



Capitolo 4 Tutela e accoglienza

4.1 L'affidamento familiare

- 4.1.1 *Il complesso degli affidamenti familiari*
- 4.1.2 *Il rapporto tra affidamenti consensuali e giudiziali*
- 4.1.3 *Gli affidamenti part-time*
- 4.1.4 *Bambini e ragazzi stranieri in affidamento familiare*
- 4.1.5 *Bambini e ragazzi disabili in affidamento familiare*
- 4.1.6 *Affidamenti a parenti*
- 4.1.7 *Le coppie affidatarie*
- 4.1.8 *Riflessioni conclusive*

4.2 I bambini e gli adolescenti in struttura

- 4.2.1 *Le risorse di accoglienza per bambini e ragazzi fuori dalla famiglia*
- 4.2.2 *I bambini e i ragazzi ospitati nelle strutture*
- 4.2.3 *I bambini e i ragazzi stranieri in struttura*

Box – La direttiva regionale in materia di affidamento familiare e accoglienza in comunità di bambini e ragazzi

4.3 Le adozioni

- 4.3.1 *Le adozioni nazionali e internazionali*
- 4.3.2 *Le adozioni internazionali*
- 4.3.3 *Gli Enti autorizzati per le adozioni internazionali*
- 4.3.4 *Le adozioni nazionali*
- 4.3.5 *I servizi sociali e le adozioni*
- 4.3.6 *I dati SISAM sulle adozioni internazionali*
- 4.3.7 *I dati SISAM sulle adozioni nazionali*
- 4.3.8 *Il carico di lavoro dei servizi sociali nel post-adozione*
- 4.3.9 *Le coppie disponibili all'adozione*
- 4.3.10 *I dati SISAM sulle coppie adottive*
- 4.3.11 *I tempi d'attesa dell'indagine psico-sociale*



- *4.3.12 I fallimenti adottivi*

Box – Tutelare la salute dei bambini adottati. Il protocollo sanitario regionale

4.4 I minori vittime di violenze sessuali



4.1 L'affidamento familiare

4.1.1 Il complesso degli affidamenti familiari

Nel quadro di una crescita di pressione sui servizi sociali che si occupano di minori¹, in cui aumentano le richieste di interventi di sostegno sociale che richiedono l'allontanamento dei bambini², risulta fondamentale capire se un istituto così complesso e delicato quale quello dell'affidamento familiare continui a giocare, all'interno del sistema integrato di servizi, il ruolo di maggiore garante del carattere familiare delle risposte di accoglienza. Qualora si rivelasse in difficoltà e se non fossero attivati interventi adeguati per la promozione delle disponibilità delle famiglie affidatarie e per il loro sostegno, ciò ricadrebbe sia sull'adeguatezza delle azioni di tutela dei minori che sull'entità e la produttività della spesa sociale.

La tavola 1 presenta la variazione registrata nell'ultimo triennio sul complesso degli affidamenti eterofamiliari e parentali, sia full-time che part-time.

Tavola 1 – Affidamenti eterofamiliari (consensuali e giudiziali) e parentali al 31/12. Anni 2003-2005³

	al 31/12/2003	al 31/12/2004	al 31/12/2005	variazione % 2003-2005
affidamenti eterofamiliari	1.055	1.040	1.084	+ 2,7
affidamenti parentali	401	411	439	+ 9,5
totale affidamenti familiari	1.456	1.451	1.523	+ 4,6

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

Il periodo che va dal 2003 al 2005 conferma la tendenza ad una crescita limitata ma costante, pari al 4,6%, del complesso delle esperienze di affidamento familiare realizzate, con un più accentuato aumento degli affidamenti a parenti (dato che, nel 2005, risulta peraltro sottostimato, in quanto non sono stati rilevati gli affidamenti parentali part-time di natura giudiziale⁴).

¹ Cfr. con paragrafo 3.1 *I bambini e i ragazzi in difficoltà*.

² Cfr. con paragrafo 4.2 *I bambini e gli adolescenti in struttura*.

³ Servizi non rispondenti. Anno 2004. Affidamenti eterofamiliari giudiziali part-time: Unione di Sorbolo-Mezzani (PR); Distretto di Castelfranco Emilia, Comune di Mirandola (MO). Anno 2005. Affidamenti eterofamiliari giudiziali: Distretto Urbano/Montagna (PC), Distretto di Castelfranco Emilia (MO).

⁴ A titolo di confronto si ricorda che, nel 2004, gli affidamenti parentali part-time di natura giudiziale sono stati 29.



In linea di massima si può affermare che l'aumento del numero degli affidamenti familiari sia indice di un investimento da parte degli Enti locali e del privato sociale che ha prodotto discreti risultati, anche se probabilmente non ancora all'altezza delle necessità di una strategia di tutela basata prioritariamente sull'accoglienza in famiglia. L'incremento degli affidamenti familiari (+4,6%) è infatti ancora nettamente inferiore a quello delle accoglienze in comunità (+18,4%⁵).

Il numero complessivo dei bambini collocati in affidamento familiare a fine dicembre 2005 pone comunque la regione Emilia-Romagna al terzo posto in termini di valori assoluti di affidamenti realizzati in Italia, dopo Lombardia (regione più popolosa) e Toscana.⁶

Le due tavole seguenti riguardano l'affidamento familiare a tempo pieno e part-time e riportano la sua evoluzione nelle province e l'incidenza sulla popolazione minorile residente.

Tavola 2 – Bambini e ragazzi in affidamento eterofamiliare (consensuale e giudiziale). Anni 2003-2005⁷

Provincia	numero minori al 31/12/03	% sul totale regionale	numero minori al 31/12/04	% sul totale regionale	numero minori al 31/12/05	% sul totale regionale
Piacenza	93	8,8	82	7,8	88	8,1
Parma	97	9,2	106	10,1	102	9,4
Reggio Emilia	248	23,5	271	26,0	251	23,1
Modena	194	18,3	161	15,4	186	17,1
Bologna	134	12,7	151	14,5	177	16,3
Ferrara	52	4,9	42	4,5	48	4,4
Ravenna	90	8,5	62	5,9	54	4,9
Forlì-Cesena	92	8,7	105	10,1	107	9,8
Rimini	55	5,2	60	5,7	71	6,5
Regione Emilia-Romagna	1.055	100,0	1.040	100,0	1.084	100,0

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

⁵ Vedi nota 2.

⁶ *I numeri italiani – Infanzia ed adolescenza in cifre – Edizione 2007*, Istituto degli Innocenti, Firenze, 2007.

⁷ Vedi nota 3.



Il lieve incremento complessivo realizzatosi in regione risulta particolarmente concentrato nelle province di Bologna, Forlì-Cesena, Rimini e Parma, mentre si registra un certo calo a Ravenna e, in misura minore, nelle province di Modena, Ferrara e Piacenza.

Tavola 3 – Bambini e ragazzi in affidamento eterofamiliare (consensuale e giudiziale) e incidenza su minori residenti. Anni 2003-2005⁸

Provincia	numero minori al 31/12/03	% su minori residenti al 01/01/04	numero minori al 31/12/04	% su minori residenti al 01/01/05	numero minori al 31/12/05	% su minori residenti al 01/01/06
Piacenza	93	0,25	82	0,21	88	0,22
Parma	97	0,17	106	0,18	102	0,17
Reggio Emilia	248	0,32	271	0,34	251	0,30
Modena	194	0,19	161	0,15	186	0,17
Bologna	134	0,11	151	0,12	177	0,13
Ferrara	52	0,13	42	0,10	48	0,11
Ravenna	90	0,19	62	0,12	54	0,10
Forlì-Cesena	92	0,17	105	0,19	107	0,19
Rimini	55	0,12	60	0,13	71	0,15
Regione Emilia-Romagna	1.055	0,18	1.040	0,17	1.084	0,18

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

L'analisi dei dati fornisce una rappresentazione più precisa degli esiti delle politiche per la promozione dell'affidamento familiare nei diversi territori. In ambito regionale la percentuale di affidamenti realizzati rispetto alla popolazione di minorenni residenti si mantiene costante nel triennio, poiché l'incremento di affidamenti non modifica tale rapporto. Ma è interessante rilevare che esiste qualche diversità tra le province. Il range, a fine 2005, va dal 0,1% di incidenza degli affidamenti eterofamiliari della provincia di Ravenna, allo 0,3% di quella di Reggio Emilia. Tale differenza era già presente negli anni precedenti. Naturalmente questo dato è soggetto a più interpretazioni: può fotografare un differente livello di disagio nei territori (con un numero inferiore di affidamenti ove c'è meno disagio), come una maggiore capacità dei servizi di investire

⁸ Vedi nota 3.



sugli affidamenti familiari. Può essere utile allora incrociare questi dati con quelli del collocamento in comunità, per verificare se i territori che meno utilizzano gli affidamenti ricorrano più frequentemente al collocamento in comunità e, d'altra parte, se quelli che invece investono di più sugli affidamenti familiari riescano anche a contenere il numero di invii in comunità.

A livello regionale, in valori assoluti, l'incremento degli inserimenti in comunità tra il 2003 e il 2005, pari a 231⁹ unità, è quasi otto volte quello dei collocamenti in affidamento familiare che ammonta a 29. Declinando l'analisi a livello territoriale emerge che l'unica provincia che riesce a ridurre il ricorso alle comunità, aumentando nel contempo il numero degli affidamenti familiari è Reggio Emilia (nove inserimenti in meno, a fronte di tre collocamenti in affidamento in più), mentre la situazione più difficile sembra essere quella di Ravenna, che vede una netta riduzione degli affidamenti ed un aumento molto significativo degli inserimenti. La provincia di Bologna registra l'incremento di affidamenti più rilevante (+66), pur rappresentando, questo dato, solo i due terzi dell'incremento dei bambini in comunità. Il rapporto è ancora più sfavorevole nel caso di Parma e Forlì-Cesena.

4.1.2 Il rapporto tra affidamenti consensuali e giudiziali

Per quanto riguarda la natura degli affidamenti familiari, i giudiziali registrano, nel triennio 2003-2005, un aumento quasi corrispondente al calo di quelli consensuali. Il divario tra le due tipologie di accoglienza si allarga quindi di ben 23,4 punti percentuali a favore degli affidamenti giudiziali.

Tavola 4 – Bambini e ragazzi in affidamento eterofamiliare consensuale e giudiziale. Anni 2003-2005¹⁰

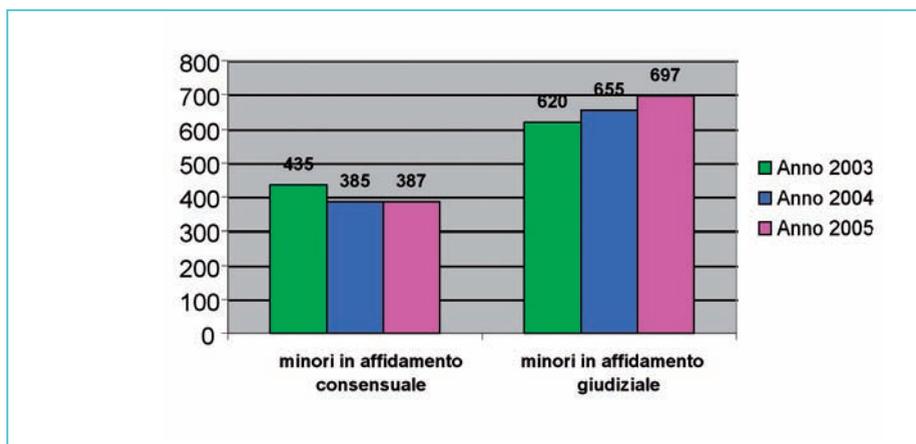
	al 31/12/2003	al 31/12/2004	al 31/12/2005	variazione % nel triennio
minori in affidamento eterofamiliare consensuale	435	385	387	- 11,0
minori in affidamento eterofamiliare giudiziale	620	655	697	+ 12,4
totale affidamenti eterofamiliari	1.055	1.040	1.084	+ 2,7

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

⁹ Cfr. con tavola 16, paragrafo 4.2 *I bambini e gli adolescenti in struttura*. Per i servizi non rispondenti: su affidamenti eterofamiliari, vedi nota 3; su inserimenti in comunità, vedi nota 26.



Figura 1 – Bambini e ragazzi in affidamento eterofamiliare consensuale e giudiziale. Anni 2003-2005



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

Se andiamo a considerare quale è, e come è variata in regione e nelle diverse province l'incidenza percentuale degli affidamenti familiari consensuali sul totale degli affidamenti, emerge un calo complessivo del 5,5% nel triennio. In alcune realtà questa diminuzione è molto consistente (Ravenna -15,5%, Reggio Emilia -12,2%; Bologna -10,3%). In controtendenza solo l'andamento di Parma (+22,9%) e Ferrara (+3,7%).

Questi dati possono essere un indicatore della difficoltà dei servizi ad operare in chiave concertativa con le famiglie problematiche. L'espansione degli affidamenti giudiziali potrebbe inoltre essere un indicatore di una modalità lavorativa basata prevalentemente sull'emergenza piuttosto che sulla progettazione, ma potrebbe anche essere relazionata ad un cambiamento del modo di operare del Tribunale per i minorenni, i cui organismi sono stati rinnovati nel corso degli ultimi due anni. Si individua quindi l'esigenza di investire in risorse umane e capacità tecniche nel momento in cui si delinea la necessità dell'allontanamento, per far sì che operatori dei servizi, magistratura minorile e famiglia stessa si diano l'obiettivo di condividere un percorso di superamento delle difficoltà del nucleo, che sappia tutelare sia i bambini che i genitori. La consensualità è indubbiamente un elemento prognostico favorevole per l'esito dell'esperienza di accoglienza e va quindi perseguita dai servizi al momento dell'allontanamento, della messa a punto del progetto di accompagnamento, anche quando la situazione di partenza è quello di un affidamento giudiziale.



Tavola 5 – Affidamenti eterofamiliari consensuali e incidenza sul totale degli affidamenti eterofamiliari. Anni 2003-2005¹¹

Provincia	affidamenti consensuali al 31/12/03	% su affidamenti eterofamiliari	affidamenti consensuali al 31/12/04	% su affidamenti eterofamiliari	affidamenti consensuali al 31/12/05	% su affidamenti eterofamiliari
Piacenza	58	62,4	48	58,5	55	62,5
Parma	13	13,4	24	22,6	37	36,3
Reggio Emilia	126	50,8	129	47,6	97	38,6
Modena	69	35,6	48	29,8	55	29,6
Bologna	41	30,6	37	24,5	36	20,3
Ferrara	10	19,2	11	26,2	11	22,9
Ravenna	49	54,4	21	33,9	21	38,9
Forlì-Cesena	44	47,8	51	48,6	48	44,9
Rimini	25	45,5	16	26,7	27	38,0
Regione Emilia-Romagna	435	41,2	385	37,0	387	35,7

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

4.1.3 Gli affidamenti part-time

L'incidenza degli affidamenti eterofamiliari a tempo parziale sembra rimanere sostanzialmente stabile sul totale degli affidamenti del triennio. Va tuttavia considerato che nel 2005 non sono stati raccolti i dati relativi agli affidamenti giudiziali part-time (che, nel 2004, erano stati 29). Concentrando l'analisi a livello territoriale, si registrano notevoli diversità. Ai due estremi la realtà di Ravenna, che vede quasi annullarsi queste esperienze e quelle di Rimini e Parma che, invece, partendo da percentuali molto modeste, sono riuscite a realizzare incrementi importanti. Queste due realtà, assieme a quella di Piacenza che detiene la più alta percentuale in regione, hanno evidentemente investito significativamente nella promozione e sensibilizzazione alle diverse forme di accoglienza.

¹¹ Vedi nota 3.



Tavola 6 – Affidamenti eterofamiliari part-time e incidenza sul totale degli affidamenti. Anni 2003-2005¹²

Provincia	affidamenti eterofamiliari part-time al 31/12/03	% su affidamenti eterofamiliari	affidamenti eterofamiliari part-time al 31/12/04	% su affidamenti eterofamiliari	affidamenti eterofamiliari part-time al 31/12/05	% su affidamenti eterofamiliari
Piacenza	21	22,6	30	36,6	26	29,5
Parma	1	1,0	5	4,7	13	12,7
Reggio Emilia	49	19,7	81	29,9	60	23,9
Modena	34	17,5	23	14,3	26	14,0
Bologna	12	8,9	20	13,2	19	10,7
Ferrara	6	11,5	7	16,7	8	16,7
Ravenna	31	34,4	2	3,2	2	3,7
Forlì-Cesena	21	22,8	24	22,9	21	19,6
Rimini	4	7,3	10	16,7	14	19,7
Regione Emilia-Romagna	179	17,0	202	19,4	189	17,4

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

4.1.4 Bambini e ragazzi stranieri in affidamento familiare

Il numero dei minorenni stranieri in affidamento eterofamiliare rappresenta ormai il 28,6% del totale dei bambini e ragazzi in affido. Nella lettura del dato va tenuto presente che la quota di minorenni stranieri nella nostra regione, al 1 gennaio 2006, rappresentava il 15,4% del totale dei minori residenti¹³. Questo dato indica l'entità delle problematiche delle famiglie straniere e, in particolare, sottolinea come il disagio del processo di integrazione abbia una ricaduta significativa sulle giovani generazioni. Va anche rilevato che il tasso di incremento degli affidamenti eterofamiliari di bambini e ragazzi stranieri è, nel triennio, del 2,6%, mentre l'aumento dei collocamenti in comunità è pari al 4,4%. Ciò è sicuramente un segnale delle particolari difficoltà che presenta l'affidamento familiare di bambini stranieri. Per contrastare la tendenza che vede i minori stranieri quali principali fruitori delle comunità di accoglienza è necessario intensificare gli sforzi di qualificazione e preparazione delle coppie candidate all'affidamento familiare sulle problematiche derivanti dall'intreccio di culture differenti.

¹² Il dato del 2005 non contiene gli affidamenti parentali giudiziali. Servizi non rispondenti. Anno 2004. Affidamenti eterofamiliari giudiziali part-time: Unione di Sorbolo-Mezzani (PR); Distretto di Castelfranco Emilia, Comune di Mirandola (MO).

