

Capitolo VIII

Misure speciali PER LA TUTELA DEI minori

2° rapporto supplementare



153

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

2. L'ACCOGLIENZA TEMPORANEA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI NELL'AMBITO DEI COSIDDETTI "PROGRAMMI SOLIDARISTICI"

Il fenomeno dei **minori stranieri temporaneamente accolti**¹⁰⁶ in Italia è ancora particolarmente diffuso nel nostro Paese, come dimostrano i **dati** forniti dal Comitato Minorile Stranieri: i minori entrati in Italia nell'ambito di programmi

¹⁰⁵ Art. 33 Convenzione di Ginevra del 1951; Commento Generale n. 6 del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 3 giugno 2005, CRC/GC/2005/6 «nel soddisfare gli obblighi sanciti dalla Convenzione, gli Stati non possono riportare un bambino in un paese qualora ci siano fondati motivi di un rischio reale di danni irreparabili, come quelli contemplati, ma non limitandosi solo a essi, negli articoli 6 e 37 della Convenzione. Questo deve valere sia nel paese in cui il bambino sarà trasferito, sia in qualunque altro paese in cui potrà essere trasferito successivamente. Questi obblighi di *non refoulement* si applicano comunque, anche se serie violazioni di questi diritti, derivanti dalla Convenzione, vengono compiute da attori non statali o se queste violazioni sono deliberatamente compiute o sono conseguenza indiretta di un'azione o di una mancata azione. La valutazione del rischio di gravi violazioni deve essere condotta con metodi che tengano conto sia dell'età che del sesso del bambino, come per esempio le serie conseguenze provocate dall'insufficiente disponibilità di cibo e servizi sanitari».

¹⁰⁶ Per «minore straniero accolto» si intende il «minore non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione Europea, di età superiore ai sei anni, entrato in Italia nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza temporanea promossi da enti, associazioni o famiglie» art. 1 comma 3 DPCM 535/1999. Il fenomeno dell'accoglienza temporanea si è sviluppato dopo il disastro di Chernobyl, ma nel corso degli anni si è evoluto ampliandosi verso altri Paesi e con motivazioni non soltanto terapeutiche.

solidaristici nel 2008 sono stati 31.663 (1.481 in più rispetto all'anno precedente), di cui il 71,57% proviene dalla Bielorussia. Nel corso del 2008 è diminuito il numero di minori provenienti da Ucraina e Federazione Russa (nel 2007 erano stati rispettivamente 8.224 - pari al 25,91% - e 1.148, il 3,62%), mentre è aumentata l'incidenza del numero di minori in arrivo dalla Bosnia Erzegovina (1.119 nel 2008 - il 3,53% - mentre nel 2007 corrispondeva al 2,60%). Gli altri Paesi di provenienza dei minori entrati in Italia nell'ambito di tali programmi sono il Kazakistan (161), la Repubblica Serba (153), la Georgia (33) e la Croazia (32).

Come rilevato nel 2007, circa il 70% dei minori che hanno partecipato a programmi solidaristici in Italia nel 2008 aveva un'età compresa tra gli 8 e i 13 anni (di cui il 20,54% nella fascia 8-9 anni, il 24,29% nella fascia 10-11 e il 21,72% nella fascia 12-13). Le femmine rappresentavano circa il 60% del totale.

Molto significativo è l'aumento della percentuale di minori accolti in strutture (9,15% nel 2005, 8,16% nel 2006, 9,30% nel 2007 fino al 49,47% del 2008) a fronte di un netto calo dell'accoglienza in famiglie (90,87% nel 2005, 91,84% nel 2006, 90,70% nel 2007 fino al 49,41% del 2008).

Minori temporaneamente accolti in Italia nell'ambito di programmi solidaristici

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
36.400	35.542	(n.d.)	31.150	29.041	31.735	31.663

Minori temporaneamente accolti in Italia nell'ambito di programmi solidaristici **provenienti dalla Bielorussia** (numero e percentuale sul totale dei minori accolti)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
28.473	21.163	(n.d.)	21.977	15.662	21.181	22.662
78,22%	59,54%		73,76%	71,06%	66,74%	71,57%

Nel 2005 il Comitato Minorile Stranieri, che oltre a rilevare il numero di minori temporaneamente accolti ha il compito di stabilire le regole e le modalità di soggiorno in Italia di tali minori¹⁰⁷, ha elaborato nuove **Linee Guida** che prevedevano una fase istruttoria dei programmi solidaristici di accoglienza temporanea, preliminare all'approvazione dell'ingresso dei minori in Italia, e una successiva fase di monitoraggio, ma che si limitavano a indicare i criteri di valutazione la validità dell'iniziativa, l'affidabilità degli enti e delle associazioni e l'affidabilità del referente estero dell'iniziativa.

A causa della genericità di tali criteri, persistono una **serie di aspetti problematici** evidenziati dal Gruppo CRC in cia-

¹⁰⁷ Art. 33 Dlgs. 286/1998 (T.U. Immigrazione) e DPCM 535/1999.

