

# I MINORI IN STATO DI ABBANDONO. ANALISI DEL FENOMENO E STUDIO DI UNA NUOVA PROSPETTIVA D'INDAGINE\*

*Annamaria Urbano* (Istat – urbano@istat.it)

*Claudia Brunini* (Istat – brunini@istat.it)

*Alessandra Chessa* (Stager Istat da marzo a dicembre 2003)

---

\* Lo studio presentato in questo lavoro è stato realizzato nel corso di un progetto di *stage* Istat 2003 coordinato da Claudia Brunini. Il *paper* è frutto della riflessione e collaborazione degli autori. In particolare la stesura dei paragrafi è da attribuirsi ad Annamaria Urbano per il paragrafo 1, a Claudia Brunini per i paragrafi 4, 5.1, 5.4 e 6, ad Alessandra Chessa per i paragrafi 2, 3, 5.2, 5.3. Gli autori desiderano inoltre ringraziare la d.ssa Magda Brienza e il dott. Di Franco del Tribunale dei minorenni di Roma e la d.ssa Grazia Corradini del Tribunale dei minorenni di Cagliari per la preziosa collaborazione offerta.

### *Sommario*

Il presente contributo, nel descrivere i lavori effettuati in materia di abbandono minorile, rispecchia la progressiva evoluzione delle statistiche giudiziarie del nostro paese da elemento di mera misurazione quantitativa dei fenomeni a strumento di conoscenza anche dei soggetti che ricorrono al sistema.

L'impianto organizzativo dell'indagine prevede due novità rilevanti. La prima riguarda l'estrapolazione delle informazioni e delle notizie riguardanti i minori e la loro famiglia nonché delle varie forme d'intervento messe in atto per recuperare la situazione di disagio, direttamente dal fascicolo del procedimento di adottabilità. Il personale delle cancellerie dei Tribunali dei Minorenni avrà il compito, come un vero e proprio rilevatore, di compilare il questionario attingendo le informazioni dal fascicolo del minore. Il secondo elemento di innovazione è legato alla proposta di utilizzo del sistema informativo di gestione delle cancellerie dei Tribunali dei Minorenni SIGMA, al fine di rendere la consultazione dei fascicoli dei procedimenti esauriti nell'anno di rilevazione il più agevole possibile.

### *Abstract*

The paper aims to describe the matter of abused and neglected children and to report the evolution of the statistics in justice in our country where the interest of knowing the social and demographic aspects is increasing.

The new survey on neglected children has two relevant elements of innovation: the first is that the information and data about children and their families are directly extracted from the dossier, so that the employees of the courts of minor are called to be the interviewers and to fill directly the questionnaire. The second element of innovation is about the proposal to use the computer system for the management of the offices in the courts of minor (SIGMA). If some of the data could be directly extracted from the system, the process of collecting information could be much more efficient.

### *1. Premessa*

L'Istituto nazionale di statistica conduce molteplici rilevazioni statistiche sui fenomeni inerenti la giustizia in Italia. Queste rilevazioni, nel passato, coglievano informazioni di carattere principalmente amministrativo-gestionale, ma già da qualche anno le linee strategiche del Servizio Giustizia si stanno sempre più orientando verso l'impostazione e la realizzazione di indagini sui soggetti (famiglia, minori, autori e vittime di reati, imprese, ecc.) del contenzioso giudiziario, con l'obiettivo di metterne in luce anche le caratteristiche demografiche e sociali.

Uno degli argomenti cruciali, oggetto di nuove indagini e ricerche, è il disagio minorile nei suoi vari aspetti, tema che ha assunto una crescente rilevanza anche a livello normativo. Con particolare riferimento al disagio dei minori collegato all'ambiente familiare e alle relative forme di intervento attivate a tutela dei minori stessi, si è ritenuto opportuno approfondire la materia abbandoni, adozioni e affidamenti di minori, trattata dai Tribunali per i minorenni.

A tal fine, è stato inserito nel Programma statistico nazionale un sistema di indagini sui seguenti fenomeni: domande di adozione, minori in stato di abbandono, coppie che ottengono un minore in adozione.

Il sistema consentirebbe di studiare gli eventi in una logica longitudinale e integrata, sia seguendo le coppie nel loro percorso adottivo – dal momento della domanda a quello dell'ottenimento del minore – sia rilevando le modalità di abbinamento del minore, le sue caratteristiche e i motivi dell'abbandono.

L'intento originario era quello di mettere subito a punto uno strumento standardizzato per la rilevazione dei minori in stato di abbandono. La complessità del fenomeno e i notevoli problemi organizzativi e di costo hanno fatto ripiegare verso qualcosa di più immediato, come lo studio sugli aspiranti all'adozione nazionale e/o internazionale, che fungesse da progetto apri pista nell'affrontare, in un contesto di fonte istituzionale, le tematiche sociali con un approccio rivolto ai soggetti. L'obiettivo dell'indagine sulle domande di adozione è stato quello di rilevare le caratteristiche demografiche, sociali ed economiche delle persone che vogliono adottare un bambino, la loro tendenza alla mobilità, l'ambiente in cui vivono e altri fenomeni connessi al loro desiderio di genitorialità. Nel periodo 1° luglio – 15 ottobre 2002 è stata realizzata la fase pilota presso dieci Tribunali per i minorenni opportunamente selezionati, propedeutica alla messa a punto del questionario definitivo dell'indagine totale condotta nel corso del 2003.

Il progetto di ricerca sui "*minori in stato di abbandono*" interpreta, inoltre, l'attenzione e la sensibilità mostrate dalle istituzioni, dal legislatore e dagli organismi internazionali nei confronti dei minori in difficoltà, ed ha il proposito di tracciare una fotografia il più possibile realistica di questa forma di violazione dell'infanzia. La

necessità di un'indagine tematica nasce dall'esigenza di colmare la carenza di informazioni sull'abbandono minorile – che soltanto nel 2002 ha riguardato più di 2.600 nuovi casi – per conoscere i vari aspetti del fenomeno, tracciare un profilo della famiglia e dell'ambiente di provenienza del minore, nonché ricostruire la serie di provvedimenti giudiziari adottati nell'interesse di quest'ultimo.

L'indagine è stata impostata nell'ambito del progetto formativo e di orientamento (Regolamento di programma di *stage* 2003, pubblicato dall'Istat a novembre 2002) svolto nel corso del 2003, il quale ha prodotto uno studio di fattibilità presso i tribunali per i minorenni di Roma e Cagliari. Lo *stage* aveva come obiettivo la progettazione, pianificazione operativa delle fasi di ricerca e la predisposizione di un questionario per rilevare i minori che «*si trovano in situazione di abbandono perché privi di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi, purché la mancanza di assistenza non sia dovuta a una situazione di forza maggiore di carattere transitorio* (art. 8, legge 184/1983)». Previa richiesta di autorizzazione ai Presidenti dei Tribunali per i minorenni, sono stati consultati alcuni fascicoli dei procedimenti esauriti relativi alle segnalazioni dello stato di abbandono dei minori, per poter acquisire indicazioni utili alla costruzione del questionario statistico. L'indagine in progettazione si caratterizza per la predisposizione di un impianto di rilevazione basato sull'acquisizione delle notizie sul minore e sulla sua famiglia sia dal fascicolo del procedimento per la dichiarazione di adottabilità, sia dall'attuale sistema informatico di gestione delle cancellerie (SIGMA). Al fine di rendere la stesura del questionario il più possibile agevole, è prevista un'indagine pilota volta non solo a verificare ulteriormente la validità del modello, ma anche a ricercare soluzioni ottimali circa gli aspetti organizzativi della rilevazione stessa, mirate soprattutto a minimizzare l'onere statistico per le cancellerie dei tribunali.

Il seguente contributo, nel descrivere i lavori effettuati in materia di abbandono minorile, rispecchia pertanto la progressiva evoluzione delle statistiche giudiziarie del nostro paese da elemento di mera misurazione quantitativa dei fenomeni a strumento di conoscenza anche dei soggetti che ricorrono al sistema, al fine di fornire elementi per orientare le politiche di intervento nel settore al miglioramento della qualità del servizio offerto al cittadino.

## *2. L'abbandono minorile: aspetti giuridici e definizioni*

L'art. 8 della legge n. 184/1983, come modificato dalla legge n. 149/2001, al primo comma stabilisce che « [...] sono dichiarati in stato di adottabilità dal tribunale per i minorenni del distretto nel quale si trovano, i minori di cui sia accertata la situazione di abbandono perché privi di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o

dei parenti tenuti a provvedervi, purché la mancanza di assistenza non sia dovuta a causa di forza maggiore di carattere transitorio».

