

Capitolo VII. Misure speciali PER LA TUTELA DEI minori

4° rapporto di aggiornamento 2007-2008



118

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

c) L'accoglienza temporanea di minori stranieri nell'ambito dei cosiddetti "programmi solidaristici"

Il fenomeno dei minori stranieri temporaneamente accolti in Italia è ancora particolarmente diffuso nel nostro Paese. Dai dati forniti dal Comitato Minori Stranieri emerge che sono entrati in Italia nell'ambito di programmi solidaristici 29.041 minori nel corso del 2006 e 31.735 minori nel 2007, di cui la gran parte proveniente dalla Repubblica di Belarus (21.181), ma in percentuali significative anche da altri Paesi: 8.224 minori pari al 25,91% dall'Ucraina, 1.148 pari al 3,62% dalla Federazione Russa, 826 pari al 2,60% dalla Bosnia Erzegovina. I minori maggiormente beneficiari dei programmi solidaristici sono i minori aventi un'età compresa tra gli 8 e i 13 anni, circa il 70% del totale (di cui il 22,40% nella fascia 8-9 anni, il 24,27% nella fascia 10-11, e il 21,69% nella fascia 12-13). Il 90,70% dei minori sono stati accolti in famiglie, mentre solo il restante 9,30% in istituti.

Alcuni noti fatti di cronaca avevano portato nel 2006 sotto la luce dei riflettori ed a conoscenza dell'opinione pubblica un fenomeno già noto agli addetti ai lavori, che ne avevano denunciato le criticità⁷⁴⁹. Infatti i programmi solidaristici, anche se mossi dall'intento di tutelare i diritti del minore accolto, presentano una **serie di aspetti problematici** che rischiano di procurargli un grave danno. Tali aspetti, che il Gruppo CRC aveva già evidenziato nei precedenti Rapporti, continuano ad essere immutati.

In primo luogo non c'è un'effettiva valutazione di idoneità delle persone ospitanti, con evidenti rischi per il buon esito del soggiorno; inoltre, non esiste alcun albo od elenco delle associazioni impegnate in questo settore, né quindi criteri condivisi sulla base del quale valutare la loro idoneità ed il loro operato⁷⁵⁰.

Un'altro aspetto molto discusso, che non può essere trascurato, è che i minori stranieri accolti sono minori provenienti da istituti, come previsto espressamente anche dall'ultimo protocollo sottoscritto dal Governo italiano e la Repubblica di Belarus il 10 maggio 2007⁷⁵¹. Tale situazione ha delle ricadute psicologiche sui minori negative. Si consideri infatti che il minore istituzionalizzato vive una condizione psicologica del tutto particolare: il minore trova nell'istituto un accudimento prevalentemente fisico che non consente lo svilupparsi di relazioni significative tali da porsi come efficacemente sostitutive e riparative rispetto a quelle genitoriali. Al bambino continua a mancare, nel corso del tempo, la sostanza principale che alimenta il suo benessere psicologico e la costruzione di una identità propria e cioè il legame affettivo con figure genitoriali stabili⁷⁵². È chiaro che, per que-

⁷⁴⁹ Si veda ad esempio la lettera indirizzata al Comitato Minori Stranieri il 16 ottobre 2006 dall'Associazione Amici dei Bambini (Ai.Bi.), consultabile sul sito www.amicideibambini.it

⁷⁵⁰ Nel corso del suo intervento nell'ambito del seminario organizzato dalla Commissione parlamentare per l'infanzia il Presidente del Comitato Minori Stranieri, Dott. Silveri, ha anticipato che «il Comitato inoltre ha deciso di presentare una bozza di albo delle associazioni che decidono di presentare domanda di ospitalità: è un tema che va affrontato con estrema cautela perché bisogna dare margini di garanzie a tutti, non bisogna operare in modo esclusivo, cioè privilegiando alcuni rispetto ad altri. L'albo ci permetterebbe di avere continuamente sotto controllo, di monitorare, l'attività delle associazioni che il Comitato coinvolge direttamente in ogni questione, tanto più che all'interno del Comitato c'è anche un rappresentante delle associazioni. Nella riforma del disegno di legge delega sull'immigrazione si parla anche del Comitato minori che avrà una riorganizzazione, prevedendo tra le altre cose, anche la presenza, ad esempio, di soggetti attualmente esclusi, come per esempio le Regioni».

