

4. GLI AFFIDAMENTI FAMILIARI E LE ADOZIONI.

Gli affidamenti familiari e le adozioni, come è noto, sono disciplinati dalla legge 4 maggio 1983 n.184, modificata di recente con la legge 28/372001 n.149. Essi sono espressione di una capacità della comunità di sostituirsi a momentanee difficoltà o impedimenti definitivi della famiglia originaria ad assolvere ai suoi compiti. Sono al contempo indicatori di situazioni di debolezza della famiglia o di crisi della stessa, rispetto alla quale i servizi hanno un ruolo importante e delicato, quale quello di garantire la crescita sana del minore in un ambiente familiare idoneo.

Diversi aspetti dei temi in argomento non rientrano in questa trattazione come lo studio sulla durata degli affidamenti, sui tempi di attesa per i minori dichiarati adottabili, sugli esiti e i risultati degli affidamenti e delle adozioni, sulle modalità di collaborazione tra la giustizia minorile e le altre amministrazioni pubbliche interessate alla gestione di queste problematiche.

In questa sede si delimita l'analisi ai provvedimenti di affidamento familiare e a quelli che principalmente ne sono il presupposto, quali l'allontanamento dei minori dalla famiglia, la limitazione e la decadenza dalla potestà dei genitori.

Per quanto riguarda le adozioni l'approfondimento riguarda le domande presentate, i minori dichiarati adottabili, i provvedimenti di adozione nazionale e internazionale. Ogni aspetto è trattato con riferimento ai dati forniti dai Tribunali per i minorenni di Cagliari e Sassari relativi al triennio 1996-1998.

4.1 Gli affidamenti familiari e i provvedimenti che ne motivano la decisione: allontanamento dei minori dalla famiglia, limitazione o decadenza dalla potestà dei genitori.

Nel triennio 1996-1998, gli affidamenti familiari decisi dai Tribunali per i minorenni di Cagliari e Sassari sono nel complesso 207, con una media annuale di 69 (tabella 4.1).

Questi provvedimenti, originati dall'assenza di un ambiente familiare idoneo ad assicurare il mantenimento, l'educazione e l'istruzione del minori (art. 2 della legge 4/5/1983 n. 184), costituiscono una parte rilevante degli affidamenti familiari in carico ai Comuni, ai quali si sommano quelli disposti dagli stessi Comuni, in conseguenza di problematiche situazioni familiari, dei quali si tratterà nel capitolo 10.

Il maggior numero di provvedimenti viene adottato dal Tribunale per i minorenni di Sassari (56,5%) e la parte restante da quello di Cagliari (43,5%).

Tabella 4.1 Affidamenti familiari a seconda del Tribunale che li ha adottati. Anni 1996-1998.

Tribunale	1996		1997		1998		TOTALE Triennio 96-98		Media annuale
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	
Cagliari	31	41,3	23	35,9	36	52,9	90	43,5	30
Sassari	44	58,7	41	64,1	32	47,1	117	56,5	39
Totale	75	100,0	64	100,0	68	100,0	207	100,0	69

Fonte: Tribunali per i Minorenni di Cagliari e Sassari, anno 1999.

Si osserva tuttavia che nel 1998, a differenza del 1996, il Tribunale per i minorenni di Cagliari incrementa il numero degli affidamenti (+5), mentre il Tribunale di Sassari nello stesso periodo registra un calo (-12).

In relazione alla residenza dei minori, il maggior numero di affidamenti si verifica nei territori di competenza del Tribunale di Sassari e di Cagliari (rispettivamente 29% e 25,6%). Negli altri territori si concentrano percentuali inferiori di minori affidati (tabella 4.2).

Tabella 4.2 Affidamenti familiari, secondo il Tribunale di residenza. Anni 1996-1998.

Residenza secondo il Tribunale	1996	1997	1998	TOTALE Triennio 96-98	
				v.a.	%
Nuoro	12	9	10	31	15,0
Tempio P.	11	8	7	26	12,6
Sassari	21	24	15	60	29,0
Lanusei	3	1	5	9	4,3
Oristano (e zona Macomer)	10	7	11	28	13,5
Cagliari	18	15	20	53	25,6
Totale	75	64	68	207	100,0

Fonte: Tribunali per i Minorenni di Cagliari e Sassari, anno 1999.

