

Note tecniche in merito ai criteri ed alle procedure che regolano i soggiorni solidaristici

L'esperienza dei soggiorni solidaristici di minori stranieri in Italia, avviatasi all'indomani della tragedia di Chernobyl, rappresenta un'opportunità per promuovere il **diritto alla salute** di minori che necessitano di una permanenza in un ambiente sano, oltre che una grande manifestazione di solidarietà da parte di decine di migliaia di famiglie italiane. In questi anni sono tuttavia emersi alcuni **nodi problematici** che hanno reso evidente la complessità di tale esperienza e la delicatezza dei fattori in gioco: Save the Children ritiene fondamentale che tali nodi problematici vengano affrontati al più presto, al fine di garantire che la partecipazione a tali programmi corrisponda effettivamente al superiore interesse del minore e che siano pienamente rispettati i diritti sanciti dalla Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza del 1989 e dalle altre convenzioni internazionali in materia di diritti dei minori.

Ogni anno entrano in Italia nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza temporanea 30-35.000 minori stranieri, provenienti per lo più dalla Bielorussia (71,06% nel 2006) e dall'Ucraina (20,64% nel 2006), ma in percentuali minori anche da altri Paesi quali la Federazione Russa e la Bosnia-Erzegovina. Molti di questi bambini provengono da istituti e sono privi, nel loro Paese, di quelle cure e di quell'affetto che solo una famiglia può dare loro: molto facilmente, dunque, tra il minore e la famiglia ospitante si creano forti **legami affettivi**, soprattutto se i soggiorni sono prolungati (attualmente possono durare fino a 90 giorni, estendibili a 150), se vengono reiterati anno dopo anno presso la stessa famiglia, e se si tratta di bambini molto piccoli (l'età minima prevista dalla legge è di 6 anni). Al termine del soggiorno temporaneo il minore è tenuto a rientrare nel Paese d'origine, tornando nell'istituto da cui proveniva: viene così nuovamente privato di quei legami affettivi di cui ogni bambino ha bisogno, con conseguenti ulteriori **traumi** e difficoltà di reinserimento nel contesto d'origine.

Proprio perché si creano questi forti legami affettivi, alcune delle famiglie ospitanti desiderano e in alcuni casi tentano di trasformare il soggiorno temporaneo in **adozione**, fraintendendo le finalità del programma, e con conseguenti gravi problemi in ordine al rispetto dei principi sanciti dalla Convenzione dell'Aia del 1993 sulle adozioni internazionali e dalla normativa italiana e dei Paesi d'origine, come reso noto anche dai recenti fatti di cronaca. Può accadere, infatti, che la famiglia ospitante non sia in possesso dei requisiti richiesti dalla legge e che l'adozione venga dichiarata al solo fine di evitare al minore che la separazione diventi per lui un evento traumatico insuperabile; le esperienze di adozioni nominali di minori accolti precedentemente in soggiorni solidaristici inoltre mostrano il sussistere di numerose problematiche (es. "forzature" nella dichiarazione di adottabilità del minore che in molti casi avviene dopo che il minore ha preso parte ai soggiorni, rischio di "adozioni fai da te" con operatori che si trovano di fronte a situazione già precostituite e poca disponibilità da parte delle aspiranti coppie alla formazione, sottovalutazione dei legami affettivi primari ecc.)¹. Inoltre,

¹ A. Moro, "Le adozioni nominali dei bambini di Chernobyl: l'esperienza dell'équipe adozioni di Padova tra riflessioni cliniche e ricerca di nuove prassi operative", intervento al convegno tenutosi a Torino 22-24 novembre 2006; Bambini dalla Bielorussia dall'accoglienza all'adozione - Il fenomeno dell'adozione dei minori temporaneamente accolti, Collana Studi e Ricerche Istituto degli Innocenti, 2005.

L'accoglienza temporanea rischia di trasformarsi di fatto in un "periodo di prova" durante il quale la famiglia possa valutare se adottare o meno il bambino, con conseguenti effetti psicologici molto negativi sui minori in stato di abbandono, soprattutto nel caso in cui vengano disattese le loro aspettative e vengano "rifiutati". E' evidente, infine, il grave rischio che molte delle coppie aspiranti all'adozione decidano di tentare il canale dei soggiorni solidaristici per potersi avvalere di tale "periodo di prova" e per forzare i tempi e le procedure previsti per l'adozione internazionale (attualmente, infatti, non è previsto alcun limite alla partecipazione ai programmi di accoglienza temporanea per le coppie che hanno in corso procedimenti di adozione).

