



Senato
della Repubblica



Camera
dei Deputati

**ADOZIONE, AFFIDAMENTO,
ACCOGLIENZA DEI MINORI IN STRUTTURE,
SOGGIORNI SOLIDARISTICI
E COOPERAZIONE INTERNAZIONALE**

Proposte a confronto

16 luglio 2007 e 8 ottobre 2007
Palazzo San Macuto
Sala del Refettorio

Commissione
parlamentare
per l'infanzia
n.

.....

INDICE

Nota introduttiva *Pag.* 11

16 luglio 2007

Indirizzo di saluto

Anna Maria Serafini
Presidente della Commissione parlamentare per l'infanzia..... 15

Una testimonianza

Tiziana Gagnor
Cineasta..... 21

Tavola rotonda sull'adozione nazionale

Interventi:

Anna Maria Serafini
Presidente della Commissione parlamentare per l'infanzia..... 27 e *passim*

Melita Cavallo
Capo del Dipartimento della giustizia minorile - Ministero della giustizia..... 27

Francesco Paolo Occhiogrosso
Presidente del Tribunale per i minorenni di Bari..... 31

Luigi Fadiga
Docente di diritto minorile e della famiglia..... 34

Maria Rita Verardo
Presidente dell'Associazione italiana magistrati per i minorenni e per la famiglia..... 39

Ester Di Rienzo
Psicoterapeuta..... 43

Rappresentanti delle Associazioni di famiglie adottive:

- Alfrida Tonizzo, *per l'Associazione nazionale famiglie adottanti e affidatarie* 47
- Anna Guerrieri, *per "Genitori si diventa"* 53
- Marco Cappellari, *per il Coordinamento nazionale "Amici dell'adozione"* 56
- Carla Forcolin, *per l'Associazione "La gabbianella e altri animali"* 59

Tavola rotonda sull'adozione internazionale

Pag.

Coordinatore:

Giorgio Bornacin

Componente della Commissione parlamentare per l'infanzia.....63 e passim

Interventi:

Silvia Corinaldesi

Consigliere giuridico del Ministro delle politiche per la famiglia..... 64

Adriano Benedetti

Direttore generale della Direzione italiani all'estero e politiche migratorie

Ministero degli affari esteri..... 68

Roberta Capponi

Presidente della Commissione per le adozioni internazionali..... 72

Rappresentanti degli enti autorizzati per l'adozione internazionale:

- Anna Torre, per il Coordinamento enti autorizzati (CEA)..... 77
- Marco Griffini, per il Coordinamento "Oltre l'adozione"..... 79
- Anna Maria Colella, per l'Agenzia regionale per le adozioni internazionali Regione Piemonte (ARAI)..... 82

Rappresentanti delle Associazioni di famiglie adottive:

- Francesco Mennillo, per il Coordinamento "Famiglie adottanti in Bielorussia" 84
- Mirabella Arisi, per il Coordinamento nazionale "Amici dell'adozione" 87
- Alberto Gusmeroli, per l'Associazione "Bambini sotto la neve" 88

8 ottobre 2007

Tavola rotonda sull'affidamento familiare e sull'accoglienza dei minori in strutture

Pag.

Coordinatore:

Luigi Cancrini

Vice presidente della Commissione parlamentare per l'infanzia..... 91 e passim

Interventi:

Adriana Ciampa

Dirigente Divisione III - Politiche per l'infanzia e l'adolescenza del Ministero della solidarietà sociale..... 92

Salvatore Me

Direzione regionale dei Servizi sociali – Servizio famiglia della Regione Veneto..... 100

Ermenegildo Ciccotti

Istituto degli Innocenti..... 105

Daniela Cremasco

Assistente sociale e docente universitaria..... 107

Liana Burlando

Rappresentante del Coordinamento nazionale affidi 123

Liviana Marelli

Rappresentante del Coordinamento nazionale comunità di accoglienza (CNCA)..... 125

Testimonianze di affidamento familiare e di accoglienza in strutture:

- Valter Martini, *rappresentante della Comunità Papa Giovanni XXIII..... 130*
- Luigi Ferraro, *presidente della Fondazione "Giuseppe Ferraro Onlus" 132*
- Donata Nova Micucci, *presidente dell'Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie (ANFAA)..... 134*
- Francesco Milanese, *pubblico Tutore dei minori della Regione Friuli-Venezia Giulia..... 138*
- Carla Forcolin, *presidente dell'Associazione "La Gabbianella ed altri animali" 140*
- Franca Dente, *Vice presidente dell'Ordine nazionale degli assistenti sociali..... 142*

Tavola rotonda sui soggiorni solidaristici. La sfida dell'affido internazionale

Pag.

Coordinatrice:

Maria Burani Procaccini
Componente della Commissione parlamentare per l'infanzia..... 147 e passim

Interventi:

Giuseppe Maurizio Silveri
Presidente del Comitato minori stranieri 148

Vincenza Lo Monaco
Ministro plenipotenziario - Direzione generale Italiani all'estero e politiche migratorie - Ministero degli affari esteri..... 151, 174

Piercarlo Pazé
Direttore della rivista "Minori e giustizia" 154

Antonio Bianchi
Presidente della Federazione delle associazioni di volontariato italiane per la Bielorussia (AVIB)..... 162

Alcune testimonianze:

- Marco Cappellari, *in rappresentanza del Coordinamento nazionale "Amici dell'Adozione"* 167
- Francesco Maria Mennillo, *in rappresentanza del Coordinamento "Famiglie adottanti in Bielorussia"* 170
- Donata Nova Micucci *Presidente dell'Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie (ANFAA).....* 172

La solidarietà in Italia e i progetti di sviluppo e di cooperazione *in loco*

Pag.

Arianna Saulini <i>Responsabile Monitoraggio ed Advocacy di Save the Children - Italia.....</i>	179
Paola Viero <i>Esperta senior referente per le politiche e le iniziative sui diritti dei minori e delle minorenni – Unità tecnica centrale Direzione generale cooperazione allo sviluppo – Ministero degli affari esteri.....</i>	183
Anna Maria Colella <i>Direttore dell' Agenzia regionale per le adozioni internazionali Regione Piemonte (ARAI)...</i>	185

Relazione di sintesi sulle tavole rotonde

Maria Burani Procaccini <i>Componente della Commissione parlamentare per l'infanzia.....</i>	189
---	-----

Conclusione dei lavori

Anna Maria Serafini <i>Presidente della Commissione parlamentare per l'infanzia.....</i>	193
---	-----

NOTA INTRODUTTIVA

NOTA INTRODUTTIVA

La presente pubblicazione raccoglie gli atti del seminario di studio "Adozione, affidamento, accoglienza dei minori in strutture, soggiorni solidaristici e cooperazione internazionale", organizzato dalla Commissione parlamentare per l'infanzia nelle giornate del 16 luglio e dell'8 ottobre 2007.

Il seminario si inserisce nell'ambito dell'indagine conoscitiva deliberata dalla Commissione nella seduta del 15 febbraio 2007, allo scopo di riprendere le fila delle iniziative e delle riflessioni avviate nella precedente legislatura, di fare il punto sulla situazione e di acquisire dati e informazioni sugli interventi più efficaci da porre all'attenzione del Parlamento e del Governo, soprattutto in merito alle nuove evenienze emerse negli ultimi tempi, quali la chiusura degli istituti residenziali per i minori, intervenuta il 1° gennaio 2007, la riforma del regolamento della Commissione per le Adozioni Internazionali e la sospensione dei soggiorni solidaristici da parte di alcuni Paesi dell'Est Europa.

Il seminario si è aperto con l'indirizzo di saluto della presidente della Commissione, Anna Maria Serafini, al quale ha fatto seguito la testimonianza della cineasta Tiziana Gagnor, autrice di un documentario sul commercio illegale di neonati e bambini in Guatemala.

Il seminario si è quindi articolato in quattro tavole rotonde che hanno visto coinvolti tutti i soggetti che, a vario titolo, si occupano di queste tematiche.

Nella prima tavola rotonda, riguardante l'adozione nazionale, sono intervenuti la dottoressa Melita Cavallo, capo del Dipartimento della giustizia minorile del Ministero della giustizia, il dottor Francesco Paolo Occhiogrosso, presidente del tribunale per i minorenni di Bari, il dottor Luigi Fadiga, già presidente del Tribunale per i minorenni di Roma e docente di diritto minorile e della famiglia, la dottoressa Ester Di Rienzo, psicoterapeuta, nonché rappresentanti delle Associazioni di famiglie adottive.

Nella seconda tavola rotonda, coordinata dal senatore Giorgio Bornacin e riguardante l'adozione internazionale, hanno preso la parola la dottoressa Silvia Corinaldesi, consigliere giuridico del Ministro delle politiche per la famiglia, l'ambasciatore Adriano Benedetti, direttore generale della Direzione Italiani all'estero e politiche migratorie del Ministero degli affari esteri, la dottoressa Roberta Capponi, presidente della Commissione per le Adozioni Internazionali, nonché rappresentanti degli enti autorizzati per l'adozione internazionale e delle associazioni di famiglie adottive.

Nella terza tavola rotonda, coordinata dall'onorevole Luigi Cancrini e riguardante l'affidamento familiare e l'accoglienza dei minori in strutture, sono intervenuti la dottoressa Adriana Ciampa, dirigente della Divisione Politiche per l'infanzia e l'adolescenza del Ministero della solidarietà sociale, il dottor Salvatore Me, della Direzione regionale dei Servizi sociali della Regione Veneto, il dottor Ermenegildo Ciccotti, dell'Istituto degli Innocenti, la dottoressa Daniela Cremasco, assistente sociale e docente universitaria, la dottoressa Liana Burlando, in rappresentanza del Coordinamento nazionale affidi, e la dottoressa Liviana Marelli, per il Coordinamento nazionale comunità di accoglienza (CNCA). Sono state inoltre raccolte alcune testimonianze di affidamento familiare e di accoglienza di minori in strutture.

