziale ai fini dell'adozione l'aver già adottato un fratello dell'adottando o il fare richiesta di adottare più fratelli, ovvero la disponibilità dichiarata all'adozione di minori che si trovino nelle condizioni indicate dall'articolo 3, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, concernente l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate.

8. Nel caso di adozione dei minori di età superiore a dodici anni o con handicap accertato ai sensi dell'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, lo Stato, le regioni e gli enti locali possono intervenire, nell'ambito delle proprie competenze e nei

limiti delle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci, con specifiche misure di carattere economico, eventualmente anche mediante misure di sostegno alla formazione e all'inserimento sociale, fino all'età di diciotto anni degli adottati (10).

#### Art. 7

1. L'adozione è consentita a favore dei minori dichiarati in stato di adottabilità ai sensi degli articoli seguenti.

2. Il minore, il quale ha compiuto gli anni quattordici, non può essere adottato se non presta personalmente il proprio consenso, che deve essere manifestato anche quando il minore compia l'età predetta nel corso del procedimento. Il consenso dato può comunque essere revocato sino alla pronuncia definitiva dell'adozione.

3. Se l'adottando ha compiuto gli anni dodici deve essere personalmente sentito; se ha un'età inferiore, deve essere sentito, in considerazione della sua capacità di discernimento (11).

### Capo II - Della dichiarazione di adottabilità (12)

#### Art. 8

1. Sono dichiarati in stato di adottabilità dal tribunale per i minorenni del distretto nel quale si trovano, i minori di cui sia accertata la situazione di abbandono perché privi di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi, purché la mancanza di assistenza non sia dovuta a causa di forza maggiore di carattere transitorio.

2. La situazione di abbandono sussiste, sempre che ricorrano le condizioni di cui al comma 1, anche quando i minori si trovino presso istituti di assistenza pubblici o privati o comunità di tipo familiare ovvero siano in affidamento familiare.

3. Non sussiste causa di forza maggiore quando i soggetti di cui al comma 1 rifiutano le misure di sostegno offerte dai servizi sociali locali e tale rifiuto viene ritenuto ingiustificato dal giudice.

4. Il procedimento di adottabilità deve svolgersi fin dall'inizio con l'assistenza legale del minore e dei genitori o degli altri parenti, di cui al comma 2 dell'articolo 10 (13) (12).

#### Art. 9

1. Chiunque ha facoltà di segnalare all'autorità pubblica situazioni di abbandono di minori di età. I pubblici ufficiali, gli incaricati di un pubblico servizio, gli esercenti un servizio di pubblica necessità debbono riferire al più presto al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo in cui il minore si trova sulle condizioni di ogni minore in situazione di abbandono di cui vengano a conoscenza in ragione del proprio ufficio.

2. Gli istituti di assistenza pubblici o privati e le comunità di tipo familiare devono trasmettere semestralmente al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo ove hanno sede l'elenco di tutti i minori collocati presso di loro con l'indicazione specifica, per ciascuno di essi, della località di residenza dei genitori, dei rapporti con la famiglia e delle condizioni psicofisiche del minore stesso. Il procurato-



re della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, assunte le necessarie informazioni, chiede al tribunale, con ricorso, di dichiarare l'adottabilità di quelli tra i minori segnalati o collocati presso le comunità di tipo familiare o gli istituti di assistenza pubblici o privati o presso una famiglia affidataria, che risultano in situazioni di abbandono, specificandone i motivi (13/cost).

3. Il procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, che trasmette gli atti al medesimo tribunale con relazione informativa, ogni sei mesi, effettua o dispone ispezioni negli istituti di assistenza pubblici o privati ai fini di cui al comma 2. Può procedere a ispezioni straordinarie in ogni tempo.

4. Chiunque, non essendo parente entro il quarto grado, accoglie stabilmente nella propria abitazione un minore, qualora l'accoglienza si protragga per un periodo superiore a sei mesi, deve, trascorso tale periodo, darne segnalazione al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni. L'omissione della segnalazione può comportare l'inidoneità ad ottenere affidamenti familiari o adottivi e l'incapacità all'ufficio tutelare.

5. Nello stesso termine di cui al comma 4, uguale segnalazione deve essere effettuata dal genitore che affidi stabilmente a chi non sia parente entro il quarto grado il figlio minore per un periodo non inferiore a sei mesi. L'omissione della segnalazione può comportare la decadenza dalla potestà sul figlio a norma dell'articolo 330 del codice civile e l'apertura della procedura di adottabilità (14) (12).

#### Art. 10

1. Il presidente del tribunale per i minorenni o un giudice da lui delegato, ricevuto il ricorso di cui all'articolo 9, comma 2, provvede all'immediata apertura di un procedimento relativo allo stato di abbandono del minore. Dispone immediatamente, all'occorrenza, tramite i servizi sociali locali o gli organi di pubblica sicurezza, più approfonditi accertamenti sulle condizioni giuridiche e di fatto del minore, sull'ambiente in cui ha vissuto e vive ai fini di verificare se sussiste lo stato di abbandono.

2. All'atto dell'apertura del procedimento, sono avvertiti i genitori o, in mancanza, i parenti entro il quarto grado che abbiano rapporti significativi con il minore. Con lo stesso atto il presidente del tribunale per i minorenni li invita a nominare un difensore e li informa della nomina di un difensore di ufficio per il caso che essi non vi provvedano. Tali soggetti, assistiti dal difensore, possono partecipare a tutti gli accertamenti disposti dal tribunale, possono presentare istanze anche istruttorie e prendere visione ed estrarre copia degli atti contenuti nel fascicolo previa autorizzazione del giudice.

3. Il tribunale può disporre in ogni momento e fino all'affidamento preadottivo ogni opportuno provvedimento provvisorio nell'interesse del minore, ivi compresi il collocamento temporaneo presso una famiglia o una comunità di tipo familiare, la sospensione della potestà dei genitori sul minore, la sospensione dell'esercizio delle funzioni del tutore e la nomina di un tutore provvisorio.

4. In caso di urgente necessità, i provvedimenti di cui al comma 3

possono essere adottati dal presidente del tribunale per i minorenni o da un giudice da lui delegato.

5. Il tribunale, entro trenta giorni, deve confermare, modificare o revocare i provvedimenti urgenti assunti ai sensi del comma 4. Il tribunale provvede in camera di consiglio con l'intervento del pubblico ministero, sentite tutte le parti interessate ed assunta ogni necessaria informazione. Deve inoltre essere sentito il minore che ha compiuto gli anni dodici e anche il minore di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento. I provvedimenti adottati debbono essere comunicati al pubblico ministero ed ai genitori. Si applicano le norme di cui agli articoli 330 e seguenti del codice civile (15) (12).

#### Art. 11

Quando dalle indagini previste nell'articolo precedente risultano deceduti i genitori del minore e non risultano esistenti parenti entro il quarto grado che abbiano rapporti significativi con il minore, il tribunale per i minorenni provvede a dichiarare lo stato di adottabilità, salvo che esistano istanze di adozione ai sensi dell'articolo 44. In tal caso il tribunale per i minorenni decide nell'esclusivo interesse del minore (16).

Nel caso in cui non risulti l'esistenza di genitori naturali che abbiano riconosciuto il minore o la cui paternità o maternità sia stata dichiarata giudizialmente, il tribunale per i minorenni, senza eseguire ulteriori accertamenti, provvede immediatamente alla dichiarazione dello stato di adottabilità a meno che non vi sia richiesta di sospensione della procedura da parte di chi, affermando di essere uno

dei genitori naturali, chiede termine per provvedere al riconoscimento. La sospensione può essere disposta dal tribunale per un periodo massimo di due mesi sempreché nel frattempo il minore sia assistito dal genitore naturale o dai parenti fino al quarto grado o in altro modo conveniente, permanendo comunque un rapporto con il genitore naturale.

Nel caso di non riconoscibilità per difetto di età del genitore, la procedura è rinviata anche d'ufficio sino al compimento del sedicesimo anno di età del genitore naturale, purché sussistano le condizioni menzionate nel comma precedente. Al compimento del sedicesimo anno, il genitore può chiedere ulteriore sospensione per altri due mesi.

Ove il tribunale sospenda o rinvi la procedura ai sensi dei commi precedenti, nomina al minore, se necessario, un tutore provvisorio.

Se entro detti termini viene effettuato il riconoscimento, deve dichiararsi chiusa la procedura, ove non sussista abbandono morale e materiale. Se trascorrono i termini senza che sia stato effettuato il riconoscimento, si provvede senza altra formalità di procedura alla pronuncia dello stato di adottabilità.

Il tribunale, in ogni caso, anche a mezzo dei servizi locali, informa entrambi i presunti genitori, se possibile, o comunque quello reperibile, che si possono avvalere delle facoltà di cui al secondo e terzo comma.

Intervenuta la dichiarazione di adottabilità e l'affidamento preadottivo, il riconoscimento è privo di efficacia. Il giudizio per la dichiarazione giudi-

ziale di paternità o maternità è sospeso di diritto e si estingue ove segua la pronuncia di adozione divenuta definitiva (12) (2/cost).

#### Art. 12

Quando attraverso le indagini effettuate consta l'esistenza dei genitori o di parenti entro il quarto grado indicati nell'articolo precedente, che abbiano mantenuto rapporti significativi con il minore, e ne è nota la residenza, il presidente del tribunale per i minorenni con decreto motivato fissa la loro comparizione, entro un congruo termine, dinanzi a sé o ad un giudice da lui delegato.

Nel caso in cui i genitori o i parenti risiedano fuori dalla circoscrizione del tribunale per i minorenni che procede, la loro audizione può essere delegata al tribunale per i minorenni del luogo della loro residenza.

In caso di residenza all'estero è delegata l'autorità consolare competente.

Udite le dichiarazioni dei genitori o dei parenti, il presidente del tribunale per i minorenni o il giudice delegato, ove ne ravvisi l'opportunità, impartisce con decreto motivato ai genitori o ai parenti prescrizioni idonee a garantire l'assistenza morale, il mantenimento, l'istruzione e l'educazione del minore, stabilendo al tempo stesso periodici accertamenti da eseguirsi direttamente o avvalendosi del giudice tutelare o dei servizi locali, ai quali può essere affidato l'incarico di operare al fine di più validi rapporti tra il minore e la famiglia.

Il presidente o il giudice delegato può, altresì, chiedere al pubblico ministero di promuovere l'azione

per la corresponsione degli alimenti a carico di chi vi è tenuto per legge e, al tempo stesso, dispone, ove d'uopo, provvedimenti temporanei ai sensi del comma 3 dell'articolo 10 (17) (12) (2/cost).

#### Art. 13

Nel caso in cui i genitori ed i parenti di cui all'articolo precedente risultino irreperibili ovvero non ne sia conosciuta la residenza, la dimora o il domicilio, il tribunale per i minorenni provvede alla loro convocazione ai sensi degli articoli 140 e 143 del codice di procedura civile, previa nuove ricerche tramite gli organi di pubblica sicurezza (12) (2/cost).

#### Art. 14

1. Il tribunale per i minorenni può disporre, prima della dichiarazione di adottabilità, la sospensione del procedimento, quando da particolari circostanze emerse dalle indagini effettuate risulta che la sospensione può riuscire utile nell'interesse del minore. In tal caso la sospensione è disposta con ordinanza motivata per un periodo non superiore a un anno.

2. La sospensione è comunicata ai servizi sociali locali competenti perché adottino le iniziative opportune (18) (12).

#### Art. 15

1. A conclusione delle indagini e degli accertamenti previsti dagli articoli precedenti, ove risulti la situazione di abbandono di cui all'articolo 8, lo stato di adottabilità del minore è dichiarato dal tribunale per i minorenni quando:

a) i genitori ed i parenti convocati ai sensi degli articoli 12 e 13 non si sono presentati senza giustificato motivo;

- b) l'audizione dei soggetti di cui alla lettera a) ha dimostrato il persistere della mancanza di assistenza morale e materiale e la non disponibilità ad ovviarvi;
- c) le prescrizioni impartite ai sensi dell'articolo 12 sono rimaste inadempite per responsabilità dei genitori.

2. La dichiarazione dello stato di adottabilità del minore è disposta dal tribunale per i minorenni in camera di consiglio con sentenza, sentito il pubblico ministero, nonché il rappresentante dell'istituto di assistenza pubblico o privato o della comunità di tipo familiare presso cui il minore è collocato o la persona cui egli è affidato. Devono essere, parimenti, sentiti il tutore, ove esista, ed il minore che abbia compiuto gli anni dodici e anche il minore di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento.

3. La sentenza è notificata per esteso al pubblico ministero, ai genitori, ai parenti indicati nel primo comma dell'articolo 12, al tutore, nonché al curatore speciale ove esistano, con contestuale avviso agli stessi del loro diritto di proporre impugnazione nelle forme e nei termini di cui all'articolo 17 (19) (12).

#### Art. 16

1. Il tribunale per i minorenni, esaurita la procedura prevista nei precedenti articoli e qualora ritenga che non sussistano i presupposti per la pronuncia per lo stato di adottabilità dichiara che non vi è luogo a provvedere.

2. La sentenza è notificata per esteso al pubblico ministero, ai genitori, ai parenti indicati nel primo comma

dell'articolo 12, nonché al tutore e al curatore speciale ove esistano. Il tribunale per i minorenni adotta i provvedimenti opportuni nell'interesse del minore.

3. Si applicano gli articoli 330 e seguenti del codice civile (20) (12).

#### Art. 17

1. Avverso la sentenza il pubblico ministero e le altre parti possono proporre impugnazione avanti la Corte d'appello, sezione per i minorenni, entro trenta giorni dalla notificazione. La corte, sentite le parti e il pubblico ministero ed effettuato ogni altro opportuno accertamento, pronuncia sentenza in camera di consiglio e provvede al deposito della stessa in cancelleria, entro quindici giorni dalla pronuncia. La sentenza è notificata d'ufficio al pubblico ministero e alle altre parti.

2. Avverso la sentenza della Corte d'appello è ammesso ricorso per Cassazione, entro trenta giorni dalla notificazione, per i motivi di cui ai numeri 3, 4 e 5 del primo comma dell'articolo 360 del codice di procedura civile. Si applica altresì il secondo comma dello stesso articolo.

3. L'udienza di discussione dell'appello e del ricorso deve essere fissata entro sessanta giorni dal deposito dei rispettivi atti introduttivi (21) (12).

#### Art. 18

1. La sentenza definitiva che dichiara lo stato di adottabilità è trascritta, a cura del cancelliere del tribunale per i minorenni, su apposito registro conservato presso la cancelleria del tribunale stesso. La trascrizione deve essere effettuata

entro il decimo giorno successivo a quello della comunicazione che la sentenza di adottabilità è divenuta definitiva. A questo effetto, il cancelliere del giudice dell'impugnazione deve inviare immediatamente apposita comunicazione al cancelliere del tribunale per i minorenni (22) (12).

**Art. 19**

Durante lo stato di adottabilità è sospeso l'esercizio della potestà dei genitori.

Il tribunale per i minorenni nomina un tutore, ove già non esista, e adotta gli ulteriori provvedimenti nell'interesse del minore (12).

**Art. 20**

Lo stato di adottabilità cessa per adozione o per il raggiungimento della maggiore età da parte dell'adottando (12).

**Art. 21**

1. Lo stato di adottabilità cessa altresì per revoca, nell'interesse del minore, in quanto siano venute meno le condizioni di cui all'articolo 8, comma 1, successivamente alla sentenza di cui al comma 2 dell'articolo 15.

2. La revoca è pronunciata dal tribunale per i minorenni d'ufficio o su istanza del pubblico ministero, dei genitori, del tutore.

3. Il tribunale provvede in camera di consiglio, sentito il pubblico ministero.

4. Nel caso in cui sia in atto l'affidamento preadottivo, lo stato di adottabilità non può essere revocato (23) (12).

**Capo III - Dell'affidamento preadottivo**

**Art. 22**

1. Coloro che intendono adottare devono presentare domanda al tribunale per i minorenni, specificando l'eventuale disponibilità ad adottare più fratelli ovvero minori che si trovino nelle condizioni indicate dall'articolo 3, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, concernente l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate. È ammissibile la presentazione di più domande anche successive a più tribunali per i minorenni, purché in ogni caso se ne dia comunicazione a tutti i tribunali precedentemente aditi. I tribunali cui la domanda è presentata possono richiedere copia degli atti di parte ed istruttori, relativi ai medesimi coniugi, agli altri tribunali; gli atti possono altresì essere comunicati d'ufficio. La domanda decade dopo tre anni dalla presentazione e può essere rinnovata.

2. In ogni momento a coloro che intendono adottare devono essere fornite, se richieste, notizie sullo stato del procedimento.

3. Il tribunale per i minorenni, accertati previamente i requisiti di cui all'articolo 6, dispone l'esecuzione delle adeguate indagini di cui al comma 4, ricorrendo ai servizi socio-assistenziali degli enti locali singoli o associati, nonché avvalendosi delle competenti professionalità delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere, dando precedenza nella istruttoria alle domande dirette all'adozione di minori di età superiore a cinque anni o con handicap accertato ai sensi dell'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104.

4. Le indagini, che devono essere tempestivamente avviate e concludersi entro centoventi giorni, riguardano in particolare la capacità di educare il minore, la situazione personale ed economica, la salute, l'ambiente familiare dei richiedenti, i motivi per i quali questi ultimi desiderano adottare il minore. Con provvedimento motivato, il termine entro il quale devono concludersi le indagini può essere prorogato una sola volta e per non più di centoventi giorni.

5. Il tribunale per i minorenni, in base alle indagini effettuate, sceglie tra le coppie che hanno presentato domanda quella maggiormente in grado di corrispondere alle esigenze del minore.

6. Il tribunale per i minorenni, in camera di consiglio, sentiti il pubblico ministero, gli ascendenti dei richiedenti ove esistano, il minore che abbia compiuto gli anni dodici e anche il minore di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento, omissa ogni altra formalità di procedura, dispone, senza indugio, l'affidamento preadottivo, determinandone le modalità con ordinanza. Il minore che abbia compiuto gli anni quattordici deve manifestare espresso consenso all'affidamento alla coppia prescelta.

7. Il tribunale per i minorenni deve in ogni caso informare i richiedenti sui fatti rilevanti, relativi al minore, emersi dalle indagini. Non può essere disposto l'affidamento di uno solo di più fratelli, tutti in stato di adottabilità, salvo che non sussistano gravi ragioni. L'ordinanza è comunicata al pubblico ministero, ai richiedenti ed al tutore. Il provvedi-

mento di affidamento preadottivo è immediatamente, e comunque non oltre dieci giorni, annotato a cura del cancelliere a margine della trascrizione di cui all'articolo 18.

8. Il tribunale per i minorenni vigila sul buon andamento dell'affidamento preadottivo avvalendosi anche del giudice tutelare e dei servizi locali sociali e consultoriali. In caso di accertate difficoltà, convoca, anche separatamente, gli affidatari e il minore, alla presenza, se del caso, di uno psicologo, al fine di valutare le cause all'origine delle difficoltà. Ove necessario, dispone interventi di sostegno psicologico e sociale (24) (24/cost).

#### Art. 23

1. L'affidamento preadottivo è revocato dal tribunale per i minorenni d'ufficio o su istanza del pubblico ministero o del tutore o di coloro che esercitano la vigilanza di cui all'articolo 22, comma 8, quando vengano accertate difficoltà di idonea convivenza ritenute non superabili. Il provvedimento relativo alla revoca è adottato dal tribunale per i minorenni, in camera di consiglio, con decreto motivato. Debbono essere sentiti, oltre al pubblico ministero ed al presentatore dell'istanza di revoca, il minore che abbia compiuto gli anni dodici e anche il minore di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento, gli affidatari, il tutore e coloro che abbiano svolto attività di vigilanza o di sostegno.

2. Il decreto è comunicato al pubblico ministero, al presentatore dell'istanza di revoca, agli affidatari ed al tutore. Il decreto che dispone la revoca dell'affidamento preadotti-

vo è annotato a cura del cancelliere entro dieci giorni a margine della trascrizione di cui all'articolo 18.

3. In caso di revoca, il tribunale per i minorenni adotta gli opportuni provvedimenti temporanei in favore del minore ai sensi dell'articolo 10, comma 3. Si applicano gli articoli 330 e seguenti del codice civile (25).

#### Art. 24

Il pubblico ministero e il tutore possono impugnare il decreto del tribunale relativo all'affidamento preadottivo o alla sua revoca, entro dieci giorni dalla comunicazione, con reclamo alla sezione per i minorenni della corte d'appello.

La corte d'appello, sentiti il ricorrente, il pubblico ministero e, ove occorra, le persone indicate nell'articolo 23 ed effettuati ogni altro accertamento ed indagine opportuni, decide in camera di consiglio con decreto motivato.

### Capo IV - Della dichiarazione di adozione

#### Art. 25

1. Il tribunale per i minorenni che ha dichiarato lo stato di adottabilità, decorso un anno dall'affidamento, sentiti i coniugi adottanti, il minore che abbia compiuto gli anni dodici e il minore di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento, il pubblico ministero, il tutore e coloro che abbiano svolto attività di vigilanza o di sostegno, verifica che ricorrano tutte le condizioni previste dal presente capo e, senza altra formalità di procedura, provvede sull'adozione con sentenza in camera di consiglio,

decidendo di fare luogo o di non fare luogo all'adozione. Il minore che abbia compiuto gli anni quattordici deve manifestare espresso consenso all'adozione nei confronti della coppia prescelta.

2. Qualora la domanda di adozione venga proposta da coniugi che hanno discendenti legittimi o legittimati, questi, se maggiori degli anni quattordici, debbono essere sentiti.

3. Nell'interesse del minore il termine di cui al comma 1 può essere prorogato di un anno, d'ufficio o su domanda dei coniugi affidatari, con ordinanza motivata.

4. Se uno dei coniugi muore o diviene incapace durante l'affidamento preadottivo, l'adozione, nell'interesse del minore, può essere ugualmente disposta ad istanza dell'altro coniuge nei confronti di entrambi, con effetto, per il coniuge deceduto, dalla data della morte.

5. Se nel corso dell'affidamento preadottivo interviene separazione tra i coniugi affidatari, l'adozione può essere disposta nei confronti di uno solo o di entrambi, nell'esclusivo interesse del minore, qualora il coniuge o i coniugi ne facciano richiesta.

6. La sentenza che decide sull'adozione è comunicata al pubblico ministero, ai coniugi adottanti ed al tutore.

7. Nel caso di provvedimento negativo viene meno l'affidamento preadottivo ed il tribunale per i minorenni assume gli opportuni provvedimenti temporanei in favore del minore ai sensi dell'articolo 10, comma 3. Si applicano gli articoli 330 e seguenti del codice civile (26).

**Art. 26**

1. Avverso la sentenza che dichiara se fare luogo o non fare luogo all'adozione, entro trenta giorni dalla notifica, può essere proposta impugnazione davanti alla sezione per i minorenni della Corte d'appello da parte del pubblico ministero, dagli adottanti e dal tutore del minore. La Corte d'appello, sentite le parti ed esperito ogni accertamento ritenuto opportuno, pronuncia sentenza. La sentenza è notificata d'ufficio alle parti per esteso.

2. Avverso la sentenza della Corte d'appello è ammesso ricorso per Cassazione, che deve essere proposto entro trenta giorni dalla notifica della stessa, solo per i motivi di cui al primo comma, numero 3, dell'articolo 360 del codice di procedura civile.

3. L'udienza di discussione dell'appello e del ricorso per Cassazione deve essere fissata entro sessanta giorni dal deposito dei rispettivi atti introduttivi.

4. La sentenza che pronuncia l'adozione, divenuta definitiva, è immediatamente trascritta nel registro di cui all'articolo 18 e comunicata all'ufficiale dello stato civile che la annota a margine dell'atto di nascita dell'adottato. A questo effetto, il cancelliere del giudice dell'impugnazione deve immediatamente dare comunicazione della definitività della sentenza al cancelliere del tribunale per i minorenni.

5. Gli effetti dell'adozione si producono dal momento della definitività della sentenza (27).

**Art. 27**

Per effetto dell'adozione l'adottato acquista lo stato di figlio legittimo

degli adottanti, dei quali assume e trasmette il cognome.

Se l'adozione è disposta nei confronti della moglie separata, ai sensi dell'articolo 25, comma 5, l'adottato assume il cognome della famiglia di lei (28).

Con l'adozione cessano i rapporti dell'adottato verso la famiglia d'origine, salvi i divieti matrimoniali (28/cost).

**Art. 28**

1. Il minore adottato è informato di tale sua condizione ed i genitori adottivi vi provvedono nei modi e termini che essi ritengono più opportuni.

2. Qualunque attestazione di stato civile riferita all'adottato deve essere rilasciata con la sola indicazione del nuovo cognome e con l'esclusione di qualsiasi riferimento alla paternità e alla maternità del minore e dell'annotazione di cui all'articolo 26, comma 4.

3. L'ufficiale di stato civile, l'ufficiale di anagrafe e qualsiasi altro ente pubblico o privato, autorità o pubblico ufficio debbono rifiutarsi di fornire notizie, informazioni, certificazioni, estratti o copie dai quali possa comunque risultare il rapporto di adozione, salvo autorizzazione espressa dell'autorità giudiziaria. Non è necessaria l'autorizzazione qualora la richiesta provenga dall'ufficiale di stato civile, per verificare se sussistano impedimenti matrimoniali.

4. Le informazioni concernenti l'identità dei genitori biologici possono essere fornite ai genitori adottivi, quali esercenti la potestà dei genitori.



ri, su autorizzazione del tribunale per i minorenni, solo se sussistono gravi e comprovati motivi. Il tribunale accerta che l'informazione sia preceduta e accompagnata da adeguata preparazione e assistenza del minore. Le informazioni possono essere fornite anche al responsabile di una struttura ospedaliera o di un presidio sanitario, ove ricorrano i presupposti della necessità e della urgenza e vi sia grave pericolo per la salute del minore.

5. L'adottato, raggiunta l'età di venticinque anni, può accedere a informazioni che riguardano la sua origine e l'identità dei propri genitori biologici. Può farlo anche raggiunta la maggiore età, se sussistono gravi e comprovati motivi attinenti alla sua salute psico-fisica. L'istanza deve essere presentata al tribunale per i minorenni del luogo di residenza.

6. Il tribunale per i minorenni procede all'audizione delle persone di cui ritenga opportuno l'ascolto; assume tutte le informazioni di carattere sociale e psicologico, al fine di valutare che l'accesso alle notizie di cui al comma 5 non comporti grave turbamento all'equilibrio psico-fisico del richiedente. Definita l'istruttoria, il tribunale per i minorenni autorizza con decreto l'accesso alle notizie richieste.

7. L'accesso alle informazioni non è consentito nei confronti della madre che abbia dichiarato alla nascita di non volere essere nominata ai sensi dell'articolo 30, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (28/a).

8. Fatto salvo quanto previsto dai commi precedenti, l'autorizzazione non è richiesta per l'adottato mag-

giore di età quando i genitori adottivi sono deceduti o divenuti irreperibili (29) (28/cost).

### TITOLO III DELL'ADOZIONE INTERNAZIONALE

#### Capo I - Dell'adozione di minori stranieri (30)

##### Art. 29

1. L'adozione di minori stranieri ha luogo conformemente ai principi e secondo le direttive della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993, di seguito denominata «Convenzione», a norma delle disposizioni contenute nella presente legge (31).

##### Art. 29-bis

1. Le persone residenti in Italia, che si trovano nelle condizioni prescritte dall'articolo 6 e che intendono adottare un minore straniero residente all'estero, presentano dichiarazione di disponibilità al tribunale per i minorenni del distretto in cui hanno la residenza e chiedono che lo stesso dichiari la loro idoneità all'adozione.

2. Nel caso di cittadini italiani residenti in uno Stato straniero, fatto salvo quanto stabilito nell'articolo 36, comma 4, è competente il tribunale per i minorenni del distretto in cui si trova il luogo della loro ultima residenza; in mancanza, è competente il tribunale per i minorenni di Roma.

3. Il tribunale per i minorenni, se non ritiene di dover pronunciare immediatamente decreto di idoneità per manifesta carenza dei

requisiti, trasmette, entro quindici giorni dalla presentazione, copia della dichiarazione di disponibilità ai servizi degli enti locali.

4. I servizi socio-assistenziali degli enti locali singoli o associati, anche avvalendosi per quanto di competenza delle aziende sanitarie locali e ospedaliere, svolgono le seguenti attività:

- a) informazione sull'adozione internazionale e sulle relative procedure, sugli enti autorizzati e sulle altre forme di solidarietà nei confronti dei minori in difficoltà, anche in collaborazione con gli enti autorizzati di cui all'articolo 39-ter;
- b) preparazione degli aspiranti all'adozione, anche in collaborazione con i predetti enti;
- c) acquisizione di elementi sulla situazione personale, familiare e sanitaria degli aspiranti genitori adottivi, sul loro ambiente sociale, sulle motivazioni che li determinano, sulla loro attitudine a farsi carico di un'adozione internazionale, sulla loro capacità di rispondere in modo adeguato alle esigenze di più minori o di uno solo, sulle eventuali caratteristiche particolari dei minori che essi sarebbero in grado di accogliere, nonché acquisizione di ogni altro elemento utile per la valutazione da parte del tribunale per i minorenni della loro idoneità all'adozione.