Per questi minori il Tribunale per i Minorenni dispone l'apertura del procedimento di dichiarazione dello stato di adottabilità ai sensi e per gli effetti della citata legge. La dichiarazione di adottabilità è un intervento che mira a tutelare e a garantire il diritto del minore a crescere e ad essere educato in un ambiente familiare amorevole, idoneo ad assicurargli un'infanzia serena. E' un intervento dagli effetti definitivi e non temporanei, che intende sottrarre il minore ad una condizione di disagio estremo, di trascuratezza, privazione e, spesso, di abusi e maltrattamenti. La legge 183/1984, come modificata dalla legge 476/1998 e dalla legge 149/2001, sancisce il diritto del minore a vivere, crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia, e si occupa specificatamente di garantire una protezione speciale e l'assistenza ai bambini che siano temporaneamente o permanentemente privati del loro ambiente familiare o che non possano essere lasciati in tale ambiente nel loro superiore interesse. Il minore, pertanto, deve poter vivere serenamente all'interno della famiglia d'origine e solo in via subordinata, quando non vi è altra possibilità, è possibile applicare gli istituti a tutela dei minori previsti e regolamentati dalla legge stessa: affidamento familiare (se l'incapacità della famiglia è temporanea) o adozione (se l'incapacità della famiglia è definitiva). La nozione di abbandono risulta essere il centro attorno al quale ruota l'intera disciplina, nonché l'aspetto più rilevante e discusso di tutta la problematica adozionale. La formulazione di abbandono nella legislazione del 1983, faceva riferimento, genericamente, al *minore in stato di abbandono*, mentre con l'ultima riforma si è voluto precisare che la situazione di abbandono deve essere *accertata*. Per questo il Procuratore della Repubblica è investito di nuove funzioni ispettive al fine di verificare la reale sussistenza dello stato di adottabilità del minore. «Lo stesso Procuratore della Repubblica presso il Tribunale dei Minorenni, assunte le necessarie informazioni, chiede al tribunale, con ricorso, di dichiarare l'adottabilità dei minori [...] che risultano in situazione di abbandono, specificandone i motivi» (art. 9, legge 4 maggio 1983, n. 184, modificata dalla legge 476/1998 e dalla legge 149/2001). La scelta riflette la delicatezza della materia in cui si contrappongono due interessi: da un lato, la tutela del rapporto di sangue; dall'altro, il diritto del minore ad essere inserito in una famiglia quando la sua non esiste o non sia comunque in grado di far fronte ai compiti che la legge le assegna. Affinché il Tribunale per i Minorenni possa pronunciare la dichiarazione giudiziale dello stato di adottabilità deve, perciò, sussistere la situazione di abbandono del minore e non deve essere imputabile a causa di forza maggiore.

La situazione di abbandono per il minore può ricorrere sia quando non c'è una famiglia sia, al contrario, quando essa c'è. Nella prima ipotesi, che sussiste nei casi di figlio di genitori ignoti o orfano di entrambi i genitori e privo di altri parenti, l'abbandono è in *re ipsa* e non richiede ulteriori indagini. Più complessa, invece, la seconda situazione in cui, pur essendoci una famiglia tenuta a provvedervi, il minore risulta privo dell'assistenza morale e materiale di cui necessita per la sua crescita. In questo caso i comportamenti dei genitori si traducono in una riduzione delle cure dovute ai figli, tale da non consentire, almeno ad un livello di sufficienza, la realizzazione del fondamentale diritto del minore al mantenimento, all'istruzione, all'educazione. Le norme della legge n. 149/2001 escludono che le condizioni di indigenza del genitore o dei genitori esercenti la potestà sul minore possano, da sole, essere di ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia e giustificare la dichiarazione di adottabilità del minore. L'abbandono finisce così con l'essere, anche e soprattutto morale. L'esistenza di un soddisfacente legame affettivo, che si traduca in un valido rapporto educativo, secondo le circostanze del caso concreto, infatti, fa escludere lo stato di abbandono anche qualora la famiglia di origine non sia in grado di assicurare la sopravvivenza materiale del minore o di dargli sufficienti opportunità di realizzazione sul piano personale e sociale.

### *3. Minori maltrattati e minori abbandonati, una chiave interpretativa dell'abbandono minorile: le dimensioni del fenomeno a livello nazionale*

#### *3.1. Introduzione*

L'analisi che di seguito si propone intende fornire una rappresentazione e una descrizione del fenomeno dell'abbandono minorile. È stato utilizzato come fonte il modello M.219TM<sup>1</sup>, sottoposto ai 29 Tribunali per i minorenni in materia civile. I dati disponibili, relativi al movimento dei procedimenti di adottabilità e al loro esito, hanno permesso di quantificare la dimensione dell'abbandono minorile *emerso*, di determinarne l'evoluzione temporale e la configurazione territoriale rispetto alla ripartizione geografica. Lo studio degli aspetti giudiziari riferiti alla condizione minorile costituisce uno strumento privilegiato per scoprire la presenza di mali che affliggono il *pianeta infanzia*, infatti, i provvedimenti e gli interventi a tutela del minore sono inequivocabili segnali di situazioni di disagio. L'abbandono minorile è la violazione del diritto di ogni bambino a vivere in un ambiente familiare valido ed idoneo allo sviluppo globale della propria identità e alla

---

<sup>1</sup> In occasione del passaggio di competenza dell'indagine dall'Istat al Ministero della giustizia, nel 2001 è entrato in vigore il nuovo modello M.219TM. Si veda a tal proposito la pubblicazione Istat, *L'attività dei tribunali per i minorenni in materia civile*, anno 2001.

strutturazione della propria personalità, il diritto a godere di un rapporto relazionale intenso con i propri genitori naturali, ad essere educato, sostenuto e protetto amorevolmente da questi. Prima di illustrare le dimensioni e le caratteristiche dell'abbandono minorile a livello nazionale, si definisce la tipologia che è stata elaborata come chiave interpretativa di tale fenomeno:

- i ***minori maltrattati***, sono tutti i minori per i quali è stato necessario l'intervento del Tribunale per i minorenni con l'apertura del procedimento per la dichiarazione di adottabilità. In questa analisi si limita l'osservazione quindi al numero dei procedimenti di adottabilità sopravvenuti nell'anno. Questa tipologia individua, in parte, l'estensione dell'allarmante realtà di situazioni diverse ma comunque di estremo disagio del minore: da quella della drammaticità estrema di abusi, maltrattamenti e sfruttamento, a quella in cui sarà possibile intervenire e sanare l'ambiente familiare del minore. Si è ritenuto di dover considerare i soli sopravvenuti dei procedimenti di adottabilità e non anche altre tipologie di procedimento, perché questi rappresentano la tappa finale di un percorso di disagio rimasto lungamente irrisolto. Spesso, infatti, i minori che incorrono in vicende giudiziarie di tutela sono gli stessi che pervengono ad una procedura di domanda di adottabilità. E' tuttavia innegabile che qualora si *allenti* la definizione di maltrattamento, il numero di minori coinvolti potrebbe essere molto più ampio di quello individuato coi soli sopravvenuti per la dichiarazione di adottabilità;
- i ***minori adottabili***, sono tutti i minori che sono stati dichiarati in stato di adottabilità con sentenza emessa dal Tribunale per i Minorenni. Sono rilevabili mediante il numero dei provvedimenti di adottabilità emessi nell'anno. Questa categorizzazione circoscrive la condizione di minori il cui diritto a vivere un'infanzia felice è stato violato irreparabilmente. Sono i bambini abbandonati alla nascita ed i bambini definitivamente allontanati dalla loro famiglia per poter essere adottati, in quanto, nessun tipo di intervento da parte delle autorità giudiziarie e dei servizi sociali ha potuto garantirgli il superamento della condizione di privazione morale e materiale ed il reinserimento nel nucleo familiare originario;
- l'***opposizione familiare***, indica le famiglie dei *minori adottabili* che hanno avviato il procedimento di opposizione alla dichiarazione di adottabilità, dimostrando la volontà di ristabilire una condizione affettiva e familiare più consona ai bisogni materiali e psicologici del figlio. Sono rilevabili mediante il numero delle iscrizioni nell'anno dei procedimenti di opposizione a dichiarazioni di adottabilità. La tipologia individua la presenza di famiglie che tentano di recuperare il rapporto con il minore, e di riottenere la potestà genitoriale;
- il ***ricongiungimento familiare***, identifica le famiglie che con il loro comportamento hanno dimostrato l'insussistenza dello stato di abbandono o la capacità di recuperare la relazione affettiva con i propri figli e di

ricostruire il nucleo familiare. Sono osservabili attraverso il numero dei provvedimenti di adottabilità esauriti con non luogo a provvedere e dei provvedimenti di accoglimento delle opposizioni a dichiarazione di adottabilità.

### 3.2. Minori maltrattati e minori adottabili. L'attività del tribunale dei minorenni dal 1995 al 2002

Attraverso l'utilizzo del modello M.219TM è possibile rilevare lo stato di applicazione della legge 4 maggio 1983, n.184 in materia di dichiarazione di adottabilità. I dati provengono trimestralmente dalle cancellerie civili dei 29 Tribunali per i Minorenni presenti in Italia. La tabella che segue mostra il movimento dei procedimenti di adottabilità nel periodo che va dal 1995 al 2002.