¹³ Cfr. con paragrafo *Una regione più giovane*, capitolo 1



Tavola 7 – Bambini e ragazzi stranieri in affidamento eterofamiliare e incidenza sul totale degli affidamenti eterofamiliari. Anni 2003-2005¹⁴

Provincia	2003		2004		2005	
	minori stranieri	% sul totale affidamenti	minori stranieri	% sul totale affidamenti	minori stranieri	% sul totale affidamenti
Piacenza	29	31,2	21	25,6	21	23,9
Parma	36	37,1	39	36,8	44	43,1
Reggio Emilia	85	34,3	105	38,7	85	33,9
Modena	49	25,3	45	28,0	54	29,0
Bologna	19	14,2	26	17,2	55	31,1
Ferrara	3	5,8	2	4,8	6	12,5
Ravenna	21	23,3	35	56,5	10	18,5
Forlì-Cesena	25	27,2	13	12,4	14	13,1
Rimini	7	12,7	16	26,7	21	29,6
Regione Emilia-Romagna	274	26,0	302	29,0	310	28,6

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

Dalla tavola emerge come l'incidenza del ricorso all'affidamento dei minori stranieri sia estremamente differenziata nel territorio regionale. Si va dalla percentuale del 12,5% della provincia di Ferrara (quella con la minore percentuale di stranieri in regione) a quella del 43,1% di Parma. In quest'ultimo caso, la promozione agita dalla Provincia e l'investimento del Comune capoluogo su un nucleo di operatori specificamente dedicati all'accoglienza dei minori stranieri ha anche prodotto diverse interessanti esperienze di una tipologia di affido, detta "omoculturale".

¹⁴ Servizi non rispondenti. Anno 2004. Affidamenti eterofamiliari consensuali di minori stranieri: Unione di Sorbolo-Mezzani (PR); Comune di Castelfranco Emilia (MO); affidamenti eterofamiliari giudiziali di minori stranieri: Distretto di Castelfranco Emilia (MO); affidamenti eterofamiliari giudiziali pat-time: Unione di Sorbolo-Mezzani (PR); Distretto di Castelfranco Emilia, Comune di Mirandola (MO). Anno 2005. Affidamenti eterofamiliari consensuali di minori stranieri: Distretto di Castelfranco Emilia (MO); affidamenti eterofamiliari giudiziali di minori stranieri con istruttoria iniziata e in corso: Distretto di Castelfranco Emilia (MO); affidamenti eterofamiliari giudiziali: Distretto Urbano/Montagna (PC), Distretto di Castelfranco Emilia (MO).



4.1.5 Bambini e ragazzi disabili in affidamento familiare

Dalla tavola 8 si rileva come il numero di bambini disabili presi in affidamento familiare sia aumentato ben del 50% tra il 2003 e il 2005. È un segnale di una maggiore sensibilità e disponibilità all'accoglienza? Certamente, ma può essere anche la risultante di una maggiore difficoltà delle famiglie naturali ad accettare e farsi carico della disabilità. Per sciogliere questi dubbi sarebbero necessarie indagini di approfondimento al fine di stabilire, ad esempio, una correlazione con l'età del bambino affidato ed i problemi presentati dal suo nucleo familiare. Piacenza e Reggio Emilia sono le due province che registrano il maggior incremento di disabili in affidamento.

Tavola 8 – Bambini e ragazzi disabili in affidamento eterofamiliare. Anni 2003-2005¹⁵

Provincia	2003		2004		2005	
	disabili in affidamento	% sul totale affidamenti	disabili in affidamento	% sul totale affidamenti	disabili in affidamento	% sul totale affidamenti
Piacenza	7	7,5	5	6,1	15	17,0
Parma	9	9,3	6	5,7	7	6,9
Reggio Emilia	7	2,8	17	6,3	19	7,6
Modena	8	4,1	5	3,1	12	6,5
Bologna	10	7,5	2	1,3	14	7,9
Ferrara	1	1,9	1	2,4	1	2,1
Ravenna	3	3,3	2	3,2	3	5,6
Forlì-Cesena	7	7,6	6	5,7	6	5,6
Rimini	2	3,6	0	0,0	4	5,6
Regione Emilia-Romagna	54	5,1	44	4,2	81	7,5

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

¹⁵ Servizi non rispondenti. Anno 2004. Affidamenti eterofamiliari consensuali di minori disabili: Unione di Sorbolo-Mezzani (PR); Distretto di Castelfranco Emilia (MO); affidamenti eterofamiliari giudiziali di minori disabili: Distretto di Castelfranco Emilia, Comune di Mirandola (MO). Anno 2005. Affidamenti eterofamiliari consensuali di minori disabili: Distretto di Castelfranco Emilia (MO); affidamenti eterofamiliari consensuali di minori disabili con istruttoria in corso: Distretto di Fidenza (PR); affidamenti eterofamiliari giudiziali di minori disabili con istruttoria in corso: Comune di Colorno (PR); affidamenti eterofamiliari giudiziali di minori disabili con istruttoria iniziata e in corso: Distretto di Castelfranco Emilia (MO).



4.1.6 Affidamenti a parenti

Gli affidamenti parentali, pur registrando un incremento, variano poco la propria incidenza sul totale degli affidamenti (+1,1%). Va ancora ricordato, peraltro, come il dato del 2005 sia sottostimato, in quanto non vi sono compresi gli affidamenti parentali part-time giudiziali. Considerando che questi ultimi erano stati 29 nell'anno precedente e ipotizzando uno stesso numero anche per il 2005, la percentuale degli affidamenti parentali sul totale degli affidamenti realizzati potrebbe essere stimata attorno al 29,4% circa.

L'affidamento a parenti costituisce la valorizzazione di un'importante risorsa per il bambino e permette di lasciarlo nel suo contesto affettivo di riferimento. Si tratta tuttavia di un'esperienza che richiede una particolare attenzione, perché i parenti possono correre più facilmente il rischio di essere coinvolti nelle dinamiche familiari disfunzionali. Tra le province, Rimini, Piacenza e Bologna raggiungono percentuali di affidamenti a parenti superiori al 30%, mentre Ferrara è l'unica provincia a collocarsi sotto il 20%.

Un'incidenza così significativa degli affidamenti a parenti pone la necessità di organizzare un'adeguata preparazione e sostegno di questi affidatari, affinché possano più adeguatamente cogliere il senso dell'affidamento, districarsi nelle dinamiche familiari esistenti e collaborare al meglio con i servizi.

Tavola 9 – Bambini e ragazzi in affidamento a parenti e incidenza sul totale degli affidamenti. Anni 2003-2005¹⁶

Provincia	al 31/12/03		al 31/12/04		al 31/12/05	
	minori in affidamento parentale	% su minori in affidamento	minori in affidamento parentale	% su minori in affidamento	minori in affidamento parentale	% su minori in affidamento
Piacenza	39	29,5	42	33,8	49	35,8
Parma	81	45,5	50	32,0	47	31,5
Reggio Emilia	79	24,1	95	25,9	96	27,7
Modena	57	22,7	59	26,8	62	25,0
Bologna	38	22,0	50	24,8	76	30,0
Ferrara	19	26,7	13	23,6	11	18,6
Ravenna	20	18,1	20	24,3	17	23,9
Forlì-Cesena	31	25,2	41	28,0	39	26,7
Rimini	37	40,2	41	40,5	42	37,2
Regione Emilia-Romagna	401	27,5	411	28,3	439	28,8

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

¹⁶ Servizi non rispondenti. Anno 2004: affidamenti parentali consensuali e giudiziali con istruttoria iniziata e conclusa: Distretto di Castelfranco Emilia (MO).



4.1.7 Le coppie affidatarie

Per il sistema dei servizi, poter disporre di un sufficiente numero di coppie e di singoli per l'affidamento familiare è una necessità vitale. Un numero ampio di soggetti, disponibili ad accogliere ed adeguatamente preparati, offre maggiori possibilità ai servizi di realizzare un buon abbinamento con i bambini che devono essere allontanati dalla famiglia di origine. Per questo motivo è opportuno che, per ogni situazione che richiede un collocamento in affidamento familiare, possano essere prese in considerazione diverse famiglie.

Le 385 coppie preparate nel 2005, se possono essere considerate un buon numero rispetto ai 1.084 affidamenti in corso al termine del medesimo anno, non necessariamente assicurano però quell'ampia scelta di abbinamento auspicata rispetto ai nuovi casi.

Se la disponibilità delle coppie non è conosciuta al di fuori del proprio ambito territoriale di residenza, per limiti del modello organizzativo e del sistema informativo dei servizi, le possibilità di scelta si riducono ulteriormente. La tavola seguente mette in relazione il numero di coppie che hanno terminato il percorso di conoscenza con il numero di affidamenti iniziati nel corso del medesimo anno. Tra i due dati non vi è una relazione diretta (un bambino può essere affidato anche ad una coppia che ha già affidamenti in corso o che ha concluso nell'anno precedente il percorso di conoscenza), ma il confronto è utile per avere un dimensionamento dell'offerta rispetto alle richieste di affidamenti che matura annualmente.

Tavola 10 – Coppie impegnate nei percorsi di conoscenza e valutazione per affidamento familiare. Anni 2003-2005¹⁷

	2003	2004	2005	variazione 2003-2005
numero coppie che hanno concluso il percorso di conoscenza	376	387	385	+ 2,4
numero di affidamenti eterofamiliari conclusi nell'anno	406	367	422	+ 3,9
numero di affidamenti eterofamiliari iniziati nell'anno	505	434	500	- 0,1

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

¹⁷ Servizi non rispondenti. Anno 2003. Coppie con istruttoria di affidamento iniziata e conclusa: Associazione Comuni di Copparo (FE), Distretto di Rimini e Distretto di Riccione (RN); coppie con istruttoria di affidamento in corso: Distretto Urbano/Montagna (PC), Comune di Castelfranco Emilia (MO), Associazione Comuni di Copparo (FE), Gestione associata Comuni di Cento (FE), Distretto di Rimini e Distretto di Riccione (RN). Anno 2005. Coppie con istruttoria di affidamento iniziata e conclusa e in corso e coppie in attesa di istruttoria: Comune di Cento (FE).



La variazione dell'offerta di accoglienza, considerata nella sua massima (e puramente teorica) dimensione¹⁸, è positiva, ma non si ritiene ancora sufficiente perché, complessivamente, il numero delle coppie così considerate rappresenta solo una disponibilità media di 1,6 coppie per ogni bambino. Un ambito di scelta forse troppo limitato per un buon abbinamento.

È confortante osservare che le coppie che iniziano il percorso di conoscenza siano in apprezzabile aumento: nel 2005 sono 352, con una variazione in positivo del 12,1% rispetto al 2003. Si considerano ora i dati delle coppie impegnate nei percorsi di conoscenza a livello provinciale.

Tavola 11 – Coppie impegnate nel percorso di conoscenza durante l'anno (istruttorie in corso e concluse)¹⁹

Provincia	2003		2004		2005	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Piacenza	47	12,5	40	10,3	47	12,2
Parma	15	4,0	15	3,9	20	5,2
Reggio Emilia	111	29,5	105	27,1	129	33,5
Modena	56	14,9	77	19,9	41	10,6
Bologna	31	8,5	42	10,9	53	13,8
Ferrara	32	8,5	16	4,1	11	2,9
Ravenna	48	12,8	32	8,3	27	7,0
Forlì-Cesena	36	9,6	52	13,4	52	13,5
Rimini	n.r.	0	8	2,1	5	1,3
Regione Emilia-Romagna	376	100,0	387	100,0	385	100,0

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

La tavola indica il forte radicamento della disponibilità all'affidamento familiare (e la buona capacità dei servizi di accoglierla) in alcuni territori. Nel 2005 la provincia di Reggio Emilia, ad esempio, conclude il percorso di conoscenza di un numero di coppie pari al doppio di quello della provincia di Bologna, pur avendo la metà della popolazione.

¹⁸ L'offerta teorica di accoglienza è calcolata sommando tutte le coppie che hanno concluso il percorso di conoscenza (e ipotizzando che tutte siano disponibili ad iniziare l'affidamento) e il dato degli affidamenti conclusi e ci dà, sia pure con lieve eccesso, il numero delle coppie che potrebbero essere nuovamente disponibili.

¹⁹ Vedi nota 17.



Se esaminiamo gli stessi dati in relazione alla popolazione residente di età tra i 30 e i 59 anni, si viene a delineare una fotografia della situazione abbastanza diversa. Se è Reggio Emilia a confermare il suo primato, con 58,1 istruttorie di affidamento per ogni 100.000 abitanti nella classe d'età, è Piacenza a collocarsi al secondo posto con 38,9 istruttorie. Il capoluogo regionale, che avevamo visto collocato al secondo posto per numero di affidamenti, scende in sesta posizione. Ancora più vistoso è il divario con le province che si collocano nelle due ultime posizioni: Ferrara (6,9) e Rimini (3,8).

Tavola 12 – Numero istruttorie per 100.00 residenti in età 30-59 anni. Anni 2003-2005²⁰

Provincia	2003		2004		2005	
	totale istruttorie nell'anno	tasso per 100.000 residenti 30-59 anni	totale istruttorie nell'anno	tasso per 100.000 residenti 30-59 anni	totale istruttorie nell'anno	tasso per 100.000 residenti 30-59 anni
Piacenza	47	41,0	40	33,6	47	38,9
Parma	15	8,6	15	8,2	20	10,8
Reggio Emilia	111	54,6	105	48,5	129	58,1
Modena	56	19,7	77	25,9	41	13,6
Bologna	31	7,5	42	9,9	53	12,3
Ferrara	32	20,9	16	10,2	11	6,9
Ravenna	48	30,9	32	19,8	27	16,3
Forlì-Cesena	36	22,9	52	31,7	52	31,2
Rimini	n.r.	n.r.	8	6,2	5	3,8
Regione Emilia-Romagna	376	21,1	387	20,9	385	20,4

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

L'ultima tavola quantifica il numero dei soggetti che attendono di iniziare il percorso di conoscenza per l'affidamento familiare. Si tratta, come si vede, di un dato abbastanza mobile. Fa eccezione la provincia di Bologna, che vede raddoppiare il numero di coppie in lista di attesa, possibile segnale di una difficoltà dei servizi a fare fronte ai compiti richiesti. Nel complesso le coppie in lista di attesa costituiscono poco meno del 10% delle coppie che i servizi riescono ad impegnare nel percorso di conoscenza.

²⁰ Vedi nota 17.



Tavola 13 – Coppie in attesa istruttoria per affidamento eterofamiliare. Anni 2003-2005²¹

Provincia	soggetti in attesa di istruttoria al 31/12/03	soggetti in attesa di istruttoria al 31/12/04	soggetti in attesa di istruttoria al 31/12/05
Piacenza	0	5	0
Parma	0	2	2
Reggio Emilia	3	2	0
Modena	2	2	3
Bologna	14	10	28
Ferrara	0	0	0
Ravenna	0	0	0
Forlì-Cesena	0	0	0
Rimini	8	4	2
Regione Emilia-Romagna	27	25	35

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

4.1.8 Riflessioni conclusive

Negli ultimi anni, l'incremento dell'utilizzo dello strumento dell'affidamento familiare, anche se di lieve misura, mantiene l'Emilia-Romagna in una posizione di eccellenza a livello nazionale, pur rilevando qualche difficoltà a garantirne un adeguato sostegno tra i servizi di alcuni territori.

Tuttavia, alcuni aspetti necessitano di essere tenuti ben presenti:

- l'incremento percentuale degli affidamenti registrato corrisponde ad un aumento analogo della popolazione minorile;
- i collocamenti in comunità aumentano con una frequenza quattro volte superiore agli affidamenti familiari;
- si sposta significativamente la proporzione tra gli affidamenti consensuali e giudiziali, a favore di questi ultimi;
- il collocamento dei disabili in affidamento è aumentato del 50%.

Il dato più rilevante, però, è la forte differenza delle risposte di accoglienza nelle province. In sostanza, alcuni territori riescono a conseguire risultati molto positivi, altri denotano una certa sofferenza, taluni mostrano qualche segno di involuzione. Quello che sembra possibile affermare è che il lavoro sull'accoglienza, quando è articolato e continuativo, paga in termini di risorse disponibili e di risultati per i minori.

²¹ Vedi nota 17.



A Reggio Emilia, Parma e Piacenza, ambiti provinciali dove si realizzano risultati positivi, da anni vi è una forte attenzione a politiche di prevenzione, di promozione dell'accoglienza e di tutela anche verso i minori stranieri. A Reggio Emilia hanno avuto forte sviluppo esperienze come i *Get* (Gruppi educativi territoriali) che hanno sicuramente aiutato a contenere le situazioni di disagio. La provincia di Parma, con l'esperienza di "Una coperta per Linus", da anni utilizza il teatro nelle scuole per sensibilizzare i bambini e i genitori ai temi dell'accoglienza, mentre la scelta del Comune di Parma di mettere in campo un'équipe di educatori specificamente dedicata all'accoglienza dei minori stranieri ha prodotto una decisa riduzione del ricorso alla comunità di pronta accoglienza. A Piacenza è stato attivato un gruppo di lavoro centralizzato dedicato all'affidamento familiare e da tre anni viene svolto un intervento di sensibilizzazione all'accoglienza nelle scuole dell'infanzia e primaria (Progetto "Un nuovo nido per volare").

La diversità delle risposte da parte dei territori richiede che vi sia una forte connessione tra Regione, Province ed Enti locali per la programmazione, la realizzazione ed il monitoraggio delle politiche per l'accoglienza. Molto è stato fatto, ma molto resta ancora da fare. Lo sviluppo del lavoro integrato tra pubblico e privato si rivela una necessità sempre più cogente per la realizzazione un sistema di servizi per l'accoglienza dove le risposte familiari assicurino quella funzione primaria indicata dalla legge 149/01 e gli interventi rispondano sempre di più ai risultati di efficacia e di efficienza rilevati in alcuni territori. La nuova direttiva n. 846/2007 in materia di affidamento familiare e accoglienza in comunità intende costituire un ripensamento, un sostegno ed un rilancio delle politiche di accoglienza nella nostra regione, da sempre impegnata a promuovere una società più solidale e più coesa.



4.2 I bambini e gli adolescenti in struttura

Nel precedente rapporto si poneva l'accento sulla necessità di avere funzionante “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 una forte qualità ed efficienza ed un'alta integrazione con i servizi territoriali”²².

La nuova direttiva regionale in materia di affidamento familiare ed accoglienza in comunità di bambini e ragazzi (approvata con Deliberazione di Giunta Regionale n. 846 in data 11 giugno 2007) rappresenta indubbiamente un passo avanti fondamentale in questa direzione. Essa prevede, infatti, l'individuazione e l'autorizzazione di dieci tipologie di comunità di accoglienza, a fronte delle quattro riconosciute dalla normativa precedente, perseguendo l'obiettivo di rispondere in misura più appropriata ai bisogni dei bambini e ragazzi che hanno necessità di essere allontanati. Dal punto di vista organizzativo, sono anche richiesti particolari requisiti di competenza per le figure accoglienti, operanti nelle comunità educative e familiari. Per quanto riguarda la qualità dell'accoglienza, essa viene maggiormente garantita attraverso l'introduzione di strumenti, quali il *progetto quadro*, il *progetto educativo individualizzato*, il *progetto educativo psicologico* ed il *progetto di vita*. La Carta dei servizi, inoltre, rappresenterà un fondamentale strumento di trasparenza rispetto alle opportunità educative offerte da ciascuna comunità.