⁷⁵¹ Art. 5 dell'Accordo tra Governo Rep. Italiana e Governo Rep. Belarus sulle condizioni di risanamento e a titolo gratuito nella Rep. Italiana di cittadini minorenni delle Rep. Belarus del 10 maggio 2007.

⁷⁵² In merito agli effetti psicologici dell'istituzionalizzazione infantile si veda Ammaniti Nicolais *Gli effetti dell'abbandono sullo sviluppo psicologico e neurologico in Rapporto sull'emergenza abbandono 2007* Ed. Ancora, 2007, pagg. 117-126.

Capitolo VII. Misure speciali PER LA TUTELA DEI minori

4° rapporto di aggiornamento 2007-2008



119

I DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA IN ITALIA

sti bambini, un soggiorno in Italia presso una famiglia accogliente non rappresenta solo un momento di svago e divertimento (oltre che un'occasione per trascorrere del tempo in un ambiente salubre), ma può essere vista anche come un'opportunità di trovare finalmente una famiglia. Il minore si affeziona, infatti, con estrema facilità alla famiglia ospitante e tende a strutturare con essa dei legami affettivi molto stretti, sui quali crede di poter finalmente contare. Per i minori che si trovano in stato di abbandono o addirittura già dichiarati adottabili sarebbe dunque opportuno prevedere e sollecitare altri tipi di intervento nel rispetto del loro superiore interesse e del loro diritto ad una famiglia.

La normativa che regola il fenomeno è quella prevista nel Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 535/1999 che ha istituito il **Comitato Minori Stranieri**. Tale Decreto affida al Comitato il compito di dettare «*le regole e le modalità per l'ingresso ed il soggiorno nel territorio dello Stato dei minori stranieri in età superiore a sei anni, che entrano in Italia nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza temporanea promossi da enti, associazioni o famiglie italiane, nonché per l'affidamento temporaneo e per il rimpatrio dei medesimi*». In applicazione a tale principio il Comitato, nella seduta del 14 marzo 2005, ha rielaborato le **Linee Guida**, che avrebbero dovuto stabilire «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». In realtà, le Linee Guida si limitano ad affermare che «il programma è valutato prioritariamente in base a tre criteri: validità dell'iniziativa, affidabilità degli enti e delle associazioni, affidabilità del referente estero dell'iniziativa». Proprio la genericità delle Linee Guida, quindi, ha consentito che minori in stato di adottabilità venissero ospitati dalle stesse famiglie, fino a 90 giorni l'anno, per svariati anni, con la conseguenza di creare aspettative, illusioni, traumi al momento del distacco e del rientro nel Paese di origine. Sarebbe quindi auspicabile una revisione delle Linee Guida adottate dal Comitato Minori Stranieri in maniera da garantire un'effettiva tutela per i minori stranieri che arrivano in Italia nell'ambito di tali programmi, applicabili a tutti i minori coinvolti indipendentemente dal Paese di provenienza⁷⁵³.

Si rileva, inoltre, la particolare situazione della Bielorussia con la quale sono stati stipulati dei protocolli *ad hoc* da par-

te del Governo italiano. Infatti nel corso del 2007, come anticipato nel 3° Rapporto CRC, una delegazione governativa italiana ha firmato a Minsk un accordo con la Bielorussia, aggiornando il precedente Protocollo del 2005, in materia di adozioni internazionali di minori bielorussi da parte di cittadini italiani⁷⁵⁴. Tale accordo, volto anche a sanare i casi pendenti, è stato in realtà criticato da alcune associazioni⁷⁵⁵, perché sembrerebbe andare oltre tale considerazione creando di fatto il rischio di un percorso parallelo a quello dell'adozione internazionale⁷⁵⁶. Successivamente, nel maggio 2007, è stato sottoscritto il già citato Accordo sui programmi solidaristici, che in primo luogo stabilisce espressamente che tutti i minori orfani e quelli i cui genitori hanno perso la potestà genitoriale che facciano ingresso in Italia nell'ambito dei soggiorni solidaristici non possano essere considerati in stato di abbandono e, quindi, adottabili. In secondo luogo vi è l'espressa previsione dell'informazione e formazione delle famiglie da parte delle associazioni (art. 3) e l'impegno

⁷⁵⁴ Protocollo recante integrazioni e modifiche al protocollo di collaborazione, marzo 2007, Ministero della Pubblica Istruzione della Repubblica di Belarus e Commissione per le Adozioni Internazionali e Direttore Generale per gli italiani all'estero e la politica migratoria presso il Ministero degli Affari Esteri.