#### **Prospetto 1 – Movimento dei procedimenti per la dichiarazione di adottabilità presso i Tribunali per i Minorenni - Anni 1995-2002 (valori assoluti e quozienti)**

ANNI	Sopravvenuti		Esauriti		Pendenti finali	Quoziente di estinzione	Variazione % delle pendenze inizio/fine anno	Quoziente di ricambio
	N.	Variazione % anno precedente	N.	Variazione % anno precedente				
1995	3.200		2.850		5.251	35,2	7,1	89,1
1996	3.400	6,3	3.088	8,3	5.417	36,3	6,1	90,8
1997	4.106	20,8	3.519	13,9	5.811	37,7	11,2	85,7
1998	3.208	-21,9	2.997	-14,8	5.808	34,0	3,8	93,4
1999	4.116	28,3	3.605	20,3	6.330	36,3	8,8	87,6
2000	3.797	-7,7	4.072	12,9	6.178	39,7	-4,3	107,2
2001	3.095	-18,5	3.311	-18,7	5.934	35,8	-3,5	107,0
2002	2.694	-12,9	3.300	-0,3	5.266	38,5	-10,3	122,5

Nel corso del 2002 sono pervenuti ai Tribunali per i Minorenni 2.694 nuovi procedimenti per la dichiarazione di adottabilità, in diminuzione rispetto al 2001 del 12,9%. Dal 1995 al 2002 le iscrizioni di questo procedimento sono diminuite del 15,8%. Va precisato, però, che alcuni anni sono in controtendenza: infatti, nel 1996 si registra un incremento del 6,3%, nel 1997 del 20,8% e nel 1999 del 28,3%. Il decremento delle iscrizioni dei procedimenti di adottabilità, verificatosi soprattutto tra il 1999 e il 2002, quando si è registrato una variazione negativa del 34,5% (si è passati, infatti, dai 4.116 casi nel 1999 ai 2.694 nel 2002), rivela un ridimensionamento complessivo del fenomeno dell'abbandono minorile e quindi di casi, emergenti presso le autorità giudiziarie, di *minori maltrattati*.

Riguardo all'analisi quantitativa del carico di lavoro dei Tribunali per i Minorenni in materia di adottabilità, gli anni di maggiore attività sono il 1997, con 4.106 iscrizioni e 3.519 definizioni, il 1999, con 4.116 iscrizioni e



3.605 definizioni, e infine il 2000, con 3.797 iscrizioni e 4.072 definizioni. Per valutare l'evoluzione temporale della domanda di giustizia inevasa è stata calcolata la variazione percentuale delle pendenze dei procedimenti di adottabilità. Le pendenze risultano diminuite nel 2000 del 4,3%, nel 2001 del 3,5 % e nel 2002 del 10,3%. In questi anni il numero delle definizioni è stato superiore alle iscrizioni. Infatti, il quoziente di ricambio, che esprime il numero di procedimenti esauriti per ogni 100 sopravvenuti nel periodo, risulta particolarmente elevato: nel 2002, ad esempio, è pari al 122,5%, ciò indica che per 100 iscrizioni vi sono state 122 definizioni. Nel definire la capacità di esaurimento dei tribunali devono essere considerate anche le pendenze di inizio periodo. Il quoziente di ricambio fornisce una indicazione parziale sull'attività svolta nell'anno, in quanto non tiene conto dell'entità delle pendenze iniziali. Per valutare il peso di questa variabile e quindi dell'efficienza dei tribunali si calcola il quoziente di estinzione. Nel 2002, ad esempio, questo indice è risultato del 38,5%, il che vuol dire che su un carico di 100 procedimenti (fra pendenti e sopravvenuti) in quell'anno gli uffici dei Tribunali per i Minorenni ne hanno esauriti 38. In conclusione, dal quoziente di ricambio si desume la capacità dei tribunali di gestire il flusso di sopravvenuti annuale, mentre dal quoziente di estinzione si evince la capacità degli uffici di esaurire il carico complessivo pendente. Nel 2002 i tribunali per i minorenni, rispetto al flusso di sopravvenuti, hanno lavorato di più che negli anni precedenti, e sono stati anche più efficienti nell'attività di definizione. Si evidenzia quindi una loro maggiore capacità di esaurire il carico di lavoro che si traduce in una maggiore capacità di gestire e rispondere a concrete ed urgenti situazioni di abbandono minorile.

### *3.3. Le opposizioni alla dichiarazione di adottabilità dal 1995 al 2002*

In base all'articolo 17 della legge 184/1983, «avverso la sentenza il Pubblico Ministero e le altre parti possono proporre impugnazione avanti la Corte d'appello, sezione per i minorenni, entro trenta giorni dalla notificazione. La Corte sentite le parti e il Pubblico Ministero ed effettuato ogni opportuno accertamento, pronuncia sentenza [...]».

**Prospetto 2 – Movimento dei procedimenti di opposizione a dichiarazione di adottabilità presso i Tribunali per i Minorenni - Anni 1995-2002** (*valori assoluti e quozienti*)

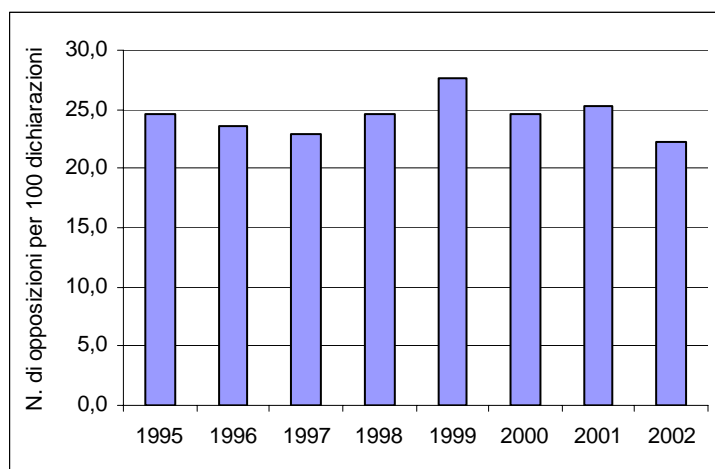
ANNI	Sopravvenuti		Esauriti		Pendenti finali	Quoziente di estinzione	Variazione % delle pendenze inizio/fine anno	Quoziente di ricambio
	N.	Variazione % anno precedente	N.	Variazione % anno precedente				
1995	274		241		120	66,8	37,9	88
1996	314	14,6	249	3,3	162	60,6	67	79,3
1997	336	7,0	291	16,9	158	64,8	39,8	86,6
1998	314	-6,5	288	-1,0	155	65	20,2	91,7
1999	315	0,3	299	3,8	159	65,3	11,2	94,9
2000	288	-8,6	303	1,3	158	65,7	-8,8	105,2
2001	277	-3,8	284	-6,3	135	67,8	-4,9	102,5
2002	206	-25,6	223	-21,5	113	66,4	-13,1	108,2

I procedimenti di opposizione alla dichiarazione di adottabilità presentati nel 2002 sono 206, in diminuzione rispetto al 2001 del 25,6% sul totale. Dal 1995 al 2002 le iscrizioni di questo procedimento sono caratterizzate da una diminuzione del 24,8%. Si passa dai 274 procedimenti di opposizione a dichiarazione di adottabilità sopravvenuti nel 1995 ai 206 sopravvenuti nel 2002. Si può notare, tuttavia, che in alcuni anni i procedimenti di opposizione sopravvenuti sono aumentati: nel 1996 del 14,6%, nel 1997 del 7% e nel 1999 dello 0,3%. In quegli stessi anni anche le iscrizioni dei procedimenti di adottabilità erano aumentate rispettivamente del 6,3%, del 20,8% e del 28,3%.

La reale consistenza del fenomeno va valutata in rapporto alle dichiarazioni di adottabilità, per questo è stato calcolato il quoziente relativo al numero di opposizioni per 100 dichiarazioni di adottabilità. La tendenza delle famiglie a proporre opposizione alla sentenza di adottabilità emessa dal Tribunale per i Minorenni, e che quindi manifestano la volontà di riottenere la potestà genitoriale e di recuperare il rapporto con i figli è, nel periodo considerato, essenzialmente costante, infatti il quoziente varia tra un minimo di 22,2% registrato nel 2002 ad un massimo di 27,7% registrato nel 1999 (Figura 1).

Riguardo all'analisi quantitativa del carico di lavoro dei Tribunali per i Minorenni, rispetto alle sole opposizioni a dichiarazione di adottabilità, gli anni in cui si registrano carichi di attività più elevati sono il 1997 con 336 iscrizioni e 291 definizioni, e il 1999 con 315 iscrizioni e 299 definizioni.

