

## Capitolo IV. Misure speciali per la tutela dei minori

2° rapporto di aggiornamento 2005-2008



51

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

### c) L'accoglienza temporanea di minori stranieri, i cosiddetti soggiorni solidaristici

Per minore straniero accolto «*si intende il minore non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione europea, di età superiore a sei anni, entrato in Italia nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza temporanea promossi da enti, associazioni o famiglie*»<sup>72</sup>. Il fenomeno dell'accoglienza temporanea si è sviluppato dopo il disastro ambientale di Chernobyl<sup>73</sup>, ma nel corso degli anni ha subito un'evoluzione ampliandosi anche verso altri Paesi ed altre tipologie di minori.

Il Comitato minori stranieri è l'ente a cui è attribuita la funzione di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri temporaneamente ammessi sul territorio italiano e di coordinare le attività delle amministrazioni interessate<sup>74</sup>.

A partire dal 2004, sulla base dell'esperienza maturata, il Comitato minori stranieri ha avviato una nuova fase di attività che ha portato, nella seduta del 14 marzo 2005, alla modifica delle «Disposizioni generali» che stabiliscono i criteri di valutazione e le modalità delle richieste per l'ingresso e il soggiorno in Italia dei minori stranieri accolti nell'ambito dei programmi solidaristici di accoglienza temporanea. Le nuove Linee guida incentrano l'attività del Comitato in due fasi: un'attività istruttoria di analisi dei programmi che le associazioni e gli enti presentano al Comi-

tato per ottenere l'approvazione all'ingresso dei minori in Italia; e una successiva attività di monitoraggio del soggiorno dei minori presso le famiglie che li ospitano<sup>75</sup>.

Secondo i dati forniti dal Comitato minori stranieri ogni anno entrano in Italia più di 35.000 **minori stranieri** nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza temporanea a scopo umanitario (36.400 nel 2002, 35.542 nel 2003). Dall'analisi dei dati emerge che i minori provengono soprattutto dalla Bielorussia (28.473 nel 2002, 27.163 nel 2003), ma in misura rilevante anche da altre Paesi quali Ucraina, Russia, Bosnia-Erzegovina, Romania e Lituania. I minori provengono sia da istituti, e dunque sono orfani o privi genitori che esercitano la potestà, sia da famiglie.

**Le associazioni** che organizzano questi programmi sono circa 300, dislocate su tutto il territorio nazionale, per un totale di circa 1.500 progetti. Non esiste però ancora un albo nazionale delle associazioni, e la loro idoneità è valutata dal Comitato minori stranieri sulla base delle informazioni ricevute all'atto della presentazione del programma (principalmente attività già realizzate e documentazione formale tra cui statuti, bilanci, legale rappresentante etc.). I minori vengono accolti nella maggior parte dei casi presso **famiglie italiane** (70%), la cui valutazione è affidata alle associazioni. Manca dunque una preventiva valutazione delle famiglie e i servizi locali sono del tutto estromessi dal monitoraggio e accompagnamento nel corso del soggiorno.

Per quanto concerne il rischio relativo all'aggiornamento della normativa che disciplina l'adozione internazionale, connesso alle richieste di adottare il bambino preventivamente ospitato, si segnala uno studio condotto dall'Istituto degli Innocenti, pubblicato nel 2005<sup>76</sup>. La ricerca analizza proprio il fenomeno delle adozioni che conseguono alle accoglienze temporanee, sia in termini quantitativi, sia per valutare il percorso che caratterizza queste adozioni. Nel periodo di tempo preso in considerazione (16 novembre 2000 - 31 dicembre 2002) i casi di bambini in precedenza ospitati e poi adottati sono stati 330. L'analisi dei dati riportati nella ricerca mette in luce «le peculiarità» di queste adozioni rispetto alle adozioni internazionali sotto

<sup>72</sup> DPCM 535/1999.