5. I servizi trasmettono al tribunale per i minorenni, in esito all'attività svolta, una relazione completa di tutti gli elementi indicati al comma 4, entro i quattro mesi successivi alla trasmissione della dichiarazione di disponibilità (32) (32/cost).

#### Art. 30

1. Il tribunale per i minorenni, ricevuta la relazione di cui all'articolo 29-bis, comma 5, sente gli aspiranti all'adozione, anche a mezzo di un giudice delegato, dispone se necessario gli opportuni approfondimenti e pronuncia, entro i due mesi successivi, decreto motivato attestante la sussistenza ovvero l'insussistenza dei requisiti per adottare.

2. Il decreto di idoneità ad adottare ha efficacia per tutta la durata della procedura, che deve essere promossa dagli interessati entro un anno dalla comunicazione del provvedimento. Il decreto contiene anche indicazioni per favorire il migliore incontro tra gli aspiranti all'adozione ed il minore da adottare.

3. Il decreto è trasmesso immediatamente, con copia della relazione e della documentazione esistente negli atti, alla Commissione di cui all'articolo 38 e, se già indicato dagli aspiranti all'adozione, all'ente autorizzato di cui all'articolo 39-ter.

4. Qualora il decreto di idoneità, previo ascolto degli interessati, sia revocato per cause sopravvenute che incidano in modo rilevante sul giudizio di idoneità, il tribunale per i minorenni comunica immediatamente il relativo provvedimento alla Commissione ed all'ente autorizzato di cui al comma 3.

5. Il decreto di idoneità ovvero di inadeguatezza e quello di revoca sono reclamabili davanti alla corte d'appello, a termini degli articoli 739 e 740 del codice di procedura civile, da parte del pubblico ministero e degli interessati (33) (3/cost).

**Art. 31**

1. Gli aspiranti all'adozione, che abbiano ottenuto il decreto di idoneità, devono conferire incarico a curare la procedura di adozione ad uno degli enti autorizzati di cui all'articolo 39-ter.

2. Nelle situazioni considerate dall'articolo 44, primo comma, lettera a), il tribunale per i minorenni può autorizzare gli aspiranti adottanti, valutate le loro personalità, ad effettuare direttamente le attività previste alle lettere b), d), e), f) ed h) del comma 3 del presente articolo.

3. L'ente autorizzato che ha ricevuto l'incarico di curare la procedura di adozione:

- a) informa gli aspiranti sulle procedure che inizierà e sulle concrete prospettive di adozione;
- b) svolge le pratiche di adozione presso le competenti autorità del Paese indicato dagli aspiranti all'adozione tra quelli con cui esso intrattiene rapporti, trasmettendo alle stesse la domanda di adozione, unitamente al decreto di idoneità ed alla relazione ad esso allegata, affinché le autorità straniere formulino le proposte di incontro tra gli aspiranti all'adozione ed il minore da adottare;
- c) raccoglie dall'autorità straniera la proposta di incontro tra gli aspiranti all'adozione ed il minore da adottare, curando che sia accompagnata da tutte le informazioni di carattere sanitario riguardanti il minore, dalle notizie riguardanti la sua famiglia di origine e le sue esperienze di vita;
- d) trasferisce tutte le informazioni e tutte le notizie riguardanti il minore agli aspiranti genitori adottivi, informandoli della proposta di

incontro tra gli aspiranti all'adozione ed il minore da adottare e assistendoli in tutte le attività da svolgere nel Paese straniero;

- e) riceve il consenso scritto all'incontro tra gli aspiranti all'adozione ed il minore da adottare, proposto dall'autorità straniera, da parte degli aspiranti all'adozione, ne autentica le firme e trasmette l'atto di consenso all'autorità straniera, svolgendo tutte le altre attività dalla stessa richieste; l'autenticazione delle firme degli aspiranti adottanti può essere effettuata anche dall'impiegato comunale delegato all'autentica o da un notaio o da un segretario di qualsiasi ufficio giudiziario;
- f) riceve dall'autorità straniera attestazione della sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 4 della Convenzione e concorda con la stessa, qualora ne sussistano i requisiti, l'opportunità di procedere all'adozione ovvero, in caso contrario, prende atto del mancato accordo e ne dà immediata informazione alla Commissione di cui all'articolo 38 comunicandone le ragioni; ove sia richiesto dallo Stato di origine, approva la decisione di affidare il minore o i minori ai futuri genitori adottivi;
- g) informa immediatamente la Commissione, il tribunale per i minorenni e i servizi dell'ente locale della decisione di affidamento dell'autorità straniera e richiede alla Commissione, trasmettendo la documentazione necessaria, l'autorizzazione all'ingresso e alla residenza permanente del minore o dei minori in Italia;
- h) certifica la data di inserimento del minore presso i coniugi affidatari o i genitori adottivi;

- i) riceve dall'autorità straniera copia degli atti e della documentazione relativi al minore e li trasmette immediatamente al tribunale per i minorenni e alla Commissione;
  - l) vigila sulle modalità di trasferimento in Italia e si adopera affinché questo avvenga in compagnia degli adottanti o dei futuri adottanti;
  - m) svolge in collaborazione con i servizi dell'ente locale attività di sostegno del nucleo adottivo fin dall'ingresso del minore in Italia su richiesta degli adottanti;
  - n) [certifica la durata delle necessarie assenze dal lavoro, ai sensi delle lettere a) e b) del comma 1 dell'articolo 39-quater, nel caso in cui le stesse non siano determinate da ragioni di salute del bambino, nonché la durata del periodo di permanenza all'estero nel caso di congedo non retribuito ai sensi della lettera c) del medesimo comma 1 dell'articolo 39-quater] (33/a);
  - o) certifica, nell'ammontare complessivo agli effetti di quanto previsto dall'articolo 10, comma 1, lettera l-bis), del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, le spese sostenute dai genitori adottivi per l'espletamento della procedura di adozione (34).
2. La dichiarazione di cui al comma 1 non è ammessa:
- a) quando dalla documentazione trasmessa dall'autorità del Paese straniero non emerge la situazione di abbandono del minore e la constatazione dell'impossibilità di affidamento o di adozione nello Stato di origine;
  - b) qualora nel Paese straniero l'adozione non determini per l'adottato l'acquisizione dello stato di figlio legittimo e la cessazione dei rapporti giuridici fra il minore e la famiglia di origine, a meno che i genitori naturali abbiano espressamente consentito al prodursi di tali effetti.
3. Anche quando l'adozione pronunciata nello Stato straniero non produce la cessazione dei rapporti giuridici con la famiglia d'origine, la stessa può essere convertita in una adozione che produca tale effetto, se il tribunale per i minorenni la riconosce conforme alla Convenzione. Solo in caso di riconoscimento di tale conformità, è ordinata la trascrizione.
4. Gli uffici consolari italiani all'estero collaborano, per quanto di competenza, con l'ente autorizzato per il buon esito della procedura di adozione. Essi, dopo aver ricevuto formale comunicazione da parte della Commissione ai sensi dell'articolo 39, comma 1, lettera h), rilasciano il visto di ingresso per adozione a beneficio del minore adottando (35).

#### Art. 32

1. La Commissione di cui all'articolo 38, ricevuti gli atti di cui all'articolo 31 e valutate le conclusioni dell'ente incaricato, dichiara che l'adozione risponde al superiore interesse del minore e ne autorizza l'ingresso e la residenza permanente in Italia.

#### Art. 33

1. Fatte salve le ordinarie disposizioni relative all'ingresso nello Stato per fini familiari, turistici, di studio e di cura, non è consentito l'ingresso nello Stato a minori che non

sono muniti di visto di ingresso rilasciato ai sensi dell'articolo 32 ovvero che non sono accompagnati da almeno un genitore o da parenti entro il quarto grado.

2. È fatto divieto alle autorità consolari italiane di concedere a minori stranieri il visto di ingresso nel territorio dello Stato a scopo di adozione, al di fuori delle ipotesi previste dal presente Capo e senza la previa autorizzazione della Commissione di cui all'articolo 38.

3. Coloro che hanno accompagnato alla frontiera un minore al quale non viene consentito l'ingresso in Italia provvedono a proprie spese al suo rimpatrio immediato nel Paese d'origine. Gli uffici di frontiera segnalano immediatamente il caso alla Commissione affinché prenda contatto con il Paese di origine del minore per assicurarne la migliore collocazione nel suo superiore interesse.

4. Il divieto di cui al comma 1 non opera nel caso in cui, per eventi bellici, calamità naturali o eventi eccezionali secondo quanto previsto dall'articolo 18 della legge 6 marzo 1998, n. 40, o per altro grave impedimento di carattere oggettivo, non sia possibile l'espletamento delle procedure di cui al presente Capo e sempre che sussistano motivi di esclusivo interesse del minore all'ingresso nello Stato. In questi casi gli uffici di frontiera segnalano l'ingresso del minore alla Commissione ed al tribunale per i minorenni competente in relazione al luogo di residenza di coloro che lo accompagnano.

5. Qualora sia comunque avvenuto l'ingresso di un minore nel territorio dello Stato al di fuori delle situazioni

consentite, il pubblico ufficiale o l'ente autorizzato che ne ha notizia lo segnala al tribunale per i minorenni competente in relazione al luogo in cui il minore si trova. Il tribunale, adottato ogni opportuno provvedimento temporaneo nell'interesse del minore, provvede ai sensi dell'articolo 37-bis, qualora ne sussistano i presupposti, ovvero segnala la situazione alla Commissione affinché prenda contatto con il Paese di origine del minore e si proceda ai sensi dell'articolo 34 (36).

#### Art. 34

1. Il minore che ha fatto ingresso nel territorio dello Stato sulla base di un provvedimento straniero di adozione o di affidamento a scopo di adozione gode, dal momento dell'ingresso, di tutti i diritti attribuiti al minore italiano in affidamento familiare.

2. Dal momento dell'ingresso in Italia e per almeno un anno, ai fini di una corretta integrazione familiare e sociale, i servizi socio-assistenziali degli enti locali e gli enti autorizzati, su richiesta degli interessati, assistono gli affidatari, i genitori adottivi e il minore. Essi in ogni caso riferiscono al tribunale per i minorenni sull'andamento dell'inserimento, segnalando le eventuali difficoltà per gli opportuni interventi (37/cost).

3. Il minore adottato acquista la cittadinanza italiana per effetto della trascrizione del provvedimento di adozione nei registri dello stato civile (37).

#### Art. 35

1. L'adozione pronunciata all'estero produce nell'ordinamento italiano gli effetti di cui all'articolo 27.

2. Qualora l'adozione sia stata pronunciata nello Stato estero prima dell'arrivo del minore in Italia, il tribunale verifica che nel provvedimento dell'autorità che ha pronunciato l'adozione risulti la sussistenza delle condizioni delle adozioni internazionali previste dall'articolo 4 della Convenzione.

3. Il tribunale accerta inoltre che l'adozione non sia contraria ai principi fondamentali che regolano nello Stato il diritto di famiglia e dei minori, valutati in relazione al superiore interesse del minore, e se sussistono la certificazione di conformità alla Convenzione di cui alla lettera i) e l'autorizzazione prevista dalla lettera h) del comma 1 dell'articolo 39, ordina la trascrizione del provvedimento di adozione nei registri dello stato civile (37/cost).

4. Qualora l'adozione debba perfezionarsi dopo l'arrivo del minore in Italia, il tribunale per i minorenni riconosce il provvedimento dell'autorità straniera come affidamento preadottivo, se non contrario ai principi fondamentali che regolano nello Stato il diritto di famiglia e dei minori, valutati in relazione al superiore interesse del minore, e stabilisce la durata del predetto affidamento in un anno che decorre dall'inserimento del minore nella nuova famiglia. Decorso tale periodo, se ritiene che la sua permanenza nella famiglia che lo ha accolto è tuttora conforme all'interesse del minore, il tribunale per i minorenni pronuncia l'adozione e ne dispone la trascrizione nei registri dello stato civile. In caso contrario, anche prima che sia decorso il periodo di affidamento preadottivo, lo revoca e adotta i provvedimenti di cui all'ar-

ticolo 21 della Convenzione. In tal caso il minore che abbia compiuto gli anni 14 deve sempre esprimere il consenso circa i provvedimenti da assumere; se ha raggiunto gli anni 12 deve essere personalmente sentito; se di età inferiore deve essere sentito ove ciò non alteri il suo equilibrio psico-emotivo, tenuto conto della valutazione dello psicologo nominato dal tribunale (38).

5. Competente per la pronuncia dei provvedimenti è il tribunale per i minorenni del distretto in cui gli aspiranti all'adozione hanno la residenza nel momento dell'ingresso del minore in Italia.

6. Fatto salvo quanto previsto nell'articolo 36, non può comunque essere ordinata la trascrizione nei casi in cui:

- a) il provvedimento di adozione riguarda adottanti non in possesso dei requisiti previsti dalla legge italiana sull'adozione;
- b) non sono state rispettate le indicazioni contenute nella dichiarazione di idoneità;
- c) non è possibile la conversione in adozione produttiva degli effetti di cui all'articolo 27;
- d) l'adozione o l'affidamento stranieri non si sono realizzati tramite le autorità centrali e un ente autorizzato;
- e) l'inserimento del minore nella famiglia adottiva si è manifestato contrario al suo interesse (39) (28/cost) (37/cost).

#### Art. 36

1. L'adozione internazionale dei minori provenienti da Stati che hanno ratificato la Convenzione, o che nello spirito della Convenzione abbiano stipulato accordi bilaterali, può

avvenire solo con le procedure e gli effetti previsti dalla presente legge.

2. L'adozione o l'affidamento a scopo adottivo, pronunciati in un Paese non aderente alla Convenzione né firmatario di accordi bilaterali, possono essere dichiarati efficaci in Italia a condizione che:

- a) sia accertata la condizione di abbandono del minore straniero o il consenso dei genitori naturali ad una adozione che determini per il minore adottato l'acquisizione dello stato di figlio legittimo degli adottanti e la cessazione dei rapporti giuridici fra il minore e la famiglia d'origine;
- b) gli adottanti abbiano ottenuto il decreto di idoneità previsto dall'articolo 30 e le procedure adottive siano state effettuate con l'intervento della Commissione di cui all'articolo 38 e di un ente autorizzato;
- c) siano state rispettate le indicazioni contenute nel decreto di idoneità;
- d) sia stata concessa l'autorizzazione prevista dall'articolo 39, comma 1, lettera h).

3. Il relativo provvedimento è assunto dal tribunale per i minorenni che ha emesso il decreto di idoneità all'adozione. Di tale provvedimento è data comunicazione alla Commissione, che provvede a quanto disposto dall'articolo 39, comma 1, lettera e).

4. L'adozione pronunciata dalla competente autorità di un Paese straniero a istanza di cittadini italiani, che dimostrino al momento della pronuncia di aver soggiornato continuativamente nello stesso e di avervi avuto la residenza da almeno due anni, viene riconosciuta ad ogni

effetto in Italia con provvedimento del tribunale per i minorenni, purché conforme ai principi della Convenzione (40).

#### Art. 37

1. Successivamente all'adozione, la Commissione di cui all'articolo 38 può comunicare ai genitori adottivi, eventualmente tramite il tribunale per i minorenni, solo le informazioni che hanno rilevanza per lo stato di salute dell'adottato.

2. Il tribunale per i minorenni che ha emesso i provvedimenti indicati dagli articoli 35 e 36 e la Commissione conservano le informazioni acquisite sull'origine del minore, sull'identità dei suoi genitori naturali e sull'anamnesi sanitaria del minore e della sua famiglia di origine.

3. Per quanto concerne l'accesso alle altre informazioni valgono le disposizioni vigenti in tema di adozione di minori italiani (41).

#### Art. 37-bis

1. Al minore straniero che si trova nello Stato in situazione di abbandono si applica la legge italiana in materia di adozione, di affidamento e di provvedimenti necessari in caso di urgenza (42).

#### Art. 38

1. Ai fini indicati dall'articolo 6 della Convenzione è costituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri la Commissione per le adozioni internazionali.

2. La Commissione è composta da:  
a) un presidente nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri nella persona di un magistrato avente esperienza nel settore

minorile ovvero di un dirigente dello Stato avente analogha specifica esperienza;

- b) due rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- c) un rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- d) un rappresentante del Ministero degli affari esteri;
- e) un rappresentante del Ministero dell'interno;
- f) due rappresentanti del Ministero della giustizia;
- g) un rappresentante del Ministero della salute;
- h) un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze;
- i) un rappresentante del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;
- l) tre rappresentanti della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;
- m) tre rappresentanti designati, sulla base di apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da associazioni familiari a carattere nazionale, almeno uno dei quali designato dal Forum delle associazioni familiari (42/a).

3. Il presidente dura in carica due anni e l'incarico può essere rinnovato una sola volta.

4. I componenti della Commissione rimangono in carica quattro anni. [Con regolamento adottato dalla Commissione è assicurato l'avvicendamento graduale dei componenti della Commissione stessa allo scadere del termine di permanenza in carica] (42/b). [A tal fine il regolamento può prorogare la durata in carica dei componenti della Commissione per periodi non superiori ad un anno] (42/c).

5. La Commissione si avvale di personale dei ruoli della Presidenza del Consiglio dei ministri e di altre amministrazioni pubbliche (43).

#### Art. 39

1. La Commissione per le adozioni internazionali:

- a) collabora con le autorità centrali per le adozioni internazionali degli altri Stati, anche raccogliendo le informazioni necessarie, ai fini dell'attuazione delle convenzioni internazionali in materia di adozione;
- b) propone la stipulazione di accordi bilaterali in materia di adozione internazionale;
- c) autorizza l'attività degli enti di cui all'articolo 39-ter, cura la tenuta del relativo albo, vigila sul loro operato, lo verifica almeno ogni tre anni, revoca l'autorizzazione concessa nei casi di gravi inadempienze, insufficienze o violazione delle norme della presente legge. Le medesime funzioni sono svolte dalla Commissione con riferimento all'attività svolta dai servizi per l'adozione internazionale, di cui all'articolo 39-bis (43/a);
- d) agisce al fine di assicurare l'omogenea diffusione degli enti autorizzati sul territorio nazionale e delle relative rappresentanze nei Paesi stranieri;
- e) conserva tutti gli atti e le informazioni relativi alle procedure di adozione internazionale;
- f) promuove la cooperazione fra i soggetti che operano nel campo dell'adozione internazionale e della protezione dei minori;
- g) promuove iniziative di formazione per quanti operino o intendano operare nel campo dell'adozione;



- h) autorizza l'ingresso e il soggiorno permanente del minore straniero adottato o affidato a scopo di adozione;
- i) certifica la conformità dell'adozione alle disposizioni della Convenzione, come previsto dall'articolo 23, comma 1, della Convenzione stessa;
- l) per le attività di informazione e formazione, collabora anche con enti diversi da quelli di cui all'articolo 39-ter.

2. La decisione dell'ente autorizzato di non concordare con l'autorità straniera l'opportunità di procedere all'adozione è sottoposta ad esame della Commissione, su istanza dei coniugi interessati; ove non confermi il precedente diniego, la Commissione può procedere direttamente, o delegando altro ente o ufficio, agli incombeni di cui all'articolo 31.

3. La Commissione attua incontri periodici con i rappresentanti degli enti autorizzati al fine di esaminare le problematiche emergenti e coordinare la programmazione degli interventi attuativi dei principi della Convenzione.

4. La Commissione presenta al Presidente del Consiglio dei ministri, che la trasmette al Parlamento, una relazione biennale sullo stato delle adozioni internazionali, sullo stato della attuazione della Convenzione e sulla stipulazione di accordi bilaterali anche con Paesi non aderenti alla stessa (44).

#### Art. 39-bis

1. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano nell'ambito delle loro competenze:

- a) concorrono a sviluppare una rete di servizi in grado di svolgere i compiti previsti dalla presente legge;
- b) vigilano sul funzionamento delle strutture e dei servizi che operano nel territorio per l'adozione internazionale, al fine di garantire livelli adeguati di intervento;
- c) promuovono la definizione di protocolli operativi e convenzioni fra enti autorizzati e servizi, nonché forme stabili di collegamento fra gli stessi e gli organi giudiziari minorili.

2. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono istituire un servizio per l'adozione internazionale che sia in possesso dei requisiti di cui all'articolo 39-ter e svolga per le coppie che lo richiedano al momento della presentazione della domanda di adozione internazionale le attività di cui all'articolo 31, comma 3.

3. I servizi per l'adozione internazionale di cui al comma 2 sono istituiti e disciplinati con legge regionale o provinciale in attuazione dei principi di cui alla presente legge. Alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano sono delegate le funzioni amministrative relative ai servizi per l'adozione internazionale (45).

#### Art. 39-ter

1. Al fine di ottenere l'autorizzazione prevista dall'articolo 39, comma 1, lettera c), e per conservarla, gli enti debbono essere in possesso dei seguenti requisiti:

- a) essere diretti e composti da persone con adeguata formazione e competenza nel campo dell'adozione internazionale, e con idonee qualità morali;

- b) avvalersi dell'apporto di professionisti in campo sociale, giuridico e psicologico, iscritti al relativo albo professionale, che abbiano la capacità di sostenere i coniugi prima, durante e dopo l'adozione;
- c) disporre di un'adeguata struttura organizzativa in almeno una regione o in una provincia autonoma in Italia e delle necessarie strutture personali per operare nei Paesi stranieri in cui intendono agire;
- d) non avere fini di lucro, assicurare una gestione contabile assolutamente trasparente, anche sui costi necessari per l'espletamento della procedura, ed una metodologia operativa corretta e verificabile;
- e) non avere e non operare pregiudiziali discriminazioni nei confronti delle persone che aspirano all'adozione, ivi comprese le discriminazioni di tipo ideologico e religioso;
- f) impegnarsi a partecipare ad attività di promozione dei diritti dell'infanzia, preferibilmente attraverso azioni di cooperazione allo sviluppo, anche in collaborazione con le organizzazioni non governative, e di attuazione del principio di sussidiarietà dell'adozione internazionale nei Paesi di provenienza dei minori;
- g) avere sede legale nel territorio nazionale (46).

#### Art. 39-quater

[1. Fermo restando quanto previsto in altre disposizioni di legge, i genitori adottivi e coloro che hanno un minore in affidamento preadottivo hanno diritto a fruire dei seguenti benefici:

- a) l'astensione dal lavoro, quale regolata dall'articolo 6, primo

comma, della legge 9 dicembre 1977, n. 903, anche se il minore adottato ha superato i sei anni di età (46/a);

- b) l'assenza dal lavoro, quale regolata dall'articolo 6, secondo comma, e dall'articolo 7 della predetta legge n. 903 del 1977, sino a che il minore adottato non abbia raggiunto i sei anni di età (46/b);
- c) congedo di durata corrispondente al periodo di permanenza nello Stato straniero richiesto per l'adozione (46/c) (47)] (47/a).

## Capo II - Dell'espatrio di minori a scopo di adozione

### Art. 40

I residenti all'estero, stranieri o cittadini italiani, che intendono adottare un cittadino italiano minore di età, devono presentare domanda al console italiano competente per territorio, che la inoltra al tribunale per i minorenni del distretto dove si trova il luogo di dimora del minore, ovvero il luogo del suo ultimo domicilio; in mancanza di dimora o di precedente domicilio nello Stato, è competente il tribunale per i minorenni di Roma.

Agli stranieri stabilmente residenti in Paesi che hanno ratificato la Convenzione, in luogo della procedura disciplinata dal primo comma si applicano le procedure stabilite nella Convenzione per quanto riguarda l'intervento ed i compiti delle autorità centrali e degli enti autorizzati. Per il resto si applicano le disposizioni della presente legge (48).

### Art. 41

Il console del luogo ove risiedono gli adottanti vigila sul buon andamento

dell'affidamento preadottivo avvalendosi, ove lo ritenga opportuno, dell'ausilio di idonee organizzazioni assistenziali italiane o straniere.

Qualora insorgano difficoltà di ambientamento del minore nella famiglia dei coniugi affidatari o si verificano, comunque, fatti incompatibili con l'affidamento preadottivo, il console deve immediatamente darne notizia scritta al tribunale per i minorenni che ha pronunciato l'affidamento.

Il console del luogo ove risiede il minore vigila per quanto di propria competenza perché i provvedimenti dell'autorità italiana relativi al minore abbiano esecuzione e se del caso provvede al rimpatrio del minore.

Nel caso di adozione di minore stabilmente residente in Italia da parte di cittadini stranieri residenti stabilmente in Paesi che hanno ratificato la Convenzione, le funzioni attribuite al console dal presente articolo sono svolte dall'autorità centrale straniera e dall'ente autorizzato (49).

#### Art. 42

Qualora sia in corso nel territorio dello Stato un procedimento di adozione di un minore affidato a stranieri, o a cittadini italiani residenti all'estero, non può essere reso esecutivo un provvedimento di adozione dello stesso minore pronunciato da autorità straniera.

#### Art. 43

Le disposizioni di cui ai commi 4 e 5 dell'articolo 9 si applicano anche ai cittadini italiani residenti all'estero (50).

Per quanto riguarda lo svolgimento delle funzioni consolari, si applicano, in quanto compatibili, gli articoli 34, 35 e 36 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, numero 200.

Competente ad accertare la situazione di abbandono del cittadino minore di età che si trovi all'estero e a disporre i conseguenti provvedimenti temporanei nel suo interesse ai sensi dell'articolo 10, compreso se del caso il rimpatrio, è il tribunale per i minorenni del distretto ove si trova il luogo di ultimo domicilio del minore; in mancanza di precedente domicilio nello Stato è competente il tribunale per i minorenni di Roma.

## TITOLO IV

### DELL'ADOZIONE IN CASI PARTICOLARI

#### Capo I - Dell'adozione in casi particolari e dei suoi effetti

##### Art. 44

1. I minori possono essere adottati anche quando non ricorrono le condizioni di cui al comma 1 dell'articolo 7:
- a) da persone unite al minore da vincolo di parentela fino al sesto grado o da preesistente rapporto stabile e duraturo, quando il minore sia orfano di padre e di madre;
  - b) dal coniuge nel caso in cui il minore sia figlio anche adottivo dell'altro coniuge;
  - c) quando il minore si trovi nelle condizioni indicate dall'articolo 3, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, e sia orfano di padre e di madre;
  - d) quando vi sia la constatata impossibilità di affidamento preadottivo.

2. L'adozione, nei casi indicati nel comma 1, è consentita anche in presenza di figli legittimi.

3. Nei casi di cui alle lettere a), c), e d) del comma 1 l'adozione è consentita, oltre che ai coniugi, anche a chi non è coniugato. Se l'adottante è persona coniugata e non separata, l'adozione può essere tuttavia disposta solo a seguito di richiesta da parte di entrambi i coniugi.

4. Nei casi di cui alle lettere a) e d) del comma 1 l'età dell'adottante deve superare di almeno diciotto anni quella di coloro che egli intende adottare (51).

#### Art. 45

1. Nel procedimento di adozione nei casi previsti dall'articolo 44 si richiede il consenso dell'adottante e dell'adottando che abbia compiuto il quattordicesimo anno di età.

2. Se l'adottando ha compiuto gli anni dodici deve essere personalmente sentito; se ha una età inferiore, deve essere sentito, in considerazione della sua capacità di discernimento.

3. In ogni caso, se l'adottando non ha compiuto gli anni quattordici, l'adozione deve essere disposta dopo che sia stato sentito il suo legale rappresentante.

4. Quando l'adozione deve essere disposta nel caso previsto dall'articolo 44, comma 1, lettera c), deve essere sentito il legale rappresentante dell'adottando in luogo di questi, se lo stesso non può esserlo o non può prestare il proprio consenso ai sensi del presente articolo a causa delle sue condizioni di minorazione (52).

#### Art. 46

Per l'adozione è necessario l'assenso dei genitori e del coniuge dell'adottando.

Quando è negato l'assenso previsto dal primo comma, il tribunale, sentiti gli interessati, su istanza dell'adottante, può, ove ritenga il rifiuto ingiustificato o contrario all'interesse dell'adottando, pronunciare ugualmente l'adozione, salvo che l'assenso sia stato rifiutato dai genitori esercenti la potestà o dal coniuge, se convivente, dell'adottando. Parimenti il tribunale può pronunciare l'adozione quando è impossibile ottenere l'assenso per incapacità o irreperibilità delle persone chiamate ad esprimerlo.

#### Art. 47

1. L'adozione produce i suoi effetti dalla data della sentenza che la pronuncia. Finché la sentenza non è emanata, tanto l'adottante quanto l'adottando possono revocare il loro consenso.

2. Se uno dei coniugi muore dopo la prestazione del consenso e prima della emanazione della sentenza, si può procedere, su istanza dell'altro coniuge, al compimento degli atti necessari per l'adozione.

3. Se l'adozione è ammessa, essa produce i suoi effetti dal momento della morte dell'adottante (53).

#### Art. 48

Se il minore è adottato da due coniugi, o dal coniuge di uno dei genitori, la potestà sull'adottato ed il relativo esercizio spettano ad entrambi.

L'adottante ha l'obbligo di mantenere l'adottato, di istruirlo ed educarlo

conformemente a quanto prescritto dall'articolo 147 del codice civile.