**Figura 1 – Opposizioni familiari per 100 dichiarazioni di adottabilità**



Le pendenze risultano diminuite nel 2000 del 8,8%, nel 2001 del 4,9 % e nel 2002 del 13,1%, che sono gli stessi anni in cui si rilevava una diminuzione delle pendenze per le dichiarazioni di adottabilità. In questi stessi anni il quoziente di ricambio è superiore a 100. Il quoziente di estinzione è pari nel 2002 a 66,4 procedimenti per 100, a 67,8% nel 2001 e a 65,7% nel 2000. I quozienti di attività registrati, in particolare negli ultimi tre anni, evidenziano per questi procedimenti una elevata capacità da parte dei tribunali di gestire e rispondere a situazioni di conflittuale contesa di un minore.

#### *3.4. I provvedimenti di dichiarazione di adottabilità*

Il prospetto 3 illustra i dati relativi alle iscrizioni dei procedimenti di adottabilità e ai provvedimenti di adottabilità definiti nel periodo che va dal 1995 al 2002. L'accostamento dei procedimenti sopravvenuti e dei provvedimenti emessi sullo stato di adottabilità rispecchia la linea interpretativa, delineata precedentemente, che sulla base dello studio degli aspetti giudiziari distingue nell'abbandono minorile due aspetti principali: i *minori maltrattati* e i *minori adottabili*.

Nel corso del 2002 sono stati emessi dai Tribunali per i Minorenni 929 provvedimenti di adottabilità, in diminuzione rispetto al 2001 del 15,2%. Il fenomeno appare complessivamente in contrazione, tuttavia alcuni anni sono in controtendenza: nel 1996, infatti, i *minori adottabili* sono aumentati del 19,3% e nel 1997 del 10,5%. In questi stessi anni si registra anche un aumento delle iscrizioni del procedimento. La diminuzione più consistente si è avuta nel 2002, che è l'anno in cui è diventato applicabile il nuovo testo della legge 183 del 1984 modificata dalla legge 149 del 2001. Si può notare, inoltre, che per tutto il periodo considerato circa il 70% delle

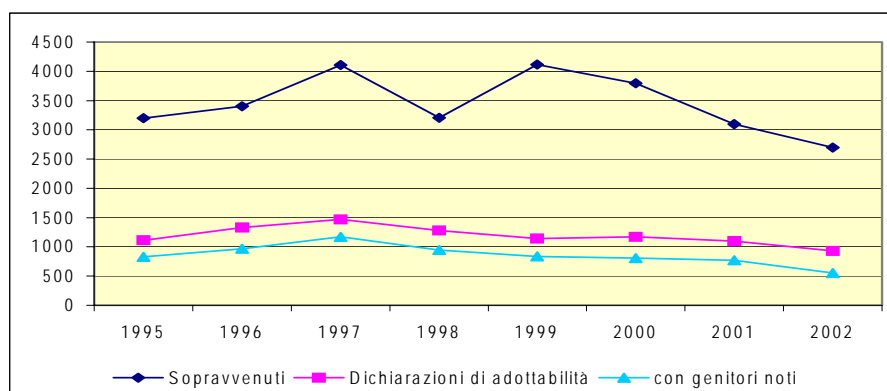
dichiarazioni di adottabilità ha riguardato minori con genitori noti, mentre il restante 30% bambini con genitori ignoti, cioè, minori orfani o non riconosciuti alla nascita dai genitori.

### Prospetto 3 – Procedimenti e provvedimenti di dichiarazione dello stato di adottabilità. Anni 1995 – 2002

(valori assoluti e variazioni percentuali)

ANNI	Procedimenti sopravvenuti	Dichiarazioni di adottabilità		
		N.	Variazione % anno precedente	di cui da genitori noti
1995	3.200	1.113		826
1996	3.400	1.328	19,3	970
1997	4.106	1.468	10,5	1.171
1998	3.208	1.276	- 13,1	946
1999	4.116	1.138	-10,8	838
2000	3.797	1.172	3,0	810
2001	3.095	1.096	-6,5	769
2002	2.694	929	-15,2	551

Figura 2 - Procedimenti e provvedimenti di dichiarazione dello stato di adottabilità. Anni 1995 - 2002



Il decremento delle dichiarazioni di adottabilità e dei procedimenti di adottabilità sopravvenuti rivela un ridimensionamento del fenomeno dell'abbandono minorile sia nel suo aspetto più specifico e peculiare, *i minori adottabili*, che nel suo aspetto più globale, *i minori maltrattati*.

#### 3.5. Analisi storica e caratterizzazione territoriale dei procedimenti e dei provvedimenti di dichiarazione di adottabilità

Il prospetto 4 fornisce indicazioni sull'evoluzione temporale delle categorie *minori maltrattati* e *minori adottabili* secondo la ripartizione geografica.

**Prospetto 4 – Procedimenti e provvedimenti di adottabilità per ripartizione geografica \* Anni 1995-2002**

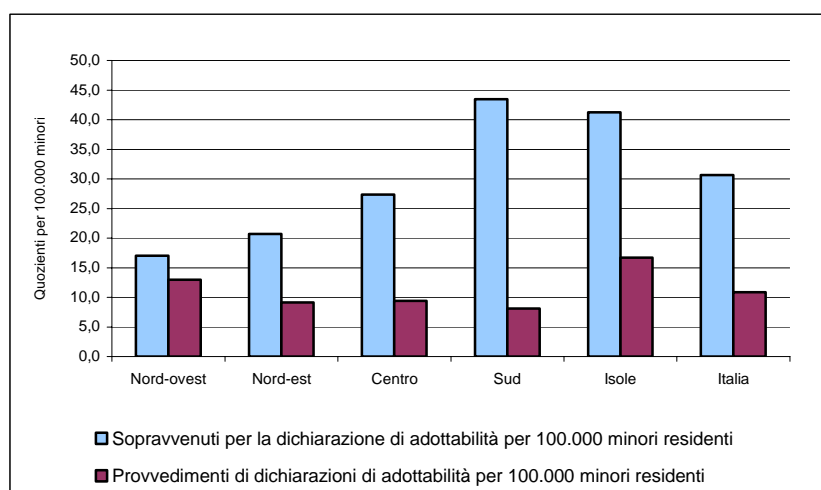
(valori assoluti e percentuali)

Anni	Procedimenti sopravvenuti di adottabilità		Dichiarazioni di adottabilità	
	N.	%	N.	%
<b>Nord-ovest</b>				
1995	544	17,0	282	25,3
1996	648	19,1	336	25,3
1997	668	16,3	451	30,7
1998	560	17,5	360	28,2
1999	544	13,2	284	25,0
2000	544	14,3	314	26,8
2001	418	13,5	319	29,1
2002	454	16,9	253	27,2
<b>Nord-est</b>				
1995	730	22,8	135	12,1
1996	325	9,6	155	11,7
1997	452	11,0	159	10,8
1998	387	12,1	164	12,9
1999	324	7,9	173	15,2
2000	383	10,1	123	10,5
2001	298	9,6	131	12,0
2002	283	10,5	165	17,8
<b>Centro</b>				
1995	429	13,4	220	19,8
1996	536	15,8	224	16,9
1997	504	12,3	274	18,7
1998	560	17,5	230	18,0
1999	470	11,4	183	16,1
2000	401	10,6	234	20,0
2001	487	15,7	168	15,3
2002	439	16,3	132	14,2
<b>Sud</b>				
1995	1.035	32,3	306	27,5
1996	1.317	38,7	374	28,2
1997	1.706	41,5	325	22,1
1998	1.097	34,2	314	24,6
1999	2.207	53,6	308	27,1
2000	1.856	48,9	277	23,6
2001	1.318	42,6	246	22,4
2002	955	35,4	178	19,2
<b>Isole</b>				
1995	462	14,4	170	15,3
1996	574	16,9	239	18,0
1997	776	18,9	259	17,6
1998	604	18,8	208	16,3
1999	571	13,9	190	16,7
2000	613	16,1	224	19,1
2001	574	18,5	232	21,2
2002	563	20,9	201	21,6
<b>Italia</b>				
1995	3.200	100,0	1.113	100,0
1996	3.400	100,0	1.328	100,0
1997	4.106	100,0	1.468	100,0
1998	3.208	100,0	1.276	100,0
1999	4.116	100,0	1.138	100,0
2000	3.797	100,0	1.172	100,0
2001	3.095	100,0	1.096	100,0
2002	2.694	100,0	929	100,0

\* Le ripartizioni geografiche sono ottenute a partire dai distretti di corte d'appello, per questo i dati relativi alla provincia di Massa sono inclusi nel Nord-ovest.