La direttiva riconosce, altresì, l'importanza dei sistemi informativi ai diversi livelli istituzionali, quali strumenti conoscitivi per i soggetti, pubblici e privati, che sono chiamati ad effettuare una puntuale e concertata programmazione del sistema integrato dei servizi. A tale scopo, è espressamente richiesto alle comunità di soddisfare le richieste di dati, necessari per alimentare i sistemi informativi dello Stato, della Regione e degli Enti locali.

Riteniamo, quindi, che i dati e le considerazioni riportate, possano costituire, in un momento di forte trasformazione ed implementazione del sistema di accoglienza, un punto di riferimento utile per la riflessione e la programmazione, nonché per la stessa attuazione della direttiva citata, analizzata nello specifico a fine paragrafo.

4.2.1 Le risorse di accoglienza per bambini e ragazzi fuori dalla famiglia

La Regione Emilia-Romagna, da tempo, conta su un vasto sistema di strutture residenziali e semiresidenziali per minori, rilevate periodicamente tramite il Sistema informativo politiche sociali (SIPS). La tavola 14 mostra la distribuzio-

²² Cfr.: *I bambini e gli adolescenti in struttura*, in Regione Emilia-Romagna, *Crescere in Emilia-Romagna*, op. cit., p. 233.



ne dei presidi per provincia al 31/12/2005, secondo i dati SIPS²³ e contiene, in calce, il numero dei posti autorizzati a livello regionale per tipologia.

Tavola 14 – Presidi per minori in Emilia-Romagna per tipologia e provincia. Rilevazione al 31/12/2005

Provincia	tipologia presidio				totale
	comunità pronta accoglienza	comunità di tipo familiare	comunità educativa	casa famiglia ²⁴	
Piacenza	1	2	3	4	10
Parma	2	7	5	1	15
Reggio Emilia	2	3	4	2	11
Modena	1	4	10	11	26
Bologna	2	5	19	25	51
Ferrara	0	0	4	8	12
Ravenna	1	2	4	20	27
Forlì-Cesena	3	4	6	18	31
Rimini	0	1	3	23	27
Regione Emilia-Romagna	12	28	58	112	210
<i>posti autorizzati per tipologia</i>	<i>113</i>	<i>182</i>	<i>588</i>	<i>748</i>	<i>-</i>

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

Il panorama delle strutture, illustrato nella tavola, non è esaustivo di tutte le tipologie presenti in regione. Non sono ancora quantificate alcune tipologie di accoglienza, che progressivamente nel tempo hanno assunto rilevanza nell'ospitalità per minori. Non compaiono, ad esempio, le case/comunità per gestanti e per madri con bambino, le case rifugio per donne maltrattate con figli, i collegi e i convitti scolastici. Il numero di bambini e ragazzi in esse presenti è comunque rilevato e riportato nelle tavole che seguono.²⁵

²³ Cfr.: Regione Emilia-Romagna, *Presidi e servizi socio assistenziali e socio sanitari in Emilia-Romagna. Dati al 31.12.2005*, Sistema Informativo Politiche Sociali (SIPS), pp. 81-82.

²⁴ Comunità di tipo “multiutenza” che non accoglie solo minori.

²⁵ Si tratta della stessa rilevazione annuale, attuata sull'utenza, le attività e le risorse attivate dai servizi socio-territoriali di tutela dei minori, dal Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza della Regione Emilia-Romagna presentata al capitolo 1 di questo volume.



La differenziata distribuzione delle diverse tipologie di struttura, dal momento che ognuna si caratterizza per una propria specificità di risposta, deve porre all'attenzione degli amministratori, dei gestori delle comunità e dei tecnici, il tema della ricerca di un maggiore equilibrio delle risorse di accoglienza. Occorre puntare cioè sulla presenza, a livello provinciale, di un numero e di una varietà di strutture tale da soddisfare pressoché integralmente le necessità del proprio territorio. Ciò al fine di ridurre il più possibile gli effetti dell'allontanamento dalla famiglia sul minore e di permettere al sistema integrato di servizi di lavorare con più efficacia.

4.2.2 I bambini e i ragazzi ospitati nelle strutture

Secondo i risultati dell'ultima rilevazione (tavola 15), sono 1.485 i bambini e i ragazzi ospitati in struttura residenziale al 31/12/2005 in regione. In particolare, il 46,8% di questi si trova in comunità educativa, il 13,1% in casa famiglia, l'11,2% in comunità di tipo familiare, il 12,3% in comunità di pronta accoglienza e l'1,8% in comunità per disabili. Il restante 14,8% è ospite in altro tipo di struttura, soprattutto, come già accennato, in residenze per donne che hanno subito violenza con figli, comunità madri-bambino, collegi e convitti scolastici.

I bambini e ragazzi in struttura al 31/12/2005, a livello regionale, sono aumentati del 18,4% (231 casi), rispetto a quelli inseriti al 31/12/2003, mentre la popolazione minorile residente è aumentata del 5,9% (34.423 unità). Nello stesso periodo si è passati da 2,14 minori inseriti in struttura su 1.000 minori residenti, a 2,39. Questi dati, dunque, confermano la tendenza all'incremento del collocamento in comunità, già delineatasi nel periodo precedente. Ciò non può non costituire un elemento di preoccupazione.

Per quanto riguarda, invece, le differenze tra le tipologie di comunità nel triennio considerato, le variazioni più significative riguardano un aumento dell'accoglienza presso quelle che sono definite "altro tipo di struttura" (di oltre 3 punti percentuali), cui corrisponde una diminuzione altrettanto significativa (-2,3%) dell'ospitalità presso le comunità educative. Si rende pertanto necessario una maggior dettaglio nella rilevazione del gruppo di risposte di accoglienza definito ora come "altre tipologie", per potere meglio distinguere tra loro le strutture e valutarne l'efficacia. Per il resto si riscontra sostanzialmente stabile, anche se in leggera diminuzione (-0,7%) la risposta garantita da famiglie (case-famiglia e comunità familiari) e si registra un aumento delle presenze in pronta accoglienza. Una riflessione a parte merita l'ospitalità residenziale rivolta ai minori con disabilità. Le strutture dedicate registrano pochi inserimenti ed un'utenza in diminuzione dal 2003 al 2005. Si conferma la scelta regionale di favorire la permanenza del minore con abi-



Tavola 15 – Bambini e ragazzi in struttura al 31/12, per tipologia di struttura. Anni 2003 – 2005²⁶

tipo struttura	2003		2004		2005	
	presenti v.a.	%	presenti v.a.	%	presenti v.a.	%
comunità educativa	616	49,1	660	48,3	695	46,8
casa famiglia	166	13,2	180	13,2	194	13,1
comunità di tipo familiare	148	11,8	163	11,9	166	11,2
comunità di pronta accoglienza	145	11,6	120	8,8	183	12,3
comunità per disabili	41	3,3	43	3,1	27	1,8
altro tipo di struttura	138	11,0	200	14,6	220	14,8
totale Regione Emilia-Romagna	1.254	100,0	1.366	100,0	1.485	100,0
<i>variazione % annua</i>	-		+ 8,9%		+ 8,7%	
minori in struttura/1.000 minori residenti	+ 2,14²⁷		+ 2,26		+ 2,39	

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

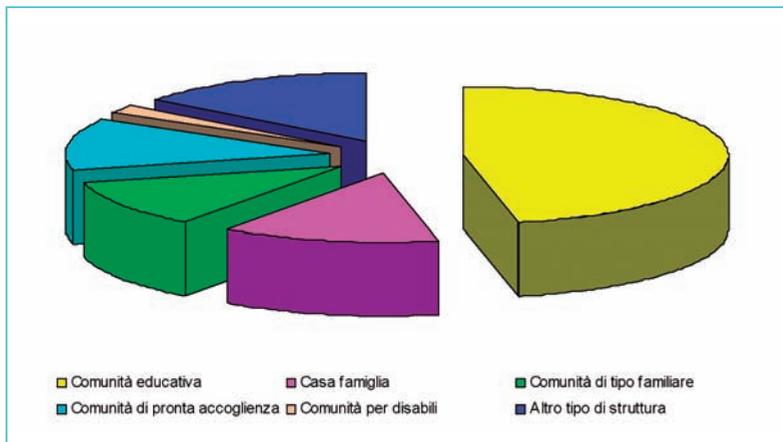
lità differenti assieme ai propri coetanei, favorendone la piena integrazione, così come deve accadere anche negli altri ambiti di vita, in particolare nella scuola. Come per la scuola, tuttavia, la capacità di accogliere bambini con disabilità non deve essere data per scontata, in quanto sono quasi sempre necessari interventi assistenziali ed educativi specifici e personalizzati. Occorre dunque che anche le strutture residenziali per minori siano preparate e sostenute nello svolgere questo compito.

²⁶ Servizi non rispondenti. Anno 2003. Casa famiglia, comunità familiare: Unione di Sorbolo-Mezzani (PR); Comune di Pavullo, Comune di Campogalliano (MO). Comunità di pronta accoglienza: Unione di Sorbolo-Mezzani (PR); Comune di Pavullo, Comune di Campogalliano (MO); Distretto di Porretta Terme (BO). Comunità per disabili: Comune di Pavullo, Comune di Campogalliano (MO). Altro tipo di struttura: Comune di Pavullo, Comune di Campogalliano (MO); Distretto di Porretta Terme (BO); Ausl di Cesena (FC). Anno 2005. Comunità di pronta accoglienza: Istituzione per la gestione servizi sociali Comune di Castelfranco Emilia (MO). Comunità per disabili: Istituzione per la gestione servizi sociali Comune di Castelfranco Emilia (MO); Comune di Forlì (FC).

²⁷ In Regione Emilia-Romagna, *Crescere in Emilia-Romagna*, op. cit., tale rapporto risultava, per un errore materiale, pari a 2,04.



Figura 2 – Bambini e ragazzi in struttura al 31/12/2005, per tipologia di struttura



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

La tavola 16 illustra la distribuzione dei bambini e ragazzi inseriti in comunità per provincia d’invio alla struttura.

Tavola 16 – Bambini e ragazzi in struttura al 31/12. Anni 2003-2005²⁸

Provincia	2003		2004		2005	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Piacenza	63	5,0	79	5,8	93	6,3
Parma	104	8,3	120	8,8	115	7,7
Reggio Emilia	154	12,3	150	11,0	145	9,8
Modena	218	17,4	270	19,8	262	17,6
Bologna	341	27,2	360	26,4	407	27,4
Ferrara	84	6,7	90	6,6	90	6,1
Ravenna	65	5,2	91	6,7	88	5,9
Forlì-Cesena	69	5,5	100	7,3	108	7,3
Rimini	156	12,4	106	7,8	177	11,9
Regione Emilia-Romagna	1.254	100,0	1.366	100,0	1.485	100,0

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

²⁸ Vedi nota 26.



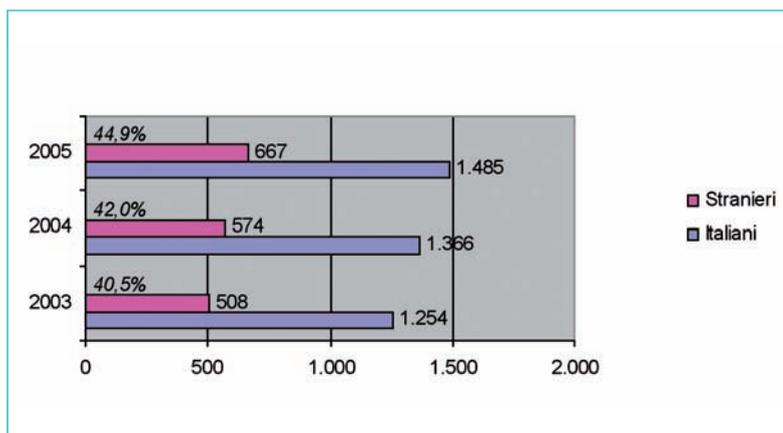
Le province di Bologna e Rimini hanno un tasso di inserimenti in comunità nettamente superiore alla media regionale, se confrontato con la loro popolazione minorile residente. Tale dato è determinato, soprattutto, dall'aumento negli anni 2004-2005 degli inserimenti in comunità di pronta accoglienza, effettuati dal Comune di Bologna e dall'Ausl di Rimini²⁹. Invece, tra le province al di sotto della media, si evidenziano Reggio Emilia, Parma e Ravenna. Per Reggio Emilia si può ipotizzare che il minore tasso di collocamento in comunità sia dovuto ad un forte investimento sull'affidamento familiare, che incide particolarmente sulla necessità del ricorso alla comunità di pronta accoglienza.

4.2.3 I bambini e i ragazzi stranieri in struttura

La figura 3 evidenzia come la presenza dei bambini e ragazzi stranieri, nelle strutture residenziali della regione, sia aumentata in modo costante nel triennio considerato, passando da 508 a 667 unità (+31,3%).

L'incidenza degli stranieri sul totale dei presenti nelle comunità, che passa dal 40,5% del 2003 al 44,9% del 2005. Se tale andamento sarà costante si può prevedere che, in tempi brevi, gli stranieri supereranno la metà del totale dei presenti in comunità.

Figura 3 – Rapporto italiani/stranieri in comunità al 31/12. Anni 2003-2005



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

²⁹ Il Comune di Bologna ha effettuato una rilevazione parziale sugli inserimenti in pronta accoglienza nel 2004, mentre nel 2005 ha completato la rilevazione, includendo tutti i ragazzi inseriti con progetto dal servizio. Invece l'Ausl di Rimini deve l'incremento del numero dei ragazzi ospitati a fine 2005 all'apertura, nello stesso anno, di una struttura femminile di pronta accoglienza.



Se si considera che il dato del 44,9% di stranieri inseriti nelle comunità per minori al 31/12/2005 proviene da una quota di popolazione, quella straniera residente, che rappresenta solo il 6,9% degli abitanti nella nostra regione³⁰, appare evidente come il problema del supporto alle famiglie straniere abbia altissima rilevanza sociale. Il continuo aumento di ragazzi stranieri pone, tra l'altro, la necessità di un'adeguata formazione degli operatori dei servizi territoriali e dei presidi residenziali, che permetta loro di meglio interpretare i bisogni di questa fascia di popolazione e di migliorare le risposte.

La tavola 17, propone un'analisi più approfondita, illustrando la distribuzione degli stranieri per tipologia di struttura ed indicandone anche l'incidenza sul totale degli ospiti.

Tavola 17 – Bambini e ragazzi stranieri in struttura al 31/12, per tipologia di struttura. Anni 2003 – 2005³¹

tipo struttura	2003		2004		2005	
	stranieri v.a.	stranieri per struttura %	stranieri v.a.	stranieri per struttura %	stranieri v.a.	stranieri per struttura %
comunità educativa	241	39,1	291	44,1	295	42,4
casa famiglia	45	27,1	54	30,0	65	33,5
comunità di tipo familiare	37	25,0	37	22,7	40	24,1
comunità di pronta accoglienza	106	73,1	84	70,0	143	78,1
comunità per disabili	2	4,9	3	7,0	0	0,0
altro tipo di struttura	77	55,8	105	52,5	124	56,4
Regione Emilia-Romagna	508	40,5	574	42,0	667	44,9
variazione % annua	-		+ 13,0%		+ 16,2%	

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

³⁰ Dato allo 1 gennaio 2006, cfr: *L'immigrazione straniera in Emilia-Romagna. Cenni al contesto europeo e italiano, in Emilia-Romagna, Quaderni di statistica*. L'immigrazione straniera in Emilia-Romagna. Dati 2005, Bologna, CLUEB, 2007, p.15.

³¹ Servizi non rispondenti. Anno 2003 sui presenti: vedi nota 26. Anno 2003 sugli stranieri. Comunità educativa: Comune di Campogalliano (MO). Casa famiglia, comunità familiare: Comune di Pavullo, Comune di Campogalliano (MO); Distretto di Porretta Terme (BO). Altro tipo di struttura: Comune di Pavullo, Comune di Campogalliano (MO); Distretto di Porretta Terme (BO); Ausl di Cesena (FC). Anni 2004 e 2005 sui presenti: vedi nota 26. Anno 2005 sugli stranieri. Comunità di pronta accoglienza: Istituzione per la gestione servizi sociali Comune di Castelfranco Emilia (MO). Comunità per disabili: Istituzione per la gestione servizi sociali Comune di Castelfranco Emilia (MO); Comune di Forlì (FC).



Nel periodo considerato il numero maggiore di stranieri in valore assoluto si trova nelle comunità educative. È da rilevare anche l'aumento del 61% in tre anni delle presenze nelle strutture di altro tipo. Invece, se si esamina la quota degli stranieri sul totale dei presenti all'interno di ciascuna tipologia di comunità, emerge un incremento, soprattutto nelle case famiglia e nelle comunità di pronta accoglienza. In particolare le comunità di pronta accoglienza si stanno ormai connotando, quasi esclusivamente, per l'accoglienza di bambini e ragazzi stranieri. Basti pensare che essi, al 31/12/2005, raggiungono la rilevante quota del 78,1%.

BOX - La direttiva regionale in materia di affidamento familiare e accoglienza in comunità di bambini e ragazzi

È datata giugno 2007 la Delibera regionale n. 846, "Direttiva in materia di affidamento familiare e accoglienza in comunità di bambini e ragazzi" che ha ridisegnato profondamente il sistema di accoglienza per i minori temporaneamente allontanati dalla famiglia. Questo provvedimento è stato reso necessario dalla consapevolezza della crescente sofferenza del sistema di protezione e sostegno sociale dei minori e delle famiglie in difficoltà di fronte all'entità e alla rapida evoluzione dei bisogni emergenti. Il testo è stato elaborato con i rappresentanti delle associazioni di famiglie affidatarie, delle comunità, delle Aziende Usl, dei servizi sociali territoriali. La direttiva ricomprende tutti i casi in cui le difficoltà familiari richiedono l'allontanamento temporaneo del minore e la sua accoglienza in affidamento familiare o in comunità, rispondendo al costante aumento di minori in carico ai servizi sociali, all'eccessiva permanenza nel sistema di accoglienza, all'incremento dei minori stranieri, di quelli vittime di violenza, dei minori con disturbi psichiatrici e dei nuclei di madre con bambino.