⁷⁵⁵ L'Anfaa, ad esempio, ha espresso il proprio profondo dissenso in merito al «Protocollo recante integrazioni e modifiche al Protocollo di collaborazione tra il Ministero dell'Istruzione della Repubblica di Belarus e la Commissione per le Adozioni Internazionali» che prevede al punto 1.9 bis «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 curatela 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 quali è possibile effettuare l'adozione internazionale, il Centro informa gli aspiranti all'adozione attraverso l'Ente Autorizzato» in *Prospettive assistenziali* n. 159, 2007.

⁷⁵⁶ In merito va segnalato che il magistrato Giulia De Marco, nella sua relazione in apertura della Sessione «La famiglia che accoglie» in occasione della Conferenza Nazionale della Famiglia (Firenze, 24-26 maggio 2007), ha sottolineato «il pericolo sottolineato anche da emeriti osservatori stranieri (...) che attraverso i soggiorni climatici si crei un canale parallelo di adozioni internazionali. Infatti, poiché molti minori sono in condizione di abbandono, istituzionalizzati da anni, si crea un'aspettativa alla loro adozione da parte delle famiglie che li ospitano e che sovente sono prive dei requisiti richiesti dalla Convenzione de L'Aja e dalla nostra legge nazionale. Più volte la magistratura si è trovata di fronte a richieste di adozione di bambini che non erano stati dichiarati adottabili dal Paese di origine da parte di famiglie italiane che, pur non essendo in possesso del decreto di idoneità, ritenevano di aver maturato il diritto di adottarli per il solo fatto di averli ripetutamente ospitati nel corso degli anni. Richiesta che si scontra con il diritto privato internazionale, con la legge interna del Paese di origine del bambino, con la legge italiana sull'adozione, con la Convenzione de L'Aja ma che ha trovato sovente nell'opinione pubblica e nei mass media un appoggio basato più sul sentimentalismo che non sul doveroso rispetto delle regole che i Paesi si danno».

⁷⁵³ Si sottolinea come l'Associazione Amici dei Bambini (Ai.Bi.) ha presentato un ricorso al TAR del Lazio contro il Comitato Minori Stranieri per l'annullamento delle Linee Guida emesse dallo stesso Comitato nella parte in cui non prevedono l'esclusione dei minori abbandonati o adottabili dai programmi solidaristici (la procedura è ancora in corso, al momento della stesura del presente Rapporto).

Capitolo VII. Misure speciali PER LA TUTELA DEI minori

4° rapporto di aggiornamento 2007-2008



120

I DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA IN ITALIA

da parte italiana di vigilare affinché le associazioni svolgano informazione anche in merito alle specificità dei soggiorni rispetto alle procedure di adozione internazionale (art. 7). L'accordo invece non fa chiarezza rispetto alle finalità di tali programmi, perché se da un lato si esplicita che la finalità è quella del risanamento, dall'altro si precisa che con risanamento (art. 2) ai fini del presente accordo «si intende l'insieme delle attività di assistenza gratuita nella Repubblica Italiana finalizzate alla profilassi, al ristabilimento e al miglioramento delle condizioni di salute dei minorenni cittadini della Repubblica di Belarus, provenienti da istituti e da famiglie, che hanno sofferto delle conseguenze dell'incidente occorso alla centrale nucleare di Chernobyl, nonché di quelli che vivono in sfavorevoli condizioni sociali o di salute»⁷⁵⁷. Pertanto si estende espressamente la partecipazione a tali programmi ai minori che si trovano in condizioni sociali sfavorevoli, a prescindere dalle condizioni di salute.

Si segnala che di fatto, nell'ultimo anno, si è assistito ad una progressiva limitazione delle adozioni internazionali dalla Bielorussia⁷⁵⁸, ed al ripristino invece dei programmi solidaristici che erano stati interrotti per alcuni mesi, fino al raggiungimento dell'accordo con la Bielorussia. La gravità della situazione ha trovato ulteriore conferma nell'incontro tenutosi a Minsk il 22 gennaio 2008, tra i rappresentanti della Commissione per le Adozioni Internazionali con il Governo Bielorosso, il quale ha espresso chiaramente la propria volontà di considerare chiuse le adozioni internazionali⁷⁵⁹.

Infine si segnala che la Commissione parlamentare per l'infanzia ha dedicato un seminario al tema dei soggiorni solidaristici, ad ottobre 2007, in cui istituzioni, esperti ed associazioni hanno avuto la possibilità di un confronto⁷⁶⁰.