Si prendono ora in esame i provvedimenti di allontanamento dei minori dalla famiglia, di limitazione e di decadenza dalla potestà dei genitori, che il più delle volte impongono il ricorso agli affidamenti familiari.

Gli allontanamenti dei minori dalla famiglia, nel triennio 1996-98, sono 190 (tabella 4.3) con una media annua di 63 casi.

Tabella 4.3 Provvedimenti di allontanamento dei minori dalla famiglia, secondo il Tribunale di residenza. Anni 1996-1998.

Residenza secondo il Tribunale	1996	1997	1998	TOTALE Triennio 96/98	
				v.a.	%
Nuoro	3	7	8	18	9,5
Tempio	5	5	8	18	9,5
Sassari	9	8	14	31	16,3
Lanusei	9	14	7	30	15,8
Oristano (e zona Macomer)	7	17	10	34	17,9
Cagliari	22	21	16	59	31,1
Totale	55	72	63	190	100,00

Fonte: Tribunali per i Minorenni di Cagliari e Sassari, anno 1999.

Sul piano territoriale, il maggior numero di allontanamenti riguarda minori che risiedono nell'ambito di competenza del Tribunale di Cagliari (31,1% del totale), di Oristano, che comprende anche la zona di Macomer, (17,9%), di Sassari (16,3%) e di Lanusei (15,8%). Gli altri ambiti territoriali sono interessati a percentuali inferiori al 10%.

I provvedimenti limitativi o sospensivi della potestà dei genitori sui figli sono molto numerosi. Nel triennio 1996-98 si registrano 1.105 provvedimenti (tabella 4.4). Occorre tuttavia rilevare che nel 1998, rispetto al 1996, si ha una drastica riduzione del numero dei provvedimenti (-217), mentre rispetto al 1997 si registra un nuovo incremento (+72). Un arco temporale più ampio potrà quindi segnalare l'esistenza di una tendenza al decremento, all'aumento o alla stabilità del fenomeno.

Il maggior numero di provvedimenti (58,6%) interessa genitori residenti nel territorio di competenza del Tribunale di Cagliari. Numerosi sono anche quelli rivolti a genitori residenti nel territorio di competenza del Tribunale di Oristano, che comprende anche la zona di Macomer, (23,6%) e di Lanusei (12,4%).

Tabella 4.4 Provvedimenti limitativi della potestà sui figli, a seconda del Tribunale di residenza. Anni 1996-1998.

Residenza secondo il Tribunale	1996	1997	1998	TOTALE Triennio 96/98	
				v.a.	%
Nuoro	3	8	5	16	1,5
Tempio	2	4	5	11	1,0
Sassari	13	9	10	32	2,9
Lanusei	98	21	18	137	12,4
Oristano (e zona Macomer)	120	73	68	261	23,6
Cagliari	301	133	214	648	58,6
Totale	537	248	320	1.105	100,00

Fonte: Tribunali per i Minorenni di Cagliari e Sassari, anno 1999.

I provvedimenti di decadenza della potestà sui figli assommano nel triennio in esame a 111, con una media annuale di 37 (tabella 4.5).

Tabella 4.5 Provvedimenti di decadenza della potestà sui figli, secondo il Tribunale di residenza. Anni 1996-1998.

Residenza secondo il Tribunale	1996	1997	1998	TOTALE Triennio 96/98	
				v.a.	%
Nuoro	1	3	1	5	4,5
Tempio	1	2	3	6	5,4
Sassari	3	3	6	12	10,8
Lanusei	2	-	3	5	4,5
Oristano (e zona Macomer)	10	7	8	25	22,5
Cagliari	20	17	21	58	52,3
Totale	37	32	42	111	100,00

Fonte: Tribunali per i Minorenni di Cagliari e Sassari, anno 1999.