Nella quarta tavola rotonda, coordinata dalla senatrice Maria Burani Procaccini e riguardante i soggiorni solidaristici e la sfida dell'affido internazionale, hanno preso la parola il dottor Giuseppe Maurizio Silveri, presidente del Comitato minori stranieri, il ministro plenipotenziario Vincenza Lo Monaco, della Direzione generale Italiani all'estero e politiche migratorie del Ministero degli affari esteri, il dottor Piercarlo Pazè, già procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di

Torino e direttore della rivista "Minori e giustizia", e il dottor Antonio Bianchi, presidente della Federazione delle associazioni di volontariato italiane per la Bielorussia (AVIB). A tali interventi hanno fatto seguito alcune testimonianze e riflessioni.

Sul tema della solidarietà in Italia e dei progetti di sviluppo e di cooperazione in loco sono intervenute la dottoressa Arianna Saulini, responsabile Monitoraggio ed Advocacy di Save the children-Italia, la dottoressa Paola Viero, esperta per le politiche e le iniziative sui diritti dei minori della Direzione generale cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri, e la dottoressa Anna Maria Colella, direttore dell'Agenzia regionale per le adozioni internazionali della Regione Piemonte (ARAI).

Dopo la relazione di sintesi sulle tavole rotonde svolta dalla senatrice Maria Burani Procaccini, ha concluso i lavori la Presidente della Commissione parlamentare per l'infanzia.

Nel corso del seminario sono stati messi a disposizione i documenti approvati dalla Commissione parlamentare per l'infanzia nella XIV legislatura, i resoconti stenografici delle audizioni svolte nell'ambito dell'indagine conoscitiva su "Adozione e affidamento", la raccolta della normativa attualmente in vigore e dei progetti di legge presentati alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica nel corso della XV legislatura sulla materia, nonché i contributi forniti dagli oratori e dai partecipanti all'iniziativa.

Gli atti del seminario e la documentazione di riferimento sono disponibili anche sul sito Internet del Parlamento italiano, all'indirizzo www.parlamento.it, all'interno della sezione Organismi bicamerali - Commissioni di indirizzo, vigilanza e controllo, nella pagina della Commissione parlamentare per l'infanzia.

INDIRIZZO DI SALUTO

ANNA MARIA SERAFINI

Presidente della Commissione parlamentare per l'infanzia

Do il benvenuto a tutti i presenti a questo seminario. Ricordo che la Commissione ha già svolto un importante approfondimento sul tema oggetto del nostro incontro a partire dalla scorsa legislatura e che con l'iniziativa odierna si intende fare il punto sulla situazione e individuare, grazie al contributo e al concorso di tutti gli operatori e gli esperti presenti, le iniziative e gli interventi da adottare per poter dare adeguate soluzioni ai problemi e alle questioni aperte. Ormai ci troviamo di fronte a una situazione che lascia scontenti operatori, famiglie e bambini e che, soprattutto, non permette al nostro Paese di disporre di strumenti idonei a favorire adozioni e affidamenti, nazionali ed internazionali.

Il sistema dell'adozione e dell'affidamento dei minori richiede un grande impegno, che dovrebbe concentrarsi sulla formazione delle famiglie e sull'elaborazione di un progetto per ogni bambino.

Solo per citare alcuni dei problemi, sul versante delle adozioni internazionali, la Commissione adozioni internazionali non si presenta con un ruolo forte ed autorevole, così dimostrando che l'Italia, a differenza di altri Stati, non ha mai investito seriamente su un sistema Paese in grado di sostenere l'impianto delle adozioni. Sistema Paese che, invece, nel Regno Unito, in Francia o in Germania ha sempre supportato gli enti nella fase di avvicinamento agli altri Stati. Bisogna allora attribuire alla CAI un ruolo forte ed autorevole, conferendole più risorse e più personale e strutturandola per aree territoriali, prevedendo uno stretto collegamento e un dialogo continuo e non episodico con gli enti e le famiglie, nonché un raccordo con il Ministero degli affari esteri, le ambasciate, i consolati.

Questo era lo spirito che animava la legge sulle adozioni quando fu approvata, spirito che va mantenuto e che conferma la necessità di un'azione sussidiaria tra i vari organismi ed istituzioni coinvolti. Sotto questo profilo, anche la cooperazione internazionale deve coordinarsi con il mondo dell'adozione, al fine di sostenere le famiglie di origine perché i bambini, anche dei Paesi più poveri, possano rimanere con il loro nucleo familiare. Non è sufficiente e nemmeno del tutto logico prevedere semplicemente l'obbligo per gli enti autorizzati di fare cooperazione internazionale perché gli enti sono finanziati dai genitori e quindi, ancora una volta, ricade sui genitori l'obbligo di finanziare la cooperazione internazionale.

La legge ha delegato agli enti autorizzati una funzione pubblica in virtù della quale essi seguono le famiglie nelle pratiche di adozione. Non abbiamo considerato tutte le conseguenze di questa scelta, ma se tale funzione pubblica venisse mantenuta si renderebbe necessario consentire agli stessi enti di svolgerla in collegamento organico con l'azione dello Stato nell'articolazione sia nazionale sia regionale. In quest'ultima articolazione ci sono state delle iniziative da parte di alcune Regioni come il Veneto e il Piemonte. Manca tuttavia un punto di riferimento organico dell'azione delle Regioni nell'assunzione di responsabilità per le adozioni internazionali. Se riteniamo però che l'adozione sia un diritto, è bene che le Regioni assumano interamente questa funzione. Le misure possono essere di diversa natura, partendo ad esempio da quella di regionalizzare in parte gli enti e convenzionarli alle Regioni.

Strettamente connesso a questo tema è quello dei costi. Molte proposte sono state avanzate: omogeneità dei costi, "tutto incluso", carta dei servizi, destinazione di una quota del

5 per mille, fondo strutturale. Il punto principale è uscire da una situazione di provvisorietà, da una frammentarietà, da una incertezza e garantire finalmente l'accesso a tutti i servizi connessi all'adozione a prescindere dalla condizione economica e tendere alla gratuità.

Per quanto attiene ai servizi, si rendono assolutamente necessari maggiori investimenti per formare gli operatori, per seguire il periodo pre e post adozione e affidamento, per dare un sostegno adeguato alle adozioni e agli affidi difficili.

Sul versante della giustizia si attende la creazione della banca dati dei bambini adottabili e delle coppie che fanno domanda di adozione nonché l'omogeneizzazione delle procedure dei tribunali per i minorenni.

Poi abbiamo anche l'altra grande questione che riguarda la chiusura degli istituti, sulla quale abbiamo sentito il ministro Ferrero e il sottosegretario Donaggio e acquisito i dati elaborati dal Centro nazionale di documentazione di Firenze. Secondo tali dati, al 30 novembre 2006, negli istituti vi erano 335 minori, gli istituti ancora in funzione erano 52, di cui 12 senza bambini, 31 in fase di riconversione a struttura alternativa, i minori in affidamento erano circa 14.000, i minori nei servizi residenziali 13.500. Il Ministero della solidarietà sociale ha inoltre individuato alcuni indicatori sulla cui base si può effettuare la rilevazione delle strutture. Tali indicatori sono: la tipologia delle strutture (comunità di tipo familiare con una coppia residente, struttura socialmente attiva di pronta accoglienza, gruppi di appartenenza e di accompagnamento autonomia, comunità di madri con bambini), la classe di età, il genere, la provenienza dei minori, i minori in affido. Il Ministero ha finanziato una serie di progetti pilota ad Arezzo, Napoli, Milano, Palermo, Bari, Venezia e sono stati stanziati due milioni di euro alle regioni del Sud per favorire la chiusura degli istituti e incentivare l'affido. Ora il punto che noi abbiamo di fronte è che in Italia a differenza di altri paesi, l'affidamento non è decollato. Quindi, bisogna capire come mai non ci siamo riusciti. Probabilmente non sono stati fatti progetti seri di sensibilizzazione, di sostegno all'affidamento: il risultato è che ci sono bambini che restano anni e anni in strutture e vi è il rischio che la chiusura degli istituti si risolva solo nel trasferimento dei bambini e dei ragazzi da strutture più grandi a strutture più piccole. Ad esempio noi cosa intendiamo per comunità famiglia? Quando scrivemmo la legge forse non fummo precisi. Allora, è giusto anche dire oggi che cosa è una comunità famiglia perché essa è tale non solo quando il numero dei bambini non supera quello di una famiglia larga ma soprattutto quando ci sono funzioni genitoriali, ci sono genitori. Allora dobbiamo favorire in primo luogo l'accoglienza dei bambini in affidamento e poi strutturare case famiglie che abbiano genitori all'interno. Perché, altrimenti, ci ritroveremo tra un anno o due a dire: gli istituti sono chiusi, da grandi sono diventati piccoli ma senza aver cambiato la vita di questi bambini e aver reso possibile quello che noi abbiamo detto essere il principio fondamentale della legge che è favorire la vita dei bambini in famiglia, a partire dalla propria. Perché c'è anche un'altra grande questione che va affrontata: se le famiglie di questi bambini sono in difficoltà che tipo di difficoltà sono? Di tipo psicologico oppure di tipo economico? Perché se è un problema economico allora lì bisogna agire con molta determinazione dando un sostegno economico alle famiglie. E' evidente che per noi la priorità è sostenere le famiglie intanto dei bambini e poi sostenere tutto ciò che renda possibile ad un bambino avere rapporti affettivi che gli consentano di ricevere amore, affetto.

L'altra questione che è stata sollevata riguarda il sistema scolastico che non ha affrontato ancora in modo adeguato la presenza, nelle classi, di bambini adottati o dati in affidamento,

formando adeguatamente gli operatori della scuola. Oltre alla formazione degli operatori scolastici c'è anche il problema di una cultura dell'adozione che deve essere maggiormente evidenziata.

