

Editoriale

Il superamento degli istituti nella lunga marcia per l'attuazione dei diritti dei minori

di Pasquale Andria*

1. La conclusione di una stagione dell'assistenza

Nella lunga marcia per l'attuazione dei diritti dei minori la data del 31 dicembre 2006, indicata dalla legge n. 149/2001 di riforma dell'adozione come termine ultimo per il "superamento" degli istituti educativo-assistenziali, ha finito con l'assumere una valenza affatto particolare.

La chiusura di queste strutture di accoglienza per bambini e adolescenti in difficoltà - con particolari caratteristiche strutturali, organizzative e educative, ormai concordemente ritenute in contrasto con i fondamentali bisogni e le esigenze relazionali dei minori - o, meglio, di quelle tra esse che erano sopravvissute alla politica della "deistituzionalizzazione" iniziata nel nostro Paese sul finire degli anni sessanta dello scorso secolo, si è caricata di un significato simbolico: nell'immaginario di larghi settori dell'opinione pubblica, e anche di quella degli addetti ai lavori, essa avrebbe dovuto segnare la conclusione di una plurisecolare stagione dell'assistenza e dell'intervento sul disagio come fenomeno "anomalo" che la società "normale" tende ad espellere e a confinare in luoghi separati, in cui ne sia possibile il controllo e la normalizzazione, essendo l'abbandono considerato condizione predisponente per future potenziali devianze.

La genesi di questa vicenda caratterizza in fondo tutte le varie tipologie di interventi sulle condizioni riconducibili nella categoria della diversità personale e sociale, non esclusa quella dei minori in difficoltà legate soprattutto a situazioni di disagio familiare, per i quali gli antichi orfanotrofi hanno sempre sommato in sé le funzioni di un'assistenza ispirata a motivazioni umanitarie e solidaristiche eticamente sostenute con obiettivi di "contenimento" e di controllo, primariamente inquadrabili nell'ottica della difesa sociale e della tutela dell'ordine pubblico. Ne è testimonianza eloquente l'inserimento, nel regolamento del 1940 al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, delle

* Presidente del Tribunale per i minorenni di Potenza.

disposizioni relativi ai “fanciulli in stato di abbandono materiale e morale” nel titolo relativo alle “persone pericolose per la società”.

2. L'accoglienza di minori in strutture residenziali continua

Era perciò inevitabile che alla scelta operata dal legislatore del 2001 venisse attribuita una rilevanza quasi “epocale”, tanto più che essa si propone di dare una risposta all’attuazione del diritto alla famiglia che - nel frattempo - si è andato definendo lungo il corso della stagione dei diritti e della declinazione come tale dei bisogni primari dei soggetti in età evolutiva.

Appaiono perciò ampiamente giustificate le attese e le aspettative diffusamente riposte in questa scadenza e alimentate anche dalla lunga moratoria durata oltre cinque anni.

Nella trasposizione mediatica dell’evento, tuttavia, non è stato sufficientemente chiarito che la chiusura degli istituti non avrebbe determinato la fine delle forme di accoglienza per i minori in strutture residenziali, né avrebbe potuto essere diversamente, molte e variegate essendo le situazioni di difficoltà che richiedono pluralità di risposte, non improntate a modelli unici e tassativi. Conseguentemente, si è omesso di informare che gli istituti, nel frattempo notevolmente diminuiti di numero e con una presenza complessiva di ospiti calcolata da ultimo intorno alle 500 unità sull’intero territorio nazionale, si sarebbero potuti legittimamente trasformare (o, come si è detto, “riconvertire”) in “comunità di tipo familiare”: locuzione generica e onnicomprensiva, adoperata dalla legge per indicare tutti quei moduli caratterizzati da “organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia”.

Molte strutture tradizionali hanno avviato e compiuto nel corso degli ultimi anni la transizione al nuovo assetto tipologico previsto dalla legge, secondo parametri invero molto incerti e spesso generici e - accanto a quelle frutto della “riconversione”- nuove iniziative sono ovunque sorte per dar vita a case famiglia, comunità alloggio, gruppi appartamenti e quant’altro la creatività lessicale abbia saputo escogitare con una corrispondenza non sempre adeguata alla natura effettiva dell’offerta proposta. Il progetto di una “definitiva” e significativa attuazione del diritto alla famiglia (una famiglia per ogni minore, s’era detto, peraltro un po’ retoricamente e illuministicamente...) in realtà non s’è compiuto se non in modo molto contenuto rispetto a quanto s’era già realizzato negli ultimi trent’anni.

