

## Capitolo 6. Misure speciali per la TUTELA dei minori

3° rapporto di aggiornamento 2006-2007



92

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

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

Il fenomeno dei minori stranieri accolti in Italia con la modalità del soggiorno solidaristico e le problematiche ad esso connesse erano già state evidenziate nel Rapporto 2005<sup>42</sup>, e reiterate nel Rapporto 2006<sup>43</sup>, poiché le raccomandazioni avanzate dal Gruppo di Lavoro non erano state accolte e gli impegni assunti dal Governo nell'ultimo Piano Nazionale Infanzia, datato 2002-2004, non attuati<sup>44</sup>. La situazione continua a rimanere immutata dal punto di vista normativo, nonostante sulla questione si siano

<sup>42</sup> 1° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, anno 2004-2005, (di seguito «1° Rapporto di aggiornamento, 2005»), 27 maggio 2005, pagina 24-25.

<sup>43</sup> 2° Rapporto di aggiornamento, 2006 pagg. 51-52.

<sup>44</sup> 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 inidonee, 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'at-

## Capitolo 6. Misure speciali per la TUTELA dei minori

3° rapporto di aggiornamento 2006-2007



93

I DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA IN ITALIA

espressi in maniera critica numerose associazioni ed esperti di diritto minorile<sup>45</sup>, anche a seguito del noto caso di cronaca<sup>46</sup> che ha drammaticamente posto in luce le criticità e le ambivalenze che, in assenza di una chiara e precisa regolamentazione, circondano i soggiorni in Italia di questi bambini. Si segnala invece che a marzo 2007 una delegazione governativa italiana ha firmato a Minsk (Bielorussia) un **accordo con la Bielorussia** aggiornando il Protocollo di collaborazione tra il Ministero dell'Istruzione della Bielorussia e la Commissione per le Adozioni Internazionali in materia di adozione di minori cittadini della Bielorussia da parte di cittadini italiani, reso pubblico, ed un accordo nello specifico dei soggiorni solidaristici che non è stato reso ancora pubblico al momento della stesura del presente Rapporto. Tale documento, oltre al fatto che non soddisfa l'esigenza di una chiara regolamentazione in materia, non avendo modificato la normativa italiana, desta notevoli perplessità in quanto rischia di creare un percorso di adozione internazionale preferenziale e parallelo a quello stabilito dalla Convenzione dell'Aja, peraltro ratificata sia dall'Italia che dalla Bielorussia<sup>47</sup>.

*tuale 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 preconstituire situazioni di fatto dirette a forzare le decisioni dei giudici minorili sia italiani che stranieri».*

<sup>45</sup> Si veda lettera Ai.Bi. indirizzata al Comitato minori stranieri data 16 ottobre 2006 disponibile sul sito [www.aibi.it](http://www.aibi.it); l'editoriale del Bollettino di informazione e discussione ANFAA, n.2-3/2006 ANFAA; Fadiga L. *Dall'accoglienza all'adozione: in Italia altri 300 potenziali "casi Maria" in www.dirittominorile.it*, 3 ottobre 2006; Fadiga L. *Caso Italia - Bielorussia: più adozioni contro le distorsioni dell'accoglienza*, Guida al Diritto - Il Sole 24 ore, settembre 2006; Moro A. *Le adozioni nominali dei bambini di Chernobyl: l'esperienza dell'équipe adozioni di Padova tra riflessioni cliniche e ricerca di nuove prassi operative*, intervento Convegno Torino 22-24 novembre 2006; Cavallo M. *I percorsi di risanamento*, in *Bambini dalla Bielorussia dall'accoglienza all'adozione*, Istituto degli Innocenti, 2005;

<sup>46</sup> Ci si riferisce alla nota vicenda di Cogoleto, settembre 2006, in cui una coppia che ospitava una bambina bielorussa ha nascosto la bambina per impedirne il ritorno in patria. Non si tratta comunque di un caso isolato. Del resto come citato nel progetto REMATCH «nel 1994, a seguito del famoso "caso Antonov", un bambino russo che la famiglia ospitante si rifiutava di far rientrare in patria, nasce il Comitato per i Minori Stranieri (CMS)... A seguito dell'istituzione del Comitato, l'accoglienza temporanea, sin nella sua definizione, ha perso il contatto con la motivazione originaria del recupero terapeutico». R.E.M.A.T.C.H. (Risk Evaluation of Models of Assistance through Temporary Children's Holidays), Indagine sulle forme di accoglienza temporanea di minori e in particolare sul c.d. soggiorno a scopo terapeutico, Newsletter Maggio 2003, n. 1.