La variazione tra il 1996 e il 1998 è di 5 provvedimenti in più. Il maggior numero di questi interessa genitori residenti nel territorio di competenza del Tribunale di Cagliari (52,3%) e di Oristano, che comprende anche la zona di Macomer, (22,5%). Il minor numero di provvedimenti si riscontra nel territorio di competenza del Tribunale di Nuoro e di Lanusei (rispettivamente 4,5%).

4.2 Le adozioni nazionali e internazionali.

Nel triennio 1996-1998, i minori italiani dichiarati adottabili sono complessivamente 130, con una media di 43,3 all'anno (tabella 4.6). Il numero più elevato di dichiarazioni di adottabilità si ha nel 1997 e interessa 56 minori; il numero più basso nel 1998 e interessa 29 minori.

Tabella 4.6 Minori italiani dichiarati in stato di adottabilità, a seconda della conoscenza dei genitori. Anni 1996-1998.

Con genitori	1996		1997		1998		TOTALE Triennio 96-98		Media annuale
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	
Conosciuti	33	73,3	44	78,6	26	89,7	103	79,2	34,3
Sconosciuti	12	26,7	12	21,4	3	10,3	27	20,8	9,0
Totale	45	100,0	56	100,0	29	100,0	130	100,0	43,3

Fonte: Tribunali per i Minorenni di Cagliari e Sassari, anno 1999.

La maggior parte dei minori dichiarati adottabili (il 79,2%) proviene da genitori conosciuti. Non è trascurabile tuttavia il numero di minori dichiarati adottabili di cui non si conoscono i genitori (1 su 5).

Sempre nel triennio 1996-98, il Tribunale per i minorenni di Cagliari, dichiara adottabili 80 minori (il 61,5% del totale); 50 invece il Tribunale di Sassari (tabella 4.7).

Tabella 4.7 Minori dichiarati in stato di adottabilità, secondo il Tribunale. Anni 1996-1998.

Tribunale	1996		1997		1998		TOTALE Triennio 96-98		Media annuale
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	
Cagliari	31	68,8	37	66,1	12	41,4	80	61,5	26,6
Sassari	14	31,2	19	33,9	17	58,6	50	38,5	16,6
Totale	45	100,0	56	100,0	29	100,0	130	100,0	43,3

Fonte: Tribunali per i Minorenni di Cagliari e Sassari, anno 1999.

Diversamente dal biennio 1996-1997 in cui si registra da parte dei due Tribunali un incremento dei minori adottabili, nel corso del 1998 si ha un forte calo delle dichiarazioni di adottabilità da parte del Tribunale di Cagliari e una piccolissima flessione da parte del Tribunale

di Sassari. Occorrerà verificare nel 1999 e negli anni successivi se il citato calo venga confermato o se invece si sia trattato di una fase particolare.

Non avendo informatizzato il dato relativo alla residenza anagrafica dei minori, i due Tribunali hanno messo a disposizione quello relativo all'ambito territoriale del Tribunale di appartenenza. Alla luce di questa ripartizione, nel territorio di competenza del Tribunale di Sassari si ha nel triennio 1996-98 una crescita (anche se contenuta) del numero dei minori dichiarati adottabili, che passano da 8 a 12 (tabella 4.8). Nei territori di competenza dei Tribunali di Nuoro, Oristano e Lanusei invece il fenomeno si mantiene sostanzialmente stabile. Nel 1998 nei territori di competenza dei Tribunali di Tempio e Cagliari si registra una inversione di tendenza rispetto al biennio precedente. Di particolare rilievo è il decremento registrato nel territorio di competenza del Tribunale di Cagliari dove i minori dichiarati adottabili sono 10 nel 1998 rispetto ai 29 del 1996 e ai 33 del 1997.

In termini percentuali, nel triennio considerato, la maggioranza dei minori dichiarati adottabili sono residenti nel territorio di competenza del Tribunale di Cagliari (55,4%), seguono quelli residenti nel territorio di competenza del Tribunale di Sassari (22,3%) e di Tempio (13,1%). I residenti nel territorio di competenza degli altri Tribunali si attestano su percentuali inferiori al 10%.

