



Capitolo 4

La tutela: tra reti di protezione e iniziative coordinate di promozione

4.1 Per una tutela di tutti i diritti

4.2 La tutela e l'accoglienza dei bambini e dei ragazzi

Gli esperti giuridici nella tutela dei minori e delle loro famiglie

4.3 L'affidamento familiare

- 4.3.1 I soggetti affidatari
- 4.3.2 Le famiglie accoglienti
- 4.3.3 Gli affidamenti eterofamiliari: dati generali del triennio 2001/2003
- 4.3.4 Gli affidamenti eterofamiliari: i dati del 2003
- 4.3.4.1 Gli affidamenti eterofamiliari consensuali
- 4.3.4.2 Gli affidamenti eterofamiliari giudiziali
- 4.3.4.3 Gli affidamenti eterofamiliari part-time
- 4.3.4.4 Una suddivisione degli affidamenti eterofamiliari dell'anno 2003 in base alla durata
- 4.3.5 Gli affidamenti familiari a parenti

4.4 Le adozioni

- 4.4.1 Le adozioni internazionali
- 4.4.2 Le adozioni nazionali
- 4.4.3 Le adozioni nazionali e internazionali
- 4.4.4 Le famiglie adottive
- 4.4.5 Il sistema integrato dei servizi per l'adozione
- 4.4.6 Il sistema informativo a supporto dell'analisi delle politiche sociali e della valutazione degli interventi
- 4.4.7 Prospettive future

Gli Enti autorizzati nel sistema integrato dei servizi per l'adozione

4.5 I bambini e gli adolescenti in struttura

- 4.5.1 I bambini e i ragazzi ospitati nelle strutture
- 4.5.2 I risultati della rilevazione anagrafica dei minori assistiti nelle strutture
- 4.5.3 Le risorse per l'accoglienza di bambini e ragazzi in comunità

Le iniziative a supporto della qualità dell'accoglienza in struttura

4.6 Le violenze sui minori

- 4.6.1 I minori vittime di violenza sessuale
- 4.6.2 Le istituzioni e i servizi per bambini e ragazzi vittime di violenza
- 4.6.2.1 I Ppiani e i tavoli tecnici provinciali

I servizi multiprofessionali

I progetti di contrasto della prostituzione minorile



4.1 Per una tutela di tutti i diritti

di Alfredo Carlo Moro

Solo di recente l'ordinamento giuridico ed il costume hanno incominciato a sviluppare una attenzione ai bisogni che diventano diritti del soggetto in formazione; a riconoscere che il soggetto in età evolutiva non è solo un figlio di famiglia in proprietà dei genitori ma è una autonoma persona le cui giuste aspettative e attitudini devono essere riconosciute e rispettate; a considerare il soggetto in età minorile non più come una "cosa" che deve essere plasmata dall'adulto ma come un essere umano avente una sua autonoma personalità, sia pure ancora incompiuta, da potenziare e valorizzare; a guardare al minore e alla sua debolezza, non come ad un potenziale pericolo per la società, e perciò da isolare e controllare a vista, ma come un'autentica ricchezza da sviluppare.

Da portatore di meri interessi che gli adulti avrebbero dovuto rispettare - ma che se non erano rispettati non erano garantiti in altro modo dall'ordinamento - il soggetto di età minore è divenuto un portatore di autentici diritti che l'ordinamento è tenuto ad attuare, anche privilegiandoli nei confronti dei diritti degli adulti.

Si è così costruito uno statuto abbastanza soddisfacente dei diritti dei minori, anche se non infrequentemente i diritti sono più declamati che goduti ed i bisogni sottostanti ai diritti più astrattamente riconosciuti che realmente appagati.

Il che è dovuto anche al fatto che il soggetto in età evolutiva non è in grado in primo luogo di essere pienamente cosciente di essere portatore di diritti ed in secondo luogo di saperli fare valere sia nei confronti di coloro da cui dipende - sia nei confronti della comunità.

Perciò è necessario che qualcuno si preoccupi di accertare se alcuni fondamentali diritti di personalità siano o non attuati e poi - nel caso di privazione di quegli apporti indispensabili per svilupparsi compiutamente - di intervenire per rimediare a quelle carenze che possono portare a drammatici fallimenti umani.

Nessuno in realtà nega oggi la necessità, astratta, di una tutela del soggetto in formazione, specie se piccolissimo. Ma mi sembra che si vadano sviluppando pericolose tendenze a contrarre fortemente, fino a renderla evanescente, una reale, ed adeguata, tutela dei diritti fondamentali di personalità del cittadino di età minore.

- a) Si va diffondendo innanzi tutto - in un'opinione pubblica che non ha mai accettato compiutamente la rivoluzione copernicana degli anni settanta, che ha cercato di ribaltare la imperante cultura adultocentrica - l'idea che la tutela dei diritti del ragazzo possa e debba essere effettuata esclusivamente dai suoi genitori, gli unici in grado di valutare quale è il vero interesse del ragazzo. Bisogna - si afferma - dire basta alla invasività dei Tribunali per minorenni e dei servizi sociali che pretendono di interpretare i reali interessi dei ragazzi e finiscono con il rubare i bambini ai propri genitori: la recente proposta del Ministro della Giustizia, Castelli, di soppressione dei Tribunali per minorenni e di eliminazione dei servizi degli Enti locali dagli interventi di protezione del ragazzo - per fortuna abortita in Parlamento - era chiaramente funzionale a rassicurare gli adulti che nessun controllo sarebbe stato consentito, sul loro assoluto potere sui figli.

Ora, è vero che normalmente la famiglia è in grado di appagare le esigenze fonda-



mentali di crescita dei propri figli e di tutelarli da eventuali abusi che provengono dall'esterno ed in questo caso è giusto che l'autonomia educativa della famiglia sia assicurata senza invasioni indebite da parte dei poteri pubblici. Ma è anche vero che non sempre la famiglia sa adempiere in modo adeguato alla sua funzione educativa: la famiglia, lo abbiamo già detto nell'introduzione al capitolo terzo, può essere talora distruggente. E chi è garante dei diritti di tutti non può rimanere indifferente a tanto scempio.

Dobbiamo riconoscere che, purtroppo, va diffondendosi tra molti genitori l'idea che "il figlio è mio e lo gestisco io" e che sta riemergendo la vecchia figura del padre padrone a cui si aggiunge la non meno conturbante figura della "madre padrona": al bambino viene sempre meno riconosciuto il ruolo di "persona" e sempre più quello di mero "figlio di famiglia" in completo possesso del genitore. E non si può non rilevare la assai equivoca posizione di coloro che, sulla scia di Natalia Ginzburg, proclamano che possono esserci interventi dei servizi e della giustizia minorile solo quando i bambini mostrino sul proprio corpo evidenti segni di maltrattamenti fisici: per la verità, chi non ha una visione meramente letteraria delle sofferenze dei bambini conosce bene molti casi di bambini non fisicamente abusati ma egualmente terrorizzati, bloccati, regrediti, devastati. Non ci si può solo preoccupare del pianto lacerante di un bambino percosso ed ignorare, nel contempo, tanto pianto silenzioso di esseri distrutti che non hanno più lacrime per esternare la propria intensissima sofferenza e il proprio profondo disagio.

È necessario ribadire con forza che il diritto fondamentale alla crescita umana del ragazzo deve essere sempre tutelato in via prioritaria; che la sacrosanta tutela della famiglia e della sua autonomia non può trasformarsi in sostanziale autarchia; che il giusto riconoscimento che la famiglia ha diritti non può far trascurare che tali diritti sono subordinati alla capacità di adempimento di inderogabili doveri e di fondamentali funzioni; che l'esatta affermazione che questa comunità naturale deve potersi liberamente autoregolamentare non significa che la famiglia debba divenire un "porto franco", in cui abbiano legittimazione tutte le onnipotenze e le eventuali prevaricazioni di un membro su un altro.

Occorre certamente sostenere la famiglia pluriproblematica per cercare di recuperarla alla propria fondamentale funzione: ma se le carenze familiari compromettono gravemente il futuro del ragazzo è indispensabile un intervento che privilegi - come esige la Convenzione dell'ONU del 1989 - gli interessi del bambino su quelli dell'adulto.

- b) Si cerca poi di ridurre la tutela solo al momento dell'infanzia, come se la preadolescenza e l'adolescenza non avessero bisogno di sostegno e di tutela da sfruttamenti e carenze. Si afferma così che deve dirsi basta ai protettori dei minori e che invece occorre precocemente emancipare il giovane dalla dominazione dell'adulto perché solo così gli si assicura la possibilità di divenire automaticamente un essere umano responsabile e competente in età inferiore a quella in cui lo diventa attualmente e lo



si rende capace di prendere decisioni riguardanti la sua vita indipendentemente da ogni aiuto da parte dei suoi genitori o delle persone a cui è affidato. E si invoca una riduzione del termine in cui si raggiunge la maggiore età perché, si dice, nella vita moderna si realizza una accelerazione della maturazione del giovane ed un bisogno di autonomia e di libertà molto prima che nel passato.

Ora, se è vero che assistiamo oggi ad una infanzia precocemente adultizzata è anche vero che è assai presente nella nostra vita sociale una adolescenza prolungata e prorogata. La combinazione di questi due fenomeni non rende più agevole un processo di effettiva maturazione, ma anzi lo complica notevolmente. In una società complessa come quella odierna - caratterizzata da un progressivo depauperamento della funzione educativa e da una assai ritardata assunzione di responsabilità, nonché da un invio a soggetti non ancora strutturati di messaggi contraddittori e spesso fortemente manipolatori - il giovane solo apparentemente è più capace che nel passato di opzioni autenticamente libere e veramente coscienti. In realtà i molti condizionamenti - tanto più pressanti quanto più nascosti - impediscono o rendono assai più difficile l'acquisizione della capacità di liberamente determinarsi nella vita. Divenire veramente e autenticamente adulti non significa infatti solo liberarsi da una condizione di dipendenza dai propri genitori, quanto piuttosto avere realizzato una personalità non conformisticamente imitativa di modelli esterni; non narcisisticamente ripiegata su se stessa e sulle proprie più banali esigenze; non condizionata dalle molte onnipotenze infantili; non avulsa dalla realtà e dai suoi inevitabili condizionamenti; non squassata dalle ansie, dai fallimenti, dalle rinunce che la vita quotidiana impone.

Gli sbandamenti in questa età sono frequenti e gli sfruttamenti da parte del mondo degli adulti, notevoli: è proprio vero che deve ritenersi opportuno far venire meno le funzioni di tutela per assicurare una libertà peraltro solo formale?

La necessità di una tutela è dovuta anche al fatto che non esistono nel soggetto in formazione solo diritti di personalità da tutelare nei confronti di una famiglia carente o abusante: esistono anche diritti sociali che neppure la famiglia affettuosa ed attenta è sempre in grado di assicurare al proprio figlio.

Il ragazzo, infatti, che non è un suddito ma è un cittadino ed ha notevoli diritti sul piano sociale, parte integrante della società, ha, e deve avere, una rete di relazioni sociali che possano strutturare la sua personalità individuale e sociale; ha doveri e diritti non solo nei confronti della sua famiglia ma anche nei confronti della società tutta; ha potenzialità positive che devono essere sviluppate e non compresse nell'ambito della vita comunitaria; ha un estremo bisogno che la comunità organizzata si faccia carico dei suoi problemi non solo di personalizzazione ma anche di socializzazione per aiutarlo a costruirsi come soggetto di storia individuale e collettiva; non è solo un problema ma può e deve divenire una risorsa.

Tutto questo né il ragazzo da solo né la sua famiglia potranno realizzarlo: è indispensabile che le politiche sociali della comunità organizzata si facciano carico di questa esigenza assicurando non solo il pieno godimento del diritto alla salute, del



diritto all'istruzione, del diritto all'assistenza, del diritto alla protezione da ogni sfruttamento, del diritto ad un regolare processo di socializzazione, del diritto allo svago (e cioè a tutti quei diritti riconosciuti della Convenzione ONU del 1989 e quindi dall'ordinamento italiano attraverso la legge di ratifica di essa), ma anche di quei diritti di cittadinanza di cui bisogna riconoscere che il soggetto in formazione è portatore. E cioè:

- del diritto ad una appartenenza piena alla comunità, superando le tante forme di emarginazione sociale che lo pongono ai margini della vita comunitaria e sono causative di rilevanti disagi e devianze;
- del diritto ad una partecipazione consapevole e responsabile alla complessiva vita della comunità a cui si appartiene condividendone esperienze e prospettive e aprendosi alla solidarietà;
- del diritto a possedere adeguati strumenti di conoscenza della realtà, nonché sufficienti chiavi di lettura di essa, attraverso un sistema formativo non solo scolastico ma anche extrascolastico, per coniugare la rigidità con la flessibilità, la regolarità con l'innovazione, la struttura gerarchica con una struttura paritaria, il formale con l'informale, la doverosità con la libertà;
- del diritto ad un tempo libero che non sia solo un tempo di mero consumo, ma che sappia ridare vitalità e spessore creativo ai bisogni di comunicazione, di esplorazione, di progettazione, di immaginazione, di avventurosità e, cioè, a tutti quei bisogni della persona in formazione che sono spesso mortificati dalla società di oggi;
- del diritto ad un ambiente vivibile, condizione per il suo regolare sviluppo fisico e psichico, che non si esaurisce nella assicurazione di un ambiente salubre o di maggiori spazi di verde, ma esige che il bambino non sia tenuto prigioniero in un verde zoo umano ed abbia la possibilità di usufruire di un contesto che non sia mero sfondo e che invece realizzi una profonda, essenziale, interconnessione tra ambiente e vita umana, tra rapporti con l'ambiente e rapporti tra gli uomini, che l'ambiente deve promuovere e stimolare, non solo consentire.

In questi ultimi trent'anni sono stati fatti molti passi avanti nel riconoscimento che i bisogni del soggetto in formazione devono tradursi in diritti e si è realizzato un soddisfacente statuto dei diritti dei minori. Non mi sembra, però, che una analoga attenzione sia stata riservata alla predisposizione di adeguati strumenti per la tutela di questi diritti. È vero che molti Enti locali hanno sviluppato politiche di sostegno all'infanzia ed alla adolescenza e strutturato servizi per sempre meglio attuarle ma è anche vero che la riduzione delle risorse economiche di cui può avvalersi un Ente locale da una parte, la caduta dell'attività di ricerca e di formazione comune a livello nazionale, il sempre maggiore ricorso in sede locale alle convenzioni con precarie e non sempre adeguate strutture del privato sociale, rischia di rendere non del tutto efficiente l'intero sistema di tutela.

Inoltre, in alcuni settori, mancano ancora strumenti di tutela: penso alla tutela degli interessi diffusi dell'infanzia e dell'adolescenza (basta accennare, tra i tanti, a quel-



lo della programmazione urbanistica); alla rappresentanza del minore nei processi civili, penali o amministrativi, per consentire una effettiva tutela di suoi fondamentali interessi spesso trascurati o ignorati; alla tutela del ragazzo da atti pregiudizievoli posti in essere dalle pubbliche istituzioni (la scuola, l'ospedale, i servizi di assistenza, il mondo del lavoro), dato che il tribunale per minorenni può intervenire solo contro i pregiudizi recati dai genitori; un controllo sulle istituzioni che raccolgono ragazzi fuori della propria famiglia, per evitare che essi siano non solo orfani dei vivi, ma anche dimenticati da tutti: per tutte queste funzioni sarebbe opportuno un pubblico tutore che non si limiti a svolgere - come nel progetto parlamentare - un funzione di mera declamazione dei diritti.

Solo così la tutela del soggetto in formazione sarà non solo declamata, ma attuata e non solo virtuale, ma reale.



4.2 La tutela e l'accoglienza dei bambini e dei ragazzi

L'analisi che viene proposta nelle pagine che seguono intende offrire gli elementi per ricostruire uno spaccato della condizione dei bambini e degli adolescenti che, nel loro percorso di crescita, hanno incontrato criticità anche gravi e che per questo sono oggetto di interventi di tutela e di riparazione dei traumi subiti. Queste pagine rendono conto anche della complessità del lavoro che deve affrontare la rete dei servizi (socio-sanitari, educativi, della giustizia ecc.).

Su questo versante, la Regione Emilia-Romagna da alcuni anni è sensibilmente impegnata in un processo di rinnovamento e di consolidamento del sistema dei servizi per presidiare questo ambito; gli strumenti che la Regione ha voluto attivare per raggiungere tale obiettivo, riguardano sostanzialmente:

- la rivisitazione della normativa regionale inerente all'ambito della tutela e della promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
- la promozione di un sistema organizzativo efficace, basato su solide reti interistituzionali locali, che possa, in prospettiva, curare in modo ottimale la programmazione delle iniziative di qualificazione dei servizi e ricercare le condizioni per un'efficiente presa in carico dei bambini e degli adolescenti in situazioni critiche;
- l'introduzione di figure professionali, capaci di presidiare, con nuove e specifiche competenze, i nodi cruciali delle reti e collaborare con le altre professionalità.

Grazie anche all'esperienza maturata negli anni, è stata adottata altresì la scelta di individuare alcuni principi guida per tale attività di rinnovamento e consolidamento, che possano orientare in modo efficace l'azione della Regione. Tali principi riguardano:

- l'integrazione delle programmazioni, in particolare di quelle relative alla promozione dell'"agio" (e, come tali, afferenti all'ambito della prevenzione) con quelle relative alla cura e alla riparazione del "disagio";
- la centralità del bambino e del ragazzo, da realizzare mediante lo sviluppo di una cultura della tutela e del rispetto dell'infanzia e dell'adolescenza, che permei la società, in generale, ed in particolare i servizi più vicini ai minori (ossia quelli socio-sanitari, educativi, scolastici ecc.); questo principio si manifesta, tra l'altro, nell'assicurare l'informazione e la facilità di accesso ai servizi stessi, nell'affinare la capacità di ascolto da parte degli operatori nei confronti di bambini e adolescenti, nel coinvolgimento attivo degli adulti nella ricerca delle soluzioni ai loro problemi, nella trasparenza dell'azione istituzionale; ma si realizza anche mediante un approccio integrato che non disgiunga l'azione di tutela da un sensibile sostegno o un attento intervento nei confronti del contesto della famiglia o, in generale, degli adulti con in quali il bambino o l'adolescente instaura relazioni significative;
- l'omogeneizzazione delle prestazioni erogate dai servizi socio-sanitari, per cui su tutto il territorio regionale lo standard quali-quantitativo minimo assicurato deve essere lo stesso, indipendentemente dalla modulazione organizzativa locale e dai soggetti gestori dei servizi medesimi;
- l'integrazione delle risposte, innanzitutto dei servizi sociali con quelli sanitari, ma anche di questi con quelli scolastici, ricreativi, socio-educativi, della giustizia e del-



la sicurezza ed, ancora, del privato sociale (soggetti gestori di comunità di accoglienza, associazioni di famiglie affidatarie, organismi di volontariato...);

- l'attenzione nei confronti degli operatori, perché possano operare in un contesto che assicuri loro adeguati strumenti di formazione e qualificazione, ma anche modelli organizzativi consoni ai bisogni di tutela professionale;
- la concertazione con i servizi del territorio, perché essi siano compartecipi della definizione del sistema di norme che li riguarda e perché queste possano interpretare e portare una risposta efficace ai bisogni.

Il primo degli strumenti menzionati è rappresentato dal nuovo assetto normativo che la Regione si sta dando grazie ad un'azione di revisione globale delle previgenti direttive. Sono state infatti approvate, con deliberazione del Consiglio regionale n. 1495 del 28 luglio 2003, le nuove linee di indirizzo in materia di adozione nazionale ed internazionale; alla data di pubblicazione del presente contributo, alcuni gruppi di lavoro stanno altresì procedendo alla stesura di due nuove direttive: una in materia di accoglienza familiare e comunitaria ed una in materia di tutela, che saranno portate all'attenzione dell'Assemblea legislativa entro il 2006.

Infatti, gli atti normativi approvati tra il 1999 ed il 2000 in materia di adozione, tutela e affidamento avevano un carattere generale (erano dedicati soprattutto all'affermazione dei principi) o focalizzavano l'attenzione su alcuni aspetti (ad es., le linee di indirizzo in materia di abuso sessuale in danno ai minori, approvate con deliberazione del Consiglio regionale n. 1294/1999 e frutto di una importante ed attenta elaborazione, avevano affrontato soprattutto gli aspetti giuridici del problema). Quelle importanti direttive hanno comunque posto le basi per la realizzazione delle nuove, che si faranno interpreti di una diversa capacità di lettura e di intervento sulle problematiche dell'infanzia e dell'adolescenza in tutte le loro sfaccettature (sociali, psicologiche, educative, giuridiche...), e la cui introduzione sarà sostenuta da una capillare azione di accompagnamento e sensibilizzazione nei servizi socio-sanitari territoriali, anche mediante l'ausilio dei tavoli tecnici o coordinamenti tematici locali.

Con le direttive in materia di tutela ed accoglienza (sulla scia di quanto già fatto con quella in materia di adozione) si intende conferire una stabile cornice al sistema organizzativo territoriale preposto alla programmazione delle attività, dei servizi e delle reti locali di protezione dedicate all'infanzia e all'adolescenza.

Nello specifico, sono due le funzioni espletate dal sistema organizzativo: quella di indirizzo delle politiche locali (mediante la valutazione dei bisogni, la promozione dei programmi che raccolgono e raccordano le progettualità, il controllo della loro esecuzione) e quella di gestione delle azioni di presa in carico ed accoglienza.

Perno di questo modello organizzativo (ed in particolare della prima funzione) è la Provincia, che, grazie al suo ruolo di ente intermedio di programmazione, funge da snodo tra la Regione ed il territorio. L'esperienza maturata negli scorsi anni nell'ambito della programmazione della legge n. 285/97, ha infatti evidenziato come proprio la Provincia abbia svolto un sensibile ruolo di coordinamento e di crescita dei servizi, anche grazie all'attivazione di tavoli o coordinamenti tecnici tematici, composti da referenti e rap-



presentanti delle amministrazioni coinvolte. Ed è proprio dalla valorizzazione di queste importanti risorse costituite dagli organismi di raccordo interistituzionale che la Regione Emilia-Romagna ha voluto prendere spunto per la pianificazione delle politiche di tutela e di accoglienza dei bambini e dei ragazzi, proponendo piani e programmi di ambito provinciale, da progettare, realizzare e monitorare con il supporto di tavoli e coordinamenti tecnici interistituzionali (composti cioè da esperti e referenti dei vari Enti territoriali coinvolti nella tutela e nell'accoglienza).

La costituzione presso la Provincia di tavoli o coordinamenti tecnici interistituzionali ha rappresentato una scelta non sempre agevole da realizzarsi, tuttavia premiante: la Provincia costituisce infatti un luogo "equi-prossimo" - per così dire - alla sensibilità e alla operatività dei vari soggetti coinvolti (ossia i servizi sociali territoriali, quelli sanitari, scolastici e educativi e quelli afferenti all'area della sicurezza e della giustizia, il privato sociale...); ciò può rendere reale ed effettiva la compartecipazione di tutte le istanze e di tutte le voci alla definizione dei programmi. Futuro obiettivo è quello di creare un unico coordinamento minori in ogni provincia (nel quale confluiscono i tavoli e i coordinamenti tematici), eventualmente articolato per sezioni di ambito o gruppi di lavoro, anche al fine di un più razionale ed ottimale utilizzo delle risorse umane e delle competenze presenti nei territori.

Per assicurare il confronto continuo con le Province, con i tavoli e i coordinamenti tecnici e con gli altri Enti territoriali (comuni, aziende USL ecc.), la Regione si avvale di due strumenti:

- la pianificazione di incontri di raccordo e di verifica sull'andamento dei percorsi di attuazione dei piani provinciali, che si tengono con cadenza sostanzialmente regolare sia in sede regionale, sia nelle singole province;
- l'attivazione di un sistema di reportistica reciproco tra Province / servizi sociosanitari territoriali e Regione: secondo scadenze annuali le prime trasmettono i risultati delle proprie azioni di monitoraggio condotte sui progetti in corso, al servizio regionale competente; quest'ultimo raccoglie ed analizza i dati pervenuti portandoli ad una sintesi che viene nuovamente restituita a livello provinciale, nella forma di un rapporto annuale, dal quale emerge un'immagine complessiva dello stato di avanzamento, delle criticità e degli aspetti di qualità delle varie esperienze condotte sul territorio.

Se la funzione di indirizzo delle politiche locali è in capo alle Province con il supporto dei tavoli e dei coordinamenti tecnici, la gestione delle azioni di presa in carico ed accoglienza trova invece un forte punto di riferimento nelle équipes in materia di affido, adozione e nei servizi multiprofessionali di tutela dei minori.

Si tratta di gruppi di lavoro altamente specializzati, come si dirà anche nelle pagine che seguono, che, anche sulla base delle indicazioni previste negli atti di indirizzo regionali, svolgono funzioni di coordinamento e di supervisione nei confronti delle istruttorie e dei procedimenti inerenti gli affidi, le adozioni, i collocamenti in comunità e la presa in carico dei minori che hanno subito violenze.

La Regione, mediante i piani provinciali, sta dando forte impulso alle équipes e ai servizi poiché rappresentano un importante e qualificato riferimento per gli operatori dei



servizi socio-sanitari di base che, grazie ad essi, possono evitare rischi di “isolamento professionale”, offrendo una risposta altamente professionalizzata ai bisogni dei bambini e dei ragazzi in condizione di forte disagio.