Il testo è fondato su un impianto attento alla promozione dei diritti e delle responsabilità. Il diritto del minore a crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia (art. 1 della legge 149/01) viene assicurato a partire dalla qualificazione della valutazione diagnostica-prognostica, effettuata al momento di prendere in considerazione la scelta di allontanare il minore dal proprio nucleo familiare. La direttiva prevede, infatti, che siano valutati sia i rischi della permanenza in famiglia che quelli legati all'allontanamento. È richiesto lo studio delle potenzialità affettive, educative e delle competenze dei genitori, nonché della qualità della relazione di attaccamento del bambino. Necessaria anche una valutazione sulle potenzialità collaborative della famiglia del bambino. Per garantirne la qualità questa è condotta da una équipe centralizzata, che vede presenti diverse professionalità con competenze psicologiche, sociali e educative. Si assicura anche, ai genitori, la possibilità di usufruire di uno specifico progetto di sostegno, da avviarsi contestualmente all'allontanamento del minore. Ciò muove dall'esigenza di aiutare i genitori a comprendere le ragioni della momentanea incapacità di prendersi cura del figlio e di responsabilizzarli sui rischi evolutivi cui il bambino è esposto. Si tratta di un progetto che specifica gli obiettivi, i modi, le risorse ed i tempi necessari per attuare il percorso di recupero delle competenze genitoriali e per la ricomposizione dei legami familiari, specificando gli impegni che ciascuno si assume e le condizioni che si devono realizzare per rendere possibile il rientro del minore.



Nel caso in cui il bambino debba essere allontanato ha diritto ad avere la migliore risposta di accoglienza possibile in relazione ai suoi bisogni ed alle opportunità esistenti. L'appropriatezza delle risposte di accoglienza è un fattore determinante per il successo dell'intervento ed è funzione di un'adeguata diversificazione delle risposte di accoglienza e del loro corrispondere a precisi criteri di qualità.

Per quello che riguarda le comunità di accoglienza, la direttiva prevede la possibilità di autorizzare, oltre alle tipologie già riconosciute e consolidate (familiare, socio-educativa, di pronta accoglienza, casa-famiglia), nuove tipologie quali:

- la comunità semiresidenziale socio-educativa;
- la comunità semiresidenziale e residenziale educativo-psicologica (dove il minore riceve una risposta altamente qualificata sul piano psicologico che integri quanto già messo in campo dai servizi territoriali);
- la comunità socio-educativa ad alta autonomia e convitto giovanile (comunità pensate per la tutela di ragazzi vicini alla maggiore età e per i quali non è opportuno il rientro in famiglia).

Anche le risposte di affidamento familiare vengono diversificate. Sono promossi:

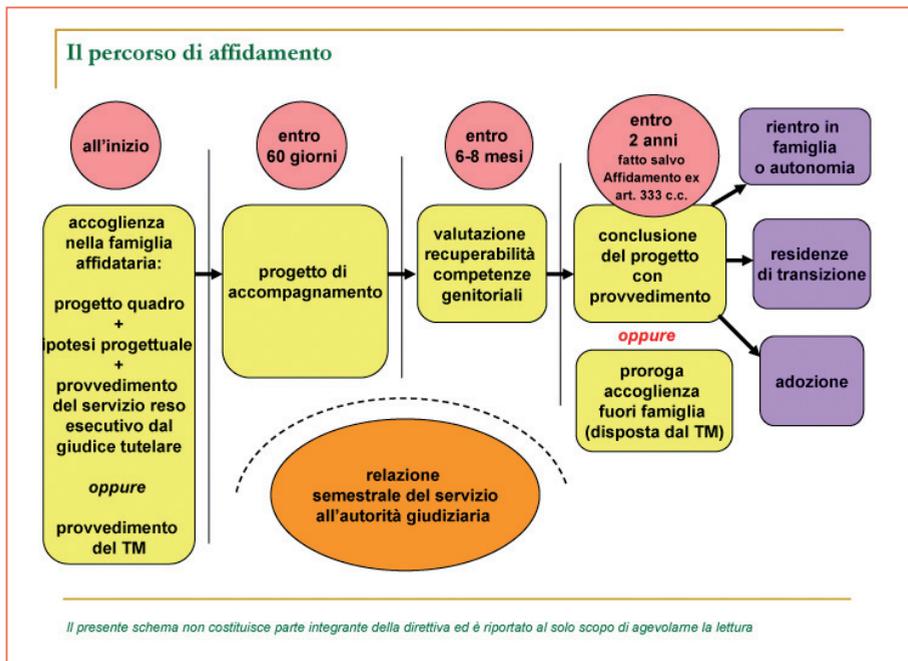
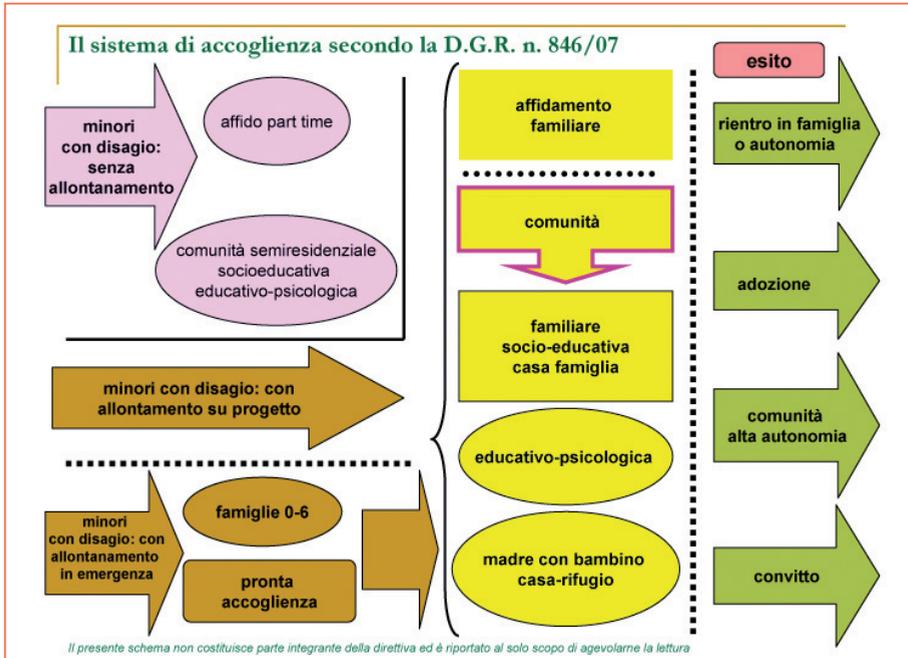
- le reti di famiglie per l'accoglienza, in emergenza, di bambini fino a 6 anni;
- l'affidamento omoculturale (accoglienza di bambini e ragazzi stranieri da parte di famiglie della stessa cultura);
- l'accoglienza familiare di madri con i loro bambini.

Nella misura in cui accolgono anche minori, vengono sostenute anche le case/comunità per gestanti e per madre con bambino e le case rifugio per donne maltrattate.

La direttiva nutre quindi l'ambizione di cambiare significativamente il sistema dell'accoglienza portando a condizioni di maggiori efficienza un sistema di relazioni sociali che, a partire dai bambini, coinvolge gli operatori dei servizi sociali, educativi e scolastici, delle comunità, le famiglie accoglienti e di origine, il mondo del volontariato e dell'associazionismo.

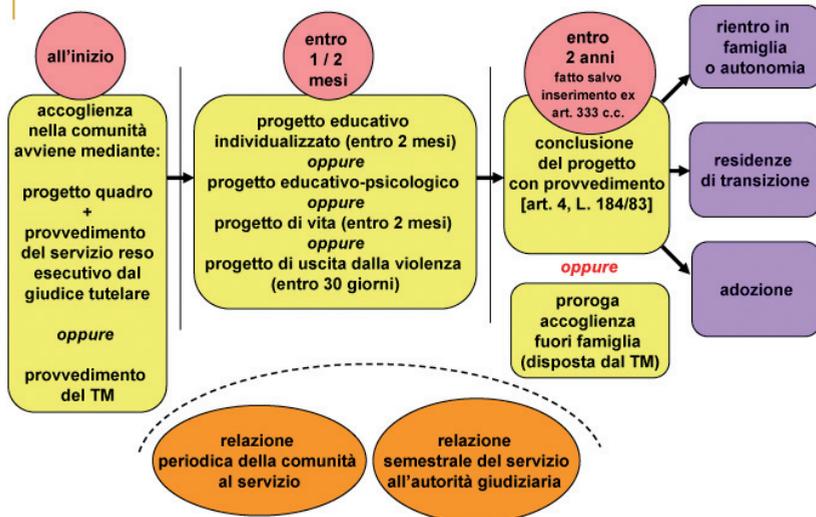
Per la sua complessità, ed il carattere innovativo, ne è prevista un'attuazione graduale, in un percorso che vede un forte impegno regionale nell'accompagnamento dei territori alla costruzione di un passo così decisivo nella qualificazione delle politiche in materia di infanzia ed adolescenza.

Della direttiva è disponibile una versione con tavole sinottiche ed indice analitico che può essere richiesta a: osservinfanzia@regione.emilia-romagna.it





Il percorso di accoglienza in comunità



Il presente schema non costituisce parte integrante della direttiva ed è riportato al solo scopo di agevolare la lettura



4.3 Le adozioni

4.3.1 Le adozioni nazionali e internazionali

Nell'anno 2006, secondo i dati forniti dal Tribunale per i minorenni dell'Emilia-Romagna, i decreti di adozione internazionale e le sentenze di adozione nazionale emessi nella nostra regione sono stati complessivamente 293, di cui quasi un quarto, il 22,5%, hanno riguardato bambini italiani.

L'andamento dei dati degli ultimi anni offre un quadro di una certa stabilità nel numero delle adozioni, dopo il sensibile aumento di quelle internazionali, avvenuto nel 2004. Nel triennio si rileva una media di circa trecento adozioni l'anno, con la conseguente formazione di altrettante nuove famiglie adottive. Le adozioni internazionali rappresentano circa il 77% di tutte quelle realizzate; la maggior parte dei provvedimenti di adozione riguarda quindi bambini originari di altri Paesi.

Per una completa lettura dei dati, è bene comunque ricordare che ogni decreto o sentenza di adozione emessa dal Tribunale per i minorenni, può riferirsi sia all'adozione di un solo bambino che a quella di più fratelli, per cui il numero effettivo dei bambini adottati è generalmente superiore a quello dei provvedimenti del Tribunale, che compaiono nella tavola 18. Dal confronto dei dati sui decreti di adozione internazionale contenuti in questa tavola e quelli che rilevano la provenienza dei bambini effettivamente accolti da coniugi emiliano-romagnoli (tavola 21) si rilevano infatti, nel quadriennio, 954 bambini, a fronte di un totale complessivo di 866 decreti emanati dal Tribunale.

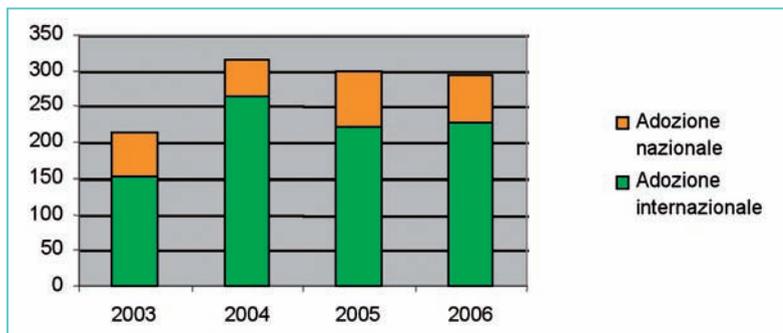
Tavola 18 – Decreti di adozione internazionale e sentenze di adozione nazionale. Anni 2003-2006

	2003	2004	2005	2006	totale adozioni 2003-2006
decreti di adozione internazionale ³²	152	264	223	227	866
sentenze di adozione nazionale ³³	63	50	75	66	254
totale decreti di adozione internazionali e sentenze di adozione nazionale	215	314	298	293	1.120
% adozioni nazionali sul totale adozioni	29,3	15,9	25,2	22,5	22,7

Fonte: Tribunale per i minorenni dell'Emilia-Romagna³⁴



Figura 4 – Decreti di adozione internazionale e sentenze di adozione nazionale. Anni 2003-2006



Fonte: Tribunale per i minorenni dell'Emilia-Romagna

4.3.2 Le adozioni internazionali

L'età media dei bambini adottati in Emilia-Romagna al momento del rilascio dell'autorizzazione all'ingresso in Italia fino al 30 giugno 2007, secondo i dati CAI³⁵, è di 5 anni e 2 mesi circa.

Dei 1.478 bambini per i quali è stata concessa l'autorizzazione all'ingresso per adozione internazionale nel periodo che va dal 16 novembre 2000 al 30 giugno 2007, il 6,3% (94) è di età inferiore ad un anno e il 46,7% ha un'età compresa tra uno e quattro anni. Non irrilevante è il dato numerico dei bambini con età tra i 5 e i 9 anni, poiché rappresentano circa il 38% degli arrivi. Infine 133 bambini adottati, al momento del loro arrivo, avevano un'età superiore ai 10 anni.

Rispetto al genere prevalgono i maschi. Secondo i dati forniti dal Tribunale per i minorenni dell'Emilia-Romagna e riferiti all'anno 2006, infatti, solo il 40% dei decreti di adozione internazionale riguarda bambine.

³² Il dato comprende le statistiche presenti dal punto 2.11 al punto 2.16 del modulo trimestrale *Rilevazione del movimento dei procedimenti civili e provvedimenti presso il Tribunale per i Minorenni dell'Emilia-Romagna*, e cioè i decreti che ordinano l'immediata trascrizione dei provvedimenti, quelli che riconoscono i provvedimenti e i decreti che pronunciano l'adozione al termine dell'affidamento preadottivo emessi da paesi aderenti e non aderenti alla Convenzione dell'Aja.

³³ Punto 2.2 del modulo trimestrale di *Rilevazione del movimento dei procedimenti civili e provvedimenti presi presso il Tribunale per i minorenni dell'Emilia-Romagna (sentenze di adozione nazionale)*. Nei dati riportati non sono comprese le sentenze di adozione nazionale di cui all'art. 44, L. 184/83 e successive modifiche, cosiddette adozioni particolari.

³⁴ Elaborazioni sui dati della rilevazione trimestrale ai fini ISTAT del Tribunale per i minorenni dell'Emilia-Romagna – Ministero della Giustizia.

³⁵ *Coppie e bambini nelle adozioni internazionali. Rapporto della Commissione sui fascicoli dal 16/11/2000 al 30/6/2007*, realizzato in collaborazione con Istituto degli Innocenti, Presidenza del Consiglio dei Ministri – Commissione per le adozioni internazionali.



Il numero dei decreti di adozione internazionale (tavola 18) evidenzia una sostanziale stabilità negli ultimi due anni. Si registra invece un calo del 15% (da 264 a 223), tra i decreti del 2004 e quelli del 2005. Come già ricordato, notevole è stato l'aumento nel numero delle adozioni internazionali tra il 2003 e il 2004 (da 152 a 264).

Nella tavola 19 si rileva il rapporto tra i decreti di adozione internazionale che riguardano bambini provenienti da Paesi non ratificanti la Convenzione dell'Aja³⁶ ed il totale delle adozioni internazionali. I decreti di adozione internazionale da Paesi non ratificanti la Convenzione dell'Aja – come già segnalato nel precedente rapporto – sono ancora la maggioranza, con una percentuale che oscilla dal minimo del 53,8% (2004) ad un massimo del 65,1% raggiunto nel 2003. Nell'ultimo anno considerato, la percentuale è del 61,2%. Questo dato è peraltro in linea con quello nazionale, con il 58,9% di adozioni che riguarda bambini provenienti da Paesi non ratificanti la convenzione.

Ciò è evidente anche nella tavola 21 relativa ai Paesi di provenienza dei bambini. Tra i primi cinque Paesi di origine dei bambini giunti in Emilia-Romagna, soltanto due (Colombia e Brasile) hanno ratificato la convenzione dell'Aja (rispettivamente negli anni 1998 e 1999), mentre non l'hanno ratificata Federazione Russa, Ucraina ed Etiopia, dai quali sono giunti complessivamente il 42% dei bambini adottati in Emilia-Romagna negli ultimi quattro anni.

Tavola 19 – Adozioni internazionali in Emilia Romagna: suddivisione in base alla provenienza (Paesi aderenti o meno alla convenzione Aja). Anni 2003-2006

	2003	2004	2005	2006
decreti di adozione internazionale ³⁷	152	264	223	227
di cui decreti che riguardano bambini provenienti da Paesi che hanno aderito alla convenzione Aja	53	112	86	88
di cui decreti che riguardano bambini provenienti da Paesi che non hanno aderito alla convenzione Aja	99	142	137	139
% di bambini provenienti da Paesi non aderenti alla Convenzione Aja sul totale adozioni	65,1	53,8	61,4	61,2

Fonte: Tribunale per i minorenni dell'Emilia-Romagna

³⁶ La *Convenzione sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale*, firmata a l'Aja il 29 maggio 1993 e ratificata in Italia con legge n. 476 del 31 dicembre 1998, ricorda che ogni Stato dovrebbe adottare, con criterio di priorità, misure appropriate per consentire la permanenza del minore nella famiglia d'origine.

³⁷ Vedi nota 32.



La tavola 20 presenta la suddivisione per continente di provenienza dei bambini adottati negli ultimi quattro anni³⁸. È dall'Europa che giunge il numero maggiore di bambini, con una media sul periodo del 51,8% sul totale, anche se il dato dell'ultimo anno considerato rileva un calo (44,2%). In termini assoluti, la diminuzione dei bambini provenienti dall'Europa dell'Est (dai 166 del 2004 ai 118 del 2006) è in parte dovuta al “blocco” parziale o totale delle adozioni effettuato da alcuni Paesi dell'area. Si pensi alla Romania che, in seguito anche ad una propria nuova normativa sulla tutela dei minori, ha di fatto vietato l'adozione dei propri bambini al di fuori dei confini nazionali. In calo sono anche i bambini provenienti da Ucraina, Bielorussia e Bulgaria, mentre è in notevole aumento il numero di quelli provenienti dalla Federazione Russa (tavola 21).

Tavola 20 – Continente di provenienza dei bambini giunti in Emilia-Romagna a seguito di adozione internazionale. Anni 2003-2006

Continente di provenienza	2003		2004		2005		2006		totale	
	v.a.	v.p.								
Europa	96	51,9	166	61,0	114	49,6	118	44,2	494	51,8
America	63	34,1	61	22,4	80	34,8	74	27,7	278	29,2
Asia	22	11,9	13	5,2	22	9,6	59	22,1	116	12,2
Africa	4	2,2	31	11,4	14	6,1	16	6,0	65	6,8
Totale	185	100,0	272	100,0	230	100,0	267	100,0	954	100,0

Fonte: Tribunale per i minorenni dell'Emilia-Romagna³⁹

Dopo l'Europa è l'America che segue nella classifica dei continenti di provenienza dei bambini, con il 29% degli arrivi nell'intero periodo, anch'essa in lieve calo nel 2006 (27,7%). Gli Stati più rappresentati sono Colombia e Brasile.