L'accoglienza temporanea rischia dunque di trasformarsi in un circuito alternativo all'adozione internazionale, privo delle garanzie e dei controlli che la Convenzione dell'Aia e la normativa italiana e dei Paesi d'origine stabiliscono nell'interesse del minore, e con rischi di violazione del principio di sussidiarietà stabilito dalla stessa Convenzione. E' dunque quanto mai opportuna una regolamentazione in grado di definire chiaramente i criteri e le procedure applicabili a tutti i programmi di tale tipo indipendentemente dal Paese di origine e che costituisca una cornice di riferimento per ulteriori eventuali accordi bilaterali.

Al di là di questa complessa e problematica relazione tra il sistema dei soggiorni solidaristici e quello delle adozioni internazionali, va poi considerata l'inadeguatezza delle garanzie previste per la tutela dei minori coinvolti in ordine allo svolgimento dei soggiorni temporanei. Attualmente, infatti, non è prevista alcuna **valutazione** dell'idoneità delle famiglie ospitanti da parte dei servizi sociali né di altre istituzioni, non esiste un albo nazionale delle associazioni che gestiscono i programmi solidaristici, né sono previsti la **formazione** delle famiglie e il **monitoraggio** sui soggiorni: la normativa attuale prevede l'approvazione dei programmi di accoglienza temporanea presentati dalle associazioni (la cui affidabilità è valutata sulla base di informazioni desunte dagli scopi statutari, attività in corso, bilancio e regolamento interno) da parte del Comitato per i minori stranieri, a cui è demandato anche il monitoraggio sul soggiorno, senza prevedere però un supporto a livello locale per consentire un effettivo monitoraggio sui soggiorni che sono numericamente elevati e dislocati su tutto il territorio.

La sussistenza di tali problematiche e la conseguente esigenza di rivedere i criteri e le procedure con cui sono effettuati i soggiorni solidaristici sono state espresse in numerose sedi dalle stesse autorità italiane e da organizzazioni internazionali: già nel 2000 con un documento congiunto il **Comitato per i minori stranieri e la Commissione per le adozioni internazionali** avevano messo in luce le problematiche inerenti i minori stranieri non accompagnati accolti temporaneamente. Nel 2004 la **Commissione parlamentare per l'infanzia**, a seguito di un'indagine conoscitiva, aveva sostenuto l'opportunità di istituire "*un albo delle associazioni preposte all'organizzazione e gestione dei soggiorni solidaristici, nonché di un sistema di monitoraggio dei nuclei familiari ospitanti, attraverso la proficua collaborazione degli enti locali.*"². Nell'ultimo **Piano Nazionale Infanzia 2002-2004** era inoltre prevista la revisione dei criteri con cui si realizzano tali soggiorni, verificando "*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 impegnava infine "*a promuovere un'attenta valutazione preventiva dell'idoneità delle famiglie di accoglienza, che non sono sottoposte a nessun vaglio della loro capacità né dai servizi locali né da altri*", sottolineando come "*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 preconstituire situazioni di fatto dirette a forzare*

² Documento approvato dalla Commissione Parlamentare per l'Infanzia nella seduta del 27/10/2004 a conclusione dell'indagine conoscitiva su adozione e affidamento, pag. 56

le decisioni dei giudici minorili sia italiani che stranieri". Più recentemente, due autorevoli **organismi internazionali**, l'OSCE³ e l'International Social Service⁴, si sono espressi criticamente nei confronti dell'assenza di qualunque regola in materia, evidenziando come siano proprio a tale assenza imputabili tre dei più comuni rischi connessi ai soggiorni solidaristici: il rischio derivante dalla mancanza di qualsiasi controllo sull'idoneità delle famiglie ospitanti, il rischio di disturbi psico-emozionali nei bambini in conseguenza dei soggiorni e il rischio di adozioni in violazione della Convenzione dell'Aia.