Se l'adottato ha beni propri, l'amministrazione di essi, durante la minore età dell'adottato stesso, spetta all'adottante, il quale non ne ha l'usufrutto legale, ma può impiegare le rendite per le spese di mantenimento, istruzione ed educazione del minore con l'obbligo di investire l'eccedenza in modo fruttifero. Si applicano le disposizioni dell'articolo 382 del codice civile.

#### Art. 49

1. L'adottante deve fare l'inventario dei beni dell'adottato e trasmetterlo al giudice tutelare entro trenta giorni dalla data della comunicazione della sentenza di adozione. Si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni contenute nella sezione III del capo I del titolo X del libro primo del codice civile.

2. L'adottante che omette di fare l'inventario nel termine stabilito o fa un inventario infedele può essere privato dell'amministrazione dei beni dal giudice tutelare, salvo l'obbligo del risarcimento dei danni (54).

#### Art. 50

Se cessa l'esercizio da parte dell'adottante o degli adottanti della potestà, il tribunale per i minorenni su istanza dell'adottato, dei suoi parenti o affini o del pubblico ministero, o anche d'ufficio, può emettere i provvedimenti opportuni circa la cura della persona dell'adottato, la sua rappresentanza e l'amministrazione dei suoi beni, anche se ritiene conveniente che l'esercizio della potestà sia ripreso dai genitori. Si applicano le norme di cui agli articoli 330 e seguenti del codice civile.

#### Art. 51

La revoca dell'adozione può essere pronunciata dal tribunale su domanda dell'adottante, quando l'adottato maggiore di quattordici anni abbia attentato alla vita di lui o del suo coniuge, dei suoi discendenti o ascendenti, ovvero si sia reso colpevole verso di loro di delitto punibile con pena restrittiva della libertà personale non inferiore nel minimo a tre anni.

Se l'adottante muore in conseguenza dell'attentato, la revoca dell'adozione può essere chiesta da coloro ai quali si devolvrebbe l'eredità in mancanza dell'adottato e dei suoi discendenti.

Il tribunale, assunte informazioni ed effettuato ogni opportuno accertamento e indagine, sentiti il pubblico ministero, l'adottante e l'adottato, pronuncia la sentenza.

Il tribunale, sentito il pubblico ministero ed il minore, può emettere altresì i provvedimenti opportuni con decreto in camera di consiglio circa la cura della persona del minore, la rappresentanza e l'amministrazione dei beni.

Si applicano gli articoli 330 e seguenti del codice civile.

Nei casi in cui siano adottati i provvedimenti di cui al quarto comma, il tribunale li segnala al giudice tutelare ai fini della nomina di un tutore.

#### Art. 52

Quando i fatti previsti nell'articolo precedente sono stati compiuti dall'adottante contro l'adottato, oppure contro il coniuge o i discendenti o gli ascendenti di lui, la revoca può essere pronunciata su do-

manda dell'adottato o su istanza del pubblico ministero.

Il tribunale, assunte informazioni ed effettuato ogni opportuno accertamento e indagine, sentiti il pubblico ministero, l'adottante e l'adottato che abbia compiuto gli anni dodici e anche di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento pronuncia sentenza (55).

Inoltre il tribunale, sentiti il pubblico ministero ed il minore che abbia compiuto gli anni dodici e, se opportuno, anche di età inferiore, può dare provvedimenti opportuni con decreto in camera di consiglio circa la cura della persona del minore, la sua rappresentanza e l'amministrazione dei beni, anche se ritiene conveniente che l'esercizio della potestà sia ripreso dai genitori.

Si applicano gli articoli 330 e seguenti del codice civile.

Nei casi in cui siano adottati i provvedimenti di cui al terzo comma il tribunale li segnala al giudice tutelare al fine della nomina di un tutore.

#### Art. 53

La revoca dell'adozione può essere promossa dal pubblico ministero in conseguenza della violazione dei doveri incombenti sugli adottanti.

Si applicano le disposizioni di cui ai precedenti articoli.

#### Art. 54

Gli effetti dell'adozione cessano quando passa in giudicato la sentenza di revoca.

Se tuttavia la revoca è pronunciata dopo la morte dell'adottante per

fatto imputabile all'adottato, l'adottato e i suoi discendenti sono esclusi dalla successione dell'adottante.

#### Art. 55

Si applicano al presente capo le disposizioni degli articoli 293, 294, 295, 299, 300 e 304 del codice civile (55/cost).

### Capo II - Delle forme dell'adozione in casi particolari

#### Art. 56

Competente a pronunciarsi sull'adozione è il tribunale per i minorenni del distretto dove si trova il minore.

Il consenso dell'adottante e dell'adottando che ha compiuto i quattordici anni e del legale rappresentante dell'adottando deve essere manifestato personalmente al presidente del tribunale o ad un giudice da lui delegato (56).

L'assenso delle persone indicate nell'articolo 46 può essere dato da persona munita di procura speciale rilasciata per atto pubblico o per scrittura privata autenticata.

Si applicano gli articoli 313 e 314 del codice civile, ferma restando la competenza del tribunale per i minorenni e della sezione per i minorenni della corte di appello (10/cost).

#### Art. 57

Il tribunale verifica:

- 1) se ricorrono le circostanze di cui all'articolo 44;
- 2) se l'adozione realizza il preminente interesse del minore.

A tal fine il tribunale per i minorenni, sentiti i genitori dell'adottando, dispone l'esecuzione di adeguate indagini da effettuarsi, tramite i servizi locali e gli organi di pubblica sicurezza, sull'adottante, sul minore e sulla di lui famiglia.

L'indagine dovrà riguardare in particolare:

- a) l'idoneità affettiva e la capacità di educare e istruire il minore, la situazione personale ed economica, la salute, l'ambiente familiare degli adottanti (57);
- b) i motivi per i quali l'adottante desidera adottare il minore;
- c) la personalità del minore;
- d) la possibilità di idonea convivenza, tenendo conto della personalità dell'adottante e del minore.

#### TITOLO V MODIFICHE AL TITOLO VIII DEL LIBRO I DEL CODICE CIVILE

(58). **Art. 58**

(59). **Art. 59**

**Art. 60**  
Le disposizioni di cui al capo I del titolo VIII del libro I del codice civile non si applicano alle persone minori di età.

(60). **Art. 61**

(61). **Art. 62**

(62). **Art. 63**

(63). **Art. 64**

**Art. 65**  
(64).

**Art. 66**  
(65).

**Art. 67**  
Sono abrogati: il secondo e il terzo comma dell'articolo 293, il secondo e il terzo comma dell'articolo 296, gli articoli 301, 302, 303, 308 e 310 del codice civile.

È abrogato altresì il capo III del titolo VIII del libro I del codice civile.

#### TITOLO VI NORME FINALI, PENALI E TRANSITORIE

**Art. 68**  
(66).

**Art. 69**  
In aggiunta a quanto disposto nell'articolo 51 delle disposizioni di attuazione del codice civile, nel registro delle tutele devono essere annotati i provvedimenti emanati dal tribunale per i minorenni ai sensi dell'articolo 10 della presente legge.

**Art. 70**  
I pubblici ufficiali o gli incaricati di un pubblico servizio che omettono di riferire alla procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni sulle condizioni di ogni minore in situazione di abbandono di cui vengano a conoscenza in ragione del proprio ufficio, sono puniti ai sensi dell'articolo 328 del codice penale. Gli esercenti un servizio di pubblica necessità sono puniti con la pena della reclusione fino ad un anno o con la multa da lire 500.000 a lire 2.500.000.

2. I rappresentanti degli istituti di assistenza pubblici o privati che

omettono di trasmettere semestralmente alla procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni l'elenco di tutti i minori ricoverati o assistiti, ovvero forniscono informazioni inesatte circa i rapporti familiari concernenti i medesimi, sono puniti con la pena della reclusione fino ad un anno o con la multa da lire 500.000 a lire 5.000.000 (67).

#### Art. 71

Chiunque, in violazione delle norme di legge in materia di adozione, affida a terzi con carattere definitivo un minore, ovvero lo avvia all'estero perché sia definitivamente affidato, è punito con la reclusione da uno a tre anni (68) (11/cost).

Se il fatto è commesso dal tutore ovvero da altra persona cui il minore è affidato per ragioni di educazione, di istruzione, di vigilanza e di custodia, la pena è aumentata della metà.

Se il fatto è commesso dal genitore la condanna comporta la perdita della relativa potestà e l'apertura della procedura di adottabilità; se è commesso dal tutore consegue la rimozione dall'ufficio; se è commesso dalla persona cui il minore è affidato consegue la inidoneità ad ottenere affidamenti familiari o adottivi e l'incapacità all'ufficio tutelare (11/cost).

Se il fatto è commesso da pubblici ufficiali, da incaricati di un pubblico servizio, da esercenti la professione sanitaria o forense, da appartenenti ad istituti di assistenza pubblici o privati nei casi di cui all'articolo 61, numeri 9 e 11, del codice penale, la pena è raddoppiata.

La pena stabilita nel primo comma del presente articolo si applica an-

che a coloro che, consegnando o promettendo denaro od altra utilità a terzi, accolgono minori in illecito affidamento con carattere di definitività. La condanna comporta la inidoneità ad ottenere affidamenti familiari o adottivi e l'incapacità all'ufficio tutelare (11/cost).

Chiunque svolga opera di mediazione al fine di realizzare l'affidamento di cui al primo comma è punito con la reclusione fino ad un anno o con multa da lire 500.000 a lire 5.000.000 (69).

#### Art. 72

Chiunque, per procurarsi denaro o altra utilità, in violazione delle disposizioni della presente legge, introduce nello Stato uno straniero minore di età perché sia definitivamente affidato a cittadini italiani è punito con la reclusione da uno a tre anni.

La pena stabilita nel precedente comma si applica anche a coloro che, consegnando o promettendo danaro o altra utilità a terzi, accolgono stranieri minori di età in illecito affidamento con carattere di definitività. La condanna comporta l'inidoneità a ottenere affidamenti familiari o adottivi e l'incapacità all'ufficio tutelare.

#### Art. 72-bis

1. Chiunque svolga per conto di terzi pratiche inerenti all'adozione di minori stranieri senza avere previamente ottenuto l'autorizzazione prevista dall'articolo 39, comma 1, lettera c), è punito con la pena della reclusione fino a un anno o con la multa da uno a dieci milioni di lire.

2. La pena è della reclusione da sei mesi a tre anni e della multa da due



a sei milioni di lire per i legali rappresentanti ed i responsabili di associazioni o di agenzie che trattano le pratiche di cui al comma 1.

3. Fatti salvi i casi previsti dall'articolo 36, comma 4, coloro che, per l'adozione di minori stranieri, si avvalgono dell'opera di associazioni, organizzazioni, enti o persone non autorizzati nelle forme di legge sono puniti con le pene di cui al comma 1 diminuite di un terzo (70).

#### Art. 73

Chiunque essendone a conoscenza in ragione del proprio ufficio fornisce qualsiasi notizia atta a rintracciare un minore nei cui confronti sia stata pronunciata adozione o rivela in qualsiasi modo notizie circa lo stato di figlio legittimo per adozione è punito con la reclusione fino a sei mesi o con la multa da lire 200.000 a lire 2.000.000 (71).

Se il fatto è commesso da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio, si applica la pena della reclusione da sei mesi a tre anni.

Le disposizioni di cui ai commi precedenti si applicano anche a chi fornisce tali notizie successivamente all'affidamento preadottivo e senza l'autorizzazione del tribunale per i minorenni.

#### Art. 74

Gli ufficiali di stato civile trasmettono immediatamente al competente tribunale per i minorenni comunicazione, sottoscritta dal dichiarante, dell'avvenuto riconoscimento da parte di persona coniugata di un figlio naturale non riconosciuto dall'altro genitore. Il tribunale dispone l'esecuzione di opportune

indagini per accertare la veridicità del riconoscimento (11/cost).

Nel caso in cui vi siano fondati motivi per ritenere che ricorrano gli estremi dell'impugnazione del riconoscimento il tribunale per i minorenni assume, anche d'ufficio, i provvedimenti di cui all'articolo 264, secondo comma, del codice civile (11/cost).

#### Art. 75

[L'ammissione al patrocinio a spese dello Stato comporta l'assistenza legale alle procedure previste ai sensi della presente legge.

La liquidazione delle spese, delle competenze e degli onorari viene effettuata dal giudice con apposita ordinanza, a richiesta del difensore, allorché l'attività di assistenza di quest'ultimo è da ritenersi cessata.

Si applica la disposizione di cui all'articolo 14, secondo comma, della legge 11 agosto 1973, n. 533] (71/a).

#### Art. 76

Alle procedure relative all'adozione di minori stranieri in corso o già definite al momento di entrata in vigore della presente legge continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti alla data medesima (72).

#### Art. 77

Gli articoli da 404 a 413 del codice civile sono abrogati. Per le affiliazioni già pronunciate alla data di entrata in vigore della presente legge si applicano i divieti e le autorizzazioni di cui all'articolo 87 del codice civile.

#### Art. 78

(73).

**Art. 79**

Entro tre anni dall'entrata in vigore della presente legge i coniugi che risultino forniti dei requisiti di cui all'art. 6 possono chiedere al tribunale per i minorenni di dichiarare, sempreché il provvedimento risponda agli interessi dell'adottato e dell'affiliato, con decreto motivato, l'estensione degli effetti della adozione nei confronti degli affiliati o adottati ai sensi dell'art. 291 del codice civile, precedentemente in vigore, se minorenni all'epoca del relativo provvedimento (74).

Il tribunale dispone l'esecuzione delle opportune indagini di cui all'articolo 57, sugli adottanti e sull'adottato o affiliato.

Gli adottati o affiliati che abbiano compiuto gli anni dodici e, in considerazione della loro capacità di discernimento, anche i minori di età inferiore devono essere sentiti; se hanno compiuto gli anni quattordici devono prestare il consenso (75).

Il coniuge dell'adottato o affiliato, se convivente non legalmente separato, deve prestare l'assenso.

I discendenti degli adottanti o affiliati che hanno superato gli anni quattordici devono essere sentiti.

Se gli adottati o affiliati sono figli legittimi o riconosciuti è necessario l'assenso dei genitori. Nel caso di irreperibilità o di rifiuto non motivato, su ricorso degli adottanti o affiliati, sentiti il pubblico ministero, i genitori dell'adottato o affiliato e quest'ultimo, se ha compiuto gli anni dodici, decide il tribunale con sentenza che, in caso di accoglimento della domanda, tiene luogo dell'assenso mancante.

Al decreto relativo all'estensione degli effetti dell'adozione si applicano le disposizioni di cui agli articoli 25, 27 e 28, in quanto compatibili.

Il decreto del tribunale per i minorenni che nega l'estensione degli effetti dell'adozione può essere impugnato anche dall'adottato o affiliato se maggiorenne.

**Art. 80**

1. Il giudice, se del caso ed anche in relazione alla durata dell'affidamento, può disporre che gli assegni familiari e le prestazioni previdenziali relative al minore siano erogati temporaneamente in favore dell'affidatario.

2. Le disposizioni di cui all'articolo 12 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, all'articolo 6 della legge 9 dicembre 1977, n. 903, e alla legge 8 marzo 2000, n. 53, si applicano anche agli affidatari di cui al comma 1.

3. Alle persone affidatarie si estendono tutti i benefici in tema di astensione obbligatoria e facoltativa dal lavoro, di permessi per malattia, di riposi giornalieri, previsti per i genitori biologici.

4. Le regioni determinano le condizioni e modalità di sostegno alle famiglie, persone e comunità di tipo familiare che hanno minori in affidamento, affinché tale affidamento si possa fondare sulla disponibilità e l'idoneità all'accoglienza indipendentemente dalle condizioni economiche (76).

**Art. 81**

(77).

#### Art. 82

Gli atti, i documenti ed i provvedimenti relativi alle procedure previste dalla presente legge nei riguardi di persone minori di età, sono esenti dalle imposte di bollo e di registro e da ogni spesa, tassa e diritto dovuti ai pubblici uffici.

Sono ugualmente esenti gli atti ed i documenti relativi all'esecuzione dei provvedimenti pronunciati dal giudice nei procedimenti su indicati.

Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, valutati in annue lire 100.000.000, si provvede mediante corrispondente riduzione del capitolo 1589 dello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1983 e corrispondenti capitoli degli esercizi successivi.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare con propri decreti le occorrenti variazioni di bilancio.

#### NOTE

- (1) Pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 17 maggio 1983, n. 133, S.O.
- (1/circ) Con riferimento al presente provvedimento sono state emanate le seguenti istruzioni:
  - I.N.P.S. (Istituto nazionale previdenza sociale): Circ. 21 febbraio 1996, n. 42; Circ. 1 aprile 1999, n. 77;
  - Ministero della pubblica istruzione: Circ. 27 gennaio 2000, n. 25;
  - Ministero dell'economia e delle finanze: Ris. 28 maggio 2004, n. 77/E;
  - Ministero di grazia e giustizia: Circ. 15 luglio 1999, n. 4/99.
- (2) Titolo così sostituito dall'art. 1, L. 28 marzo 2001, n. 149.
- (2/cost) La Corte costituzionale con sentenza 8-10 maggio 1995, n. 160 (*Gazz. Uff.* 12 maggio 1995, n. 20, serie speciale), ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 16, sollevata, in riferimento all'art. 24 della Costituzione.
- (3) Rubrica così sostituita dall'art. 1, L. 28 marzo 2001, n. 149.
- (3/cost) La Corte costituzionale, con sentenza 28 gennaio-5 febbraio 1998, n. 10 (*Gazz. Uff.* 11 febbraio 1998, n. 6, Serie speciale), ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 6 e 30, sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, 10 e 31 della Costituzione.
- (4) Articolo così sostituito dall'art. 1, L. 28 marzo 2001, n. 149.
- (5) Intitolazione aggiunta dall'art. 2, L. 28 marzo 2001, n. 149.
- (6) Articolo così sostituito dall'art. 2, L. 28 marzo 2001, n. 149.
- (7) Articolo così sostituito dall'art. 3, L. 28 marzo 2001, n. 149.
- (8) Articolo così sostituito dall'art. 4, L. 28 marzo 2001, n. 149.
- (9) Articolo così sostituito dall'art. 5, L. 28 marzo 2001, n. 149.
- (10) Articolo così sostituito dall'art. 6, L. 28 marzo 2001, n. 149. La Corte costituzionale, con sentenza 18 marzo-1 aprile 1992, n. 148 (*Gazz. Uff.* 8 aprile 1992, n. 15 - Serie speciale), aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, secondo comma, nella parte in cui non consentiva l'adozione di uno o più fratelli in stato di adottabilità, nel caso in cui per uno di essi l'età degli adottanti superasse di più di quarant'anni l'età dell'adottando e dalla separazione fosse derivato ai minori un danno grave per il venir meno della comunanza di vita e di educazione; con sentenza 18-24 luglio 1996, n. 303 (*Gazz. Uff.* 31 luglio 1996, n. 31 - Serie speciale), aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, secondo comma, nella parte in cui non prevedeva che il giudice potesse disporre l'adozione, valutando esclusivamente l'interesse del minore, nel caso in cui l'età di uno dei coniugi adottanti superasse di oltre quaranta anni l'età dell'adottando, pur rimanendo la differenza di età compresa in quella di

solito intercorsa tra genitori e figli, se dalla mancata adozione fosse derivato un danno grave e non altrimenti evitabile per il minore; con sentenza 28 settembre-9 ottobre 1998, n. 349 (Gazz. Uff. 14 ottobre 1998, n. 41 - Serie speciale), aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, secondo comma, nella parte in cui non prevedeva che il giudice potesse disporre l'adozione, valutando esclusivamente l'interesse del minore, nel caso in cui l'età di uno dei coniugi adottanti non superasse di almeno diciotto anni l'età dell'adottando, pur rimanendo la differenza di età compresa in quella di solito intercorsa tra genitori e figli, se dalla mancata adozione fosse derivato un danno grave e non altrimenti evitabile per il minore; con sentenza 5-9 luglio 1999, n. 283 (Gazz. Uff. 14 luglio 1999, n. 28, Serie speciale), aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, secondo comma, nella parte in cui non prevedeva che il giudice potesse disporre l'adozione, valutando esclusivamente l'interesse del minore, nel caso in cui l'età dei coniugi adottanti superasse di oltre quaranta anni l'età dell'adottando, pur rimanendo la differenza di età compresa in quella che di solito intercorsa tra genitori e figli, se dalla mancata adozione fosse derivato un danno grave e non altrimenti evitabile per il minore.

(10/cost) La Corte costituzionale, con sentenza 25-29 ottobre 1999, n. 401 (Gazz. Uff. 3 novembre 1999, n. 44, serie speciale), ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 56, quarto comma, in relazione all'art. 313 del codice civile, sollevata in riferimento agli artt. 3, 24 e 30 della Costituzione.

(11) Articolo così sostituito dall'art. 7, L. 28 marzo 2001, n. 149.

(11/cost) La Corte costituzionale, con ordinanza 7-13 giugno 2000, n. 196 (Gazz. Uff. 21 giugno 2000, n. 26, Serie speciale), ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 71, primo, terzo e quinto comma, e 74, primo e secondo comma, sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, 30 e 31 della Costituzione.

(12) L'art. 1, D.L. 24 aprile 2001, n. 150, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 23 giugno 2001, n. 240, ha

disposto che in via transitoria, fino alla emanazione di una specifica disciplina sulla difesa di ufficio nei procedimenti per la dichiarazione dello stato di adottabilità disciplinati dal presente capo (artt. 8-21), e comunque non oltre il 30 giugno 2002, ai predetti procedimenti e ai relativi giudizi di opposizione continuano ad applicarsi le disposizioni processuali vigenti anteriormente alla data di entrata in vigore del suddetto decreto. Successivamente, il comma 1 dell'art. 1, D.L. 1° luglio 2002, n. 126, come sostituito dalla relativa legge di conversione, ha disposto che, in via transitoria, fino alla emanazione di una specifica disciplina sulla difesa d'ufficio e sul patrocinio a spese dello Stato nei procedimenti disciplinati dalla presente legge, e comunque non oltre il 30 giugno 2003, ai predetti procedimenti e ai relativi giudizi di opposizione continuano ad applicarsi le disposizioni processuali vigenti anteriormente alla data di entrata in vigore del citato D.L. n. 150 del 2001. Da ultimo, le disposizioni previste dal suddetto D.L. 1° luglio 2002, n. 126 sono state prorogate al 30 giugno 2004 dall'art. 15, D.L. 24 giugno 2003, n. 147 e al 30 giugno 2005 dall'art. 2, D.L. 24 giugno 2004, n. 158, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, L. 27 luglio 2004, n. 188 (Gazz. Uff. 30 luglio 2004, n. 177), entrata in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione.

(13) Articolo così sostituito dall'art. 8, L. 28 marzo 2001, n. 149.

(13/cost) La Corte costituzionale, con ordinanza 20 giugno-4 luglio 2002, n. 314 (Gazz. Uff. 10 luglio 2002, n. 27, Serie speciale), ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, n. 2, della legge 28 marzo 2001, n. 149, recte: art. 9, comma 2, della legge 4 maggio 1983, n. 184, nel testo introdotto dall'art. 9 della legge 28 marzo 2001, n. 149, sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, 30, 31, secondo comma, e 32 della Costituzione.

(14) Articolo così sostituito dall'art. 9, L. 28 marzo 2001, n. 149.

(15) Articolo così sostituito dall'art. 10, L. 28 marzo 2001, n. 149.

(16) Comma così modificato dall'art. 11, L. 28 marzo 2001, n. 149.

- (17) Comma così modificato dall'art. 12, L. 28 marzo 2001, n. 149.
- (18) Articolo così sostituito dall'art. 13, L. 28 marzo 2001, n. 149.
- (19) Articolo così sostituito dall'art. 14, L. 28 marzo 2001, n. 149.
- (20) Articolo così sostituito dall'art. 15, L. 28 marzo 2001, n. 149.
- (21) Articolo così sostituito dall'art. 16, L. 28 marzo 2001, n. 149.
- (22) Articolo così sostituito dall'art. 17, L. 28 marzo 2001, n. 149.
- (23) Articolo così sostituito dall'art. 18, L. 28 marzo 2001, n. 149.
- (24) Articolo così sostituito dall'art. 19, L. 28 marzo 2001, n. 149.
- (24/cost) La Corte costituzionale, con ordinanza 6-14 maggio 2001, n. 192 (Gazz. Uff. 20 giugno 2001, n. 24, Serie speciale), ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 sollevata in riferimento agli artt. 24, primo e secondo comma, e 111, primo comma, della Cost.
- (25) Articolo così sostituito dall'art. 20, L. 28 marzo 2001, n. 149.
- (26) Articolo così sostituito dall'art. 21, L. 28 marzo 2001, n. 149.
- (27) Articolo così sostituito dall'art. 22, L. 28 marzo 2001, n. 149.
- (28) Comma così modificato dall'art. 23, L. 28 marzo 2001, n. 149.
- (28/a) Comma così sostituito, a decorrere dal 1° gennaio 2004, dal comma 2 dell'art. 177, D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196.
- (28/cost) La Corte costituzionale, con ordinanza 8-16 luglio 2002, n. 350 (Gazz. Uff. 24 luglio 2002, n. 29, Serie speciale), ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 35, 27 e 28 nel testo modificato dalla legge 28 marzo 2001, n. 149 sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, 10 e 11 della Costituzione.
- (29) Articolo così sostituito dall'art. 24, L. 28 marzo 2001, n. 149.
- (30) L'intero Capo I (artt. da 29 a 39) è stato così sostituito, con gli articoli da 29 a 39-quater, dall'art. 3, L. 31 dicembre 1998, n. 476.
- (31) L'intero Capo I (artt. da 29 a 39) è stato così sostituito, con gli articoli da 29 a 39-quater, dall'art. 3, L. 31 dicembre 1998, n. 476.
- (32) L'intero Capo I (artt. da 29 a 39) è stato così sostituito, con gli articoli da 29 a 39-quater, dall'art. 3, L. 31 dicembre 1998, n. 476.
- (32/cost) La Corte costituzionale, con ordinanza 12-27 marzo 2003, n. 85 (Gazz. Uff. 2 aprile 2003, n. 13, 1ª Serie speciale), ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis come introdotto con legge 31 dicembre 1998, n. 476 «e delle norme collegate», sollevata in riferimento agli artt. 2, 3 e 30 della Costituzione.
- (33) L'intero Capo I (artt. da 29 a 39) è stato così sostituito, con gli articoli da 29 a 39-quater, dall'art. 3, L. 31 dicembre 1998, n. 476.
- (33/a) Lettera abrogata dall'art. 86, D.Lgs. 26 marzo 2001, n. 151. Le disposizioni di cui alla presente lettera sono ora contenute negli articoli 27 e 37 del testo unico approvato con D.Lgs. 26 marzo 2001, n. 151.
- (34) L'intero Capo I (artt. da 29 a 39) è stato così sostituito, con gli articoli da 29 a 39-quater, dall'art. 3, L. 31 dicembre 1998, n. 476.
- (35) L'intero Capo I (artt. da 29 a 39) è stato così sostituito, con gli articoli da 29 a 39-quater, dall'art. 3, L. 31 dicembre 1998, n. 476.
- (36) L'intero Capo I (artt. da 29 a 39) è stato così sostituito, con gli articoli da 29 a 39-quater, dall'art. 3, L. 31 dicembre 1998, n. 476.
- (37) L'intero Capo I (artt. da 29 a 39) è stato così sostituito, con gli articoli da 29 a 39-quater, dall'art. 3, L. 31 dicembre 1998, n. 476.
- (37/cost) La Corte costituzionale, con ordinanza 11-31 luglio 2002, n. 415 (Gazz. Uff. 7 agosto 2002, n. 31, Serie speciale), ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 34, comma 2, e 35, commi 3 e 6, così come modificati dalla legge 31 dicembre 1998, n. 476 sollevata in riferimento all'art. 3 della Costituzione.
- (38) Comma così modificato dall'art. 32, L. 28 marzo 2001, n. 149.
- (39) L'intero Capo I (artt. da 29 a 39) è stato così sostituito, con gli articoli da 29 a 39-quater, dall'art. 3, L. 31 dicembre 1998, n. 476.
- (40) L'intero Capo I (artt. da 29 a 39) è stato così sostituito, con gli articoli da 29 a 39-quater, dall'art. 3, L. 31 dicembre 1998, n. 476.