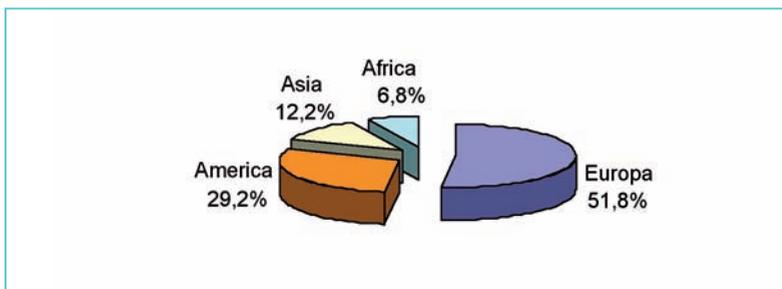
Il continente asiatico, con un dato medio del 12,2% dei bambini, ha visto un'espansione delle adozioni nel 2006, raggiungendo il 22,1% del totale. Si tratta per la maggior parte di bambini indiani, cambogiani, nepalesi e vietnamiti.

³⁸ Il numero dei bambini di questa tavola non coincide con il totale indicato in tavole 18 e 19 nello stesso anno, come già ricordato nel paragrafo, poichè in questa sede sono conteggiati effettivamente i singoli bambini adottati, mentre il dato delle tavole citate si riferisce ai decreti, ciascuno dei quali può riferirsi anche a due o più fratelli.

³⁹ I dati presentati costituiscono un'elaborazione appositamente riferita al numero di bambini adottati, fornita dal Tribunale per i minorenni dell'Emilia-Romagna.



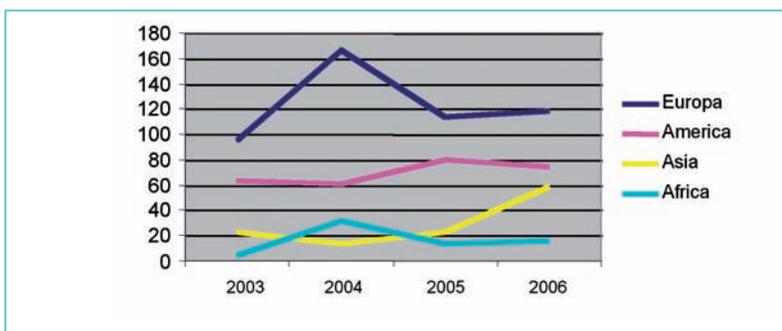
Figura 5 – Continente di provenienza dei bambini giunti in Emilia-Romagna a seguito di adozione internazionale. Anni 2003-2006



Fonte: Tribunale per i minorenni dell'Emilia-Romagna

Il continente meno rappresentato è ancora l’Africa: nei quattro anni raccoglie appena il 6,8% del totale delle adozioni internazionali. Il Paese con più bambini adottati continua ad essere l’Etiopia, pur essendo progressivamente diminuita la percentuale di arrivi da questo Stato, dopo il forte aumento registrato nel 2004, ed evidenziato nel precedente rapporto.

Figura 6 – Bambini stranieri adottati per continente di provenienza. Anni 2003-2006



Fonte: Tribunale per i minorenni dell'Emilia-Romagna

In merito alla provenienza dei bambini, i dati regionali confermano le tendenze nazionali. Secondo l’ultimo rapporto della Commissione per le adozioni internazionali, a livello nazionale, il continente dal quale proviene il maggior numero di bambini è ancora l’Europa (con un 57,4% di provenienze, pur con



una leggera flessione percentuale rispetto al periodo precedente), seguito dall'America (23,4%), dall'Asia (12,9%) e infine dall'Africa (6,4%).

Sugli Stati di provenienza, circa un quarto dei 954 bambini adottati in regione nel periodo 2003-2006, proviene dalla Federazione Russa, con un picco del 31% nel 2006. Seguono la Colombia con il 13,6% (130 bambini), l'Ucraina con l'11,1% (106 bambini) e il Brasile con il 7% (68 bambini). Altri Paesi rappresentati da più 40 bambini nel quadriennio sono, nell'ordine, Etiopia, Bolivia, India e Bielorussia.

Tavola 21 – Bambini stranieri adottati per paese di provenienza. Anni 2003-2006

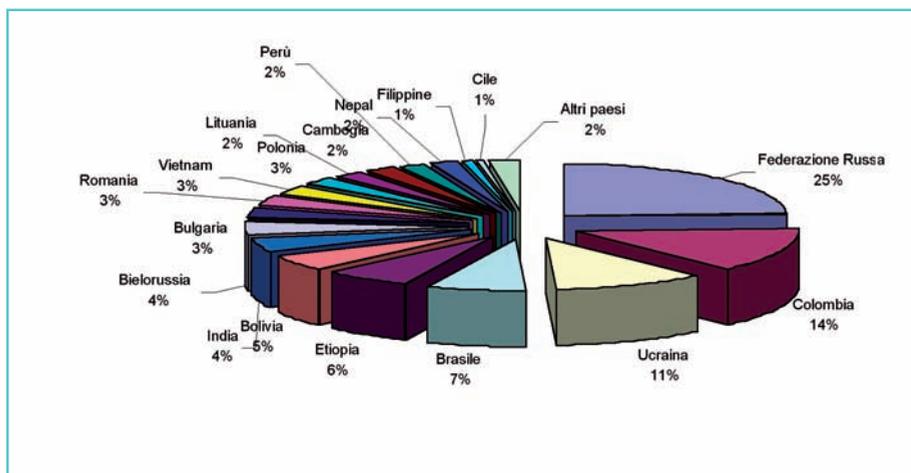
Stato di provenienza	2003		2004		2005		2006		totale	
	v.a.	v.p.								
Federazione Russa	26	14,1	67	24,6	58	25,2	83	31,1	234	24,5
Colombia	28	15,1	28	10,3	37	16,1	37	13,9	130	13,6
Ucraina	14	7,6	50	18,4	34	14,8	8	3,0	106	11,1
Brasile	15	8,1	19	7,0	18	7,8	16	6,0	68	7,1
Etiopia	3	1,6	30	11,0	14	6,1	13	4,9	60	6,3
Bolivia	14	7,6	10	3,7	17	7,4	7	2,6	48	5,0
India	10	5,4	9	3,3	8	3,5	15	5,6	42	4,4
Bielorussia	19	10,3	19	7,0	0	0,0	2	0,7	40	4,2
Bulgaria	20	10,8	2	0,7	5	2,2	5	1,9	32	3,4
Romania	6	3,2	22	8,1	1	0,4	0	0,0	29	3,0
Vietnam	8	4,3	0	0,0	8	3,5	12	4,5	28	2,9
Polonia	6	3,2	3	1,1	10	4,3	5	1,9	24	2,5
Lituania	2	1,1	2	0,7	3	1,3	14	5,2	21	2,2
Cambogia	2	1,1	1	0,4	3	1,3	14	5,2	20	2,1
Perù	1	0,5	4	1,5	5	2,2	10	3,7	20	2,1
Nepal	1	0,5	3	1,1	1	0,4	13	4,9	18	1,9
Filippine	0	0,0	1	0,4	2	0,9	4	1,5	7	0,7
Cile	2	1,1	0	0,0	2	0,9	2	0,7	6	0,6
Altri paesi ⁴⁰	8	4,3	2	0,7	4	1,7	7	2,6	21	2,2
Totale	185	100,0	272	100,0	230	100,0	267	100,0	954	100,0

Fonte: Tribunale per i minorenni dell'Emilia-Romagna

⁴⁰ Paesi dai quali provengono almeno quattro bambini negli anni considerati: Albania, Macedonia, Costa Rica, Haiti, Messico, Thailandia, Madagascar, Nigeria, Repubblica Dominicana, Repubblica Ceca, Mali, Guatemala, Lettonia, Congo, Armenia, Benin.



Figura 7 – Bambini stranieri adottati per paese di provenienza. Anni 2003-2006



Fonte: Tribunale per i minorenni dell'Emilia-Romagna

4.3.3 Gli Enti autorizzati per le adozioni internazionali

Nella scelta dell'Ente autorizzato per le adozioni internazionali da parte delle coppie emiliano-romagnole, a partire dall'applicazione della legge 476/98 e fino al 31 dicembre 2007, si evidenzia una forte frammentazione.

Secondo i dati CAI sono infatti 52 gli Enti autorizzati prescelti dalle coppie, su un totale di 54 eleggibili. Come appare nella tavola 22, solo quattro Enti (Ai.bi, C.I.F.A., N.A.D.I.A. e S.P.A.I.) hanno realizzato più di cento adozioni internazionali, otto ne hanno realizzato almeno cinquanta (Ariete, La Maloca, Centro aiuti per l'Etiopia, International Adoption, Istituto la casa, La primogenita e N.A.A.A.) e nove più di 20 (Aiau, Amo, AAA, I cinque pani, C.I.A.I., Crescere insieme, Fondazione A.V.S.I., Missionarie della carità e N.O.V.A.).

Nella tavola seguente sono presentati i dati relativi al numero dei bambini adottati secondo l'ente autorizzato, nei periodi che vanno dal 16 novembre 2000 al 31 dicembre 2006 e dal 16 dicembre 2006 al 31 dicembre 2007. Nel 2007 emerge che, su un totale di 225 bambini giunti in Emilia-Romagna, le procedure di adozione internazionale sono state svolte da 39 Enti autorizzati diversi. Hanno contribuito alla realizzazione di 10 o più adozioni Ai.bi, C.I.F.A., Centro adozioni la Maloca, Istituto la casa, La primogenita, N.A.A.A. e S.P.A.I.



Tavola 22 – Bambini con autorizzazione all'ingresso secondo l'Ente autorizzato incaricato dalle coppie emiliano-romagnole. Dal 16/11/2000 al 31/12/2006 e dal 16/11/2000 al 31/12/2007

Enti autorizzati incaricati	dal 16/11/2000 al 31/12/2006	dal 16/11/2000 al 31/12/2007
Aiau	31	34
Amo	20	25
A.S.A.	2	2
AAA	31	32
Adottare Insieme	0	2
Ai.Bi.	87	101
Amici di Don Bosco Onlus	6	6
Amici Missioni Indiane (Ami) – Onlus	17	19
Amici Trentini Onlus	1	2
Arcobaleno – Onlus	1	10
Ariete	48	56
Associazione Bambini Chernobyl Onlus	1	1
Associazione Cicogna Amici di Chernobyl – Onlus	2	2
Associazione Enzo B – Onlus	3	4
Associazione I Cinque Pani	22	28
Associazione Il Conventino	2	2
Associazione Italiana Pro Adozioni – A.I.P.A. – Onlus Erga Pueros	9	11
Associazione Nazionale Pubbliche Assistenze (A.N.P.A.S.)	3	7
Associazione Teresa Scafati – Speranza Per i Minori	3	3
Azione per un mondo unito – Onlus	9	9
C.I.A.I. – Centro Italiano Aiuti all'Infanzia Organizzazione Onlus	38	43
C.I.F.A. Onlus – Centro Internazionale per l'Infanzia e la Famiglia	136	157
Centro Adozioni La Maloca	68	87
Centro aiuti per l'Etiopia	75	77
Centro Servizi Sociali per l'adozione Internazionale	1	1
Comunità di S. Egidio – Acap	2	2
Congregazione delle Religiose Francescane di S. Antonio, già Povere Figlie di S. Antonio	1	1
Crescere Insieme – Associazione per le Adozioni Internazionali	22	27
Famiglia e Minori	10	18
Fondazione A.V.S.I. Associazione Volontari per il Servizio Internazionale	26	35



Fondazione Patrizia Nidoli Onlus	5	7
Gruppo di Volontariato Solidarietà	3	4
I Bambini dell'Arcobaleno	11	13
I Fiori Semplici – Onlus	0	3
In Cammino per La Famiglia – I.C.P.L.F.	2	2
Istituto La Casa	42	51
L'Airone – Adozioni Internazionali	63	74
La Cicogna	6	10
La Dimora – Onlus	3	5
La Primogenita International Adoption	43	54
Lo Scoiattolo	13	14
Missionarie della Carità	24	29
N.A.A.A. Network Aiuto Assistenza Accoglienza – Onlus	47	59
Nuova Associazione di Genitori Insieme per l'adozione N.A.D.I.A.	99	108
Nuovi Orizzonti per Vivere l'adozione (N.O.V.A.)	36	45
Rete Speranza Organizzazione non lucrativa di utilità sociale – Onlus	12	15
S.O.S. Bambino International Adoption – Onlus	8	9
Servizio Polifunzionale per l'Adozione Internazionale – (S.P.A.I.)	145	155
Sjamo (Sao Josè Amici del Mondo)	1	1
Associazione Chiara – Onlus	5	5
Servizio Sociale Internazionale – Sezione Italiana	6	7
Totale minori con ente	1.267	1.492
Minori presi in carico dalla CAI	4	4
Nessun ente	95	95
Totale	1.366	1.591

Fonte: Commissione per l'adozione internazionale – Istituto degli Innocenti

Non tutti gli Enti autorizzati prescelti dalle coppie hanno una sede operativa nel territorio regionale e ciò comporta inevitabilmente maggiori problemi di integrazione e collaborazione con i servizi territoriali nella fase di post-adozione, nonché altrettante difficoltà per le famiglie che intendano farsi seguire dall'Ente autorizzato anche nella fase dell'inserimento del bambino.

È utile inoltre sottolineare che non tutti gli Enti autorizzati incaricati dalle coppie hanno sottoscritto il protocollo regionale in materia di adozione o forme di accordi provinciali o convenzioni per la preparazione dei futuri genitori



prima dell'indagine psico-sociale. È dunque auspicabile l'intensificazione ed il perfezionamento della collaborazione tra Enti autorizzati e servizi, al fine di rendere più integrato ed efficace lo scambio comunicativo nella fase del post-adozione e più operativo e valutabile lo strumento metodologico del progetto di accompagnamento individualizzato, previsto dalle linee di indirizzo regionali in materia. Si segnala comunque un buon livello di collaborazione e condivisione di obiettivi con alcuni Enti autorizzati che, oltre a sottoscrivere il protocollo regionale, hanno dato la loro disponibilità in ambito locale per la realizzazione dei corsi di preparazione delle coppie e che, nel tempo, hanno continuato a collaborare con la Regione e le Province per la qualificazione del sistema regionale delle adozioni. Alcuni di questi Enti autorizzati infatti hanno contribuito fin dall'inizio, insieme a rappresentanti regionali e ad esperti operatori dei servizi territoriali, riuniti in appositi gruppi di lavoro tematici, alle riflessioni propedeutiche alla stesura e costruzione delle linee di indirizzo regionali in materia di adozione, apportando poi il loro contributo all'interno dei tavoli tecnici di coordinamento e nei gruppi di lavoro, sia regionali (Coordinamento regionale adozione – C.r.a.d, post-adozione, indagini psicosociali e relazioni per il Tpm, preparazione delle coppie) che provinciali. Hanno inoltre concorso alla redazione di strumenti informativi, quali opuscoli rivolti agli aspiranti genitori adottivi, alla realizzazione di protocolli di intesa, e alla progettazione e promozione di corsi di formazione per gli operatori dell'adozione e degli insegnanti sulle tematiche dell'adozione. Ciò ha consentito nel tempo di elevare a sistema importanti spunti di riflessione per il miglioramento dei servizi e degli interventi pubblici e privati rivolti alle famiglie adottive. La collaborazione è proseguita anche in occasione dell'organizzazione di momenti di aggiornamento professionale per gli operatori⁴¹.

4.3.4 Le adozioni nazionali

L'analisi dei dati messi a disposizione dal competente Tribunale per i minorenni dell'Emilia-Romagna, rispetto alle adozioni nazionali del periodo 2003-2006, presenta un quadro articolato.

⁴¹ Si ricorda, a titolo d'esempio, il seminario regionale "Prepararsi e saper preparare all'adozione", tenutosi a Bologna il 7 giugno 2007.



Tavola 23 – Adozioni nazionali in Emilia-Romagna (anni 2003-2006)

	2003	2004	2005	2006
procedimenti per la dichiarazione di adottabilità di bambini italiani avviati dal Tpm	129	118	78	128
dichiarazione di adottabilità di bambini italiani (accogliamento)	68	72	66	68
di cui con genitori ignoti (%)	48,5	52,8	47,0	44,4
% dichiarazioni di adottabilità accolte sul totale procedimenti nell'anno	52,7	61,0	84,6	63,3
affidamenti pre-adoptivi di bambini italiani	52	46	56	55
sentenze di adozione nazionale ⁴²	63	50	75	66

Fonte: Tribunale per i minorenni dell'Emilia-Romagna

Nel quadriennio i procedimenti avviati per la dichiarazione di adottabilità registrano un andamento altalenante, con un notevole calo (come ben evidenzia la figura successiva) nel 2005 rispetto al 2004 (si passa da 118 a 78 casi) e una risalita nel 2006 a quote simili a quelle registrate nel 2003. Le dichiarazioni di adottabilità⁴³ accolte si attestano attorno ad una media di 70 l'anno, ma raggiungono il valore massimo, 81 nell'anno più recente.

Si registra una sostanziale stabilità nel numero degli affidamenti pre-adoptivi, che oscillano attorno ai 50 casi l'anno.

Il numero di sentenze di adozione nazionale varia più sensibilmente: dal minimo dei 50 casi del 2004 al massimo dei 75 del 2005, tornando a calare lievemente nel 2006 (66 casi).

Fra le dichiarazioni di adottabilità accolte dal Tribunale, la percentuale di quelle relative a bambini non riconosciuti alla nascita (nella tavola indicati "con genitori ignoti", come codificato nei documenti statistici a fini Istat) si attesta su una media di poco inferiore al 50%. Questo dato, relativo a più di 30 don-

⁴² Punto 2.2 del modulo trimestrale *Rilevazione del movimento dei procedimenti civili e provvedimenti presi presso il Tribunale per i Minorenni dell'Emilia-Romagna (sentenze di adozione nazionale)*. Non sono comprese le sentenze di cui all'art. 44, L. 184/83 e successive modifiche, cosiddette adozioni in casi particolari.