Condividendo le preoccupazioni avanzate in tali sedi, riteniamo necessario avviare una riflessione e un **confronto**, che coinvolga tutti i soggetti a vario titolo coinvolti nei programmi solidaristici (i Ministeri competenti, il Comitato per i minori stranieri, la Commissione parlamentare infanzia, le associazioni impegnate in tali programmi), sulle modifiche normative e amministrative necessarie per rivedere i criteri e le modalità con cui vengono realizzati tali soggiorni.

In particolare, raccomandiamo che tale revisione dei criteri e delle procedure tenga conto delle seguenti indicazioni:

Finalità del programma

- Chiarire la finalità di tali programmi che si ricorda erano stato previsti originariamente per motivi terapeutici legati alla salute dei minori.

Requisiti delle Associazioni

- Creazione di un albo nazionale delle associazioni autorizzate all'organizzazione e gestione dei soggiorni solidaristici, con previsione di alcuni requisiti minimi, tra cui: l'assenza di fini di lucro; l'obbligo di curare l'informazione e la formazione delle famiglie sui loro diritti e doveri nonché sulle specifiche finalità dei soggiorni solidaristici, chiarendo la differenza rispetto all'istituto dell'adozione internazionale; l'impegno a partecipare ad attività di promozione dei diritti dell'infanzia nei paesi di provenienza attraverso il sostegno a distanza o azioni di cooperazione allo sviluppo;
- Possibilità di sospensione o revoca dell'autorizzazione nei confronti di quelle associazioni che vengono meno agli impegni assunti o che non vi adempiono con diligenza.

Modalità di partecipazione dei minori

- Attenta valutazione, caso per caso, se l'inclusione in programmi solidaristici dei minori dichiarati adottabili o comunque in stato di abbandono rispondano o meno al superiore interesse del minore;
- Ammissione ai programmi dei minori che abbiano compiuto almeno 10 anni.

Requisiti delle famiglie disponibili all'accoglienza

- Esclusione delle famiglie che hanno in corso un procedimento per l'adozione nazionale e/o internazionale;
- Coinvolgimento dei Servizi Locali nella valutazione dell'idoneità della famiglia all'accoglienza e nell'attività di informazione e formazione.

³ OSCE, "Assessment of the Adoption System in Ukraine", giugno 2006

⁴ ISS/IRC Monthly Review, n.2/2007, febbraio 2007

Durata del soggiorno

- Modulazione della durata dei soggiorni in funzione delle obiettive esigenze del singolo minore e dell'età del minore, e in corrispondenza alle vacanze scolastiche del Paese di provenienza;
- Limitazione della durata massima del soggiorno a 90 giorni, non ulteriormente estendibile.

Monitoraggio del soggiorno

- Obbligo delle associazioni di monitorare costantemente il soggiorno, garantendo il diritto all'ascolto del minore e prevedendo l'eventuale coinvolgimento dei Servizi Locali;
- Obbligo delle associazioni di comunicare ai Servizi Locali l'arrivo e la partenza dei minori nonché le generalità delle famiglie ospitanti.

Garanzie riguardo all'adozione

- Effettiva promozione del prioritario diritto dei minori ad una famiglia e pertanto nel caso di minori di cui sia stato dichiarato lo stato di abbandono e/o dichiarati adottabili evitare il loro inserimento in tali tipi di programmi e favorire la loro adozione nazionale o internazionale nel rispetto e secondo le modalità previste dalla Convenzione dell'Aia.

Riteniamo inoltre fondamentale che venga effettuata un'attenta e approfondita **analisi degli effetti** dei soggiorni solidaristici su un campione significativo di minori che siano entrati in Italia nell'ambito di tali programmi, al fine di individuare le modifiche dei criteri e delle procedure necessarie a minimizzare gli effetti negativi e a massimizzare gli effetti positivi di tali programmi.

Infine, raccomandiamo che le istituzioni e le organizzazioni non governative promuovano nei principali **Paesi d'origine** di questi minori progetti di sostegno a distanza, interventi di cooperazione allo sviluppo e azioni di promozione dell'adozione nazionale e internazionale, in vista di una piena ed effettiva tutela e promozione dei diritti di tutti i bambini e adolescenti, con particolare attenzione a quelli più svantaggiati e vulnerabili, in conformità con i principi sanciti dalla Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza.

Roma, 9 luglio 2007