- (41) L'intero Capo I (artt. da 29 a 39) è stato così sostituito, con gli articoli da 29 a 39-quater, dall'art. 3, L. 31 dicembre 1998, n. 476.
- (42) L'intero Capo I (artt. da 29 a 39) è stato così sostituito, con gli articoli da 29 a 39-quater, dall'art. 3, L. 31 dicembre 1998, n. 476, riportata al n. XXV.
- (42/a) Comma così sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera a), L. 16 gennaio 2003, n. 3. Vedi, anche, il comma 2 dello stesso articolo 2.
- (42/b) Periodo soppresso dall'art. 2, comma 1, lettera b), L. 16 gennaio 2003, n. 3.
- (42/c) Periodo soppresso dall'art. 2, comma 1, lettera b), L. 16 gennaio 2003, n. 3.
- (43) L'intero Capo I (artt. da 29 a 39) è stato così sostituito, con gli articoli da 29 a 39-quater, dall'art. 3, L. 31 dicembre 1998, n. 476, riportata al n. XXV. Vedi, anche, l'art. 3-quinquies, D.L. 28 maggio 2004, n. 136, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione.
- (43/a) Con Delib. 31 maggio 2001, n. 2/2001/AE/AUT/ALBO (Gazz. Uff. 14 giugno 2001, n. 136, S.O.), modificata con Delib. 3 ottobre 2001 (Gazz. Uff. 13 ottobre 2001, n. 239), con Delib. 17 novembre 2001, n. 12/2001/AE/ALBO (Gazz. Uff. 6 dicembre 2001, n. 284) e con Delib. 9 gennaio 2002, n. 3/2002/AE/ALBO (Gazz. Uff. 28 gennaio 2002, n. 23), è stato formato l'albo degli enti autorizzati allo svolgimento di pratiche di adozione internazionale. Successivamente, con Delib. 14 novembre 2002, n. 120/2002/AE/ALBO (Gazz. Uff. 30 novembre 2002, n. 281, S.O.), modificata con Comunicato 22 marzo 2003 (Gazz. Uff. 22 marzo 2003, n. 68), con Comunicato 27 giugno 2003 (Gazz. Uff. 27 giugno 2003, n. 147), con Comunicato 10 settembre 2003 (Gazz. Uff. 10 settembre 2003, n. 210), con Comunicato 14 novembre 2003 (Gazz. Uff. 14 novembre 2003, n. 265), con Comunicato 13 dicembre 2003 (Gazz. Uff. 13 dicembre 2003, n. 289), con Comunicato 3 agosto 2004 (Gazz. Uff. 3 agosto 2004, n. 180), con Comunicato 25 agosto 2004 (Gazz. Uff. 25 agosto 2004, n. 199) e con Comunicato 3 settembre 2004 (Gazz. Uff. 3 settembre 2004, n. 207), è stato formato, in sostituzione del precedente, l'albo degli enti autorizzati allo svolgimento di procedure di adozione internazionale. Con Delib. 9 gennaio 2002, n. 1/2002/AE/ALBO, con Delib. 20 marzo 2003, n. 39/2003/SG e con Del. 17 dicembre 2003, n. 172/2003 sono state approvate le linee guida per l'ente autorizzato allo svolgimento di procedure di adozione di minori stranieri. Da ultimo, con Del. 17 dicembre 2003, n. 163 (Gazz. Uff. 2 gennaio 2004, n. 1, S.O.), rettificata con Comunicato 7 febbraio 2004 (Gazz. Uff. 7 febbraio 2004, n. 31), è stato formato, in sostituzione del precedente, il nuovo albo degli enti autorizzati allo svolgimento di procedure di adozione internazionale.
- (44) L'intero Capo I (artt. da 29 a 39) è stato così sostituito, con gli articoli da 29 a 39-quater, dall'art. 3, L. 31 dicembre 1998, n. 476.
- (45) L'intero Capo I (artt. da 29 a 39) è stato così sostituito, con gli articoli da 29 a 39-quater, dall'art. 3, L. 31 dicembre 1998, n. 476.
- (46) L'intero Capo I (artt. da 29 a 39) è stato così sostituito, con gli articoli da 29 a 39-quater, dall'art. 3, L. 31 dicembre 1998, n. 476.
- (46/a) Le disposizioni di cui alla presente lettera sono ora contenute nell'articolo 27 del testo unico approvato con D.Lgs. 26 marzo 2001, n. 151.
- (46/b) Le disposizioni di cui alla presente lettera sono ora contenute nell'articolo 37 del testo unico approvato con D.Lgs. 26 marzo 2001, n. 151.
- (46/c) Le disposizioni di cui alla presente lettera sono ora contenute nell'articolo 27 del testo unico approvato con D.Lgs. 26 marzo 2001, n. 151.
- (47) L'intero Capo I (artt. da 29 a 39) è stato così sostituito, con gli articoli da 29 a 39-quater, dall'art. 3, L. 31 dicembre 1998, n. 476.
- (47/a) Articolo abrogato dall'art. 86, D.Lgs. 26 marzo 2001, n. 151.
- (48) Comma aggiunto dall'art. 5, L. 31 dicembre 1998, n. 476, riportata al n. XXV.
- (49) Comma aggiunto dall'art. 5, L. 31 dicembre 1998, n. 476, riportata al n. XXV.
- (50) Comma così modificato dall'art. 33, L. 28 marzo 2001, n. 149.
- (51) Articolo così sostituito dall'art. 25, L. 28 marzo 2001, n. 149. In precedenza, la Corte costituzionale, con sentenza 31 gennaio-2 febbraio 1990, n. 44 (Gazz. Uff. 7 febbraio 1990, n. 6 - Serie speciale), aveva dichiarato l'illegittimi-

- tà dell'art. 44, quinto comma, nella parte in cui, limitatamente al disposto della lettera b) del primo comma, non consentiva al giudice competente di ridurre, in presenza di validi motivi per la realizzazione dell'unità familiare, l'intervallo di età a diciotto anni.
- (52) Articolo così sostituito dall'art. 26, L. 28 marzo 2001, n. 149. In precedenza, la Corte costituzionale, con sentenza 10-18 febbraio 1988, n. 182 (Gazz. Uff. 24 febbraio 1988, n. 8 - Serie speciale), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 45, secondo comma, nella parte in cui è previsto il consenso anziché l'audizione del legale rappresentante del minore.
- (53) Articolo così sostituito dall'art. 27, L. 28 marzo 2001, n. 149.
- (54) Articolo così sostituito dall'art. 28, L. 28 marzo 2001, n. 149.
- (55) Comma così modificato dall'art. 32, L. 28 marzo 2001, n. 149.
- (55/cost) La Corte costituzionale, con sentenza 17-24 giugno 2002, n. 268 (Gazz. Uff. 3 luglio 2002, n. 26, Serie speciale), ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 55 sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, secondo comma, 30, terzo comma, e 31, secondo comma, della Costituzione.
- (56) La Corte costituzionale, con sentenza 10-18 febbraio 1988, n. 182 (Gazz. Uff. 24 febbraio 1988, n. 8 - Serie speciale), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 56, secondo comma, nella parte in cui è previsto il consenso anziché l'audizione del legale rappresentante il minore.
- (57) Lettera così sostituita dall'art. 29, L. 28 marzo 2001, n. 149.
- (58) Sostituisce l'intitolazione del titolo VIII del libro I del codice civile.
- (59) Sostituisce l'intitolazione del Capo I del titolo VIII del libro I del codice civile.
- (60) Sostituisce l'art. 299 del codice civile.
- (61) Sostituisce l'art. 307 del codice civile.
- (62) Sostituisce l'intitolazione del Capo II del titolo VIII del libro I del codice civile.
- (63) Sostituisce l'art. 312 del codice civile.
- (64) Sostituisce l'art. 313 del codice civile.
- (65) Sostituisce i primi due commi dell'art. 314 del codice civile.
- (66) Sostituisce il primo comma dell'art. 38, disp. att. del codice civile.
- (67) Articolo così sostituito dall'art. 34, L. 28 marzo 2001, n. 149.
- (68) Comma così sostituito dall'art. 35, L. 28 marzo 2001, n. 149.
- (69) Comma così sostituito dall'art. 35, L. 28 marzo 2001, n. 149.
- (70) Articolo aggiunto dall'art. 6, L. 31 dicembre 1998, n. 476, riportata al n. XXV.
- (71) Comma così sostituito dall'art. 36, L. 28 marzo 2001, n. 149.
- (71/a) Articolo abrogato dall'art. 299, D.Lgs. 30 maggio 2002, n. 113 e dall'art. 299, D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, con la decorrenza indicata nell'art. 302 dello stesso decreto. Vedi, ora, l'art. 143 del citato D.P.R. n. 115 del 2002.
- (72) La Corte costituzionale, con sentenza 1° luglio 1986, n. 199 (Gazz. Uff. 25 luglio 1986, n. 36 - Serie speciale), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 76 nella parte in cui preclude l'applicazione dell'art. 37 alle procedure già iniziate nei confronti di minore straniero in stato di abbandono in Italia.
- (73) Sostituisce il quarto comma dell'art. 87 del codice civile.
- (74) La Corte costituzionale con sentenza 1° luglio 1986, n. 198 (Gazz. Uff. 25 luglio 1986, n. 36 - Serie speciale), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 79, primo comma, nella parte in cui, nella ipotesi di coniugi non più uniti in matrimonio alla data della presentazione della domanda di estensione degli effetti dell'adozione, non consente di pronunciare l'estensione stessa nei confronti degli adottati ai sensi dell'art. 291 del codice civile, precedentemente in vigore. La stessa Corte, con sentenza 10-18 febbraio 1988, n. 183 (Gazz. Uff. 24 febbraio 1988, n. 8 - Serie speciale), ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 79, primo comma, nella parte in cui non consente l'estensione degli effetti dell'adozione legittimante nei confronti dei minori adottati con adozione ordinaria quando la differenza di età tra adottanti e adottato superi i 40 anni.
- (75) Comma così modificato dall'art. 32, L. 28 marzo 2001, n. 149.
- (76) Articolo prima modificato dall'art. 86, D.Lgs. 26 marzo 2001, n. 151 e poi così sostituito dall'art. 38, L. 28 marzo 2001, n. 149.
- (77) Sostituisce l'ultimo comma dell'art. 244 del codice civile.

**Legge 28 marzo 2001, n. 149, Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile\***

**TITOLO I**  
**DIRITTO DEL MINORE**  
**ALLA PROPRIA FAMIGLIA**

**Art. 1**

1. Il titolo della legge 4 maggio 1983, n. 184, di seguito denominata «legge n. 184», è sostituito dal seguente: «Diritto del minore ad una famiglia».

2. La rubrica del Titolo I della legge n. 184 è sostituita dalla seguente: «Principi generali».

3. L'articolo 1 della legge n. 184 è sostituito dal seguente:

«Art. 1. - 1. Il minore ha diritto di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia.

2. Le condizioni di indigenza dei genitori o del genitore esercente la potestà genitoriale non possono essere di ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia. A tal fine a favore della famiglia sono disposti interventi di sostegno e di aiuto.

3. Lo Stato, le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, sostengono, con idonei interventi, nel rispetto della loro autonomia e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, i nuclei familiari a rischio, al fine di prevenire l'abbandono e di consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia. Essi promuovono altresì iniziative di formazione dell'opinione pubblica sull'affidamento e l'adozione e di sostegno

all'attività delle comunità di tipo familiare, organizzano corsi di preparazione ed aggiornamento professionale degli operatori sociali nonché incontri di formazione e preparazione per le famiglie e le persone che intendono avere in affidamento o in adozione minori. I medesimi enti possono stipulare convenzioni con enti o associazioni senza fini di lucro che operano nel campo della tutela dei minori e delle famiglie per la realizzazione delle attività di cui al presente comma.

4. Quando la famiglia non è in grado di provvedere alla crescita e all'educazione del minore, si applicano gli istituti di cui alla presente legge.

5. Il diritto del minore a vivere, crescere ed essere educato nell'ambito di una famiglia è assicurato senza distinzione di sesso, di etnia, di età, di lingua, di religione e nel rispetto della identità culturale del minore e comunque non in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento».

**TITOLO II**  
**AFFIDAMENTO DEL MINORE**

**Art. 2**

1. All'articolo 2 della legge n. 184 sono premesse le seguenti parole: «Titolo I-bis. Dell'affidamento del minore».

2. L'articolo 2 della legge n. 184 è sostituito dal seguente:

\* Pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 26 aprile 2001, n. 96.



«Art. 2. – 1. Il minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, nonostante gli interventi di sostegno e aiuto disposti ai sensi dell'articolo 1, è affidato ad una famiglia, preferibilmente con figli minori, o ad una persona singola, in grado di assicurarli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno.

2. Ove non sia possibile l'affidamento nei termini di cui al comma 1, è consentito l'inserimento del minore in una comunità di tipo familiare o, in mancanza, in un istituto di assistenza pubblico o privato, che abbia sede preferibilmente nel luogo più vicino a quello in cui stabilmente risiede il nucleo familiare di provenienza. Per i minori di età inferiore a sei anni l'inserimento può avvenire solo presso una comunità di tipo familiare.

3. In caso di necessità e urgenza l'affidamento può essere disposto anche senza porre in essere gli interventi di cui all'articolo 1, commi 2 e 3.

4. Il ricovero in istituto deve essere superato entro il 31 dicembre 2006 mediante affidamento ad una famiglia e, ove ciò non sia possibile, mediante inserimento in comunità di tipo familiare caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia.

5. Le regioni, nell'ambito delle proprie competenze e sulla base di criteri stabiliti dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, definiscono gli *standard* minimi dei servizi e dell'assistenza che devono essere forniti dalle comunità di tipo familiare e dagli istituti e verificano periodicamente il rispetto dei medesimi».

#### Art. 3

1. L'articolo 3 della legge n. 184 è sostituito dal seguente:

«Art. 3. – 1. I legali rappresentanti delle comunità di tipo familiare e degli istituti di assistenza pubblici o privati esercitano i poteri tutelari sul minore affidato, secondo le norme del capo I del titolo X del libro primo del codice civile, fino a quando non si provveda alla nomina di un tutore in tutti i casi nei quali l'esercizio della potestà dei genitori o della tutela sia impedito.

2. Nei casi previsti dal comma 1, entro trenta giorni dall'accoglienza del minore, i legali rappresentanti devono proporre istanza per la nomina del tutore. Gli stessi e coloro che prestano anche gratuitamente la propria attività a favore delle comunità di tipo familiare e degli istituti di assistenza pubblici o privati non possono essere chiamati a tale incarico.

3. Nel caso in cui i genitori riprendano l'esercizio della potestà, le comunità di tipo familiare e gli istituti di assistenza pubblici o privati chiedono al giudice tutelare di fissare eventuali limiti o condizioni a tale esercizio».

#### Art. 4

1. L'articolo 4 della legge n. 184 è sostituito dal seguente:

«Art. 4. – 1. L'affidamento familiare è disposto dal servizio sociale locale, previo consenso manifestato dai genitori o dal genitore esercente la potestà, ovvero dal tutore, sentito il minore che ha compiuto gli anni dodici e anche il minore di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento. Il giudice tutelare del luogo ove si trova il minore rende esecutivo il provvedimento con decreto.

2. Ove manchi l'assenso dei genitori esercenti la potestà o del tutore, provvede il tribunale per i minorenni. Si applicano gli articoli 330 e seguenti del codice civile.

3. Nel provvedimento di affidamento familiare devono essere indicate specificatamente le motivazioni di esso, nonché i tempi e i modi dell'esercizio dei poteri riconosciuti all'affidatario, e le modalità attraverso le quali i genitori e gli altri componenti il nucleo familiare possono mantenere i rapporti con il minore.

Deve altresì essere indicato il servizio sociale locale cui è attribuita la responsabilità del programma di assistenza, nonché la vigilanza durante l'affidamento con l'obbligo di tenere costantemente informati il giudice tutelare o il tribunale per i minorenni, a seconda che si tratti di provvedimento emesso ai sensi dei commi 1 o 2. Il servizio sociale locale cui è attribuita la responsabilità del programma di assistenza, nonché la vigilanza durante l'affidamento, deve riferire senza indugio al giudice tutelare o al tribunale per i minorenni del luogo in cui il minore si trova, a seconda che si tratti di provvedimento emesso ai sensi dei commi 1 o 2, ogni evento di particolare rilevanza ed è tenuto a presentare una relazione semestrale sull'andamento del programma di assistenza, sulla sua presumibile ulteriore durata e sull'evoluzione delle condizioni di difficoltà del nucleo familiare di provenienza.

4. Nel provvedimento di cui al comma 3, deve inoltre essere indicato il periodo di presumibile durata dell'affidamento che deve essere rapportabile al complesso di interventi volti al recupero della famiglia d'origine. Tale periodo non può superare la durata di ventiquattro

mesi ed è prorogabile, dal tribunale per i minorenni, qualora la sospensione dell'affidamento rechi pregiudizio al minore.

5. L'affidamento familiare cessa con provvedimento della stessa autorità che lo ha disposto, valutato l'interesse del minore, quando sia venuta meno la situazione di difficoltà temporanea della famiglia d'origine che lo ha determinato, ovvero nel caso in cui la prosecuzione di esso rechi pregiudizio al minore.

6. Il giudice tutelare, trascorso il periodo di durata previsto, ovvero intervenute le circostanze di cui al comma 5, sentiti il servizio sociale locale interessato ed il minore che ha compiuto gli anni dodici e anche il minore di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento, richiede, se necessario, al competente tribunale per i minorenni l'adozione di ulteriori provvedimenti nell'interesse del minore.

7. Le disposizioni del presente articolo si applicano, in quanto compatibili, anche nel caso di minori inseriti presso una comunità di tipo familiare o un istituto di assistenza pubblico o privato».

#### Art. 5

1. L'articolo 5 della legge n. 184 è sostituito dal seguente:

«Art. 5. – 1. L'affidatario deve accogliere presso di sé il minore e provvedere al suo mantenimento e alla sua educazione e istruzione, tenendo conto delle indicazioni dei genitori per i quali non vi sia stata pronuncia ai sensi degli articoli 330 e 333 del codice civile, o del tutore, ed osservando le prescrizioni stabilite dall'autorità affidante. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 316 del codice civile. In ogni caso l'affidatario

esercita i poteri connessi con la potestà parentale in relazione agli ordinari rapporti con la istituzione scolastica e con le autorità sanitarie. L'affidatario deve essere sentito nei procedimenti civili in materia di potestà, di affidamento e di adottabilità relativi al minore affidato.

2. Il servizio sociale, nell'ambito delle proprie competenze, su disposizione del giudice ovvero secondo le necessità del caso, svolge opera di sostegno educativo e psicologico, agevola i rapporti con la famiglia di provenienza ed il rientro nella stessa del minore secondo le modalità più idonee, avvalendosi anche delle competenze professionali delle altre strutture del territorio e dell'opera delle associazioni familiari eventualmente indicate dagli affidatari.

3. Le norme di cui ai commi 1 e 2 si applicano, in quanto compatibili, nel caso di minori ospitati presso una comunità di tipo familiare o che si trovino presso un istituto di assistenza pubblico o privato».

4. Lo Stato, le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze e nei limiti delle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci, intervengono con misure di sostegno e di aiuto economico in favore della famiglia affidataria».

### TITOLO III DELL'ADOZIONE

#### Capo I Disposizioni generali

##### Art. 6

1. L'articolo 6 della legge n. 184 è sostituito dal seguente:  
«Art. 6. - 1. L'adozione è consentita a coniugi uniti in matrimonio da almeno tre anni. Tra i coniugi non de-

ve sussistere e non deve avere avuto luogo negli ultimi tre anni separazione personale neppure di fatto.

2. I coniugi devono essere affettivamente idonei e capaci di educare, istruire e mantenere i minori che intendano adottare.

3. L'età degli adottanti deve superare di almeno diciotto e di non più di quarantacinque anni l'età dell'adottando.

4. Il requisito della stabilità del rapporto di cui al comma 1 può ritenersi realizzato anche quando i coniugi abbiano convissuto in modo stabile e continuativo prima del matrimonio per un periodo di tre anni, nel caso in cui il tribunale per i minorenni accerti la continuità e la stabilità della convivenza, avuto riguardo a tutte le circostanze del caso concreto.

5. I limiti di cui al comma 3 possono essere derogati, qualora il tribunale per i minorenni accerti che dalla mancata adozione derivi un danno grave e non altrimenti evitabile per il minore.

6. Non è preclusa l'adozione quando il limite massimo di età degli adottanti sia superato da uno solo di essi in misura non superiore a dieci anni, ovvero quando essi siano genitori di figli naturali o adottivi dei quali almeno uno sia in età minore, ovvero quando l'adozione riguardi un fratello o una sorella del minore già dagli stessi adottato.

7. Ai medesimi coniugi sono consentite più adozioni anche con atti successivi e costituisce criterio preferenziale ai fini dell'adozione l'aver già adottato un fratello dell'adottando o il fare richiesta di adottare più fratelli, ovvero la disponibilità dichiarata all'adozione di minori che si trovino nelle condizioni indicate dall'articolo 3, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, concernente l'assisten-

za, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate.

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

#### Art. 7

1. L'articolo 7 della legge n. 184 è sostituito dal seguente:

«Art. 7. - 1. L'adozione è consentita a favore dei minori dichiarati in stato di adottabilità ai sensi degli articoli seguenti.

2. Il minore, il quale ha compiuto gli anni quattordici, non può essere adottato se non presta personalmente il proprio consenso, che deve essere manifestato anche quando il minore compia l'età predetta nel corso del procedimento. Il consenso dato può comunque essere revocato sino alla pronuncia definitiva dell'adozione.

3. Se l'adottando ha compiuto gli anni dodici deve essere personalmente sentito; se ha un'età inferiore, deve essere sentito, in considerazione della sua capacità di discernimento».

#### Capo II

##### Della dichiarazione di adottabilità

#### Art. 8

1. L'articolo 8 della legge n. 184 è sostituito dal seguente:

«Art. 8. - 1. Sono dichiarati in stato di adottabilità dal tribunale per i minorenni del distretto nel

quale si trovano, i minori di cui sia accertata la situazione di abbandono perché privi di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi, purché la mancanza di assistenza non sia dovuta a causa di forza maggiore di carattere transitorio.

2. La situazione di abbandono sussiste, sempre che ricorrano le condizioni di cui al comma 1, anche quando i minori si trovino presso istituti di assistenza pubblici o privati o comunità di tipo familiare ovvero siano in affidamento familiare.

3. Non sussiste causa di forza maggiore quando i soggetti di cui al comma 1 rifiutano le misure di sostegno offerte dai servizi sociali locali e tale rifiuto viene ritenuto ingiustificato dal giudice.

4. Il procedimento di adottabilità deve svolgersi fin dall'inizio con l'assistenza legale del minore e dei genitori o degli altri parenti, di cui al comma 2 dell'articolo 10».

#### Art. 9

1. L'articolo 9 della legge n. 184 è sostituito dal seguente:

«Art. 9. - 1. Chiunque ha facoltà di segnalare all'autorità pubblica situazioni di abbandono di minori di età. I pubblici ufficiali, gli incaricati di un pubblico servizio, gli esercenti un servizio di pubblica necessità debbono riferire al più presto al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo in cui il minore si trova sulle condizioni di ogni minore in situazione di abbandono di cui vengano a conoscenza in ragione del proprio ufficio.

2. Gli istituti di assistenza pubblici o privati e le comunità di tipo familiare devono trasmettere semestralmente al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni

renni del luogo ove hanno sede l'elenco di tutti i minori collocati presso di loro con l'indicazione specifica, per ciascuno di essi, della località di residenza dei genitori, dei rapporti con la famiglia e delle condizioni psicofisiche del minore stesso. Il procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, assunte le necessarie informazioni, chiede al tribunale, con ricorso, di dichiarare l'adottabilità di quelli tra i minori segnalati o collocati presso le comunità di tipo familiare o gli istituti di assistenza pubblici o privati o presso una famiglia affidataria, che risultano in situazioni di abbandono, specificandone i motivi.

3. Il procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, che trasmette gli atti al medesimo tribunale con relazione informativa, ogni sei mesi, effettua o dispone ispezioni negli istituti di assistenza pubblici o privati ai fini di cui al comma 2. Può procedere a ispezioni straordinarie in ogni tempo.

4. Chiunque, non essendo parente entro il quarto grado, accoglie stabilmente nella propria abitazione un minore, qualora l'accoglienza si protragga per un periodo superiore a sei mesi, deve, trascorso tale periodo, darne segnalazione al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni. L'omissione della segnalazione può comportare l'inidoneità ad ottenere affidamenti familiari o adottivi e l'incapacità all'ufficio tutelare.

5. Nello stesso termine di cui al comma 4, uguale segnalazione deve essere effettuata dal genitore che affidi stabilmente a chi non sia parente entro il quarto grado il figlio minore per un periodo non inferiore a sei mesi. L'omissione della segnalazione può comportare

la decadenza dalla potestà sul figlio a norma dell'articolo 330 del codice civile e l'apertura della procedura di adottabilità».

#### Art. 10

1. L'articolo 10 della legge n. 184 è sostituito dal seguente:

«Art. 10. – 1. Il presidente del tribunale per i minorenni o un giudice da lui delegato, ricevuto il ricorso di cui all'articolo 9, comma 2, provvede all'immediata apertura di un procedimento relativo allo stato di abbandono del minore. Dispone immediatamente, all'occorrenza, tramite i servizi sociali locali o gli organi di pubblica sicurezza, più approfonditi accertamenti sulle condizioni giuridiche e di fatto del minore, sull'ambiente in cui ha vissuto e vive ai fini di verificare se sussiste lo stato di abbandono.

2. All'atto dell'apertura del procedimento, sono avvertiti i genitori o, in mancanza, i parenti entro il quarto grado che abbiano rapporti significativi con il minore. Con lo stesso atto il presidente del tribunale per i minorenni li invita a nominare un difensore e li informa della nomina di un difensore di ufficio per il caso che essi non vi provvedano. Tali soggetti, assistiti dal difensore, possono partecipare a tutti gli accertamenti disposti dal tribunale, possono presentare istanze anche istruttorie e prendere visione ed estrarre copia degli atti contenuti nel fascicolo previa autorizzazione del giudice.

3. Il tribunale può disporre in ogni momento e fino all'affidamento preadottivo ogni opportuno provvedimento provvisorio nell'interesse del minore, ivi compresi il collocamento temporaneo presso una famiglia o una comunità di tipo familiare, la sospensione della potestà dei geni-

tori sul minore, la sospensione dell'esercizio delle funzioni del tutore e la nomina di un tutore provvisorio.

4. In caso di urgente necessità, i provvedimenti di cui al comma 3 possono essere adottati dal presidente del tribunale per i minorenni o da un giudice da lui delegato.

5. Il tribunale, entro trenta giorni, deve confermare, modificare o revocare i provvedimenti urgenti assunti ai sensi del comma 4. Il tribunale provvede in camera di consiglio con l'intervento del pubblico ministero, sentite tutte le parti interessate ed assunta ogni necessaria informazione. Deve inoltre essere sentito il minore che ha compiuto gli anni dodici e anche il minore di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento. I provvedimenti adottati debbono essere comunicati al pubblico ministero ed ai genitori. Si applicano le norme di cui agli articoli 330 e seguenti del codice civile».

#### Art. 11

1. All'articolo 11, primo comma, della legge n. 184, dopo le parole: «parenti entro il quarto grado» sono inserite le seguenti: «che abbiano rapporti significativi con il minore».

#### Art. 12

1. All'articolo 12, quinto comma, della legge n. 184, le parole «ai sensi del secondo comma dell'articolo 10» sono sostituite dalle seguenti: «ai sensi del comma 3 dell'articolo 10».

#### Art. 13

1. L'articolo 14 della legge n. 184 è sostituito dal seguente:  
«Art. 14. – 1. Il tribunale per i minorenni può disporre, prima della dichiarazione di adottabilità, la sospensione del procedimento,

quando da particolari circostanze emerse dalle indagini effettuate risulta che la sospensione può riuscire utile nell'interesse del minore. In tal caso la sospensione è disposta con ordinanza motivata per un periodo non superiore a un anno.  
2. La sospensione è comunicata ai servizi sociali locali competenti perché adottino le iniziative opportune».

#### Art. 14

1. L'articolo 15 della legge n. 184 è sostituito dal seguente:

«Art. 15. – 1. A conclusione delle indagini e degli accertamenti previsti dagli articoli precedenti, ove risulti la situazione di abbandono di cui all'articolo 8, lo stato di adottabilità del minore è dichiarato dal tribunale per i minorenni quando:

- a) i genitori ed i parenti convocati ai sensi degli articoli 12 e 13 non si sono presentati senza giustificato motivo;
- b) l'audizione dei soggetti di cui alla lettera a) ha dimostrato il persistere della mancanza di assistenza morale e materiale e la non disponibilità ad ovviarvi;
- c) le prescrizioni impartite ai sensi dell'articolo 12 sono rimaste inadempite per responsabilità dei genitori.

2. La dichiarazione dello stato di adottabilità del minore è disposta dal tribunale per i minorenni in camera di consiglio con sentenza, sentito il pubblico ministero, nonché il rappresentante dell'istituto di assistenza pubblico o privato o della comunità di tipo familiare presso cui il minore è collocato o la persona cui egli è affidato. Devono essere, parimenti, sentiti il tutore, ove esista, ed il minore che abbia compiuto gli anni dodici e anche il minore di età inferiore, in conside-

razione della sua capacità di discernimento.

3. La sentenza è notificata per esteso al pubblico ministero, ai genitori, ai parenti indicati nel primo comma dell'articolo 12, al tutore, nonché al curatore speciale ove esistano, con contestuale avviso agli stessi del loro diritto di proporre impugnazione nelle forme e nei termini di cui all'articolo 17».

#### Art. 15

1. L'articolo 16 della legge n. 184 è sostituito dal seguente:

«Art. 16. – 1. Il tribunale per i minorenni, esaurita la procedura prevista nei precedenti articoli e qualora ritenga che non sussistano i presupposti per la pronuncia per lo stato di adottabilità dichiara che non vi è luogo a provvedere.

2. La sentenza è notificata per esteso al pubblico ministero, ai genitori, ai parenti indicati nel primo comma dell'articolo 12, nonché al tutore e al curatore speciale ove esistano. Il tribunale per i minorenni adotta i provvedimenti opportuni nell'interesse del minore.