La scadenza del 31 dicembre 2006 è stata formalmente rispettata e - malgrado le voci ricorrenti alla vigilia - non vi sono state proroghe, ma ciò non vuol dire che i problemi siano risolti. Chi confronti i dati diffusi dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza nell’anno

appena terminato e li raffronti con quelli in precedenza disponibili presso la stessa fonte, vedrà che - al 31 dicembre 2005 - vi erano circa 27.000 minori fuori famiglia (in realtà presuntivamente calcolati in circa 30.000, tenuto conto che non erano affluiti i dati da parte di qualche Regione), dei quali 13.000 (ma di fatto 14.000/15.000) in affidamento provvisorio, 14.000 in comunità (in realtà 16.000/18.000) e 801 in istituto contro i 2.633 censiti nel giugno 2003.

Al 30 novembre 2006 (non sono allo stato disponibili dati successivi al 31 dicembre) erano ancora aperti 55 istituti ospitanti 515 minori (in gran parte adolescenti). Per lo più gli istituti risultavano localizzati al Sud, ma pare che dieci di essi non avessero ospiti.

Pur non essendovi dati aggiornati sulle presenze in strutture comunitarie, sembra abbastanza evidente che negli ultimi anni si è riscontrato un trend abbastanza costante del numero di minori fuori famiglia, ospitati nelle predette strutture.

Considerato i fisiologici flussi di uscita (ad esempio per maggiore età), non compensati da nuovi ingressi anche per via del divieto di istituzionalizzazione, già operante, per i minori della fascia 0-6 anni, la riduzione della popolazione istituzionalizzata è di fatto “bilanciata” dai collocamenti in affidamento familiare, ma anche, in larga e prevalente misura, in strutture comunitarie. Vi è stato certamente un trasferimento consistente di ospiti dagli istituti alle comunità, che hanno, in una certa significativa misura, rimpiazzato gli istituti, beneficiando dell’autorizzazione provvisoria rilasciata dai comuni in attesa della disciplina regionale che, in alcuni casi, è mancata del tutto e, in altri, è stata adottata in modo scarsamente puntuale e circostanziato, riscontrandosi spesso un’insufficiente attività normativa regionale rispetto a quanto previsto dalla legge quadro n. 32/2000 per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

3. I limiti e le inadempienze

Vanno quindi rilevati i limiti dell’intera operazione e le inadempienze in cui si è incorsi a vari livelli non tanto per il gusto della denuncia, ma soprattutto allo scopo di individuare i punti di debolezza su cui intervenire.

Il primo limite è forse quello di aver previsto l’inappellabile chiusura alla data indicata. Questo è, per così dire, l’aspetto “illuministico” della riforma, che non tiene conto di alcune situazioni particolari riguardanti minori di età più avanzata e soprattutto minori stranieri non accompagnati, che potrebbero trarre da uno sradicamento improvviso dalle strutture che li hanno ospitati per un certo periodo di tempo motivo di destabilizzazione e di disorientamento. Visto che, per le numerose inadempienze, non si è provveduto tempestivamente a queste

situazioni, soltanto per esse, opportunamente verificate, sarebbe stato forse più conveniente prevedere una prorogatio invece che incentivare, quale effetto indiretto della mancata proroga, il lifting istituzionale, che solo apparentemente risolve il problema, ma nella realtà lo rimuove e quindi rischia di pregiudicarne la vera soluzione nell'immediato futuro.

Il secondo limite, senza del quale non si darebbe il primo, è legato alle inadempienze registratesi negli ultimi cinque anni.

Tenuto conto che un certo numero di ospiti sono minori adottabili piuttosto grandi o portatori di particolari problematiche, non è stata irrilevante la mancata attivazione, ad opera del ministro della giustizia, della banca dati prevista dall'art. 40 della legge 28 marzo 2001, n. 149 di riforma dell'adozione.

Non può poi sottacersi la già cennata inadempienza delle Regioni nella determinazione degli standard che avrebbero dovuto essere fissati, secondo le disposizioni contenute nell'art. 2 comma 5 legge adoz. entro il dicembre 2002 e che spesso o sono mancati del tutto o sono arrivati in clamoroso ritardo.