Ma accanto alle équipes e ai servizi multiprofessionali, il consolidamento del sistema dei servizi socio-sanitari dedicati alla tutela e all'accoglienza dei bambini e degli adolescenti passa anche attraverso l'introduzione di due nuove figure. Questo è infatti parso il migliore strumento per far fronte a due criticità emerse da un'analisi condotta di concerto con i servizi territoriali: da un lato, infatti, si è potuto constatare che la presenza di una pluralità di soggetti preposti alla gestione ed alla programmazione dei servizi dedicati all'infanzia e all'adolescenza (Enti locali, istituzioni scolastiche, Aziende USL, organismi del privato sociale...) ha generato il bisogno di promuovere una più efficace concertazione ed armonizzazione tra le rispettive programmazioni; dall'altro lato, i servizi socio-sanitari hanno manifestato il bisogno di disporre di qualificate competenze in materia di diritto familiare e minorile per esercitare una più compiuta azione di tutela a favore dei bambini e degli adolescenti.

Per far fronte al primo dei due bisogni, la scelta della Regione Emilia-Romagna è stata di promuovere una “figura di sistema”, ossia un operatore (di cui si è trattato già diffusamente nel primo capitolo) dedicato in modo prevalente alla integrazione delle progettualità e delle programmazioni, con il compito di mettere in relazione le varie aree (educativa, scolastica, sociale, sanitaria, culturale, ricreativa...) attivando una contaminazione dei linguaggi e delle sensibilità e mettendo, quindi, in connessione l'ambito della promozione dell'agio, del benessere, della prevenzione e quello della cura e riparazione del disagio.

L'altra professionalità che la Regione Emilia-Romagna sta promuovendo è quella dell'esperto giuridico per la tutela dei minori e delle loro famiglie.

La fisionomia conferita alla nuova figura è stata definita mediante un approccio concertato con i servizi del territorio, da cui è emerso che essa deve ricoprire un ambito finora scarsamente presidiato con un background formativo costruito su una solida base culturale di natura giuridica e una buona sensibilità psico-socio-pedagogica. L'esperto giuridico non è assimilabile o sovrapponibile ad altre professionalità che in qualche modo già operano (quali l'assistente sociale, il funzionario amministrativo, l'avvocato).

Gli esperti giuridici nella tutela dei minori e delle loro famiglie

La Regione Emilia-Romagna sta introducendo nei servizi, accanto alle altre professionalità tradizionali, la figura dell'esperto giuridico nella tutela di bambini e ragazzi e delle loro famiglie; a tale scopo ha attivato nel 2004/2005 un corso, che rappresenta un'esperienza pilota a livello nazionale, della cui realizzazione è stato incaricato il Servizio formazione dell'Azienda USL di Bologna.

Al corso hanno avuto accesso 30 laureati in giurisprudenza, dipendenti o collaboratori della Regione stessa e delle pubbliche Amministrazioni ubicate nel territorio emiliano-romagnolo,



titolari o esercenti funzioni sociali in materia di minori (Comuni, AUSL, Comunità montane, Consorzi, Province). Sono stati ammessi anche funzionari provenienti dal mondo della scuola (Autonomie scolastiche e Centri servizi amministrativi).

Nell'attività quotidiana dei servizi sociali minorili si manifesta sempre con maggior evidenza la necessità di un qualificato apporto giuridico. Negli ultimi anni, infatti, si è profilata, in una materia estremamente delicata quale il diritto minorile, una forte accelerazione della produzione normativa (dal diritto di famiglia ai rapporti tra amministrazione e giurisdizione, dalle convenzioni internazionali alle leggi nazionali in materia di adozioni, affido, contrasto alle forme di violenza, separazione e minori contesi, devianza e processo penale minorile), che richiede figure con competenze sempre più specialistiche in grado di fornire un adeguato supporto agli operatori (assistenti sociali, psicologi, medici, educatori ed insegnanti ecc.). Si registra, anche a motivo dell'introduzione della normativa sul "giusto processo", una maggior formalizzazione dei rapporti tra servizi e magistratura.

Inoltre gli operatori dei servizi impegnati a favore dei bambini e dei ragazzi sono spesso isolati e sovraesposti, al centro di un'esplosiva conflittualità e di un uso talvolta spregiudicato degli strumenti massmediatici.

Per far fronte a questi problemi, la risposta dei servizi, che normalmente non dispongono di professionisti formati in modo specifico nel diritto minorile e della famiglia, è stata spesso quella di far ricorso alle consulenze di legali esterni, che sovente non si traducono in un continuativo sostegno agli operatori sociali. Per questo si è optato per proporre una figura nuova che operi stabilmente all'interno dei servizi.

Nello specifico, queste figure sono chiamate a:

- assicurare un efficace e continuativo affiancamento agli operatori dei servizi (mediante l'assistenza nella redazione di atti, la soluzione di problemi di rilevanza giuridica ed amministrativa ecc.);
- potenziare l'efficacia e la tempestività degli interventi degli operatori nelle situazioni di emergenza, anche utilizzando fino in fondo le opportunità offerte dai diversi riferimenti normativi;
- sostenere gli operatori dei servizi nei rapporti interistituzionali (ad es. con la Magistratura e le Forze dell'ordine) ed assicurare la correttezza del loro operato sotto il profilo normativo, anche supportandoli di fronte a terzi (ad es. avvocati di parte, mass-media ecc.);
- contribuire alla diffusione della cultura della tutela e della promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, in armonia con quanto affermato dalla normativa nazionale ed internazionale (Convenzione ONU sui diritti del fanciullo ecc.).

Il corso ha avuto la durata complessiva di 600 ore, suddivise tra:

- lezioni di area giuridica;
- lezioni di area psico-socio-pedagogica;
- attività di tipo laboratoriale-seminariale (tra cui sono compresi un project work e diverse partecipazioni ad udienze del Tribunale per i minorenni);
- uno stage nei servizi sociali territoriali.

Ad un apposito Comitato tecnico scientifico è stato conferito il compito di presiedere alla verifica dell'andamento del percorso formativo e assicurare la qualità della didattica.

I docenti sono stati individuati tra esperti di chiara fama, con esperienze sia professionali (magistrati, assistenti sociali, psicologi, pedagogisti...) che accademiche. È programmata una formazione permanente degli esperti da parte del servizio regionale competente.



4.3 L'affidamento familiare

L'affidamento familiare costituisce la risposta preferenziale per quei bambini e ragazzi appartenenti a nuclei familiari temporaneamente in difficoltà nell'esercizio delle funzioni genitoriali, ma senza che tale situazione determini un reale abbandono morale e materiale dei figli. L'inserimento dei bambini in una famiglia affidataria offre un ambiente idoneo per una loro crescita armonica, in attesa che intervenga un cambiamento nel loro nucleo d'origine.

La Regione Emilia-Romagna ha una lunga tradizione di promozione dell'affidamento familiare, che risale fino dall'inizio degli anni ottanta, con un rilancio dell'istituto a metà anni novanta.

In tutto questo periodo la sensibilità e la disponibilità delle famiglie è costantemente aumentata, concretizzandosi in un significativo incremento degli affidamenti eterofamiliari, cresciuti da 383 del 1993 a 1.461 del 2003.

Nello stesso arco di tempo, le famiglie affidatarie hanno acquisito una maturità nello svolgimento del proprio ruolo che le ha rese sempre più competenti e capaci nell'esercitare la tutela dei bambini loro affidati, grazie anche alle numerose iniziative formative realizzate a livello locale. Contestualmente, i servizi territoriali, con il diffondersi dei coordinamenti tecnici provinciali sull'affidamento familiare - veri laboratori per il confronto e la messa a punto di nuovi approcci e di iniziative promozionali - hanno migliorato la capacità di garantire alle famiglie interessate una rete articolata e strutturata di interventi di supporto alla genitorialità.

L'affidamento familiare richiede oggi un ulteriore sviluppo, anche in relazione ad una piena applicazione della legge n. 149/01 che indica nel 31 dicembre 2006 la data entro la quale devono essere chiusi gli istituti per minori e che prevede, tra l'altro, che ogni bambino entro i 6 anni di età, che debba essere allontanato dalla propria famiglia, trovi un'opportunità di accoglienza di tipo familiare.

I dati raccolti in questo paragrafo sono esaminati a partire dalla situazione delle istruttorie relative alle coppie ed ai soggetti singoli che intendono candidarsi come genitori affidatari. Sono successivamente fornite informazioni sui minori in affidamento eterofamiliare nel triennio 2001-2003, con una particolare attenzione agli affidamenti di bambini e ragazzi disabili e stranieri. In conclusione, dopo un'analisi approfondita dei dati dell'anno 2003, anche in riferimento alle diverse tipologie (affidamenti consensuali, giudiziali, part-time), sono presentati i dati relativi agli affidamenti parentali e gli esiti di un'indagine a campione sulla durata degli affidi eterofamiliari.

4.3.1 I soggetti affidatari

La possibilità di poter accogliere un bambino in temporanea difficoltà è legata alla disponibilità sia di coppie che di soggetti singoli. Inizialmente si può esprimere semplicemente attraverso la richiesta di informazioni e con la partecipazione ad incontri di sensibilizzazione e preparazione. Tuttavia essa assume piena concretezza solo quando i soggetti interessati decidono di accedere all'istruttoria condotta dai servizi. Le tre tabelle



seguenti illustrano il numero di istruttorie iniziate e concluse nell'anno 2003 in ciascuna provincia, la loro incidenza rispetto alla popolazione adulta nella fascia di età 30-59 anni¹ e, infine, la consistenza delle liste di attesa.

Tavola 1 - Istruttorie di adulti candidati all'affidamento eterofamiliare. Anno 2003²

Provincia	iniziata nel 2003		conclusa nel 2003		in corso al 31/12/03	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Piacenza	45	14,3	44	14,3	3	4,3
Parma	14	4,5	11	3,6	4	5,8
Reggio Emilia	99	31,5	103	33,6	8	11,6
Modena	46	14,6	50	16,3	6	8,7
Bologna	26	8,3	26	8,5	5	7,2
Ferrara	22	7,0	11	3,6	21	30,4
Ravenna	26	8,3	28	9,1	20	29,0
Forlì-Cesena	36	11,5	34	11,1	2	2,9
Rimini	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.
Regione Emilia-Romagna	314	100,0	307	100,0	69	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza

Tavola 2 - Totale istruttorie affidamenti nell'anno 2003 (concluse e in corso al 31/12) e rapporto con popolazione residente 30-59 anni

Provincia	totale istruttorie nell'anno		popolazione residente 30-59 anni	tasso per 100.000 residenti 30-59 anni
	v.a.	%		
Piacenza	47	12,5	114.614	41,0
Parma	15	4,0	175.343	8,6
Reggio Emilia	111	29,5	203.425	54,6
Modena	56	14,9	284.923	19,7
Bologna	31	8,2	412.102	7,5
Ferrara	32	8,5	152.920	20,9
Ravenna	48	12,8	155.359	30,9
Forlì-Cesena	36	9,6	157.170	22,9
Rimini	n.r.	n.r.	124.455	n.r.
Regione Emilia-Romagna	376	100,0	1.780.311	21,1

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza

¹ Fascia di età considerata indicativa dei soggetti che possono essere interessati a candidarsi ad accogliere un bambino in affido.

² Servizi non rispondenti su istruttorie iniziate e concluse: Associazione Comuni Copparo, Gestione associata di Cento (FE); Distretto di Rimini, Distretto di Riccione (RN); su istruttorie in corso: Distretto Urbano/Montagna (PC); Distretto di Castelfranco Emilia (MO); Associazione Comuni Copparo, Gestione associata di Cento (FE); Distretto di Rimini, Distretto di Riccione (RN).



Tavola 3 - Soggetti in attesa di istruttoria affidamento eterofamiliare al 31/12/03³

Provincia	Soggetti in attesa di istruttoria al 31/12/03
Piacenza	0
Parma	0
Reggio Emilia	3
Modena	2
Bologna	14
Ferrara	0
Ravenna	0
Forlì-Cesena	0
Rimini	8
Regione Emilia-Romagna	27

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza

Da un'analisi delle tavole 1, 2 e 3 si deduce una notevole eterogeneità in ambito regionale rispetto alla disponibilità di genitori affidatari. Le Province di Piacenza, Reggio Emilia e Modena, nel loro insieme, raccolgono il 60,4% dei soggetti che iniziano il percorso istruttorio; per quel che riguarda gli altri ambiti territoriali, il dato non cospicuo delle Province di Ferrara e Ravenna va messo in relazione all'alto numero di istruttorie ancora in corso. È da sottolineare inoltre la difficoltà del comune capoluogo di regione che, pur attivando un numero di istruttorie inferiore alla media regionale, non sembra riuscire ad assorbire tutte le richieste e presenta il numero più alto di soggetti in lista d'attesa.

Il dato delle istruttorie concluse nel 2003 (307), indica come sia stato almeno del 22,5% il tasso potenziale⁴ di sviluppo della rete di nuclei accoglienti (nel 2002 erano stati attivati complessivamente 1.364 affidamenti eterofamiliari). Tuttavia si è consapevoli del valore ancora parziale della riflessione attorno a sviluppo e adeguatezza della rete per l'accoglienza affidataria. Infatti, per comprendere se il numero di soggetti che si rendono disponibili alle diverse forme di affidamento familiare sia sufficiente a coprire il fab-

³ Servizi non rispondenti: Distretto Urbano/Montagna (PC); Distretto di Castelfranco Emilia (MO); Associazione Comuni Copparo (FE).

⁴ Il tasso viene qui definito "potenziale" per l'impossibilità di affermare che tutte le coppie che hanno concluso il percorso istruttorio abbiano avuto un esito positivo e/o che avranno tutte una proposta di affidamento. Va inoltre considerato che ai 1.364 affidamenti realizzati nel 2002, con ogni probabilità corrisponde un numero inferiore di soggetti accoglienti, sia perché chi accoglie può reiterare, nel corso dell'anno, l'esperienza, sia perché è possibile che vengano affidati alla stesso nucleo due o più fratelli.



bisogno, sarebbe necessario disporre di ulteriori dati, quali, ad esempio, quello delle famiglie affidatarie che dopo avere concluso la propria esperienza di accoglienza si rendono ulteriormente disponibili.

4.3.2 Le famiglie accoglienti

La tavola 4 presenta il numero di affidamenti eterofamiliari, distinti in consensuali e giudiziali, avviati e conclusi nel corso del 2003.

Tavola 4 - Affidamenti eterofamiliari iniziati e conclusi nel 2003

Provincia	consensuali		giudiziali		totale affidamenti eterofamiliari	
	iniziati	conclusi	iniziati	conclusi	iniziati	conclusi
Piacenza	32	26	6	4	38	30
Parma	10	8	37	27	47	35
Reggio Emilia	127	109	36	32	163	141
Modena	42	35	44	35	86	70
Bologna	33	27	17	19	50	46
Ferrara	6	6	10	6	16	12
Ravenna	26	15	14	16	40	31
Forlì-Cesena	32	24	15	7	47	31
Rimini	4	6	14	4	18	10
Regione Emilia-Romagna	312	256	193	150	505	406

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza

Il numero dei nuovi affidi eterofamiliari attivati nel corso dell'anno risulta nettamente superiore al numero dei soggetti, 307, che nel corso dell'anno hanno concluso il percorso istruttorio per candidarsi all'accoglienza.

È quindi presumibile che i 505 affidi iniziati nel 2003 siano stati resi possibili sia dalla disponibilità di soggetti che hanno concluso l'istruttoria o un affido l'anno precedente, che dal rinnovo della disponibilità di molte delle 406 famiglie che hanno concluso l'esperienza di accoglienza nel corso dell'anno.

Appare decisivo un ulteriore affinamento del sistema informativo tuttora in atto, per un effettivo governo della risposta affidataria e la programmazione e la valutazione d'adeguatezza delle politiche per l'accoglienza. In particolare occorre disporre di due dati importanti: il numero di bambini per i quali si ritiene necessario ricorrere all'affidamento familiare (e quindi non solo di quelli che effettivamente lo realizzano) ed il numero di soggetti disponibili ad accoglierli (approfondendo le possibilità della banca dati *Sisa* delle famiglie affidatarie). Non va dimenticato però che queste riflessioni, tese a rendere sempre più precisi e attendibili i contorni del fenomeno dell'affido, sono state rese possibili proprio dalla



disponibilità di dati sempre più articolati, precisi e completi che permettono di realizzare una lettura della esperienza affidataria regionale in tutta la sua complessità.

I dati disponibili confermano comunque la consistenza della risposta affidataria in Emilia-Romagna che continua ad incrementarsi, anche in ragione di un continuo impegno e attenzione da parte delle istituzioni locali, dei servizi e delle associazioni.

4.3.3 Gli affidamenti eterofamiliari: dati generali del triennio 2001-2003

Considerando i dati relativi a bambini e ragazzi in affidamento eterofamiliare è opportuno innanzitutto volgere uno sguardo all'evoluzione avvenuta nell'ultimo triennio. Nella tavola 5 sono trattati tutti gli affidamenti eterofamiliari (con esclusione quindi di quelli parentali), seguiti dai servizi di ogni provincia durante un anno, assumendo il numero di quelli conclusi a quelli ancora in corso al 31 dicembre. Il confronto è limitato ai dati del 2002 e del 2003, poiché è solo in questo biennio che si riesce a raggiungere la completezza dell'acquisizione delle informazioni provenienti dal territorio.

L'aumento del 7,1% del numero di affidamenti eterofamiliari realizzati nel 2003, rispetto all'anno precedente, indica la portata dell'investimento fatto su questo istituto.

Tavola 5 - Minori in affidamento eterofamiliare consensuale e giudiziale (part-time e tempo pieno)⁵. Anni 2001-2003

Provincia	durante l'anno 2001	durante l'anno 2002	durante l'anno 2003	% anno 2003
Piacenza	97	140	123	8,4
Parma	101	109	132	9,0
Reggio Emilia	311	385	389	26,6
Modena	169	243	264	18,1
Bologna	211	181	180	12,3
Ferrara	57	55	64	4,4
Ravenna	85	105	121	8,3
Forlì-Cesena	165	100	123	8,4
Rimini	39	46	65	4,4
Regione Emilia-Romagna	1.235	1.364	1.461	100,0
variazione % annua	n.r. ⁶		+7,1%	

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza

⁵ Servizi non rispondenti anno 2001: Distretto Urbano/Montagna (PC); Distretto di Montecchio (RE); Distretto di Mirandola, Distretto di Pavullo del Frignano, Comune di Soliera (MO); Consorzio servizi sociali di Ravenna (RA).

⁶ Non si è reputato corretto riportare la variazione percentuale tra il 2002 ed il 2001 in quanto, come è evidente dalla nota 5, la cifra relativa al 2001 è inferiore al reale, per la mancata risposta di un numero non irrilevante di servizi (tra cui due capoluoghi di provincia).



Analizzando i dati a livello delle singole province, si può rilevare come nel 2003 quelle di Reggio Emilia e Modena, da sole, abbiano raggiunto il 44,7% degli affidamenti di tutta la regione, mentre altre province si attestano abbondantemente al di sotto. Il quadro che si presenta è quindi caratterizzato da una significativa disomogeneità.

Va peraltro considerato che il totale complessivo dei dati potrebbe essere parzialmente inficiato dalla piena attendibilità del numero degli affidamenti part-time, essendovi ancora qualche incertezza, presso alcuni servizi, nella distinzione tra questi e gli interventi di sostegno familiare⁷. È quindi possibile che alcuni servizi abbiano compreso questi ultimi tra i dati sull'affidamento part-time.

Per un confronto più omogeneo, si sono riportati, alla successiva tavola 5bis, i dati relativi ai soli affidamenti a tempo pieno. Le due province già citate rappresentano, anche in questo caso, una consistente quota, pari al 42,9% del totale regionale e si ripresentano forti differenze tra i territori.

Tavola 5bis - Minori in affidamento eterofamiliare consensuale e giudiziale (solo tempo pieno). Anni 2001-2003⁸

Provincia	durante l'anno 2001		durante l'anno 2002		durante l'anno 2003	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Piacenza	76	6,9	106	9,9	93	8,0
Parma	94	8,6	99	9,3	129	11,1
Reggio Emilia	283	25,8	261	24,5	303	26,2
Modena	149	13,6	196	18,4	193	16,7
Bologna	199	18,1	162	15,2	160	13,8
Ferrara	54	4,9	48	4,5	58	5,0
Ravenna	58	5,3	70	6,6	77	6,6
Forlì-Cesena	145	13,2	81	7,6	86	7,4
Rimini	39	3,6	44	4,1	59	5,1
Regione Emilia-Romagna	1.097	100,0	1.067	100,0	1.158	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza

⁷ Per sostegno familiare si intende una modalità di appoggio promossa dai servizi e realizzata da volontari volta a sostenere la famiglia in difficoltà in alcune sue necessità. In tale contesto l'intervento con il minore è in genere dedicato al supporto extra scolastico. L'affidamento part-time invece comporta una maggiore assunzione di responsabilità in termini di continuità dell'azione di sostegno, di ascolto dei bisogni dei bambini e dei ragazzi nell'ambito di un progetto complessivo di aiuto elaborato dai servizi che richiederà anche precisi momenti di verifica con i soggetti affidatari. Per accedere all'affidamento eterofamiliare i soggetti devono seguire un percorso istruttorio e corsi di preparazione. Va inoltre sottolineato che l'affidamento part-time si esplica in forme variegate nel tempo e può comportare anche il pernottamento del minore presso la famiglia affidataria (affidamento diurno per supporto scolastico, affidamento di bambini appartenenti a nuclei monogenitoriali con specifici problemi di turni di lavoro, affidamenti durante il periodo estivo, ecc.).

⁸ Per i servizi non rispondenti, vedi nota 5.



4.3.4 Gli affidamenti eterofamiliari: i dati del 2003

Nelle tavole che seguono vengono presi in considerazione solo i dati relativi al 2003 con un approfondimento sulle diverse forme in cui l'affidamento eterofamiliare si esprime (giudiziale, consensuale, a tempo pieno, a tempo parziale), ed in relazione ad alcune tipologie di utenza.

La tavola 6 descrive la situazione di bambini e ragazzi in affidamento eterofamiliare alla data del 31/12/03, evidenziando anche la quota di minori stranieri e disabili affidati.

Tavola 6 - Minori in affidamento eterofamiliare consensuale e giudiziale (di cui stranieri e disabili), al 31/12/2003

Provincia	totale minori		di cui stranieri		di cui disabili	
	v.a.	% sul totale regionale	v.a.	% sul totale affidi della provincia	v.a.	% sul totale affidi della provincia
Piacenza	93	8,8	29	31,2	7	7,5
Parma	97	9,2	36	37,1	9	9,3
Reggio Emilia	248	23,5	85	34,3	7	2,8
Modena	194	18,4	49	25,3	8	4,1
Bologna	134	12,7	19	14,2	10	7,5
Ferrara	52	4,9	3	5,8	1	1,9
Ravenna	90	8,5	21	23,3	3	3,3
Forlì-Cesena	92	8,7	25	27,2	7	7,6
Rimini	55	5,2	7	12,7	2	3,6
Regione Emilia-Romagna	1.055	100,0	274	26,0	54	5,1

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza

Gli affidamenti eterofamiliari, in corso al 31/12/2003, sono 1.055. Ciò vuol dire che 1,71 minori ogni 1.000 minori residenti erano, a quella data, fuori dalla propria famiglia e stavano vivendo un'esperienza di affidamento. Va anche rilevato che i minori in affidamento rappresentano solo il 2,7% dei minori assistiti dai servizi sociali (tavola 7).

Relativamente ai bambini stranieri in affidamento eterofamiliare è possibile evidenziare come rappresentino ben il 26% del totale. Questo dato segnala l'entità delle problematiche di tipo socioeconomico e familiare delle famiglie straniere e la necessità di una preparazione specifica sia per gli operatori dei servizi che per i soggetti affidatari, che devono prendersi cura di bambini (e genitori), provenienti da culture diverse.

La presenza di 54 bambini e ragazzi disabili, il 5,1% del totale degli affidi, indica, pure nella sua esiguità numerica, l'esistenza di situazioni di forte complessità che richiedono adeguate attenzioni.

La tavola 7 rapporta gli affidamenti eterofamiliari alla popolazione minorile residente. Questo raffronto permette di contestualizzare meglio i valori assoluti considerati nella



tavola precedente. Infatti, se la provincia di Reggio Emilia vede confermato il suo primato perché i suoi 248 affidi corrispondono a 3 bambini/ragazzi su 1.000 minori residenti in quel territorio, Piacenza, che ha “solo” 93 affidi, è al secondo posto in regione con il 2 su 1.000, mentre Bologna, con i suoi 134 affidi, è all’ultimo posto con l’1 su 1.000.

Tavola 7 - Minori in affidamento eterofamiliare (consensuale e giudiziale) al 31/12/03, rapportati alla popolazione 0-17 anni residenti e ai minori assistiti dai servizi sociali territoriali al 31/12/03

Provincia	affidamenti eterofamiliari in corso al 31/12/2003	popolazione minorenne residente (1/1/2004)	n. minori affidati per 1.000 minorenni residenti	minori assistiti dai servizi sociali al 31/12/2003	% minori affidati/minori assistiti dai servizi sociali
Piacenza	93	39.232	2,37	2.966	3,1
Parma	97	59.887	1,62	95	2,7
Reggio Emilia	248	81.337	3,05	5.163	4,8
Modena	194	106.405	1,82	5.740	3,4
Bologna	134	132.860	1,01	9.817	1,4
Ferrara	52	42.674	1,22	2.256	2,3
Ravenna	90	50.923	1,77	3.084	2,9
Forlì-Cesena	92	56.321	1,63	3.491	2,6
Rimini	55	46.538	1,18	3.431	1,6
Regione Emilia-Romagna	1.055	616.177	1,71	39.549	2,7

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza

La tavola 8 ci permette di avere informazioni sul complesso di affidamenti eterofamiliari seguiti dai servizi durante l’anno.