<sup>47</sup> L'articolo 9 bis stabilisce che «gli aspiranti all'adozione che intendono adottare il minore ospitato durante i soggiorni di risanamento, presentano, attraverso gli Enti Autorizzati, all'organo di tutela e cura del luogo di residenza (domicilio) del minore la domanda per l'inserimento del minore stesso nell'elenco dei minori nei confronti dei quali è possibile effettuare l'adozione internazionale. Nel caso dell'avvenuto inserimento del minore nell'elenco dei minori, nei confronti dei

Il fenomeno dell'accoglienza si è sviluppato in Italia, e in altri Paesi europei<sup>48</sup>, a partire dal disastro ambientale di Chernobyl ma nel corso del tempo, anche a causa della mancanza di chiare indicazioni sulle finalità di tali soggiorni, si è ampliato verso altri Paesi e altre tipologie di minori. La particolarità di tali iniziative è data dalla modalità con cui è attuata la solidarietà e cioè l'accoglienza temporanea di minori stranieri, spesso provenienti da istituti, presso famiglie o più raramente presso strutture in Italia.

Consapevoli del fatto che si tratta di un fenomeno sociale di grande delicatezza e che per i minori che partecipano a tali programmi potrebbe essere opportuno un soggiorno al di fuori del loro Paese di origine per garantire pienamente il loro diritto alla salute, occorre fare in modo che tale diritto sia garantito insieme agli altri diritti sanciti dalla Convenzione ONU. Occorre dunque tener presente che ai bambini senza famiglia dovrebbe essere riconosciuto il diritto ad essere adottati, possibilmente nel proprio Paese e se questo non è possibile, in base ai principi affermati dalla Convenzione dell'Aja, tramite l'adozione internazionale.

La materia dei soggiorni è regolata dal D.P.C.M. 535/99 che istituendo il Comitato minori stranieri attribuisce ad esso la competenza a vigilare sulle modalità degli stessi e di coordinare le attività delle amministrazioni interessate<sup>49</sup>. Il Comitato minori stranieri ha poi elaborato delle Linee guida, riformulate nel 2005, che stabiliscono i criteri di valutazione e le modalità di richiesta per l'ingresso e il soggiorno dei minori accolti.

Per "minore straniero non accompagnato accolto temporaneamente nel territorio dello Stato", secondo quanto prevede il D.P.C.M. 535/99, «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». Si tratta dunque in primis di minori stranieri, accolti temporaneamente in Italia da parte di persone che si rendono disponibili a partecipare a tali programmi, che non sono affidatarie.

quali è possibile effettuare l'adozione internazionale, il Centro informa gli aspiranti all'adozione attraverso l'Ente Autorizzato, senza più nessun riferimento alle competenze del Tribunale per i Minorenni e dei Servizi Sociali.

<sup>48</sup> Si veda per approfondimento in merito la ricerca, unica nel suo genere, condotta a livello europeo grazie al progetto Daphne: R.E.M.A.T.C.H. Project (Risk Evaluation of Models of Assistance through Temporary Children's Holidays) *Indagine sulle forme di accoglienza temporanea di minori e in particolare sul c.d. soggiorno a scopo terapeutico* documento di sintesi, CENSIS, novembre 2003.

<sup>49</sup> Art. 33 Dlgs. 286/1998.