Vi sono stati diffuse insufficienze da parte dei servizi che sovente tendono a considerare risolto il problema del minore quando ne hanno disposto o ottenuto dal tribunale per i minorenni il collocamento in ambiente extrafamiliare, tralasciando di predisporre un progetto adeguato per la fase successiva a tale rimedio che, per sua natura, non può che essere temporaneo.

Vi è stata anche una evidente inadeguatezza nell'esercizio del potere ispettivo assegnato dalla legge adoz (art. 9) ai procuratori della Repubblica presso i tribunali per i minorenni. A parte l'infelice e carente formulazione della norma che, almeno nella sua dizione letterale, sembra escludere le comunità dalle ispezioni, limitate ai soli istituti, certo non ha giovato, e non ha realizzato quel salto di qualità che ci si sarebbe atteso rispetto al tempo in cui le ispezioni erano demandate ai giudici tutelari, la pratica troppo diffusa delle visite ispettive delegate alla polizia giudiziaria: dunque spesso a personale privo di un'effettiva specializzazione per la rilevazione di situazioni di abbandono da approfondire anche mediante opportuni colloqui con gli ospiti.

È forse anche mancata un'adeguata gestione dei casi di minori segnalati ai tribunali per i minorenni e collocati in strutture residenziali spesso su disposizione del giudice e un efficace raccordo con i servizi per la programmazione della fase successiva alla dimissione.

Conseguentemente, malgrado i grandi e innegabili passi avanti che si sono compiuti negli ultimi decenni, sembrerebbe che, nella fase finale, a ridosso della scadenza, per responsabilità mai come in questo caso diffuse, sia mancata la spinta decisiva. La stessa diminuzione progressiva del numero degli istituti e dei minori in essi ospitati è stata probabilmente dovuta più che altro a una dinamica "spontanea" e, dove ciò non è bastato, non vi è stato un reale impegno volto a

realizzare la scelta legislativa espressa finalmente in occasione della riforma dell’adozione e dell’affidamento attuata nel 2001 con la legge n. 149.

4. La riverifica di tutte le collocazioni eterofamiliari

Occorre allora, in primo luogo, riverificare e seriamente approfondire, in questa fase immediatamente successiva alla “chiusura”, tutte le situazioni all’interno delle comunità, che non possono essere un approdo definitivo: questo compete ai tribunali per i minorenni, alle procure della Repubblica e ai servizi, ciascuno per la propria parte. Non può infatti ritenersi risolto il problema quando si sia collocato il minore in uno dei luoghi alternativi ai vecchi istituti.

Bisognerà, conseguentemente, in tutti i casi in cui è possibile, propiziare i rientri con adeguati sostegni alle famiglie. Affinché questo obiettivo possa essere centrato si impone una più precisa definizione, e in qualche modo la tipizzazione degli interventi da attuarsi dalle Regioni. Analogamente a quanto è previsto dall’art. 2, comma 5 legge adoz. per la definizione dei servizi e dell’assistenza che devono essere forniti dalle comunità di tipo familiare, dovrebbe infatti essere demandata al livello regionale l’attività normativa e di indirizzo anche per l’attuazione dell’art. 1, comma 3 legge adoz. per il sostegno dei nuclei familiari a rischio ai fini di prevenire l’abbandono, in assenza della quale l’erogazione dei servizi a carico degli enti locali resta confinata in un’indicazione troppo generica, che ne determina una sostanziale inesigibilità.

Andrà certamente potenziato l’affidamento familiare e soprattutto dovranno esserne riqualificate le modalità esecutive secondo una più compiuta progettualità (l’affido deve essere sostenuto da un progetto, che spesso manca del tutto), nonché un più organico coinvolgimento delle risorse del volontariato sociale.

Strettamente connesso con l’esigenza di dare un seguito coerente al superamento degli istituti, se lo si voglia concepire come una tappa importante per l’attuazione del diritto alla famiglia, è il tema di una necessaria revisione e integrazione della normativa sull’adozione. Probabilmente occorrerebbe intervenire soprattutto sull’art. 44 legge adoz. che opportunamente consente un’adozione sganciata dalle condizioni di cui all’art. 7 comma 1, ridefinendo le ipotesi da ricomprendersi nella lettera d) e sostituendo la locuzione “quando vi sia la constatata impossibilità di affidamento preadottivo”, molto impropria e incerta, con una formulazione più articolata e flessibile. Vanno espressamente tenuti presenti i rapporti pregressi consolidatisi soprattutto a seguito di affidamenti lunghi, che potrebbero in tal modo sfociare più facilmente in soluzioni meno precarie e dare origine a uno status più definito, nonché l’età

dell'adottando e la rilevanza e significatività delle sue relazioni con la famiglia di origine.