Osservando i dati relativi ai provvedimenti di adottabilità si può notare che i minori dichiarati adottabili sono una problematica che caratterizza realtà geografiche molto diverse tra loro, nelle quali profondamente diversi sono soprattutto i modelli familiari ed il tessuto sociale. Infatti, considerando in ciascun anno la distribuzione percentuale per area geografica dei provvedimenti di adottabilità emessi si può notare che nel 1995 e nel 1996 la percentuale più alta si è concentrata al Sud (con rispettivamente il 27,5% e il 28,2% sul totale) e al Nord-ovest (con il 25,3% e il 25,3%). Nel 1997 e nel 1998 il Nord-ovest si distingue per l'elevato numero di dichiarazioni di adottabilità, pari rispettivamente al 30,7% e al 28,2% sul totale, seguito dal Sud con il 22,1% e il 24,6%. Nel 1999 e nel 2000 sono alternativamente il Sud ed il Nord-ovest le aree territoriali con il maggior numero di provvedimenti di adottabilità. Il 2001 e il 2002 sono interessati da un incremento dei provvedimenti emessi nelle Isole, che nel 2002 superano il Sud con un numero pari al 21,6% del totale. Nell'intero periodo considerato il Nord-est si contraddistingue per il minor numero di provvedimenti di adottabilità emessi nell'anno. Dunque, rappresentando geograficamente la dimensione dei *minori adottabili*, dal 1995 al 2002, è possibile evidenziare che essa si estende maggiormente al Nord-ovest e al Sud, e che a partire dal 2001 interessa in modo consistente anche le Isole.

**Figura 3 –Procedimenti sopravvenuti e provvedimenti di adottabilità per 100.000 minori residenti. Anno 2001**



Il grafico conferma quanto osservato in precedenza, cioè che, diversamente dalla dimensione dei *minori adottabili*, l'estensione geografica dei *minori maltrattati* interessa soprattutto il Sud e le Isole.

#### *4. Una nuova indagine sull'abbandono minorile: nuove esigenze conoscitive, definizione del modello e modalità di rilevazione*

##### *4.1. Introduzione*

Attualmente la sola indagine a carattere ufficiale sull'abbandono minorile è la rilevazione dei procedimenti e dei provvedimenti di adottabilità, che riporta le sole dimensioni quantitative del fenomeno. Infatti, attraverso il modello M.219TM, che rileva l'attività dei Tribunali per i Minorenni in materia civile, gli aspetti osservati rispetto alle dichiarazioni di adottabilità sono:

1. il numero di minori, figli di genitori noti, riconosciuti regolarmente alla nascita, ma, poi abbandonati moralmente e materialmente;
2. il numero di minori, figli di genitori ignoti, non riconosciuti alla nascita;
3. il movimento dei procedimenti di dichiarazione di adottabilità e di opposizione all'adottabilità: pendenti iniziali, sopravvenuti, esauriti e pendenti finali;
4. l'esito del provvedimento di definizione: accoglimento, rigetto, revoca e archiviazione.

Ad eccezione di questi aspetti, la reale condizione dei minori abbandonati e dell'ambiente familiare e sociale da cui provengono è ancora poco nota. I dati sul movimento dei procedimenti di adottabilità e di opposizione all'adottabilità e quelli sull'esito dei provvedimenti rappresentano l'esplorato ma non costituiscono una fotografia realistica dell'abbandono minorile. Il fenomeno dei minori abbandonati appare, dunque, appena lambito da tali impostazioni di rilevazione, per questo l'Istat ha inteso mettere appunto uno strumento standardizzato per la rilevazione dei minori in stato di abbandono, progettando e pianificando un'indagine che acquisisca le notizie direttamente dal fascicolo del minore, pervenendo, in tal modo, ad una articolata e approfondita conoscenza della problematica. Pertanto, l'intento conoscitivo è rivolto non solo alla dimensione quantitativa del fenomeno, ma anche alla sua caratterizzazione, cioè alla descrizione dei molteplici aspetti della realtà drammatica e degradata che innesca l'intervento del Tribunale per i Minorenni e l'apertura del procedimento per la dichiarazione di adottabilità. Chi sono i minori in stato di abbandono? In quale condizione

di disagio e di trascuratezza vivono? Da quale famiglia provengono? Quali sono stati gli interventi adottati per tutelarli?

Lo studio di fattibilità di questa indagine nasce per rispondere a questi e ad altri interrogativi. L'Associazione Italiana Magistrati per i Minorenni e la Famiglia (AIMMF) e l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza hanno denunciato la mancanza di dati e d'informazioni sia sul fenomeno dell'abbandono sia su quello dei minori ricoverati in istituto e in affidamento familiare. L'Istat volendo, pertanto, rispondere ad esigenze conoscitive da più parti espresse, ha avviato la progettazione della nuova indagine "*i minori in stato di abbandono*".

L'obiettivo è quello di rilevare le caratteristiche dei minori per i quali è stato aperto un procedimento per la dichiarazione di adottabilità, e di quelli che poi sono stati dichiarati adottabili, di tracciare il profilo della famiglia e dell'ambiente dal quale provengono, di ricostruire la serie dei provvedimenti giudiziari adottati nell'interesse del minore, di definire le cause che determinano questo tipo di intervento da parte del Tribunale per i Minorenni. Per il raggiungimento di questi obiettivi conoscitivi, le informazioni dovranno essere acquisite direttamente dal fascicolo del minore, in modo da cogliere tutti gli elementi e i dati che consentano una comprensione di questa forma di violazione dell'infanzia. La consultazione diretta dei fascicoli, come vedremo più avanti, presenta maggiori difficoltà organizzative ed implica un dispendio maggiore di risorse rispetto agli attuali sistemi informativi, ma consente un ampliamento ed un miglioramento qualitativo dell'informazione rilevata, una conoscenza più approfondita del fenomeno oggetto d'indagine.

#### *4.2. Oggetto dell'indagine*

L'oggetto d'indagine sono tutti i minori che «*si trovano in situazione di abbandono perché privi di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi, purché la mancanza di assistenza non sia dovuta a una situazione di forza maggiore di carattere transitorio*» (art.8, legge 184/1983).

Per questi minori il Tribunale per i Minorenni dispone l'apertura del procedimento per la dichiarazione dello stato di adottabilità ai sensi e per gli effetti della citata legge.

#### *4.3. Obiettivi dell'indagine*

La novità dell'indagine in progettazione è l'estrapolazione, dal fascicolo del procedimento di adottabilità, delle informazioni e delle notizie relative ai minori ed alla loro famiglia, nonché delle varie forme d'intervento messe



in atto per recuperare la situazione di disagio. La ricostruzione della loro storia attraverso la lettura degli atti, dei verbali, delle relazioni consentirà di aprire uno squarcio sulla triste realtà dell'abbandono minorile, permettendo di conoscere i molteplici volti dell'infanzia violata: quelli dalla drammaticità estrema di abusi, maltrattamenti e sfruttamento, e quelli in cui, invece, è stato possibile intervenire e sanare l'ambiente familiare del minore. Emergerà anche il livello di aggregazione e coesione dei legami familiari. Infatti, sarà possibile rilevare l'esistenza di famiglie che hanno dimostrato, nonostante tutto, un attaccamento per i propri figli, la volontà e la capacità di recuperare la relazione affettiva con essi e di ricostruire il nucleo familiare. Il loro comportamento ha determinato la dichiarazione del non luogo a provvedere oppure l'accoglimento dell'opposizione alla dichiarazione di adottabilità da parte dell'autorità giudiziaria.

L'indagine sui minori abbandonati ha come finalità:

- I. rilevare quanti sono i minori per i quali si è esaurito, nell'anno di rilevazione, il procedimento per la dichiarazione di adottabilità;
- II. tracciare il profilo del minore, elaborando una tipologia di *minori maltrattati e minori adottabili*;
- III. definire il profilo della famiglia d'origine;
- IV. definire le cause che innescano questo tipo di intervento da parte del Tribunale per i Minorenni;
- V. rilevare la durata del procedimento per la dichiarazione dello stato di abbandono;
- VI. ricostruire il percorso di tutela giudiziaria e sociale adottata nell'interesse del minore: la serie di provvedimenti e degli interventi assunti nel tempo.

#### *4.4. Unità di analisi*

Le unità di analisi sono il minore, la famiglia d'origine, il procedimento di adottabilità, la serie dei provvedimenti a tutela del minore. La loro analisi permetterà non solo di tracciare un quadro globale e dettagliato del fenomeno dei *minori adottabili*, ma anche, di cogliere più ampie problematiche relazionali, sociali, economiche dei *minori maltrattati* ma non dichiarati adottabili, e delle loro famiglie.

*Il profilo del minore* verrà tracciato attraverso la rilevazione delle seguenti informazioni: sesso; età; cittadinanza; problemi di salute ed altre condizioni di disagio; attuale collocazione; abusi e maltrattamenti di cui è stato vittima; coinvolgimento come imputato o indagato in procedimenti penali.