Altra grande questione che è scaturita dai nostri incontri, e che a me pare molto importante, riguarda proprio il valore dell'esperienza delle famiglie e bisogna intervenire prevedendo gruppi di aiuto alle famiglie, favorirle, dare adeguato riconoscimento alle famiglie affidatarie, all'associazionismo dei soggiorni all'estero e a tutte le azioni di solidarietà che vengono fatte.

Finisco perché volevo essere breve. Volevo sollevare alcune questioni sapendo che per noi è importante valorizzare tutto il lavoro fatto fin qui, da una parte verificando l'adeguatezza della legislazione vigente, attraverso una riflessione sugli istituti dell'adozione e dell'affidamento, sull'affido internazionale e sull'adozione mite, dall'altra intervenendo con un atto di indirizzo che agisca subito e influenzi i ministeri e le azioni di ognuno di noi.

C'è qui la senatrice Burani Procaccini che è stata presidente della Commissione nella scorsa legislatura, ci sono molti colleghi che hanno fatto un grande lavoro al riguardo, si tratta di vedere se di quel lavoro già svolto sia possibile riprendere il filo conduttore e individuare i punti che trovano condivisione. Quindi apertura massima alla discussione, dall'adozione europea a quella nazionale e mite, sapendo però che oggi si può già intervenire se tutti insieme aiutiamo la Commissione bicamerale a formulare in modo adeguato un atto di indirizzo. Tutti, non soltanto gli enti, le famiglie, ma anche i ministeri che sono presenti, facciamo in modo che i soggetti coinvolti, operino convergendo nell'azione, coordinandosi, comunicando, potenziandosi l'uno con l'altro. Se facciamo questo, io penso che si possa agire concretamente e sincronicamente, nell'arco di pochissime settimane, a partire dall'inaugurazione della banca dati, anzi, lavorando intorno a quest'ultima. Lasciamo aperto lo spazio anche per una riflessione sull'adeguatezza o meno delle leggi, ma si può discuterne mentre si cambia quello che deve essere cambiato mediante buone prassi, migliori procedure, più efficaci strumenti amministrativi.

Prima di iniziare le nostre tavole rotonde, ascoltiamo una testimonianza della cineasta Tiziana Gagnor che ha girato un documentario per testimoniare e denunciare il traffico dei bambini a scopo di adozione, 5 mila all'anno in Guatemala, paese che peraltro ha ratificato la Convenzione dell'Aja; il documentario concorre alle selezioni per la Mostra internazionale del Cinema di Venezia, e quindi non può essere proiettato pena l'esclusione. Sentiamo la testimonianza di Tiziana. (*Applausi*)

UNA TESTIMONIANZA

TIZIANA GAGNOR

Cineasta

Prima di svolgere il mio intervento, vorrei leggersi un augurio di buon lavoro che è stato inviato da Rosamaria Ortiz, membro del Comitato dei diritti dell'infanzia delle Nazioni Unite e punta di diamante sulle questioni delle adozioni internazionali. Il messaggio è indirizzato all'attenzione della presidente Serafini e dice:

“Signora Anna Maria Serafini, presidente della Commissione parlamentare per l'infanzia – Roma Italia. Eccellenza, è un onore indirizzare queste parole a Lei e, attraverso Lei, ai partecipanti al seminario di studio Adozione e affidamento. Proposte a confronto” riunito a Roma il 16 luglio 2007; in poche righe mi permetto di riferirvi alcune preoccupazioni che il Comitato dei diritti dei bambini delle Nazioni Unite osserva, rileva, in relazione alle adozioni, soprattutto alle adozioni internazionali. Il Comitato osserva che in alcuni paesi di origine nei quali il sistema di protezione dei diritti del bambino soffre ancora di istituzioni fragili e di leggi non adeguate alla Convenzione sui diritti dei bambini, una domanda molto grande di adozioni internazionali può generare o promuovere la vendita di bambini con fini di adozione e incentivare intermediari a forzare il consenso delle madri per la consegna dei figli in adozione. Il Comitato raccomanda ai paesi di accoglienza di queste adozioni di fissare un numero limitato di agenzie di adozioni internazionali in modo da assicurare che possano essere controllate dalle autorità centrali a proposito del rispetto stretto della Convenzione dell'Aja relativa alla protezione dei bambini e alla cooperazione in materia di adozioni internazionali. Il Comitato sollecita questi paesi a collaborare con i paesi di origine nel rafforzamento di un sistema di protezione integrale dei diritti del bambino, il che aiuterà a far in modo che i bambini e le bambine rimangano con le loro famiglie di origine nei casi in cui ciò sia possibile; nello stesso tempo il Comitato vi ricorda che l'adozione è un mezzo personale speciale sussidiario all'adozione nazionale e che la stessa non va confusa con un programma ulteriore di cooperazione internazionale. Augurandovi successi nelle vostre deliberazioni, nelle vostre scelte e congratulandomi con voi per l'interesse che avete verso la protezione dei diritti del bambino nelle adozioni, vi saluto con la mia considerazione più distinta. Rosamaria Ortiz, membro del Comitato dei diritti del bambino delle Nazioni Unite.”

La mia testimonianza cercherà di essere breve, sperando di potervi invitare ad una proiezione del documentario appena sarà possibile vederlo senza rischiare di essere esclusi dalle selezioni per partecipare alle quali, come sapete, il lavoro deve essere totalmente inedito. Cercherò di essere rapidissima.

Il punto è questo: io mi occupavo dei diritti dei bambini già da anni, e quindi non è che fossi una mammoletta che andava inconsapevole e che s'è scandalizzata di fronte a cose che non si aspettava. Vi devo dire però che la situazione in Guatemala è veramente al di là di ogni immaginazione anche per le persone consapevoli delle brutte cose che accadono nel nostro pianeta; non a caso le Nazioni Unite e anche l'Unione europea hanno lanciato l'allarme su quel paese. Si tratta di un paese di circa 15 milioni di abitanti dove si fanno 5 mila adozioni internazionali all'anno perché ovviamente le adozioni nazionali non esistono, ci sono coppie nazionali che desidererebbero adottare ma che non vengono nemmeno prese in considerazione.

Questi bambini vanno per più del 90 per cento negli Stati Uniti perché l'Europa si è pronunciata con chiarezza per un congelamento temporaneo delle adozioni in quel paese in attesa che si legiferi per bene; il problema lì è che non esiste una legge per le adozioni e tutto avviene per il 98 per cento dei casi per via esclusivamente notarile e, a partire dalla fine degli anni 80, si è stabilita una vera e propria mafia proprio di notai e avvocati che hanno fatto delle fortune colossali in questo turpe commercio. Calcolando una media di 30.000 dollari per adozione, di cui una cifra ridicola va a tutti gli altri attori, che somme enormi che vengono fuori per 5.000 adozioni! Questa mafia molto potente è stata in grado di costruire nel paese una rete scientificamente studiata che è arrivata anche dentro la società civile.

Una parte di questi bambini sono anche sequestrati, "rubati" per le strade, nei quartieri più diseredati: nel documentario ci sono anche testimonianze di una serie di organizzazioni della società civile che adesso hanno portato di fronte alla Corte interamericana dei diritti umani una serie di casi sia di questo tipo sia di condizioni di adottabilità non veritiere, in modo da cercare di avere accesso alla giustizia poiché all'interno del paese non ci riescono, proprio per la potenza di questa *lobby* che poi ha anche totalmente snaturato quella che deve essere l'importante funzione degli avvocati nel processo di adozione, che è proprio quella di garantire i diritti dei bambini. Invece addirittura ci sono molti casi di avvocati che non solo si fanno procuratori di bambini attraverso la rete che cercherò di dirvi velocemente, ma addirittura portano i minori all'estero dalle famiglie adottive negli Stati Uniti, esattamente l'opposto di ciò che dovrebbe essere.

La rete è molto ben congegnata perché oltre a questo versante inquietante e criminale ci sono tutta una serie di attori, a partire dalle *caladores*, parola che significa "persuasore", che sono una serie di sentinelle che nei primi anni stavano soprattutto nei quartieri poveri della capitale, adesso sono in tutto il paese e danno l'allerta sulle situazioni che potrebbero essere a rischio di adottabilità; e questo fa sì che poi intervenga con tutta la sua potenza questa macchina da guerra degli avvocati e dei notai e che vengano messi in stato di adottabilità bambini che non lo sono magari semplicemente perché hanno il padre migrante in Messico che, come voi saprete, è la condizione di vita di molte famiglie non ricche di quei paesi e non solo del Guatemala.

Quindi stati di adottabilità non certi, ma non dovendo andare davanti ad un magistrato a confermare l'adottabilità, niente di più facile per un notaio che fare un atto; e le *caladores* o esercitano questa funzione diciamo di sentinella, oppure fanno un po' le "persuasore": quando ci sono ragazze madri in difficoltà le convincono a vendere i bambini. Poi ci sono le intermediarie che tengono i contatti fra le *caladores* e gli avvocati e i notai da una parte e gli ospedali, i laboratori dall'altra e gli hotel dove vengono accolte le famiglie adottive quando vengono a vedere per la prima volta il bambino e le così dette *guidadoras* che sono le badanti dei bambini.

Questo sistema è di una efficienza tremenda: infatti riescono a dare un bambino dai 3 ai 15 mesi al massimo. Vi invito a fare un giro nei siti *Internet* di queste organizzazioni perché veramente è agghiacciante non solo questo ma anche la valanga di impropri che spudoratamente rivolgono alle istituzioni internazionali, all'UNICEF, all'Unione europea e così via. Anche per le *guidadoras* il modello è diventato molto più scientifico: inizialmente c'erano le *casas de ingorbe* o *casas cunas* che erano degli appartamenti dove tra i 15 e i 25 bambini venivano tenuti da una coppia supportata da bambinaie, persone che facevano

servizio domestico e così via. Però questo dava molto nell'occhio e a volte i vicini scandalizzandosi avvertivano la polizia nazionale che veniva, le svuotava, trovava spesso situazioni non corrette e loro perdevano molti soldi.