Sarebbe anche opportuno una revisione della formulazione dell'art. 44, lettera c) legge adoz. per facilitare l'adozione dei minori che versano nelle condizioni di handicap di cui all'art. 3, comma 1 legge 5 febbraio 1992 n. 104, in particolare eliminando il riferimento alla condizione orfanile.

L'introduzione di una norma simile a quella dell'art. 79 legge adoz., prevista in via transitoria a suo tempo, consentirebbe l'eventuale conversione dell'adozione in casi particolari nell'adozione piena.

Rispetto a questi obiettivi - oltre alla necessaria riforma - potrebbe essere di grande aiuto uno strumento come quello della banca dati, già prevista dall'art. 40 della legge n. 149/2001 e tuttora inattuato¹.

5. Tre problemi specifici

Tre problemi meriterebbero ancora di essere segnalati.

Uno è quello dei minori stranieri non accompagnati che sono largamente presenti nelle strutture residenziali, in qualche zona del Paese costituendo oltre la metà del totale. È evidente che occorrerà predisporre dei progetti specifici in loro favore, tenendo conto che la loro permanenza in ambienti comunitari è - per molte e complesse ragioni - in genere destinata a essere di lunga durata e non c'è dubbio che - all'interno delle strutture che li ospitano - andranno tra l'altro previste figure professionali particolari (ad esempio mediatori culturali) che facilitino l'integrazione anche con l'ambiente esterno, senza di che prevarrà per loro la logica della mera assistenza custodialistica, giustamente ormai superata per i minori italiani.

Un altro versante su cui portare l'attenzione - e valutare interventi adeguati - è quello degli adolescenti a rischio di devianza ovvero portatori di problematiche psico-patologiche o comunque non gestibili in ambiente familiare. La definizione delle tipologie di strutture residenziali da parte delle Regioni dovrebbe tener conto della particolarità dei bisogni e essere maggiormente indirizzata a favorire una pluralità di offerte secondo progetti educativi meno aspecifici e indifferenziati, non essendo sufficiente la classificazione solo in ragione dell'età o del genere.

Va infine tenuto presente il problema degli ultradiciottenni in uscita, che vanno sostenuti e accompagnati con idonei progetti verso l'autonomia.

¹ Con D.M. 24 febbraio 2004, n. 91, è stato emanato il Regolamento relativo alle modalità di attuazione e di organizzazione di detta banca dati, senza che poi i principi generali e le modalità di tenuta ivi disciplinati abbiano trovato attuazione.

6. Attivare dinamiche e prassi virtuose

In conclusione, sarebbe un errore intendere la data del 31 dicembre 2006 come un punto di arrivo: essa in realtà deve costituire l'avvio per una ripartenza verso una fase ulteriore della politica dei servizi ai minori e alle famiglie nella quale non si riproducano, in breve tempo e sotto altra forma, i mali e gli inconvenienti del passato e si possa concretamente evitare il rischio di cronicizzare soluzioni che tendenzialmente devono considerarsi del tutto temporanee.

La riqualificazione dei servizi, e quindi un maggiore investimento in questa direzione, assume una rilevanza strategica assolutamente decisiva, consentendo di realizzare, in primo luogo, efficaci e, al tempo stesso, flessibili interventi di educazione e di sostegno alla genitorialità anche mediante un adeguato potenziamento della mediazione familiare.

Bisognerà, ancora, pensare ad affidamenti familiari rispondenti a strategie e progetti più articolati; a forme di adozione che valorizzino gli spunti già presenti nella legislazione attuale e ne esplicitino le potenzialità applicative anche previa riformulazione di alcune norme; a una riconversione convincente delle strutture residenziali, realizzata nella novità qualitativa dei progetti e dei rapporti al loro interno, oltre che nella loro differenziazione e specificazione; a un assiduo monitoraggio delle situazioni dei loro ospiti in funzione di dimissioni tempestive che dovranno essere in molti casi assistite e sostenute: tutto ciò nel quadro di un'armonica correlazione tra legislazione statale e regionale e contando su più congrui trasferimenti di risorse agli enti locali per la gestione dei servizi.

È un'agenda complessa e articolata, da cui dipende la possibilità di utilizzare l'operazione del superamento degli istituti - altrimenti solo "simbolica" - come occasione per attivare dinamiche e prassi virtuose.