Tavola 8 - Minori in affidamento eterofamiliare durante l’anno 2003

Provincia	n. minori in affidamento	
	v.a.	%
Piacenza	123	8,4
Parma	132	9,0
Reggio Emilia	389	26,7
Modena	264	18,1
Bologna	180	12,3
Ferrara	64	4,4
Ravenna	121	8,3
Forlì-Cesena	123	8,4
Rimini	65	4,4
Regione Emilia-Romagna	1.461	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza



Per quello che riguarda l'andamento degli affidi eterofamiliari, si è già sottolineato (tavola 4) come il numero degli affidi iniziati (505), superasse di 99 unità quello degli affidi terminati nel corso dello stesso anno 2003 (406).

Ciò naturalmente comporta che i servizi debbano adeguare la loro capacità di coinvolgimento e che le iniziative per rendere disponibili nuove famiglie vadano intensificate.

4.3.4.1 Gli affidamenti eterofamiliari consensuali

La tavola 9 è dedicata agli affidamenti consensuali. Al 31/12/2003 risultano essere 435 (il 41,2% del numero complessivo degli affidi eterofamiliari alla stessa data). Di questi 161, pari al 37%, riguardano bambini e ragazzi stranieri, mentre il 5,1% minori con disabilità.

Tavola 9 - Minori assistiti dai servizi sociali territoriali, in affidamento eterofamiliare consensuale al 31/12/03

Provincia	in corso al 31/12/2003		di cui stranieri		di cui disabili	
	v.a.	%	v.a.	% sul totale della provincia	v.a.	% sul totale della provincia
Piacenza	58	13,3	21	36,2	7	12,1
Parma	13	3,0	8	61,5	0	0,0
Reggio Emilia	126	29,0	60	47,6	2	1,6
Modena	69	15,9	27	39,1	5	7,2
Bologna	41	9,4	10	24,4	3	7,3
Ferrara	10	2,3	3	30,0	1	10,0
Ravenna	49	11,3	13	26,5	1	2,0
Forlì-Cesena	44	10,1	12	27,3	1	2,3
Rimini	25	5,7	7	28,0	2	8,0
Regione Emilia-Romagna	435	100,0	161	37,0	22	5,1

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza

La tavola 10 illustra gli affidamenti consensuali seguiti nel corso dell'anno 2003. Si tratta di 691 situazioni, cioè il 58,8% in più rispetto alle 435 censite al termine dell'anno. Questo dato indica l'effettivo numero di situazioni di cui si sono fatti carico i servizi nel corso dell'anno.

Gli affidamenti consensuali conclusi e in corso risultano più numerosi del complesso degli affidamenti eterofamiliari (+38,4% nel corso dell'anno rispetto al 31/12/03). Da rilevare anche che l'alta percentuale di affidi consensuali (47,3%), rispetto al totale degli affidamenti, è da considerarsi indice dell'impegno dei servizi nel costruire percorsi condivisi con le famiglie in difficoltà.

Un aspetto da approfondire è l'eccessiva ampiezza del divario percentuale tra le province. Ad un estremo si colloca Piacenza dove gli affidamenti consensuali rappresentano ben il 68,3% degli affidamenti eterofamiliari, all'altro vi è Parma dove essi rappresentano solo il 15,9%.



Tavola 10 - Minori assistiti dai servizi sociali territoriali con affidamento eterofamiliare consensuale durante anno 2003, rapportati al totale minori in affidamento eterofamiliare nell'anno 2003

Provincia	affidamenti consensuali v.a.	affidamenti eterofamiliari complessivi v.a.	% affidamenti consensuali su totale affidamenti
Piacenza	84	123	68,3
Parma	21	132	15,9
Reggio Emilia	235	389	60,4
Modena	104	264	39,4
Bologna	68	180	37,8
Ferrara	16	64	25,0
Ravenna	64	121	52,9
Forlì-Cesena	68	123	55,3
Rimini	31	65	47,7
Regione Emilia-Romagna	691	1.461	47,3

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza

4.3.4.2 Gli affidamenti eterofamiliari giudiziali

Gli affidamenti eterofamiliari giudiziali, al 31/12/03, sono 620 ovvero il 58,7% degli affidi eterofamiliari in corso. Il 18,2% riguardano bambini e ragazzi stranieri ed il 5,2% minori disabili (tavola 11).

L'alta percentuale di affidi di bambini ragazzi e stranieri rappresenta un preciso indice di disagio e rende pienamente conto della centralità della collaborazione tra servizi e magistratura minorile per l'esercizio di un'effettiva tutela dei minori.

Tavola 11 - Minori assistiti dai servizi sociali territoriali, in affidamento eterofamiliare giudiziale al 31/12/03

Provincia	in carico al 31/12/2003		di cui stranieri		di cui disabili	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Piacenza	35	5,8	8	22,9	0	0,0
Parma	84	14,0	28	33,3	9	10,7
Reggio Emilia	122	20,3	25	20,5	5	4,1
Modena	125	18,3	22	17,6	3	2,4
Bologna	93	14,8	9	9,7	7	7,5
Ferrara	42	7,0	0	0,0	0	0,0
Ravenna	41	6,8	8	19,5	2	4,9
Forlì-Cesena	48	8,0	13	27,1	6	12,5
Rimini	30	5,0	0	0,0	0	0,0
Regione Emilia-Romagna	620	100,0	113	18,2	32	5,2

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza



Rivolgendo l'attenzione al numero di affidamenti familiari giudiziali realizzati nel corso dell'anno, si può constatare che essi risultano superiori di 150 unità, pari al 24,1% dei casi in carico al 31/12/03.

Tavola 12 - Minori assistiti dai servizi sociali territoriali, con affidamento eterofamiliare giudiziale nell'anno 2003

Provincia	totale affidamento eterofamiliari giudiziali	
	v.a.	%
Piacenza	39	5,1
Parma	111	14,4
Reggio Emilia	154	20,0
Modena	160	20,8
Bologna	112	14,5
Ferrara	48	6,2
Ravenna	57	7,4
Forlì-Cesena	55	7,1
Rimini	34	4,4
Regione Emilia-Romagna	770	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza

4.3.4.3 Gli affidamenti eterofamiliari part-time

La tavola 13 presenta gli affidamenti part-time (consensuali e giudiziali), al 31/12/2003. Sono complessivamente 185, con una percentuale del 17,5% rispetto al totale degli affidamenti eterofamiliari.

Tavola 13 - Affidamenti familiari part-time al 31/12/2003

Provincia	consensuali		giudiziali	
	v.a.	%	v.a.	%
Piacenza	18	10,7	3	17,6
Parma	2	1,2	0	0,0
Reggio Emilia	46	27,4	3	17,6
Modena	23	13,7	10	58,8
Bologna	18	10,7	0	0,0
Ferrara	6	3,6	0	0,0
Ravenna	31	18,5	0	0,0
Forlì-Cesena	21	12,5	0	0,0
Rimini	3	1,8	1	5,9
Regione Emilia-Romagna	168	100,0	17	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza



Risulta evidente come gli affidamenti part-time siano per la stragrande maggioranza consensuali. Tra le province spiccano, per numero di esperienze realizzate, quelle di Reggio Emilia e Ravenna. Gli affidi giudiziali sembrano caratterizzare quasi esclusivamente la Provincia di Modena.

Nella tavola 14 si presenta il numero degli affidamenti consensuali e giudiziali part-time realizzati durante il 2003. Rispetto ai 691 affidamenti eterofamiliari consensuali realizzati durante l'anno 2003 (tavola 10), quelli part-time sono stati 271, pari cioè al 39,2%.

Nettamente diversa la situazione per gli affidamenti giudiziali part-time che risultano solo il 4,2% rispetto ai 770 affidamenti giudiziali attivati nel corso dell'anno (tavola 12). È da registrare come la pratica del part-time, negli affidamenti consensuali, sia particolarmente diffusa nelle Province di Ravenna (il 68,8% di tutti i consensuali) e di Modena (49%).

Tavola 14 - Affidamenti eterofamiliari part-time (consensuali e giudiziali). Anno 2003⁹

Provincia	affidamenti part-time consensuali		affidamenti part-time giudiziali	
	v.a.	% sul totale affidi consensuali della provincia	v.a.	% sul totale affidi giudiziali
Piacenza	26	31,0	4	10,3
Parma	2	9,5	1	0,9
Reggio Emilia	80	34,0	6	3,9
Modena	51	49,0	20	12,5
Bologna	20	29,4	0	0,0
Ferrara	6	37,5	0	0,0
Ravenna	44	68,8	0	0,0
Forlì-Cesena	37	54,4	0	0,0
Rimini	5	16,1	1	2,9
Regione Emilia-Romagna	271	39,2	32	4,2

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza

4.3.4.4 Una suddivisione degli affidamenti eterofamiliari dell'anno 2003 in base alla durata

I servizi socio-territoriali aderenti al *Sisa-Minori* hanno fornito anche la suddivisione degli affidamenti in base alla durata, in modo separato per quelli giudiziali e consensuali, con una percentuale di copertura del dato sugli affidamenti eterofamiliari com-

⁹ Il dato deriva dalla somma degli affidi eterofamiliari consensuali part-time conclusi e di quelli in corso al 31/12.



plessivi, in corso al 31/12/03, che varia dal 73,3% per quelli giudiziari (425 su 580) al 81,3% (353 su 434) per quelli consensuali.

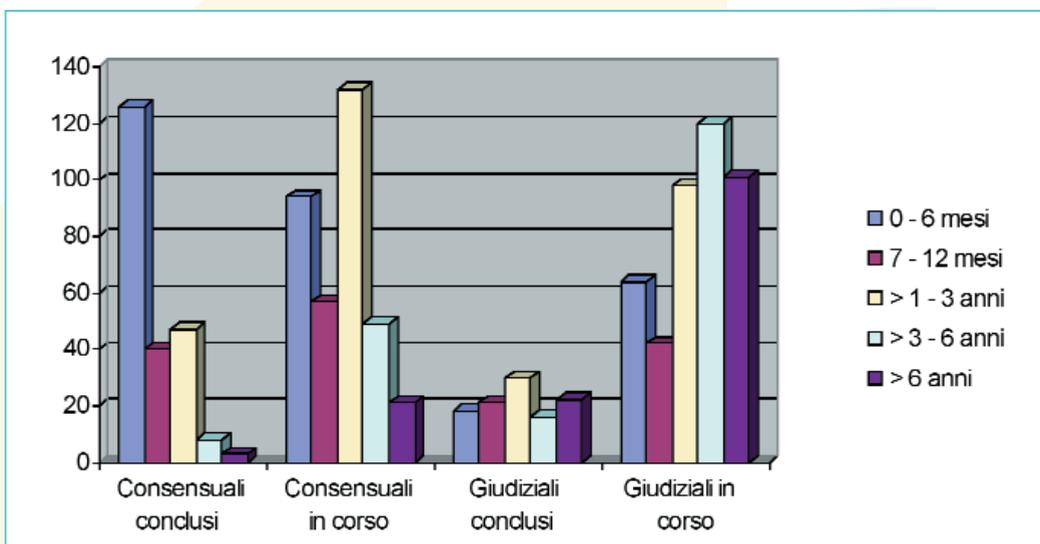
La tavola 15 evidenzia come, per gli affidamenti consensuali, appaia contenuta la difformità rispetto alle disposizioni della legge 149/2001, che indica nei due anni il tempo massimo di durata per l'affidamento eterofamiliare.

Tavola 15 - Suddivisione degli affidamenti eterofamiliari (consensuali e giudiziari), conclusi e in corso al 31/12/03, per durata dell'affido

durata	affidamenti eterofamiliari							
	consensuali conclusi		consensuali in corso		giudiziali conclusi		giudiziali in corso	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
0 - 6 mesi	126	56,3	94	26,6	18	16,8	64	15,1
7 - 12 mesi	40	17,9	57	16,1	21	19,6	42	9,9
> 1 - 3 anni	47	21,0	132	37,4	30	28,0	98	23,1
> 3 - 6 anni	8	3,6	49	13,9	16	15,0	120	28,2
> 6 anni	3	1,3	21	5,9	22	20,6	101	23,8
totale affidamenti eterofamiliari	224	100,0	353	100,0	107	100,0	425	100,0
% copertura	86,5%		81,3%		72,3%		73,3%	

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza

Figura 1 - Suddivisione degli affidamenti eterofamiliari (consensuali e giudiziari), conclusi e in corso al 31/12/03, per durata dell'affido



Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza



4.3.5 Gli affidamenti familiari a parenti

L'affidamento familiare parentale è una dimensione poco approfondita, anche in relazione al fatto che è ancora diffusa la convinzione che tale soluzione sia quella che dia più garanzie di tutela del bambino. Ma già la legge n. 149/01, confermando che il bambino possa essere affidato a parenti entro il quarto grado (art. 11, comma 1), introduce la frase “che abbiano avuto rapporti significativi con il minore”. Il legame parentale e la disponibilità ad accogliere non possono quindi non essere accompagnati da un'accurata verifica di una relazione significativa con il bambino in situazione di affido.

Gli affidamenti a parenti in Emilia-Romagna, al 31/12/03, sono 401, pari al 38% degli affidamenti complessivi che raggiungono la cifra di 1.456. Si tratta di un fenomeno rilevante che in futuro dovrà essere analizzato con la dovuta attenzione. Non richiede infatti minore impegno dell'affidamento eterofamiliare, anche per la stretta contiguità con la famiglia naturale, negli ambiti di cura del progetto, di preparazione degli affidatari e degli operatori, nell'attenzione al suo monitoraggio.

Tavola 16 - Affidamenti familiari a parenti conclusi e in corso al 31/12/03

Provincia	iniziati nel 2003	conclusi nel 2003	in corso 31/12/2003
Piacenza	7	4	39
Parma	22	21	81
Reggio Emilia	35	38	79
Modena	8	13	57
Bologna	7	1	38
Ferrara	2	6	19
Ravenna	6	8	20
Forlì-Cesena	8	7	31
Rimini	0	4	37
Regione Emilia-Romagna	95	102	401

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza



4.4 Le adozioni

4.4.1 Le adozioni internazionali

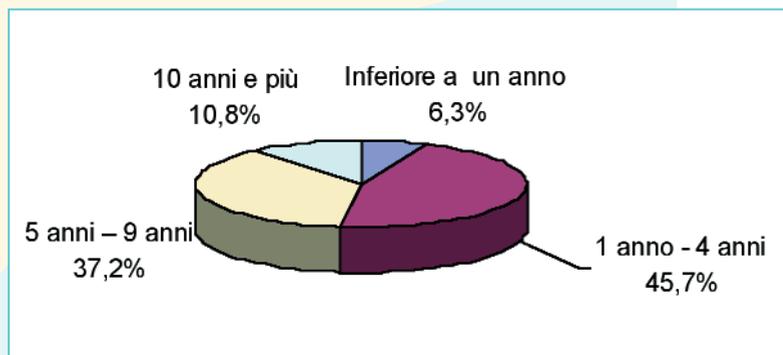
Dal rapporto della Commissione per le adozioni internazionali (CAI), *Coppie e bambini nelle adozioni internazionali*¹⁰, emerge come la Regione Emilia-Romagna sia al quarto posto per numero di bambini adottati da altri Paesi, dopo Lombardia, Veneto e Lazio. In particolare, nel periodo che va dal 16 novembre 2000 al 31 dicembre 2004, le coppie che hanno richiesto l'autorizzazione all'ingresso di minori stranieri per adozione internazionale sono state 747, per un totale di 879 bambini. Se ne deduce, quindi, che circa il 15% delle coppie emiliano-romagnole hanno accolto più di un minore straniero nel periodo in oggetto.

Considerando le caratteristiche dei bambini al momento dell'adozione, gli 879 bambini adottati in Emilia-Romagna (per i quali è stata concessa l'autorizzazione all'ingresso in Italia), nel periodo in questione, sono collocati per la maggior parte nella fascia d'età che va da 1 a 4 anni, con una percentuale del 45,7% a livello regionale rispetto ad altre fasce d'età, contro un 48,6% a livello nazionale.

Dal confronto tra le diverse fasce di età, si rileva che, al momento del loro arrivo in Italia, i bambini adottati in regione hanno, nel 37,2% dei casi un'età compresa tra i 5 e i 9 anni, contro il 33,5% a livello nazionale, nel 10,8% dei casi un'età uguale o superiore ai 10 anni contro l'11,4% del dato nazionale, mentre la classe dei piccolissimi, con meno di un anno di età, conta il 6,3% delle adozioni internazionali, contro il 6,5% di quello nazionale.

Si può affermare pertanto che l'età prevalente dei bambini stranieri accolti da famiglie emiliano-romagnole è tendenzialmente in linea con le età dei bambini adottati complessivamente in Italia.

Figura 2 - Minori entrati per adozione internazionale in Emilia-Romagna, dal 16/11/2000 al 31/12/2004 per classe di età



Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza. Elaborazione su dati CAI, *Coppie e bambini nelle adozioni internazionali*

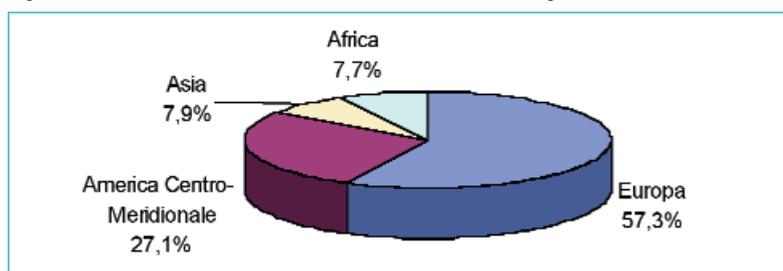
¹⁰ *Coppie e bambini nelle adozioni internazionali*, rapporto della Commissione sui fascicoli dal 16/11/2000 al 31/12/2004, realizzato in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti e pubblicato sul sito www.commissioneadozioni.it.



Con riferimento al luogo di origine (tavola 17), i bambini adottati dalle coppie emiliano-romagnole provengono prevalentemente dai paesi dell'Europa dell'Est (oltre il 57%). Fra i principali Stati emergono la Federazione russa (con 93 bambini), l'Ucraina (64), la Bielorussia (38), la Romania (28) e la Bulgaria (22).

Il secondo continente di provenienza è quello americano, rappresentato esclusivamente dalla parte centro-meridionale, da cui giungono complessivamente 124 bambini, tra i quali 56 nati in Colombia, 34 in Brasile e 24 in Bolivia. Sono relativamente pochi, invece, i bambini asiatici giunti in Emilia-Romagna, soprattutto di nazionalità indiana (19) o vietnamita (8) ed i bambini africani (appena 35), anche se, nell'ultimo periodo di riferimento, è cresciuto notevolmente il numero di bambini etiopi, passati dai 3 del 2003 ai 30 del 2004.

Figura 3 - Provenienza dei bambini stranieri adottati in Emilia Romagna, media anni 2003 e 2004



Fonte: Tribunale per i minorenni dell'Emilia-Romagna

La provenienza privilegiata dei bambini dall'area dell'Europa dell'Est può essere interpretata in vari modi: la non superata difficoltà delle coppie a rapportarsi alle diversità somatiche, culturali ed etniche dei bambini e la maggiore probabilità di accogliere bambini simili a sé nel caso di una adozione europea¹¹; i “costi dell'adozione”¹², presupponendo che il viaggio e il soggiorno in Paesi più lontani e non europei comportino un esborso monetario più rilevante e il fatto che alcuni Paesi europei richiedono alle coppie periodi di

¹¹ Un'ipotesi plausibile è anche che, nella scelta del Paese, possa incidere una non completa “elaborazione del lutto” nei confronti della non realizzata genitorialità naturale, considerato che la grande maggioranza delle coppie adottive non ha altri figli naturali.

¹² Secondo una tavola che contiene la “standardizzazione” dei costi minimi e massimi “ammissibili” per le procedure di adozione internazionale, elaborata grazie alle indicazioni del CAI, variabili da Paese a Paese, le spese fisse fluttuano da un minimo di 6.000 ad un massimo di 9.000 euro, a cui si aggiungono i costi per il viaggio e il soggiorno all'estero. Non è lontano dal vero prevedere quindi costi medi che si aggirano tra i 10.000 e i 15.000 euro.



Tavola 17 - Provenienza dei bambini stranieri adottati in Emilia-Romagna. Anni 2003-2004

Stato di provenienza	2003	% continente di provenienza anno 2003	2004	% continente di provenienza anno 2004	totale	% continente di provenienza biennio 2003-2004
Albania	3		1		4	
Bielorussia	19		19		38	
Bulgaria	20		2		22	
Federazione Russia	26		67		93	
Lituania	2		2		4	
Polonia	6		3		9	
Romania	6		22		28	
Ucraina	14		50		64	
totale Europa	96	51,9	166	61,0	262	57,3
Bolivia	14		10		24	
Brasile	15		19		34	
Cile	2		0		2	
Colombia	28		28		56	
Costa Rica	1		0		1	
Haiti	1		0		1	
Messico	1		0		1	
Perù	1		4		5	
totale America	63	34,1	61	22,4	124	27,1
Cambogia	2		1		2	
Filippine	0		1		1	
India	10		9		19	
Nepal	1		3		4	
Thailandia	1		0		1	
Vietnam	8		0		8	
totale Asia	22	11,9	13	5,2	36	7,9
Etiopia	3		30		33	
Madagascar	0		1		1	
Nigeria	1		0		1	
totale Africa	4	2,2	31	11,4	35	7,7
totale bambini stranieri adottati in Emilia-Romagna	185	100	272	100	457	100

Fonte: Tribunale per i minorenni dell'Emilia-Romagna



permanenza all'estero meno prolungati¹³; il numero superiore degli Enti autorizzati in Emilia-Romagna che hanno, come area di accreditamento, i Paesi europei, rispetto, ad esempio, a quelli africani o asiatici (81 autorizzazioni di operatività in Europa dell'est rispetto a 9 autorizzazioni in Africa da parte di soli 8 Enti autorizzati, vedi tavola 31).

La lettura delle tavole 18 e 19, seppur costruite avvalendosi di dati provenienti da fonti diverse, consente di analizzare alcuni aspetti relativi all'adozione internazionale nel decennio 1994-2004.

La disponibilità ad accogliere bambini provenienti da un'altra cultura e Paese si attesta intorno ad una media di 487 coppie ogni anno, fluttuando tra le 350 e le 560 unità circa.

Tavola 18 - Adozioni internazionali in Emilia-Romagna. Anni 1994-2001

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
dichiarazioni di disponibilità adozione internazionale	351	362	326	501	405	498	557	483
decreti di idoneità all'adozione minori stranieri	311	289	252	298	337	406	468	474
% decreti di idoneità rispetto alle dichiarazioni di disponibilità presentate dalle coppie al Tpm	88,6	79,8	77,3	59,48	83,2	81,5	84,0	98,1
affidamenti pre-adottivi di minori stranieri	166	166	202	138	240	241	253	31
decreti di adozione di minori stranieri	166	135	180	176	190	195	230	387
% di adozioni internazionali perfezionate rispetto ai decreti di idoneità rilasciati	53,37	57,43	71,42	59,06	56,37	48,02	49,14	81,64

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza. Elaborazioni su dati ISTAT, *Annuari statistiche giudiziarie civili*

Tra il 2003 e il 2004 è cresciuto il rapporto tra decreti di idoneità all'adozione internazionale emessi dal Tribunale per i minorenni e l'effettivo ingresso di bambini e ragazzi in famiglie emiliano-romagnole. Questo rapporto è passato dal 36,7% (nel 2002) al 73,5% (relativamente al 2004, infatti, sono stati emessi 359 decreti di idoneità a fronte di 264 ingressi di bambini stranieri a scopo di adozione internazionale¹⁴).

¹³ La permanenza delle coppie nel Paese di origine del bambino consente alle autorità centrali straniere di "valutare" la positività dell'abbinamento (tra "quella" coppia e "quel" determinato bambino) verificando l'avvio di buone relazioni affettive. Al di là dell'onerosità del soggiorno, non è a priori da considerare negativo un "lungo" periodo di permanenza insieme al bambino nel suo Paese di origine, in quanto, soprattutto nel caso di Paesi che hanno ratificato la convenzione dell'Aja (1993), il decreto di adozione viene emesso dalle autorità centrali straniere senza la previsione di un periodo di affidamento pre-adottivo, esistente invece per l'adozione nazionale.

¹⁴ Rispetto a questo dato si rileva l'esistenza di uno scarto temporale tra emissione del decreto di idoneità e effettivo arrivo dei bambini, in quanto, prima dell'abbinamento tra una coppia idonea e un bambino adottabile, possono trascorrere anche 2 o più anni.



Tavola 19 - Adozioni internazionali in Emilia-Romagna. Anni 2002-2004

	2002	2003	2004
dichiarazioni di disponibilità all'adozione internazionale sopravvenute nel periodo	561	439	395
decreti di idoneità all'adozione minori stranieri accolti	555	390	359
% decreti di idoneità rispetto alle dichiarazioni di disponibilità presentate dalle coppie al Tpm	98,9	88,8	90,8
totale adozioni di minori stranieri ¹⁵	204	152	264
% di adozioni internazionali realizzate su numero decreti di idoneità rilasciati	36,7	38,9	73,5
di cui decreti che riguardano bambini provenienti da Paesi che hanno aderito alla convenzione Aja	64	53	122
di cui decreti che riguardano bambini provenienti da Paesi che non hanno aderito alla convenzione Aja	140	99	142
% di bambini provenienti da paesi non aderenti alla Convenzione Aja sul totale adozioni	68,6	65,1	53,8

Fonte: Tribunale per i minorenni dell'Emilia-Romagna

Rispetto alla percentuale di decreti di idoneità emessi, parametrati sul numero di “disponibilità all’adozione internazionale” presentati dalle coppie, la proporzione è notevolmente variabile nel corso degli anni, andando da un minimo del 59% nel 1997 ad oltre il 98% negli anni 2001 e 2002. Nell’analisi di questi dati occorre però chiarire che è solo dal 1998, con l’approvazione della legge 476, che è previsto un termine (ordinativo), per la conclusione delle indagini psicosociali (4 mesi), ed un altro termine, di due mesi, a carico del Tribunale per i minorenni affinché provveda ad emettere un decreto di idoneità o non idoneità all’adozione internazionale. È possibile presumere che soltanto dall’entrata in vigore di tale normativa esista una correlazione più “stretta”, relativa alla stessa annualità, tra numero di decreti di idoneità e numero di dichiarazioni di disponibilità all’adozione internazionale.