Capitolo VIII

Misure speciali PER LA TUTELA DEI minori

2° rapporto supplementare



154

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

scun Rapporto di aggiornamento¹⁰⁸, nonché rilevati da importanti studi condotti sia a livello europeo¹⁰⁹ che nazionale¹¹⁰: è elevato il rischio relativo all'aggiornamento della normativa che disciplina l'adozione internazionale connesso alle richieste di adottare il bambino preventivamente ospitato; manca una valutazione preventiva dell'idoneità delle persone ospitanti, con evidenti rischi per il buon esito del soggiorno, così come manca un albo o un elenco delle associazioni impegnate in questo settore e quindi di criteri condivisi sulla base dei quali valutare la loro idoneità ed il loro operato. Un'ulteriore criticità consiste nel fatto che i minori temporaneamente accolti provengono sovente da Istituti¹¹¹, situazione particolarmente grave se si considerano le ricadute psicologiche negative sui minori che possono essere ad essa collegate¹¹²: minori istituzionalizzati da anni, senza più rapporti con genitori sovente decaduti della potestà parentale, sono stati ospitati da famiglie in Italia, 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 origine¹¹³.

Un approfondimento particolare merita la **situazione della Repubblica di Belarus (Bielorussia)**, Paese con cui il Governo Italiano ha stipulato Protocolli *ad hoc*, nel 2005¹¹⁴ e nel

2007¹¹⁵. Mentre l'accordo del 2005 aveva suscitato la disapprovazione di alcune associazioni perché non conteneva sufficienti garanzie volte ad evitare il rischio di creare un percorso parallelo a quello dell'adozione internazionale¹¹⁶, l'accordo del 2007 ha specificato 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 possono essere considerati in stato di abbandono e, quindi, adottabili¹¹⁷. Pur contenendo anche altre disposizioni apprezzabili¹¹⁸ l'accordo del 2007 tuttavia non è esente da critiche in quanto non chiarisce le finalità dei programmi solidaristici: da un lato si esplicita che la finalità è quella del risanamento, ma dall'altro, nel definire cosa si intende per «risanamento», si estende espressamente la partecipazione a tali programmi ai **minori che si trovano in condizioni sociali sfavorevoli, a prescindere dalle condizioni di salute**¹¹⁹. Per completezza di informazione si segnala che l'Italia è il principale Paese ospitante di bambini bielorusi¹²⁰ e che a partire dal 2005, anno in cui è stato firmato il primo Protocollo tra la Bielorussia e l'Italia, si è assistito ad una

¹⁰⁸ Si veda www.gruppocrc.net/minori-stranieri

¹⁰⁹ ISS/IRC, *Monthly Review* n. 2/2007, febbraio 2007; OSCE, *Assessment of the Adoption System in Ukraine*, giugno 2006. Per maggiori approfondimenti, cfr. 3° Rapporto CRC www.gruppocrc.net/IMG/pdf/3_misure speciali_minori in situazione di emergenza_minori stranieri_accoglienza.pdf

¹¹⁰ Istituto degli Innocenti, *Bambini dalla Bielorussia, dall'accoglienza all'adozione. Il fenomeno dell'adozione dei minori temporaneamente accolti*, Collana della Commissione per le Adozioni Internazionali, maggio 2005. Per maggiori approfondimenti, cfr. 2° Rapporto CRC www.gruppocrc.net/IMG/pdf/2_misure speciali_minori in situazione di emergenza_minori stranieri_accoglienza.pdf

¹¹¹ Nel caso dei bambini provenienti dalla Bielorussia tale possibilità è espressamente prevista. Cfr. Art. 5 «Accordo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Repubblica di Belarus sulle condizioni di risanamento e a titolo gratuito nella Repubblica Italiana di cittadini minorenni della Repubblica di Belarus» del 10 maggio 2007, disponibile su <http://new.commissioneadozioni.it/media/18215/testo%20firmato.pdf>

¹¹² 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 stabili. 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, p. 117-126.

¹¹³ Un approfondimento di questa tematica è contenuto nel capitolo «L'accoglienza temporanea dei bambini dei paesi dell'Est europeo» a cura di Torre E. nel volume *Minori in difficoltà. Strategie di accoglienza in diversi contesti*, Ed. Junior, 2008.

¹¹⁴ Protocollo di collaborazione tra il Ministero della Pubblica Istruzione della Repubblica di Belarus e la Commissione per le Adozioni Internazionali (CAI) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Minsk 12 dicembre 2005. Testo disponibile al link <http://new.commissioneadozioni.it/media/18215/testo%20firmato.pdf>

¹¹⁵ Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Belarus sulle condizioni di risanamento a titolo gratuito nella Repubblica italiana dei cittadini minorenni della Repubblica di Belarus, firmato dal Ministro dell'Istruzione della Repubblica di Belarus e dal Direttore Generale per gli italiani all'estero e la politica migratoria (del Ministero degli Affari Esteri) a Minsk il 10 maggio 2007, testo disponibile su www.belarusnews.it/content/view/95/47

¹¹⁶ L'Anfaa, ad esempio, ha espresso il proprio profondo dissenso in merito 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.