3. Si applicano gli articoli 330 e seguenti del codice civile».

#### Art. 16

1. L'articolo 17 della legge n. 184 è sostituito dal seguente:

«Art. 17. – 1. Avverso la sentenza il pubblico ministero e le altre parti possono proporre impugnazione avanti la Corte d'appello, sezione per i minorenni, entro trenta giorni dalla notificazione. La Corte, sentite le parti e il pubblico ministero ed effettuato ogni altro opportuno accertamento, pronuncia sentenza in camera di consiglio e provvede al deposito della stessa in cancelleria, entro quindici giorni dalla pronuncia. La

sentenza è notificata d'ufficio al pubblico ministero e alle altre parti.

2. Avverso la sentenza della Corte d'appello è ammesso ricorso per Cassazione, entro trenta giorni dalla notificazione, per i motivi di cui ai numeri 3, 4 e 5 del primo comma dell'articolo 360 del codice di procedura civile. Si applica altresì il secondo comma dello stesso articolo.

3. L'udienza di discussione dell'appello e del ricorso deve essere fissata entro sessanta giorni dal deposito dei rispettivi atti introduttivi».

#### Art. 17

1. L'articolo 18 della legge n. 184 è sostituito dal seguente:

«Art. 18. – 1. La sentenza definitiva che dichiara lo stato di adottabilità è trascritta, a cura del cancelliere del tribunale per i minorenni, su apposito registro conservato presso la cancelleria del tribunale stesso. La trascrizione deve essere effettuata entro il decimo giorno successivo a quello della comunicazione che la sentenza di adottabilità è divenuta definitiva. A questo effetto, il cancelliere del giudice dell'impugnazione deve inviare immediatamente apposita comunicazione al cancelliere del tribunale per i minorenni».

#### Art. 18

1. L'articolo 21 della legge n. 184 è sostituito dal seguente:

«Art. 21. – 1. Lo stato di adottabilità cessa altresì per revoca, nell'interesse del minore, in quanto siano venute meno le condizioni di cui all'articolo 8, comma 1, successivamente alla sentenza di cui al comma 2 dell'articolo 15.

2. La revoca è pronunciata dal tribunale per i minorenni d'ufficio o su istanza del pubblico ministero, dei genitori, del tutore.

3. Il tribunale provvede in camera di consiglio, sentito il pubblico ministero.

4. Nel caso in cui sia in atto l'affidamento preadottivo, lo stato di adottabilità non può essere revocato».

### Capo III Dell'affidamento preadottivo

#### Art. 19

1. L'articolo 22 della legge n. 184 è sostituito dal seguente:

«Art. 22. – 1. Coloro che intendono adottare devono presentare domanda al tribunale per i minorenni, specificando l'eventuale disponibilità ad adottare più fratelli ovvero minori che si trovino nelle condizioni indicate dall'articolo 3, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, concernente l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate. È ammissibile la presentazione di più domande anche successive a più tribunali per i minorenni, purché in ogni caso se ne dia comunicazione a tutti i tribunali precedentemente aditi. I tribunali cui la domanda è presentata possono richiedere copia degli atti di parte ed istruttori, relativi ai medesimi coniugi, agli altri tribunali; gli atti possono altresì essere comunicati d'ufficio. La domanda decade dopo tre anni dalla presentazione e può essere rinnovata.

2. In ogni momento a coloro che intendono adottare devono essere fornite, se richieste, notizie sullo stato del procedimento.

3. Il tribunale per i minorenni, accertati previamente i requisiti di cui all'articolo 6, dispone l'esecuzione delle adeguate indagini di cui al comma 4, ricorrendo ai servizi socio-assistenziali degli enti locali singoli o associati, nonché avvalen-

dosi delle competenti professionalità delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere, dando precedenza nella istruttoria alle domande dirette all'adozione di minori di età superiore a cinque anni o con handicap accertato ai sensi dell'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104.

4. Le indagini, che devono essere tempestivamente avviate e concludersi entro centoventi giorni, riguardano in particolare la capacità di educare il minore, la situazione personale ed economica, la salute, l'ambiente familiare dei richiedenti, i motivi per i quali questi ultimi desiderano adottare il minore. Con provvedimento motivato, il termine entro il quale devono concludersi le indagini può essere prorogato una sola volta e per non più di centoventi giorni.

5. Il tribunale per i minorenni, in base alle indagini effettuate, sceglie tra le coppie che hanno presentato domanda quella maggiormente in grado di corrispondere alle esigenze del minore.

6. Il tribunale per i minorenni, in camera di consiglio, sentiti il pubblico ministero, gli ascendenti dei richiedenti ove esistano, il minore che abbia compiuto gli anni dodici e anche il minore di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento, omessa ogni altra formalità di procedura, dispone, senza indugio, l'affidamento preadottivo, determinandone le modalità con ordinanza. Il minore che abbia compiuto gli anni quattordici deve manifestare espresso consenso all'affidamento alla coppia prescelta.

7. Il tribunale per i minorenni deve in ogni caso informare i richiedenti sui fatti rilevanti, relativi al minore, emersi dalle indagini. Non può essere disposto l'affidamento di uno



solo di più fratelli, tutti in stato di adottabilità, salvo che non sussistano gravi ragioni. L'ordinanza è comunicata al pubblico ministero, ai richiedenti ed al tutore. Il provvedimento di affidamento preadottivo è immediatamente, e comunque non oltre dieci giorni, annotato a cura del cancelliere a margine della trascrizione di cui all'articolo 18.

8. Il tribunale per i minorenni vigila sul buon andamento dell'affidamento preadottivo avvalendosi anche del giudice tutelare e dei servizi locali sociali e consultoriali. In caso di accertate difficoltà, convoca, anche separatamente, gli affidatari e il minore, alla presenza, se del caso, di uno psicologo, al fine di valutare le cause all'origine delle difficoltà. Ove necessario, dispone interventi di sostegno psicologico e sociale».

#### Art. 20

1. L'articolo 23 della legge n. 184 è sostituito dal seguente:

«Art. 23. – 1. L'affidamento preadottivo è revocato dal tribunale per i minorenni d'ufficio o su istanza del pubblico ministero o del tutore o di coloro che esercitano la vigilanza di cui all'articolo 22, comma 8, quando vengano accertate difficoltà di idonea convivenza ritenute non superabili. Il provvedimento relativo alla revoca è adottato dal tribunale per i minorenni, in camera di consiglio, con decreto motivato. Debbono essere sentiti, oltre al pubblico ministero ed al presentatore dell'istanza di revoca, il minore che abbia compiuto gli anni dodici e anche il minore di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento, gli affidatari, il tutore e coloro che abbiano svolto attività di vigilanza o di sostegno.

2. Il decreto è comunicato al pub-

blico ministero, al presentatore dell'istanza di revoca, agli affidatari ed al tutore. Il decreto che dispone la revoca dell'affidamento preadottivo è annotato a cura del cancelliere entro dieci giorni a margine della trascrizione di cui all'articolo 18.

3. In caso di revoca, il tribunale per i minorenni adotta gli opportuni provvedimenti temporanei in favore del minore ai sensi dell'articolo 10, comma 3. Si applicano gli articoli 330 e seguenti del codice civile».

#### Capo IV

#### Della dichiarazione di adozione

#### Art. 21

1. L'articolo 25 della legge n. 184 è sostituito dal seguente:

«Art. 25. – 1. Il tribunale per i minorenni che ha dichiarato lo stato di adottabilità, decorso un anno dall'affidamento, sentiti i coniugi adottanti, il minore che abbia compiuto gli anni dodici e il minore di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento, il pubblico ministero, il tutore e coloro che abbiano svolto attività di vigilanza o di sostegno, verifica che ricorrano tutte le condizioni previste dal presente capo e, senza altra formalità di procedura, provvede sull'adozione con sentenza in camera di consiglio, decidendo di fare luogo o di non fare luogo all'adozione. Il minore che abbia compiuto gli anni quattordici deve manifestare espresso consenso all'adozione nei confronti della coppia prescelta.

2. Qualora la domanda di adozione venga proposta da coniugi che hanno discendenti legittimi o legittimati, questi, se maggiori degli anni quattordici, debbono essere sentiti.

3. Nell'interesse del minore il termine di cui al comma 1 può essere prorogato di un anno, d'ufficio o su

domanda dei coniugi affidatari, con ordinanza motivata.

4. Se uno dei coniugi muore o diviene incapace durante l'affidamento preadottivo, l'adozione, nell'interesse del minore, può essere ugualmente disposta ad istanza dell'altro coniuge nei confronti di entrambi, con effetto, per il coniuge deceduto, dalla data della morte.

5. Se nel corso dell'affidamento preadottivo interviene separazione tra i coniugi affidatari, l'adozione può essere disposta nei confronti di uno solo o di entrambi, nell'esclusivo interesse del minore, qualora il coniuge o i coniugi ne facciano richiesta.

6. La sentenza che decide sull'adozione è comunicata al pubblico ministero, ai coniugi adottanti ed al tutore.

7. Nel caso di provvedimento negativo viene meno l'affidamento preadottivo ed il tribunale per i minorenni assume gli opportuni provvedimenti temporanei in favore del minore ai sensi dell'articolo 10, comma 3. Si applicano gli articoli 330 e seguenti del codice civile».

#### Art. 22

1. L'articolo 26 della legge n. 184 è sostituito dal seguente:

«Art. 26. – 1. Avverso la sentenza che dichiara se fare luogo o non fare luogo all'adozione, entro trenta giorni dalla notifica, può essere proposta impugnazione davanti alla sezione per i minorenni della Corte d'appello da parte del pubblico ministero, dagli adottanti e dal tutore del minore. La Corte d'appello, sentite le parti ed esperito ogni accertamento ritenuto opportuno, pronuncia sentenza. La sentenza è notificata d'ufficio alle parti per esteso.

2. Avverso la sentenza della Corte d'appello è ammesso ricorso per

Cassazione, che deve essere proposto entro trenta giorni dalla notifica della stessa, solo per i motivi di cui al primo comma, numero 3, dell'articolo 360 del codice di procedura civile.

3. L'udienza di discussione dell'appello e del ricorso per Cassazione deve essere fissata entro sessanta giorni dal deposito dei rispettivi atti introduttivi.

4. La sentenza che pronuncia l'adozione, divenuta definitiva, è immediatamente trascritta nel registro di cui all'articolo 18 e comunicata all'ufficiale dello stato civile che la annota a margine dell'atto di nascita dell'adottato. A questo effetto, il cancelliere del giudice dell'impugnazione deve immediatamente dare comunicazione della definitività della sentenza al cancelliere del tribunale per i minorenni.

5. Gli effetti dell'adozione si producono dal momento della definitività della sentenza».

#### Art. 23

1. All'articolo 27, secondo comma, della legge n. 184, le parole «ai sensi dell'articolo 25, quinto comma» sono sostituite dalle seguenti «ai sensi dell'articolo 25, comma 5».

#### Art. 24

1. L'articolo 28 della legge n. 184 è sostituito dal seguente:

«Art. 28. – 1. Il minore adottato è informato di tale sua condizione ed i genitori adottivi vi provvedono nei modi e termini che essi ritengono più opportuni.

2. Qualunque attestazione di stato civile riferita all'adottato deve essere rilasciata con la sola indicazione del nuovo cognome e con l'esclusione di qualsiasi riferimento alla paternità e alla maternità del minore e

dell'annotazione di cui all'articolo 26, comma 4.

3. L'ufficiale di stato civile, l'ufficiale di anagrafe e qualsiasi altro ente pubblico o privato, autorità o pubblico ufficio debbono rifiutarsi di fornire notizie, informazioni, certificazioni, estratti o copie dai quali possa comunque risultare il rapporto di adozione, salvo autorizzazione espressa dell'autorità giudiziaria. Non è necessaria l'autorizzazione qualora la richiesta provenga dall'ufficiale di stato civile, per verificare se sussistano impedimenti matrimoniali.

4. Le informazioni concernenti l'identità dei genitori biologici possono essere fornite ai genitori adottivi, quali esercenti la potestà dei genitori, su autorizzazione del tribunale per i minorenni, solo se sussistono gravi e comprovati motivi. Il tribunale accerta che l'informazione sia preceduta e accompagnata da adeguata preparazione e assistenza del minore. Le informazioni possono essere fornite anche al responsabile di una struttura ospedaliera o di un presidio sanitario, ove ricorrono i presupposti della necessità e della urgenza e vi sia grave pericolo per la salute del minore.

5. L'adottato, raggiunta l'età di venticinque anni, può accedere a informazioni che riguardano la sua origine e l'identità dei propri genitori biologici. Può farlo anche raggiunta la maggiore età, se sussistono gravi e comprovati motivi attinenti alla sua salute psico-fisica. L'istanza deve essere presentata al tribunale per i minorenni del luogo di residenza.

6. Il tribunale per i minorenni procede all'audizione delle persone di cui ritenga opportuno l'ascolto; assume tutte le informazioni di carattere sociale e psicologico, al fine di valutare che l'accesso alle notizie di cui al comma 5 non com-

porti grave turbamento all'equilibrio psico-fisico del richiedente. Definita l'istruttoria, il tribunale per i minorenni autorizza con decreto l'accesso alle notizie richieste.

7. L'accesso alle informazioni non è consentito se l'adottato non sia stato riconosciuto alla nascita dalla madre naturale e qualora anche uno solo dei genitori biologici abbia dichiarato di non voler essere nominato, o abbia manifestato il consenso all'adozione a condizione di rimanere anonimo.

8. Fatto salvo quanto previsto dai commi precedenti, l'autorizzazione non è richiesta per l'adottato maggiore di età quando i genitori adottivi sono deceduti o divenuti irreperibili».

## TITOLO IV

### DELL'ADOZIONE IN CASI PARTICOLARI

#### Capo I

#### Dell'adozione in casi particolari e i suoi effetti

##### Art. 25

1. L'articolo 44 della legge n. 184 è sostituito dal seguente:

«Art. 44. – 1. I minori possono essere adottati anche quando non ricorrono le condizioni di cui al comma 1 dell'articolo 7:

- a) da persone unite al minore da vincolo di parentela fino al sesto grado o da preesistente rapporto stabile e duraturo, quando il minore sia orfano di padre e di madre;
- b) dal coniuge nel caso in cui il minore sia figlio anche adottivo dell'altro coniuge;
- c) quando il minore si trovi nelle condizioni indicate dall'articolo 3, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, e sia orfano di padre e di madre;

- d) quando vi sia la constatata impossibilità di affidamento preadottivo.
2. L'adozione, nei casi indicati nel comma 1, è consentita anche in presenza di figli legittimi.
3. Nei casi di cui alle lettere a), c), e d) del comma 1 l'adozione è consentita, oltre che ai coniugi, anche a chi non è coniugato. Se l'adottante è persona coniugata e non separata, l'adozione può essere tuttavia disposta solo a seguito di richiesta da parte di entrambi i coniugi.
4. Nei casi di cui alle lettere a) e d) del comma 1 l'età dell'adottante deve superare di almeno diciotto anni quella di coloro che egli intende adottare».

#### Art. 26

1. L'articolo 45 della legge n. 184 è sostituito dal seguente:  
«Art. 45. – 1. Nel procedimento di adozione nei casi previsti dall'articolo 44 si richiede il consenso dell'adottante e dell'adottando che abbia compiuto il quattordicesimo anno di età.
2. Se l'adottando ha compiuto gli anni dodici deve essere personalmente sentito; se ha una età inferiore, deve essere sentito, in considerazione della sua capacità di discernimento.
3. In ogni caso, se l'adottando non ha compiuto gli anni quattordici, l'adozione deve essere disposta dopo che sia stato sentito il suo legale rappresentante.
4. Quando l'adozione deve essere disposta nel caso previsto dall'articolo 44, comma 1, lettera c), deve essere sentito il legale rappresentante dell'adottando in luogo di questi, se lo stesso non può esserlo o non può prestare il proprio consenso ai sensi del presente articolo a causa delle sue condizioni di minorazione».

#### Art. 27

1. L'articolo 47 della legge n. 184 è sostituito dal seguente:  
«Art. 47. – 1. L'adozione produce i suoi effetti dalla data della sentenza che la pronuncia. Finché la sentenza non è emanata, tanto l'adottante quanto l'adottando possono revocare il loro consenso.
2. Se uno dei coniugi muore dopo la prestazione del consenso e prima della emanazione della sentenza, si può procedere, su istanza dell'altro coniuge, al compimento degli atti necessari per l'adozione.
3. Se l'adozione è ammessa, essa produce i suoi effetti dal momento della morte dell'adottante».

#### Art. 28

1. L'articolo 49 della legge n. 184 è sostituito dal seguente:  
«Art. 49. – 1. L'adottante deve fare l'inventario dei beni dell'adottato e trasmetterlo al giudice tutelare entro trenta giorni dalla data della comunicazione della sentenza di adozione. Si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni contenute nella sezione III del capo I del titolo X del libro primo del codice civile.
2. L'adottante che omette di fare l'inventario nel termine stabilito o fa un inventario infedele può essere privato dell'amministrazione dei beni dal giudice tutelare, salvo l'obbligo del risarcimento dei danni».

#### Capo II

##### Delle forme dell'adozione in casi particolari

#### Art. 29

1. La lettera a) del terzo comma dell'articolo 57 della legge n. 184 è sostituita dalla seguente:  
«a) l'idoneità affettiva e la capacità di educare e istruire il minore, la si-

tuazione personale ed economica, la salute, l'ambiente familiare degli adottanti».

## TITOLO V MODIFICHE AL TITOLO VIII DEL LIBRO PRIMO DEL CODICE CIVILE

### Art. 30

1. L'articolo 313 del codice civile è sostituito dal seguente:

«Art. 313. - (*Provvedimento del tribunale*) – Il tribunale, in camera di consiglio, sentito il pubblico ministero e omessa ogni altra formalità di procedura, provvede con sentenza decidendo di far luogo o non far luogo alla adozione.

L'adottante, il pubblico ministero, l'adottando, entro trenta giorni dalla comunicazione, possono proporre impugnazione avanti la Corte d'appello, che decide in camera di consiglio, sentito il pubblico ministero».

### Art. 31

1. L'articolo 314 del codice civile è sostituito dal seguente:

«Art. 314. - (*Pubblicità*) – La sentenza definitiva che pronuncia l'adozione è trascritta a cura del cancelliere del tribunale competente, entro il decimo giorno successivo a quello della relativa comunicazione, da effettuarsi non oltre cinque giorni dal deposito, da parte del cancelliere del giudice dell'impugnazione, su apposito registro e comunicata all'ufficiale di stato civile per l'annotazione a margine dell'atto di nascita dell'adottato.

Con la procedura di cui al primo comma deve essere altresì trascritta ed annotata la sentenza di revoca della adozione, passata in giudicato. L'autorità giudiziaria può inoltre ordinare la pubblicazione della sentenza che pronuncia l'adozione o

della sentenza di revoca nei modi che ritiene opportuni».

## TITOLO VI NORME FINALI, PENALI E TRANSITORIE

### Art. 32

1. All'articolo 35, comma 4, della legge n. 184, le parole: «può essere sentito ove sia opportuno e» sono sostituite dalle seguenti: «deve essere sentito».

2. All'articolo 52, secondo comma, della legge n. 184, le parole: «e, se opportuno, anche di età inferiore» sono sostituite dalle seguenti: «e anche di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento».

3. All'articolo 79, terzo comma, della legge n. 184, le parole: «, se opportuno,» sono sostituite dalle seguenti: «, in considerazione della loro capacità di discernimento,».

### Art. 33

1. All'articolo 43, primo comma, della legge n. 184, le parole: «di cui al sesto, settimo e ottavo comma dell'articolo 9» sono sostituite dalle seguenti: «di cui ai commi 4 e 5 dell'articolo 9».

### Art. 34

1. L'articolo 70 della legge n. 184 è sostituito dal seguente:

«Art. 70. – 1. I pubblici ufficiali o gli incaricati di un pubblico servizio che omettono di riferire alla procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni sulle condizioni di ogni minore in situazione di abbandono di cui vengano a conoscenza in ragione del proprio ufficio, sono puniti ai sensi dell'articolo 328 del codice penale. Gli esercenti un servizio di pubblica necessità sono puniti con la pena della reclusione fi-

no ad un anno o con la multa da lire 500.000 a lire 2.500.000.

2. I rappresentanti degli istituti di assistenza pubblici o privati che omettono di trasmettere semestralmente alla procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni l'elenco di tutti i minori ricoverati o assistiti, ovvero forniscono informazioni inesatte circa i rapporti familiari concernenti i medesimi, sono puniti con la pena della reclusione fino ad un anno o con la multa da lire 500.000 a lire 5.000.000».

#### Art. 35

1. Il primo comma dell'articolo 71 della legge n. 184 è sostituito dal seguente:

«Chiunque, in violazione delle norme di legge in materia di adozione, affida a terzi con carattere definitivo un minore, ovvero lo avvia all'estero perché sia definitivamente affidato, è punito con la reclusione da uno a tre anni».

2. Il sesto comma dell'articolo 71 della legge n. 184 è sostituito dal seguente:

«Chiunque svolga opera di mediazione al fine di realizzare l'affidamento di cui al primo comma è punito con la reclusione fino ad un anno o con multa da lire 500.000 a lire 5.000.000.»

#### Art. 36

1. Il primo comma dell'articolo 73 della legge n. 184 è sostituito dal seguente:

«Chiunque essendone a conoscenza in ragione del proprio ufficio fornisce qualsiasi notizia atta a rintracciare un minore nei cui confronti sia stata pronunciata adozione o rivela in qualsiasi modo notizie circa lo stato di figlio legittimo per adozione è punito con la reclusione fino

a sei mesi o con la multa da lire 200.000 a lire 2.000.000».

#### Art. 37

1. All'articolo 330, secondo comma, del codice civile, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «ovvero l'allontanamento del genitore o convivente che maltratta o abusa del minore».

2. All'articolo 333, primo comma, del codice civile, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «ovvero l'allontanamento del genitore o convivente che maltratta o abusa del minore».

3. All'articolo 336 del codice civile è aggiunto, in fine, il seguente comma: «Per i provvedimenti di cui ai commi precedenti, i genitori e il minore sono assistiti da un difensore, anche a spese dello Stato nei casi previsti dalla legge».

#### Art. 38

1. L'articolo 80 della legge n. 184 è sostituito dal seguente:

«Art. 80. – 1. Il giudice, se del caso ed anche in relazione alla durata dell'affidamento, può disporre che gli assegni familiari e le prestazioni previdenziali relative al minore siano erogati temporaneamente in favore dell'affidatario.

2. Le disposizioni di cui all'articolo 12 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, all'articolo 6 della legge 9 dicembre 1977, n. 903, e alla legge 8 marzo 2000, n. 53, si applicano anche agli affidatari di cui al comma 1.

3. Alle persone affidatarie si estendono tutti i benefici in tema di astensione obbligatoria e facoltativa dal lavoro, di permessi per malattia,

di riposi giornalieri, previsti per i genitori biologici.

4. Le regioni determinano le condizioni e modalità di sostegno alle famiglie, persone e comunità di tipo familiare che hanno minori in affidamento, affinché tale affidamento si possa fondare sulla disponibilità e l'idoneità all'accoglienza indipendentemente dalle condizioni economiche».

#### Art. 39

1. Dopo i primi due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge e successivamente con cadenza triennale, il Ministro della giustizia e il Ministro per la solidarietà sociale, di concerto con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nell'ambito delle rispettive competenze, trasmettono al Parlamento una relazione sullo stato di attuazione della presente legge, al fine di verificarne la funzionalità in relazione alle finalità perseguite e la rispondenza all'interesse del minore, in particolare per quanto attiene all'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 6, commi 3 e 5, della legge 4 maggio 1983, n. 184, come sostituito dall'articolo 6 della presente legge.

#### Art. 40

1. Per le finalità perseguite dalla presente legge è istituita, entro e non oltre centottanta giorni dalla

data della sua entrata in vigore, anche con l'apporto dei dati forniti dalle singole regioni, presso il Ministero della giustizia, una banca dati relativa ai minori dichiarati adottabili, nonché ai coniugi aspiranti all'adozione nazionale e internazionale, con indicazione di ogni informazione atta a garantire il miglior esito del procedimento. I dati riguardano anche le persone singole disponibili all'adozione in relazione ai casi di cui all'articolo 44 della legge 4 maggio 1983, n. 184, come sostituito dall'articolo 25 della presente legge.

2. La banca dati è resa disponibile, attraverso una rete di collegamento, a tutti i tribunali per i minorenni e deve essere periodicamente aggiornata con cadenza trimestrale.

3. Con regolamento del Ministro della giustizia sono disciplinate le modalità di attuazione e di organizzazione della banca dati, anche per quanto attiene all'adozione dei dispositivi necessari per la sicurezza e la riservatezza dei dati.

4. Dall'attuazione del presente articolo non debbono derivare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

#### Art. 41

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

## Documento per la stesura di un Piano di interventi per rendere possibile la chiusura degli istituti per minori entro il 2006\*

### PREMESSA

Il Piano Nazionale di Azioni e di interventi per la tutela e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva statuisce che «Gli interventi di politica sociale che vogliono favorire la condizione dei minori si devono collocare innanzitutto in una prospettiva di sostegno alla famiglia nella sua duplice veste di istituzione e nucleo vitale di socialità per la semplice considerazione che essa costituisce il luogo primario della formazione dell'identità e della crescita del bambino. Favorire la famiglia significa di per sé favorire l'infanzia, prevenire quindi possibili disagi e ottimizzare risorse economiche e sociali che altrimenti inevitabilmente si rischia di disperdere.

In questo senso diventa prioritaria la promozione di politiche sociali esplicitamente dirette al sostegno della famiglia in quanto tale secondo un'ottica non più assistenziale, riparatoria e sostitutiva (aiuti a famiglie povere, "assenti" o inadeguate), ma promozionale e preventiva, tesa a rendere compatibile la scelta del fare famiglia con le più generali strategie di realizzazione degli obiettivi di vita dei singoli individui» [...] «Tutto ciò, inoltre, va a rafforzare la piena attuazione della legge 28 marzo 2001,

n. 149 che prevede che, innanzitutto, siano predisposte forme di aiuto per tutelare la permanenza positiva del minore nel nucleo familiare di origine (data la necessità di ogni bambino di sentirsi figlio) valorizzando in tal senso anche la rete parentale adeguatamente sostenuta, attraverso lo stesso ammontare di mezzi economici che un Ente Locale spenderebbe per l'eventuale inserimento del minore in comunità.

Laddove non è sufficiente l'aiuto alla famiglia, occorre privilegiare l'affidamento familiare, diurno o residenziale, ricentrando l'esperienza educativa nell'intervento di affido; poiché è una famiglia che lo realizza, il compito principale della famiglia è quello educativo.

Oltre a sostenere le famiglie "normali", bisogna pensare a progetti sperimentali e a percorsi di aiuto per la famiglia di origine. Senza di essi, non è possibile pensare al rientro in famiglia dei bambini o alla loro deistituzionalizzazione.

Sarà un dato di qualità e di pregnanza sociale se nel nostro Paese, nei prossimi anni, aumenterà il numero di famiglie non solo disponibili all'affido, ma anche ad essere soggetto protagonista di un'opera e una struttura di accoglienza diurna e/o residenziale».

\* Documento presentato il 16 marzo 2004 alla riunione plenaria dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza dal Gruppo di monitoraggio permanente sulla chiusura degli istituti entro il 31 dicembre 2006. Il Gruppo è stato costituito presso l'Osservatorio nazionale il 2 ottobre 2002 con lo scopo di elaborare un piano straordinario in base a quanto previsto dalla legge 149/2001, tenuto conto della riforma del titolo V della Costituzione e ai sensi del Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2004.



Per l'attuazione di una tale complessa politica il Piano indica quale via innovativa che la famiglia deve essere protagonista nelle iniziative che la riguardano e l'intervento del settore pubblico deve poterle consentire di «decidere le soluzioni nelle situazioni di disagio, diventando soggetto attivo di fronte ai propri bisogni».

E proprio dalla «famiglia e con la collaborazione della famiglia che lo stato può partire per la realizzazione di una nuova politica per l'infanzia».

Nell'ambito di una cultura che trova le sue radici nel principio di sussidiarietà orizzontale occorre prevedere una organizzazione dei servizi alla persona e quindi un modo di intendere la solidarietà sociale nelle relazioni al servizio della persona stessa che realizzino in maniera ancora più efficace la sussidiarietà.

Il rapporto tra Ente pubblico e la realtà del terzo settore supera sia l'idea di integrazione-valorizzazione (in cui il pubblico decide quali spazi debba occupare il privato sociale) sia l'idea di supplenza (in cui il privato sociale interviene laddove e fintanto non arriva il pubblico).

#### LA CHIUSURA DEGLI ISTITUTI ENTRO IL 2006

Questi principi devono informare anche l'attivazione di «strumenti adeguati a livello legislativo e di intervento finanziario per uno specifico "Piano di interventi per rendere possibile la chiusura degli Istituti per minori entro il 2006". A tal fine si è

costituito dentro l'Osservatorio per l'Infanzia e l'Adolescenza un gruppo permanente di monitoraggio per valutare, nello spirito della legge 149/01 e della Riforma del Titolo V della Costituzione, l'opportunità della costituzione di adeguate dotazioni finanziarie a partire dall'anno 2005 e per avviare, di concerto con le Regioni, considerate le peculiarità territoriali, programmi e interventi alternativi all'istituzionalizzazione».