Oggi c'è un decentramento produttivo per cui anziché in questi appartamenti i bambini vengono dati a famiglie che hanno già dei figli loro; li tengono per il periodo necessario prendendo 50 dollari al mese a bambino; quindi figuratevi quanti soldi si intascano gli avvocati e i notai se alle badanti danno 50 dollari al mese a bambino ! Io ho visto con i miei occhi che queste *guidatores* usano spesso figlie minorenni per badare ai bambini; e il senso comune è "andiamo a farli stare meglio, noi contribuiamo a che vadano negli Stati Uniti a star molto bene, è per il loro bene".

Poi c'è un aspetto di tratta vera e propria perché rubano i bambini anche dai paesi confinanti e poi li iscrivono attraverso le madri sostitute nelle anagrafi del Guatemala; io ho letto anche documenti del consolato americano che comincia ad esser preoccupato perché ci sono cose proprio macroscopiche, vergognose: paesini del nord in cui o non erano esatti i dati anagrafici oppure le madri avrebbero dovuto avere 12 figli in due anni! La spudoratezza, il senso di impunità è totale: le levatrici firmano i documenti, pur non avendo assistito al parto certificando nel modo più conveniente a questi avvocati e notai, gli ospedali e i laboratori hanno già trovato un sistema di una crudeltà assoluta per riuscire a risolvere il problema della prova del DNA.

Ci sono poi hotel di gran lusso sia nella capitale sia ad Antigua dove vedete queste signore enormi, sono per l'80 per cento obese, intossicate dal cibo, con questi piccoli bambini indigeni fra le braccia e negli ultimi tempi si vedono soprattutto con dei passeggini doppi o carrozzine doppie: e infatti se si va sui siti si vede che con un unico procedimento si possono portare a casa due bambini e questo perché probabilmente si rendono conto che forse sono gli ultimi tempi anche perché, dato che hanno sottoscritto la Convenzione dell'Aja, a questo punto qualcosa dovrà pur succedere. Sinora pur avendo firmato la Convenzione dell'Aja hanno fatto però un'eccezione complicatissima di incostituzionalità studiata benissimo da loro, per cui sono riusciti di fatto a bloccarla.

Ecco voglio solo indirizzare due ultime parole di Sant'Agostino che stanno all'inizio del documentario e che vi dedico per i vostri lavori:

*La speranza ha due bellissimi figli: lo sdegno e il coraggio.
Lo sdegno per le cose viste,
il coraggio per cambiarle.*

Scusate un'ultimissima cosa. L'Italia continua ad adottare in Guatemala nonostante l'Unione europea non lo faccia più: ci sono una quindicina di adozioni fatte negli ultimi anni da serie congregazioni religiose; verificate bene la cosa perché queste congregazioni saranno sicuramente molto serie, ma il procedimento in Guatemala non lo è affatto.

Grazie e buon lavoro. (*Applausi*)

TAVOLE ROTONDE

Tavola rotonda sull'adozione nazionale

Interventi

Melita Cavallo

Capo del Dipartimento della giustizia minorile - Ministero della giustizia

Francesco Paolo Occhiogrosso

Presidente del Tribunale per i minorenni di Bari

Luigi Fadiga

Docente di diritto minorile e della famiglia

Maria Rita Verardo

Presidente dell'Associazione italiana magistrati per i minorenni e per la famiglia

Ester Di Rienzo

Psicoterapeuta

Rappresentanti delle Associazioni di famiglie adottive:

- Alfrida Tonizzo, *per l'Associazione nazionale famiglie adottanti e affidatarie*
- Anna Guerrieri, *per "Genitori si diventa"*
- Marco Cappellari, *per il Coordinamento nazionale "Amici dell'adozione"*
- Carla Forcolin, *per l'Associazione "La gabbianella e altri animali"*

SERAFINI. Apriamo questa tavola rotonda dando la parola a Melita Cavallo, capo del Dipartimento giustizia minorile del Ministero della giustizia, la quale si soffermerà in particolare sulle questioni dei tempi dell'adozione e dell'adozione europea.

CAVALLO. Il problema della lunghezza dei tempi per realizzare il progetto di adozione è annoso, e sempre più appare nell'immaginario collettivo come insuperabile, irrisolvibile; potrebbe invece essere drasticamente ridotto se solo lo si volesse. Quando ero presidente della Commissione per le adozioni internazionali avevo avanzato una proposta che ritengo essere l'unica idonea ad abbreviarli, condividendo l'opinione che la interminabile attesa sostenuta dalla coppia, sia in sede nazionale che internazionale, è logorante, e rischia di smorzare gli entusiasmi e lentamente demotivare, generando cambiamenti nel rapporto di coppia tali da rendere le due persone molto diverse da come anni prima erano apparse, e quindi valutate. Ci sono uffici giudiziari in cui è prassi mettere in comparazione le coppie a tre anni dalla dichiarazione di disponibilità, perché questi 3 anni sono il tempo, trascorso il quale la disponibilità va rinnovata e il decreto confermato; e ciò a causa del numero sempre più ridotto di bambini adottabili sul territorio nazionale. Ebbene, a mio parere, quella coppia non è più la

stessa di 3 anni prima; perciò ritengo che questo arco di tempo, spesso non riempito di contenuti costruttivi, propositivi, di informazione e di formazione ulteriore, può rappresentare una grossa nuvola in un cielo sereno, foriera di pioggia o di tempesta. Per prevenire le attese logoranti e a rischio di demotivazione e reattività esasperate verso le istituzioni e gli enti, ritengo che un'informazione corretta, completa e approfondita debba essere fornita dai Servizi territoriali, sui quali richiamo quanto è stato detto dalla presidente Serafini, cioè la necessità che comuni e Regioni strutturino e attrezzino *équipes* specialistiche per l'adozione, in quanto soltanto la loro presenza, se diffusa sul territorio, potrà ridurre i tempi di attesa, concorrendo all'autoselezione delle coppie che si propongono per l'adozione nazionale e internazionale, rendendo loro ben chiare le responsabilità e la complessità che conseguono alla scelta di adottare.

Si tratta di due elementi interconnessi: se il Servizio informa correttamente ed esaurientemente la coppia, quest'ultima altrettanto correttamente darà la sua disponibilità o per la nazionale o per l'internazionale al tribunale per i minorenni. Verrebbe superata così la duplicazione delle domande, fenomeno decisamente confusivo e confondente, indotto dal legislatore con una normativa troppo sbilanciata verso le coppie e i loro *desiderata*. Basti riflettere sui dati a disposizione: con riferimento all'anno giudiziario 2005-2006, il numero delle domande è stato di 17.205, un numero apparentemente molto alto; ma esso comprende non solo le domande "effettive" per l'adozione nazionale, ma anche le 7.997 dichiarazioni di disponibilità per l'adozione internazionale, seguite da decreto di idoneità. Infatti il legislatore permette alla coppia di presentare la doppia disponibilità, sia per la nazionale che l'internazionale; di conseguenza i 2 dati risultano pesantemente falsati per eccesso, essendo allo stato pochissime le coppie che propongono sin dall'inizio un'unica domanda, in quanto già decise per l'uno o l'altro *iter* adottivo. Per questo motivo ci sono tribunali in cui le coppie non vengono prese in considerazione prima dei 3 anni, nella speranza che nel frattempo l'*iter* nel paese straniero si concluda; ma formalmente la procedura di adozione nazionale è pendente, e viene conteggiata per i rilievi statistici. E intanto si lascia perdurare una situazione di totale inadeguatezza sia per i bambini sia per le coppie.

Le 7.997 idoneità all'adozione internazionale, e quindi le altrettante coppie in attesa, riferite ai 3.188 ingressi di stranieri in Italia a scopo di adozione, sembrerebbero dar luogo a un rapporto sperequato e lascerebbero presumere lunghe permanenze in liste di attesa; in quel numero tuttavia sono ricompresi i rinnovi dei decreti di idoneità non attivati, nell'anno del rilascio, attraverso il mandato ad un ente autorizzato, nella speranza di risolvere il progetto adozione a livello nazionale; posso riferire, infatti, che un numero non irrilevante di coppie addirittura chiede al tribunale la proroga del decreto 10 giorni prima della scadenza. Così il rinnovo del decreto fa lievitare il numero dei decreti medesimi, facendo assumere al dato (non essendo prevista la voce rinnovo) una rilevanza maggiore, comunque fittizia. Se, invece, l'informazione fosse data correttamente, la coppia sarebbe costretta a fare i conti con se stessa, con le sue aspettative, con le sue capacità, con le sue risorse e potenzialità, e dovrebbe, al termine del percorso informativo seguito presso i Servizi, consapevolmente dichiararsi disponibile per il bambino straniero o per il bambino italiano, non creando così sovrapposizioni di interventi e di fascicoli. Con questa modifica legislativa i tempi si ridurrebbero, e sia i tribunali, sia gli enti, sia le autorità straniere avrebbero una maggiore disponibilità di tempo per valutare la coppia.

Come presidente della Commissione per le adozioni internazionali ho registrato tre situazioni estremamente sconcertanti sotto il profilo morale e istituzionale. Nel primo caso la coppia aveva incontrato il bambino, negli altri due aveva accettato l'abbinamento; ebbene, queste coppie, convocate, nelle more della partenza per il paese straniero, dal tribunale per i minorenni, presso il quale ancora pendeva la disponibilità per l'adozione nazionale, hanno accettato il bambino italiano, sia perchè più piccolo di quello straniero, sia per evitare il viaggio e le ulteriori spese, rifiutando così nel primo caso un bambino con il quale era già stato instaurato un rapporto, negli altri due revocando un'accettazione già data e pervenuta alla competente autorità straniera, mettendo così la Commissione in condizione di dover giustificare, chiaramente edulcorando la realtà, questo increscioso rifiuto delle coppie.