Per quel che riguarda le adozioni internazionali realizzate in Emilia-Romagna, emerge un sensibile aumento del loro numero, specie con riferimento all’anno 2004 (+74% circa). Segnaliamo anche un leggero aumento proporzionale delle adozioni di bambini nati in Paesi che hanno ratificato la Convenzione dell’Aja, nel corso degli ultimi tre anni presi in considerazione nella tavola 19. Questo dato necessiterebbe di ulteriori approfondimenti al fine di verificare l’effettiva applicazione del principio di sussidiarietà dell’adozione internazionale, che porta a intendere tale strumento in modo residuale rispetto ad altre forme di prevenzione e tutela dell’infanzia e ad altri interventi di protezione sociale (come per esempio l’affidamento familiare o l’adozione nazionale), come indicato nella convenzione dell’Aja.

¹⁵ Nel numero delle adozioni annuali sono stati conteggiati i decreti di adozione, gli affidamenti pre-adoptivi di minori stranieri, i decreti di adozione emessi alla fine del periodo di affidamento pre-adoptivo, mentre non sono state comprese le adozioni di minori stranieri da parte di coppie emiliano-romagnole residenti all’estero.



Tavola 20 - Bambini stranieri adottati in Emilia-Romagna. Anni 2001-2003¹⁶

Province	2001	2002	2003	totale bambini stranieri adottati	
				v.a.	%
Piacenza	8	1	0	9	1,6
Parma	30	15	13	58	10,2
Reggio Emilia	29	18	29	76	13,3
Modena	45	30	32	107	18,8
Bologna	46	30	50	126	22,1
Ferrara	23	12	9	44	7,7
Ravenna	21	20	15	56	9,8
Forlì-Cesena	24	13	9	46	8,0
Rimini	18	12	18	48	8,4
Regione Emilia-Romagna	244	151	175	570	100

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza

Tavola 21 - Bambini stranieri adottati in Emilia-Romagna. Anno 2004

Province	bambini adottati	% bambini adottati
Piacenza	14	5,1
Parma	21	7,7
Reggio Emilia	24	8,8
Modena	52	19,1
Bologna	72	26,5
Ferrara	18	6,6
Ravenna	22	8,1
Forlì-Cesena	29	10,6
Rimini	20	7,4
Regione Emilia-Romagna	272	100

Fonte: Tribunale per i minorenni dell'Emilia-Romagna

¹⁶ Servizi non rispondenti: anno 2001: Distretto di Mirandola (MO); Distretto di S. Giorgio di Piano (BO); Distretto di Faenza (RA); anno 2002: Distretto Urbano/Montagna, Distretto Val Tidone (PC), Distretto di Scandiano (RE); anno 2003: Distretto Urbano/Montagna (PC), Distretto di Casalecchio di Reno, Consorzio servizi sociali di Imola (BO). Il dato si riferisce ai decreti di adozione internazionale emessi nell'anno.



4.4.2 Le adozioni nazionali

Rispetto ai bambini presenti sul territorio emiliano-romagnolo in “stato di abbandono” (e successivamente interessati da provvedimenti del Tribunale per i minorenni che dichiara il loro stato di adottabilità), si rileva che nel periodo che va dal 1994 al 2001 (tavola 22), questi siano intorno ai 50 casi l’anno. Emerge una leggera tendenza all’aumento, soprattutto negli ultimi anni (come si evince dalla tavola 23 che prende in esame il periodo 2002-2004) di bambini non riconosciuti alla nascita da parte dei genitori naturali (il fenomeno è evidente ad esempio relativamente agli anni 2002 e 2003 se paragonati al 2001). Nel 2001 i provvedimenti relativi alla adottabilità dei minori si riferivano per la maggioranza a bambini in cui le problematiche familiari erano subentrate successivamente al loro riconoscimento alla nascita da parte dei genitori naturali: nello specifico sono state emesse 31 dichiarazioni di adottabilità riferite a bambini con “genitori noti”, rispetto a 20 in cui i genitori sono “ignoti”. Nel 2003 la distanza tra i due tipi di provvedimento si assottiglia arrivando quasi ad eguagliarsi con 35 casi di procedimenti di adottabilità riferiti a bambini con genitori conosciuti a fronte di 33 casi di dichiarazione di adottabilità di bambini non riconosciuti alla nascita. Il dato è pressoché confermato nel 2004 (secondo i dati forniti dal Tribunale per i minorenni dell’Emilia-Romagna).

Tavola 22 - Adozioni nazionali in Emilia-Romagna. Confronto periodo 1994-2001

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
procedimenti di adottabilità avviati	193	472	66	110	98	77	84	76
dichiarazioni di adottabilità emesse	47	39	44	45	63	53	50	51
di cui con genitori ignoti	18	19	24	21	20	27	28	20
affidamenti pre-adoptivi di minori italiani	33	29	33	59	55	46	43	46
di cui casi particolari (art. 44, L. 184/1983) e successive modificazioni	47	27	29	14	48	44	34	34
adozioni nazionali minori italiani	87	60	60	59	102	92	83	96
domande di adozione nazionale presentate al TPM	450	501	491	542	584	662	701	453
% adozioni nazionali realizzate su totale domande adozione	19,33	11,97	12,21	10,88	17,46	13,89	11,84	21,19
di cui casi particolari (art. 44, L. 184/1983) e successive modificazioni)	64	40	34	45	41	49	50	35

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT, *Annuari statistiche giudiziarie civili*

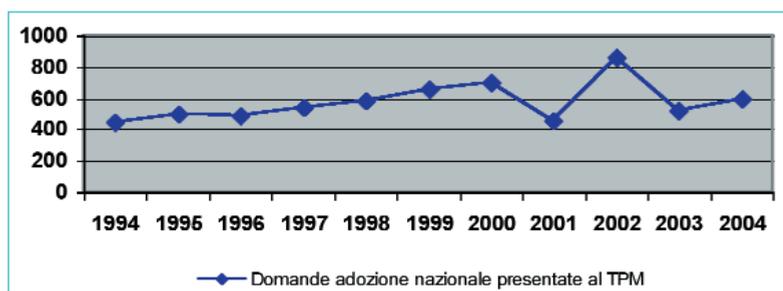


Tavola 23 - Adozioni nazionali in Emilia-Romagna. Anni 2002-2004

	2002	2003	2004
procedimenti per la dichiarazione di adottabilità minori italiani	94	129	94
dichiarazioni di adottabilità di minori italiani (accoglimento)	85	68	71
di cui con genitori ignoti	46	33	37
affidamenti pre-adottivi minori italiani	65	52	52
adozioni nazionali minori italiani	101	80	64
domande di adozione nazionale presentate al Tpm	863	516	592
% adozioni nazionali realizzate su totale domande adozione	11,70	15,50	10,81

Fonte: Tribunale per i minorenni dell'Emilia-Romagna

Figura 4 - Domande per adozione nazionale al Tribunale per i minorenni dell'Emilia-Romagna



Fonte: Tribunale per i minorenni dell'Emilia-Romagna

Tavola 24 - Bambini in carico ai servizi socio-sanitari dell'Emilia-Romagna con decreto di adozione nazionale. Anni 2001-2003

Provincia	2001	2002	2003
Piacenza	7	4	39
Parma	22	21	81
Reggio Emilia	35	38	79
Modena	8	13	57
Bologna	7	1	38
Ferrara	2	6	19
Ravenna	6	8	20
Forlì-Cesena	8	7	31
Rimini	0	4	37
Regione Emilia-Romagna	95	102	401

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza

17 Servizi non rispondenti: anno 2001: Distretto Val Tidone (PC); Distretto di Mirandola, Distretto di Pavullo del Frignano, Comune di Soliera (MO); Distretto di S. Giorgio di Piano (BO); Distretto di Portomaggiore (FE); Distretto di Faenza (RA); anno 2002: Distretto Urbano/Montagna, Distretto Val Tidone (PC); Distretto di Scandiano (RE); anno 2003: Distretto Urbano/Montagna (PC), Distretto di Casalecchio di Reno, Consorzio servizi sociali di Imola (BO).



4.4.3 Le adozioni nazionali e internazionali

Considerando globalmente la disponibilità dei coniugi ad accogliere bambini, sia grazie all'adozione nazionale che internazionale, in Emilia-Romagna è possibile rilevare un moderato aumento delle “domande”¹⁸ di adozione. Come abbiamo visto esse si aggirano intorno alle 500 l'anno dalla fine degli anni novanta al 2004, sia per le adozioni nazionali che per quelle internazionali, se escludiamo il boom costituito da oltre 800 domande di adozione nazionale presentate nel 2002.

Analizzando il flusso delle “domande di adozione” è possibile rilevare che anche in Emilia-Romagna, da parte delle coppie, viene confermata la tendenza presente a livello italiano di “preferire” l'adozione nazionale rispetto a quella internazionale, come dimostra il maggior numero di “domande” del primo tipo presentate presso il Tribunale per i minorenni dell'Emilia-Romagna. Va precisato, però, che la normativa nazionale consente alle coppie di presentare “domanda” a più Tribunali per i minorenni, tra i 29 presenti in Italia. Nel caso dell'adozione nazionale, si può presumere quindi che, tra le “domande” di adozione nazionale presentate al Tribunale per i minorenni dell'Emilia-Romagna, siano confluite anche richieste da parte di coppie residenti fuori della regione. Tutte le “dichiarazioni di disponibilità all'adozione internazionale”, invece, si riferiscono a coppie residenti nel nostro territorio.

Rispetto al rapporto tra adozione nazionale e internazionale, l'analisi dei dati permette di rilevare che in Emilia-Romagna le coppie disponibili all'adozione accolgono prevalentemente bambini provenienti da altri Paesi, e, in numero minore, bambini italiani in stato di adottabilità.

In regione, come del resto in Italia, le probabilità che le disponibilità all'adozione da parte delle coppie abbiano come esito la reale accoglienza di un bambino sono più alte per quanto riguarda l'adozione internazionale, con una media che si attesta attorno al 50% (ed una variabilità di anno in anno che va dal 38% al 70%), contro la media di circa il 12% delle coppie che hanno accolto nella loro famiglia un bambino italiano in stato di adottabilità (con una variabilità dal 11% al 21%). Questo dato si spiega anche con il fatto che, nell'ultimo decennio, il numero dei bambini italiani dichiarati adottabili dal Tribunale per i minorenni dell'Emilia-Romagna non ha superato mai gli 85 casi, a

¹⁸ Il mutamento culturale richiesto alle coppie che si avvicinano al percorso adottivo rispetto alla priorità di “tutelare il superiore interesse del minore”, come garantito dalle principali convenzioni internazionali (prima fra tutte la Convenzione ONU del 1989 e successivamente la Convenzione dell'Aja del 1993), è implicito anche nella modificazione terminologica prevista dalla legge n. 476/98, che trasforma la “domanda di adozione” (termine inserito in una prospettiva maggiormente adulto-centrica o burocratico-adempimentale) in “dichiarazione di disponibilità” (art. 29 bis comma 1). Il nuovo termine puntualizza la disponibilità dei potenziali genitori adottivi all'accoglienza di un bambino bisognoso di una famiglia, allontanando il pregiudizio che le coppie maturino “il diritto” ad avere un bambino.



fronte di più di 400 coppie che ogni anno presentano la loro disponibilità all'adozione nazionale presso il Tribunale stesso.

Analizzando i dati di attività relativi all'Emilia-Romagna, attraverso la rilevazione *Sisa*, emerge che, rispetto all'anno 2002, la maggior parte delle coppie (83,2%) sceglie di effettuare entrambe le "domande" di adozione, contro il 9% circa delle coppie che si orienta verso l'adozione nazionale e il 7% verso l'adozione di un bambino proveniente da un altro Paese¹⁹.

Il rapporto tra domande di adozione nazionale e adozione internazionale è, nell'arco del decennio 1994-2004, di circa 13 a 10, ovvero sono state presentate complessivamente 6.172 domande di adozione di bambini italiani al Tribunale per i minorenni dell'Emilia-Romagna, a fronte di 4.747 dichiarazioni di disponibilità all'adozione internazionale nello stesso periodo.

Tavola 25 - Domande di adozione in Emilia-Romagna e adozioni realizzate. Anni 1994-2001

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
totale domande di adozione nazionale e internazionale	801	863	817	1043	989	1160	1258	936
totali adozioni nazionali e internazionali realizzate	253	195	240	235	292	287	313	483
% adozioni realizzate su domande adozioni presentate nell'anno	31,6	22,6	29,4	22,5	29,5	24,7	24,9	51,6

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT, *Annuari statistiche giudiziarie civili*

Tavola 26 - Domande di adozione in Emilia-Romagna e adozioni realizzate. Anni 2002-2004

	2002	2003	2004
totale domande di adozione nazionale e internazionale	1414	955	987
totali adozioni nazionali e internazionali realizzate	314	263	267
% adozioni realizzate su domande adozioni presentate nell'anno	22,2	27,53	27,05

Fonte: Tribunale per i minorenni dell'Emilia-Romagna

¹⁹ Il riferimento è al numero di istruttorie avviate nel corso del 2002, suddivise per tipo di disponibilità della coppia.



4.4.4 Le famiglie adottive

Dalle analisi fornite a livello nazionale dalla Commissione per le adozioni internazionali,²⁰ i genitori adottivi possiedono livelli di scolarizzazione medio-alti,²¹ hanno un'età piuttosto avanzata²² e, in taluni casi, problemi di fertilità.²³

Queste caratteristiche socio-demografiche dei coniugi aspiranti genitori adottivi sono confermate anche per la Regione Emilia-Romagna, come risulta da due indagini promosse rispettivamente dal Servizio politiche sociali e programmazione socio-sanitaria dell'Amministrazione provinciale di Forlì-Cesena e dalla Provincia di Piacenza sulle coppie che hanno frequentato i corsi di formazione per genitori adottivi negli anni 2003 e 2004 nei rispettivi territori provinciali. L'indagine forlivese ha messo in luce che gli aspiranti genitori adottivi hanno, nell'84% dei casi, un titolo di studio uguale o superiore al diploma di maturità. La percentuale di persone laureate è superiore nel caso delle mogli (22%, rispetto al 16% dei mariti). Emerge anche la piena occupazione delle donne (100%), mentre il dato occupazionale femminile è leggermente diverso nella Provincia di Piacenza che registra un 7% di donne casalinghe. Circa le occupazioni prevalenti dei genitori si evidenzia che le professioni più diffuse, tra le aspiranti madri adottive, sono quelle di "impiegata" e, a seguire, "commessa" e "insegnante". Non mancano anche donne impegnate in attività libero professionali (il 24% del totale nella Provincia di Piacenza). Anche la professionalità dei mariti risulta attestarsi verso le fasce alte (con presenza elevata di impiegati, liberi professionisti, dirigenti). Scarsa, sia tra le donne che tra gli uomini, la frequenza di occupazioni manuali (nella Provincia di Piacenza appena un 7% di mariti e mogli sono dediti ad attività secondarie nell'industria).

Rispetto al numero di anni di matrimonio delle coppie al momento della scelta adottiva, dall'indagine campionaria effettuata dalla Provincia di Piacenza si rileva che il 43% circa delle coppie è sposata da più di 10 anni. Il 28,5% ha contratto matrimonio da meno di 5 anni, un altro 28% circa di coniugi hanno alle spalle dai 5 ai 10 anni di matrimonio.

²⁰ Indagine sulla integrazione scolastica dei minori stranieri adottati, in *L'inserimento scolastico dei minori stranieri adottati: indagine nazionale sul fenomeno*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2003.

²¹ Il 65% dei genitori ha un titolo di studio uguale o superiore al diploma di scuola superiore.

²² Rispetto all'età dei coniugi al momento dell'adozione, secondo i dati forniti dalla CAI e relativi al periodo compreso tra novembre 2000 e il dicembre 2003, i mariti hanno in media 41,3 anni e le mogli un'età media di 39 anni.

²³ Secondo una rilevazione relativa all'anno 2001, effettuata dalla CAI, solo l'8% delle coppie aveva uno o più figli al momento dell'adozione. La percentuale di coppie con figli al momento dell'adozione risulta in leggera crescita negli anni, arrivando a circa il 10% di tutte le coppie che hanno adottato un bambino all'estero fino al 31 dicembre 2003.



4.4.5 Il sistema integrato dei servizi per l'adozione

Rispetto all'organizzazione dei servizi sociali e sanitari va detto che, in seguito all'approvazione della legge n. 476/98 in materia di adozione internazionale, e alla legge n. 149/2001 di modifica alla disciplina dell'adozione, sono state attribuite nuove competenze promozionali e di coordinamento alle Regioni. La normativa suddetta mira a qualificare il sistema di accoglienza eterofamiliare, sia in tema di veicolazione di una corretta cultura dell'accoglienza che di prevenzione, promozione, e rimozione degli ostacoli economici e sociali che impediscono il pieno assolvimento dell'esercizio genitoriale (art. 1, commi 2, 3, 4, 5 della legge n. 184/1983, come modificato dalla legge n. 149/2001).

I principali obiettivi che la Regione si è data, in merito alla riqualificazione del sistema adozione, passano dalla promozione di una cultura dello stesso, alla qualificazione e riorganizzazione dei servizi che si interessano delle adozioni.

Ai fini di promuovere una corretta cultura dell'accoglienza e potenziare la consapevolezza sulle motivazioni adottive, sulle competenze affettive, educative, sociali, è stata promossa l'organizzazione di corsi di formazione gratuiti per le coppie intenzionate ad intraprendere il percorso adottivo, frequentabili prima dell'inizio dell'indagine psicosociale.

Dal 2002 sono partiti in regione (in 8 province su 9), i corsi per le coppie che intendono adottare un bambino italiano o straniero. Nell'intera regione sono stati realizzati nel 2003, 71 corsi, cui hanno partecipato 518 coppie, con una media di 7,2 coppie per corso. Si tratta di una copertura formativa superiore all'80%, dal momento che le coppie che nello stesso anno hanno iniziato l'indagine psicosociale in regione sono state 642. Tutte le coppie interessate ad approfondire la tematica dell'adozione hanno avuto, a partire dal 2003, la possibilità di accedere a corsi di formazione organizzati nelle Province di Bologna, Parma, Piacenza, Modena, Forlì-Cesena, Rimini, Ferrara, mentre nelle Province di Reggio Emilia e Ravenna lo svolgimento dei corsi non è ancora completamente a regime.

I corsi sono articolati in moduli formativi di almeno 12 ore. Si svolgono territorialmente grazie alle attività di impulso e promozione delle Amministrazioni provinciali e alla collaborazione degli Enti autorizzati, che hanno firmato apposite convenzioni con le Province. Le coppie che intendono proseguire il percorso incontrano gli operatori delle équipe composte da assistenti sociali e psicologi, esperti in materia di adozione che redigono una relazione, che mette in luce le caratteristiche della coppia, inviandola al Tribunale per i minorenni incaricato di valutare la competenza genitoriale adottiva. Il Tribunale per i minorenni emette un decreto di idoneità o di non idoneità. La delicatezza e complessità delle indagini richiede un'alta specializzazione degli operatori. Per questo la Regione ha indicato come obiettivo la costituzione di équipe adozioni multiprofessionali e centralizzate di ambito preferibilmente sovra-distrettuale²⁴.

²⁴ Cfr. deliberazione di Consiglio regionale n. 331/2002, allegato B, punto 5 - misure organizzative; deliberazione di Giunta regionale n. 1495/2003, parte I, punto 5, lettera b) - attuazione del sistema integrato dei servizi ed il programma provinciale adozione e deliberazione di Giunta regionale n. 1425/2004, parte A - attuazione del sistema integrato dei Servizi per l'adozione.



La Regione ha puntato anche sulla formazione e sull'aggiornamento professionale degli operatori (assistenti sociali e psicologici), che si occupano di adozione, organizzando un corso regionale biennale di formazione (conclusosi a dicembre 2002) per operatori degli Enti pubblici e degli Enti autorizzati che ha coinvolto oltre 100 partecipanti. Le iniziative formative proseguono ora a livello provinciale.

Per quanto riguarda la qualificazione dei servizi, nel 2003, sono state approvate, con deliberazione della Giunta regionale n. 1495 del 28/7/2003, le Linee di indirizzo in materia di adozione nazionale e internazionale, che offrono una cornice metodologica e “livelli essenziali di assistenza” al percorso di qualificazione dei servizi nelle diverse fasi: informazione e formazione delle coppie, indagini psicosociali (prognostiche sulle competenze genitoriali adottive) e post-adozione²⁵.

Il modello organizzativo proposto dalla Regione Emilia-Romagna è quello della integrazione inter-istituzionale (tra Regione, Province, Tribunale per i minorenni) e delle competenze (sanitarie, sociali, formative, ecc.) dei diversi attori impegnati nel sistema adozione (Enti autorizzati, Associazioni)²⁶.

Il coordinamento inter-istituzionale con tutti gli Enti autorizzati e le Associazioni trova una sede strutturata di confronto attraverso il “Coordinamento regionale adozione” e specularmente nei coordinamenti provinciali adozione.²⁷

È stato valorizzato il ruolo di programmazione, iniziativa e coordinamento delle Province ai fini di meglio presidiare il processo di omogeneizzazione degli standard quali-quantitativi sociali e sanitari dei servizi adozioni a livello locale, per promuovere la costituzione delle équipes centralizzate e organizzare i corsi formativi per le coppie adottive. I punti cardini della riorganizzazione dei servizi sono stati inseriti nei piani provinciali adozioni.

²⁵ Per post-adozione si intende la fase successiva all'arrivo del bambino. I servizi pubblici e gli enti autorizzati sono in questa fase impegnati nel fornire un aiuto e supporto al nucleo adottivo con lo scopo di favorire l'inserimento e l'integrazione del bambino nel nuovo contesto familiare e sociale.

²⁶ La metodologia di lavoro integrata è stata alla base dei numerosi gruppi di lavoro inter-servizi, coordinati dalla Regione, che hanno contribuito alla predisposizione delle linee di indirizzo regionali in materia di adozione succitate. Per tutte le elaborazioni è stato indispensabile l'apporto del Tribunale per i minorenni. Per stimolare la messa in rete delle diverse competenze e la condivisione degli obiettivi sono stati siglati due protocolli di intesa (in materia di adozione), uno nel 2002 e uno nel 2004. I protocolli sono stati sottoscritti da Regione, ANCI, UPI ed Enti autorizzati all'adozione internazionale ed hanno visto la sottoscrizione di 19 (2002) e 24 Enti autorizzati (2004).

²⁷ Rappresentanti di Regione, Province, Comuni, Tribunale per i minorenni, Enti autorizzati e dell'associazionismo familiare sono impegnati in un lavoro di coordinamento e impulso attraverso il Coordinamento regionale adozione (Crad) costituito a partire dal 2002.



Tavola 27 - Coppie che hanno svolto il primo colloquio, iniziato l'indagine psicosociale e frequentato i corsi di formazione in Emilia-Romagna. Anno 2003

Provincia	coppie che hanno effettuato il primo colloquio informativo ²⁸	coppie che hanno iniziato l'indagine psicosociale	coppie che hanno frequentato i corsi di formazione ²⁹	% di risposta al fabbisogno formativo delle coppie ³⁰
Piacenza	15 ³¹	34	42	123,5 ³²
Parma	112	82	75	91,5
Reggio Emilia	95	113	54	47,8
Modena	135	100	116	116,0 ³³
Bologna	204	126	161	127,8 ³⁴
Ferrara	31	38	16	42,1
Ravenna	68	66	0	0,0
Forlì-Cesena	49	55	28	50,9
Rimini	30	28	26	92,9
Regione Emilia-Romagna	739	642	518	80,70

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza

²⁸ Servizi non rispondenti: Distretto Urbano/Montagna (PC); Comune di Modena (MO); Consorzio servizi sociali di Imola (BO).

²⁹ Si tratta delle coppie con istruttoria di adozione nell'anno (iniziata nel 2003 o in corso al 01/01/2003) che hanno frequentato corsi di preparazione anche in passato.

³⁰ Tale percentuale è calcolata rapportando il numero delle coppie che hanno frequentato corsi di formazione al numero delle coppie che hanno iniziato l'indagine psicosociale. Nel calcolo della percentuale di copertura del bisogno formativo delle coppie può risultare un valore superiore al 100% perché le coppie che hanno frequentato i corsi di formazione sono calcolate sommando quelle con indagine psicosociale iniziata nel 2003 con quelle con indagine psicosociale in corso all'inizio dell'anno, mentre la copertura è calcolata sulle sole indagini psicosociali iniziate.

³¹ Il dato non comprende i primi accessi informativi presso il Distretto Urbano di Piacenza (in base alle informazioni fornite dalla Provincia di Piacenza riguardanti il numero delle coppie che hanno frequentato i corsi è ragionevole ipotizzare una copertura del bisogno formativo delle coppie pari al 100%).

³² Mancata risposta al primo item da parte del servizio sociale del Comune capoluogo.

³³ La percentuale superiore a 100 potrebbe essere interpretata alla luce del fatto che nel territorio provinciale di Modena esiste una lista di attesa delle coppie che devono ancora iniziare l'indagine psicosociale (per la precisione 15).