⁴³ Ricordiamo che un procedimento per la dichiarazione di adottabilità avviato dal Tpm non si conclude sempre con un concreto accoglimento della dichiarazione dello stato di abbandono del bambino (stato di adottabilità) necessario per attivare la ricerca di un'idonea famiglia adottiva, in quanto a tale procedura possono fare ricorso i genitori e parenti aventi diritto. A seguito dei ricorsi, il Tpm decide in merito all'accogliamento o meno delle opposizioni, decretando o meno lo stato di adottabilità del bambino.

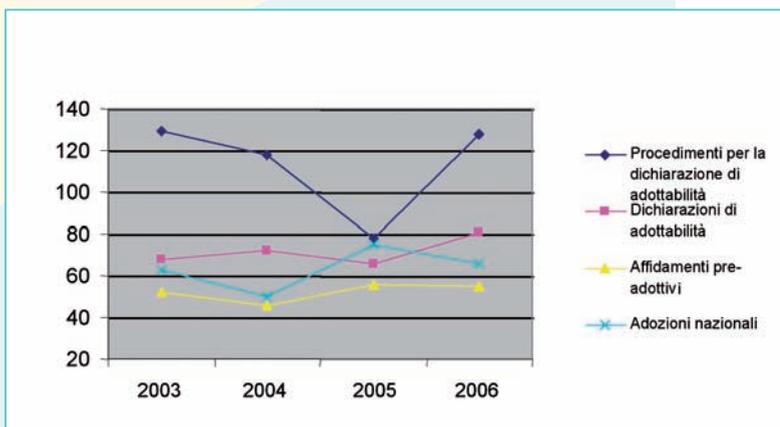


ne che ogni anno decidono di non riconoscere il neonato, oltre a rappresentare un indicatore di situazioni di difficoltà da parte delle partorienti, sottolinea la necessità di dedicare attenzione al tema della protezione dei bambini privi di tutela familiare, favorendo la predisposizione di strategie di comunicazione rispetto al diritto della partoriente di conservare l'anonimato al momento del parto e garantendo interventi sociali immediati ed efficaci per un'adeguata presa in carico dei neonati.

Pare risultare invece priva di fondamento la percezione, comunemente condivisa, dell'impraticabilità del progetto di un'adozione nazionale. Come dimostrano i dati, infatti, tramite questo istituto almeno 50 coppie di coniugi hanno accolto bambini italiani ogni anno, di cui circa la metà in tenera età. Non si può non sottolineare comunque che alto rimane lo scarto tra il numero delle dichiarazioni di disponibilità all'adozione nazionale presentate annualmente al Tribunale per i minorenni dell'Emilia-Romagna (da coppie sia residenti che non residenti in regione), ed il numero di sentenze di adozione e di affidamento pre-adoattivo nazionale emesso ogni anno dal Tribunale stesso. Approssimativamente, soltanto una coppia di coniugi che presentano la dichiarazione su quattordici viene contattata dal Tribunale per una proposta di adozione.

Come descritto nel successivo paragrafo relativo alle coppie adottive, nel 2006 le adozioni nazionali realizzate rappresentano solo il 6% rispetto al totale (863) delle dichiarazioni di disponibilità all'adozione nazionale presentate nello stesso anno al Tribunale (cfr. tavola 25).

Figura 8 – Procedimenti di adottabilità, affidamenti pre-adoattivi e sentenze di adozione nazionale. Anni 2003-2006



Fonte: Tribunale per i minorenni dell'Emilia-Romagna



4.3.5. I servizi sociali e le adozioni

A completare il quadro regionale delle adozioni, sono da considerare anche i dati dell'attività dei servizi pubblici impegnati nell'accompagnamento delle famiglie prima e dopo l'arrivo del bambino. La maggior parte dei dati presentati in questi paragrafi sono raccolti grazie al sistema informativo SISAM, applicativo WEB per la gestione informatizzata della cartella sociale dei minori in carico. Ogni servizio sociale rendiconta, su richiesta alla Regione, il numero dei bambini in carico per i quali è stato emesso nell'anno un decreto di adozione internazionale. L'ultimo dato attualmente disponibile riguarda l'anno 2005.⁴⁴ Le modalità di rilevazione ne permettono una suddivisione per Provincia (tavola 24), funzionale sia alla valutazione dell'attività svolta a livello territoriale, sia alla programmazione delle risorse di personale da destinare all'espletazione delle diverse fasi dell'adozione da parte degli Enti locali e delle Ausl.

4.3.6 I dati SISAM sulle adozioni internazionali

Nel corso del 2005, i bambini in carico ai servizi sociali territoriali, con un decreto di adozione internazionale emesso, sono stati 228. La Provincia con il maggior numero di casi è Bologna con 77, seguita da Modena con 38. Nelle altre Province il numero di bambini adottati oscilla tra i 14 di Piacenza e i 21 di Reggio Emilia. Negli anni precedenti il totale regionale è sempre stato minore (217 nel 2004, 175 nel 2003) anche se è da tenere in considerazione, specie nel 2003, l'incompletezza del dato.

⁴⁴ Per una completa panoramica sul sistema informativo SISAM si rimanda al capitolo 1 di questo volume.



Tavola 24 – Bambini in carico al servizio sociale con decreto di adozione internazionale emesso. Anni 2003-2005⁴⁵

Provincia	2003	2004	2005
Piacenza	0	7	14
Parma	13	32	19
Reggio Emilia	29	20	21
Modena	32	46	38
Bologna	50	32	77
Ferrara	9	16	15
Ravenna	15	25	17
Forlì-Cesena	9	29	12
Rimini	18	10	15
Regione Emilia-Romagna	175	217	228

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

4.3.7 I dati SISAM sulle adozioni nazionali

Per quanto riguarda i dati forniti dai servizi sociali con delega sulla tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, il numero delle adozioni nazionali varia notevolmente nel corso degli anni, con differenze anche nella stessa Provincia (tavola 25). Ciò è probabilmente giustificato dal fatto che le adozioni di bambini italiani sono determinate, almeno per circa la metà⁴⁶, da situazioni di abbandono alla nascita, eventi difficilmente prevedibili all'interno dei territori.

Va ricordato, inoltre, che al Tribunale per i minorenni dell'Emilia-Romagna possono rivolgersi per l'adozione nazionale anche coppie residenti fuori dai confini regionali, con la conseguenza che un bambino dichiarato adottabile dal nostro Tribunale può essere adottato da coniugi non residenti in regione. Specularmente, nel caso di coniugi qui residenti che abbiano presentato disponibilità all'adozione nazionale, accolta presso altri Tribunali per i minorenni italiani⁴⁷, il bambino è comunque in carico ai servizi territoriali regionali, che si occuperanno del sostegno post-adottivo.

⁴⁵ Servizi non rispondenti. Anno 2003: Distretto Urbano di Piacenza (PC), Distretto di Casalecchio di Reno e Consorzio servizi sociali di Imola (BO); anno 2004: Consorzio servizi sociali di Imola (BO).

⁴⁶ Per la percentuale di casi con genitori ignoti, vedi tavola 23.

⁴⁷ Sono infatti gli stessi Tribunali per i minorenni che valutano la compatibilità del profilo psico-sociale dei coniugi con le caratteristiche dei bambini in stato di adottabilità e può accadere anche che, per motivi di opportunità sociale, il Tribunale ritenga preferibile affidare i bambini in stato di adottabilità a coniugi residenti in luoghi diversi da quelli in cui il bambino risiedeva o è nato.



Nel 2005, come per le adozioni internazionali, le Province con il maggior numero di casi di bambini in carico con sentenza di adozione nazionale sono Bologna (27) e Modena (22). Tutte le altre risultano inferiori alla decina di casi.

Tavola 25 – *Bambini in carico al servizio sociale con decreto di adozione nazionale. Anni 2003-2005*⁴⁸

Provincia	2003	2004	2005
Piacenza	0	1	5
Parma	15	8	2
Reggio Emilia	7	7	6
Modena	8	12	22
Bologna	14	19	27
Ferrara	6	6	4
Ravenna	4	3	2
Forlì-Cesena	0	1	3
Rimini	3	4	7
Regione Emilia-Romagna	57	61	78

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

4.3.8 Il carico di lavoro dei servizi sociali nel post-adozione

Per valutare coerentemente e nel suo complesso il carico di lavoro e l'attività svolta dal servizio pubblico per i bambini accolti definitivamente in una nuova famiglia, vengono presi in considerazione i dati forniti dai Servizi sociali sui minori in carico con intervento di adozione, a prescindere dall'emissione del decreto, ovvero a partire dal momento di inserimento nella famiglia adottiva e per tutto il periodo cosiddetto di "post-adozione"⁴⁹ (tavola 26). In questa sede sono considerati pertanto tutti quegli interventi psico-sociali – individuali e di gruppo – realizzati dai servizi quali accompagnamento alle famiglie adottive neo-costituite, per favorire e vigilare sul buon inserimento del bambino nel nuovo contesto e sulla creazione di legami affettivi filiali-genitoriali.

Nel caso dell'adozione nazionale, secondo le linee di indirizzo regionali, gli

⁴⁸ Servizi non rispondenti. Anno 2003: Distretto Urbano di Piacenza (PC), Distretto di Casalecchio di Reno e Consorzio servizi sociali di Imola (BO); anno 2004: Distretto Urbano di Piacenza (PC), Consorzio servizi sociali di Imola (BO).

⁴⁹ Un'importante occasione di confronto sulle buone prassi e di rilancio degli interventi messi in atto dai servizi socio-sanitari pubblici, dagli Enti autorizzati e dalle Associazioni di famiglie adottive, nella fase del post-adozione è stato il seminario regionale svoltosi il 27 novembre 2007 a Bologna dal titolo "Bambini e famiglie nel post-adozione: per un'offerta integrata di interventi e servizi", i cui atti sono scaricabili dal sito www.emiliaromagnasociale.it.



standard minimi che il servizio pubblico deve garantire consistono in almeno sei incontri di verifica e di accompagnamento per la nuova famiglia adottiva, a partire dal primo anno di affidamento preadottivo. Proseguono per un ulteriore anno, solo per quanto riguarda l'adozione internazionale, con almeno altri 4 incontri individuali. Vengono al contempo consigliati interventi precoci di accompagnamento alla formazione del nucleo familiare neo-costituito, da integrarsi preferibilmente con altri interventi mirati di tipo psicologico, fin dal momento dell'arrivo del bambino in Italia, sia in forma individuale che di gruppo.

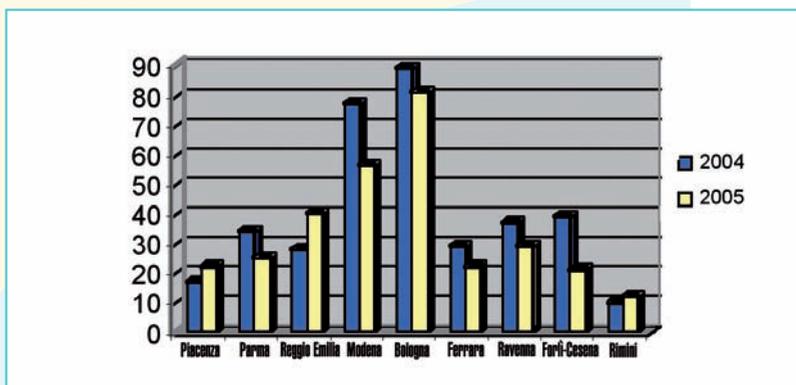
Il ventaglio delle proposte di accompagnamento comprende anche la partecipazione a gruppi di sostegno per genitori adottivi o per i bambini. Particolare cura deve essere dedicata anche all'inserimento del bambino nelle agenzie educative e scolastiche, attraverso il raccordo tra gli operatori dei servizi sociali, sanitari e educativi.

Dal 22 novembre 2007 è inoltre in vigore un protocollo regionale per la tutela della salute psico-fisica dei bambini adottati⁵⁰ che il pediatra di libera scelta applica in collaborazione con la famiglia, integrandosi con le équipe adozioni deputate al sostegno post-adoztivo.

Nel 2005 sono stati 308 gli interventi di post-adozione iniziati sul territorio regionale, di cui circa il 75% ha riguardato famiglie con bambini stranieri. Si registra una flessione significativa rispetto al 2004, pari quasi al 15%.

La Provincia con il maggior numero di interventi post-adoztivi iniziati nel 2005 è Bologna (81); seguono Modena (56, ma l'anno precedente sono stati 77) e Reggio Emilia con 40. Le altre Province presentano un carico che si attesta attorno ai 25 interventi, con l'eccezione della Provincia di Rimini, che ne ha effettuati 12.

Figura 9 – Bambini con intervento di post-adozione, nazionale e internazionale, iniziato nell'anno. Anni 2004-2005⁵¹



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

⁵⁰ Il protocollo regionale per la tutela psico-fisica del bambino adottato è scaricabile integralmente dal sito www.emiliaromagnasociale.it.

⁵¹ Servizi non rispondenti. Anno 2004: Consorzio servizi sociali di Imola (BO).



Tavola 26 – Bambini con intervento di post-adozione, nazionale e internazionale, iniziato nell'anno. Anni 2004-2005⁵²

Provincia	interventi di post-adozione nazionali		interventi di post-adozione internazionali		totale interventi di post-adozione iniziati	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Piacenza	2	3	15	19	17	22
Parma	8	6	26	19	34	25
Reggio Emilia	5	11	23	29	28	40
Modena	19	14	58	42	77	56
Bologna	22	24	67	57	89	81
Ferrara	7	5	22	17	29	22
Ravenna	10	7	27	22	37	29
Forlì-Cesena	3	5	36	16	39	21
Rimini	3	4	7	8	10	12
Regione Emilia-Romagna	79	79	281	229	360	308

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

La complessiva attività svolta dai servizi pubblici nella fase di post-adozione è ancor meglio rappresentata dai dati della tavola 27, che comprende sia i bambini con intervento concluso nell'anno che quelli con intervento ancora in corso al 31 dicembre del biennio considerato. Il numero totale dei bambini seguiti nel 2005 nella nostra regione è attorno agli 800, con un 74% di bambini provenienti da altri Paesi.

Il carico provinciale non è omogeneo, variando tra un massimo di 191 bambini e famiglie seguiti nella Provincia di Bologna ed un minimo di 41 nella Provincia di Piacenza.

Trattandosi di un dato di flusso, su questi numeri incide notevolmente la durata degli interventi, ovvero il lasso di tempo che intercorre tra l'inserimento del bambino nella famiglia e il momento in cui termina la vigilanza (collocata per lo più durante il primo anno) e l'accompagnamento post-adottivo. Tanto più lungo è il periodo di accompagnamento, tanto più alto è il numero dei bambini che ogni anno risultano ancora in carico al 31 dicembre (che il servizio mantiene quindi computati da un anno all'altro), a prescindere dal momento in cui è stato emesso il decreto di adozione.

⁵² Vedi nota precedente.



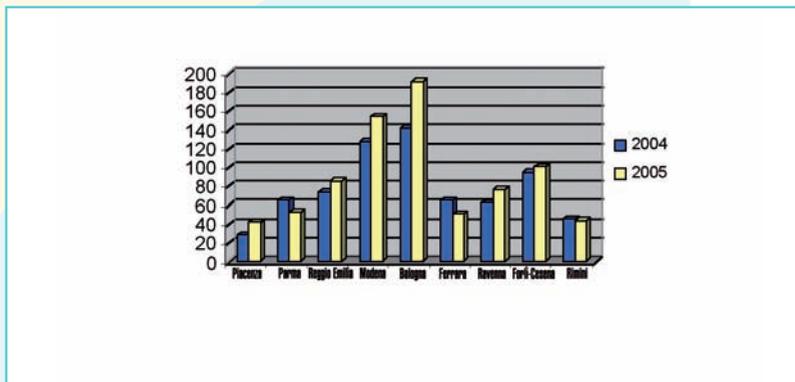
Particolare attenzione va posta all'analisi dei dati relativi al carico di lavoro e alle ore di servizio dedicate annualmente alla fase del post-adozione per ogni figura professionale coinvolta (assistente sociale e psicologo), al fine di programmare un corretto e coerente utilizzo delle risorse di personale ed evitare che insufficienti investimenti possano incidere negativamente sulla qualità dei servizi offerti alle famiglie, in questa delicata e cruciale fase di costituzione dei legami filiali.

Tavola 27 – Bambini⁵³ con intervento di post-adozione concluso nell'anno e in corso al 31/12. Anni 2004-2005

Provincia	interventi di post-adozione nazionali		interventi di post-adozione internazionali		totale interventi di post-adozione iniziati	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Piacenza	11	8	17	33	28	41
Parma	14	21	51	31	65	52
Reggio Emilia	13	19	60	66	73	85
Modena	23	30	104	124	127	154
Bologna	37	57	104	134	141	191
Ferrara	23	15	42	35	65	50
Ravenna	20	26	42	50	62	76
Forlì-Cesena	9	10	85	90	94	100
Rimini	13	13	32	30	45	43
Regione Emilia-Romagna	163	199	537	593	700	792

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

Figura 10 – Bambini con intervento di post-adozione concluso nell'anno e in corso al 31/12. Anni 2004-2005



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

⁵³ Casi dimessi nell'anno sommati a quelli in corso al 31 dicembre stesso.



4.3.9. Le coppie disponibili all'adozione

Come negli anni precedenti⁵⁴, l'Emilia-Romagna si conferma la terza regione italiana per numero di adozioni internazionali – dopo la Lombardia e il Veneto – con 1.180 autorizzazioni all'ingresso concesse nel periodo dal 16 novembre 2000 al 31 dicembre 2006⁵⁵. Nella relazione della CAI relativa al primo trimestre del 2007, la Toscana ha superato l'Emilia-Romagna per numero di autorizzazioni all'ingresso di bambini per adozione internazionale, consegnando la nostra regione al quarto posto in Italia.

Secondo lo stesso rapporto, in Emilia-Romagna risiedono l'8,5% di tutte le coppie che in Italia hanno chiesto l'autorizzazione all'ingresso di bambini per adozione internazionale, nel periodo tra il 16 novembre 2000 e il 30 giugno 2007.

L'alta propensione delle famiglie emiliano-romagnole ad aprirsi a questa forma sociale di genitorialità è confermata dalla comparazione dei dati regionali con quelli nazionali. La CAI calcola infatti un tasso annuo nazionale di adozioni internazionali pari a 23,7, rapportato a 100.000 coppie coniugate di età compresa tra i 30 e i 59 anni. In Emilia-Romagna, ben 7 Province su 9 registrano un tasso annuo superiore, in alcuni casi con un divario molto ampio, (come Bologna con un 35/100.000). Rimini e Piacenza hanno un dato invece inferiore alla media nazionale.