<sup>73</sup> In Italia i progetti sono iniziati nel 1993. Fonte Progetto Daphne R.E.M.A.T.C.H. Indagine sulle forme di accoglienza temporanea di minori in particolare sul c.d. soggiorno a scopo terapeutico, novembre 2003.

<sup>74</sup> Art. 33 del decreto legislativo del 25 luglio 1998, n. 286.

<sup>75</sup> Cfr. Giuseppe Silveri, Presidente Comitato minori stranieri, L'accoglienza temporanea dei minori stranieri, in Bambini dalla Bielorussia dall'accoglienza all'adozione, Il fenomeno dell'adozione dei minori temporaneamente accolti, Istituto degli Innocenti, Collana della Commissione per le adozioni internazionali, maggio 2005.

<sup>76</sup> Bambini dalla Bielorussia dall'accoglienza all'adozione, Il fenomeno dell'adozione dei minori temporaneamente accolti, Istituto degli Innocenti, Collana della Commissione per le adozioni internazionali, maggio 2005.

## Capitolo IV. Misure speciali per la tutela dei minori

2° rapporto di aggiornamento 2005-2006



52

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

diversi profili, attinenti sia ai genitori adottivi<sup>77</sup>, sia ai minori<sup>78</sup> che al percorso adottivo. In particolare rispetto al percorso si evidenzia che nella stragrande maggioranza dei casi il decreto di idoneità all'adozione è «mirato» nel senso che viene fatto riferimento specifico «a quel» bambino (solo nell'8% dei casi non è mirato), la dichiarazione di abbandono dei minori è fatta nella metà dei casi prima dell'inizio dell'ospitalità presso le famiglie italiane, ma nell'altra metà dei casi dopo. In un quarto dei casi il tempo intercorso tra la data di inizio dell'ospitalità e il decreto di idoneità all'adozione è inferiore a un anno. Infine si sottolinea che il fenomeno ha un'incidenza molto diversa nella varie Regioni, in quanto in alcuni tribunali per i minorenni tali adozioni costituiscono una percentuale rilevante delle adozioni internazionali complessive (es. nel Tribunale per i minori di Roma rappresentano il 25,2% delle adozioni internazionali, ovvero sono state 98 su 389 adozioni internazionali). Tali dati consentono di confermare la preoccupazione che queste adozioni sfuggano al percorso ordinario disciplinato dalla legge, così come evidenziato già nel Rapporto 2005.

Permangono dunque tutte le preoccupazioni espresse nel Rapporto 2005, relativamente al fatto che per i bambini di cui sia accertato lo stato di adottabilità sarebbe più opportuno prevedere altri tipi di intervento (es. programmi e/o accoglienza da parte di famiglie in loco<sup>79</sup> o adozione

internazionale), al problema della scarsa e inadeguata tutela giuridica per tali minori<sup>80</sup>, del raffronto tra due culture diverse e dello sradicamento dal contesto di origine.

Nel Piano Nazionale Infanzia 2002-2004 era prevista «la revisione dei criteri con cui si realizzano i soggiorni di minori stranieri dell'Est europeo, che trascorrono in Italia alcuni mesi all'anno, e verificare la possibilità di realizzare progetti di sostegno a distanza e di cooperazione internazionale mirati a creare nel loro Paese migliori condizioni complessive di vita ed il superamento della loro istituzionalizzazione. Il Governo si impegna a promuovere un'attenta valutazione preventiva dell'idoneità delle famiglie di accoglienza, poiché accanto a famiglie capaci vi possono essere persone inadeguate, che tuttavia non sono sottoposte a nessun vaglio della loro capacità né dai servizi locali né da altri. Inoltre spesso tali soggiorni sono utilizzati per aggirare l'attuale normativa in tema di adozione internazionale, sia per «scegliere» il bambino gradito (rispedendo eventualmente al mittente dopo un primo periodo di accoglienza quello accolto prima e risultato non gradito) sia per precostituire situazioni di fatto dirette a forzare le decisioni dei giudici minorili sia italiani che stranieri».