*Il profilo della famiglia d'origine* verrà delineato mediante la rilevazione delle seguenti notizie: genitori noti o ignoti; età; cittadinanza; stato civile; condizione professionale; condizione di disagio; fruizione di un sostegno socio-assistenziale; coinvolgimento come imputati o indagati in procedimenti penali.

*Il provvedimento per la dichiarazione di adottabilità e la tutela giudiziaria del minore* verranno ricostruiti ripercorrendo l'insieme degli interventi adottati nel suo interesse, ovviamente, focalizzando l'analisi sul provvedimento di adottabilità: il procedimento di dichiarazione dello stato di adottabilità, l'esito, l'opposizione al procedimento; interventi a tutela del minore adottati *prima* e *dopo* l'apertura del procedimento; motivi dell'apertura del procedimento per la dichiarazione di adottabilità.

#### 4.5. Unità di rilevazione

Il Tribunale per i Minorenni è l'autorità alla quale la legge 4 maggio 1983 n.184, modificata con la legge 28 marzo 2001 n.149, affida *la tutela* dei minori attraverso una serie di interventi, tra i quali la dichiarazione dello stato di abbandono. Quest'ultima funzione è svolta in virtù del dettato costituzionale che intende rendere effettivo il diritto del minore ad avere una famiglia in grado di educarlo e a vivere serenamente.

Esercita la giurisdizione in materia penale, civile ed amministrativa nello spirito della realizzazione del migliore interesse del minore, sancito dalla Convenzione di New York del 1989, ratificata dall'Italia con la legge n. 176 del 1991, che ha precisato tale principio, statuendo: « [...] in tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente» (art. 3, co. 1).

#### 4.6. Strumento di rilevazione

La raccolta dei dati avverrà mediante un questionario a risposte chiuse, destinato alle cancellerie dei Tribunali per i Minorenni. Il personale delle cancellerie avrà il compito, come un vero e proprio rilevatore, di compilare il questionario attingendo le informazioni direttamente dal fascicolo del minore. La struttura del questionario è composta da una serie di sezioni che intendono ricostruire *la storia del minore*: dalle notizie prettamente anagrafiche alla condizione di disagio, di difficoltà e deprivazione del minore e della famiglia d'origine; dalla

serie di interventi giudiziari adottati nel tempo a sua tutela ai motivi dell'apertura del procedimento per la dichiarazione di adottabilità, sino all'esito definitivo.

È stata elaborata una scheda da allegare al questionario per rilevare gli eventuali fratelli del minore, per i quali sia stato definito il procedimento di dichiarazione di adottabilità, nell'anno di rilevazione. La struttura della scheda è la medesima del questionario, ma sono state eliminate le sezioni relative alla famiglia d'origine, per evitare la ripetizione dei dati. Quindi, lo strumento di rilevazione è costituito da:

- il modello **M.219SA**, che dovrà essere utilizzato per rilevare i minori per i quali si è esaurito, nell'anno di rilevazione, il procedimento per la dichiarazione dello stato di abbandono (legge 184/83);
- la scheda fratelli **M.219SA\_F**, che dovrà essere utilizzata nel caso in cui, anche per gli eventuali fratelli del minore sia stato definito, nell'anno di rilevazione, il procedimento di adottabilità.

#### 4.7. *L'accesso ai fascicoli*

Nel corso della fase di elaborazione del questionario si è svolto presso il Tribunale per i Minorenni di Roma un incontro con il dirigente della cancelleria allo scopo di concertare le modalità di consultazione dei fascicoli. Nel corso di tale riunione è emerso un primo problema di natura pratica legato all'*accesso ai fascicoli*. Infatti i fascicoli dei provvedimenti esauriti con *non luogo a provvedere* sono archiviati per anno di iscrizione, mentre, quelli definiti con *accoglimento* sono archiviati insieme al fascicolo della coppia dalla quale il minore è stato adottato. Quindi, il concreto prelevamento dei fascicoli esauriti in un determinato anno, si presenta un'operazione più lunga ed onerosa del previsto:

- il rilevatore deve rintracciare tra i fascicoli dei provvedimenti di dichiarazione di adottabilità, (archiviati per anno di iscrizione), quelli esauriti, nell'anno di rilevazione, con esito di non luogo a provvedere;
- il rilevatore deve individuare nei fascicoli dei decreti di adozione, i fascicoli delle dichiarazioni di adottabilità esauriti nell'anno d'interesse.

Per rendere la consultazione dei fascicoli dei *procedimenti esauriti* nell'anno di rilevazione il più agevole possibile, si è pensato di organizzare la rilevazione in *due fasi*:

- I. una prima fase di interrogazione del sistema informativo SIGMA<sup>2</sup>, al fine di compilare una *lista* dei fascicoli relativi i procedimenti di abbandono esauriti nell'anno d'interesse. Le singole unità della lista, cioè i fascicoli, sono individuate in modo univoco dal Numero di Registro Generale (N.R.G.). Le

cancellerie dovranno compilare un modello per ogni unità presente nella *lista*. La disponibilità della *lista* dovrebbe facilitare l'individuazione dei fascicoli unità di analisi. L'interrogazione del SIGMA è una operazione suggerita per semplificare ed accelerare l'estrazione dei fascicoli, ma, la sua attuazione resta a discrezione delle singole cancellerie e del livello di aggiornamento del loro sistema informativo.

- II. la seconda fase di compilazione del questionario attraverso la consultazione dei fascicoli precedentemente individuati.

## 5. Il processo di definizione del modello di rilevazione

### 5.1 Introduzione

Una prima stesura del questionario di rilevazione è avvenuta facendo riferimento alle sole fonti informative disponibili e ai bisogni conoscitivi rilevati in sede di analisi bibliografica. In seguito a ciò si è attuata una prima fase di strutturazione del modello basata sulla consultazione diretta di alcuni fascicoli dei procedimenti per la dichiarazione dello stato di abbandono presso il Tribunale dei Minorenni di Roma, nel corso della quale sono stati stabiliti con maggior precisione i contenuti informativi ed è stata redatta una nuova versione provvisoria del questionario. La consultazione dei fascicoli ha permesso di verificare se e quali notizie ed informazioni sono effettivamente rilevabili. La prima stesura del questionario si è dimostrata, infatti, troppo particolareggiata rispetto ai dati contenuti nel fascicolo. Sono state eliminate alcune domande relative allo status socio-occupazionale e al tipo di invalidità dei genitori del minore; è stato inoltre modificato l'ordine dei quesiti per facilitarne la compilazione; sono state introdotte nuove domande relative agli interventi adottati a tutela del minore.

Questa seconda stesura del questionario è stata verificata sul campo mediante la somministrazione ad un numero ridotto di unità appartenenti all'universo indagato. Il *pre-test* del questionario è stato effettuato chiedendo al personale della cancelleria del Tribunale per i Minorenni di Cagliari e di Roma di eseguire una prova di compilazione del modello su un esiguo numero di fascicoli, infatti, il *pre-test* ha il solo scopo di *valutare* lo strumento di rilevazione. In questa fase sono stati sottoposti a controllo il vocabolario, la sequenza delle domande, i quesiti che pongono problemi particolari, i concetti, le definizioni, la lunghezza, la chiarezza delle

---

<sup>2</sup> Sistema informativo di nuova introduzione per la gestione del movimento delle cancellerie civili e penali dei Tribunale per i Minorenni. Il sistema è attualmente in funzione in via sperimentale in alcuni tribunali d'Italia.

istruzioni per la sua compilazione. In quell'occasione, oltre alla familiarizzazione dei rilevatori con lo strumento, sono stati registrati problemi e difficoltà segnalati nel corso della compilazione dei modelli, rispetto a:

- difficoltà riscontrate nella compilazione;
- semplicità di gestione da parte del rilevatore dello strumento.

Il *pre-test* ha consentito di simulare le condizioni nelle quali si svolgerà la rilevazione e di controllare la fattibilità dell'indagine relativamente a:

- accesso ai fascicoli;
- comprensione delle istruzioni di compilazione del modello;
- comprensione delle domande e delle batterie di *items* del questionario;
- estrapolazione dal fascicolo delle informazioni richieste.

### 5.2. Scheda valutativa del questionario

Si è ritenuto opportuno elaborare una scheda valutativa del questionario quale strumento per la registrazione delle osservazioni e delle problematiche incontrate dal personale della cancelleria nella compilazione dei questionari. La scheda valutativa ha permesso la revisione ed il perfezionamento del modello allo scopo di renderlo un agevole e semplice strumento di rilevazione.

La scheda valutativa ha permesso, infatti, di cogliere:

- le ambiguità interpretative;
- i termini dal significato semantico inappropriato o poco chiaro;
- le problematiche e gli aspetti del fenomeno eventualmente trascurati;
- l'ordine dei quesiti;
- il livello di difficoltà incontrato nella compilazione rispetto alle singole sezioni;
- il livello di difficoltà incontrato nelle diverse operazioni di compilazione;
- il tempo di compilazione;
- la percezione del “cancelliere-rilevatore” del tempo di compilazione.