Tali programmi e interventi devono sviluppare esperienze innovative di accoglienza familiare e risposte integrative/sostitutive alla famiglia non idonea.

Cardini dell'intervento globale sono i principi della Convenzione sui diritti del fanciullo, ed in particolare del superiore interesse del fanciullo, il principio del diritto del minore alla famiglia, secondo le priorità di intervento sancite dalla legge 184/1983, così come modificata dalla legge 149/2001, il principio dell'appropriatezza nella scelta dell'alternativa e della professionalità delle soluzioni che tengano conto dell'importanza per il bambino del modello di attaccamento. Il Piano dovrà indicare complessivamente le fasi di attuazione del Piano suddivise per anno: 2005 e 2006.

Gli attori di questo complesso processo sono lo Stato, le Regioni, gli Enti Locali, il Terzo Settore ed in particolare le Associazioni Familiari. In particolare per l'attuazione del Piano per la chiusura degli istituti l'Osservatorio per l'Infanzia e l'Adolescenza per il monitoraggio della chiusura degli istituti suggerisce le seguenti azioni<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> I servizi sociali territoriali, per ciascuna delle azioni previste dal documento, redigono specifico progetto pedagogico sulla base della valutazione dei bisogni del minore.

## 1 L'AFFIDAMENTO FAMILIARE

### 1.1 Obiettivo generale:

Promuovere l'istituto dell'affidamento familiare in base alle innovazioni e modifiche introdotte dalla legge n. 149/2001, in particolare rendendolo più flessibile ed idoneo alle effettive esigenze di tutela del minore e del suo preminente interesse a vivere in un ambiente sano e sereno e valorizzando reti di famiglie e associazioni di famiglie entro cui la singola famiglia affidataria trova sostegno amicale e professionale (art. 5 comma 1 l. 149/2001).

### 1.2 Obiettivi specifici:

Aumentare il numero degli affidamenti, promuovere azioni di contrasto all'insuccesso dell'affidamento e far crescere una cultura dell'accoglienza con il contributo delle associazioni familiari.

### 1.3 Programmazione di interventi a breve termine:

A livello di Amministrazioni centrali:

- a) Promuovere una campagna di informazione e sensibilizzazione a livello nazionale;
  - b) modificare il sistema di calcolo dell'ISEE, previsto dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 109, basato in alcune realtà sul reddito della famiglia affidataria e non su quello della famiglia di origine;
  - c) rendere effettivamente esenti da qualsiasi "tassa" o altro onere economico le prestazioni sanitarie e socio-assistenziali a favore di minori in affidamento;
  - d) armonizzare la normativa in materia di congedi parentali con le esigenze dei genitori affidatari.
- A livello di Regioni ed EELL:
- e) prevedere la presa in carico della famiglia di origine durante l'affi-

do con progetti personalizzati che prevedano servizi e contributi economici a loro supporto;

- f) promuovere la preparazione delle famiglie disponibili (e idonee) all'affido avvalendosi delle associazioni familiari;
- g) promuovere l'assunzione a livello regionale di delibere in applicazione della legge n. 149/2001 che individuino i ruoli, i compiti e le risorse dei servizi per l'affido, anche al fine di garantire il sostegno e l'aiuto economico alle famiglie previsti dagli artt. 5 e 80 della legge 184/1983 così come modificata dalla legge 149/2001;
- h) promuovere l'investimento in formazione per gli operatori per l'apprendimento di modalità di lavoro con soggetti collettivi (per esempio le associazioni familiari).

### 1.4 Programmazione di interventi a medio termine:

A livello di Amministrazioni centrali:

A livello di Regioni ed EELL:

- a) promuovere a livello regionale l'istituzione dell'anagrafe dei minori in affidamento familiare entro il 31 dicembre 2006;
- b) promuovere a livello regionale l'adozione del vademecum dei diritti e dei doveri delle famiglie affidatarie, con particolare riferimento alla legge n. 53 del 2000;
- c) rendere obbligatorio l'affidamento familiare dei neonati e dei lattanti (0-24 mesi) promuovendo idonei progetti e campagne di sensibilizzazione;
- d) garantire l'aiuto alle famiglie affidatarie attraverso la promozione dei gruppi di famiglie e delle associazioni familiari e la costruzione a livello locale di reti per l'affido;

- e) favorire i “Centri servizi alla famiglia” dislocati sul territorio, prevedendo, dove esistono le risorse umane e associative, la gestione e l’organizzazione dei medesimi dalle realtà sociali impegnate nella difesa del diritto del minore alla famiglia, attivando o incrementando, in tale contesto, anche i Servizi Affidi;
- f) promuovere reti di collaborazione tra associazioni familiari ed EELL per la gestione degli affidi;
- g) prevedere, tra le forme innovative di accoglienza, l’affido alle associazioni familiari per il collocamento in una famiglia affidataria;
- h) coinvolgere gli operatori del mondo della scuola per far fronte ai problemi di inserimento scolastico dei bambini affidati e per promuovere la cultura dell’affido;
- i) programmare e creare prestazioni psico-socio-educative a supporto delle famiglie che scelgono la strada dell’affidamento e dei bambini affidati sia durante il percorso per arrivare all’affido sia nella fase successiva all’accoglienza in famiglia;
- l) prevedere l’erogazione di strumenti (per esempio buoni e voucher) per la fruizione dei servizi di supporto;
- m) implementare negli affidi a parenti verifiche e sostegni in considerazione del rischio che il bambino affidato rimanga in tal caso esposto alle dinamiche familiari che già l’hanno danneggiato;
- n) prevedere nell’affidamento l’attuazione di un progetto concertato tra i servizi sociali, le famiglie affidatarie e le associazioni familiari, qualora ad una di esse la famiglia appartenga.

### 1.5 Programmazione di interventi a lungo termine:

A livello di Amministrazioni centrali:

- a) prevedere sistemi premianti nella ripartizione del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali per le Regioni con più alto tasso di crescita degli affidamenti;
- b) individuare gli indicatori di successo dell’affidamento familiare.

### 1.6 I risultati attesi e gli indicatori di risultato:

- Aumento degli affidi familiari nelle loro diverse tipologie con particolare attenzione agli affidi consensuali;
- aumento dei rientri nella famiglia d’origine;
- riduzione della durata media degli affidi;
- aumento degli affidi dei bambini 0-24 mesi;
- aumento dei centri servizi alla famiglia;
- aumento dei progetti scolastici di sensibilizzazione all’affido all’interno dei POF.

## 2 L’ADOZIONE

### 2.1 Obiettivo generale:

Promuovere l’adozione attraverso la piena attuazione della legge 184/1983 (ed in particolare della lett. a dell’art. 39 bis) in modo da ottemperare correttamente alla disposizione che attribuisce alle Regioni il compito di concorrere «a sviluppare una rete di servizi in grado di svolgere i compiti previsti dalla legge 184/1983».

### 2.2 Obiettivi specifici:

- a) Emanazione, in primo luogo, del regolamento di cui all’art. 40, terzo comma, della legge n.

149/2001 (finora non ancora emanato) in cui venga prevista, per ogni minore dichiarato adottabile e per il quale il Tribunale per i minorenni competente non disponga l'affidamento preadottivo entro 1-2 mesi dalla dichiarazione definitiva dello stato di adottabilità e che non sia già inserito in una famiglia affidataria, una scheda conoscitiva che possa essere trasmessa agli altri Tribunali per i minorenni e a tutte le altre istituzioni competenti, prevedendo il coinvolgimento di gruppi e associazioni, che danno la loro disponibilità a svolgere una azione di sensibilizzazione per trovare una famiglia adeguata alle necessità di questi minori;

- b) sensibilizzare la società civile sull'adozione di minori in situazioni difficili: disabili, affetti da patologie, adolescenti, traumatizzati, minori stranieri non accompagnati e minori provenienti da fallimenti adottivi;
- c) monitorare la situazione dei minori allontanati dalla propria famiglia al fine di verificare la possibilità che siano intervenute le condizioni per l'adottabilità.

### 2.3 Programmazione di interventi a breve termine:

A livello di Amministrazioni centrali:

- a) promuovere una verifica dell'applicazione del D.P.C.M. del 14 febbraio 2001;
- b) promuovere un'indagine campionaria di concerto tra Stato - Regioni - Procure presso i TpM sui minori adottabili e non adottati;

A livello di Regioni ed EELL:

- a) erogare contributi o rimborsi spese per il sostegno alle adozioni cd. difficili (come già previsto per l'affidamento); in particolare assicurare un sostegno economico congruo alle necessità dei genitori adottivi di minori di età superiore ai 12 anni o con handicap grave accertato, erogabile fino al raggiungimento della maggiore età dell'adottato;
- b) promuovere e facilitare l'accesso dei minori traumatizzati ai servizi sanitari, psicologici e sociali, per l'attuazione di idonei interventi a tutela della loro salute mentale.

### 2.4 Programmazione di interventi a medio termine:

A livello di Amministrazioni centrali:

- a) prevedere una regolamentazione per la gestione delle procedure adottive da parte delle coppie straniere attuando nei confronti degli altri paesi ratificanti la legge 476/98, che ratifica Convenzione de l'Aja del 1993 in materia di Adozione Internazionale, in una posizione di reciprocità, sia come paese di accoglienza dei minori stranieri adottati, che di paese di origine dei propri minori adottabili;
- A livello di Regioni ed EELL:
- a) formazione delle famiglie che intendono adottare sensibilizzando alle problematiche dei bambini traumatizzati;
- b) programmazione e attivazione di prestazioni psico-socio-educative a supporto delle famiglie, che scelgono la strada dell'adozione cd. difficile, e dei bambini adottati sia durante il percorso per arrivare all'adozione sia nella

- fase successiva all'accoglienza in famiglia;
- c) prevedere l'erogazione di strumenti (per esempio buoni e voucher) per la fruizione dei servizi di supporto;
  - d) prevedere nei piani regionali una specifica programmazione sui minori;
  - e) coinvolgere gli operatori del mondo della scuola per far fronte ai problemi di inserimento scolastico dei bambini adottati.
- c) promuovere a livello regionale protocolli d'intesa tra Regioni, EELL e Autorità Giudiziarie per i Minorenni (per esempio sulle segnalazioni di minori in presunto stato di adottabilità o sugli affidamenti a rischio giuridico di adozione).

### 2.5 Programmazione di interventi a lungo termine:

A livello di Amministrazioni centrali:

- a) prevedere sistemi premianti nella ripartizione del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali per le Regioni con più alto tasso di crescita delle adozioni difficili;
- b) attuare la disposizione della legge n. 149 del 2001 che prevede l'istituzione della Banca dati dei minori adottabili;

A livello di Regioni ed EELL:

- a) formazione di figure professionali appropriate per il sostegno alle famiglie con adozioni cd. difficili;
- b) promuovere a livello regionale un monitoraggio specifico con l'individuazione di indicatori di misura;

### 2.6 I risultati attesi e gli indicatori di risultato:

- Diminuzione del numero di minori adottabili e non adottati,
- aumento del numero delle adozioni cd. difficili,
- aumento delle adozioni dei bambini di età superiore ai sei anni.

## 3 LE FORME COMPLEMENTARI DI ACCOGLIENZA FAMILIARE

### 3.1 Obiettivi generali

- a) Promuovere, accanto all'adozione e all'affido, forme complementari di accoglienza familiare;
- b) garantire a tale accoglienza complementare caratteristiche di stabilità e di forza dei legami;
- c) avviare a tale accoglienza familiare complementare le situazioni difficili e complesse.

### 3.2 Obiettivi specifici

- a) Diffondere lo strumento dell'adozione cd. mite<sup>2</sup> come peculiare applicazione dell'adozione nei

<sup>2</sup> «Una tale prospettiva di adozione è in linea con il recente orientamento di autorevoli sociologi (F. Pocar e P. Ronfani - *La famiglia ed il diritto* - Laterza Bari) che mette in discussione la cultura dell'adozione legittimante. Essi rilevano che tale cultura si fonda sull'assunto che solo la normale famiglia coniugale sarebbe funzionale all'adozione. Perché adeguata alla crescita ed all'educazione dei figli. Al contrario, viene sottolineata la difficoltà attuale di individuare un modello "normale" di famiglia, tenuto conto della diversificazione dei modelli (famiglia legittima, di fatto, monoparentale, adottiva, multi-etnica, della fecondazione assistita, ricostituita, ecc.) e della crescente instabilità dei matrimoni. Viene quindi analizzato il modello della famiglia ricostituita e proposto come esempio della praticabilità di una "plurigenitorialità ordinata", che vede compresenti rapporti di genitoria-

casi particolari<sup>3</sup> prevista dalla quarta ipotesi dell'art. 44 della legge 184/1983<sup>4</sup>.

- b) Promuovere progetti di affidamento familiare, come alternativa all'inserimento in strutture di accoglienza di soggetti in grave difficoltà e/o caratterizzati da un percorso assistenziale particolarmente complesso (es. handicap, psicopatologie, abuso e maltrattamento, precedenti affidi falliti), con la collaborazione di famiglie selezionate e formate,

così come promosse e/o sperimentate in alcune zone con i cd. "servizi famiglie professionali".

### 3.3 Programmazione di interventi a breve termine:

A livello di Amministrazioni centrali:

- a) esplorare ampiamente le possibilità offerte dall'art. 44 d della legge 184/1983, implementando la collaborazione tra Tribunali per i minorenni<sup>5</sup>, Procure per i minorenni<sup>6</sup>, Giudici Tutelari<sup>7</sup>;

---

lità biologica e genitorialità sociale, per contrapporlo a quello dell'adozione legittimante, intesa come adozione forte, che interrompe ogni rapporto tra famiglia biologica e famiglia sociale e che trova un punto di riferimento ideale nella metafora dell'adozione come "seconda nascita" del figlio adottato. [...] Accettando, in conclusione, questa prospettiva dell'adozione non come totale frattura di un precedente sistema familiare e sostituzione con un altro, si prospetta anche l'idea che l'interesse del minore venga tutelato in futuro oltre che da un modello "forte" di adozione, anche da un modello "mite", che conceda maggiore spazio a forme diverse di adozione» (Minori giustizia 1/2003 pag. 254).

<sup>3</sup> La dizione adottata dal Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva per il biennio 2002-2004 ai sensi dell'art. 2 della legge 23 dicembre 1997, n. 451, parte terza, paragrafo 5, lettera c. (G.U. n. 166 del 31 ottobre 2003, pag. 39) è adozione "mite".

<sup>4</sup> La giurisprudenza dei tribunali è concorde nel ritenere che la quarta ipotesi dell'art. 44 si applichi in due casi: a) quando vi sia un rifiuto generale a prendere in affidamento preadottivo un minore abbandonato, che presenti difficoltà d'inserimento per la sua età (di preadolescente o adolescente), o per le deprivazioni subite o per gli handicap di cui è portatore; b) quando il minore abbandonato si trova già presso un'altra famiglia, a cui è legato da un rapporto affettivo solido, tanto che un allontanamento determinerebbe per lui un serio pregiudizio. Essa va ora estendendosi ai casi di affidamento familiare nei quali risulti impossibile il rientro del minore nella famiglia di origine. È di interesse specifico la prassi messa in atto dal Tribunale per i minorenni di Bari, che ha realizzato un servizio di cancelleria ad hoc per l'adozione cd. mite come peculiare applicazione dell'adozione nei casi particolari ex art. 44 legge 184/1983 e ha riorganizzato a tal fine anche il lavoro dei magistrati con variazione tabellare. L'iniziativa ha ottenuto l'approvazione del CSM. Da segnalare anche l'orientamento del Tribunale per i minorenni di Bologna, che procede a una forma di adozione legittimante aperta alla conservazione del rapporto personale con i genitori. Da segnalare anche l'organizzazione del Tribunale per i minorenni di Palermo che ha costituito due gruppi di giudici onorari componenti la Camera di Consiglio per le adozioni, destinando a un gruppo più ristretto le cd. "adozioni semplici" (bambini 0-5 anni senza problemi di patologia) e a un gruppo più ampio le cd. "adozioni complesse" (bambini superiori ai 6 anni e portatori di patologia fisica o psichica) con facoltà di proporre adozioni deboli e affidamento anche a singoli, in stretto collegamento con tutte le risorse territoriali utili e prevedendo un sostegno per il periodo post adottivo dei minori difficili.

<sup>5</sup> Istituzione di gruppi operativi ad hoc.

<sup>6</sup> Segnalazione al Tribunale dei minori in particolare difficoltà conosciuti nell'ambito dell'attività di ispezione negli istituti assistenziali.

<sup>7</sup> Segnalazione tempestiva al Tribunale degli affidi che alla scadenza non si concludono con un ritorno in famiglia di origine.

- b) diffondere le esperienze in atto di sperimentazione dell'adozione cd. mite come peculiare applicazione dell'adozione nei casi particolari ex art. 44 legge 184/83 anche attraverso l'informazione da parte dei Tribunali per i minorenni al grande numero di famiglie idonee all'adozione e prive di collocamento adottivo (specie quelle che hanno fatto domanda di adozione nazionale) su tale forma di adozione cd. mite come possibilità complementare all'adozione legittimante.

- A livello di Regioni ed EELL:
- a) rendere sistematica la collaborazione tra istituzioni pubbliche e privato sociale finalizzata a promuovere lo strumento dell'“affido professionale”, prevedendo idonea copertura finanziaria.

### 3.4 Programmazione di interventi a medio termine

- A livello di Regioni ed EELL:
- a) predisporre corsi di formazione per gli operatori dei servizi socio-sanitari, per indirizzarli alla conoscenza delle forme complementari di accoglienza familiare e al loro appropriato utilizzo in relazione alle specifiche caratteristiche e difficoltà di ogni singolo minore;
  - b) predisporre corsi specifici di formazione degli operatori dei servizi territoriali preposti alla valutazione di idoneità delle aspiranti famiglie adottive, per la conoscenza dello strumento dell'adozione cd. mite come peculiare applicazione dell'adozione nei casi particolari ex art. 44 legge 184/1983 sul quale sensibilizzare le famiglie già in fase di valutazione;

- c) predisporre, anche in collaborazione con le associazioni familiari e di privato sociale corsi di formazione per le famiglie che si propongono per l'affido e l'adozione che introducano alla conoscenza delle forme complementari di accoglienza familiare per i minori in grave difficoltà, con particolare riguardo a quelli con esperienze traumatiche;
- d) assicurare alle famiglie che accettano tali forme di accoglienza e ai bambini da esse accolti sostegni economici, socio-educativi e terapeutici funzionali alla migliore riuscita dell'affidamento, all'interno di uno specifico progetto.

### 3.5 Programmazione di interventi a lungo termine

A livello di Amministrazioni centrali:

- a) istituire un sistema di monitoraggio annuale (a campione o su base nazionale) delle domande di adozione cd. mite come peculiare applicazione dell'adozione nei casi particolari ex art. 44 legge 184/1983 e degli interventi di ricovero conclusi attraverso tale strumento.
- A livello di Regioni ed EELL:
- a) istituire un analogo sistema di monitoraggio delle famiglie professionali e degli interventi di ricovero conclusi attraverso tale strumento.

### 3.6 Risultati attesi e indicatori di risultato

- a) Aumento del numero di collocamenti familiari per soggetti caratterizzati da particolari difficoltà;
- b) aumento dell'orientamento culturale verso le forme complementari di accoglienza familiare.

## 4 LE FORME ULTERIORI DI ACCOGLIENZA

### 4.1 Premessa

Se la ricerca di un'altra famiglia temporaneamente o permanentemente sostitutiva della famiglia d'origine deve essere considerata la soluzione più vantaggiosa nei casi di minori con ambiente familiare non idoneo, è tuttavia ben noto che ci sono situazioni per cui tale soluzione non è possibile o, per brevi e limitati lassi di tempo, opportuna.

È quindi necessario, tramontato l'istituto educativo-assistenziale come risposta idonea, precisare meglio le caratteristiche delle strutture di accoglienza per minori.

Una prima ricognizione della realtà attuale a livello nazionale evidenzia una situazione estremamente variegata, sia dal punto di vista delle caratteristiche strutturali-organizzative (luoghi, rapporto numerico personale-utenti, professionalità dello stesso personale, numero di minori accolti) sia, ancor più, dal punto di vista dei progetti educativi e delle funzioni assunte da tali strutture.

I riferimenti normativi per ora operanti su scala nazionale<sup>8</sup> rinviano alle Regioni i criteri per l'accreditamento, pur prevedendo alcuni requisiti minimi (numero massimo di minori accolti, caratteristiche strutturali).

### 4.2 Obiettivo generale:

- a) Promuovere un confronto tra Stato e Regioni e tra Regioni per la ricerca di un lessico comune<sup>9</sup> e condiviso che definisca le tipologie di tutte le strutture che accolgono minori fuori della famiglia e di conseguenza, nel rispetto dell'autonomia delle Regioni e degli Enti Locali, garantisca livelli minimi di assistenza omogenei su tutto il territorio nazionale, al fine di evitare elementi di discriminazione nell'ambito della piena attuazione dei diritti dei minori.
- b) promuovere, entro il 31 dicembre 2006, l'Anagrafe Regionale di tutti i minori inseriti in strutture di accoglienza;

<sup>8</sup> Nell'inquadrare questo discorso è necessario tenere presente che con la riforma della L. 184/1983 è stato affermato in modo chiaro e definitivo il diritto del minore alla famiglia: alla propria, quando ciò sia possibile, anche grazie ad interventi di sostegno, o ad altra, quando quella propria sia inidonea temporaneamente e definitivamente. È anche previsto il collocamento in comunità di tipo familiare e, quale *ultima ratio*, in istituti assistenziali, con il divieto peraltro di quest'ultimo per i minori di sei anni e con la previsione del totale superamento del ricovero in istituto alla data 31/12/2006. Inoltre, con la legge 328/2000 ed il D.M. 308/2001 è stata data una prima indicazione riguardo alle caratteristiche di base che devono avere i luoghi che si affiancano o sostituiscono la famiglia d'origine non idonea per rispettare i bisogni infantili d'appartenenza, crescita e affettività.

<sup>9</sup> Un lessico comune è ancora da condividere. Infatti ai fini della stesura del D.M. 308/2001 si è fatto riferimento ad una classificazione dei presidi residenziali socio-assistenziali adottata dall'ISTAT per la sua rilevazione sulla presenza dei minori in tali presidi, cui si rinvia. L'Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza durante i lavori per la stesura delle linee per il Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva per il biennio 2002-2004 ai sensi dell'art. 2 della legge 23 dicembre 1997, n. 451 ha elaborato un ulteriore quadro di riferimento, cui si rinvia (Cittadini in crescita n. 2/2002, Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Istituto degli Innocenti).



- c) promuovere a livello regionale piani di riconversione degli istituti di accoglienza, di concerto con l'ente gestore per l'evoluzione delle strutture e del personale, in servizi per bisogni emergenti;
- d) promuovere il completamento della normativa vigente con altri requisiti minimi a valenza "trasversale", applicabili cioè a tutte le strutture comunitarie per minori, che tengano conto:
  - 1) della necessità di percorsi formativi permanenti per il personale operante all'interno della comunità, sia professionale sia volontario;
  - 2) della predisposizione di percorsi di accreditamento di natura sostanziale e non meramente formale;
  - 3) della necessità lavorare in rete con il sistema delle risorse del territorio e con i servizi territoriali competenti in collaborazione con i quali predisporre e verificare il progetto educativo individuale per garantire un adeguato percorso evolutivo del minore; di concepirsi attivamente "in rete" con il sistema di risorse multidisciplinari operanti intorno ad ogni singolo minore e al progetto predisposto con il servizio territoriale competente per garantirne l'ottimale percorso evolutivo.
- e) promuovere il completamento della normativa vigente che fissi specifici requisiti minimi appli-

cabili alle singole tipologie di comunità, adottando come parametri la dimensione della struttura, il progetto educativo, i servizi offerti, il rapporto con il territorio, la durata dell'accoglienza e la preparazione degli educatori.

#### 4.3 Obiettivi specifici<sup>10</sup>:

- a) Incentivare comunità in cui è prevista la presenza di famiglie come responsabili educativi;
- b) riconoscere particolari requisiti per le realtà comunitarie preposte all'accoglimento di bambini vittime di esperienze traumatiche familiari, prevedendo, in particolare, la qualificazione del personale che vi opera, ivi compresa la certificazione della loro idoneità a svolgere il ruolo educativo e garanzie di continuità di presenza dello stesso;
- c) usufruendo di quanto previsto all'art. 11 comma 4 della legge 328/2000, favorire la sperimentazione di altre forme innovative di accoglienza attraverso le quali si esprime la creatività e la responsabilità educativa di una famiglia, di un gruppo di famiglie, di un'Associazione di famiglie, di una Rete integrata di servizi.

##### 4.3.1 Le comunità familiari

###### Premessa

Nell'affrontare il tema delle comunità familiari ci si è resi conto di tre ordini di fattori che hanno reso realmente difficile stendere delle azioni da implementare.

---

<sup>10</sup> Obiettivi adottati dal Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva per il biennio 2002-2004 ai sensi dell'art. 2 della legge 23 dicembre 1997, n. 451, parte terza, paragrafo 5, lettera d, e, f. (G.U. n. 166 del 31 ottobre 2003, pag. 39/40).

Il primo ordine di fattori riguarda l'estrema delicatezza che il tema riveste, a partire dalla definizione di comunità familiare.

Cosa si deve intendere per comunità familiare?

Nel contesto di un Piano specifico per la chiusura degli istituti, l'Osservatorio auspica che sia tenuta in particolare considerazione l'indicazione già espressa dall'Osservatorio nel documento "Linee per un piano nazionale d'azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2003", laddove afferma che: «Nel contesto delle comunità per minori, particolare significato e valenza educativa hanno le comunità la cui coppia residente è effettivamente una famiglia che si assume la guida, la responsabilità educativa e la conduzione di una comunità (in molte Regioni sono denominate come "casa-famiglia")».

Si tratta di una forma di accoglienza estremamente significativa perché i minori, specie se nell'età adolescenziale in cui l'affido risulta spesso problematico, possono vivere in un ambito comunitario in cui è assicurato il coinvolgimento con un vissuto familiare, pur con regole e modalità che possono essere diverse da quelle tipiche dell'affido.»<sup>11</sup>

Il secondo ed il terzo ordine di fattori discendono eziologicamente dal primo: è difficile individuare elementi per la regolamentazione del settore ma risulta necessario avviare forme di monitoraggio e verifica anche di tali realtà.

È per questi motivi che l'Osservatorio raccomanda ai decisori politici ed agli enti attuatori delle politiche:

- a) di comprendere nel novero delle comunità in oggetto quelle costituite da una famiglia effettivamente residente che possa svolgere l'effettivo compito di "comunità educante" per i minori accolti;
- b) di prevedere facilitazioni e sostegni, anche economici, per l'ampliamento di tali realtà<sup>12</sup>;
- c) di prevedere un meccanismo di regolamentazione attenta della vigilanza, fondato su indicatori di benessere dei minori accolti.

#### 4.3.1.1 I risultati attesi e gli indicatori di risultato

- a) Incremento del numero di nuclei familiari, singoli o associati, che sono responsabili di un'opera educativa di accoglienza, anche di tipo diurno, che prevede il loro effettivo coinvolgimento;
- b) riduzione del numero di insuccesso di progetti di affido e di accoglienza residenziale o diurna;
- c) creazione di ambiti stabili di aiuto, visibili e accessibili.

#### 4.3.2 Le comunità per le emergenze e le crisi

##### 4.3.2.1 Obiettivi generali

Sempre più l'allontanamento del bambino dalla sua famiglia è correlato all'esistenza di esperienze traumatiche intra ed extrafamiliari. In questi casi ci si trova ad affrontare

<sup>11</sup> Linee per un piano nazionale d'azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2003, pag. 23.

<sup>12</sup> A titolo esemplificativo si indicano tra le modalità di facilitazione la ristrutturazione e l'ampliamento di stabili, di fattorie, insediamenti rurali, villaggi, etc.

non soltanto la situazione di disagio, solitamente grave, che ha portato all'allontanamento, ma una fase particolarmente critica che si somma al disagio di base. Infatti l'allontanamento, per quanto attuato con intento protettivo, cade su soggetti che portano i segni di esperienze traumatiche come un paradossale rafforzamento di vissuti molto negativi di disvalore ed espulsione precedentemente sperimentati.

Appare quindi opportuno prevedere strutture di accoglienza specificamente attrezzate per il trattamento della crisi e per assicurare al minore adeguati livelli di tempestività dell'intervento, sicurezza e protezione.

In ogni realtà locale, sulla base dell'analisi dei bisogni e delle risorse disponibili, questa priorità potrà essere affrontata o creando strutture "ad hoc", o "specializzando" comunità educative già esistenti, implementando ad esempio il personale ivi operante, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo.