La Commissione, nelle ultime Linee guida, da me personalmente stilate, ha suggerito ed auspicato - perché è chiaro che si tratta di un documento di indirizzo - che all'atto del deposito dei documenti all'estero presso l'autorità straniera si debba dare da parte dell'ente una comunicazione immediata a tutti i tribunali presso cui risulta pendente la disponibilità per un'adozione nazionale - la coppia può fare domanda in tutti i 29 tribunali per i minorenni italiani - ai fini di sospendere il procedimento di adozione nazionale. Non sempre tale suggerimento è stato seguito; ma so che in molti uffici giudiziari è stato oggetto di discussione e poi accolto. Quando si sottolinea e si critica la comunicazione non fluida anche tra le istituzioni, e si segnala giustamente da parte del privato sociale che spesso le istituzioni si "preoccupano" di un certo tema sociale, di cui si sarebbero dovute occupare in precedenza, non posso non confermare la disfunzione e sollecitarne il superamento.

Per quanto riguarda l'uniformità della risposta giudiziaria in relazione ai tempi di attesa per il rilascio del decreto di idoneità, ritengo opportuno segnalare che permane ancora una assoluta non conformità al dettato della legge, che prevede un arco di tempo di 6 mesi e 15 giorni. Questo arco di tempo, utile per la formazione della coppia da parte dei Servizi e la conseguente valutazione da parte dell'autorità alla luce degli elementi forniti dai Servizi socio-sanitari e dall'esame diretto della coppia, troppo spesso si dilata, si raddoppia e talvolta si triplica. Ritengo che questo sia davvero inaccettabile da parte delle istituzioni; ma se si chiedono le ragioni del ritardo l'autorità giudiziaria comunica che la pianta organica è sguarnita e non è possibile potenziare l'area delle adozioni, o che i Servizi, richiesti di relazionare, non danno risposte esaurienti nei tempi previsti; i Servizi, a loro volta si giustificano riferendo che lavorano in poche unità e le richieste della magistratura non possono essere evase nei tempi previsti dalla legge. Allora, è sulle Regioni e sui comuni che bisogna puntare, sull'organizzazione dei piani di zona, per ottenere *équipes* specializzate, se veramente vogliamo dare lancio e slancio all'adozione.

Mi piace fare un breve riferimento anche all'adozione europea, nella quale credo profondamente. Prima di lasciare il mio ruolo di presidente della Commissione per le adozioni internazionali avevo lanciato l'idea, ed alcuni paesi, come la Bulgaria e la Polonia, apparivano aderire; avevo anche segnalato al vicepresidente Frattini l'esigenza di un'attenzione a questa tematica; e in effetti la risposta c'è stata, perché a Bruxelles, in una Conferenza organizzata il 9 novembre 2006 dal Parlamento europeo, sono stata invitata a tenere una relazione su questo tema, che mi è sembrato essere condiviso da molti Paesi dell'Unione europea e da molti esperti del settore. Quindi bisogna ora lavorare perché

davvero si possa pervenire ad una sua regolamentazione, nella convinzione che l'Europa deve avere un significato unitario non solo in relazione alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone, ma anche e soprattutto in relazione all'attuazione dei diritti dei bambini. Del resto la Convenzione europea richiama a questa convergenza di interessi tutte le forze europee nell'interesse del bambino e del suo diritto alla famiglia e ad essere educato secondo certi valori. L'adozione europea è un'adozione che permetterà a tutti i Paesi di non perdere il suo cittadino, perché il bambino mantiene la cittadinanza, mantiene il cognome, mantiene i rapporti con i suoi familiari ed il suo Paese; ma come cittadino europeo potrà essere nato in Romania, allevato in Italia e lavorare da adulto in Inghilterra, perché ormai l'Europa è una realtà non solo fisica, non solo un territorio che ci appartiene, ma una cultura in cui ci riconosciamo e che deve portarci ad una cittadinanza europea.

Lascio questo dato: ogni anno in Italia incontrano la giustizia oltre 4.000 minorenni di nazionalità romena; eppure la Romania ha chiuso la frontiera alle adozioni internazionali, e nel corso di un evento internazionale che si è tenuto in Nepal si è presentata come paese che ha risolto il suo problema dell'infanzia abbandonata attraverso forme alternative all'istituzionalizzazione; tale posizione ha prodotto una forte contestazione a livello internazionale, essendo notorio il fenomeno dei ragazzi di strada che vivono nelle discariche e nelle fogne. Nel mio ultimo viaggio a Bucarest nell'ottobre 2007 ho potuto nuovamente constatare di persona che nella strada verso l'aeroporto, alle 6 del mattino, cumuli di spazzatura facevano da giaciglio a ragazzini dall'apparente età di 7, 8 anni. Il fenomeno diventa evidente se si riflette sul seguente dato: come ho detto, ogni anno dal 2004 (anno del blocco delle adozioni internazionali in Romania) oltre 4.000 minorenni romeni incontrano la giustizia italiana, cioè commettono un reato nel nostro Paese, e alcuni di loro finiscono in comunità, altri in carcere. Si tratta di ragazzini utilizzati e sfruttati da adulti senza scrupoli che li assoldano in Romania e li portano in Italia per usarli nell'accattonaggio, nel furto, nello spaccio. Quei bambini abbandonati non dichiarati adottabili e non dati in adozione diventano i ragazzini difficili che poi l'Italia vede entrare nel suo territorio e ai quali deve dare una risposta punitiva, impegnarsi nella loro riabilitazione e reinserimento: percorso molto più difficile ed oneroso rispetto a quello formativo-educativo che avrebbero molto bene realizzato le nostre coppie aspiranti all'adozione.

Per avviare il percorso dell'adozione europea, va tenuto presente che l'obiettivo è già indicato nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che afferma solennemente all'articolo 24 comma 1: "I bambini hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il proprio benessere..."; e al comma 2: "In tutti gli atti relativi ai bambini, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del bambino deve essere considerato preminente".

Se noi davvero riusciamo a introdurre tra i Paesi dell'Unione l'adozione europea io credo che Paesi dell'Est europeo, come la Romania, potranno molto più consapevolmente valutare la situazione dei loro bambini che sono nelle fogne, per le strade, e che poi attraversano la frontiera e vengono a delinquere in Italia. In particolare mi sono riferita alla Romania perché il numero è molto considerevole; però possiamo parlare dell'Albania; possiamo parlare del Marocco, perché anche qui l'adozione potrebbe essere percorribile, e non comprendo perché non si riesce a raggiungere un accordo in tal senso, a superare le difficoltà interposte dal Ministero degli affari esteri. I rappresentanti di questo Ministero temono che attraverso

l'adozione possano entrare bambini che l'aspirante coppia adottiva utilizzerà come manovalanza per azioni criminali, dimenticando del tutto che l'aspirante coppia adottiva viene valutata dall'autorità giudiziaria minorile. Tra l'altro, la nostra posizione non è condivisa dalla Spagna e dalla Francia, le quali adottavano in Marocco e, a differenza dell'Italia, continuano, anche se con numeri limitati, ad adottare. Io credo che ciò sia possibile anche per l'Italia, grazie alla valutazione che ha fatto la Corte costituzionale con l'ordinanza interpretativa di rigetto dell'agosto 2005. Il Marocco è pronto a darci centinaia di bambini che altrimenti giacciono nelle strutture, per poi passare, diventati grandicelli, in altre strutture ancora, e infine nella strada, pronti - allora sì - ad essere reclutati e portati in Italia a delinquere.

Noi ci incontriamo, discutiamo, proponiamo, ma poi, alla fine, questa realtà permane, e i bambini continuano a soffrire e le coppie ad aspettare, commuovendosi di fronte alle immagini che frequentemente passano sul video di bambini abbandonati, seviziati, uccisi, destinati a morire di fame e di stenti. Io ho visto centinaia e centinaia di bambini, piccoli e grandicelli, bambini portati dalla strada che piangono perché sono stati abbandonati e poi portati in istituto, questo luogo a loro sconosciuto, dove soffriranno per anni la mancanza di affetto e di relazione, cioè l'assenza di una famiglia, perché non possono avere una risposta dalle nostre coppie che sono disponibili, sotto il profilo giuridico e psicologico. Io affido alle istituzioni, ed in particolare alla Commissione parlamentare per l'infanzia, la soluzione di questi problemi e la risposta a questi perché, nella speranza che si possa fare qualcosa per alleviare la pena di questi bambini e rispondere alle aspettative delle tante persone disponibili ad essere famiglie. (*Applausi*)

SERAFINI. Ringrazio di cuore la dottoressa Cavallo per il prezioso contributo offerto e do la parola a Francesco Paolo Occhiogrosso, presidente del tribunale per i minorenni di Bari, il quale ci parlerà di un tema su cui ha molto lavorato "adozione mite, adozione aperta: sì o no?"

OCCHIOGROSSO. Il tema dell'adozione mite ha trovato un costante e forte appoggio nella Commissione parlamentare per l'infanzia, che lo ha sciverato, lo ha trattato, lo ha lanciato a livello nazionale. Perciò ritengo superfluo soffermarmi a parlare della prassi dell'adozione "mite", che già in altre circostanze ho trattato e per la quale ho lasciato comunque un corposo *dossier* alla segreteria della Commissione.

Vorrei piuttosto fare oggi qualche osservazione sugli effetti più evidenti derivati dall'attuazione dell'adozione "mite". Intendo riferirmi a due profili particolarmente significativi: quello della necessità di realizzare prassi giudiziarie omogenee e quello relativo ai cambiamenti culturali che si vanno realizzando nella giustizia minorile.