³⁴ La percentuale superiore a 100 potrebbe essere interpretata alla luce del fatto che nel territorio provinciale di Bologna esiste una lista di attesa delle coppie che devono ancora iniziare l'indagine psicosociale (per la precisione 88).



Tavola 28 - Indagini psicosociali condotte dalle équipes adozioni in Emilia-Romagna. Anni 2002-2003³⁵

Provincia	indagini psicosociali concluse		coppie in attesa di indagine psicosociale al 31/12		coppie che hanno ottenuto l'idoneità all'adozione internazionale	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Piacenza	27	30	8	5	8	n.r.
Parma	64	53	26	21	33	34
Reggio Emilia	77	117	79	48	67	57
Modena	102	98	21	15	64	45
Bologna	156	139	57	88	42	60
Ferrara	30	36	13	7	7	20
Ravenna	51	58	6	4	19	33
Forlì-Cesena	69	33	9	20	37	22
Rimini	34	30	25	15	26	13
Regione Emilia-Romagna	610	594	244	223	303	284

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza

³⁵ Relativamente all'item "coppie in attesa di indagine psicosociale" non è pervenuto, per il 2002, il dato del Distretto di Codigoro (FE) e per il 2003 dei Distretti Urbano/Montagna (PC), Castelfranco Emilia, Casalecchio (BO). Rispetto all'item "Coppie che hanno ottenuto l'idoneità all'adozione internazionale", per il 2003. Non hanno fornito informazioni i Distretti Urbano/Montagna, Val D'Arda e Val Tidone, associazione Podenzano.



Tavola 29 - Minori con decreto di adozione e fallimenti adottivi in Emilia-Romagna. Anni 2002-2003³⁶

Provincia	minori con decreto di adozione nazionale		minori con decreto di adozione internazionale		fallimenti adottivi ³⁷	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Piacenza	1	0	0	0	1	0
Parma	15	15	15	13	0	0
Reggio Emilia	4	7	18	29	1	2
Modena	7	8	30	32	0	2
Bologna	6	14	18	50	0	1
Ferrara	2	6	12	9	0	0
Ravenna	3	4	18	15	4	0
Forlì-Cesena	4	0	13	9	0	0
Rimini	5	3	12	18	2	1
Regione Emilia-Romagna	47	57	136	175	8	6

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza

Confrontando i dati relativi alle indagini psicosociali condotte dai servizi (somma di quelle concluse e di quelle ancora in corso) per gli anni 2002 e 2003 è possibile notare una lieve flessione (tavola 30). Tale dato può essere utilmente confrontato con il numero di coppie in attesa di indagine psicosociale, per avere un'idea di massima delle "liste di attesa" presenti in ogni territorio, ma anche per quantificare il bacino di utenza di ogni singola équipe adozione che dovrebbe adeguarsi alle indicazioni previste dalle linee di indirizzo regionali in materia di adozione (rispetto ad esempio alla riorganizzazione inter-istituzionale finalizzata ad una maggiore centralizzazione delle équipe incaricate di svolgere le indagini psicosociali).

³⁶ Servizi non rispondenti: anno 2002, adozione nazionale: Distretto Urbano/Montagna, Distretto Val Tidone (PC); Distretto di Scandiano (RE); Coiss di Vignola (MO); Comune di Bologna (BO); Distretto di Codigoro (FE); Distretto di Lugo (RA); adozione internazionale: Distretto Urbano/Montagna, Distretto Val Tidone (PC), Comune di Colorno, Comune di Sorbolo (PR); Distretto di Scandiano (RE); Comune di Bologna (BO); Distretto di Codigoro (FE); anno 2003, adozione nazionale: Distretto Urbano/Montagna (PC); Distretto di Casalecchio di Reno, Consorzio servizi sociali di Imola (BO); adozione internazionale: Distretto Urbano/Montagna (PC), Distretto di Casalecchio di Reno, Consorzio servizi sociali di Imola (BO); fallimenti adottivi: Distretto di Casalecchio di Reno, Consorzio servizi sociali di Imola (BO).

³⁷ Si intendono i casi di minori inseriti in famiglie adottive a seguito di provvedimenti di adozione internazionale pronunciati da uno stato estero, o adozione internazionale da perfezionarsi, o affidamento preadottivo in attesa di adozione nazionale, per i quali, nel corso del primo anno di permanenza presso la famiglia adottiva, si sia verificata la revoca del provvedimento di affidamento preadottivo o un intervento di allontanamento dalla famiglia.



Tavola 30 - Indagini psicosociali (o istruttorie) svolte dalle singole équipe adozioni nei diversi territori della regione. Anni 2002-2003

ente gestore	servizio	indagini psicosociali effettuate (concluse e in corso) anno 2002	indagini psicosociali effettuate (concluse e in corso) anno 2003	coppie in attesa di indagine anno 2003	n. équipe
Associazione intercomunale (Podenzano)	Associazione Valnure	7	6	0	1
Comune	Comune di Piacenza (Distretto Urbano/Montagna)	24	31	n.r.	5
Distretto Ausl	Val D'Arda	8	11	0	1
Distretto Ausl	Val Tidone	14	12	5	1
	totale Piacenza	53	60	5	8
Comune	Comune di Parma	53	50	7	1
Distretto Ausl	Fidenza	20	22	6	1
Distretto Ausl	Su est Langhirano	25	15	0	1
Comunità montana	Valli Taro e Ceno	6	7	8	1
	totale Parma	104	94	21	4
Comune	Comune di Reggio Emilia	106	140	15	8
Distretto Ausl	Scandiano	17	26	9	1
Distretto Ausl	Guastalla	3	13	12	3
Distretto Ausl	Montecchio	18	12	6	5
Ass. intercomunale	Correggio	18	16	3	1
Comune	Castelnuovo Monti	2	5	3	1
	totale Reggio Emilia	164	212	48	19
Comune	Comune Modena	44	34	0	1
Distretto Ausl	Sassuolo	8	28	0	1
Distretto Ausl	Mirandola	5	7	8	1
Comune	Soliera	7	3	0	
Comune	Novi	1	0	0	
Comune	Campogalliano	1	4	0	
Consorzio servizi sociali	Vignola	29	19	7	1
Distretto Ausl	Castelfranco	7	17	n.r.	1
Comune	Carpi	18	19	0	1
Comunità montana-alto Frignano	Serramazzone, Polinago		1	0	
Comune	Pavullo nel F.	7	5	0	
	totale Modena	127	137	15	7
Comune	Comune Bologna	173	60	39	1
Consorzio servizi sociali	Imola	9	19	0	1
Distretto Ausl	Casalecchio	34	27	n.r.	1
Ausl	S. Lazzaro	26	18	0	1
Ausl	Porretta	2	11	16	1
Ausl	Pianura est	31	36	25	1
Ausl	Pianura ovest	10	13	6	1
Associazione di Comuni	Zola Anzola Calderara	14	4	2	
	totale Bologna	299	188	88	7



Azienda servizi alla persona	Comune di Ferrara	19	46	5	1
Comune	Codigoro	5	1	0	
Comune	Cento	17	5	0	1
Comune	Portomaggiore	9	4	0	1
Comune	Copparo	3	4	2	1
Comune	Bondeno	1	1	0	
	totale Ferrara	54	61	7	4
Comune-Consorzio servizi sociali	Ravenna	26	40	0	1
Comune	Lugo	21	24	1	1
Comune	Faenza	28	17	3	1
	totale Ravenna	75	81	4	3
Comune	Comune di Forlì	39	44	20	1
Ausl (Cesena e Rubicone)	Distretto di Cesena	47	16	0	1
	totale Forlì-Cesena	86	60	20	2
Ausl	Rimini	58	52	15	1
	totale Rimini	58	52	15	1
	Regione Emilia-Romagna	1.020	946	223	54

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza

La tavola 30 fornisce anche i dati per valutare il fabbisogno di assistenti sociali e psicologi in ogni territorio, prevedendo, a seconda dei diversi modelli organizzativi, l'esplicitazione corretta e rispettosa dei tempi contemplati dalla normativa nazionale e regionale, in tutte le fasi: prima informazione, formazione delle coppie, indagine psicosociale e post-adozione.

Confrontando i dati relativi alle "indagini psicosociali" svolte, rispetto ai "primi colloqui", vale a dire la registrazione del numero di coppie che si rivolgono per la prima volta ai servizi per avere informazioni sulle procedure che riguardano l'adozione (cfr. tavola 27), risulta come quasi tutte le coppie che hanno avuto informazioni in merito decidano di proseguire il percorso che potrebbe portarli a diventare genitori adottivi. Tale proporzione è infatti superiore al 86%, considerando che i colloqui informativi sono stati 739 in tutta la regione nell'anno 2003, mentre le indagini psicosociali (iniziate nell'anno 2003) sono state 642.

Rispetto ai "corsi di formazione" per i nuovi genitori, nel 2003 la percentuale di copertura di questi bisogni formativi, la cui soddisfazione è prevista dalla normativa regionale in materia³⁸, si è aggirata attorno al 80% (cfr. tavola 27). Questo dato dimostra un buon livello organizzativo messo in atto dai servizi e in particolare dalle Province che in molti casi si sono fatte carico di promuovere e coordinare la realizzazione dei corsi gratuiti (anche in qualità di ente capofila). Va però segnalata la necessità di man-

³⁸ Vedi le Linee di indirizzo approvate con deliberazione di Giunta regionale n. 1495/2003.



tenere un controllo continuo del processo avviato, per evitare che la complessità dei bisogni sociali emergenti e la conseguente necessità di dedicare alla loro soluzione risorse e professionisti qualificati possa contribuire a rendere meno stabile la costituzione delle équipe adozioni. Una particolare attenzione va posta anche nei confronti dell'omogeneizzazione dei servizi rivolti all'adozione in tutta la regione, affinché possano essere garantite a tutte le coppie emiliano-romagnole valide opportunità formative nella fase pre-adozione e un adeguato sostegno dopo l'arrivo del bambino nel post-adozione, come indicato nelle linee di indirizzo regionale.

4.4.6 Il sistema informativo a supporto dell'analisi delle politiche sociali e della valutazione degli interventi

I dati qui esposti, relativi al fenomeno dell'adozione e, in particolare modo, quelli relativi al numero e alle caratteristiche dei bambini e dei ragazzi adottati (per classe di età e provenienza), possono essere utilizzati come base informativa almeno rispetto a tre livelli:

- 1) La programmazione delle necessità informative-formative nei confronti delle coppie che intendono avvicinarsi all'adozione, prevedendo una particolare attenzione ai temi della diversità etnica e culturale e al rispetto delle esperienze pregresse dei bambini che giungono in Italia per essere adottati.

La prevalente collocazione dei bambini nella classe di età 1-4 anni, la probabilità che abbiano vissuto esperienze traumatiche o comunque problematiche a seguito della separazione da figure genitoriali, l'eventualità della loro istituzionalizzazione precoce, richiede nelle coppie una maggiore competenza genitoriale e consapevolezza del significato dell'adozione.

Si tratta di contribuire a promuovere una cultura dell'adozione, fondata sul riconoscimento del "superiore interesse del minore" e sulla volontà di garantire prioritariamente ai bambini il loro "diritto ad una famiglia".

- 2) La programmazione dei servizi socio-sanitari, per valutare il bisogno di supporto al processo di integrazione dei bambini nella nuova famiglia e nella nuova comunità (definita come fase del "post-adozione").

I servizi territoriali devono sapere e potere svolgere l'importante e difficile ruolo di sostegno alle coppie e al bambino nelle prime fasi dell'integrazione sociale, predisponendo strumenti di supporto anche di gruppo (ad esempio attraverso la promozione di gruppi di auto-mutuo-aiuto supportati anche da esperti sulle tematiche dell'adozione, della genitorialità e dell'infanzia), in modo che tutte le nuove famiglie possano confrontarsi e trovare risposte adeguate. In questa delicata fase è anche indicato un potenziamento e coordinamento delle iniziative con gli Enti autorizzati e le associazioni di famiglie adottive.

- 3) La preparazione dei servizi socio-educativi e scolastici, con la previsione di un costante incremento della frequenza dei minori adottati di altra origine culturale nei



circuiti formativi. Un dato questo che può essere sommato a quello relativo alla già rilevante percentuale di alunni di nazionalità non italiana, residenti con le proprie famiglie di origine, presenti nelle nostre strutture educative. La presa d'atto del mutato contesto potrebbe suggerire di indirizzare la programmazione dell'aggiornamento professionale degli operatori scolastici verso la trattazione dei valori e delle pratiche legate ai principi della interculturalità.

4.4.7 Prospettive future

Il processo di trasformazione e qualificazione del sistema integrato per le adozioni, in atto nella regione, deve continuare ad essere monitorato al fine di valutare se e come gli standard qualitativi e quantitativi previsti dalle linee di indirizzo vengano applicati nella realtà dei servizi territoriali preposti alle diverse fasi dell'iter adottivo. Si tratta di valutare insieme ai diversi attori istituzionali ed Enti autorizzati, che giocano un ruolo nell'espletamento delle pratiche adottive, se e come il processo di qualificazione, introdotto dalle linee di indirizzo e in via di implementazione nelle diverse realtà territoriali, abbia innescato processi virtuosi in merito ai principali obiettivi che la Regione si è data in questo settore:

- innalzamento del livello di consapevolezza del complesso significato dell'adozione da parte delle coppie disponibili ad intraprendere questo percorso, attraverso una sensibilizzazione verso i temi dei diritti dei bambini e nei confronti dell'infanzia in difficoltà (sia a livello nazionale che internazionale);
- costituzione e specializzazione delle équipe adozioni;
- accuratezza delle indagini psicosociali e completezza nella stesura delle relazioni per il Tribunale per i minorenni;
- tempestività e efficacia del sostegno post-adottivo, anche attraverso l'attivazione di percorsi di aiuto integrati tra i professionisti dell'area sociale e sanitaria (assistenti sociali, psicologi, neuropsichiatri infantili, pediatri ecc.) al fine di rendere il più equilibrato possibile l'inserimento del bambino nella nuova realtà familiare e sociale.

Gli strumenti metodologici fin qui predisposti per la omogeneizzazione e qualificazione delle prestazioni sociali e sanitarie nel settore dell'adozione (progetto regionale adozione, protocolli d'intesa e linee di indirizzo) verranno integrati da una nuova procedura finalizzata ad accertare le buone condizioni di salute psico-fisica nelle coppie interessate ad intraprendere il percorso adottivo.

Rispetto al sistema di programmazione e di monitoraggio degli interventi socio-sanitari dell'area accoglienza (tra cui il settore adozione) e tutela dell'infanzia, si prevede l'inserimento di queste tematiche all'interno della pianificazione relativa all'area minori della programmazione sociale di zona.



Gli Enti autorizzati nel sistema integrato dei servizi per l'adozione

La legge n. 476/98, che ha ratificato e dato esecuzione in Italia alla Convenzione dell'Aja (1993) per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, all'art. 31 prescrive l'obbligatorietà per le coppie che intendono adottare all'estero, una volta ottenuto il decreto di idoneità, di "conferire incarico a curare la procedura di adozione ad uno degli enti autorizzati" elencati nell'albo nazionale curato dalla Commissione per le adozioni internazionali. Da questo momento si può affermare che si sono poste le basi per terminare il cosiddetto "fai da te" dell'adozione, una prassi che lasciava dubbi su trasparenza, opportunità e "legalità" delle procedure, e consegnava, con più probabilità, le coppie nelle mani di faccendieri e intermediatori privi di scrupoli, o motivati ad arricchirsi alle spalle dei bambini e delle famiglie naturali in difficoltà economiche.

Nella Regione Emilia-Romagna è a partire dal 2001, con i primi incontri conoscitivi tra tutti gli attori coinvolti nel percorso adottivo previsti dalla normativa nazionale (Tribunale per i minorenni, Regione³⁹, servizi sociali e sanitari, enti autorizzati) che il Servizio Politiche familiari, infanzia e adolescenza ha iniziato ad intrecciare rapporti con gli enti autorizzati dalla Commissione per le adozioni internazionali a svolgere le pratiche di adozione all'estero, a cui potevano rivolgersi le coppie emiliano-romagnole.

Tali incontri hanno permesso di aumentare la reciproca conoscenza tra enti autorizzati e servizi pubblici, chiarendo le differenti competenze e specificità, condividendo obiettivi comuni ed individuando i punti e gli spazi di utile integrazione al fine di migliorare la qualità dei servizi offerti e garantire un appropriato inserimento dei bambini nella nuova realtà familiare e sociale. Grazie a questo lavoro si è arrivati alla definizione di due protocolli di intesa: il primo sottoscritto nel marzo del 2002 da 19 enti autorizzati; il secondo, formato da due sezioni A e B, sottoscritte nell'ottobre del 2004 rispettivamente da 28 e 21 enti.

Hanno aderito sia alla parte A che alla parte B (al maggio 2005) i seguenti enti:

Aibi, Avsi, Aiau, Aibi, A.Mo, Ariete, Arcobaleno onlus, A.S.A., Anpas, Ass. Teresa Scalfati, Cifa, La Maloca, Crescere Insieme, Dimensione bambino, Famiglia e Minori, Istituto la Casa, La Primogenita, N.A.D.I.A., Nova, Aipa, Rete Speranza.

Hanno invece sottoscritto il Protocollo regionale solo nella parte A i seguenti enti: I cinque Pani, CIAI, In cammino per la famiglia, SOS bambino, SPAI, Sjamo, La dimora.

Nel 2004, firmando la parte B del nuovo protocollo di intesa, i 21 enti autorizzati hanno confermato la loro disponibilità a collaborare in maniera integrata con i servizi socio-territoriali della regione, in vista di una qualificazione degli interventi, in particolare nella fase della for-

³⁹ Le competenze delle Regioni sono quelle previste dall'art. 39 bis della legge 184/1983 come modificato dalle leggi 476/1998 e 149/2001 da cui deriva che le Regioni: "...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".



mazione delle coppie prima dell'indagine psicosociale e nella fase successiva all'arrivo dei bambini (post-adozione).

La presenza di quattro enti autorizzati, in rappresentanza di tutti gli altri, all'interno del Coordinamento regionale adozione ha permesso, fin dall'inizio, la condivisione delle Linee di indirizzo regionali in materia. Questa collaborazione ha favorito la realizzazione dei 71 corsi gratuiti per le coppie nel 2003. Negli anni è calato progressivamente il numero di adozioni effettuate senza l'intermediazione degli enti autorizzati: 2 nel 2004, rispetto alle 10 del 2003 (riguardano l'adozione di bambini bielorussi).

La scelta degli enti autorizzati, da parte delle coppie emiliano-romagnole, è abbastanza diversificata. Le preferenze si orientano verso 35 enti tra i 55 autorizzati per la Regione Emilia-Romagna. Il numero di adozioni internazionali realizzate da ciascun ente registra una notevole variabilità: nel 2003, sette enti hanno realizzato da 10 a 21 adozioni internazionali, altri sette da 5 a 9, dodici da 2 a 4 adozioni. Nove enti hanno svolto le pratiche per un solo bambino di altra nazionalità (tavola 31).

È da segnalare, a conclusione, la recente costituzione a livello nazionale di due coordinamenti che raccolgono un buon numero tra i 70 enti autorizzati inseriti nell'albo della Commissione per le adozioni internazionali. Accomuna i due coordinamenti la volontà di giungere a forme di raccordo e condivisione di principi e obiettivi legati alla specifica funzione, loro attribuita dalla legge n. 476/1998, nei confronti di altri attori istituzionali e non, quali il CAI, le Regioni o i mezzi di comunicazione di massa. Dai due statuti costitutivi dei coordinamenti emerge la comune adesione al principio di sussidiarietà dell'adozione internazionale.

Entrambi gli organismi, infatti, ribadiscono l'interdipendenza esistente tra efficaci politiche di cooperazione internazionale (in special modo rivolte ai diritti dei bambini e adolescenti e delle loro famiglie) e l'auspicabile riduzione del ricorso a soluzioni familiari attraverso l'adozione internazionale. È esplicita anche la volontà di essere presenti nel settore della prevenzione del disagio nei Paesi in via di sviluppo.

Il "Coordinamento degli Enti autorizzati", (C.E.A. Onlus), al quale hanno aderito per ora venti enti, ha ritenuto di darsi una costituzione strutturata, dotandosi sia di un proprio patrimonio, originato dalle quote associative e da eventuali altre forme di contribuzione o donazione, che di specifici organi sociali, quali l'assemblea degli enti, l'ufficio di coordinamento, il portavoce e il collegio dei revisori dei conti.

Da statuto, i soci aderenti dichiarano di svolgere un ruolo nel settore delle politiche sociali, affermando che la natura del loro operato non è restringibile ad una mera intermediazione nelle pratiche di adozione internazionale. Gli enti assumono un ruolo "nel settore delle politiche sociali, della formazione degli operatori, della promozione e della tutela dei diritti dei minori in difficoltà e delle famiglie". Tra i principi ispiratori (art. 4) vi è il riconoscimento della centralità del minore in ogni attività svolta dall'ente.

Tra i principi deontologici spiccano l'enunciazione di principi etici di gestione, quali la trasparenza e il diniego verso pratiche di "pressione" atte a favorire le proposte di abbinamento o la fornitura di informazioni scorrette e mendaci alle coppie, per esempio sui tempi o sulle condizioni dei bambini in stato di adottabilità nei diversi Paesi. Nei rapporti tra enti è sanzionata la pratica di concorrenza sleale e la cooptazione di personale, se non preventivamente concordata.



Compare inoltre l'indicazione di presentare alla CAI un bilancio ordinario e non semplificato e di compilare le schede-costi sostenute dalle coppie per le pratiche di adozione internazionale. A livello operativo il coordinamento si propone di trovare forme di collaborazione tra gli enti che sono autorizzati ad operare negli stessi Paesi.

Il coordinamento di enti autorizzati che ha assunto invece la denominazione di "Oltre l'adozione" (O.L.A), raccoglie l'adesione di nove enti. Questi concordano nello "sviluppare [...] una cultura che valorizzi il principio di sussidiarietà secondo cui l'adozione internazionale rappresenta l'ultimo tra tutti gli interventi realizzabili di tutela dell'infanzia in stato di abbandono", nella consapevolezza che tale principio possa venire attuato con l'impegno a "progettare e realizzare interventi di cooperazione internazionale a sostegno dei minori nei loro Paesi di origine, nell'ottica di una vera e propria riforma culturale dell'intero sistema dell'adozione, senza la quale nessuna politica di intervento avrebbe un'adeguata possibilità di sviluppo". A tal fine gli Enti aderenti s'impegnano al rispetto di questi principi e a quelli contenuti in un apposito codice deontologico da loro sottoscritto che, all'art. 2, esplicita l'impegno ad "agire nel superiore interesse del minore", evitando forme di discriminazione (di sesso, etnia, lingua, religione) nei confronti dei minori che aspirano all'adozione. Sono anche sottolineati il dovere di trasparenza nelle pratiche di gestione e il divieto di "esercitare alcuna pressione, inclusa quella di natura economica" (ad esempio nell'accettazione di "donazioni" agli istituti in cui vivono i bambini), "al fine di ottenere un maggior numero di proposte di abbinamento". Allo stesso modo sono vietate forme di retribuzione "a prestazione" nei confronti degli operatori che "non possono ricevere alcun compenso in relazione al singolo caso di adozione". Significativo appare anche l'art. 12 che prescrive il dovere di segnalazione, da parte degli enti, di ogni caso di cui vengano a conoscenza rispetto a "sospetti traffici illeciti di minori o di profitti irregolarmente acquisiti nell'ambito della procedura adottiva".

Tavola 31 - Paese di operatività all'estero degli Enti autorizzati per l'Emilia-Romagna

Paesi	totale enti autorizzati per Paese estero di autorizzazione
Albania	4
Bielorussia	6
Bulgaria	10
Estonia	1
Federazione Russa	14
Lettonia	1
Lituania	3
Moldavia	7
Repubblica Ceca	1
Romania	13
Russia	1
Polonia	6
Slovacchia	1
Ucraina	14
Ungheria	1
Europa	81
Bolivia	7
Brasile	12
Cile	3
Colombia	12
Costa Rica	3
Ecuador	3
Haiti	1
Honduras	2
Messico	2
Repubblica Dominicana	1
Perù	5
Venezuela	1
America	52
Burkina Faso	1
Camerun	1
Costa d'Avorio	1
Etiopia	5
Madagascar	2
Marocco	1
Nigeria	
Africa	9
Cambogia	3
Cina	3
Filippine	3
India	4
Georgia	1
Nepal	1
Pakistan	2
Sri Lanka	3
Tailandia	2
Vietnam	3
Asia	25

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza. Elaborazione su dati CAI, Coppie e bambini nelle adozioni internazionali



4.5 I bambini e gli adolescenti in struttura

Le strutture di accoglienza rappresentano un nodo strategico nel sistema dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza in quanto costituiscono l'ambito nel quale vengono affrontate le situazioni più gravi, quelle che richiedono l'allontanamento del minore dalla propria famiglia e un intervento intensivo sia sul minore stesso che sul suo nucleo in difficoltà.

Avere attive in ambito regionale un numero sufficiente di strutture, articolate in modo da rispondere ai diversi bisogni in relazione all'età, al genere, ai problemi vissuti dagli ospiti e organizzate in modo da garantire qualità ed efficienza ed un'alta integrazione con i servizi territoriali è un obiettivo irrinunciabile sul quale è necessario che Regione, Province, Enti locali e Terzo settore muovano con forte impegno.

4.5.1 I bambini e i ragazzi ospitati nelle strutture

Quello descritto di seguito, e meglio rappresentato nella parte terza del paragrafo, è un sistema di strutture di accoglienza molto articolato nel quale, a differenza di altre regioni, non è più presente la tipologia dell'istituto, intendendo con tale denominazione una struttura che accoglie un numero alto di ospiti e che è caratterizzata da modalità organizzative che privilegiano le necessità della struttura stessa rispetto a quelle dei minori.