#### 4.3.2.2 Obiettivi specifici

- 1) Attivare, nel pieno rispetto del diritto alla famiglia del minore, realtà comunitarie diurne e residenziali caratterizzate come servizi specialistici di trattamento della crisi nei quali il periodo di accoglienza copre momenti di transizione brevi, dove il trauma subito dal minore presenta caratteristiche acute e di "crisi" che hanno bisogno di un lavoro psico-educativo intenso e competente capace di accogliere la fase drammatica, con alte professionalità e competenze specialistiche.
- 2) Mettere le strutture di accoglienza che intendono specializzarsi in questo modo in grado di:

- a) maneggiare la "crisi", sul piano individuale e su quello delle dinamiche di gruppo, per proporre comportamenti più funzionali e migliorare l'accesso alle problematiche personali e relazionali di ciascun ospite, come facilitatore dei primi processi di elaborazione psicologica;
  - b) lavorare intensamente e competentemente, in stretta collaborazione con i servizi sociosanitari preposti al caso, sulla relazione del minore con la famiglia d'origine per arrivare a verificare in tempi contenuti la recuperabilità della funzione genitoriale nella stessa;
- 3) prevedere periodi di permanenza brevi.

#### 4.3.2.3 Programmazione di interventi a breve termine

A livello di Regioni ed EELL:

- a) promuovere un confronto tra Regioni per la definizione dei criteri di accreditamento per i servizi residenziali di crisi. Si suggeriscono i seguenti temi:
  - qualificazione specifica degli operatori;
  - rapporto numerico operatori-bambini;
  - numero massimo di bambini;
  - distribuzione dei bambini per fasce d'età;
  - minimi di presenza settimanale obbligatoria di psicologi, pedagogisti e/o neuropsichiatri infantile per il costante e specialistico accompagnamento dello staff educativo, per interventi individuali e di gruppo sui bambini accolti, per l'integrazione con gli psicoterapeuti degli stessi e

delle loro famiglie e con gli operatori che vigilano sugli incontri tra bambino e familiari;

- minimi di aggiornamento annuale obbligatorio per gli operatori;
  - caratteristiche strutturali, atte a garantire sicurezza dei luoghi, e spazi interni ed esterni sufficienti per organizzare attività in piccoli gruppi.
- b) ricognizione nel territorio regionale delle strutture di accoglienza che potrebbero qualificarsi come servizi diurni e residenziali di crisi;
  - c) promozione di una distribuzione territoriale degli stessi confacente al bisogno;
  - d) garanzia per ogni bambino dell'accesso, anche tramite o con il supporto dei centri di residenzialità di crisi, alla valutazione e terapia individuale e familiare;
  - e) garanzia sul territorio, anche all'interno dei centri di residenzialità di crisi, dell'accesso a un servizio di "Spazio neutro" in cui i rapporti del bambino con i familiari siano oggetto di approfondita osservazione.

#### 4.3.2.4 Programmazione di interventi a medio termine

A livello di Amministrazioni centrali:

- a) promozione, attraverso stanziamenti ad hoc, di progetti di adeguamento agli standard stabiliti per i centri residenziali di crisi, da parte di strutture di accoglienza già operanti.

A livello di regioni ed EELL:

- a) predisposizione di adeguate attività formative per la specializzazione e l'aggiornamento obbligatorio degli educatori, su tematiche rile-

vanti nell'approccio educativo con soggetti vittime di esperienze traumatiche.

#### 4.3.2.5 Risultati attesi e indicatori di risultato

- a) Permanenza dei minori nei centri residenziali di crisi compresa negli otto mesi;
- b) aumento delle situazioni per cui, ad un anno di distanza dall'allontanamento, si è già in grado di definire il successivo collocamento del bambino o nella propria famiglia o in famiglia sostitutiva o in comunità familiari;
- c) riduzione della successiva permanenza del bambino in strutture di accoglienza educative.

#### 4.3.3 Le forme innovative di accoglienza

##### Premessa

Con questa brevissima nota preliminare si vuole porre in evidenza il filo rosso che guida l'Osservatorio nella riflessione sul tema sottolineando tre ordini di considerazioni di partenza.

La prima è che l'universo adolescenziale e giovanile è particolarmente complesso e di difficile collocazione in fenomeni concettuali precisi.

La seconda scaturisce dalla prima come sua logica conseguenza: è necessario ragionare in termini di servizi flessibili e velocemente adattabili ai nuovi bisogni emergenti.

La terza riflessione fa chiarezza sull'enunciazione delle azioni che seguono: esse sono solo esemplificazioni e non hanno alcuna ambizione di porsi con carattere di esautività. Tra le tante azioni innovative possibili, il gruppo ha ragionato con maggiore attenzione e dettaglio su quelle che di seguito si propongono.

*4.3.3.1 Programmazione di interventi  
a breve termine*

- a) Incentivare strutture educative polivalenti, residenziali e diurne, in cui siano presenti possibilmente famiglie per creare ambiti familiari comunitari aperti all'accoglienza.
- b) Incentivare Enti Gestori che attivino realtà di accoglienza complementari tra loro: affido, comunità, centri diurni, con lo scopo di contrastare l'interruzione di un'esperienza in caso di crisi e farla invece evolvere anche con diverse tipologie che tengano conto dei mutamenti che potrebbero accadere.
- c) Incentivare progetti per adolescenti in cui coniugare l'accoglienza in comunità con l'opportunità di concludere un percorso formativo di base e inserirsi positivamente nel mondo del lavoro, tenuto conto di un contesto lavorativo e produttivo più favorevole di quello di provenienza del minore, valorizzando perciò il periodo trascorso in comunità per preparare dei giovani a diventare cittadini attivi della loro città di origine, evitando loro una vita adulta precaria a causa delle sfavorevoli condizioni di partenza.
- d) Incentivare la costituzione di Reti Familiari anche mediante la promozione – anche economica – della Rete, da parte dell'Ente Pubblico<sup>13</sup>.
- e) Incentivare e sostenere la nascita e lo sviluppo da parte delle associazioni familiari di "Punti Famiglia per la promozione dell'accoglienza familiare" nelle sue diverse forme<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> In questo contesto si inserisce anche il tema delle reti familiari, intese come un insieme, un'aggregazione, un "movimento" di nuclei familiari che hanno tra le loro scelte caratteristiche, l'apertura all'accoglienza. La rete è il tentativo di arricchire di valenza comunitaria la scelta all'accoglienza, che rimane in ogni caso una scelta individuale, specifica della singola famiglia, trasformandola in scelta condivisa con altre famiglie, che la sentono in qualche modo anche come propria. L'articolazione operativa delle reti non è univoca ma assume forme differenziate nelle diverse esperienze. Rispetto all'elemento unificativo ad esempio vi sono reti che si fondano sul riconoscimento di una comune appartenenza valoriale, corroborata dal riferimento forte ad una associazione, ad un Ente religioso, ad una cooperativa... Altre invece si connotano come reti territoriali, legate ad una specifica comunità sociale presentando la scelta dell'accoglienza come una forma di cittadinanza matura. Possono comunque essere riconosciuti come elementi costitutivi delle Reti familiari:

- La vicinanza esistenziale ed il sostegno reciproco tra le famiglie nella scelta dell'accoglienza
- La possibilità di avere una consulenza psico - pedagogica sulle situazioni specifiche accolte dalle famiglie
- Il riconoscersi in una proposta di formazione permanente che aiuti ad aumentare la competenza familiare e ad alimentare le radici motivazionali e "vocazionali"
- La sensibilizzazione "permanente" al tema dell'accoglienza familiare e all'attenzione al disagio sociale
- La possibilità di centralizzare gli aspetti organizzativi ed amministrativi dell'accoglienza.

<sup>14</sup> Tali ambiti, finalizzati a sviluppare l'empowerment familiare attraverso la realizzazione di iniziative autogestite, dovrebbero perseguire i seguenti obiettivi:

- favorire la capacità di presa in carico delle famiglie attraverso la promozione dell'accoglienza familiare di minori ed adolescenti;

#### 4.3.3.2 Programmazione di interventi a medio termine

A livello di Amministrazioni centrali:

- a) promozione di azioni coordinate di monitoraggio per verificare l'implementazione di forme innovative di accoglienza;
- b) promozione, in accordo con le Regioni, di strutture educative polivalenti al fine di creare ambiti familiari di accoglienza. A livello di regioni ed EELL:
  - a) predisposizione di forme specifiche di convenzioni con Enti Gestori che attivino forme di accoglienza complementari fra loro;
  - b) predisposizione di accordi di programma tra Regioni (Nord-Sud, etc...) per i progetti di cui al paragrafo 4.3.3.1 lettera c);
  - c) incentivare la realizzazione di percorsi formativi aperti congiuntamente ad operatori e

famiglie, che permettano scambi di conoscenze ed esperienze diverse.

#### 4.3.3.3 I risultati attesi e gli indicatori di risultato

- a) Incremento del numero di nuclei familiari, singoli o associati, che sono responsabili di un'opera educativa di accoglienza, anche di tipo diurno, che preveda il loro effettivo coinvolgimento;
- b) riduzione del numero di insuccesso di progetti di affido e di accoglienza residenziale o diurna;
- c) riduzione del numero di minori in strutture di accoglienza che arrivano a 18 anni senza aver esercitato il diritto-dovere all'istruzione e formazione;
- d) creazione di ambiti stabili di aiuto, visibili e accessibili.

- 
- sviluppare reti di solidarietà familiare che coinvolgano i giovani e che contribuiscano a ridurre la vulnerabilità sociale della famiglia
  - promuovere attività che prevedano la complementarietà tra processi educativi, processi comunitari e iniziative promozionali.

## Documentazione bibliografica

La documentazione presentata in questa bibliografia è tratta dalla Banca dati bibliografica dell'Istituto degli Innocenti, consultabile nei siti [www.minori.it](http://www.minori.it) e [www.biblioteca.istitutodeglinnocenti.it](http://www.biblioteca.istitutodeglinnocenti.it). La ricerca riguarda l'affidamento, le comunità per minori e il fenomeno dell'istituzionalizzazione dei minori. Le citazioni bibliografiche sono suddivise per argomento e all'interno dell'argomento sono ordinate alfabeticamente per autore e titolo.

I documenti sono conservati e disponibili per la consultazione presso la Biblioteca Innocenti Library.

### Affidamento familiare

- Aburrà, A., *L'affidamento familiare*, in «Rassegna di servizio sociale», 34, n. 3 (luglio/sett. 1995)
- Aburrà, A., *Affidamento familiare diurno*, in «Prospettive sociali e sanitarie», 23, n. 15-16 (1/15 sett. 1993)
- Aburrà, A., Simone, D., Bruno, E., *Sostegno alle famiglie affidatarie*, in «Prospettive sociali e sanitarie», 27, n. 21 (1 dic. 1997)
- Adilardi, A., *L'educazione residenziale per i minori: Calabria: la casa famiglia "L'Arca"*, Cosenza, Editoriale progetto 2000, 2002
- L'affidamento a rischio giuridico di adozione: le esperienze delle famiglie*, in «Prospettive assistenziali», 138 (apr./giugno 2002)
- Affidamento & adozione verso la riforma: atti del seminario, Lucca, 13 aprile 1991*, Lucca, Centro nazionale per il volontariato, [1991?]
- Affidamento familiare: un affetto in più per crescere, per vivere meglio*, [s.l.], [s.n.], [1997]
- L'affidamento familiare si impara a scuola: nove unità didattiche per i bambini delle classi materne ed elementari*, Torino, UTET, c1997
- Gli affidi in Emilia-Romagna nel biennio 1995-96: risultati di un'indagine*, in «Autonomie locali e servizi sociali», ser. 21, n. 3 (dic. 1998)
- Affido: un affetto in più per crescere, per vivere: relazione finale sull'iniziativa del numero verde, 23 dicembre 1996 - 28 febbraio 1997*, [s.l.], [s.n.], [1997?]
- Affido: un affetto in più per crescere, per vivere: report statistico sull'utilizzo del numero verde nei primi 12 giorni di attività*, [s.l.], [s.n.], [1997?]
- L'affido familiare oggi: una ricerca per ridefinire la rotta: atti del convegno*, [s.l.], [s.n.], stampa 1997
- Alleri, M., Consolo, A., Scimè, R. (a cura di), 1. *Convegno internazionale sull'affido familiare: atti del convegno [Palermo, 3 - 4 ottobre 2002]*, [s.l.], [s.n.], stampa 2003

- ANFAA: *da 40 anni dalla parte dei bambini*, in «Prospettive assistenziali», 140 (ott./dic. 2002)
- Arrigoni, G., Dell'Olio, F., *L'affidamento di minori: la complessità istituzionale e soggettiva*, in «Psichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza», vol. 66, n. 2 (mar./apr. 1999)
- Arrigoni, G., Dell'Olio, F., *Appartenenze: comprendere la complessità dell'affido familiare*, Milano, F. Angeli, c1998
- Bacherini, A., Arrighi, G., Bogliolo, C., *Minori in affido: un aggiornamento per educatrici dei Villaggi SOS*, Tirrenia, Edizioni del cerro, 2003
- Barbarito, M., *Adozione e affidamento: contenuti, limiti, interferenze, dalla dottrina alla giurisprudenza di alcuni Tribunali d'Italia*, Milano, Unicopli, 1990
- Bari. Assessorato servizi sociali e comunicazione, *Progetto in rete sull'affido familiare*, [s.l.], [s.n.], 1998
- Battistacci, G., *Un progetto per gli affidi familiari della Provincia di Perugia*, in «Il bambino incompiuto», 11, n. 2 (giugno 1994)
- Benvenuti, P., *L'assistente sociale nell'affidamento familiare*, in «La rivista di servizio sociale», 34, n. 1 (mar. 1994)
- Benvenuti, P., *L'assistente sociale nell'affidamento familiare*, in «La rivista di servizio sociale», 34, n. 2 (giugno 1994)
- Bergamaschi, G., Facco, F., *L'affido familiare: strumento riparativo o iatrogeno*, in «Prospettive sociali e sanitarie», 28, n. 8 (1 magg. 1998)
- Biancon, E., *L'affidamento al servizio sociale*, in «Prospettive sociali e sanitarie», 34, n. 8 (1 magg. 2004)
- Bortolotti, G., *Interventi comunitari, domiciliari e di accoglienza familiare dagli anni '60 agli anni '90*, in «Servizi sociali», 25 (1998), n. 1
- Bortolotti, G., Lami, L., Pazzaglia, S., *Gruppo di formazione e sostegno per genitori affidatari*, in «Il bambino incompiuto», 9, n. 2 (luglio 1992)
- Bramanti, D., *Le famiglie accoglienti: un'analisi socio-psicologica dell'affidamento familiare*, 2. ed., Milano, F. Angeli, 1993
- CAM (a cura di), *L'affido familiare: un modello di intervento: manuale per gli operatori dei servizi*, Milano, F. Angeli, c1998
- CAM (a cura di), *Italia - Europa: alla ricerca di nuovi modelli di tutela per l'infanzia e l'adolescenza*, Milano, F. Angeli, c2001
- Campanato, G., Rossi, V., *Manuale dell'adozione nel diritto civile, penale, del lavoro, amministrativo, tributario*, Padova, CEDAM, 2003
- Cantatore, M., Presutti, P., *L'allontanamento del minore vittima di violenza*, in «Il bambino incompiuto», 10, n. 3 (luglio 1993)
- Casciano, G.F., *Diritto alla propria famiglia e affidamento familiare: i rischi di una involuzione*, in «Minori giustizia», 1999, n. 1



- Casentino, F., *Per la revisione della disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori*, in «Il diritto di famiglia e delle persone», 26, 1 (genn./mar. 1997)
- Cavallo, M., *L'affidamento familiare nella legge e nella prassi*, in «Minori giustizia», n.s., 1994, n. 1
- Cavallo, M., *L'affidamento nella prassi*, in «Il bambino incompiuto», 13, n. 1 (genn. 1996)
- Cavallo, M., *Il rispetto dell'identità del minore nella famiglia adottiva e affidataria*, in «Minori giustizia», n.s., 1996, n. 4
- Celegato, R., *Essere-fare genitori affidatari*, in «Minori giustizia», n.s., 1996, n. 2
- Centro affidi di Firenze, [s.l.], [s.n.], 1999
- Cerasuolo, E., *L'affidamento familiare [Videoregistrazione]*, Provincia di Torino, Torino, [2000?]
- Cirillo, S., *Famiglie in crisi e affido familiare: guida per gli operatori*, Roma, NIS, c1986
- CNCA, *Dagli istituti alle comunità*, in «Minori giustizia», 1997, n. 1
- Colombo, D.A., *L'aiuto alla famiglia d'origine nel rientro del minore affidato*, in «La famiglia», 33, 195 (magg./giugno 1999)
- Concordato con il Comune di Torino un progetto per il sollecito affidamento dei neonati privi di sostegno familiare*, in «Prospettive assistenziali» 138 (apr./giugno 2002)
- Consegnati, M.R., *Affido eterofamiliare: indagine conoscitiva sul nucleo familiare di origine e gli interventi attuati dai servizi*, in «Rassegna di psicologia», n.s., vol. 15 (1998), n. 2
- Conti, P., *Gli ambiti dell'intervento psicologico*, in «DSM», 4, n. 29 (mar./apr. 1995)
- Coordinamento regionale di tutela dei minori, Friuli-Venezia Giulia, Friuli-Venezia Giulia. Ufficio del Tutore pubblico dei minori, *Le famiglie affidatarie, i servizi sociali, i servizi sanitari e l'affidamento*, [s.l.], [s.n.], [1999?]
- Deidda, M., Gatti, P., *Affido familiare, istruzioni per l'uso*, in «Prospettive sociali e sanitarie», 29, n. 14 (1/15 ag. 1999)
- De Rienzo, E., Saccoccio, C., Tortello, M., *Le due famiglie: esperienze di affidamento familiare nei racconti dei protagonisti*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1989
- Dell'Antonio, A. (a cura di), *Avere due famiglie: immagini, realtà e prospettive dell'affido eterofamiliare*, Milano, Unicopli, stampa 1996
- Dell'Antonio, A., *Bambini di colore in affido e in adozione*, Milano, R. Cortina, 1994
- Dell'Antonio, A., *Dimensione psicologica dell'adozione e dell'affido eterofamiliare*, in «Il quadrante scolastico», 17, 60 (mar. 1994)

- Di Nuovo, S. (a cura di), *Adozione nazionale: alcune riflessioni*, in «Psicologia clinica dello sviluppo», 4, n. 1 (apr. 2000)
- Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori*, in «Esperienze di giustizia minorile», 40 (1993), n. 1-2
- Dogliotti, M., *Affidamento e adozione*, Milano, A. Giuffrè, 1990
- Dogliotti, M., *Le ambiguità della riforma della legge sull'adozione*, in «Famiglia e diritto», 7 (2000), n. 4
- Dogliotti, M., *La riforma dell'adozione*, in «Famiglia e diritto», 8 (2001), 3 (magg./giugno)
- Ducci, V., *L'affidamento familiare, i servizi e la comunità locale*, in «Rassegna di servizio sociale», 38, n. 2 (apr./giugno 1999)
- Ducci, V., *Il contributo della Regione Toscana all'attuazione della legge su adozione e affidamento*, in «Rassegna di servizio sociale», 33, n. 4 (ott./dic. 1994)
- Due famiglie per un bambino: quale vissuto?*, in «Interazioni», 2002, n. 2 = 18
- Emilia-Romagna. Direzione generale politiche sociali, Emilia-Romagna. Direzione generale sistemi informativi e telematica, *L'affidamento familiare in Emilia-Romagna*, Milano, F. Angeli, c2000
- Eurispes, *Il modello della casa-famiglia nell'Associazione Papa Giovanni XXIII: indagine sulla Comunità Papa Giovanni 23*. di Don Benzi, Roma, Eurispes, stampa 2000
- European Convention on recognition and enforcement of decisions concerning custody of children and on restoration of custody of children: explanatory report*, Strasbourg, Council of Europe Press, c1980
- Evangelisti, A., Bondioli, R., *Affido familiare: un punto di accoglienza e di primo orientamento*, in «Prospettive assistenziali», 129 (genn./mar. 2000)
- Fadiga, L., *L'adozione*, Bologna, Il mulino, c1999
- Fadiga, L., *L'adozione*, 2. ed. aggiornata, Bologna, Il mulino, 2003
- Faganelli, A.M., *Gli interventi sulla potestà*, in «Minori giustizia», n.s., 1993, n. 3
- Una famiglia per crescere: l'esperienza dell'affido nella provincia di Rimini*, [s.l.], [s.n.], stampa 2003
- Finocchiaro, A., Finocchiaro, M., *Adozione e affidamento dei minori: commento alla nuova disciplina (L. 28 marzo 2001, n. 149 e D.L. 24 aprile 2001, n. 150)*, Milano, Giuffrè, c2001
- Fiocchi, D., *La famiglia d'origine durante l'affidamento familiare: il ruolo dei servizi*, in «Prospettive assistenziali», 122 (ap./giugno 1998)
- Floridi, M.G., Micucci, D., *La revisione della legge 184/83 "disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori": riforma o controriforma?*, in «Politiche sociali e servizi», 2, n. 2 (luglio/dic. 2000)

- Forcoli, C., *Bambini e ragazzi fuori della famiglia: che fare perché tornino ad essere figli?*, in «Polis», 9, n. 93 (apr. 2003)
- Forcoli, C., *I figli che aspettano: testimonianze e normative sull'adozione*, Milano, Feltrinelli, 2002
- Foti, C., *L'affidamento familiare, i bisogni del bambino e la risposta dell'empatia*, in «Minori giustizia», n.s., 1996, n. 2
- Francardo, S.M., *L'affido di bambini sieropositivi*, in «Prospettive sociali e sanitarie», 23, n. 5 (15 mar. 1993)
- Galanti, F.M., *I problemi giuridici e sociali*, in «Minori giustizia», n.s., 1994, n. 1
- Ganio Mego, G., *La figura del coadiutore familiare che accompagna la crescita delle relazioni familiari*, in «Minori giustizia», 1999, n. 1
- Ganio Mego, G., *Stimolazione della rete sociale e affidamento familiare*, in «Minori giustizia», n.s., 1993, n. 3
- Garelli, F., *L'affidamento: l'esperienza delle famiglie e i servizi*, Roma, Carocci, 2000
- Gatti, F., *Affidamento familiare e dintorni*, in «L'educatore professionale», n. 16 (genn./apr. 1998)
- Gerosa, F., *Crescere fuori dalla propria famiglia: luoghi di accoglienza e nuova legislazione per i minori*, in «Animazione sociale», 32, 2. ser., n. 165 = 8/9 (ag./sett. 2002)
- Ghetti, V., *Ritorno al nido*, in «Vivere oggi», 15, n. 8 (ott. 2001)
- Giubergia, M.L., *L'affidamento educativo a tempo parziale*, in «Prospettive sociali e sanitarie», 27, n. 11 (15 giugno 1997)
- Goldstein, J., Freud, A., Solnit, A.J., *Avant d'invoquer l'intérêt de l'enfant*, Paris, Les éditions ESF, c1983
- Goldstein, J., Freud, A., Solnit, A.J., *Dans l'intérêt de l'enfant?*, 2. ed., Paris, Les éditions ESF, c1980
- Greco, O., *La strada dal lutto alla capacità di legame nel passaggio fra due famiglie*, in «Minori giustizia», n.s., 1996, n. 2
- Greco, O., Iafrate, R., *Figli al confine: una ricerca multimetodologica sull'affidamento familiare*, Milano, F. Angeli, c2001
- Gregori, D., Zoldan, R., *L'affidamento familiare dell'adolescente*, in «Prospettive sociali e sanitarie», 31, n. 10 (giugno 2001)
- Grezzi, D., *L'affido come progetto di tutela del bambino e di recupero della sua famiglia*, in «Minori giustizia», n.s., 1996, n. 2
- Gristina, D.A., *L'assistente sociale nell'affidamento familiare*, in «La rivista di servizio sociale», 34, n. 1 (mar. 1994)
- Hicks, S., "Good lesbian, bad lesbian...": *regulating heterosexuality in fostering and adoption assessments*, in «Child & family social work», vol. 5, issue 2 (May 2000)

- Ichino, F., Zevola, M., *I tuoi diritti : affido familiare e adozione: minori in difficoltà, famiglia di sostegno e famiglia sostitutiva*, Milano, U. Hoepli, c1993
- Ichino, F., Zevola, M., *I tuoi diritti: affido familiare e adozione: minori in difficoltà, famiglia di sostegno e famiglia sostitutiva*, 2. ed., Milano, U. Hoepli, c2002
- Indagine sull'applicazione della legge 4/5/1983 n. 184 in provincia di Bari*, in «Il bambino incompiuto», 11, n. 1 (febr. 1994)
- Le inquietanti proposte del senato sull'adozione e sull'affido*, in «Prospettive assistenziali», n. 126 (apr./giugno 1999)
- Lecce (Provincia). Assessorato ai servizi sociali, *Progetto famiglia, minori, affidi*, [s.l.], [s.n.], [1997?]
- Legislazione e regolamentazione della Regione Piemonte in materia di affidamenti familiari e di adozioni*, Torino, Direzioni politiche sociali, 2004
- Lena, B., *Morte del minore in affidamento familiare e risarcibilità degli affidatari : ancora sulla tutela aquilana dei rapporti di fatto*, in «Famiglia e diritto», 9 (2002), 3 (magg./giugno)
- Liuzzi, A., *Diritto al rilascio del passaporto e tutela degli interessi dei minori*, in «Famiglia e diritto», 10 (2003), n. 2 (mar./apr.)
- Malfanti, S., *La storia di Titti*, Livorno, Comune di Livorno, c2002
- Maluccio, A.N., *Principi e linee guida della riunificazione familiare*, in «Servizi sociali», 25 (1998), n. 3
- Marche. Azienda USL, 4, Senigallia, *Immagini e parole sull'affido familiare: l'affido un caldo nido: elaborati alunni scuole medie anni scolastici 1995/96 1996/97*, [s.l.], [s.n.], stampa 1999
- Marcia dell'affido*, [s.l.], [s.n.], [1996?]
- Martini, W., *Una famiglia per ogni bambino: famiglie accoglienti e affido*, Cinesello Balsamo, San Paolo, 2004
- Mazzucchelli, F., *A lezione di affido*, in «Prospettive sociali e sanitarie», 22, n. 4 (1 mar. 1992)
- Mazzucchelli, F., *L'affido familiare degli adolescenti*, in «Prospettive sociali e sanitarie», 28, n. 10 (1 giugno 1998)
- Mazzucchelli, F., *Affido familiare e psicoterapia*, in «Prospettive sociali e sanitarie», 25, n. 13 (15 luglio 1995)
- Mazzucchelli, F. (a cura di), *Percorsi assistenziali e affido familiare*, Milano, F. Angeli, c1993
- Mazzucchelli, F., *Il "sogno ricorrente" dei minori*, in «Famiglia oggi», 24, n. 3 (mar. 2001)
- Menicucci, M., *I figli che aspettano*, in «Vs», 26, n. 8 (30/04/2003)

- Micucci, D., *Altre considerazioni sulla nuova legge relativa all'adozione e all'affidamento familiare*, in «Prospettive assistenziali», 134 (apr./giugno 2001)
- Micucci, D., Tonizzo, F., *Ti racconto l'affidamento: una fiaba illustrata da Pucci Violi*, Torino, UTET Libreria, c1997
- Monaco, M., Monsignore, R., *Affido: una rete di relazioni familiari*, in «Pedagogika.it.», 3, n. 10 (luglio/ag. 1999)
- Moro, A.C., *Bilancio e sviluppo dell'affidamento familiare*, in «La famiglia», 37, 222 (nov./dic. 2003)
- Moro, A.C., Vecchiato, T., *I principi della proposta di legge della Fondazione Zancan*, in «Il bambino incompiuto», 10, n. 4/5 (sett. 1993)
- Munari, A., Ranzato, S. (a cura di), *La mia famiglia è come un ... baobab: raccolta di elaborati sul tema dell'accoglienza*, Padova, Comune di Padova, Settore interventi sociali, [1996?]
- Nanni, W. (a cura di), *Adozione, adozione internazionale, affidamento*, Casale Monferrato, Piemme, 1995
- Novarino, F., *L' "affido educativo"*, in «Prospettive sociali e sanitarie», 24, n. 11 (15 giugno 1994)
- Ongari, B., *Divenire famiglia affidataria*, in «Politiche sociali e servizi», 1997, 1
- Ongari, B., *La prospettiva dell'attaccamento nello studio delle funzioni genitoriali sostitutive*, in «Prospettive psicoanalitiche nel lavoro istituzionale», vol. 17, n. 1 (genn./apr. 1999)
- Orsini, M., *Compiti e ruolo del tribunale per i minorenni nell'affidamento familiare*, in «Minori giustizia», n.s., 1996, n. 2
- Perugia (Provincia), *Affidati a un bambino*, [s.l.], [s.n.], [1996?]
- Perugia (Provincia). Assessorato alle attività sociali e culturali, *Minori in difficoltà e affido familiare*, [Perugia], Progetto affidi, stampa 1993
- Perugia (Provincia). Assessorato alle attività sociali e culturali e sportive, *Minori in difficoltà e affido familiare: aggiornamento dati al 1 aprile 1994*, [Perugia], Progetto affidi, stampa 1996
- Piccoli, G., *L'affido familiare: identità e realtà*, in «Psichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza», vol. 65, n. 5 (sett./ott. 1998)
- Piccoli, G., *L'appartenenza del bambino in affido familiare*, in «Psichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza», vol. 68, n. 5-6 (sett./dic. 2001)
- Piemonte. Assessorato alle politiche sociali e della famiglia, aspetti socio-assistenziali del fenomeno immigratorio, volontariato, affari internazionali, formazione professionale, *Legislazione e regolamentazione della Regione Piemonte in materia di affidamenti familiari e di adozioni*, Torino, Direzioni politiche sociali, 2004