Quanto al primo punto, va detto che siamo ben lontani da una omogeneizzazione delle prassi e che anzi il cammino è in senso opposto. Abbiamo sentito in un precedente seminario della Commissione parlamentare la senatrice Franca Rame esporre la vicenda dell'allontanamento familiare di un bambino, disposto dall'autorità giudiziaria secondo negative modalità di realizzazione che sembravano ormai superate. E, d'altra parte, anche la dolorosa esperienza dei coniugi Moretti di Venezia - ai quali è stato sottratto un bambino dopo venti mesi di affidamento per darlo in adozione ad altra famiglia - propone con forza il problema del diritto del minore alla continuità degli affetti, che non può essere

superficialmente ignorato. Tutte queste situazioni provano che non esiste un'omogeneizzazione delle prassi giudiziarie in Italia, perché esistono tribunali che si guardano bene dal seguire il modello proposto dell'adozione mite. Va poi aggiunto che l'entrata in vigore della legge sulla difesa obbligatoria di ufficio nei procedimenti di adottabilità e di decadenza della potestà, senza alcuna normativa che ne disciplini le modalità di realizzazione, fa sì che anche l'attuazione di queste disposizioni sia stata lasciata al "fai da te" dei tribunali, alla loro interpretazione creativa.

L'effetto prevedibile di ciò sarà che avremo ventinove interpretazioni in Italia, una per ciascun tribunale per i minorenni e che l'effetto, ancora una volta negativo, sarà quello non di omogeneizzare le prassi, ma di accentuarne le differenziazioni.

L'altro profilo da segnalare per la sua importanza è che la cultura della giustizia minorile è profondamente cambiata. Lo conferma un documento approvato dal Direttivo nazionale dell'Associazione dei magistrati per i minorenni e per la famiglia approvato il 24 giugno 2006, il quale sottolinea la necessità di tener conto del fatto che il diritto minorile familiare è un diritto "mite", che deve essere fondato sulla comunicazione da parte dei servizi e dei giudici con le persone adulte e minori; che ha come caratteristica fondamentale l'ascolto e che mira ad ottenere il consenso e la collaborazione delle persone coinvolte.

Da questa considerazione scaturisce l'esigenza di alcune modificazioni normative. Una prima esigenza di tal genere riguarda le modalità secondo cui si realizza la giurisdizione minorile familiare. Essa deve ispirarsi ai principi del diritto - mite - di Gustavo Zagrebelsky, che in un importante suo intervento affermava testualmente: "il diritto mite è il diritto inclusivo delle diversità; il diritto conviviale nel senso di diritto della "vita con", cioè il diritto che non esclude, ma riconosce le identità di tutti, il diritto di una cittadinanza plurale fatto di incontri mediazioni e compromessi; un diritto difficile, che richiede molto senso di responsabilità, prudenza, saggezza in chi lo fa e in chi lo applica; il diritto feroce è invece quello delle società che escludono e discriminano".

Ecco io credo che un po' questo sia avvenuto in vari settori della giustizia minorile e in particolare nel procedimento di adottabilità, a partire dalla vicenda di Serena Cruz, quando si registrò quel grave scollamento tra interventi giudiziari minorili e sentire della comunità, che ha portato a manifestazioni di dissenso anche clamorose, ad attacchi mossi a vari livelli da trasmissioni televisive molto seguite; ad un diffuso discredito della giustizia minorile e dei servizi (gli operatori dei servizi sono stati spesso qualificati dalla stampa come ladri di bambini).

A tutto ciò tende a rispondere l'adozione mite. Perché, se non si parte dalla presa di coscienza dell'involuzione vissuta dalla giustizia minorile negli ultimi decenni, ed in particolare della procedura di adottabilità, che è stata realizzata secondo la logica della giurisdizione "feroce", (per dirla con Zagrebelsky) il rischio è quello di non comprendere come e perché sia nata l'adozione "mite" e quale sia la cultura.

Per quanto riguarda poi in concreto le ulteriori riforme necessarie, le accenno brevemente e ritengo che quello che ha detto la presidente Serafini sia corretto: il diritto del minore alla famiglia è affermato nei principi normativi, ma manca nella concreta realizzazione. Manca infatti in tema di affidamento familiare la chiarezza di che cosa esso realmente sia. Infatti, secondo la legge, esso ha carattere temporaneo, perché ha il fine di consentire il recupero della famiglia di origine; ma, invece nella realtà, circa il 60% per cento degli affidamenti familiari è

senza termine, senza scadenza: in sostanza essi non sono affatto temporanei. L'effetto ultimo è che non si tratta di affidamenti familiari veri e propri, perchè il fine del recupero della famiglia di origine non si realizza. Sono queste le dimensioni che fanno cogliere l'esistenza di una categoria diversa di bambini, i cosiddetti "bambini del limbo", i bambini cioè che vivono la crisi di identità derivanti dall'essere bimbi per lungo tempo tra la vita nella famiglia di origine (di cui continuano a portare il cognome e con cui hanno incontri) e nella famiglia affidataria, (delle quali finiscono per sentirsi parte integrante). E allora si pone la questione se - quando la situazione non sia temporanea, ma si protragga senza termine - non si debba mettere in discussione l'attuale disciplina normativa che considera l'affidamento senza scadenza come affidamento familiare e prendere atto del fatto che in tali casi si configura un semiabbandono permanente, che richiederebbe una diversa disciplina.

Leonardo Lenti ha avuto il merito di creare la nuova categoria, definita del semiabbandono permanente, ma essa deve trovare spazio nella legislazione, non può rimanere solo un fatto dottrinario.

Va anche rilevato che la legge non distingue tra l'affidamento omofamiliare e quello eterofamiliare, mentre questa differenziazione è necessaria perché bisogna affrontare il problema se gli affidamenti omofamiliari (che per esempio in Puglia sono moltissimi) debbano ricevere lo stesso trattamento degli altri oppure no.

Un altro problema rilevante è quello che riguarda la qualificazione culturale dell'adozione particolare di cui all'articolo 44, comma 1, lettera d) della legge n. 149 del 2001. Deve essere essa ancora considerata come un'adozione di natura privatistica, anche oggi che è gestita dai servizi, dal tribunale, da tutta un'organizzazione pubblica, che comporta anche per questo tipo di adozione un modo diverso di operare che non la cessione privata di un bambino da un genitore ad un adottante?

E ancora, non sarebbe auspicabile pensare a una conversione possibile dall'adozione non legittimante in adozione legittimante, attuando la normativa dell'articolo 79 della legge sull'adozione anche in termini particolari, e come ritiene il documento dei giudici minorili già citato?

A queste vanno aggiunte anche altre questioni, alle quali accenno ora brevemente.

Una questione che, come già detto, si va ponendo in modo sempre più deciso è quella del diritto del minore alla continuità degli affetti. Non sarebbe opportuno pensare ad una comparazione anticipata per il minore in vista di un'eventuale sua adozione, ma relativa anche al suo affidamento, in modo che sin dall'inizio il bambino possa avere la migliore famiglia possibile e poi questa possa essere automaticamente scelta (in caso di adottabilità) per l'affidamento preadottivo, senza bisogno che si proceda solo dopo l'affidamento alla comparazione per gli aspiranti all'adozione?

E quanto al cognome, che il bambino adottato deve assumere, occorre che esso continui ad essere attribuito in modo automatico oppure è opportuno cambiare la normativa e vararne una, che tenga conto del vissuto del bambino e sia espressione della sua identità?

E poi non deve semmai trovare spazio anche l'adozione dei singoli sia nell'adozione internazionale che in quella nazionale, a seguito dell'ordinanza 347/2005 della Corte Costituzionale, che ha interpretato la disciplina esistente in modo da consentire che l'adozione ex articolo 44 venga applicata a persone singole per l'adozione di bambini stranieri, con cui abbiano realizzato un valido rapporto affettivo?

E infine la previsione che l'adozione legittimante possa prevedere rapporti del minore adottato con la famiglia di origine, come già una giurisprudenza minoritaria oggi consente di fare, non dovrebbe trovare uno spazio normativo?

Su tutto questo si può concludere, tenendo conto di quanto chiede l'AIMMF nel citato documento del 24 giugno 2006 quando dice che occorre disciplinare meglio la questione della verifica da parte dei servizi e della magistratura delle condizioni dei bambini che siano in situazioni familiari "grigie", ampliare l'adozione non legittimante di cui all'articolo 44 della legge n. 149, ridiscutere le modalità di realizzazione dell'affidamento familiare, modificare la disciplina relativa al cognome, prevedere la convertibilità dell'istituto di cui all'articolo 44 in adozione legittimante secondo lo schema dell'articolo 79 della stessa legge.

Se questi punti dovessero trovare una soluzione positiva, io credo che ci sarebbe possibilità di rispondere più efficacemente alle aspettative di bambini e di famiglie. (*Applausi*)

BURANI PROCACCINI. Grazie professor Occhiogrosso. Lei ha lavorato lungamente con la Commissione nella scorsa legislatura e le sue idee sono state assunte, fatte proprie dalla Commissione perché sono idee giuste, con i piedi per terra come suol dirsi e quindi facilmente traducibili in legge, ma ci vuole la volontà e sembra proprio che il legislatore consideri come un *minor* la questione dei bambini per cui *ubi major minor cessat*. Purtroppo questo avviene regolarmente nelle Commissioni giustizia dei due rami del Parlamento in ogni legislatura.

Adesso il professor Fadiga, già presidente di tribunale minorile, poi presidente della CAI, ci parlerà anche lui dell'adozione mite, aperta, un tema che potrebbe risolvere il problema delle adozioni nazionali e far uscire davvero i bambini dalle case-famiglia.