### 5.3. Risultati del Pre-test

L'esame della scheda valutativa ha evidenziato che il personale della cancelleria non ha riscontrato ambiguità interpretative e terminologiche nelle domande e nelle batterie di *items*, e neppure la presenza di domande

ripetitive o ridondanti; che ritiene il fenomeno oggetto di indagine adeguatamente esplorato; che i compilatori hanno incontrato *molta* difficoltà nella ricerca delle informazioni nei fascicoli a causa dell'ordine dei quesiti e della complessità degli atti processuali. Il livello di difficoltà riscontrata dal rilevatore nella compilazione dei modelli M219SA/PT<sup>3</sup> e M219SA\_F/PT rispetto alle singole sezioni e alle specifiche operazioni è stato misurato attraverso una scala di autoancoraggio che va da 1 a 5, in cui 1 equivale a *per niente* e 5 equivale a *molto*. Le tavole sinottiche che seguono riassumono le problematiche e i livelli di difficoltà incontrati nelle diverse operazioni di compilazione durante la fase del *pre-test*.

**Prospetto 5 – Tavola sinottica relativa ad alcuni aspetti di struttura del questionario ed ai tempi di compilazione riscontrati nella somministrazione durante la fase di *pre-test***

<b>ASPETTI DEL QUESTIONARIO E DEL SUO UTILIZZO</b>	<b>Tribunale di Cagliari</b>	<b>Tribunale di Roma</b>
Ambiguità interpretative nelle domande e batterie di <i>items</i>	Nessuna	Presenti nelle domande relative agli aspetti non oggettivi della condizione del minore e della famiglia
Ambiguità terminologiche nelle domande e batterie di <i>items</i>	Nessuna	Nessuna
Fenomeno oggetto di studio	Adeguatamente esplorato	Adeguatamente esplorato
Domande ripetitive o ridondanti	Nessuna	Nessuna
Ordine dei quesiti rende la ricerca delle informazioni nel fascicolo	Molto difficoltosa	Abbastanza difficoltosa
Tempo di compilazione	Oltre i 30 minuti	Inferiore ai 15 minuti
Valutazione del tempo di compilazione	Eccessivo	Dipende dalla complessità del fascicolo

<sup>3</sup> I modelli somministrati nella fase *pre-test* sono stati contrassegnati con la sigla PT.

**Prospetto 6 – Tavola sinottica relativa alla difficoltà riscontrata nella compilazione del questionario durante la fase di *pre-test* presso il Tribunale per i Minorenni di Cagliari**

SEZIONI DEL QUESTIONARIO	Difficoltà				
	Nulla	Minima	Media	Elevata	Massima
1. Il minore		X			
2. La famiglia					X
2a. Il padre					X
2b. La madre					X
3. La condizione di disagio dei genitori	blanc				
4. La condizione del minore	blanc				
5. Il procedimento dello stato di abbandono	blanc				
6. I provvedimenti a tutela del minore				X	
<b>SCHEDA FRATELLI</b>					
1. Il minore			X		
2. La condizione del minore				X	
3. Il procedimento dello stato di abbandono	blanc				
4. I provvedimenti a tutela del minore				X	
<b>OPERAZIONI DI RILEVAZIONE</b>					
Accesso ai fascicoli	X				
Comprensione della domanda	X				
Comprensione delle istruzioni di compilazione del modello	X				
Comprensione dei termini adoperati nella batterie di risposte	X				
Individuazione nel fascicolo delle informazioni	X				
Compilazione delle date				X	
<b>ISTRUZIONI ALLEGATE AL QUESTIONARIO</b>					
Finalità dell'indagine	X				
Compiti cancelleria	X				
Operazioni pre-test	X				

**Prospetto 7 – Tavola sinottica relativa alla difficoltà riscontrata nella compilazione del questionario durante la fase di *pre-test* presso il Tribunale per i Minorenni di Roma**

SEZIONI DEL QUESTIONARIO	Difficoltà				
	Nulla	Minima	Media	Elevata	Massima
1. Il minore	X				
2. La famiglia			X		
2a. Il padre	X				
2b. La madre	X				
3. La condizione di disagio dei genitori		X			
4. La condizione del minore		X			
5. Il procedimento dello stato di abbandono	X				
6. I provvedimenti a tutela del minore	X				
<b>SCHEDA FRATELLI</b>					
1. Il minore	blanc				
2. La condizione del minore	blanc				
3. Il procedimento dello stato di abbandono	blanc				
4. I provvedimenti a tutela del minore	blanc				
<b>OPERAZIONI DI RILEVAZIONE</b>					
Accesso ai fascicoli		X			
Comprensione della domanda	X				
Comprensione delle istruzioni di compilazione del modello	X				
Comprensione dei termini adoperati nelle batterie di risposte	X				
Individuazione nel fascicolo delle informazioni		X			
Compilazione delle date	X				
<b>ISTRUZIONI ALLEGATE AL QUESTIONARIO</b>					
Finalità dell'indagine	blanc				
Compiti cancelleria	blanc				
Operazioni pre-test	blanc				

#### 5.4. Conclusioni

Lo studio di fattibilità dell'indagine sui minori in stato di abbandono ha permesso di evidenziare due ordini di problemi:

- il primo relativo *all'accesso ai fascicoli*: l'archiviazione stessa dei fascicoli rende difficoltosa la loro individuazione per anno di esaurimento, problematica parzialmente risolvibile attraverso l'interrogazione del sistema informativo SIGMA;
- il secondo relativo alla *compilazione del questionario*: l'estrapolazione delle informazioni si presenta problematica a causa della complessità e della molteplicità degli atti contenuti nel fascicolo del minore. Infatti, per rilevare e rintracciare le notizie e i dati richiesti dal questionario, per ricostruire la storia del minore e della sua famiglia è necessaria una approfondita lettura delle relazioni dei servizi sociali, dei carabinieri, dei verbali istruttori, delle istanze, ecc.

Un'ulteriore e finale fase di quest'analisi della fattibilità dell'indagine sull'abbandono minorile potrebbe prevedere la realizzazione di un caso studio presso un tribunale, significativamente grande, del territorio nazionale. Avrebbe come obiettivo la verifica sul campo della praticabilità di tutte le operazioni progettate per l'indagine, e la verifica di tutti gli aspetti della rilevazione. Il caso studio, che potrebbe costituire una sorta di indagine pilota, si differenzia dal *pre-test* del questionario in quanto persegue l'obiettivo più ampio di verificare tutti gli aspetti concettuali e operativi della rilevazione. Attraverso il caso studio si sottoporrebbe a controlli particolarmente accurati tutte le procedure, allo scopo di individuare eventuali errori e di raccogliere tutte le informazioni utili concernenti l'organizzazione dell'indagine madre.

Verrebbero, infatti, verificati:

- la terza stesura del questionario;
- l'accesso ai fascicoli; questa volta il personale della cancelleria dovrà effettuare la compilazione del questionario obbligatoriamente sui fascicoli dell'anno di rilevazione, ad esempio il 2002;
- l'utilità dell'interrogazione del sistema informatizzato, sia rispetto alla compilazione della lista di R.G. dei procedimenti esauriti, sia rispetto alla compilazione di parti del questionario, come ad esempio le date dei provvedimenti;
- il tempo di rilevazione per predisporre il calendario della rilevazione;
- la predisposizione di incentivi o di remunerazioni per i rilevatori al fine di rendere meno gravosa la rilevazione.



Occorre ricordare che il progetto di ricerca sui *minori in stato di abbandono* interpreta l'attenzione e la sensibilità mostrata dalle istituzioni, dal legislatore e dagli organismi internazionali nei confronti dei minori in difficoltà, e che solo superando i limiti delle attuali rilevazioni sarà possibile pervenire ad una fotografia il più possibile realistica dell'abbandono minorile. L'indagine in progettazione, infatti, predisponendo un impianto di rilevazione che acquisisce le notizie direttamente dal fascicolo del procedimento di adottabilità, perfeziona tutte quelle rilevazioni, ad oggi le sole disponibili nella statistica ufficiale, impostate sui sistemi informativi o per finalità meramente gestionali e quindi prive di preziose informazioni legate al contesto sociale del fenomeno.

#### *6. Prospettive future la costruzione di un sistema integrato di rilevazione presso le cancellerie dei tribunali dei minorenni*

Le cancellerie civili dei tribunali dei minorenni gestiscono altri importanti istituti di tutela dei minori, quali ad esempio l'affidamento temporaneo. Molti minori sperimentano complessi percorsi di disagio e tutela giudiziaria, entrando nei fascicoli talvolta come soggetti protagonisti di atti penali, e diventando poi vittime di abusi e maltrattamenti. Il percorso di tutela è spesso lungo, costituito da numerosi e diversi provvedimenti di allontanamento, affidamento, e al limite di adozione. L'abbandono costituisce un aspetto limite e non il solo sufficiente a descrivere il complesso fenomeno del maltrattamento di minori.