⁷⁵⁷ Anche nella premessa del documento si precisa che tra le considerazioni che sottostanno all'accordo vi è anche il «fine di creare ulteriori possibilità e fornire garanzie per la protezione sociale dei minorenni cittadini della Repubblica di Belarus residenti nelle aree della contaminazione radioattiva, nonché per quelli che vivono in condizioni sociali sfavorevoli».

⁷⁵⁸ Come esplicitato dalla CAI nella comunicazione del 24 gennaio 2008, www.commissioneadozioni.it/contents/ArchivioNotizie.aspx. Inoltre nella comunicazione inviata dal Dipartimento per le Politiche della Famiglia al Gruppo CRC ai fini dell'aggiornamento del presente Rapporto si specifica che il «fenomeno adottivo dalla Bielorussia è fortemente calato dopo il 2004, ed i bambini entrati in Italia a scopo adottivo sono stati infatti: 147 nel 2001, 185 nel 2002, 254 nel 2003, 226 nel 2004, 0 nel 2005, 34 nel 2006, 12 nel 2007».

⁷⁵⁹ Il Governo italiano ha evidenziato l'arbitraria interpretazione del Protocollo da parte della Bielorussia, in contrasto alla Convenzione de L'Aja, rimarcando la possibilità di conseguenze sul piano dei rapporti bilaterali, in particolare rispetto alla cooperazione umanitaria. *Ibidem*.

Per queste ragioni il Gruppo CRC reitera le raccomandazioni già formulate nel 3° Rapporto:

1. Al **Ministero degli Affari Esteri** in collaborazione con la Commissione per le Adozioni Internazionali uno specifico impegno per sostenere iniziative in alternativa al soggiorno in Italia, nei luoghi e comunità da cui provengono i minori, dirette a promuovere il loro diritto a crescere in famiglia, anzitutto quella d'origine e quando questo non sia possibile, in un'altra famiglia, adottiva o affidataria, secondo le situazioni;
2. Al **Ministero della Solidarietà Sociale e al Comitato Minori Stranieri** la revisione delle Linee Guida del Comitato e dei criteri con cui vengono realizzati i soggiorni solidaristici, 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. Al **Comitato Minori Stranieri in collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri** di promuovere e sostenere nei Paesi d'origine, a partire dal 2008, una 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.

⁷⁶⁰ Commissione parlamentare per l'infanzia Seminario di Studio *Adozione e affidamento Proposte a confronto* 8 ottobre 2007, Tavola rotonda sull'affidamento familiare e sull'accoglienza dei minori in strutture. Gli atti del seminario sono disponibili sul sito www.parlamento.it/Bicamerale/infanzia/2830/2900/4209/pag/inabicamerale.htm. Si cita l'intervento di Piercarlo Pazè, già Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Torino, che ha espresso le seguenti osservazioni: «occorre ripensare l'età, con un monitoraggio attento dei casi, ed in linea di massima, dovrebbero in futuro essere ammessi solo minori che abbiano compiuto almeno i dieci anni. Ai fini di impedire ogni possibile abuso appare inoltre indispensabile: attribuire nel corso dei soggiorni l'incarico del sostegno e della vigilanza ai Servizi dell'ente locale, come per ogni affidamento familiare; responsabilizzare gli Stati di origine sulla scelta dei bambini da inviare; prevedere che le associazioni che organizzano e gestiscono i soggiorni non abbiano fini di lucro. Destano invece perplessità per i pesi che caricherebbero, venendo a burocratizzare un fenomeno molto spontaneo e, per questo, vivo, e per la palese inutilità - stante la durata breve e la natura particolare dei soggiorni solidaristici - alcune proposte che prevedono la creazione di un albo (l'ennesimo) delle associazioni autorizzate all'organizzazione e alla gestione, l'obbligo di comunicazioni di ogni arrivo di un minore alla giustizia minorile (che non può avere un compito di polizia e non è in condizione di gestire tali comunicazioni), una certificazione preventiva della idoneità delle famiglie accoglienti da parte della giustizia minorile mentre ciò è compito dei Servizi, una definizione legislativa rigorosa dei requisiti delle famiglie che invece deve essere valutata in concreto dai Servizi. È importante soprattutto spostare gli affidamenti solidali dalla attuale zona franca nell'area ordinaria di vigilanza e sostegno dei Servizi del territorio».