FADIGA. Ho molto apprezzato l'invito dell'onorevole Presidente di centrare l'intervento sull'interrogativo che ha appena enunciato la senatrice Burani. Esso infatti ci obbliga a riflettere su una questione ricca di implicazioni giuridiche e metagiuridiche, tutte attuali e tutte con importanti ricadute sulla vita del minore. Per di più, esso ha un carattere generale, e prescinde da sperimentazioni locali che hanno avuto un considerevole successo di immagine ma che, a mio giudizio, e come cercherò di dire meglio più oltre, sono fortemente condizionate dal contesto in cui sono sorte e si sono sviluppate.

Sono necessarie tuttavia alcune premesse terminologiche. La nostra tradizione giuridica ignora il termine di adozione aperta, come pure il suo opposto logico di adozione chiusa. Conosce invece da tempo due tipi di adozione, che hanno assunto di volta in volta denominazioni diverse. Si è parlato infatti di *adoptio plena* in contrapposizione alla *adoptio minus quam plena*, di adozione speciale in contrapposizione all'adozione ordinaria, ed infine di adozione legittimante in contrapposizione alla non legittimante e alla cosiddetta adozione in casi particolari. La distinzione non è solo nostrana. A livello internazionale si parla infatti di *full adoption* in contrapposizione alla *simple adoption*.

Come si vede, fra le coppie di denominazioni vi è un salto qualitativo: a livello semantico, la prima adozione è migliore della seconda. In tutti questi casi infatti, al primo termine corrisponde un'adozione che attribuisce al minore adottato la pienezza dello stato di figlio, facendo sorgere un legame di filiazione per l'appunto "pieno" e irrevocabile, del tutto uguale a quello della filiazione biologica (si è figli per sempre, senza condizioni sospensive o

risolutive). La seconda invece ammette la revoca, e dà luogo a un rapporto di filiazione debole, molto meno completo di quello della prima. Si tratta insomma di un'adozione *precaria*.

Come è noto, il nostro legislatore già da quarant'anni ha scelto come normale per l'adozione dei minori il regime dell'adozione piena (o adozione legittimante), lasciando sussistere l'adozione *minus quam plena* solo in via residuale, in quanto meno rispondente all'interesse del minore.

Chiarito questo, e passando al tema, possiamo intendere in via di prima approssimazione per adozione aperta quella dove il minore adottato conserva in vario modo e misura rapporti e relazioni con figure significative della sua precedente situazione familiare. L'accezione traduce letteralmente il termine anglosassone *open adoption*, oggetto di lunghi dibattiti e di esperienze concrete in particolare negli Stati Uniti, dove era ed è proposta e consigliata come alternativa all'aborto nel caso di gravidanze indesiderate. E' interessante notare che è stata individuata una correlazione tra *open adoptions* e *private or independent adoptions*, vale a dire tra adozioni aperte e adozioni realizzate per il tramite di privati intermediari. Queste ultime, che in molti Stati dell'Unione non sono vietate, permettono talora ai genitori biologici di scegliere essi stessi la famiglia adottiva per il loro figlio e di concordare un regime di visita post-adozione. Il rischio di pattuizioni contrarie all'interesse del minore e inquinate da uno scopo di lucro è macroscopico.

Con riferimento al nostro diritto positivo (dove le private pattuizioni costituiscono reato), va subito detto che il mantenimento in vario modo e misura di rapporti tra il minore adottato e la sua famiglia di origine può verificarsi in tutte le forme di adozione menzionate più sopra. Certamente può accadere nell'adozione cosiddetta ordinaria o *minus quam plena*, e certamente nell'adozione in casi particolari, dove il legame di filiazione con i genitori biologici non viene rescisso ed anzi il minore adottato conserva il cognome originario. Ma anche nell'adozione legittimante così come attualmente disciplinata dalla legge n. 184 del 1983 ciò è possibile. E' accaduto ed accade nei casi di adozioni di minori già grandi e in età scolare, dove i giudici si trovano di fronte al problema di non troncare i rapporti fra minore adottato ed altre figure significative della cerchia parentale allargata (p. es., un'anziana nonna), impossibilitate a prendersene cura ma tuttavia a lui care e ben presenti nel suo ricordo. Ed è avvenuto anche quando le stesse figure genitoriali, pur se abbandoniche, erano state interiorizzate dal minore, e risultava per lui dannosa e colpevolizzante la prospettiva di non doverle mai più incontrare.

La giurisprudenza, distinguendo tra rapporti giuridici e relazioni interpersonali, ha più volte ammesso nell'interesse preminente del minore la possibilità di contatti dell'adottato con persone della precedente famiglia, sia pure con determinate cautele e previo accertamento della disponibilità e della cooperazione della famiglia adottiva. Ciò si è verificato ad esempio in casi di affidamento familiare *ex artt. 2 e segg. legge n.184/1983* poi sfociati, per sopravvenuto abbandono, nella dichiarazione di adottabilità del minore e nella successiva adozione da parte degli stessi affidatari. Durante l'affidamento familiare costoro, come prescrive l'articolo 5 della legge n.184/1983, avevano mantenuto regolari contatti con i parenti del minore, e si erano dichiarati disponibili al mantenimento dei rapporti, se positivi per il minore e con la collaborazione dei servizi sociali. In altro caso si trattava di un bambino di sette anni all'epoca della decisione definitiva di adottabilità, in stato di abbandono per la gravissima, ma del tutto incolpevole, inadeguatezza genitoriale, per il quale il Servizio sociale aveva fatto presente l'opportunità che i contatti con la madre naturale non venissero in futuro

totalmente preclusi. I giudici, premesso che il consentire una eventuale frequentazione futura del minore con il nucleo d'origine non postula il permanere di rapporti giuridici, hanno concluso che tale possibilità non viola il disposto dell'articolo 27, ultimo comma, della legge n. 184/1983, potendo essere assimilata alla frequentazione con qualsiasi altra figura positiva della vita passata. Si obietta che si tratta di decisioni così scarse da poter essere definite eccezionali: ma non risulta che siano state impugnate né riformate. Esse dunque costituiscono una corretta interpretazione della norma, e sono da considerare pienamente legittime. Le ragioni della loro scarsità vanno dunque ricercate altrove, nella carente professionalità di molti Servizi e purtroppo di non pochi giudici minorili.

Altre decisioni sembrano seguire un criterio più restrittivo, pur non escludendo in linea di principio la possibilità di contatti se ciò corrisponde al superiore interesse del minore. Così non è stato consentito il ristabilimento di contatti fra tre minori adottabili, già in affidamento preadottivo, e due loro fratelli maggiorenni che chiedevano di poterli incontrare, ritenendosi necessario nel caso concreto tutelare i minori adottabili "da ogni interferenza lacerante che richiami il loro triste passato ed incida negativamente sulla serenità della loro nuova vita".

Non esiste dunque contraddizione in termini fra adozione aperta e adozione legittimante, essendo consentito al giudice prevedere contestualmente alla pronuncia di adozione il mantenimento di certe relazioni interpersonali tra il minore adottato e figure significative della sua situazione precedente.

Detto questo, va fatta un'altra importante precisazione. Alla domanda "adozione aperta, sì o no?" può essere data una risposta giuridicamente corretta solo facendo riferimento al criterio guida dell'interesse preminente del minore. L'articolo 21 della Convenzione de l'ONU sui diritti del fanciullo stabilisce infatti che "Gli Stati parti che ammettono o autorizzano l'adozione si accertano che l'interesse superiore del fanciullo sia la considerazione fondamentale in materia", e gli articoli 1 e 4 della Convenzione de L'Aja sull'adozione internazionale ribadiscono tale principio ampliandone il campo di applicazione all'ambito dell'adozione internazionale.

Di conseguenza, l'intera materia dell'adozione dei minori è oggi regolata in Italia dal principio suddetto, al quale il nostro legislatore si è vincolato sottoscrivendo prima, e ratificando poi, entrambi gli strumenti internazionali sopra richiamati, che nel nostro ordinamento giuridico sono ormai pienamente operanti e vincolanti a seguito dell'impegno internazionale liberamente assunto con le leggi di ratifica. E basti citare al riguardo la sentenza n. 1/2002 della Corte costituzionale.

E dunque, la risposta alla domanda "sì o no" deve necessariamente tener conto di un'altra domanda: "adozione aperta, perché?". La risposta al primo quesito potrà essere positiva solo se la risposta al secondo sarà stata nel senso che l'adozione aperta è necessaria per l'interesse del minore.

I sostenitori dell'adozione aperta (ed il disegno di legge AS 1007 che la propone) affermano che per il bambino in difficoltà familiari esistono nell'attuale sistema tre diversi percorsi (l'aiuto alla famiglia; l'affidamento familiare; l'adottabilità e l'adozione). Questi percorsi avrebbero il grave limite di trascurare completamente e di lasciare prive di risposta le cosiddette zone grigie, e cioè le "situazioni di carenza della famiglia solo parziale ma permanente", che dà luogo a uno stato di "semiabbandono permanente" del minore. In tale situazione si troverebbe "la quasi totalità dei bambini istituzionalizzati e una parte non

modesta di quelli che sono in affidamento familiare”, per i quali non è possibile la dichiarazione di adottabilità mentre le possibilità di rientro in famiglia sono praticamente nulle.

Per sopperire alla denunciata carenza normativa, si propone il modello dell’adozione aperta, alla quale si perverrebbe previa una dichiarazione di semiabbandono permanente, emessa dal giudice a conclusione di un procedimento simile a quello previsto per l’accertamento dello stato di abbandono e la dichiarazione di adottabilità. Successivamente il giudice potrebbe procedere all’affidamento preadottivo regolamentando in pari tempo i rapporti del minore con la famiglia di origine. All’esito positivo dell’affidamento seguirebbe l’adozione, con effetti non legittimanti e con mantenimento dei rapporti con la famiglia di origine secondo quanto stabilito. Questi rapporti tuttavia potrebbero essere interrotti per ordine del giudice in caso di fatti sopravvenuti pregiudizievoli per il minore, con successiva “conversione dell’adozione aperta in adozione legittimante” (articolo 28 *sexies*).