<sup>77</sup> Ad esempio l'età dei coniugi al momento delle adozioni è mediamente di 50-60 anni per gli uomini e 45-60 anni per le donne.

<sup>78</sup> I minori sono prevalentemente compresi nella fascia d'età tra i 6 e i 15 anni, soprattutto tra i 10-15 anni, si tratta quindi di adolescenti e preadolescenti. Quasi tutti vengono da istituti dove sono stati ricoverati per lo più dopo i 6 anni: da ciò si può desumere che si tratta di minori istituzionalizzati da famiglie indigenti per frequentare la scuola dell'obbligo. Del resto in 2/3 dei casi la dichiarazione di abbandono è avvenuta quando i minori avevano più di 6 anni. Cfr. *Idem*.

<sup>79</sup> Si segnala l'intervento di Padre Wielsaw Stepien, direttore della Caritas nazionale della Chiesa cattolica latina d'Ucraina in *Avvenire* del 27 aprile 2002, in merito ai soggiorni terapeutici. Padre Wielsaw, dopo aver ricordato che il movimento dell'accoglienza «fattura» ogni anno oltre 40 milioni di euro di spese, segnala che «noi gestiamo quattro centri in aree non contaminate dell'Ucraina. In detti centri dal 1997 abbiamo cominciato ad accogliere bambini da 7 a 13 anni, selezionati in relazione ai problemi sanitari, al grado di esposizione alle radiazioni, alle condizioni economiche e delle famiglie. Ospitiamo spesso intere classi provenienti da orfanotrofi statali. Per tutti prevediamo turni di 23 giorni, durante i quali garantiamo analisi e cure mediche, ma anche programmi educativi, di ricreazione, di formazione religiosa. L'anno scorso siamo arrivati ad accogliere 2.700 bambini, ognuno dei quali ci costa 7 euro al giorno, circa 150-160 euro a soggiorno». Con la spesa che si sostiene per la permanenza in Italia di un bambino, in Ucraina ne possono essere ospitati dieci. Osserva, altresì, il direttore della Caritas che i soggiorni terapeutici in patria non solo hanno effetti collaterali benefici sull'occupazione e sull'economia ucraina, ma soprattutto «evitano ai bambini un doppio choc: l'impatto con una realtà socio-economica completamente altra e poi il rientro in un contesto meno ricco e più problematico (soprattutto quan-

### Il Gruppo di Lavoro raccomanda:

1. la revisione dei criteri con cui vengono realizzati questi soggiorni, che includa anche la valutazione preventiva dell'idoneità della famiglia di accoglienza e l'istituzione di un apposito albo delle associazioni autorizzate;
2. il sostegno a iniziative in alternativa al soggiorno in Italia, nei luoghi dove i bambini abitano, accanto alle loro famiglie;
3. la valutazione ex post dell'impatto del soggiorno sui minori (ricadute psicologiche e sociali), anche al fine di conoscere i rischi connessi e migliorare il sistema.

do si tratta di un orfanotrofo). Questo doppio choc può essere causa di disagio, disorientamento e insoddisfazione, nella psicologia del minore e nelle relazioni familiari».

<sup>80</sup>Al riguardo Pasquale Andria, Presidente dell'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e la famiglia del Tribunale per i minorenni di Potenza, nel documento datato 21 aprile 2005 «Osservazioni sulle proposte di modifica della legge 476/1999» ha messo in evidenza che «con l'alibi umanitario di assicurare trattamenti terapeutici o permanenze climatiche favorevoli ai bambini che ne hanno bisogno (così essi nacquero dopo Chernobyl), in realtà procurano ai bambini gravissime sofferenze a causa di una disumana e prolungata instabilità, con reiterati e traumatici distacchi. Tra l'altro, tutto è gestito da associazioni private, fuori da ogni controllo».