Si conferma l'età relativamente avanzata dei coniugi emiliano-romagnoli che intraprendono il percorso adottivo, pur registrandosi una certa diminuzione della classe di età rispetto all'anno 2003. L'età media dei coniugi al momento del conseguimento del decreto di idoneità all'adozione internazionale, secondo il rapporto CAI aggiornato al 31/12/2006, risulta essere di 40,8 anni per il marito e di 38,8 per la moglie.

Come si può notare, negli ultimi tre anni di rilevazione del Tribunale per i minorenni (tavola 28), sono circa 500 l'anno i coniugi che decidono di presentare la loro dichiarazione di disponibilità all'adozione internazionale, dopo aver frequentato i corsi di formazione e svolto le indagini psico-sociali presso i servizi. Il numero di dichiarazioni di disponibilità all'adozione internazionale presentate da coppie emiliano-romagnole registra un leggero calo nell'anno 2006 (da 564 a 501 dichiarazioni di disponibilità presentate).

I decreti di idoneità all'adozione emessi dal Tribunale per i minorenni a favore delle coppie invece registrano un aumento costante (del 33%) a partire dal 2004, dopo una leggera flessione tra il 2003 e il 2004 (da 390 a 359).

⁵⁴ Cfr. con paragrafo 4.4 *Le adozioni*, in Regione Emilia-Romagna, *Crescere in Emilia-Romagna*, op. cit.

⁵⁵ Secondo i dati, già citati, forniti dalla CAI.

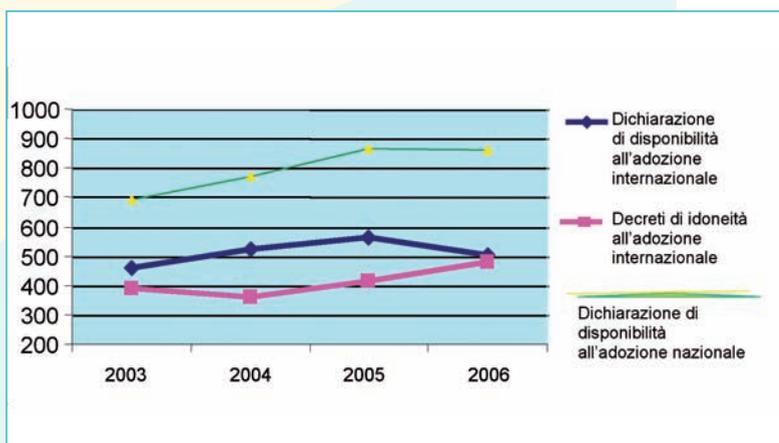


Tavola 28 – Dichiarazioni di disponibilità all'adozione internazionale e nazionale, decreti di idoneità all'adozione internazionale. Anni 2003-2006

	2003	2004	2005	2006
Dichiarazioni di disponibilità all'adozione internazionale presentate al Tpm dell'Emilia-Romagna	459	523	564	501
Decreti di idoneità all'adozione internazionale emessi dal Tpm (n. coppie idonee all'adozione internazionale)	390	359	414	479
% decreti di idoneità rispetto alle dichiarazioni di disponibilità presentate dalle coppie emiliano-romagnole al Tpm	85,0	68,6	73,4	95,6
% di adozioni internazionali realizzate su numero decreti di idoneità rilasciati	38,9	73,5	53,9	47,4
Dichiarazioni di disponibilità all'adozione nazionale presentate al Tpm dell'Emilia-Romagna	694	770	867	863
% adozioni nazionali realizzate su totale dichiarazioni di disponibilità all'adozione presentate da coniugi residenti in Italia	9,1	6,5	8,7	7,6

Fonte: Tribunale per i minorenni dell'Emilia-Romagna

Figura 11 – Dichiarazione di disponibilità all'adozione, internazionale e nazionale, e decreti di idoneità per adozione internazionale – Anni 2003-2006



Fonte: Tribunale per i minorenni dell'Emilia-Romagna



Nell'ultimo anno analizzato, il numero dei decreti di idoneità per l'adozione internazionale ha quasi raggiunto il totale delle dichiarazioni di disponibilità (95,6%): solo il 5% circa delle coppie che ha dichiarato la propria disponibilità non è risultata idonea.

Infine aumenta la disponibilità all'adozione nazionale (tavola 29); in percentuale, nei quattro anni considerati, si è verificata una crescita pari quasi al 25%, per un totale di 863 coppie nel 2006. Si rammenta che al numero complessivo contribuiscono anche le domande presentate da coppie residenti fuori regione.

Lo scarto tra il numero di coniugi che ricevono proposte di abbinamento dal Tribunale ed il numero totale di domande presentate risulta ancora elevato⁵⁶ e con un andamento stabile negli anni. Confrontando anno per anno il numero di domande con i decreti di adozione, il rapporto varia da un massimo del 9% nel 2003 ad un minimo del 6,5% nel 2004 e registra un 7,6% nel 2006.

Tavola 29 – Coppie che hanno richiesto l'autorizzazione all'ingresso di bambini per adozione internazionale per provincia di residenza dei coniugi, al momento della richiesta di autorizzazione. Anni 2000-2007

Provincia	2000 ⁵⁷	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	tasso medio annuo per 100.000 coppie coniugate di età 30-59 anni	totale
Piacenza	3	5	3	5	12	12	11	11	20,4	62
Parma	4	5	13	16	19	16	24	11	23,5	108
Reggio Emilia	4	19	15	19	22	25	39	30	30,9	173
Modena	10	18	19	36	53	28	46	30	31,4	240
Bologna	12	37	27	45	76	47	60	64	36,7	368
Ferrara	2	9	10	11	18	18	16	9	24,3	93
Ravenna	1	13	8	22	23	19	14	9	28,0	109
Forlì-Cesena	5	13	18	14	36	15	11	9	29,1	121
Rimini	5	9	9	11	13	7	9	15	23,7	78
Regione Emilia-Romagna	46	128	122	179	272	187	230	188	27,6	1.352
Italia									24,2	

Fonte: Commissione per l'adozione internazionale – Istituto degli Innocenti

⁵⁶ Si tratta di un calcolo approssimativo, in quanto l'abbinamento tra bambini adottabili e coniugi è avvenuto con coppie che hanno presentato la domanda in anni precedenti, a causa dei tempi necessari all'espletamento dell'intero iter adottivo.

⁵⁷ Dal 16 novembre al 31 dicembre 2000.



4.3.10 I dati SISAM sulle coppie adottive

Un importante indicatore per monitorare il fenomeno delle adozioni – e l’impegno di lavoro che ne consegue per il servizio sociale – è il numero dei coniugi che ogni anno attraversano l’intero iter adottivo previsto, il primo accesso informativo, i corsi di preparazione, l’indagine psico-sociale, fino alla presentazione della dichiarazione di disponibilità al Tribunale per i minorenni.

I dati SISAM, rilevati per Provincia e disponibili fino all’anno 2005, sono un utile strumento in mano ai servizi territoriali, in quanto permettono di avere informazioni per impostare la programmazione e la valutazione delle politiche locali.

La tavola 30 mostra il numero delle coppie che ogni anno si rivolgono all’Ente locale o all’Ausl (secondo l’organizzazione dei servizi e la declinazione delle deleghe presenti in ogni territorio), per avere informazioni sull’iter da seguire per l’adozione di un bambino. Nel 2005, le coppie che nella nostra Regione si sono avvicinate per la prima volta ai servizi per avere informazioni sull’adozione, superano le 900 unità. Pertanto non tutte le coppie che accedono alla prima informazione presentano poi formale dichiarazione di disponibilità presso il Tribunale, almeno per l’adozione internazionale, visto che, nella fattispecie il numero delle dichiarazioni di disponibilità annuali non arriva alle 600 unità⁵⁸. Anche i rapporti provinciali di monitoraggio rilevano una percentuale di coniugi che decidono di interrompere o sospendere il percorso adottivo, a volte dopo aver frequentato il corso di preparazione.

⁵⁸ Tale comparazione non è invece possibile rispetto all’adozione nazionale in quanto, come già detto, le dichiarazioni di disponibilità all’adozione nazionale riguardano anche coppie non residenti nel nostro territorio. Si noti, inoltre, che nella nostra Regione, collocandosi la fase della presentazione formale della dichiarazione di disponibilità all’adozione presso il Tribunale per i minorenni da parte dei coniugi dopo la frequentazione del corso di preparazione all’adozione e dopo l’espletamento dell’indagine psico-sociale presso i Servizi, i dati da prendere in considerazione per stimare il numero di coppie che interrompono il percorso adottivo prima della presentazione della “domanda” al Tpm, sarebbero in alcuni casi riferiti ad anni diversi e successivi. Una coppia può infatti aver effettuato il primo colloquio informativo nel corso di un anno, ma terminare l’iter nell’anno seguente. Ciò accade sia per i tempi tecnici fisiologici dello svolgimento del corso di preparazione e dell’indagine psico-sociale ma anche per l’esistenza, in alcuni territori, di liste di attesa.



Tavola 30 – Coppie che hanno svolto il primo colloquio informativo. Anni 2003-2005⁵⁹

Provincia	2003		2004		2005	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Piacenza	15	2,0	14	1,7	21	2,3
Parma	112	15,2	80	9,6	105	11,5
Reggio Emilia	95	12,9	100	12,0	104	11,4
Modena	135	18,3	161	19,3	152	16,7
Bologna	204	27,6	255	30,6	271	29,7
Ferrara	31	4,2	59	7,1	81	8,9
Ravenna	68	9,2	60	7,2	52	5,7
Forlì-Cesena	49	6,6	30	3,6	55	6,0
Rimini	30	4,1	75	9,0	70	7,7
Regione Emilia-Romagna	739	100,0	834	100,0	911	100,0

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

4.3.11 I tempi d'attesa dell'indagine psico-sociale

Il tempo che intercorre tra il momento in cui la coppia ha concluso il corso di preparazione e l'inizio della fase di indagine psico-sociale varia a seconda delle province e, al loro interno, anche a seconda del distretto di residenza o dell'équipe adozioni espressamente dedicata a questa fase. Già da qualche tempo si è evidenziata una certa sofferenza organizzativa nella gestione delle richieste di indagine psico-sociale, che ogni anno si avvicinano alle 700 unità. In particolare, sul territorio regionale, sono state concluse 642 istruttorie nel 2003, 702 nel 2004 e 808 nel 2005. In alcune province, nei comuni capoluogo, si registrano tempi di attesa fino a sei-otto mesi prima che le coppie possano intraprendere il percorso di indagine.

Per calcolare il fabbisogno di ore di lavoro che le due figure professionali dell'assistente sociale e dello psicologo dovranno dedicare all'attuazione dell'intero iter adottivo, per far fronte al totale delle coppie disponibili all'adozione, sono da conteggiare anche gli impegni professionali relativi alle coppie in attesa di iniziare l'indagine psico-sociale e quante di queste indagini sono in cor-

⁵⁹ Servizi non rispondenti. Anno 2003: Distretto Urbano Piacenza (PC), Comune di Modena (MO), Consorzio servizi sociali di Imola (BO); anno 2004: Comune di Piacenza (PC), Consorzio servizi sociali di Imola (BO); anno 2005: Comune di Piacenza (PC).



so e vengono iniziate e concluse in ogni anno (tavole 31 e 32). L'ammontare di questo carico lavorativo, che deve essere in ottemperanza con i parametri quali-quantitativi indicati dalle linee di indirizzo regionali in materia di adozione approvate nel 2003, è importante al fine di tenere sotto controllo le liste di attesa. È da ricordare inoltre che la legislazione nazionale prevede tempi massimi corrispondenti a 4 mesi per la conclusione dell'indagine stessa.

La tavola 31 evidenzia come nel 2005 si registri un aumento del numero di coppie in attesa di iniziare la fase di indagine psico-sociale, dopo un relativo miglioramento verificatosi nell'anno precedente. È evidente, soprattutto, la situazione presente sul territorio provinciale di Bologna. Sono infatti 139 (oltre la metà delle totale delle coppie in attesa nella Regione) le coppie in attesa di iniziare la fase di indagine al 31/12/2005 nella provincia bolognese, con un aumento percentuale, rispetto al 2004, superiore al 50%.

Lo stesso fenomeno delle liste di attesa, secondo i dati SISAM, è presente nelle province di Parma (dove la situazione appare più problematica rispetto al 2004), Reggio Emilia (anche se nell'arco dei quattro anni si è verificata una notevole diminuzione) e Rimini, per quanto si sia registrato un lieve miglioramento rispetto al 2004.

Tavola 31 – Coppie in attesa di iniziare l'indagine psico-sociale al 31/12. Anni 2002-2005⁶⁰

Provincia	2002		2003		2004		2005	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Piacenza	8	3,3	5	2,2	12	5,9	6	2,4
Parma	26	10,7	21	9,4	12	5,9	32	13,1
Reggio Emilia	79	32,4	48	21,5	21	10,4	27	11,0
Modena	21	8,6	15	6,7	16	7,9	15	6,1
Bologna	57	23,4	88	39,5	87	43,1	139	56,7
Ferrara	13	5,3	7	3,1	15	7,4	2	0,8
Ravenna	6	2,5	4	1,8	10	5,0	1	0,4
Forlì-Cesena	9	3,7	20	9,0	9	4,5	7	2,9
Rimini	25	10,2	15	6,7	20	9,9	16	6,5
Regione Emilia-Romagna	244	100,0	223	100,0	202	100,0	245	100,0

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

⁶⁰ Servizi non rispondenti. Anno 2002: Distretto di Codigoro (FE); anno 2003: Distretto Urbano Piacenza (PC), Distretto di Castelfranco Emilia (MO), Distretto di Casalecchio di Reno (BO); anno 2004: Distretto di Scadiano (RE); Comune di Carpi (MO).



In relazione con il quantitativo di coppie in attesa di iniziare l'indagine psico-sociale è altrettanto consistente il numero delle coppie seguite ogni anno nell'indagine stessa, in aumento col passare degli anni (tavola 32). Se nel 2003 le indagini iniziate sono state 642 (dato da prendere con cautela, vista la quota di servizi non rispondenti), nel 2004 si è verificato un primo aumento (702 coppie), proseguito nel 2005 fino ad un totale complessivo di 808 coppie, con un aumento di oltre 100 indagini psico-sociali svolte dalle équipes adozioni rispetto l'anno precedente. Il carico di lavoro dei Servizi sociali e sanitari che si occupano di adozione è stato quindi particolarmente notevole. In particolare, in alcuni territori, la situazione di pregresso formarsi delle liste di attesa pare aver provocato una saturazione delle attività lavorative, con un successivo accumu-

Tavola 32 – Coppie con indagine psico-sociale iniziata nell'anno, di cui che hanno frequentato i corsi di preparazione. Anni 2004-2005⁶¹

Provincia	2004		2005	
	totali	di cui con frequenza al corso di preparazione	totali	di cui con frequenza al corso di preparazione
Piacenza	28	35	48	47
Parma	78	65	78	69
Reggio Emilia	74	30	102	72
Modena	111	97	128	118
Bologna	190	140	194	174
Ferrara	41	26	62	44
Ravenna	59	0	61	5
Forlì-Cesena	72	65	61	69
Rimini	49	44	74	69
Regione Emilia-Romagna	702	502	808	667

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

lo di ritardi nell'espletamento dell'intero iter adottivo. Senza investimenti in risorse di personale potrebbe essere resa impraticabile la possibilità di far fronte in tempi congrui ad ulteriori nuove richieste di indagine psico-sociale. Inoltre si segnala come, in alcuni casi, la disponibilità di personale dedicato non sia sta-

⁶¹ Servizi non rispondenti sulle coppie frequentanti corsi di preparazione. Anno 2004: Consorzio servizi sociali di Imola (BO), Distretto di Lugo (RA).



bile, per il fenomeno dei contratti di lavoro a termine, nonché la prassi di non sostituire il personale in motivata assenza per lunghi periodi. Per la programmazione futura (piani di zona e piani provinciali) sarà quindi fondamentale che amministratori e dirigenti valutino con attenzione l'ammontare di risorse di personale da dedicare a questo intervento, poiché l'andamento dei dati dimostra una tenuta costante nel numero delle coppie che intraprendono il percorso adottivo con conseguenti impegni delle équipe centralizzate adozioni nella formazione delle coppie, nelle indagini psico-sociali e nella fase del post-adozione.

4.3.12 I fallimenti adottivi

Nella tavola 33 sono riportati i casi di bambini inseriti in famiglie adottive (a seguito di provvedimenti di adozione internazionale pronunciati da uno stato estero o di adozione internazionale da perfezionarsi, o di affidamento pre-adoztivo in attesa di adozione nazionale), per i quali, nel corso del primo anno di permanenza presso la famiglia, si è verificata la revoca del provvedimento o un intervento di allontanamento dalla famiglia (le cosiddette "restituzioni"). I dati dei servizi rappresentano solo una parte delle situazioni più generali di fallimento del progetto adottivo, che si determinano peraltro soprattutto nelle fasi puberali e dell'adolescenza del bambino⁶². Per cui, al "basso" numero di casi qui presentati, se ne assommano certamente altri, non rilevabili.

Nella raccolta dei dati relativi all'anno 2006, si è deciso di considerare anche il numero dei bambini per i quali si è reso necessario un allontanamento dal nucleo familiare adottivo nel corso dell'anno, a prescindere da quando si è realizzata l'adozione. Dai primi dati disponibili⁶³ emergono 5 casi che hanno portato alla necessità di allontanamento del bambino dal nucleo familiare adottivo, a seguito di un provvedimento del Tribunale per i minorenni.

Ciò supporta l'ipotesi che il numero dei fallimenti adottivi realizzatisi entro il primo anno, non rappresenti che un dato parziale rispetto al più complesso fenomeno dell'acutizzarsi di difficoltà relazionali nel corso del tempo. Un

⁶² A questo proposito, vedi: *Adozioni internazionali: un nucleo culturale di affetti, ma non sempre – Storie di "adozioni impossibili" o fortemente problematiche*, a cura di Stefania Lorenzini e Maria Pia Mancini, Regione Emilia-Romagna, Quaderno n. 14/2007 del Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza, Bologna, settembre 2007 e *Percorsi problematici dell'adozione internazionale: indagine sul fenomeno della "restituzione" dei minori adottati da altri Paesi*, CAI – Istituto degli Innocenti, dicembre 2003.

⁶³ Va segnalato che al momento dell'elaborazione di questo paragrafo, non hanno ancora risposto alla rilevazione il Comune di Bologna, il Comune di Piacenza, l'Ausl di Cesena e altri servizi di minore entità.



approfondimento qualitativo di questi fenomeni potrebbe permettere all'intero sistema dei servizi di specializzarsi e prevenire il più possibile queste delicate "crisi", dedicandovi anche adeguato tempo e attenzione nella fase post-adozione, se possibile anche oltre il primo o secondo anno dopo l'adozione.