Tabella 4.8 Minori dichiarati in stato di adottabilità, secondo il Tribunale di residenza. Anni 1996-1998.

Residenza secondo il Tribunale	1996	1997	1998	TOTALE Triennio 96-98 v.a. %		Media annuale
Nuoro	1	2	1	4	3,1	1,3
Tempio P.	5	8	4	17	13,1	5,6
Sassari	8	9	12	29	22,3	9,6
Lanusei	-	1	-	1	0,8	0,3
Oristano (e zona Macomer)	2	3	2	7	5,4	2,3
Cagliari	29	33	10	72	55,4	24
Totale	45	56	29	130	100,0	43,3

Fonte: Tribunali per i Minorenni di Cagliari e Sassari, anno 1999.

Contro i decreti di adottabilità emessi dai Tribunali per i minorenni nel triennio 1996-1998, si contano 25 opposizioni (circa una ogni 5 decreti di adottabilità) (tabella 4.9).

Tabella 4.9 Opposizioni al decreto di adottabilità. Anni 1996-1998.

Stato della procedura	1996		1997		1998		TRIENNIO 1996-98
	Trib. min. Cagliari	Trib. min. Sassari	Trib. min. Cagliari	Trib. min. Sassari	Trib. min. Cagliari	Trib. min. Sassari	
Pendenti ad inizio anno	3	1	5	2	2	2	15
Sopravvenute	9	2	2	2	6	4	25
Accolte	2	0	0	0	0	1	3
Respinte	10	1	7	2	6	2	28
Opposiz. sopravv. in % su dichiaraz. adottabilità	29,0	14,3	5,4	10,5	50,0	23,5	19,2
% opposizioni accolte su sopravvenute	22,2	0	0	0	0	25,0	12,0

Fonte: Tribunali per i Minorenni di Cagliari e Sassari, anno 1999.

La percentuale delle opposizioni accolte rispetto a quelle presentate costituisce il 12%. Il quadro presentato documenta la resistenza delle famiglie ad accettare il decreto di adottabilità, ma anche l'insuccesso di gran parte delle loro opposizioni (3 opposizioni accolte su 25 presentate).

Le domande di adozione pervenute ai Tribunali per i minorenni, nel triennio in esame, sono 873, di cui 650 - corrispondenti al 74,4% - relative ad adozioni nazionali e 223 - corrispondenti al 25,6% - ad adozioni internazionali (tabella 4.10).

Tabella 4.10 Domande presentate di disponibilità all'adozione nazionale e di idoneità all'adozione internazionale. Anni 1996-1998.

Richieste di adozione	1996		1997		1998		TOTALE Triennio 96-98		Media annuale
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	
Nazionale	209	71,1	217	74,1	224	78,3	650	74,4	216,7
Internazionale	85	28,9	76	25,9	62	21,7	223	25,6	74,3
Totale	294	100,0	293	100,0	286	100,0	873	100,0	291

Fonte: Tribunali per i Minorenni di Cagliari e Sassari, anno 1999.

Le domande di disponibilità all'adozione nazionale, nel triennio in esame, presentano - per quanto contenuto - un trend positivo: passano da 209 del 1996 a 224 nel 1998. Al contrario, le domande di idoneità per l'adozione internazionale subiscono una flessione: da 85 presentate nel 1996 passano a 62 nel 1998.

Il 69,2% delle domande di disponibilità all'adozione sono inoltrate al Tribunale per i minorenni di Cagliari (tabella 4.11).

Nel 1998, rispetto al 1996, le domande pervenute al Tribunale di Cagliari subiscono una riduzione (meno 24) mentre quelle pervenute al Tribunale di Sassari si incrementano (+ 16).

Tabella 4.11 Domande di disponibilità all'adozione nazionale e di idoneità all'adozione internazionale, presentate a seconda del Tribunale. Anni 1996-1998.