La Regione Emilia-Romagna, con propria direttiva del 2000⁴⁰ ha regolamentato le caratteristiche delle strutture destinate ad ospitare minori. Tali strutture, allora definite come "socio-assistenziali residenziali", sono le seguenti:

- **Comunità educativa:** è una struttura destinata a preadolescenti ed adolescenti ai quali la famiglia non sia temporaneamente in grado di assicurare le proprie cure, o per i quali non sia possibile, per un periodo anche prolungato, la permanenza nel nucleo familiare originario. Può accogliere un massimo di 10 minori più 2 posti di pronta accoglienza.
- **Comunità di pronta accoglienza:** è una struttura destinata a minori in situazione di grave pregiudizio, che necessitano di una risposta urgente e temporanea di ospitalità, mantenimento, protezione, accudimento, in attesa di una collocazione stabile o di un rientro in famiglia. Può accogliere un massimo di 6 minori quando sono bambini e preadolescenti, 12 quando sono adolescenti.

⁴⁰ Delibera di Giunta regionale n. 564 del 2000 avente ad oggetto "Direttiva regionale per l'autorizzazione al funzionamento delle strutture residenziali e semiresidenziali per minori, portatori di handicap, anziani e malati di aids, in attuazione della L.R. 12/10/1998, n. 34".



- Comunità di tipo familiare: è una struttura caratterizzata dalla convivenza continuativa e stabile di due o più adulti che offrono ai minori un rapporto di tipo genitoriale e un ambiente familiare sostitutivo. Può accogliere un massimo di 5 bambini e ragazzi con un ulteriore posto per l'accoglienza di fratelli o per pronta accoglienza.

Fanno parzialmente eccezione le strutture residenziali denominate case famiglia, delle quali ritroviamo la descrizione in un atto regionale precedente rispetto a quello citato⁴¹: le case famiglia “accolgono persone con caratteristiche diverse, prive di ambiente familiare idoneo, allo scopo di garantire un contesto di vita caratterizzato da un clima di disponibilità affettiva con rapporti individualizzati per assicurare sviluppo e maturazione affettiva, educazione, mantenimento, assistenza, partecipazione alle condizioni di vita dell’ambiente sociale. La capacità ricettiva, di norma, non può superare le 6 unità”.

Alle case famiglia è fatto anche un parziale riferimento nell’ambito della deliberazione di Giunta regionale n. 564/2000 che afferma che tali strutture, se ospitano minori, devono rispettare i requisiti funzionali e di personale previsti per le altre tipologie di comunità per minori.

Tra le altre strutture residenziali che accolgono sia adulti che minori (multiutenza) attive in Emilia-Romagna vanno richiamate le residenze per donne che hanno subito violenza, le comunità madre-bambino, le comunità per disabili, le comunità per adulti con problemi di dipendenze⁴² ed altre soluzioni di accoglienza rispetto alle quali la Regione, alla fine del percorso di conoscenza delle stesse già avviato con tutti i soggetti interessati, fornirà i requisiti minimi da rispettare per garantire luoghi adeguati per l'accoglienza fuori famiglia.

Secondo i risultati dell’ultima rilevazione *Sisa*⁴³, riferiti all’anno 2003 (tavola 32), sono 1.254 i bambini e ragazzi che, alla data del 31/12, sono ospiti di una struttura residenziale. Il 49,1% di questi si trovano in una comunità educativa mentre i rimanenti risultano inseriti, per il 13,2% in casa famiglia, per quasi il 12% in comunità di tipo familiare, per l’11,6% in struttura di pronta accoglienza e per il 3,3% in una comunità per disabili. Il restante 11% è ospite di altri tipi di strutture.⁴⁴

⁴¹ Direttiva di Consiglio regionale n. 560 del 11 luglio 1991.

⁴² Tali comunità sono normate dalla delibera di Giunta regionale n. 26/2005 “Applicazione della L.R.34/98 in materia di autorizzazione ed accreditamento istituzionale delle strutture residenziali e semiresidenziali per persone dipendenti da sostanze d’abuso. Ulteriori precisazioni”.

⁴³ La rilevazione *Sisa* presenta, tra l’altro, tutte le collocazioni in comunità, suddivise per tipologia della struttura, gestite dai servizi stessi. Attraverso la rilevazione dovrebbe essere assicurato un censimento di tutti i minori della regione che per vari motivi vengono affidati ad una comunità, anche se esiste una quota, pari al 10%, di invii effettuati per iniziativa autonoma delle famiglie (cfr. i risultati dell’indagine anagrafica esposti più avanti).

⁴⁴ Si tratta prevalentemente di residenze per donne con figli che hanno subito violenza, di comunità madre-bambino, di collegi e convitti scolastici.



Tavola 32 - Minori presenti in strutture residenziali e semi-residenziali al 31/12/03

tipo struttura	presenti al 31/12/03	% sul totale inserimenti	di cui stranieri	% stranieri
comunità educativa	616	49,1	241	39,1
casa famiglia	166	13,2	45	27,1
comunità tipo familiare	148	11,8	37	25,0
comunità pronta accoglienza	145	11,6	106	73,1
comunità per disabili	41	3,3	2	4,9
altro tipo di struttura	138	11,0	77	55,8
totale inserimenti residenziali in Regione Emilia-Romagna	1.254	100,0	508	40,5

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza

La tavola 32 evidenzia inoltre come bambini e ragazzi stranieri⁴⁵ costituiscano una parte rilevante, pari al 40,5% di tutti i minori “fuori famiglia”. La percentuale varia notevolmente a seconda del tipo di struttura considerata. Le comunità educative accolgono la quantità maggiore di stranieri. La percentuale più alta, in rapporto al numero totale degli ospiti, viene invece registrata nelle comunità di pronta accoglienza (il 73,1% di tutti i minori inseriti). Nelle altre strutture si registra una percentuale che oscilla dal 25% delle comunità familiari al 55,8% delle strutture di altro genere.

Tavola 33 - Inserimenti in tutte le comunità. Anno 2003

tipo struttura	totale nell'anno ⁴⁶	% sul totale inserimenti	di cui stranieri	% stranieri nell'anno
comunità educativa	886	39,8	360	40,6
casa famiglia	247	11,1	72	29,1
comunità tipo familiare	208	9,3	66	31,7
comunità pronta accoglienza	605	27,2	497	82,1
comunità per disabili	52	2,3	4	7,7
altro tipo di struttura	228	10,2	154	67,5
totale inserimenti residenziali in Regione Emilia-Romagna	2.226	100,0	1.153	51,8

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza

⁴⁵ Per straniero si intende di cittadinanza non italiana.

⁴⁶ Somma degli inserimenti in corso al 31/12 (tavola 32) e di quelli conclusi.



La tavola 33, sommando ai presenti in struttura alla fine dell'anno 2003, gli inserimenti conclusi nell'arco dello stesso, fornisce il quadro totale degli inserimenti avvenuti durante il 2003, che sono stati 2.226. Il dato degli inserimenti è superiore al numero totale dei minori in quanto un minore può avere avuto più inserimenti nell'arco di un anno (ad esempio uno concluso ed un altro iniziato, specialmente tra comunità di pronta accoglienza e le altre).

Dall'analisi comparata delle tavole 32 e 33 emerge come gli inserimenti in struttura dei minori stranieri siano regolati da logiche diverse rispetto a quelli dei minori italiani, quantomeno in termini di tempo. Gli inserimenti degli stranieri rappresentano oltre la metà del totale, pur rappresentando il 40% circa del totale dei ragazzi ospiti. I minori stranieri sono quindi più facilmente "oggetto" di collocazioni brevi e numerose nell'arco di un anno, mentre sono meno coinvolti da collocazioni in struttura di più lunga durata. Il fenomeno è confermato dal fatto che le quote di stranieri sul totale sono ancora più alte (66,4% sul totale degli inserimenti residenziali), se si considerano i soli interventi conclusi. Gli stranieri sono tanto più rappresentati se si considerano i "movimenti" e tanto meno se si valutano i presenti ad una data precisa.

Dalla lettura della tavola 34 si può constatare che, tra il 2002 ed il 2003, si è verificato un forte aumento di tutti gli inserimenti residenziali (+168 inserimenti, pari ad un aumento del 15,4%). L'aumento ha riguardato in particolare le comunità educative e le comunità di pronta accoglienza. L'unica tipologia per la quale si riscontra una lieve diminuzione è quella di tipo familiare.

Va precisato che per le comunità di tipo "altro" l'aumento dei casi può essere in relazione ad una più accorta rilevazione del dato relativo al 2003.

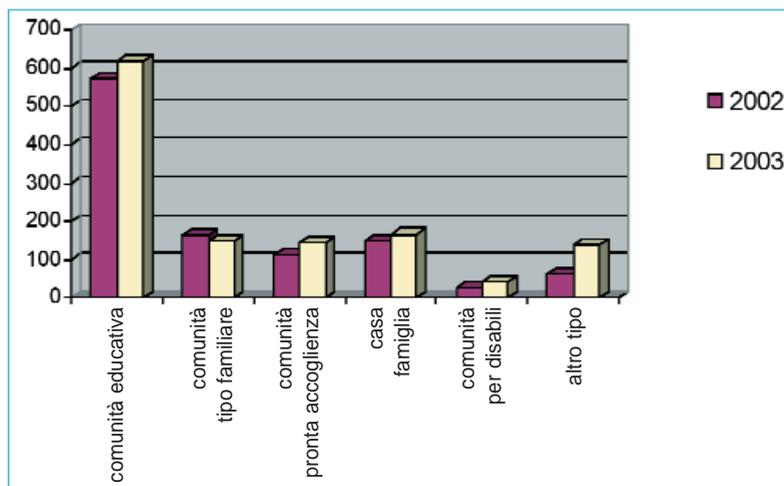
Tavola 34 - Minori presenti in struttura al 31/12 per tipologia di struttura. Anni 2001-2003

tipo struttura	2002	2003
comunità educativa	571	616
comunità tipo familiare	164	148
comunità pronta accoglienza	113	145
casa famiglia	150	166
totale parziale	998	1075
comunità per disabili	26	41
comunità altro tipo	62	138
totale inserimenti residenziali in Regione Emilia-Romagna	1.086	1.254

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza



Figura 5 - Minori in struttura al 31/12 per alcune tipologie. Anni 2002-2003



Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza

Attraverso la successiva tavola 35 si osserva la distribuzione per provincia di bambini e ragazzi ospitati in struttura di accoglienza. Si può notare come quasi un terzo dei ragazzi sia seguito da un servizio territoriale della provincia di Bologna. Seguono, con quote consistenti (giustificate, ma solo in parte, come vedremo analizzando i tassi sulla popolazione residente, dal numero di minori residenti), le province di Modena (17,4%), di Reggio Emilia (12,3%) e di Rimini (12,4%). Le percentuali delle rimanenti oscillano dal 5% della provincia di Piacenza all'8,3% di quella di Parma.

Tavola 35 - Minori in struttura al 31/12/2003, per tipologia della struttura

tipo struttura	comunità educativa	comunità di tipo familiare	comunità di pronta accoglienza	casa famiglia	comunità per disabili	altro tipo	totale inserimenti	
							v.a.	%
Piacenza	24	11	10	9	4	5	63	5,0
Parma	76	16	3	7	1	1	104	8,3
Reggio Emilia	97	5	6	22	3	21	154	12,3
Modena	118	24	34	22	9	11	218	17,4
Bologna	170	28	32	32	1	78	341	27,2
Ferrara	37	12	10	6	10	9	84	6,7
Ravenna	14	15	5	14	12	5	65	5,2
Forlì-Cesena	19	14	2	26	0	8	69	5,5
Rimini	61	23	43	28	1	0	156	12,4
Regione Emilia-Romagna	616	148	145	166	41	138	1.254	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza



Dalla lettura della tavola 35 è inoltre possibile valutare il differente ricorso a comunità educative e familiari nelle varie province.

Rapportando il numero dei minori in struttura (inviati dai servizi territoriali della Regione) alla popolazione minorile residente (tasso per 1.000 abitanti, tavola 36) otteniamo un tasso pari a 2,04. Osservando i dati per provincia si nota che quella di Rimini risulta essere la provincia con la più alta “propensione” al collocamento in struttura (3,35 minori collocati ogni 1.000 residenti 0-17 anni). Sono caratterizzate da un tasso al di sopra della media regionale sia Bologna (2,57) che Modena (2,05). Le province i cui servizi mostrano una propensione più bassa sono Ravenna e Forlì-Cesena (tassi rispettivamente di 1,28 e 1,23).

È ipotizzabile che l'alto tasso della provincia di Rimini sia in relazione ad un'ampia disponibilità di strutture, in particolare di case famiglia, presenti nel territorio.

Tavola 36 - Minori in struttura al 31/12/03 per 1.000 minorenni residenti

Provincia	totale minori in struttura al 31/12/03	popolazione minorenni residente al 1/1/2004	n. minori in struttura per 1.000 minorenni residenti
Piacenza	63	39.232	1,61
Parma	104	59.887	1,74
Reggio Emilia	154	81.337	1,89
Modena	218	106.405	2,05
Bologna	341	132.860	2,57
Ferrara	84	42.674	1,97
Ravenna	65	50.923	1,28
Forlì-Cesena	69	56.321	1,23
Rimini	156	46.538	3,35
Regione Emilia-Romagna	1.254	616.177	2,04

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza

La tavola 37 illustra la suddivisione per provincia, nell'arco degli ultimi due anni considerati, dei nuovi inserimenti e di quelli in corso alla fine dell'anno. Si può notare come per quasi tutte le province, tranne per quelle di Reggio Emilia, Modena e Ravenna, vi sia stato un calo degli inserimenti. La situazione della provincia di Rimini non può essere commentata in quanto non ha fornito i dati completi relativi all'anno 2003.

Per quanto riguarda i presenti a fine anno, quasi tutte le province registrano un lieve aumento ad eccezione di quelle di Piacenza, Ravenna e Forlì-Cesena.



Tavola 37 - Nuovi inserimenti in strutture residenziali (solo comunità educativa, di tipo familiare, casa famiglia e pronta accoglienza). Anni 2002-2003

Provincia	nuovi inserimenti		presenti al 31/12	
	2002	2003	2002	2003
Piacenza	53	43	61	54
Parma	150	138	94	102
Reggio Emilia	103	150	127	130
Modena	141	145	190	198
Bologna	287	267	232	262
Ferrara	42	27	60	65
Ravenna	33	44	55	48
Forlì-Cesena	149	119	58	61
Rimini	91	24 ⁴⁷	121	155
Regione Emilia-Romagna	1.049	957	998	1.075

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza

4.5.2 I risultati della rilevazione anagrafica dei minori assistiti nelle strutture

A completamento dei dati forniti in precedenza è possibile utilizzare i risultati di un'indagine condotta dal Sistema informativo politiche sociali (*Sips*) della Regione Emilia-Romagna⁴⁸.

Si tratta di una rilevazione anagrafica dei bambini e dei ragazzi presenti all'interno delle strutture rilevate dallo stesso *Sips* nell'anno 2003, allo scopo di conoscere sia alcune caratteristiche dei bambini e degli adolescenti ospitati, che i loro tempi di permanenza in struttura. Proprio con l'obiettivo di concentrarsi sugli interventi sostitutivi alla famiglia sono stati esclusi dall'indagine bambini e ragazzi che si trovano in quelle comunità assieme alla madre.

La rilevazione effettuata si è soffermata solo sulle strutture che hanno come obiettivo quello di sostituirsi, anche se temporaneamente, alla famiglia, cioè sulle comunità educative, su quelle di tipo familiare e sulle case famiglia.

⁴⁷ Il Distretto di Rimini non ha fornito il dato sui nuovi inserimenti in pronta accoglienza del 2003.

⁴⁸ È denominata *Sips* la rilevazione che la Regione conduce – in collaborazione con le province e l'ISTAT - su tutte le strutture autorizzate al funzionamento, tra cui quelle specificamente per minori e quelle "multiutenza" in cui sono ospitati anche minori. Attraverso questa rilevazione, che ha come unità di indagine le strutture della regione Emilia-Romagna, si ha una mappatura delle risorse esistenti (numero delle strutture e dei posti disponibili per provincia, ecc.), ed un censimento degli utenti ogni anno ivi inseriti. Va considerato che parte dell'utenza di queste strutture può provenire da regioni diverse, mentre non vengono rilevati, per ovvie ragioni, i minori emiliano-romagnoli che vengono collocati in strutture ubicate presso altre regioni.



Dall'indagine è risultato che i bambini e gli adolescenti collocati nell'anno 2003 in questo tipo di strutture sono 1.056, ospiti di 45 comunità educative, di 27 comunità di tipo familiare e di 63 case famiglia. Il totale è pari alla somma dei 362⁴⁹ dimessi durante l'anno e dei 694 presenti al 31/12 (tavola 38).

Per quanto riguarda le considerazioni sul numero di bambini e ragazzi ammessi e dimessi, non essendo disponibili informazioni per l'identificazione precisa del minore, non è possibile evitare il conteggio di un singolo ragazzo per più volte, quando interessato da più ammissioni e/o più dimissioni presso strutture diverse durante l'anno.

Tavola 38 - Minori ammessi, dimessi e presenti per provincia di ubicazione della struttura al 31-12-2003

Provincia	ammessi nel 2003	dimessi nel 2003	di cui stranieri	presenti 31.12.2003	di cui stranieri	totale assistiti nell'anno	
						v.a.	%
Piacenza	7	5	0	23	3	28	2,7
Parma	30	26	15	73	19	99	9,4
Reggio Emilia	34	27	11	51	16	78	7,4
Modena	72	49	31	126	71	175	16,6
Bologna	146	119	79	170	81	289	27,4
Ferrara	29	21	5	42	9	63	6,0
Ravenna	45	41	15	44	21	85	8,0
Forlì-Cesena	71	47	19	101	28	148	14,0
Rimini	33	27	13	64	19	91	8,6
Regione Emilia-Romagna	467	362	188	694	267	1.056	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio Sistema informativo sanità e politiche sociali (SIPS)

Tavola 39 - Minori ammessi, dimessi e presenti per tipologia di struttura e minori stranieri. Anno 2003

tipologia	totale assistiti nell'anno		di cui stranieri	
	v.a.	%	v.a.	%
comunità di tipo familiare	192	18,2	62	32,3
comunità educativa	549	52,0	258	47,0
casa famiglia	315	29,8	136	43,2
Regione Emilia-Romagna	1.056	100,0	456	43,2

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio Sistema informativo sanità e politiche sociali (SIPS)

⁴⁹ I minori provenienti da altre strutture, nel corso del 2003, rappresentano il 18,8% del totale degli ammessi.



La tavola 39 mostra la suddivisione dei 1.056 minori oggetto dell'indagine per tipologia di struttura⁵⁰. Ne risulta che più della metà (il 52%) è stato ospitato da una comunità educativa, il 29,8% da una struttura di tipo familiare, ed il rimanente 18,2% da una casa famiglia. I minori di nazionalità straniera costituiscono il 43,2% del totale minori ospitati nell'anno, con rilevanti differenze tra una tipologia e l'altra: essi sono infatti molto più numerosi, in confronto al totale, nella comunità educativa e nella casa famiglia (oltre il 40%), mentre lo sono meno nella comunità di tipo familiare.

Tavola 40 - Minori assistiti per fascia d'età all'ingresso e tipologia. Anno 2003

età in anni tipologia		0-2	3-5	6-10	11-14	15-17	≥ 18	non rilevato	totale minori assistiti
comunità educativa	v.a.	10	31	104	158	209	25	12	549
	%	1,8	5,6	18,9	28,8	38,1	4,6	2,2	100,0
casa famiglia	v.a.	107	48	66	61	28	4	1	315
	%	34,0	15,2	21,0	19,4	8,9	1,3	0,3	100,0
comunità di tipo familiare	v.a.	29	16	49	47	45	3	3	192
	%	15,1	8,3	25,5	24,5	23,4	1,6	1,6	100,0
Regione Emilia-Romagna	v.a.	146	95	219	266	282	32	16	1.056
	%	13,8	9,0	20,7	25,2	26,7	3,0	1,5	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio Sistema informativo sanità e politiche sociali (SIPS)

Per quanto riguarda l'età all'ingresso dei minori considerati dall'indagine, si può osservare (tavola 40) come oltre il 50% si collochi nelle due classi 11-14 e 15-17 anni, per un totale di 548 ragazzi. Rappresentano 1/5 del totale i bambini con un'età compresa tra 6 e 10 anni, mentre i bambini tra 0 e 2 anni sono il 13,8% (146 bambini), e coloro che hanno tra 3 e 5 anni quasi il 10%, con 95 casi. Solo una percentuale esigua, pari al 3%, risulta costituita da soggetti maggiorenni, presumibilmente in carico dalla minore età.

Questa distribuzione dell'utenza in base all'età varia in relazione al tipo di struttura; in particolare si può notare come i bambini molto piccoli sono ospitati soprattutto in

⁵⁰ A proposito della possibile coerenza tra i dati di cui al paragrafo precedente e quelli dell'indagine anagrafica, va ricordato che si tratta di rilevazioni che hanno unità di partenza e scopi differenti: nel caso del *Sips* sono le strutture a rispondere alla rilevazione, che sono tenute a classificarsi per tipologia in base alle indicazioni della direttiva regionale sull'autorizzazione al funzionamento. I dati di cui al paragrafo precedente, invece, essendo il risultato di quanto dichiarato dai servizi sociali, possono discostarsi, oltre che per il fatto di censire anche minori inseriti presso strutture di altre regioni, anche per una diversa modalità di classificazione della tipologia della struttura in cui il minore viene inserito.

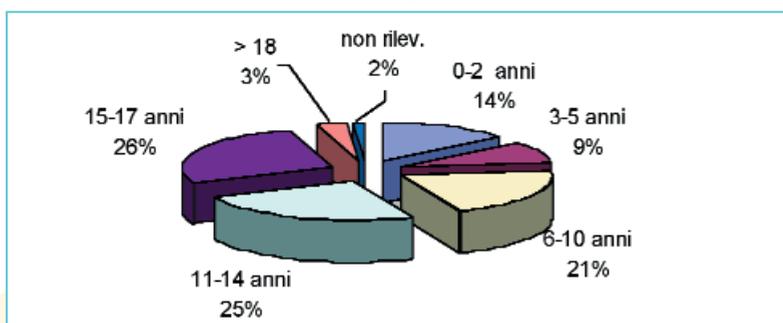


casa famiglia (costituiscono più di un terzo dell'utenza di questo tipo di strutture), mentre i più grandi sono soprattutto ospiti delle comunità educative.

Rispetto alla presenza dei bambini della fascia di età 0-5 anni (22,8%) il loro numero potrebbe essere ridotto attraverso una maggiore promozione dell'affidamento familiare. Per quanto riguarda l'altro estremo della scala di età, gli adolescenti dai 15 anni fino ad oltre i 18 (29,7%), sarebbe da valutare la possibilità di attivare strutture di accompagnamento all'autonomia, dotate di forte flessibilità per quei ragazzi che hanno già compiuto un significativo processo di maturazione e che hanno bisogno di una nuova collocazione più adatta alle loro necessità.

Un intervento deciso su questi due estremi della scala potrebbe contemperare l'obiettivo di fornire a bambini e adolescenti risposte più appropriate.

Figura 6 - Minori in struttura per classe di età all'ingresso. Anno 2003



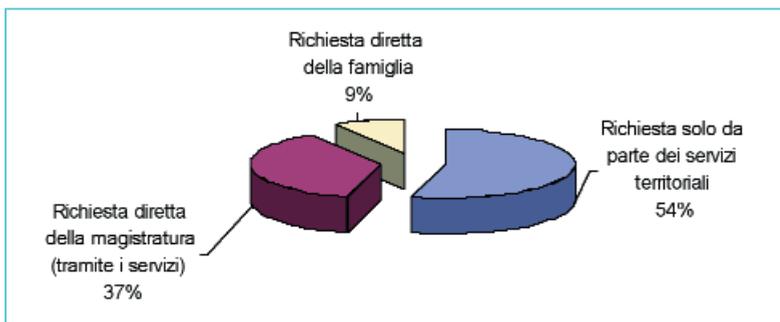
Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio Sistema informativo sanità e politiche sociali (SIPS)

L'indagine *Sips* ha inoltre raccolto, per ciascun ospite delle strutture esaminate, l'informazione rispetto alla richiesta di ingresso: se essa sia pervenuta dai servizi territoriali (solamente), dalla Magistratura (attraverso i servizi), o direttamente dalla famiglia.

Ne risulta che il 54% degli utenti esaminati (570 casi) è stato inviato dai servizi territoriali, mentre oltre un terzo del totale (36,6%) è stato inviato, tramite i servizi, in base ad una richiesta di allontanamento dalla famiglia da parte della Magistratura minorile. Per i rimanenti bambini e ragazzi, a parte 5 casi per i quali non è stata fornita informazione, si tratta di una richiesta di ingresso avanzata direttamente dalla famiglia (94 casi, pari all'8,9% del totale).



Figura 7 - Ripartizione delle richieste d'ingresso. Anno 2003



Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio Sistema informativo sanità e politiche sociali (SIPS)

Per quanto riguarda la provenienza, la maggior parte dei bambini e ragazzi censiti si trovava, prima di entrare in comunità, o presso la propria famiglia di origine (56%) oppure ospite di un'altra struttura residenziale o di un centro di prima accoglienza (25,1%).

Relativamente alla provenienza "famiglia di origine", ciò è maggiormente vero per i bambini delle classi di età 3-5 anni (che si trovavano in famiglia nell'83% dei casi) e 6-10 anni (76%).