La presenza di un sistema informatico integrato di gestione delle cancellerie civile e penali (SIGMA) potrebbe rappresentare un'importante opportunità per l'analisi e lo studio di tutti questi fenomeni in modo interconnesso. Esso, tramite delle chiavi identificative univoche, dovrebbe consentire di conoscere l'intero percorso dei minori maltrattati e di caratterizzarli secondo numerose variabili socio-economiche. Sarebbe possibile conoscere anche importanti aspetti legati ai tempi di risposta giudiziari.

Ad esempio creando un *link* tra tre ipotetiche indagini: coppie che presentano domanda di adozione, coppie che hanno ottenuto l'adozione e minori in stato di adottabilità sarebbe possibile rispondere alle seguenti domande:

- a) caratteristiche socio-economiche delle coppie che presentano domanda di adozione;
- b) caratteristiche socio-economiche delle coppie che ottengono un minore in adozione, ovvero che risultano idonee all'adozione;
- c) quali sono i minori dichiarati adottabili;
- d) quali sono i minori adottati

e) tempo medio di attesa per una coppia che richiede l'adozione di un minore e tempo medio di attesa per un minore dichiarato adottabile, di essere adottato; ecc.

La realizzazione di sistemi d'indagine con capacità di analisi longitudinale richiede naturalmente che i sistemi informativi, in questo caso degli uffici giudiziari, siano costruiti pensando non solo alle finalità gestionali, ma anche a quelle informative. Questo consentirebbe di limitare notevolmente il carico statistico successivamente apportato con strumenti tradizionali (ad esempio indagini con questionario cartaceo), di accelerare i tempi di rilascio del dato, di migliorare dal punto di vista qualitativo l'informazione oltre che di semplificare, rendendolo più economico, l'intero processo di produzione del dato.

### *Riferimenti Normativi*

Legge 4 maggio 1983 n. 183, *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento*.

Legge 28 marzo 2001 n. 149, *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 183*.

Legge 1998 n. 476.

Legge 6 marzo 1998 n. 40.

Legge 15 gennaio 1994 n. 64, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione di Lussemburgo del 20 maggio 1980 e della Convenzione de l'Aja del 25 ottobre 1980; norme di attuazione delle predette convenzioni, nonché delle Convenzioni de l'Aja del 5 ottobre 1961 e del 28 maggio 1970*.

Legge 23 giugno 2001 n. 240 *Conversione in legge, del decreto legge 24 aprile 2001 n. 150 recante disposizioni di urgenza in materia di adozione e di procedimenti civili davanti al tribunale per i minorenni*.

Legge 30 luglio 2002 n. 189, *Modifica della normativa in materia di immigrazione e di asilo*.

Legge 2 agosto 2002 n. 175, *Conversione in legge, con modificazioni del Decreto legge 1 luglio 2002 n. 126, recante disposizioni urgenti in materia di difesa d'ufficio e di procedimenti civili davanti al tribunale per i minorenni*.

Legge 31 dicembre 1998 n. 476, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a l'Aja il 29 maggio 1993*.

Legge 5 aprile n. 154, *Misure contro la violenza nelle relazioni familiari*.

Legge 19 maggio 1975 n. 151, *Riforma del diritto di famiglia*.

Legge 23 dicembre 1997 n. 451, *Istituzione della commissione parlamentare per l'infanzia e dell'osservatorio nazionale per l'infanzia*.

Decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*.

Convenzione de l'Aja del 25 ottobre 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori

Convenzione de l'Aja del 28 maggio 1970 sul rimpatrio dei minori

Convenzione de l'Aja del 5 Ottobre 1961 in materia di protezione dei minori

Convenzione europea di Lussemburgo del 20 Maggio del 1980 sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di affidamento dei minori e ristabilimento dell'affidamento

Convenzione sui diritti del fanciullo stipulata a New York il 20 novembre 1989.

Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 26 giugno 1997 sui minori non accompagnati, cittadini di paesi terzi.

## Bibliografia

- Abburà A., Boscarolo R., Gaeta A.(a cura di), *Il bambino tradito. Carenze gravi, maltrattamento e abuso a danno di minori*, Carocci, Roma, 2000.
- Agosti A., Di Nicola P. (a cura di), *Leggere il maltrattamento del bambino: le radici della violenza*, Franco Angeli, Milano, 2000.
- Bagnasco A., Barbagli M., Cavalli A., *Corso di Sociologia*, Il Mulino, Bologna, 1997.
- Bongioanni F.M., *Fanciullezza abbandonata*, Laterza, Bari, 1964.
- Boswell J., *Saggi sull'abbandono dell'infanzia. L'abbandono dei bambini in Europa occidentale*, Rizzoli, Milano, 1991.
- Bouchard M., *Quando un bambino viene allontanato*, Angeli, Milano, 1997.
- Bramanti D. e Rosnati R., *Il patto adottivo*, Angeli, Milano, 1998
- Brassard, M. R, *La violenza psicologica contro bambini e adolescenti*, Roma, 1993.
- Colecchia N. (a cura di), *Adolescenti e prevenzione. Disagio, marginalità, devianza*, Il Pensiero Scientifico, Roma, 1995.
- Colesanti C., Lunardi L., *Il maltrattamento del minore. Aspetti medico-legali, giuridici e sociali*, Giuffrè, Milano, 1995.
- Crivillé A., *Genitori violenti, bambini maltrattati. L'operatore sociale di fronte alla famiglia del bambino maltrattato*, Liguori, Napoli, 1995.
- Da Molin G. (a cura di), *Senza famiglia*, Cacucci, Bari, 1997.
- De Rienzo E., Saccoccio C. e Tortello M., *Le due famiglie: esperienze di affidamento familiare nei racconti dei protagonisti*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1989.
- Dell'Antonio A.M., *Le prospettive psicologiche dell'adozione nazionale ed internazionale*, Giuffrè, Milano, 1986.
- Dell'Antonio A.M., *Bambini di colore in affido e in adozione*, Cortina, Milano, 1994.
- Dell'Antonio A.M., *Adozione internazionale e convenzione de L'Aia*, Angeli, Milano, 1997.
- Di Blasio, P., *La psicologia del bambino maltrattato*, Il Mulino, 2000.
- Di Nicola G. P., *Infanzia maltrattata. Tra lusinghe e inganni*, Paoline, Milano, 2001.

Finocchiaro A., *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori : commento teorico-pratico alla legge 4 maggio 1983 n. 184*, Milano, 1983.

ISPES, *Una casa per ogni bambino. Adozioni nazionali e straniere in Italia. Anno 1989*.

ISTAT, *Devianza e disagio minorile 2001*, Statistica in breve, Roma, 2002.

ISTAT, *I presidi residenziali socio-assistenziali. Anno 1999*, Collana Argomenti, 2002.

ISTAT, *Statistiche giudiziarie e penali. Anno 2000*. Collana Annuari, 2002.

ISTAT, *L'attività dei tribunali per i minorenni in materia civile. Anno 2001*. Collana Informazioni, 2003.

ISTAT, *Statistiche giudiziarie civili. Anno 1995*, Collana Annuari, 1997.

ISTAT, *Statistiche giudiziarie civili. Anno 1996*, Collana Annuari, 1998.

ISTAT, *Statistiche giudiziarie civili. Anno 1997*, Collana Annuari, 1999.

ISTAT, *Statistiche giudiziarie civili. Anno 1998*, Collana Annuari, 2000.

ISTAT, *Statistiche giudiziarie civili. Anno 1999*, Collana Annuari, 2001.

ISTAT, *Statistiche giudiziarie civili. Anno 2000*, Collana Annuari, 2002.

ISTAT, *Statistiche giudiziarie civili. Anno 2001*, Collana Annuari, 2003.

Istituto degli Innocenti, "I bambini e gli adolescenti in affidamento familiare", *Quaderni del Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza*, n. 24, Firenze, 2002.

Istituto degli Innocenti, "Non solo sfruttati o violenti. Bambini e adolescenti del 2000, Relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia", *Quaderni del Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza*, n. 20, Firenze, 2002.

M. Bouchard, *Quando un bambino viene allontanato*, Franco Angeli, Milano, 1997.

Ministero di Grazia e Giustizia, *L'applicazione della legge 4 maggio 1983, n. 184 – Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori negli anni 1993-99*, Ufficio Centrale per la Giustizia minorile, Analisi statistica, Roma, 1998.

Saponaro A., *Figli di nessuno : storia dell'abbandono causato da misere condizioni di vita, generali e locali*, Schena, Fasano, 1994.

Saraceno C., *Sociologia della famiglia*, Il Mulino, Bologna, 1984.

Sgritta G. B., *La condizione dell'infanzia : teorie politiche, rappresentazioni sociali*, Milano – stampa, 1988.