Tribunale	1996		1997		1998		TOTALE Triennio 96-98		Media annuale
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	
Cagliari	209	71,1	210	71,7	185	64,7	604	69,2	201,3
Sassari	85	28,9	83	28,3	101	35,3	269	30,8	89,6
Totale	294	100,0	293	100,0	286	100,0	873	100,0	291

Fonte: Tribunali per i Minorenni di Cagliari e Sassari, anno 1999.

Si prendono ora in esame i decreti di affidamento preadottivo e quelli di adozione definitiva. A fronte delle 873 domande di adozione presentate nel triennio 1996-1998, i decreti di affidamento preadottivo sono 173 e quelli definitivi di adozione 182 (tab. 4.12 e 4.13).

La tabella 4.12 illustra i dati degli affidamenti preadottivi. Si nota che gli affidamenti preadottivi nazionali tra il 1996 e il 1998 seguono un trend positivo mentre quelli internazionali registrano un calo nel 1998 rispetto al biennio precedente. Si nota ancora che gli affidamenti preadottivi nazionali superano di 4 punti percentuale quelli internazionali (52% contro 48%).

Tabella 4.12 Decreti di affidamenti preadottivi nazionali e internazionali. Anni 1996-1998.

Affidamenti preadottivi	1996		1997		1998		Totale 96/98		Media annuale
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	
Nazionali	21	44,7	34	51,5	35	58,3	90	52,0	30
Internazionali	26	55,3	32	48,5	25	41,7	83	48,0	27,6
Totale	47	100,0	66	100,0	60	100,0	173	100,0	57,6

Fonte: Tribunali per i Minorenni di Cagliari e Sassari, anno 1999.

I decreti definitivi di adozione nazionale e internazionale seguono un andamento diverso dagli affidamenti preadottivi, pur essendo assai vicini come numero totale, nel triennio considerato (tabella 4.13). Innanzitutto il numero dei decreti definitivi di adozione internazionale supera quello di adozione nazionale (57,1% contro 42,9); in secondo luogo il picco delle adozioni nazionali si ha nel 1997, con una forte flessione nell'anno successivo, mentre nel caso dei decreti di adozione definitiva internazionale il numero più alto si ha nel 1996 per consolidarsi su dati nettamente inferiori negli anni successivi.

Tabella 4.13 Decreti definitivi di adozione nazionale e internazionale. Anni 1996-1998.

Decreti definitivi di adozione	1996		1997		1998		Totale 96/98		Media annuale
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	
Nazionale	16	26,7	37	55,2	25	45,4	78	42,9	26
Internazionale	44	73,3	30	44,8	30	54,6	104	57,1	34,6
Totale	60	100,0	67	100,0	55	100,0	182	100,0	60,6

Fonte: Tribunali per i Minorenni di Cagliari e Sassari, anno 1999.

I decreti definitivi di adozione in rapporto alle domande presentate nel triennio 1996-98 costituiscono il 20,8% delle stesse domande. In sostanza una su 5 è stata soddisfatta (tabella 4.14).

Tabella 4.14 Numero decreti di adozione per 100 domande presentate. Anni 1996-1998.

Adozioni	1996	1997	1998	Triennio 1996-1998
Nazionali	7,6	17,0	11,1	12,0
Internazionali	51,7	39,5	48,3	46,6
Totale	20,4	22,8	19,2	20,8

Fonte: Tribunali per i Minorenni di Cagliari e Sassari, anno 1999.

Ancora più specificatamente si rileva che i decreti definitivi di adozione nazionale costituiscono il 12% delle corrispondenti domande di adozione nazionale. Quindi 12 domande su 100 vengono accolte. Al contrario, i decreti definitivi di adozione internazionale rappresentano il 46,6% delle domande di adozione internazionale presentate.