Tavola 41 - Minori assistiti per fascia d'età all'ingresso e provenienza. Anno 2003

Età in anni provenienza	0-2		3-5		6-10		11-14		15-17		≥ 18		età non rilevata		totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
famiglia di origine	77	52,8	79	83,1	166	75,8	168	63,2	89	31,6	10	31,2	3	18,8	592	56,1
altra struttura residenziale	39	26,7	13	13,7	37	16,9	49	18,4	61	21,6	6	18,8	6	37,4	211	20,0
famiglia affidataria	2	1,4	1	1,1	14	6,4	28	10,5	25	8,9	0	0,0	0	0,0	70	6,6
centro di prima accoglienza	0	0,0	0	0,0	0	0,0	12	4,5	33	11,7	8	25,0	1	6,3	54	5,1
minore straniero non accompagnato	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3	1,1	31	11,0	1	3,1	0	0	35	3,3
ospedale	24	16,4	0	0,0	0	0,0	0	0	0	0	0	0	1	6,3	25	2,4
centro giustizia minorile	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,4	15	5,3	3	9,4	0	0	19	1,8
altro	4	2,7	2	2,1	2	0,9	5	1,9	28	9,9	4	12,5	5	31,3	50	4,7
Regione Emilia-Romagna	146	100	95	100	219	100	266	100	282	100	32	100	16	100	1.056	100

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio Sistema informativo sanità e politiche sociali (SIPS)

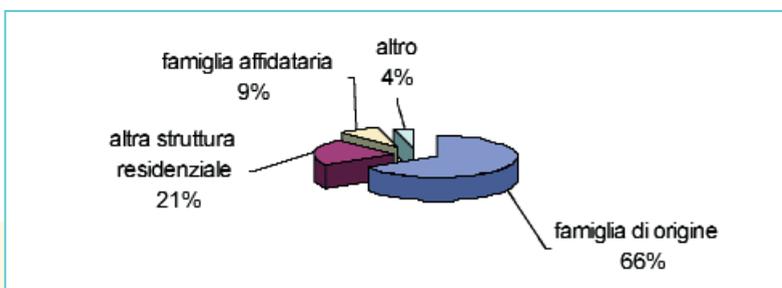


Quasi il 7%, pari a 70 bambini e ragazzi residenti in struttura di età compresa tra i 6 ai 17 anni proviene da una famiglia affidataria: si tratta di un dato che deve far riflettere sulle iniziative e sugli strumenti di differente natura, finalizzati al supporto e all'accompagnamento delle famiglie disposte ad accogliere bambini ed adolescenti in difficoltà. È facile immaginare infatti l'impegno richiesto a tali famiglie e la complessità che si trovano ad affrontare nella gestione quotidiana di bambini e ragazzi spesso problematici.

Le altre provenienze rappresentano una quota del 7,5% dei casi, e sono, in ordine decrescente, la condizione di minore straniero non accompagnato (quasi esclusivamente nella classe d'età di 15-17 anni), l'ospedale (soprattutto per i piccolissimi) ed il Centro per la giustizia minorile.

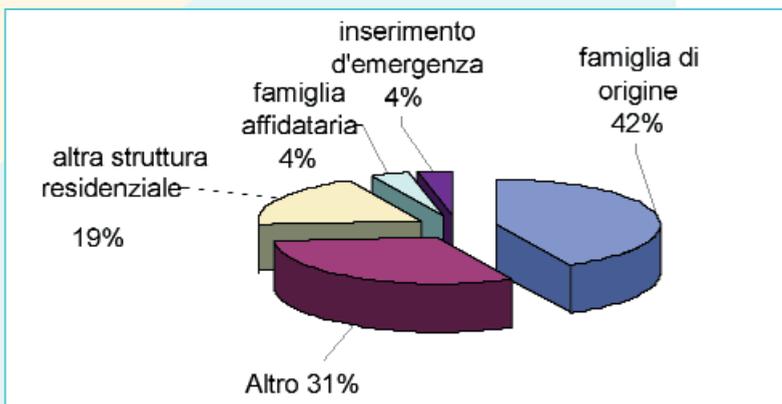
Il tipo di provenienza varia in maniera sensibile tra italiani e stranieri: in particolare per questi ultimi incide la condizione di non accompagnato, il precedente inserimento in Centro di prima accoglienza e la provenienza dal Centro per la giustizia minorile.

Figura 8 - Ripartizione minori italiani per provenienza. Anno 2003



Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio Sistema informativo sanità e politiche sociali (SIPS)

Figura 9 - Ripartizione minori stranieri per provenienza. Anno 2003



Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio Sistema informativo sanità e politiche sociali (SIPS)



Per la motivazione all'ingresso in struttura, nel 45,4% dei casi si tratta di problemi relazionali/educativi della famiglia d'origine (tavola 42). Per il 18,3% ciò che ha spinto l'inserimento in comunità sono stati invece problemi relazionali e educativi riguardanti il minore, situazione che si verifica in maniera preponderante nelle classi di età più elevate, ovvero in adolescenza. Riguarda invece il 15,4% dei casi censiti la decisione di inviare in struttura il minore a causa di patologie presenti nella famiglia di tipo psichiatrico, sanitario o legato a dipendenze (che sembrano riscontrarsi in eguale misura in tutte le classi di età), mentre incidono per l'8,7% i problemi di devianza della famiglia.

I problemi di abuso e maltrattamento registrano, complessivamente, il 12,6% (ben 133 casi). Alla voce altro, che arriva al 27,5% dei casi, corrispondono le motivazioni legate a: minori stranieri non accompagnati, minori con problemi economici ed abitativi, stato di abbandono, misure cautelari, tratta ecc.

Tavola 42 - Minori assistiti per fascia d'età e motivazione all'ingresso. Anno 2003⁵¹

motivazione	0-2		3-5		6-10		11-14		15-17		≥ 18		età non rilevata		regione Emilia-Romagna	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
problemi relazionali/educativi della famiglia	63	43,2	45	47,4	131	59,8	146	54,9	83	29,4	6	18,8	5	31,3	479	45,4
altro	34	23,3	16	16,8	29	13,2	47	17,7	140	49,6	17	53,1	7	43,8	290	27,5
problemi relazionali/educativi del minore	7	4,8	5	5,3	22	10,0	64	24,1	82	29,1	9	28,1	4	25,0	193	18,3
patologie sanitarie/psichiatriche/dipendenze presenti in famiglia	31	21,2	18	18,9	40	18,3	48	18,0	20	7,1	1	3,1	5	31,3	163	15,4
problemi di devianza della famiglia	19	13,0	10	10,5	20	9,1	26	9,8	14	5,0	3	9,4	0	0,0	92	8,7
famiglia maltrattante	3	2,1	9	9,5	16	7,3	27	10,2	10	3,5	2	6,3	1	6,3	68	6,4
famiglia abusante	0	0,0	5	5,3	19	8,7	28	10,5	11	3,9	1	3,1	1	6,3	65	6,2
patologie del minore	5	3,4	5	5,3	16	7,3	16	6,0	10	3,5	2	6,3	0	0,0	54	5,1

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio Sistema informativo sanità e politiche sociali (SIPS)

⁵¹ Per ogni minore ospitato possono essere state indicate più motivazioni.



Il tempo di permanenza in struttura è stato osservato separatamente per i minori dimessi e per quelli ancora presenti al 31/12/2003. Per quanto riguarda il primo gruppo, composto da 238 soggetti, la permanenza è stata per la maggior parte abbastanza breve, essendosi trattato di un progetto inferiore ad un anno per il 65,7% dei casi (tavola 43).

Ciò è maggiormente vero per le case famiglie e per le comunità di tipo familiari, che presentano un'incidenza degli inserimenti brevi leggermente maggiore. Seguono gli inserimenti compresi tra un anno e due anni (61 casi su 362, pari a quasi il 17%), mentre sono residuali gli inserimenti più lunghi, che in ogni caso caratterizzano più frequentemente le comunità di tipo educativo.

Tavola 43 - Minori dimessi per tipologia e tempi di permanenza in struttura. Anno 2003

tempo di permanenza/ tipologia	0-1 anno		≥ 1 a. - 2 a.		≥ 2 a. - 3 a.		≥ 3 a. - 4 a.		>5 anni		senza data		totale minori	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Comunità di tipo familiare	41	67,2	10	16,4	4	6,6	2	3,3	3	4,9	1	1,6	61	100,0
Comunità educativa	125	63,5	31	15,7	20	10,0	10	5,1	9	4,6	2	1,0	197	100,0
Casa famiglia	72	69,2	20	19,2	5	4,8	4	3,8	2	1,9	1	1,0	104	100,0
Regione														
Emilia-Romagna	238	65,7	61	16,9	29	8,0	16	4,4	14	3,9	4	1,1	362	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio Sistema informativo sanità e politiche sociali (SIPS)

Il fatto che il 19,7% dei minori dimessi dalle comunità educative avessero avuto un tempo di permanenza superiore a due anni deve essere oggetto di un'adeguata riflessione. Infatti, se può essere vero che nelle comunità educative si concentrano le situazioni più complesse e gravi, è utile interrogarsi sulla qualità dell'integrazione tra servizi della comunità e quelli territoriali.

Analizzando la destinazione dei 362 bambini e ragazzi dimessi nel 2003 (tavola 44), osserviamo che 133 minori (oltre un terzo) sono rientrati nella famiglia di origine; 83 sono stati trasferiti presso un altro presidio residenziale; 44 sono stati affidati ad una famiglia, mentre per 39 non si hanno informazioni circa ciò che è successo in seguito all'uscita dalla comunità. Nell'8% dei casi, i minori, probabilmente ormai maggiorenti, si sono (o sono stati) resi autonomi, e per il 5,8%, pari a 21 soggetti, si è verificata l'adozione. La casistica rimanente, dell'ordine di poche unità, comprende la fuga, il rimpatrio e l'istituto penale minorile.



Tavola 44 - Minori dimessi nel corso del 2003 per destinazione

destinazione	v.a.	%
rientrato nella famiglia di origine	133	36,7
trasferito in altro presidio residenziale	83	22,9
affidato ad un nucleo familiare	44	12,2
destinazione ignota	39	10,8
reso autonomo	29	8,0
adottato da un nucleo familiare	21	5,8
destinazione ignota (scappato)	6	1,7
rimpatriato	3	0,8
nessuna informazione	3	0,8
Istituto penale minorile	1	0,3
Regione Emilia-Romagna	362	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio Sistema informativo sanità e politiche sociali (SIPS)

Se si considerano invece i presenti nelle tre diverse strutture alla fine dell'anno (tavola 45), la suddivisione in base alla durata della permanenza cambia notevolmente, con tempi molto più lunghi.

Il 15,4% (oltre 100 casi) dei quasi 700 bambini e ragazzi in questa condizione, si trova in struttura da oltre 5 anni, mentre 53 sono ospiti da un tempo che è compreso tra i 3 e i 4 anni e 93 da un periodo che va da 2 a 3 anni. In sintesi si tratta di un totale di 253 bambini e soprattutto ragazzi (in quanto tempi di permanenza più lunghi si associano alle età più alte) che rimangono in comunità per più di due anni.

Tavola 45 - Minori presenti al 31/12/03 per tipologia e tempi di permanenza in struttura

tempo di permanenza/ tipologia	0-1 anno		≥ 1 a. - 2 a.		≥ 2 a. - 3 a.		≥ 3 a. - 4 a.		>5 anni		senza data		totale minori	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Comunità di tipo familiare	55	42,0	23	17,6	28	21,4	11	8,4	12	9,2	2	1,5	131	100,0
Comunità educativa	155	44,0	90	25,6	44	12,5	26	7,4	27	7,7	10	2,8	352	100,0
Casa famiglia	76	36,0	29	13,7	21	10,0	16	7,6	68	32,2	1	0,5	211	100,0
Regione Emilia-Romagna	286	41,2	142	20,5	93	13,4	53	7,6	107	15,4	13	1,9	694	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio Sistema informativo sanità e politiche sociali (SIPS)



4.5.3 Le risorse per l'accoglienza di bambini e ragazzi in comunità

Le strutture residenziali presenti in regione e destinate ad ospitare bambini e adolescenti fino ai 18 anni, secondo la rilevazione *Sips* condotta con riferimento alla data del 31/12/2003, sono complessivamente 97, di cui 51 comunità educative, 32 di tipo familiare, 14 di pronta accoglienza.

A queste vanno aggiunte 96 case famiglia facenti parte del gruppo multiutenza, ovvero destinate ad ospitare utenti di diverse età, tra cui bambini e ragazzi, a volte inseriti con la madre.

Il numero complessivo dei posti disponibili presso le strutture del primo "gruppo" (solo minori) sono 857, così ripartiti tra i seguenti tipi: 484 in comunità educativa, 228 in comunità di tipo familiare, 145 in pronta accoglienza.

Per quanto riguarda le comunità multiutenza, non è possibile differenziare il dato del numero dei posti destinato a adulti da quello per i minori. È comunque significativo mostrare il numero dei posti totali disponibili che assomma a 664, considerando che i minori presenti in questo tipo di comunità al 31/12/2003 rappresentavano il 43% del totale degli ospiti.

A completare il quadro risultano essere complessivamente 108 i posti in appartamenti per donne-madri e 132 quelli disponibili in comunità madre-bambino, che ospitano anche minori.



Le iniziative a supporto della qualità dell'accoglienza in struttura

Corso di formazione per operatori delle strutture che accolgono bambini o ragazzi
Nel 2004 si è concluso un corso di formazione della durata di 150 ore organizzato dalla Regione in collaborazione con i Comuni di Bologna, Reggio Emilia e Cesena, rivolto ad operatori di comunità educative, di tipo familiare, di pronta accoglienza e case famiglia di tutto il territorio regionale, che ha visto la partecipazione complessiva di circa 300 operatori.

Il corso è stato progettato a partire da alcune valutazioni in merito al ruolo degli operatori che lavorano in strutture di accoglienza e alle caratteristiche delle strutture stesse. Fra questi, il fatto che il lavoro dell'educatore in comunità si caratterizza per una forte esposizione personale attraverso un continuo contatto con l'utenza e risulta di conseguenza fondamentale una chiara consapevolezza della propria identità e del senso delle proprie azioni; il costante e necessario adeguamento delle strutture residenziali ai bisogni dei bambini accolti; la necessità di attivare progetti individuali sull'utenza al fine di un reinserimento in famiglia ed una permanenza breve nella comunità di accoglienza; l'esigenza di rendere le strutture di accoglienza il più possibile aperte al territorio e in rete con altri servizi e diversi soggetti.

I contenuti del corso sono stati prevalentemente di area pedagogica, psicologica, giuridica e sociologica. Gli argomenti affrontati hanno spaziato dall'analisi delle diverse tipologie di accoglienza alla gestione delle relazioni e dei conflitti, dalla formulazione di un progetto educativo ai rapporti con i servizi sociali del territorio, dalle fasi di sviluppo della personalità dei soggetti in crescita a problematiche specifiche dei bambini e ragazzi (violenza, abuso, adolescenza a rischio), dalla normativa in materia di allontanamento e affidamento a elementi di medicina di comunità.

Tavolo dei rappresentanti delle comunità di accoglienza

La complessità della materia relativa alle politiche per i bambini e gli adolescenti richiede il massimo impegno sia da parte dell'Amministrazione regionale che da parte di altre istituzioni che operano nel settore del disagio; per questo, l'esigenza di individuare, definire e proporre linee di intervento che siano frutto di uno sforzo comune e condiviso di riflessione ed impegno, attraverso la collaborazione tra i soggetti del pubblico e del privato sociale, permette di trovare possibili percorsi praticabili per costruire progetti concreti ed esprimere qualità nelle scelte degli interventi.

È in questa ottica che, anche per le strutture d'accoglienza, quella che per diverso tempo è stata una collaborazione volontaria, non formalizzata, tra alcune rappresentanze delle comunità d'accoglienza per minori, attraverso i coordinamenti delle comunità di tipo familiare, case famiglia e educative presenti sul territorio e la Regione è stata ufficializzata attraverso la costituzione di un tavolo tecnico con funzioni di studio, analisi complessiva, valutazione della normativa vigente, approfondimento di nuove tipologie di accoglienza e proposte. Il tavolo tecnico è formato dai rappresentanti delle diverse tipologie di comunità d'accoglienza segnalati dalle Province e dai funzionari regionali competenti.



4.6 Le violenze sui minori

4.6.1 I minori vittime di violenza sessuale

Per quanto riguarda il fenomeno della violenza sessuale sui minori, i dati disponibili non ne consentono una reale e piena visione, sia per la percentuale di casi che restano nel sommerso, sia perché le statistiche promosse da diverse istituzioni seguono ognuna una propria logica che, nel confronto, conduce ad una discrepanza delle informazioni rilevate. Tale difformità, più volte segnalata nella letteratura sull'argomento, è ulteriormente ampliata dalla mancanza di un sistema organico di rilevazione dei dati diffuso a livello territoriale, comprensivo dei diversi aspetti delle condotte afferenti a questa area.

A fronte di ciò, va comunque osservato che negli ultimi anni, proprio la consapevolezza della gravità e della indeterminatezza del fenomeno ha stimolato una accresciuta attenzione dei servizi, la messa a punto di più efficaci strumenti di prevenzione, protezione e presa in carico, nonché una diversa sensibilità e una sempre più qualificata professionalità degli operatori.

A livello nazionale relativamente al tema delle violenze sessuali su minori esistono tre fonti di informazione:

- a) le statistiche correnti dell'ISTAT sulla criminalità, che prendono in esame i delitti e le persone denunciati all'autorità giudiziaria per i quali è iniziata l'azione penale;
- b) le statistiche del Ministero dell'Interno, che prendono in esame i delitti e le persone denunciate all'autorità giudiziaria da Polizia, Arma dei Carabinieri e Guardia di finanza;
- c) le statistiche ricavate dalle indagini multiscopo che prendono in esame le violenze e le molestie che le intervistate (nella fattispecie donne di 14-59 anni, tra le quali sono distinguibili le minorenni) dichiarano di avere subito. Queste ultime non sono prese in considerazione in questo rapporto in quanto comprensive di diverse tipologie di abusi e violenze.

Dai dati del Ministero dell'Interno, disaggregati per regione, in Emilia-Romagna risultano 30 minori vittime di violenze sessuali nel 2000 e 16 nel 2001⁵². L'Annuario statistico giudiziario penale fornisce invece il numero di delitti e di persone denunciate, di cui minorenni, per violenze sessuali contro minori di anni 14. La tavola 46 indica la situazione relativa alla regione Emilia-Romagna nel periodo 2000-2002.

In entrambi i casi si tratta di una rappresentazione del fenomeno proveniente da statistiche giudiziarie penali, i cui dati non sono immediatamente sovrapponibili a quelli forniti dai servizi sociali presentati in seguito, che risultano essere numericamente più ingenti.

La diversa architettura del sistema statistico, le procedure in essere del sistema giudiziario, la discordante definizione di abuso adottata (che può essere più o meno gene-

⁵² Si tratta di un dato parziale, così come riportato in Centro nazionale di documentazione sull'infanzia e l'adolescenza, Questioni e documenti, *I numeri italiani*, Quaderno n. 25, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2002.



rica comprendendo varie condotte delinquenziali), i ritardi nei passaggi dai servizi al Ministero o nella stessa segnalazione, possono spiegare, almeno in parte, la mancanza di coincidenza dei dati. Tale discrepanza, evidente nei dati illustrati in seguito, rileva però la necessità di un maggiore coordinamento fra le diverse aree che si occupano del fenomeno, in particolare fra quella giudiziaria e quella sociale.

Tavola 46 - Violenze sessuali contro minori di anni 14 in Emilia-Romagna - Delitti e persone denunciate all'Autorità giudiziaria dalla Polizia di Stato, dall'Arma dei Carabinieri e dal Corpo della Guardia di Finanza

anno	delitti	persone denunciate	di cui minorenni
2000	54	71	0
2001	57	53	2
2002	42	44	4

Fonte: ISTAT, *Annuari statistiche giudiziarie penali*

Dalla già citata rilevazione annuale *Sisa-Minori*, condotta dalla Regione Emilia-Romagna presso i servizi sociali del territorio, si possono estrapolare anche i casi di bambini e adolescenti oggetto di una segnalazione di abuso sessuale.

Come già sottolineato si tratta di una fonte che comprensibilmente fornisce numeri più alti rispetto a quelli del Ministero dell'Interno (Uffici minori delle Questure) e dell'ISTAT (statistiche giudiziarie penali, fonte Ministero della Giustizia, tramite le Procure) già citati, poiché i casi segnalati possono riguardare diverse fattispecie di reato (abuso intrafamiliare ed extra, prostituzione minorile, pedopornografia ecc., sia relativi alla legge n. 66/96, che alla legge n. 269/98) e possono comprendere anche i casi dei cosiddetti "falsi positivi"⁵³. Va però precisato che i dati che seguono costituiscono una parte selezionata delle segnalazioni pervenute ai servizi, sulle quali è già stata effettuata una istruttoria finalizzata ad una prima valutazione di attendibilità del disagio (sono cioè escluse quelle segnalazioni risultate poi prive di fondamento). In altri termini, le segnalazioni prese in considerazione sono quelle che, pur riferendosi formalmente a "sospetti abusi", hanno superato un minimo vaglio da parte del servizio, che dichiara il caso come afferente alla tipologia dell'abuso sessuale, solo dopo una prima istruttoria e l'apertura della cartella del minore oggetto della segnalazione.

Secondo la rilevazione regionale, le nuove segnalazioni di abuso sessuale nel 2001 sono state 138; nel 2002, 99 e nel 2003, 128.

La tavola 47 presenta la suddivisione dei casi per provincia: prendendo a riferimento l'anno 2003 quella con più casi, come è prevedibile, risulta essere Bologna (21,1% dei

⁵³ Con "falsi positivi" si intendono ipotizzate fattispecie di abuso che si sono rivelate poi infondate. Va comunque tenuto in considerazione che i "falsi positivi" che hanno come sfondo il contesto familiare rappresentano un indice di disagio e possono esporre il minore ad una serie di accertamenti e procedimenti che sono potenziale fonte di sofferenza.



nuovi casi regionali, pari a 27), seguita da Modena, Ravenna (16,4%, pari a 21) e Parma (17, ovvero il 13,3%). Tra le province con meno casi spicca Piacenza, che nel 2003 non registra nessun nuovo minore abusato. Le altre province, con un numero di utenze che varia dalle 8 di Ferrara alle 12 di Reggio Emilia, rappresentano tra il 6,3% ed il 9,4% del totale regionale.

Tavola 47 - Utenti nuovi presi in carico dai servizi sociali per abuso sessuale. Anni 2001-2003⁵⁴

Provincia	2001		2002		2003	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Piacenza	2	1,4	1	1,0	0	0,0
Parma	16	11,6	19	19,2	17	13,3
Reggio Emilia	35	25,4	4	4,0	12	9,4
Modena	26	18,8	22	22,2	21	16,4
Bologna	15	10,9	26	26,3	27	21,1
Ferrara	7	5,1	2	2,0	8	6,3
Ravenna	12	8,7	6	6,1	21	16,4
Forlì-Cesena	16	11,6	11	11,1	12	9,4
Rimini	9	6,5	8	8,1	10	7,8
Regione Emilia-Romagna	138	100,0	99	100,0	128	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza

I dati sopra riportati forniscono la misura del fenomeno, così come emerge in ciascuna provincia sul totale regionale, ma non sono ovviamente esplicativi rispetto alla reale portata dello stesso.

Secondo la rilevazione regionale (tavola 48), nel 2003 sono stati registrati 2,1 bambini e adolescenti vittime di abusi sessuali conosciuti ex novo dai servizi, ogni 10.000 minori residenti. Rispetto all'anno precedente si è verificata una lieve crescita (nel 2002 il rapporto era di 1,7), mentre nei confronti del 2001 si è verificata una leggera diminuzione, pari a 0,3 punti.

⁵⁴ Servizi non rispondenti: anno 2001: Distretto Urbano-Montagna, Distretto Val Tidone (PC); Comune di Soliera (MO); anno 2002: Comune di Colorno (PR); Distretto di Porretta Terme, Distretto Pianura Ovest (BO).

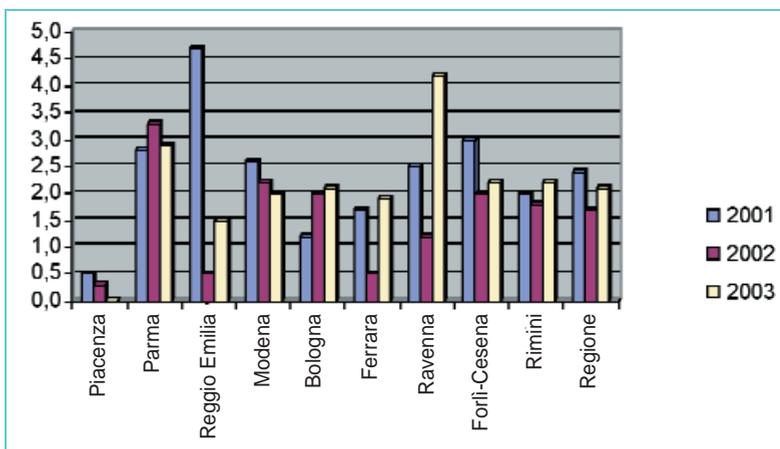


Tavola 48 - Nuovi casi in carico ai servizi sociali per abuso sessuale sul totale dei minorenni residenti (rapporto per 10.000 residenti)

Provincia	2001	2002	2003
Piacenza	0,5	0,3	0,0
Parma	2,8	3,3	2,9
Reggio Emilia	4,7	0,5	1,5
Modena	2,6	2,2	2,0
Bologna	1,2	2,0	2,1
Ferrara	1,7	0,5	1,9
Ravenna	2,5	1,2	4,2
Forlì-Cesena	3,0	2,0	2,2
Rimini	2,0	1,8	2,2
Regione Emilia-Romagna	2,4	1,7	2,1

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza

Figura 10 - Nuovi casi di abuso in carico ai servizi per 10.000 residenti minorenni



Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza

Nel 2003 (tavola 48) si collocano sopra la media regionale le province di Ravenna (4,2 minori nuovi abusati ogni 10.000 residenti di 0-17 anni), Parma (2,9), Forlì-Cesena e Rimini (dove il tasso è 2,2 in entrambe le province). Registrano invece un tasso leggermente inferiore Reggio Emilia, Modena e Ferrara.