## Capitolo 6.

# Misure speciali per la TUTELA dei minori

3° rapporto di aggiornamento 2006-2007



94

I DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA IN ITALIA

Va richiamata l'attenzione sul fatto che attualmente non vi è alcuna valutazione dell'idoneità degli ospitanti da parte dei servizi sociali né di altre istituzioni, non vi è un albo delle associazioni che gestiscono i programmi solidaristici, né sono previste la formazione delle famiglie e il monitoraggio sui soggiorni. Una parte significativa dei minori che entrano in Italia con tali programmi sono minori provenienti da istituti, in stato di abbandono o addirittura già dichiarati in stato di adottabilità, per i quali sarebbe opportuno, nel rispetto del loro superiore interesse, prevedere e sollecitare altri tipi di intervento, anche al fine di garantire il loro diritto ad una famiglia. Il minore può reiterare i soggiorni in Italia presso la stessa famiglia, per lunghi periodi di tempo, più volte anche nello stesso anno, creando aspettative, sia nelle famiglie di accoglienza sia nei minori, che il soggiorno temporaneo possa trasformarsi in adozione, fraintendendo così le finalità del programma di accoglienza temporanea. Tra i rischi di tali programmi occorre inoltre considerare le conseguenze psicologiche connesse al trauma della separazione, e sarebbe a tal fine opportuno prevedere una valutazione *ex post* sulla validità del programma e sull'impatto psicologico e sociale che ha avuto sui minori che vi hanno partecipato, in modo da conoscere quali sono i benefici connessi a questo tipo di programmi e quali invece i rischi. Non risulta tuttavia che tale tipo di studio sia mai stato effettuato.

Per quanto riguarda i dati, forniti dal Comitato minori stranieri, si rileva che nel 2005 i minori stranieri per i quali è stata concessa l'autorizzazione all'ingresso in Italia nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza temporanea sono stati 31.150 (di cui il 73,76% dalla Repubblica di Belarus, 17,35% dall'Ucraina, 4,11% Federazione Russa, e 2,50% Bosnia-Erzegovina) e 29.041 nel 2006 (di cui il 71,06% dalla Repubblica di Belarus, il 20,64% dall'Ucraina, 4,14 dalla federazione Russa, e 2,06% Bosnia-Erzegovina<sup>50</sup>). I minori sono stati accolti nel 91,84% dei casi in famiglia (90,87% nel 2005) e solo nel 8,16% dei casi in strutture (9,13% nel 2005).

Si segnala che recentemente sia l'OSCE – *Organisation for Security and Cooperation in Europe*<sup>51</sup> che l'*International Social Service (ISS)*<sup>52</sup> si sono espressi criticamente nei confronti di questo fenomeno, che vede l'Italia come uno dei principali Paesi di destinazione, evidenziandone alcune criticità. In particolare si rileva la mancanza di

qualsiasi controllo sulla idoneità delle famiglie ospitanti, il coinvolgimento di associazioni che seppur mosse da buone intenzioni non sempre sono supportate da idonee competenze professionali, il rischio di disturbi psico-emozionali nei bambini in conseguenza dei soggiorni, ed il rischio di adozioni in violazione ai principi della Convenzione dell'Aja.

### Per tali ragioni il Gruppo di Lavoro reitera tutte le raccomandazioni avanzate nel 2006:

1. il sostegno a iniziative in alternativa al soggiorno in Italia, nei luoghi dove i bambini abitano, dirette a promuovere il loro diritto a crescere in famiglia, anzitutto quella d'origine e quando questo non è possibile, in un'altra famiglia, adottiva o affidataria, secondo le situazioni;
2. la revisione dei criteri con cui vengono realizzati questi soggiorni, che includa anche la valutazione preventiva dell'idoneità delle persone che accolgono i minori e l'istituzione di un apposito albo delle associazioni autorizzate;
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.

<sup>50</sup> Gli altri Paesi da cui provengono i minori accolti sono Romania, Kazakistan, Serbia-Montenegro, Georgia, Lituania, Croazia, altri.

<sup>51</sup> OSCE *Assessment of the Adoption System in Ukraine* Ukraine, Giugno 2006.

<sup>52</sup> ISS/IRC *Monthly Review* n. 2/2007, febbraio 2007.