Tavola 33 – Fallimenti adottivi⁶⁴

Provincia	2002	2003	2004	2005
Piacenza	1	0	0	0
Parma	0	0	0	1
Reggio Emilia	1	2	0	0
Modena	0	2	2	2
Bologna	0	1	1	0
Ferrara	0	0	0	1
Ravenna	4	0	0	0
Forlì-Cesena	0	0	0	0
Rimini	2	1	0	0
Regione Emilia-Romagna	8	6	3	4

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

⁶⁴ Servizi non rispondenti. Anno 2002: Distretto di Scandiano (RE), Coiss di Vignola (MO), Comune di Bologna, Comuni di Zola Pedrosa, Anzola dell'Emilia e Calderara di Reno (BO), Distretto di Codigoro (FE), Distretto di Lugo (RA); anno 2003: Distretto di Sassuolo (MO), Consorzio servizi sociali di Imola e Distretto di Casalecchio di Reno (BO); anno 2004: Comune di Piacenza (PC), Consorzio di Correggio (RE), Comune di Bologna (BO); anno 2005: Comune di Piacenza (PC), Consorzio di Correggio (RE), Consorzio servizi sociali di Imola (BO).



BOX – Tutelare la salute dei bambini adottati. Il protocollo sanitario regionale

L'età, la provenienza e le esperienze di vita precedenti all'adozione, sono fattori determinanti per lo stato di salute dei bambini adottati, e richiedono una particolare attenzione da parte delle figure professionali sanitarie e sociali incaricate di promuovere, assieme alla famiglia, la salute e il benessere dei bambini.

In particolare vanno tenuti presenti questi aspetti:

- i bambini adottati provenienti dall'estero hanno un'età media di 5 anni, e in gran parte dei casi le informazioni sulla loro storia familiare e sanitaria sono carenti e incomplete;
- le condizioni igienico-sanitarie dei paesi di provenienza possono essere molto diverse da quelle dell'Italia, in particolare per quanto riguarda la diffusione di alcune malattie infettive;
- i percorsi di vita segnati in età infantile da abbandoni e da privazioni necessitano di essere attentamente seguiti dal punto di vista dello sviluppo psico-affettivo, per favorire l'elaborazione e il recupero di eventuali precedenti traumi e sofferenze.

Nel novembre del 2002 la Commissione per le Adozioni Internazionali ha proposto un "protocollo diagnostico-assistenziale per i bambini adottati dall'estero". La Regione Emilia-Romagna ha recepito tale proposta e ha costituito un gruppo di lavoro composto da operatori dell'area sanitaria e sociale per adattare alla realtà locale le indicazioni contenute nel protocollo nazionale. È stato così elaborato il protocollo regionale in materia di tutela della salute psico-fisica dei bambini adottati, che va integrare il complesso pacchetto di disposizioni regionali rivolte a qualificare il percorso delle adozioni a beneficio dei bambini e delle loro famiglie.

Gli obiettivi del protocollo

Il protocollo regionale è indirizzato ai pediatri di libera scelta, che sono chiamati in prima istanza ad affiancare i genitori nella cura dei bambini. La sua applicazione potrà essere l'occasione per avviare percorsi di collaborazione – secondo una logica di rete – tra il pediatra e le altre figure professionali necessarie per tutelare la salute del bambino, favorendo così percorsi di fiducia tra le famiglie e i servizi. Il pediatra, assieme alle altre figure professionali, potrà supportare l'integrazione del bambino nella famiglia e nei differenti contesti sociali ed educativi.

Una particolare attenzione andrà posta nei confronti della costruzione dell'identità del bambino, nel processo di elaborazione e ricostruzione della propria storia, nonché di valorizzazione delle proprie risorse e competenze.

Gli obiettivi del protocollo possono quindi essere così sintetizzati:

- valutare precocemente lo stato di salute psico-fisica del bambino adottato;
- monitorare in modo continuativo la crescita equilibrata del bambino;
- dare sostegno alla famiglia nella costruzione dei legami affettivi anche attraverso la collaborazione dei servizi sanitari, sociali ed educativi.

L'applicazione del protocollo dovrà essere orientata diversamente a seconda delle necessità e delle caratteristiche dei bambini. Le diverse condizioni sanitarie e igieniche dei paesi di provenienza richiedono infatti conoscenze e interventi diagnostici specifici. Per esempio malattie infettive e parassitarie quasi assenti in Italia (o comunque sotto stretto controllo profilattico) possono tuttora essere presenti nei Paesi da cui



provengono i bambini. Si rendono così necessari esami specifici, compresi all'interno del comune protocollo diagnostico regionale, che possano contribuire a escludere infezioni quali tubercolosi, epatite, sifilide connatale, HIV. Allo stesso modo sono da prendere in considerazione parassitosi tipiche di alcuni Paesi (per esempio le infestazioni da cisticercosi o toxocara canis).

Come e quando applicare il protocollo

Il protocollo prevede una serie di accertamenti di primo livello – da svolgersi entro trenta-quarantacinque giorni dall'arrivo del bambino del Italia – e un secondo livello di approfondimento da attivare se necessario sulla base di quanto emerge, e a seconda delle caratteristiche del bambino.

Il primo livello diagnostico prevede l'anamnesi personale e familiare, un esame obiettivo completo e una serie di indagini di laboratorio.

Durante l'anamnesi personale e familiare, il pediatra cerca di ricostruire, secondo le informazioni disponibili e fornite dai neogenitori, il vissuto del bambino nel periodo precedente l'adozione: le caratteristiche della famiglia di origine, l'ambiente, il tipo di abitazione, le relazioni educative e affettive, la situazione igienica e sanitaria, l'alimentazione, la scolarizzazione.

L'esame obiettivo completo comprende una valutazione clinica generale, una valutazione dello sviluppo neuropsichico e/o di eventuali dismorfismi; la individuazione precoce di eventuali sintomi post-traumatici da separazione, abbandono, maltrattamento con conseguente invio per la presa in carico ad operatori competenti. Una serie di indagini di laboratorio completa il primo livello diagnostico.

Sulla base di quanto emerso il pediatra valuta se attivare o meno indagini di approfondimento. In presenza di sintomi sospetti e a seconda dell'epidemiologia dei paesi di provenienza, potranno essere svolte ulteriori specifiche indagini di laboratorio. Altre visite specialistiche saranno prescritte a seconda delle evidenze cliniche.

Il protocollo prevede anche che per ogni bambino sia individuato un programma di vaccinazione, sulla base dei calendari vaccinali in uso in Emilia-Romagna. Le vaccinazioni saranno programmate in modo individualizzato, sulla base della ricerca dei titoli anticorpali e in considerazione della documentazione sanitaria del bambino fornita dal suo Paese di origine.

Tutti gli esami previsti dal protocollo, in attuazione della normativa vigente in materia di Livelli Essenziali di Assistenza, sono esenti dal pagamento del ticket.

Bambini non riconosciuti alla nascita: procedure aziendali ospedaliere

Per quanto riguarda i bambini non riconosciuti alla nascita, è utile che tutti gli ospedali sede di punto nascita, si dotino di una procedura specifica per prendere in carico i bambini i cui genitori dichiarino la volontà di non riconoscimento. Tale procedura deve attivare in modo tempestivo i necessari collegamenti istituzionali per un'appropriate dimissione dall'ambiente ospedaliero, e deve tenere in considerazione le necessità del neonato che, durante il ricovero, è privo della presenza e delle cure della madre. Inoltre, ai normali protocolli diagnostico-assistenziali in uso per tutti i bambini, è importante affiancare altre analisi ed esami, soprattutto nel caso in cui non sia stato possibile sottoporre la madre ai necessari accertamenti.

Il futuro del protocollo

La Direzione Generale sanità e politiche sociali della Regione Emilia-Romagna è impe-



gnata ad approntare gli strumenti di monitoraggio e le iniziative volte a perfezionare l'applicazione del protocollo, anche accompagnandole con momenti formativi specifici rivolti agli operatori interessati.

Il protocollo regionale è consultabile o scaricabile integralmente da:
www.emiliaromagnasociale.it



4.4 I minori vittime di violenze sessuali

Come è già stato sottolineato nel precedente Rapporto sui servizi e sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Emilia-Romagna, i dati disponibili sulle violenze sessuali sui minori non consentono una reale e piena visione del fenomeno, sia per la percentuale dei 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 rilevate⁶⁵.

I dati in seguito riportati riguardano bambini/e o ragazzi/e che sono presi in carico dai servizi e per i quali è stato aperto apposito fascicolo per sospetta violenza, sulla base almeno di una prima valutazione circa l'attendibilità della violenza stessa. Non sono quindi incluse quelle segnalazioni di presunta violenza che non hanno comportato una presa in carico da parte del servizio; sono invece compresi quei casi che, pur assunti in carico dal servizio, sono stati archiviati dall'autorità giudiziaria o per i quali è stata stabilita la non sussistenza del reato.

Tali dati sono piuttosto esaustivi della presa in carico dei servizi rispetto al fenomeno indagato poiché il numero dei servizi territoriali che nel 2004 e 2005 non ha assolto al debito informativo è molto limitato⁶⁶.

La tavola 34 riporta il numero assoluto dei bambini e dei ragazzi vittime di violenze sessuali presi in carico negli anni 2003–2005 e le relative percentuali sul numero complessivo regionale.

Nel 2004 il maggior numero di nuovi minorenni in carico ha gravato sulla provincia di Bologna, con 29 casi, pari al 22,8% del totale, ben distanziati dalle altre realtà territoriali tutte contenute tra i 16 e gli 11 casi (Parma e Forlì-Cesena 16 casi; Ravenna 15; Modena 14; Rimini 13; Ferrara 12; Reggio Emilia 11); anomala la situazione di Piacenza che si presenta con un solo caso; tale anomalia persiste anche nel 2005 (soli 3 casi) e nella sequenza storica degli anni precedenti.

Nel 2005, invece, il maggior numero di nuovi casi di minori vittime di violenza sessuale spetta a Forlì-Cesena (26 casi, pari al 19% dei casi su base regionale) e, a seguire, a Parma (24 casi, pari al 17,5%), con un incremento dal 2004 rispettivamente di dieci e di otto unità.

Sulla scorta dei dati disponibili e considerando che alcuni servizi possono avere inserito correttamente tutti i dati solo nell'ultimo anno indagato, la situazione complessiva nell'arco temporale preso in esame è piuttosto stabile e il numero dei minorenni vittime non supera le 140 unità annue⁶⁷.

⁶⁵ Si prendano ad esempio le statistiche dell'Istat sulla criminalità, quelle del Ministero dell'Interno, le indagini multiscopo...

⁶⁶ I servizi che non hanno assolto al debito informativo sono sempre indicati nelle note di riferimento alle singole tavole.

⁶⁷ Nel 2003 non ha assolto al debito informativo il Distretto di Castelfranco Emilia (MO).



Variazioni più evidenti sono rilevabili a livello delle singole aree provinciali. La fluttuazione dei dati può essere dovuta sia alle caratteristiche del fenomeno, sia alla capacità dei servizi e delle comunità di porre una maggiore attenzione ai sintomi e al contesto di vita dei minori vittime di violenze sessuali, sia, come già sottolineato, ad una più completa rilevazione.

Tavola 34 – Utenti nuovi presi in carico dai servizi sociali per violenze sessuali. Anni 2003-2005

Provincia	2003		2004		2005	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Piacenza	0	0,0	1	0,8	3	2,2
Parma	17	13,3	16	12,6	24	17,5
Reggio Emilia	12	9,4	11	8,7	19	13,9
Modena	21	16,4	14	11,0	12	8,8
Bologna	27	21,1	29	22,8	19	13,9
Ferrara	8	6,3	12	9,4	10	7,3
Ravenna	21	16,4	15	11,8	14	10,2
Forlì-Cesena	12	9,4	16	12,6	26	19,0
Rimini	10	7,8	13	10,2	10	7,3
Regione Emilia-Romagna	128	100,0	127	100,0	137	100,0

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

L'incidenza dei minorenni vittime di violenza sessuale (tavola 35) negli ultimi tre anni si è andata stabilizzando, attestandosi tra i 2,2 e i 2,1 minorenni su diecimila residenti; negli ultimi cinque anni solo nel 2002 si è attestata al di sotto della soglia di 2 minorenni su diecimila. Sensibili oscillazioni invece si verificano sulle singole aree provinciali, anche per effetto delle variazioni dei numeri assoluti di cui si è detto sopra (tavola 34).

Il dato evidenziato dalle tavole 34 e 35 consente di misurare il carico di lavoro dei servizi impegnati nella prima presa in carico dei bambini e ragazzi vittime di violenza (servizi di pronta accoglienza e per le emergenze ecc.); può altresì orientare una valutazione, anche se con la dovuta cautela, sull'incisività della rete dei servizi nel far emergere ed intercettare i segnali di disagio delle vittime per poi prenderli in carico. Resta fermo che, laddove il dato è costantemente sottodimensionato, occorre condurre una più attenta valutazione sulle cause. Sarebbe comunque errato leggere questo dato come sintomatico di una carenza di sforzi volti al rafforzamento della rete interistituzionale di prevenzione e presa in carico di bambini e ragazzi vittime di violenza; infatti la programmazione, nell'am-



bito della tutela dei minori, di iniziative, piani e progettualità formative, informative ed organizzative manifesta i propri esiti nel medio-lungo periodo.

Tavola 35 – Nuovi casi in carico ai servizi sociali per violenza sessuale/abitanti minorenni (rapporto per 10.000 abitanti). Anni 2003-2005

Provincia	2003	2004	2005
Piacenza	0,0	0,3	0,76
Parma	2,9	2,8	3,98
Reggio Emilia	1,5	1,4	2,29
Modena	2,0	1,4	1,13
Bologna	2,1	2,3	1,42
Ferrara	1,9	3,0	2,37
Ravenna	4,2	3,1	2,72
Forlì-Cesena	2,2	3,0	4,65
Rimini	2,2	2,9	2,16
Regione Emilia-Romagna	2,1	2,2	2,2

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

Nella tavola 36 viene riportato, per gli anni 2003–2005, il dato inerente il numero complessivo dei bambini e ragazzi in carico ai servizi per violenza sessuale (formato dalla somma dei minorenni in carico dagli anni precedenti e dei nuovi casi). Il dato consente di misurare l'onere complessivo della presa in carico dei ragazzi vittime di violenza sessuale che grava sui servizi dei diversi ambiti territoriali.

Sulla base dei dati in possesso⁶⁸, il numero complessivo regionale è andato via via aumentando: nel 2004 del 16,7% rispetto all'anno precedente, nel 2005 del 21,8% (anche in questo caso tuttavia il dato del 2003 e del 2005 vanno letti con cautela e possono essere sottostimati). Dalla tavola emerge come Modena sia costantemente al primo posto per numero assoluto di minorenni in carico per violenze sessuali; negli ultimi cinque anni, infatti, i servizi di Modena hanno avuto in carico una quota costantemente superiore al 20% del numero complessivo regionale di bambini e ragazzi vittime.

Le altre province, nel triennio 2003-2005, si attestano tra il 7,7% (Reggio Emilia – 2003) e il 16,5% (Bologna – 2004).

⁶⁸ Va precisato che, nel 2003 e nel 2005, non ha assolto al debito informativo il Consorzio servizi sociali di Imola (BO).



Tavola 36 – Minorenni in carico ai servizi sociali per violenza sessuale. Anni 2003-2005

Provincia	casi totali in carico nel 2003		casi totali in carico nel 2004		casi totali in carico nel 2005	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Piacenza	6	1,5	10	2,2	8	1,4
Parma	47	12,1	47	10,3	88	15,9
Reggio Emilia	30	7,7	39	8,6	51	9,2
Modena	89	22,8	97	21,3	121	21,8
Bologna	59	15,1	75	16,5	78	14,1
Ferrara	34	8,7	42	9,2	50	9,0
Ravenna	42	10,8	52	11,4	53	9,6
Forlì-Cesena	39	10	52	11,4	66	11,9
Rimini	44	11,3	41	9,0	39	7,0
Regione Emilia-Romagna	390	100,0	455	100,0	554	100,0

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

Nella tavola 37 vengono presentati i dati relativi all'incidenza dei minorenni in carico ai servizi rapportati su 10.000 bambini o ragazzi residenti. Anche in questo caso è evidente l'andamento fluttuante di diverse province. L'aumento della presa in carico è rispecchiato in modo sostanziale da pressoché tutte le province.

Tavola 37 – Casi di violenza sessuale in carico nell'anno ai servizi sociali/abitanti minorenni (rapporto per 10.000 abitanti). Anni 2003-2005

Provincia	2003	2004	2005
Piacenza	1,6	2,6	2,0
Parma	8	8,0	14,6
Reggio Emilia	3,8	4,9	6,1
Modena	8,5	9,3	11,4
Bologna	4,5	5,7	5,8
Ferrara	8,1	10,2	11,8
Ravenna	8,5	10,4	10,3
Forlì-Cesena	7,1	9,5	11,8
Rimini	9,6	9,1	8,4
Regione Emilia-Romagna	6,5	7,6	8,9

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



Tale andamento risente sicuramente di due fattori: innanzitutto della durata del percorso di presa in carico del minorenne vittima di violenza sessuale, che comporta tempi di riparazione di media o lunga durata (e comunque di diversi anni); in secondo luogo l'assommarsi di nuovi casi di anno in anno non viene compensato dalle dimissioni. Come evidenzia la tavola 39, a fronte di 50 minorenni dimessi nel 2004, i nuovi casi sono stati 127 (vedi tavola 34), mentre nel 2005, a fronte di 81 dimessi, sono stati assunti in carico 137 minorenni.

Tavola 38 – Casi di violenza sessuale in carico al 31/12⁶⁹

anno	2003	2004	2005
Regione Emilia-Romagna	340	405	473
variazione annuale %	-	19,1	16,8

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

Tavola 39 – Casi di violenza sessuale dimessi nell'anno⁷⁰

anno	2003	2004	2005
Regione Emilia-Romagna	50	50	81
variazione annua %	-	0,0	62,0
% dimessi sui casi in carico nell'anno	12,8	11,0	14,6

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

Tavola 40 – Casi di violenza sessuale in carico nell'anno (dimessi + in carico al 31/12)⁷¹

anno	2003	2004	2005
Regione Emilia-Romagna	390	455	554
variazione annuale %	-	16,7	21,8

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

⁶⁹ Nel 2003 e nel 2005 non ha assolto il debito informativo il Consorzio servizi sociali di Imola (BO) che, al 31 dicembre 2004, presentava 13 casi in carico.

⁷⁰ Nel 2004 non ha assolto il debito informativo il Distretto di Castelfranco Emilia (MO).

⁷¹ Vedi nota precedente.