Questi dati fanno ritenere che ci sia una maggior probabilità e facilità ad ottenere un decreto di adozione internazionale rispetto ad uno nazionale. In effetti le procedure previste per ottenere i due tipi di adozione contribuiscono a creare opportunità diverse sia per i coniugi che fanno domanda di adozione sia per i minori che vengono adottati. Nel caso dell'adozione nazionale, il decreto preadottivo - che ha la durata di un anno - precede quello definitivo di adozione e riguarda minori italiani che sono dichiarati in stato di adottabilità i quali, come si è visto nella tabella 4.7, nel triennio 1996-98 sono 130, un numero assai limitato. Nel caso invece dell'adozione internazionale il decreto di adozione viene adottato dalle autorità dello stato straniero contestualmente all'affidamento del bambino, la cui scelta viene fatta direttamente dai genitori adottanti tra un numero particolarmente elevato di minori dichiarati adottabili. Il decreto viene poi omologato e diventa definitivo anche per l'Italia, dopo un anno di osservazione e di affidamento preadottivo.

Se si procede ancora nell'analisi e si rapportano i decreti definitivi di adozione nazionale ai minori dichiarati in stato di adottabilità, si rileva che i decreti definitivi di adozione nazionale emessi nel triennio 1996-1998 sono inferiori al numero dei minori dichiarati in stato di adottabilità nello stesso periodo (78 contro 130). Si può supporre quindi che mentre una parte dei minori dichiarati in stato di adottabilità nel triennio considerato viene definitivamente adottata, l'altra parte dei minori dichiarati in stato di adottabilità si trovi in affidamento preadottivo o in affidamento familiare o in istituto.

Esaminando i dati dei decreti di adozione definitiva a seconda del Tribunale di residenza delle coppie, il 56,6% del totale riguarda decreti relativi a coppie residenti nel territorio di appartenenza del Tribunale di Cagliari; il 19,8% del Tribunale di Sassari; il 9,9% del Tribunale di Oristano; il 7,1% del Tribunale di Nuoro (tabella 4.15). Più contenuti come numero sono i decreti a favore di coppie residenti nel territorio di competenza del Tribunale di Tempio e di Lanusei.

Tabella 4.15 Decreti definitivi di adozione nazionale e internazionale, a seconda del Tribunale di residenza. Anni 1996-1998.

Residenza secondo il Tribunale	1996	1997	1998	TOTALE		Media annuale
				Triennio 96-98 v.a.	%	
Nuoro	6	3	4	13	7,1	4,3
Tempio P.	5	1	2	8	4,4	2,6
Sassari	20	7	9	36	19,8	12
Lanusei	-	4	-	4	2,2	1,3
Oristano (e zona Macomer)	9	5	4	18	9,9	6
Cagliari	20	47	36	103	56,6	34,3
Totale	60	67	55	182	100,0	60,6

Fonte: Tribunali per i Minorenni di Cagliari e Sassari, anno 1999.

Si approfondisce ora il dato relativo alla provenienza dei minori stranieri adottati. I minori stranieri interessati al decreto definitivo di adozione internazionale sono nel triennio in esame 88 (tabella 4.16).

Tabella 4.16 Decreti di adozione definitiva di minori stranieri secondo il paese di provenienza. Anni 1996-1998.

Paese di provenienza	1996	1997	1998	TOTALE	
				Triennio 96-98 v.a.	%
Romania	2	1	5	8	9,1
Russia	4	4	4	12	13,6
Messico	1	1	1	3	3,4
Brasile	11	5	11	27	30,7
Guatemala	1	-	4	5	5,7
Colombia	1	2	-	3	3,4
Cile	-	2	-	2	2,3
Bulgaria	9	6	7	22	25,0
India	2	2	-	4	4,5
Vietnam	1	1	-	2	2,3
Totale	32	24	32	88	100,00

Fonte: Tribunali per i Minorenni di Cagliari e Sassari, anno 1999.

42 di essi (corrispondenti al 47,7%) provengono dall'Europa dell'Est (Bulgaria, Russia, Romania); 40 (45,4%) dall'America centro-meridionale (Brasile, Messico, Columbia, Cile); 6 (6,8%) dall'Asia (India, Vietnam).

Riguardo ai paesi di provenienza il maggior numero di minori stranieri adottati proviene dal Brasile (30,7%), dalla Bulgaria (25%), dalla Russia (13,6%) e dalla Romania (9,1%).