¹¹⁷ Art. 5 comma 2.

¹¹⁸ Come l'espressa previsione dell'informazione e formazione delle famiglie da parte delle associazioni (art. 3) e l'impegno 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).

¹¹⁹ Cfr. art. 2: per «risanamento» «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». 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».

¹²⁰ Secondo Alexander Koyada, direttore del dipartimento delle Attività Umanitarie della Presidenza della Belarus, nel 2007, 43.700 bambini hanno goduto del risanamento come parte di gruppi organizzati generali ed 800 bambini all'interno di gruppi speciali. Come negli anni precedenti i maggiori paesi ospitanti sono stati: l'Italia (21.500 bambini), la Germania (8.300), il Regno Unito (2.900), la Spagna (2.700), l'Irlanda (2.200), il Belgio (1.700), gli Stati Uniti (1.200) ed i Paesi Bassi (1.100). Fonte: www.belarusnews.it, 12 febbraio 2008.

Capitolo VIII

Misure speciali PER LA TUTELA DEI minori

2° rapporto supplementare



155

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

progressiva limitazione delle adozioni internazionali di minori provenienti dalla Bielorussia: mentre sono stati circa 820 i minori adottati in Italia dal 2001 al 2004, perlopiù già ospitati nell'ambito di soggiorni solidaristici, dal 2006 al primo semestre del 2009 tale numero si è ridotto a 53¹²¹. Il Governo italiano, anche di recente chiamato a rispondere rispetto a tale situazione, ha reso noto¹²² che sono in corso trattative, anche se pare che vi sia un'intenzione politica del Presidente bielorusso di chiudere le adozioni internazionali verso l'Italia, salvo casi specifici soggetti a valutazione da parte della Bielorussia¹²³.

Infine, si evidenzia che il **Governo** non ha dato attuazione agli impegni assunti nel Piano Nazionale Infanzia 2002-2004 rispetto all'accoglienza dei minori temporaneamente accolti¹²⁴, mentre a livello parlamentare si è dimostrato interesse nei confronti di tale questione, soprattutto da parte della Commissione parlamentare Infanzia che, oltre ad aver condotto indagini conoscitive sull'argomento¹²⁵, nell'otto-

¹²¹ Nella comunicazione del 24 luglio 2009 inviata dal Dipartimento per le Politiche per la Famiglia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri al Gruppo CRC tramite il CIDU 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, 4 nel 2008 e 3 nel primo semestre del 2009 (si prevede la conclusione nel 2009 di ulteriori 20 procedure)». Si è inoltre precisato che «è stato possibile concludere un limitato numero di adozioni di minori accolti con programmi solidaristici rispetto alle numerosissime attese da parte delle famiglie».

¹²² Audizione in Commissione Infanzia del Ministro degli Affari Esteri del 28 gennaio 2009, resoconto stenografico disponibile al link www.camera.it/_dati/leg16/lavori/stenbic/36/2009/0128/5000r.htm

¹²³ Interrogazione parlamentare a risposta scritta On. Carra / Min. Giovanardi (Presidente CAI) del 27 febbraio 2009 www.commissioneadozioni.it/it/notizie/2009/risposta-interrogazione-on-carra.aspx; Audizione in Commissione Infanzia del Ministro degli Affari Esteri del 28 gennaio 2009, resoconto stenografico disponibile su www.camera.it/_dati/leg16/lavori/stenbic/36/2009/0128/5000r.htm

¹²⁴ 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'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». Si vedano in proposito 2° Rapporto CRC, pag. 52, e 3° Rapporto CRC, pag. 92.

¹²⁵ La Commissione Infanzia dopo aver svolto un'indagine conoscitiva su adozioni e affidamento, avviata il 15 maggio 2003 e conclusa dopo circa un anno e mezzo di lavori con un documento approvato il 27 ottobre 2004, ha ritenuto opportuno approfondire alcuni temi già parzialmente affrontati in quella sede riprendendone l'esame nell'ambito di una nuova indagine sull'infanzia in stato di abbandono o semiabbandono, deliberata il 9 febbraio 2005 e conclusasi il 15 novembre 2005.

bre 2007 ha dedicato al tema dei soggiorni solidaristici una Tavola Rotonda in cui istituzioni, esperti ed associazioni hanno avuto la possibilità di confrontarsi¹²⁶.

Per queste ragioni il Gruppo CRC reitera le seguenti raccomandazioni:

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 **Comitato Minori Stranieri, presso il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali**, 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, presso il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali**, in collaborazione con il **Ministero degli Affari Esteri** di promuovere e sostenere nei Paesi d'origine, quanto prima, 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.

¹²⁶ Seminario di Studio «Adozione, affidamento, accoglienza dei minori in strutture, soggiorni solidaristici e cooperazione internazionale. Proposte a confronto» 8 ottobre 2007, «Tavola rotonda sui soggiorni solidaristici. La sfida dell'affido internazionale». Gli atti del seminario sono disponibili su www.parlamento.it/documenti/repository/commissioni/bicamerale/infanzia/081007/1607_081007_bozza_stampa.pdf