Nel confronto con gli anni precedenti sono da segnalare le forti variazioni avvenute nella provincia di Reggio Emilia, dove si è verificata una diminuzione dai 4,7 casi del 2001 agli 1,5 del 2003, ed in quella di Ravenna che invece ha registrato un aumento passando dai 2,5 casi del 2001 ai 4,2 nel 2003.



Le tavole 49 e 50 riguardano invece il numero complessivo dei casi di bambini e ragazzi vittime di violenza sessuale in carico ai servizi negli anni 2001-2003⁵⁵.

Attraverso questo indicatore può essere misurato in quale modo ed in quale misura grava sui servizi l'impegno richiesto per il recupero dei minori vittime, a differenza del numero dei nuovi casi con il quale si può ipotizzare anche di misurare l'efficacia della rete di protezione del minore⁵⁶.

Va segnalato che la durata della presa in carico del minore abusato varia da caso a caso; generalmente, però, l'accompagnamento del minore, nei complessi percorsi di recupero psicologico e nell'iter giudiziario, dura diversi anni.

Tavola 49 - Minori in carico ai servizi sociali per abuso sessuale. Anni 2001-2003⁵⁷

Provincia	casi totali in carico nel 2001		casi totali in carico nel 2002		casi totali in carico nel 2003	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Piacenza	14	3,1	5	1,6	6	1,5
Parma	34	7,6	33	10,4	47	12,1
Reggio Emilia	54	12,1	26	8,2	30	7,7
Modena	121	27,0	83	26,2	89	22,8
Bologna	48	10,7	49	15,5	59	15,1
Ferrara	56	12,5	29	9,1	34	8,7
Ravenna	20	4,5	16	5,0	42	10,8
Forlì-Cesena	54	12,1	37	11,7	39	10,0
Rimini	47	10,5	39	12,3	44	11,3
Regione Emilia-Romagna	448	100,0	317	100,0	390	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza

⁵⁵ I dati sono ricavati sommando il numero dei casi dichiarati in carico alla fine dell'anno con quelli dimessi nella stessa annualità.

⁵⁶ Una rete di servizi è tanto più efficace quanto più riesce a raggiungere i casi che si verificano.

⁵⁷ Servizi non rispondenti: anno 2001: Distretto Val Tidone (PC); Comune di Soliera (MO); anno 2002: Comune di Colorno(PR); Distretto di Porretta Terme, Distretto Pianura Ovest (BO); anno 2003: Consorzio servizi sociali di Imola (BO).



Nel 2003 i minori vittime di abuso sessuale complessivamente in carico ai servizi sociali territoriali sono stati 390 (tavola 49). Nell'anno 2002 questi casi erano stati invece 317, mentre, nel 2001, 448⁵⁸.

Per quanto riguarda il 2003, è la provincia di Modena (come negli anni precedenti) ad assistere il numero più alto di soggetti: si tratta di 89 minori, pari a quasi un quarto del totale regionale. Seguono Bologna, con 59 casi ed una percentuale del 15% sul totale regionale e Parma (12,1%, pari a 47). Le restanti province ne registrano un numero che varia dai 6 di Piacenza ai 44 di Rimini.

Per un ulteriore confronto dei dati, nel triennio 2001-2003, si possono prendere ancora in considerazione i tassi relativi ai casi di abuso sul totale di 10.000 minorenni residenti (tavola 50). Si registra un forte abbassamento del tasso regionale tra il 2001 ed il 2002: si va dai 7,7 casi del primo anno ai 5,4 del secondo, mentre si rileva un incremento tra il 2002 ed il 2003, anno in cui il tasso risale a 6,5 casi ogni 10.000 minori residenti.

Nel 2003 le province che hanno un tasso superiore alla media regionale sono Rimini (9,6), Ravenna, Modena (8,5), Ferrara (8,1), Parma (8) e Forlì-Cesena (7,1). Le province con un tasso al di sotto di quello regionale sono Bologna, Reggio Emilia e Piacenza che registrano, rispettivamente un rapporto di 4,5, di 3,8 e 1,6 casi ogni 10.000 residenti.

Il confronto diacronico nell'ambito del triennio evidenzia che in alcune province il tasso di incidenza si attesta costantemente sopra la media regionale (Modena, Ferrara, Forlì-Cesena e Rimini, con un forte picco nella prima provincia), in altre è costantemente al di sotto (Piacenza, Bologna e Reggio Emilia), mentre Ravenna vede una crescita nel 2003.

Tavola 50 - Casi di abuso in carico ai servizi sociali per 10.000 residenti minorenni. Anni 2001-2003

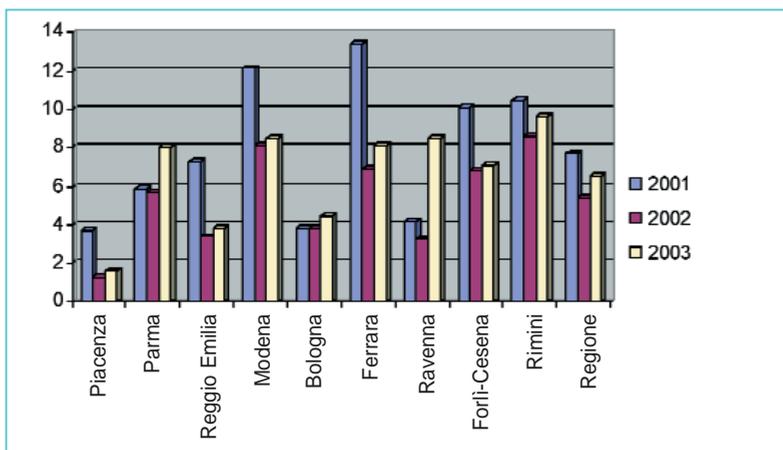
Provincia	Anno		
	2001	2002	2003
Piacenza	3,7	1,3	1,6
Parma	5,9	5,7	8,0
Reggio Emilia	7,3	3,4	3,8
Modena	12,1	8,1	8,5
Bologna	3,8	3,8	4,5
Ferrara	13,4	6,9	8,1
Ravenna	4,2	3,3	8,5
Forlì-Cesena	10,1	6,8	7,1
Rimini	10,5	8,6	9,6
Regione Emilia-Romagna	7,7	5,4	6,5

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza

⁵⁸ Per una corretta lettura del dato riferito al 2001 va segnalato che la rilevazione risentiva ancora della difficoltà iniziale da parte dei servizi ad adeguarsi ad un linguaggio comune regionale, e che a volte il conteggio dei casi assistiti era in eccesso in quanto non era diffusa la pratica della chiusura delle cartelle (ovvero un caso continuava ad essere considerato formalmente in carico, anche quando nella realtà era stato dimesso).



Figura 11 - Casi di abuso in carico ai servizi nell'anno per 10.000 residenti minorenni



Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza

La rilevazione annuale regionale, pur non offrendo la possibilità, per ora, di analizzare in maniera approfondita le caratteristiche anagrafiche dei minori, fornisce informazioni in merito a quanti, tra i casi dichiarati, sono stranieri e disabili.

Nel 2003, circa un nuovo caso di abuso su 7 (il 14,1%) ha riguardato bambini e ragazzi stranieri, per un totale di 18 casi. Nel 2002 il rapporto era invece di quasi 1 su 6, essendosi registrati 17 nuovi casi di abuso di bambini e ragazzi stranieri (17,7% del totale dei nuovi).

Se si considerano invece i casi in carico al 31/12/2003, la percentuale degli stranieri sul totale, scende lievemente al 12,4% (sono 42 gli stranieri vittime di abuso, a fronte di un totale di 340 casi); nel 2002 questa percentuale era inferiore (8,8%), essendo stati i minori stranieri 28, su un totale di minori abusati in carico a fine anno pari a 317. Si sottolinea che nel 2002 la rilevazione dei dati non aveva ancora raggiunto quei livelli di qualità e completezza che si sono potuti registrare nell'ultimo anno (in cui si è verificata una copertura del dato vicina al 100% delle risposte).

Per quanto riguarda i disabili (certificati), nel 2003 essi rappresentano il 5,5% (pari a 7 su 128) dei nuovi casi di abuso. Nel 2002 questa percentuale era pari al 6,6% (9 su 136 nuovi totali). Al 31/12/2003 la quota di casi di abuso riferiti a disabili è pari invece al 4,7% del totale (16 casi su 340), percentuale identica a quella del 2002, in cui si sono registrati 15 casi su 320.

Come per l'approfondimento sugli stranieri, vale per i disabili quanto riportato riguardo alla completezza delle risposte nei due anni considerati⁵⁹.

⁵⁹ Non è stato possibile, per stranieri e disabili, riportare il confronto anche per l'anno 2001, in quanto l'alta incidenza delle non risposte rende inutilizzabili i dati comunque disponibili.



I dati presentati meritano una specifica attenzione: se da un lato il numero degli abusi accolti dalla rete dei servizi può variare anche sensibilmente, nello stesso ambito provinciale, da un anno all'altro, ciò può essere dovuto a fattori contingenti, non ultimo il fatto che i casi di pedofilia (ben diversamente a quanto accade per i casi di abuso intra-familiare), quando scoperti possono far emergere consistenti reti di minori vittime e adulti abusanti. La scoperta di situazioni particolarmente critiche ha portato i servizi a maturare, in alcuni territori emiliano-romagnoli, in tempi brevi, una specifica consapevolezza in materia di tutela dei minori ed una padronanza di strumenti di rilevazione e di presa in carico, nonché l'ottimizzazione di una rete tutelante, i cui effetti benefici si risentono tuttora, con la continua emersione di casi di bambini e ragazzi vittime di abusi e/o gravemente maltrattati.

Se i dati proposti non consentono una lettura del fenomeno nel suo complesso, hanno tuttavia una notevole importanza in quanto possono assumere, indirettamente, una funzione di valutazione del grado di incisività ed efficacia della rete protettiva presente sul territorio (composta dai servizi sociali, sanitari, educativi, scolastici, della sicurezza, della giustizia ecc.). I dati possono contribuire a misurare la capacità dei servizi di cogliere ed interpretare i segnali di disagio dei bambini, facendo emergere le criticità. Essi consentono inoltre di valutare il grado di impegno richiesto nei vari territori per far fronte alla presa in carico dei minori, laddove il numero di casi è maggiore.

4.6.2 Le istituzioni e i servizi per bambini e ragazzi vittime di violenza

La tutela dei minori dagli abusi e dai maltrattamenti richiede la presenza di una solida rete interistituzionale, sia perché diversi sono i soggetti pubblici interessati a fronteggiare il fenomeno, sia perché l'efficacia del sistema di protezione richiede un intervento coordinato in tutte le sue fasi dei vari attori. Inoltre l'azione di tutela comporta un alto livello di competenze professionali.

Sono molteplici i soggetti che possono concorrere, attraverso la costituzione di una rete interistituzionale, a fronteggiare il fenomeno:

- i servizi educativi e la scuola, i medici di base ed i pediatri di libera scelta che svolgono il compito di primi rivelatori dei segnali di abuso;
- i servizi sociali che attuano le misure di protezione del minore vittima; in casi particolari compiono l'allontanamento del minore, ex art. 403 c.c. ecc.; in caso di abuso intrafamiliare (conflitto di interesse) chiedono all'autorità giudiziaria la nomina a curatore speciale per designare un difensore al minore (artt. 77-90 cpp);
- i servizi sanitari che compiono gli accertamenti sanitari sul minore vittima, attuano gli interventi di recupero sanitario e psicologico e predispongono gli interventi terapeutici sull'abusante/maltrattante;
- il Tribunale per i minorenni che dispone le misure di protezione del minore vittima e persegue il colpevole, se minore;
- il Tribunale ordinario che persegue l'autore dell'abuso, se maggiorenne;



- le Forze dell'ordine (Carabinieri, Ufficio minori - Questura, Guardia di finanza, Polizia municipale ecc.) che svolgono attività di Polizia giudiziaria;
- la Prefettura (o Ufficio territoriale del Governo), cui compete il coordinamento degli interventi in materia di pubblica sicurezza;
- il Centro per la giustizia minorile che prende in carico il minore colpevole, curandone il percorso educativo;
- le comunità di accoglienza e le famiglie affidatarie che possono ospitare i minori allontanati dalla famiglia;
- le Amministrazioni provinciali che coordinano la programmazione degli interventi in materia di tutela;
- l'Amministrazione regionale che adotta atti normativi e di programmazione sugli aspetti socio-sanitari.

4.6.2.1 I piani e i tavoli tecnici provinciali

Dal 2002 la Regione, mediante specifici trasferimenti alle Amministrazioni provinciali, promuove la realizzazione di piani provinciali di tutela dei minori; tali piani, sulla base di apposite linee di indirizzo regionale, contengono, in relazione ai bisogni del territorio, progetti di formazione (di operatori, medici, insegnanti...), di prevenzione e di primo intervento (inerenti la costituzione di équipe multiprofessionali, l'individuazione di comunità qualificate ecc.), di informazione in materia di abuso e maltrattamento. Con il trasferimento relativo all'anno 2004, la Regione ha infine voluto promuovere la realizzazione di iniziative inerenti ai due filoni della qualificazione delle risorse di sistema (strutture, moduli organizzativi, équipe...) e delle risorse umane (professionisti, insegnanti, genitori...).

Importante strumento nell'ambito della realizzazione di tali piani di tutela dei minori sono i tavoli tecnici di confronto e pianificazione, istituiti presso ciascuna provincia⁶⁰. Tali tavoli esercitano una funzione di coordinamento e impulso per la progettazione e la realizzazione di interventi, elaborando una proposta di piano da sottoporre all'approvazione dell'Amministrazione provinciale stessa; inoltre sono responsabili del monitoraggio e della valutazione circa l'andamento degli interventi previsti dai piani e predispongono, almeno a cadenza annuale, relazioni da trasmettere alla Regione Emilia-Romagna, recanti i risultati raggiunti e le eventuali criticità riscontrate.

Essi sono espressione di un approccio multiprofessionale ed interistituzionale: sono infatti costituiti da rappresentanti delle amministrazioni pubbliche, da operatori dei servizi sociali territoriali (Comuni, AUSL, Consorzi di Comuni, Province...), sanitari (AUSL, Aziende ospedaliere), educativi e scolastici (servizi educativi, autonomie scolastiche, settori diritto allo studio degli Enti locali...), della giustizia e della sicurezza (Prefetture, Questure, Magistratura, Centro per la giustizia minorile), dei soggetti appartenenti al privato sociale interessato alle tematiche e alla tutela dei minori (comunità di accoglienza ecc.).

⁶⁰ Costituiti per effetto della deliberazione di Giunta regionale n. 2608/02.



Data la corrispondenza delle figure tecniche e degli Enti coinvolti nei diversi tavoli provinciali, in varie province i tavoli tecnici sono stati fatti coincidere, attraverso alcune rimodulazioni, con altri organismi tecnici preesistenti (ad esempio, i coordinamenti tecnici della legge n. 285/97 o i tavoli di promozione dell'affido e dell'adozione). In prospettiva, entro il 2007, i vari organismi tecnici con funzioni di promozione e programmazione dovrebbero riunirsi in un unico organismo provinciale di programmazione e monitoraggio sull'infanzia e adolescenza, con eventuali articolazioni interne per materia.

Tavola 51 - Tavoli tecnici provinciali di tutela minori. Composizione e numero dei componenti. Anno 2004

Provincia Servizio o Ente	PC	PR	MO	BO	FE	RA	FC	RN	totale componenti
Provincia	1	2	3	2	1		3	2	14
Servizi Sociali	4	4	9	6	6	3	5	5	42
Servizi Sanitari	4	3		2	14	2	2	27	
Servizi socio-educativi e del diritto allo studio				5			2	2	9
Scuola (CSA, autonomie scolastiche)	3	1		2	3		1	1	11
Prefettura								1	1
Tribunale per i minorenni		1							1
Centro Giustizia Minorile	1			1	2			1	5
Questura / Carabinieri	2	2					1	2	7
Terzo settore (comprese le comunità)	2			6	1			9	18
CONI	1								1
Totale componenti	14	14	15	22	15	17	14	25	136
Totale Amministrazioni rappresentate	14	8	5	17	10	3	8	15	80

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza

La tavola 51 mostra la composizione dei tavoli tecnici provinciali, con l'indicazione dei componenti per tipo di servizio/ente, e per provincia. In particolare emerge che, a livello regionale, sono stati coinvolti 136 soggetti (con una media per provincia di 17 componenti), e rappresentate 80 amministrazioni (con una media per provincia di 10). La tavola non riporta la provincia di Reggio Emilia che non ha ancora provveduto a dotarsi di tale strumento.



I servizi multiprofessionali

Il "Programma regionale per il triennio 2000-2002 per l'attuazione della legge 28 agosto 1997, n. 285", ha previsto, tra l'altro, "la necessità di ripensare l'organizzazione dei servizi in modo da prevedere, in ambito sovradistrettuale o sovracomunale, l'istituzione di appositi nuclei operativi per fronteggiare situazioni complesse (quali, ad esempio, i temi dell'abuso sui minori, del maltrattamento o della prostituzione minorile, dell'affidamento e dell'adozione). Tali nuclei devono essere caratterizzati da una forte integrazione tra servizi socio-sanitari e da un'adeguata qualificazione".

In tale spirito, anche per impulso di una maggior sensibilità e presa di coscienza delle istituzioni, da alcuni anni sono attive diverse équipes di secondo livello che si occupano della tutela del minore, con il compito di supportare il lavoro degli operatori di base nelle varie fasi della presa in carico dei minori abusati e maltrattati. Ecco alcune esperienze realizzate.

Il Faro di Bologna

A Bologna è attivo, dal 2002, il "Faro - Centro specialistico provinciale contro gli abusi e i maltrattamenti all'infanzia", sulla base di una convenzione tra Aziende sanitarie della provincia (compreso il Pronto soccorso pediatrico del S. Orsola), Consorzio dei servizi sociali di Imola, Comune di Bologna, Amministrazione provinciale di Bologna e, dal 2005, Centro per la giustizia minorile per l'Emilia-Romagna e Marche. Cuore del Faro è un'équipe composta da un neuropsichiatra infantile, due psicologi, due pediatri, due assistenti sociali ed un consulente legale (le figure sono dedicate per un monte ore variabile al servizio, salvo una assistente sociale che è a tempo pieno); le riunioni degli operatori hanno cadenza settimanale. Il Faro esercita, tra l'altro, le seguenti funzioni: consulenza nei confronti dei servizi socio-sanitari territoriali (nel 2003 sono state effettuate 28 consulenze e, nel 2004, 44); presa in carico diagnostica e terapeutica dei minori vittime; promozione di forme di raccordo operativo sul territorio provinciale e di linee guida o raccomandazioni; formazione, sensibilizzazione ed informazione degli operatori socio-sanitari ed educativi; documentazione.

La Team di Reggio Emilia

A Reggio Emilia è stata attivata un'équipe, denominata "Team di lavoro multidisciplinare", composta da personale dell'Azienda ospedaliera, dell'AUSL e degli Enti locali, e costituita da un assistente sociale per ogni distretto della provincia, quattro psicologi, un pediatra di comunità ed uno ospedaliero, due pediatri di libera scelta, due neuropsichiatri infantili, due ginecologi, un medico legale ed una caposala, oltre al medico legale e alla consulenza giuridica attivabile sulla base delle esigenze. Il gruppo tecnico discute le situazioni problematiche e complesse di maltrattamento e abuso sui minori, ed organizza il piano delle cure. Complessivamente, nel 2002, l'équipe ha seguito 21 casi; nel primo semestre 2003 si è occupata di 27 casi di vittime o autori di abusi e maltrattamenti (per complessive 8 sedute di cui 4 convocate su situazioni urgenti), sui quali sono stati effettuati e/o predisposti interventi di tutela, consulenza, colloqui di valutazione, di sostegno psicologico, trattamenti di psicoterapia.



Il modello “a cascata” di Modena

A Modena è stato firmato un “Protocollo d’intesa per le strategie di intervento e prevenzione sull’abuso e la violenza all’infanzia e all’adolescenza” mediante il quale è stata formalizzata una rete che comprende enti ed istituzioni afferenti al mondo dei servizi sociali e sanitari, della Giustizia, delle Forze dell’ordine, della Scuola, dell’Università e del volontariato. Nell’ambito del Piano provinciale è prevista un’organizzazione dei servizi articolata su più livelli: un livello-base, costituito dalle équipes dei servizi sociali minorili, eventualmente coadiuvate da “punti informativi e di consultazione” (assicurati da un assistente sociale ed un educatore e/o psicologo), che esercita, tra l’altro, una funzione di prima accoglienza del caso, di sensibilizzazione e di promozione; un’équipe distrettuale specializzata (composta da assistenti sociali, psicologi, educatori, ai quali si affiancano eventualmente altre professionalità: ginecologi, pediatri, neuropsichiatri infantili), che effettua la diagnosi, la definizione del percorso terapeutico, la protezione ed il controllo, la valutazione delle risorse familiari, l’accompagnamento nel percorso giudiziario. Tre équipes interdistrettuali esercitano i compiti di coordinamento e confronto strutturato, supervisione, intervento nei casi più complessi.

Il modello organizzativo basato sul distretto sanitario di Ravenna

L’Azienda USL di Ravenna ha attivato un gruppo aziendale sull’abuso ed il maltrattamento all’infanzia e all’adolescenza con compiti inerenti la formazione, la programmazione, ma anche la definizione delle strategie d’intervento; si compone di 17 operatori afferenti a professionalità socio-sanitarie ed è aperto ad altre componenti istituzionali. Su base operativa il gruppo è organizzato per ciascuno dei tre distretti (Ravenna, Lugo, Faenza), con nuclei composti da operatori dei servizi sociali, della Neuropsichiatria infantile e della Pediatria di comunità, ai quali possono aggiungersi (sulla base di specifiche esigenze), altri operatori (pediatra di libera scelta, medico di medicina generale, operatore del consultorio familiare, del dipartimento di salute mentale, del Sert, e, dall’area ospedaliera, figure professionali del pronto soccorso, della pediatria, della ginecologia con il coordinamento della medicina legale).

Il centro specialistico sovradistrettuale di Ferrara

L’esperienza di Ferrara consiste in un unico centro di secondo livello per tutti i servizi territoriali della provincia, operativo già dal 1997, i cui compiti, in sintesi, sono: intervenire in momenti di emergenza, condurre la valutazione del minore, stabilire i rapporti con la famiglia e la struttura di accoglienza, compiere il trattamento terapeutico ed operare sugli esiti post-traumatici, accompagnare il minore nel percorso giudiziario, vigilare sul caso, dare consulenza alle équipes di base. Espleta anche funzioni di osservatorio e di documentazione. Il centro può contare su due psicologhe specificamente formate e supervisionate, su di un’assistente sociale coordinatrice e su un esperto giuridico. Nel 2004 il centro ha seguito 57 casi, di cui 32 presi in carico durante l’anno (di questi, 6 per maltrattamenti e 26 per presunta violenza sessuale).



I progetti di contrasto della prostituzione minorile

La prostituzione minorile è definibile come “il sommerso del sommerso”: ciò è in buona parte attribuibile alle strategie delle organizzazioni criminali che, nella stragrande maggioranza dei casi, sono il motore della prostituzione minorile, in particolare di quella femminile. Per eludere l’azione delle Forze dell’ordine, la prostituzione minorile viene gestita al chiuso, soprattutto in appartamento e con forme assai peculiari. Come evidenzia una recente ricerca condotta dalla Regione Emilia-Romagna nell’ambito del progetto di prevenzione e protezione “WEST”, le ragazze vengono fatte prostituire principalmente di notte, per una clientela selezionata attraverso contatti diretti, lavorano non più di due o tre giorni consecutivi nello stesso appartamento, quasi esclusivamente nel fine settimana, poi vengono spostate.

Questa modalità di sfruttamento delle minorenni sicuramente non agevola l’accesso ai percorsi di protezione sociale; tuttavia, sulla base dei dati che risultano dal progetto regionale “Oltre la Strada” ed in particolare da quelli inerenti l’esito dei progetti di accoglienza (art. 18, D.lgs n. 286/98) si registra nel 2004 un significativo incremento delle minorenni in carico: raffrontando il trimestre giugno-agosto 2003 con lo stesso periodo del 2004, si passa da 9 a 21 minori. Un dato ancora esiguo se raffrontato con il totale delle persone in carico nei rispettivi trimestri ma che registra comunque un passaggio dal 2,86% al 6,75% del totale. Per quanto riguarda le nazionalità il dato si polarizza su ragazze nigeriane e rumene, in forte crescita negli ultimi tempi.

Alla prostituzione minorile femminile, con l’attuale e inquietante tendenza a divenire un fenomeno di “specializzazione” dell’offerta nell’ambito del mercato del sesso, va aggiunto il fenomeno, ancora meno conosciuto, della prostituzione maschile. È soprattutto a Bologna che, in base alle recenti indicazioni che provengono dalle unità mobili per la prevenzione sanitaria del progetto “Oltre la Strada”, si registra la presenza di giovani rumeni e maghrebini, che si prostituiscono in strada.

⁶¹ Cfr. C. Donadel, R. Martini, *La prostituzione invisibile*. Report della ricerca-intervento realizzato dalla Regione Emilia-Romagna nell’ambito del Progetto WEST – Iniziativa Comunitaria Interreg III B – Cadses. Bologna, 2004.