- Pistacchi, P., *Travailler avec les familles: placement en famille d'accueil et relations intra-familiales évolution et perspectives*, in "Désinstitutionnalisation et placement familial : actes du séminaire", [s.l.], [s.n.], [2002?]
- La presenza giudiziaria nell'affidamento familiare, garanzia di un progetto di crescita*, in «Minori giustizia», n.s., 1996, n. 2
- Progetto famiglie professionali*, in «Prospettive sociali e sanitarie», 24, n. 4 (1 mar. 2004)
- Puglia. Settore servizi sociali. Ufficio minori, Istituto degli Innocenti. U.O. Ricerca statistica e formazione, *Infanzia e adolescenza in Puglia: edizione 2003*, Firenze, [Istituto degli Innocenti], 2003
- Rete Bambini e ragazzi al sud, *Il diario di Fandino*, Molfetta, La meridiana, c2001
- Riva, V., *Affidato e figli della famiglia affidataria*, in «Prospettive sociali e sanitarie», 32, n. 4 (1 mar. 2002)
- Ruggiano, M.G., *L'infanzia perduta per sempre e il superamento degli istituti di assistenza*, in «Minori giustizia», 1997, n. 1
- Sanchez-Moreno, P., *La désinstitutionnalisation dans la législation des nations unies et dans les institutions européennes: le cas italien*, in "Désinstitutionnalisation et placement familial: actes du séminaire", [s.l.], [s.n.], [2002?]
- Sanchez-Moreno, P., *L'institution du placement dans la législation italienne: rôle des différents intervenants*, in "Désinstitutionnalisation et placement familial: actes du séminaire", [s.l.], [s.n.], [2002?]
- Sanicola, L., Oletto, S., Giaquinto, C., *Nascere "sieropositivi", crescere in famiglie accoglienti: bambini, AIDS, affidamento familiare*, Napoli, Liguori, 1999
- Santanera, F., *In grave pericolo l'adozione dei minori senza famiglia*, in «La rivista di servizio sociale», n. 1 (marz. 1999)
- Sbattella, F. (a cura di), *Quale famiglia per quale minore: una ricerca sull'abbinamento nell'affido familiare*, Milano, F. Angeli, c1999
- Scabini, E., *Fra due famiglie*, in «Psicologia contemporanea», 28, n. 164 (mar./apr. 2001)
- Solaro del Borgo Foglia, M.A., *Aspetti sociologico-giuridici dell'affidamento etero-familiare: confronto tra Italia, Svizzera e Stati Uniti*, Milano, Unicopli, stampa 1990
- Il sostegno per le famiglie affidatarie: la storia e il percorso costruiti insieme: i sette gruppi raccontano la loro esperienza, ottobre 95 - giugno 96*, [s.l.], [s.n.], [1996?]
- Tafà, M., *Idoneità educativa e vissuti del minore*, in «Minori giustizia», 1997, n. 4
- Taranto. Assessorato ai servizi sociali, *Una famiglia per amico*, [s.l.], [s.n.], 1998

- Tavano, F., *Adozioni e affidamenti*, Milano, FAG, c2002
- Tonizzo, F., Micucci, D., *Adozione: perché e come*, Torino, UTET Libreria, 1994
- Toscana. Dipartimento del diritto alla salute e delle politiche di solidarietà, *Toscana servizi residenziali e semiresidenziali per minori*, 2. ed., [Firenze], Regione Toscana, Giunta regionale, 1997
- Ufficio per il sistema bibliotecario trentino, *Mostrami come si accoglie: libri, film e informazioni utili su accoglienza temporanea, affidamento familiare e adozione di minori*, Trento, Provincia autonoma di Trento, 2001
- Vecchiato, T., *L'affido nel quadro degli interventi per l'età evolutiva*, in «Politiche sociali», 2 (1997), n. 2
- Vecchiato, T., *L'affido nel quadro degli interventi per l'età evolutiva*, in «Servizi sociali», 25 (1998), n. 1
- Vecchiato, T., *Culture di servizio per l'età evolutiva*, in «Il bambino incompiuto», 10, n. 2 (apr. 1993)
- Verde, F., *Adozione ed affidamento familiare: rapporti patrimoniali tra coniugi*, Padova, CEDAM, 1994
- Verdier, P., *L'adoption*, Paris, Bayard, c1994
- Vicenza. Assessorato agli interventi sociali, *Affido: una risorsa per il bambino e i suoi legami familiari*, Vicenza, [s.n.], [1996?]
- Villa, F., *Il cerchio di sedie: la rivalità genitoriale nelle esperienze di affido*, in «Minori giustizia», 1997, n. 4
- Zaldini, G., *Bisogno di famiglia e affidamenti familiari*, in «Il bambino incompiuto», 13, n. 3/4 (ag. 1996)
- Zurlo, M.C., *Il bambino, le due famiglie, i servizi sociali: il tetraedro dell'affido*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, c1997
- Zurlo, M.C., *La patologia dei processi separativi nell'affido familiare: un'ipotesi operativa*, in «Minori giustizia», n. 4, 1997

### Comunità per minori

- Asilo Mariuccia, *Cresciuti quasi da soli: adolescenti italiani e stranieri con progetti educativi nelle comunità alloggio dell'Asilo Mariuccia*, Milano, F. Angeli, c2002
- Angeli, A., *Classificazione delle comunità per minori*, in «Prospettive sociali e sanitarie», 32, n. 6 (1 apr. 2002)
- Badolato, G., Cipolla, B., *Le case-famiglia per adolescenti: una lettura psicodinamica*, in «Psicologia clinica», n. 1 (genn./apr. 1997)
- Bastianoni, P. (a cura di), *Chi vive in comunità: un profilo dell'utenza*, Firenze, Regione Toscana, [1992]

- Bastianoni, P. (a cura di), *Dieci comunità si presentano: dalla progettazione alla vita quotidiana*, Firenze, Regione Toscana, 1995
- Bastianoni, P., *Dalla progettazione all'azione educativa*, in «Animazione sociale», 22, 2. ser., n. 58 = 10 (ott. 1992)
- Bastianoni, P., *Educare in comunità: la comunità nelle parole e nelle azioni degli educatori*, Firenze, Regione Toscana, 1994
- Bastianoni, P., Avalle, C., Milli Altamore, R. (a cura di), *Vuoi sapere cosa ne penso io della comunità per minori: 56 ragazzi e ragazze si raccontano*, Firenze, Regione Toscana, 1994
- Biancon, P., Macula, G., *Villa Emma, un servizio residenziale di supporto alla relazione madre-bambino nel campo della tossicodipendenza*, in «La rivista di servizio sociale», 37, n. 3 (ott. 1997)
- Bigotta, F., *I danni subiti dal minore nei servizi e nelle comunità per i minori*, in «Minori giustizia», 2001, n. 3-4
- Blanc, V., Tosco, L., *Tra progetto individuale e progetto di comunità: processi e strumenti educativi nelle strutture residenziali per minori*, in «Animazione sociale», 30, 2. ser., n. 144 = 6/7 (giugno/luglio 2000)
- Bonello, F., Bertuola, C., *I figli dell'oblio*, in «La rivista di servizio sociale», 36, n. 1 (mar. 1996)
- Borgomaneri, G., Pierro, L. (a cura di), *Oltre la famiglia, tra istituto e comunità*, in «Vivere oggi», 7, n. 9 (nov. 1993)
- Bortolotti, G., *Interventi comunitari, domiciliari e di accoglienza familiare dagli anni '60 agli anni '90*, in «Servizi sociali», 25 (1998), n. 1
- Bramanti, D., *Adolescenti in istituto*, in «Politiche sociali e servizi», 1995, 2
- Caritas Bresciana, *L'educatore nella comunità alloggio per minori*, Brescia, [Caritas Bresciana], stampa 1998
- Castelli, D., Grana, M., *L'applicazione della network analysis nello studio delle reti di socievolezza degli adolescenti istituzionalizzati*, in «Politiche sociali e servizi», 1995, n. 2
- Centro comunitario AGAPE (a cura di), *Strutture e servizi per minori nella provincia di Reggio Calabria*, Catanzaro, FACITE, stampa 2001
- Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *I bambini e gli adolescenti fuori dalla famiglia: indagini sulle strutture residenziali educativo-assistenziali in Italia, 1998: dossier monografico*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 1999
- Cipollone, L. (a cura di), *Il monitoraggio della qualità dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza: indicatori e strumenti: l'analisi dei servizi integrativi al nido, dei servizi di supporto alla genitorialità, della città educativa, del tempo libero dei ragazzi e delle ragazze, delle comunità residenziali in Umbria*, Azzano San Paolo, Junior, 2001



- CISED, *Le comunità educative per minori nella provincia di Lecco*, [s.l.], [s.n.], 2001
- CNAM, *Dossier 2000: Murialdo 2000*, Roma, Libreria editrice Murialdo, stampa 2000
- CNCA: 1999-2000 *year-book*, Capodarco di Fermo, Comunità Edizioni, stampa 1999
- CNCA (a cura di), *Una carta della qualità per i minori*, in «Animazione sociale», 29, 2. ser., n. 132 = 4 (apr. 1999)
- CNCA, *Una carta della qualità per i minori: servizi rivolti a bambini e ragazzi in difficoltà: proposta di definizioni e caratteristiche standard per un Atto d'Intesa Stato-Regioni*, Capodarco di Fermo, Comunità Edizioni, 1998
- CNCA, *Dagli istituti alle comunità*, in «Minori giustizia», 1997, n. 1
- CNCM, *Modello per l'assicurazione della qualità nella progettazione, sviluppo e gestione del servizio di comunità per minori: testo approvato dal Comitato tecnico-scientifico del CNCM il 12 dicembre 1998*, [s.l.], [s.n.], 1998
- Colmegna, V., *Accompagnare e condividere, la responsabilità degli educatori*, in «Minori giustizia», 2001, n. 3-4
- Comunità educative per minori*, in «Esperienze di giustizia minorile», 42 (1995), n. 1/2
- Comunità per adolescenti e processo penale minorile*, in «Esperienze di giustizia minorile», 42 (1995), n. 1/2
- Le comunità per i diritti del minore*, in «Minori giustizia», 1997, n. 1, p. 5-13
- Le comunità per minori: schema di regolamento: risoluzione del Consiglio Regionale del 20 marzo 1990, pubblicata sul supplemento straordinario al B.U.R.T. del 4 luglio 1990: protocollo degli accertamenti sanitari: deliberazione del Consiglio Regionale del 15 dicembre 1987, n. 489 del 10 febbraio 1988*, Firenze, Giunta regionale toscana, 1990
- Crescere fuori dalla propria famiglia: analisi dei luoghi di accoglienza, dei percorsi di sviluppo e di benessere per i minori*, Pavia, CdG, 2002
- De Leo, G., *Adolescenti che attraversano culture e famiglie*, in «Terapia familiare», n. 54 (luglio 1997)
- Ducci, V., *La comunità educativa nel suo rapporto con il territorio, le sue istituzioni e i suoi servizi*, in «Rassegna di servizio sociale», 40, n. 3 (luglio/sett. 2001)
- Ducci, V., *Il contributo della Regione Toscana all'attuazione della legge su adozione e affidamento*, in «Rassegna di servizio sociale», 33, n. 4 (ott./dic. 1994)
- Ducci, V., *Minori e comunità toscane*, in «Rassegna di servizio sociale», 34, n. 2 (apr./giugno 1995)
- Ducci, V., Caporilli, F. (a cura di), *Comunità e cambiamento: strutture residenziali per minori ed evoluzione dei bisogni: atti del convegno nazionale*, Firenze, 13/14 novembre 2000, [Firenze], Regione Toscana, stampa 2002

- Educare in comunità: progetto educativo e qualità dell'intervento: atti del Convegno, Firenze, 30-31 marzo 1992, Firenze, Regione Toscana, 1993*
- Eramo, F., *Istituti e comunità per minori: come i tribunali per i minorenni si orientano nella scelta del ricovero*, in «Famiglia e diritto», 10 (2003), 6 (nov./dic.)
- Furlotti, L., *Minori zingare e collocamento in comunità*, in «Esperienze di giustizia minorile», 42 (1995), n. 1/2
- Gabrielli, G. (a cura di), *Minori: luoghi comuni: crescere in comunità*, Capodarco di Fermo, Comunità Edizioni, 1996
- Giangreco, A., *La comunità di accoglienza dei bambini e il pericolo del ghetto*, in «Prospettive sociali e sanitarie», 30, n. 9 (15 magg. 2000)
- Gosso, P.G., *La violenza in istituto*, in «Prospettive assistenziali», n. 116 (ott./dic. 1996)
- Latella, R., *Istituti e comunità: prospettive educative e esigenze dei minori*, in «Famiglia e minori», 8, n. 16 (dic. 1996)
- Macario, G. (a cura di), *Comunità per minori e progetto educativo*, Firenze, Regione Toscana, 1992
- Macario, G., *Oltre la sindrome di Fort Apache*, in «Animazione sociale», 25, 2. ser., n. 92/93 = 8/9 (ag./sett. 1995)
- Macario, G., *Progettazione educativa in comunità per minori*, in «Animazione sociale», 22, 2. ser., n. 55/56 = 7/8 (luglio/ag. 1992)
- Maistrello, I., Meazza, C., *Comunità alloggio per minori*, in «Prospettive sociali e sanitarie», 22, n. 21 (1 dic. 1992)
- Materazzi, V., *Secondo loro*, in «Prospettive sociali e sanitarie», 22, n. 20 (15 nov. 1992)
- Maurizio, R., Peirone, M., *Minori, comunità e dintorni*, Torino, Gruppo Abele, c1984
- Palareti, L., *Valutare le comunità per minori*, in «Psicologia clinica dello sviluppo», 7, n. 3 (dic. 2003)
- Pazé, P., *Ritornare al diritto: equivoci e pregiudizi sugli educatori delle comunità per minori*, in «Minori giustizia», 2001, n. 2
- Polo, D., *Vincoli e risorse nell'organizzazione delle comunità*, in «Politiche sociali e servizi», 1997, 2
- Provincia autonoma di Bolzano. Ufficio famiglia, donne e gioventù, *Strutture assistenziali per minori in Alto Adige: situazione al 31 ottobre 1997*, [Bolzano], [Provincia autonoma di Bolzano, Ufficio famiglia, donna e gioventù], [1997?]
- Quarello, E., Angeli, A., *Comunità e minori vittime di abuso*, in «Prospettive sociali e sanitarie», 32, n. 3 (15 febr. 2002)

- Quarello, E., Angeli, A., *La gestione dei comportamenti sintomatici dei bambini vittime di abuso sessuale accolti in comunità*, in «Maltrattamento e abuso all'infanzia», vol. 4, n. 1 (apr. 2002)
- Raciti, P., *Comunità per adolescenti e lavoro di strada*, in «Rassegna di servizio sociale», 37, n. 1 (genn./mar. 1998)
- Regalia, C., *Il dilemma dell'appartenenza: la famiglia nella percezione degli educatori di comunità per minori*, in «Ricerche di psicologia», n.s., 21 (1997), n. 3
- Rei, D., *La comunità alloggio*, in «Prospettive assistenziali», n. 105 (genn./mar. 1994)
- Reitano, F., *Le strutture intermedie*, in «Adolescenza», vol. 10, n. 1 (genn./apr. 1999)
- Roncari, L., Belloni, A., *Quando la comunità diventa casa*, in «Vivere oggi», 15, n. 8 (ott. 2001)
- Santerini, M., *L'educatore: tra professionalità pedagogica e responsabilità sociale*, Brescia, La scuola, c1998
- Scarabelli, E., Trasatti, S. (a cura di), *C.N.C.A.: 1996 year-book*, Capodarco di Fermo, Comunità Edizioni, stampa 1996
- Strumenti per la qualità*, Firenze, CNM, c1999
- Tomisch, M., *Comunità La casa davanti al sole, Educare alla luce del sole*, in «Vivere oggi», 6, n. 5 (magg. 1992)
- Tomisch, M., *Comunità La casa davanti al sole, Educatori o ladri di bambini?*, in «Vivere oggi», 8, n. 2 (mar. 1994)
- Tomisch, M., Panaro, M., Secchi, G., *Quale misura per l'educazione?*, in «Vivere oggi», 13, n. 3 (apr. 1999)
- Toscana. Dipartimento del diritto alla salute e delle politiche di solidarietà, *Toscana servizi residenziali e semiresidenziali per minori*, 2. ed., [Firenze], Regione Toscana, 1997
- Toscana, Istituto degli Innocenti, *Le comunità residenziali per minori in Toscana*, [Firenze], Regione Toscana, stampa 2002
- Toscana, Istituto degli Innocenti, *Elenco delle comunità residenziali per minori in Toscana*, [Firenze], Regione Toscana, stampa 2002
- Tosco, L., *Comunità a denominazione di origine controllata: qualità nelle strutture residenziali per minori tra controllo e valutazione*, in «Animazione sociale», 29, 2. ser., n. 138 = 5 (dic. 1999)
- Tosco, L., *Politiche sociali e comunità per minori*, in «Animazione sociale», 27, 2. ser., n. 117 = 10 (ott. 1997)
- Vecchiato, T., *L'affido nel quadro degli interventi per l'età evolutiva*, in «Politiche sociali», 2 (1997), n. 2

- Vecchiato, T., *L'affido nel quadro degli interventi per l'età evolutiva*, in «Servizi sociali», 25 (1998), n. 1
- Vecchiato, T., *Culture di servizio per l'età evolutiva*, in «Il bambino incompiuto», 10, n. 2 (apr. 1993)
- Vedovato, M., *Strumenti di verifica della qualità del lavoro nelle comunità per minori dell'Associazione LILA*, in «Prospettive assistenziali», n. 121 (genn./mar. 1998)

### Comunità familiari

- Badolato, G., Cipolla, B., *Le case-famiglia per adolescenti: una lettura psicodinamica*, in «Psicologia clinica», n. 1 (genn./apr. 1997)
- Barbanotti, G., Iacobino, P., *Le comunità per minori: pratiche educative e valutazione degli interventi*, Roma, Carocci, 1998
- CNCA, *Dagli istituti alle comunità*, in «Minori giustizia», 1997, n. 1
- Le comunità di tipo familiare per l'accoglimento dei minori: atti del Convegno, Firenze 27-28 settembre 1988*, Firenze, Regione Toscana, Giunta regionale, 1989
- Comunità Papa Giovanni XXIII, *Le case famiglia della comunità di Papa Giovanni XXIII*, [Rimini], [Comunità Papa Giovanni XXIII], [1989]
- Le comunità per i diritti del minore*, in «Minori giustizia», 1997, n. 1
- De Leo, G., Bussotti, B., Josi, E. (a cura di), *Rischi e sfide nel lavoro di comunità di tipo familiare: esperienze di progettazione, metodologie dell'intervento e supervisione*, Milano, Giuffrè, c2000
- Ferroni, G., *Forme di cultura e salute psichica: universo simbolico, ethos, areté, e regole di relazione nel mondo del Forteto*, Bologna, Il mulino, c1999
- Gerosa, F., *Crescere fuori dalla propria famiglia: luoghi di accoglienza e nuova legislazione per i minori*, in «Animazione sociale», 32, 2. ser., n. 165 = 8/9 (ag./sett. 2002)
- Goffredi, L. (a cura di), *Quando il pane non fa crescere: come prevenire e trattare il disagio dei giovani e giovanissimi in famiglia e nella società, come gestire i rapporti fra adulti, bambini, adolescenti, nella vita di ogni giorno: l'esperienza ventennale in una comunità agricola*, Firenze, Nicomp L.E., c2000
- Presti, L., Giongo, F., *Dalla ruota alle case di accoglienza*, in «Minori giustizia», 1997, n. 1
- Pronto, chi è?: un'esperienza di vita e un'opportunità di crescita per i minori allontanati dalla famiglia: la comunità familiare di pronta accoglienza della Comunità di Capodarco di Fermo*, [s.l.], [s.n.], stampa 2000
- Vecchiato, T., *L'affido nel quadro degli interventi per l'età evolutiva*, in «Servizi sociali», 25 (1998), n. 1

### Bambini in comunità

- Cassibba, R., Costantini, A., *Modelli di attaccamento in minori inseriti in comunità: incidenza delle condizioni di rischio psico-sociale sulla sicurezza dei legami affettivi*, in «Maltrattamento e abuso all'infanzia», 5, n. 3 (dic. 2003)
- Chinosi, L. (a cura di), *La sofferenza nascosta dei minori in Istituto*, in «Polis», 7, n. 86 (ag./sett. 2002)
- Molina, P., Bonino, S., *Crescere in comunità alloggio nei primi anni di vita: esperienza quotidiana e attaccamento quando non c'è la mamma*, in «Psicologia clinica dello sviluppo», 5, n. 3 (dic. 2001)
- Monaci, M.G., Tamiello, R., *La regolazione delle emozioni nei bambini istituzionalizzati*, in «Psicologia clinica dello sviluppo», 5, n. 3 (dic. 2001)

### Adolescenti in comunità

- Bastianoni, P., *Interazioni in comunità: vita quotidiana e interventi educativi*, Roma, Carocci, 2000
- Bastianoni, P., Schadee, H., *La paura di iniziare: come evitare i compiti scolastici*, in «Ricerche di psicologia», n.s., 23 (1999), n. 4
- Ongari, B., Schadee, H., *Adattamento e rappresentazioni dei rapporti interpersonali in adolescenti ospiti di comunità residenziali*, in «Psicologia clinica dello sviluppo», 7, n. 1 (apr. 2003)
- Tomisich, M., Cereda, L., *Minori e comunità educativa: il difficile passaggio all'età adulta*, in «Politiche sociali e servizi», 2, n. 2 (luglio/dic. 2000)
- Tosco, L., *Abitare la propria casa: giovani in comunità: dalla famiglia all'autonomia*, in «Animazione sociale», 33, 2. ser., n. 171 = 3 (mar. 2003)

### Istituzionalizzazione

- Attaguile, F., *I bambini istituzionalizzati: dati empirici e alcune riflessioni*, in «Minori giustizia», 2001, n. 3/4
- Breda, M.G., *Situazione attuale della istituzionalizzazione e tendenze alla neoistituzionalizzazione*, in «Prospettive assistenziali», 2000, n. 132 (ott./dic.)
- Compagno, T., *L'Institut Innocenti: une expérience de désinstitutionnalisation*, in "Désinstitutionnalisation et placement familial : actes du séminaire", [s.l.], [s.n.] [2002?]
- Larcan, R., Truzoli, R., Cuzzocrea, F., *Ricerca sperimentale sulle caratteristiche delle operazioni di "reversal shift" nella strutturazione di concetti in bambini istituzionalizzati*, in «Studi di psicologia dell'educazione», 18, n. 1/3 (genn./dic. 1999)
- Lippi, A., *L'istituzionalizzazione: quadro generale*, in «Servizi sociali», 26 (1999), n. 5/6

- Lombardia. Settore famiglia e politiche sociali, *I minori negli istituti educativo assistenziali e nelle comunità alloggio della Lombardia*, [Milano], [s.n.], stampa 1996
- Nanni, W. (a cura di), *Adozione, adozione internazionale, affidamento*, Casale Monferrato, Piemme, 1995
- Nocera, S., *L'istituzionalizzazione nelle attuali politiche sociali: orientamenti ideologici e finanziari: azioni di contrasto*, in «*Servizi sociali*», 26 (1999), n. 5/6
- Saraceno, C., *Famiglia, condizioni dell'infanzia e servizi*, in «*Bambini*», 9, n. 3 (mar. 1993)

### Istituti per minori

- Amministrazione per le attività assistenziali italiane e internazionali, *Gli istituti per minori*, [s.l.], [s.n.], 1961
- Gli assistenti sociali approvano la chiusura degli istituti per minori*, in «*Prospettive assistenziali*», 141 (genn./mar. 2003)
- Battistacci, G., *Un progetto per gli affidi familiari della Provincia di Perugia*, in «*Il bambino incompiuto*», 11, n. 2 (giugno 1994)
- Borgomaneri, G., Piero, L., (a cura di), *Oltre la famiglia, tra istituto e comunità*, in «*Vivere oggi*», 7, n. 9 (nov. 1993)
- Girelli, C., Achille, M., *Da istituto per minori a comunità educative: un percorso pedagogico di deistituzionalizzazione*, Trento, Erickson, c2000
- Indagine nazionale sugli istituti per minori in Italia*, in «*Cittadini in crescita*», 2003, n. 1
- Italia. Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. Gruppo di lavoro sul monitoraggio della chiusura degli istituti, *Documento per la stesura di un "Piano di interventi per rendere possibile la chiusura degli Istituti per minori entro il 2006": ai sensi del piano nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva per il biennio 2002-2004 (art.2 della legge 23 dicembre 1997, 451)*, [s.l.], [s.n.], [2004?]
- Ruggiano, M.G., *L'infanzia perduta per sempre e il superamento degli istituti di assistenza*, in «*Minori giustizia*», 1997, n. 1
- Vecchiato, T., *L'affido nel quadro degli interventi per l'età evolutiva*, in «*Servizi sociali*», 25 (1998), n. 1

### Bambini istituzionalizzati

- Borgomaneri, G., Piero, L., *Oltre la famiglia, tra istituto e comunità*, in «*Vivere oggi*», 7, n. 9 (nov. 1993)
- Cappellaro, G., *Ventimila bambini hanno diritto ad una famiglia ma restano in istituto: un dramma dimenticato*, in «*Prospettive assistenziali*», 127 (luglio/sett. 1999)

- Dalla parte del bambino: per una legge che sappia interpretare l'amore*, in «Neverland», 2, n. 7 (ag. 1998)
- Dalla parte del bambino: per una legge che sappia interpretare l'amore*, in «Neverland», 2, n. 8 (nov. 1998)
- Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori*, in «Esperienze di giustizia minorile», 40 (1993), n. 1/2
- Gasparini, M., *Genitori in difficoltà e strategie di aiuto alla funzione genitoriale*, in «Il bambino incompiuto», 13, n. 2 (mar. 1996)
- Provence, S., Lipton, R.C., *Infants in institutions: a comparison of their development with family-reared infants during the first year of life*, New York, International Universities Press, c1962

### Adolescenti istituzionalizzati

- Boggi, O., Brambilla, M., Gallina, M., *Bambini fuori casa: una ricerca sui minori di Milano in istituto e comunità*, Milano, Unicopli, 1995
- Bramanti, D., *Adolescenti in istituto*, in «Politiche sociali e servizi», 1995, 2
- Desinstitutionnalisation et placement familial: actes du séminaire*, [s.l.], [s.n.], [2002?]
- Gasparini, M., *Genitori in difficoltà e strategie di aiuto alla funzione genitoriale*, in «Il bambino incompiuto», 13, n. 2 (mar. 1996)
- Marchese, A., Morgera, V., Ricciardi, S., *Chi vi scrive...*, Napoli, Guida, c2003
- Mazzucchelli, F., *Il "sogno ricorrente" dei minori*, in «Famiglia oggi», 24, n. 3 (mar. 2001)
- Veneto. Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza, *I minori in strutture tutelari nella Regione Veneto*, [Bassano del Grappa], [Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza], stampa 2000
- Violenze e sevizie sui bambini ricoverati in istituto: siamo ancora il paese dei Celestini*, in «Prospettive assistenziali», 141 (gen./mar. 2003)

### Legge 28 marzo 2001, n. 149

- Apicella, D., Autorino, G., Barela, V., *Le adozioni nella nuova disciplina: Legge 28 marzo 2001, n. 149*, Milano, Giuffrè, 2001
- Dogliotti, M., *La riforma dell'adozione*, in «Famiglia e diritto», 8 (2001), 3 (magg./giugno)
- Eramo, F., *Manuale pratico della nuova adozione: commento alla legge 28 marzo 2001, n. 149*, Padova, CEDAM, 2002
- Finocchiaro, A., Finocchiaro, M., *Adozione e affidamento dei minori: commento alla nuova disciplina (L. 28 marzo 2001, n. 149 e D.L. 24 aprile 2001, n. 150)*, Milano, Giuffrè, c2001

Menicucci, M., *I figli che aspettano*, in «Vs», 26, n. 8 (30/04/2003)

Micucci, D., *Altre considerazioni sulla nuova legge relativa all'adozione e all'affidamento familiare*, in «Prospettive assistenziali», 134 (apr./giugno 2001)

*La nuova legge sull'adozione: dai fanciulli senza famiglia soggetti di diritti ai minori oggetto delle pretese egoistiche degli adulti*, in «Prospettive assistenziali», 133 (genn./mar. 2001)

Piccaluga, F., *Profili sostanziali della nuova disciplina dell'adozione di minori*, in «Famiglia e diritto», 9, (2002), 4 (luglio/ag.)

Pini, M., *L'adozione nazionale e internazionale: commento, articolo per articolo, della disciplina in tema di adozioni, come modificata dalla legge 28 marzo 2001, n. 149* ; *Massimario di giurisprudenza*, Milano, Il Sole 24 ore, 2002



*Finito di stampare nel mese di dicembre 2004  
presso il Centro Stampa  
della Scuola Sarda Editrice, Cagliari*