Su queste premesse, le esigenze da cui muove la proposta di adozione aperta sembrano diverse e assai lontane da quel superiore interesse del fanciullo che, a norma dell’articolo 21 della Convenzione ONU, deve essere la considerazione fondamentale in materia di adozione.

Non c’è dubbio che esistano zone grigie: si potrebbe anzi dire che tutta la materia dell’abbandono (o meglio: della mancanza di assistenza morale e materiale) è una zona grigia. Infinita è la varietà di situazioni umane in cui il rapporto genitore-figlio si configura e sempre diversi sono i casi in cui esso scompare o diviene così flebile da doversi considerare inesistente. L’abbandono allo stato puro non esiste: nemmeno il bambino trovato nel cassonetto può dirsi abbandonato, perché la madre può tornare e addurre a giustificazione della sua condotta una momentanea crisi di sconforto. Nemmeno il minore non riconosciuto può dirsi abbandonato, perché i genitori possono comparire all’improvviso affermando di aver mutato parere e di volerlo riconoscere. Solo l’orfano di entrambi i genitori e del tutto privo di parenti è certamente abbandonato: ma si tratta, com’è evidente, di una mera ipotesi di scuola.

La realtà è ben diversa. “Orfani”, oggi, sono i bambini dimenticati in istituto o in affidamento, sono i bambini gravemente maltrattati o abusati da genitori indegni o incapaci. Questi bambini non sono in semiabbandono: sono veri e propri “orfani dei vivi”, come li chiamava Carlo Alfredo Moro. E spetta al giudice specializzato, con le garanzie di legge e con lo strumento del processo, tracciare di volta in volta nel caso concreto il confine tra abbandono e non abbandono: dire cioè se la privazione di assistenza morale e materiale è permanente o temporanea, dovuta a forza maggiore o frutto di scelta personale, tale per quantità e qualità da determinare oppure no uno stato di abbandono cui porre rimedio con la dichiarazione di adottabilità. E prima di giungere a questa conclusione, lo stesso procedimento di adottabilità prevede interventi diretti a sensibilizzare genitori poco consapevoli del loro ruolo e a sostenerli nelle responsabilità che esso comporta verso i figli.

Attraverso le prescrizioni date dal giudice, e con un progetto di aiuto e controllo elaborato insieme ai servizi, le zone grigie si possono e si devono chiarire: in modo che il minore ottenga il pieno riconoscimento di quel diritto alla famiglia che la dichiarazione di semiabbandono invece gli dà soltanto precariamente ed in parte. E in quei casi in cui mancano realmente le condizioni per dichiarare lo stato di abbandono ma sussiste un’incapacità genitoriale grave, che non consente di progettare il rientro in famiglia, un affidamento giudiziale che preveda

l'apertura della tutela e il suo conferimento agli affidatari è strumento più che idoneo a garantire i diritti di tutti i soggetti coinvolti, e del minore in primo luogo.

In realtà, la ricerca di forme attenuate di adozione (aperte o miti che siano) non nasce da esigenze obiettive del minore, e solo in parte è attribuibile al mutamento dei modelli familiari. Nasce invece, ed è palese, dalla necessità di sopperire a carenze antiche di politiche sociali locali, o di far fronte all'assenza e all'insufficienza dei servizi del territorio: a cui si deve purtroppo aggiungere una certa giurisprudenza dei giudici di appello i quali, spesso del tutto privi di specializzazione e formazione professionale nella materia, riformano con facilità e con superficialità i provvedimenti dei giudici di primo grado, applicando criteri decisionali fondati su categorie che prescindono del tutto dall'interesse del minore.

Di ciò sono consapevoli gli stessi assertori della cosiddetta adozione mite, quando affermano che un punto centrale di quel progetto è l'impegno a realizzare la deistituzionalizzazione entro il 31 dicembre 2006, posto che *"nelle regioni meridionali, a differenza di quelle centro-settentrionali, vi sono ancora non pochi istituti assistenziali funzionanti"*. Ed anche il fenomeno dei "bambini nel limbo", e cioè di quelli in affidamento familiare da moltissimi anni, è strettamente collegato a insufficienze o inefficienze dei Servizi e dell'intero sistema di protezione socio-giudiziaria dell'infanzia: come quando l'affidamento viene effettuato senza un progetto per il ritorno, senza un sostegno alla famiglia di origine, senza un'attività di vigilanza e guida agli affidatari, senza la prescritta richiesta al giudice tutelare di rendere esecutivo il provvedimento, senza la vigilanza del giudice tutelare stesso e del pubblico ministero minorile sugli istituti di ricovero.

Queste inefficienze strutturali non devono essere fatte pagare ai bambini. Se vi sono buone ragioni per ritenere che il minore adottabile abbia necessità di conservare una relazione con figure della sua storia precedente, ciò è già possibile, è già stato fatto, e si può fare ancora. Non occorre cambiare più di tanto la legge. Basterebbero, come sono bastate e bastano in molte zone del paese, politiche assistenziali locali attente alla prevenzione ed al sostegno, servizi sociali qualificati ed efficienti, magistrati minorili professionalmente preparati. E in ogni caso, come sottolinea il documento 24 giugno 2006 dell'AIMMF, sarebbe necessario *"disciplinare meglio la questione della verifica da parte dei servizi e della magistratura delle cosiddette situazioni grigie"*: in altre parole, riscrivere finalmente il procedimento di limitazione e decadenza della potestà, introducendovi quelle garanzie processuali che da tempo ed invano la stessa AIMMF sollecita.

Sarebbe assai azzardato fare oggi delle previsioni, nel momento in cui, dopo sei anni di proroghe disposte a colpi di decreti-legge, la parte processuale della legge n. 149 viene fatta entrare in vigore quasi di soppiatto, fingendo di dimenticare la scadenza dell'ormai consueto decreto di proroga, ma omettendo al tempo stesso di colmare quelle lacune normative che, a giudizio del governo dell'epoca (e di quello attuale!), avevano imposto sei anni or sono la sospensione della nuova disciplina.

Tuttavia, l'interrogativo fondamentale che già oggi si pone riguarda l'atteggiamento delle procure minorili, uffici che il nuovo testo costituisce arbitri assoluti e insindacabili della procedura di accertamento dello stato di abbandono, sia esso pieno o semipieno. E' prevedibile che molti di quegli uffici, non usi ad occuparsi delle competenze civili e del tutto assorbiti da quelle penali, trascurino le nuove delicatissime competenze imprudentemente attribuite loro dalla legge 149, e continuino a trattare questa materia con lo stesso disimpegno

del passato. In tal caso, i procedimenti per l'accertamento dello stato di abbandono subiranno una drastica diminuzione, e le adozioni nazionali si ridurranno ai pochi casi di minori esposti e non riconosciuti.

Si dovrà allora concludere che l'interrogativo "adozione aperta: sì o no" è stato posto troppo tardi. Ma non sarà mai troppo tardi per denunciare ancora una volta i guasti prodotti da un metodo di legiferare in tema di adozione e di diritto minorile che sembra basato più su emozioni del momento e sulla ricerca del consenso, invece che su meditate riforme costruite in modo tecnicamente corretto, aventi come unico scopo l'interesse preminente del minore. *(Applausi)*

SERAFINI. Ringrazio il presidente Fadiga. L'applauso che ha ricevuto conferma l'affetto di cui è circondato e l'apprezzamento per il suo lavoro. Do la parola ad un'altra personalità cara, non solo perché è presidente dell'Associazione italiana magistrati per i minorenni e la famiglia, ma per la sua grande sensibilità e competenza. Prego la presidente Verardo di privilegiare la sintesi per dare modo a tutti di partecipare al confronto e al dibattito.

VERARDO. Raccolgo l'invito alla sintesi e ringrazio la presidente Serafini per questa opportunità di confronto.

Anch'io, come il presidente Fadiga, avverto tuttavia il timore di fare "discorsi virtuali" di fronte a questa introduzione improvvisa della legge n. 149/2001. Ritengo doveroso a questo punto informare i presenti che già da molti mesi, prima della data del 1° luglio scorso, l'Associazione italiana per i minori e per la famiglia, che ho l'onore di presiedere, aveva invitato il legislatore ad intervenire con l'approvazione della legge sulla difesa d'ufficio: le ripetute proroghe, infatti, erano motivate proprio dal rischio che la piena applicazione della legge n. 149/2001 avrebbe potuto comportare una situazione di confusione o di stallo, come in realtà sta accadendo in quest'ultimo periodo. Senonché, nonostante le insistenti richieste di intervento da parte del Ministro della giustizia, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e delle Commissioni giustizia di Camera e Senato che, per la verità, si sono attivate con una risoluzione negli ultimi giorni di giugno chiedendo o l'emanazione velocissima di una normativa sulla difesa d'ufficio oppure un'ulteriore proroga, nulla è stato fatto.

Ecco che noi oggi ci troviamo a parlare di adozione, di protezione dell'interesse del minore, di tutela dell'infanzia, ma non abbiamo gli strumenti idonei per poter intervenire. Condivido pienamente quello che hanno detto gli illustri colleghi che mi hanno preceduto, ad eccezione del pessimismo che aleggia in ogni intervento. Questo perché la legge è ormai in vigore e noi, comunque, dobbiamo fare in modo che sia quotidianamente applicata.

La prima novità è che, per quanto concerne l'adozione, d'ora in poi solo il pubblico ministero potrà formulare il ricorso perché sia instaurata la procedura per l'accertamento dello stato di abbandono e quindi per la declaratoria dello stato di adottabilità. Molti pubblici ministeri hanno già anticipato che avranno difficoltà a chiedere che sia dichiarata l'adottabilità di un minore.

Per l'adozione nazionale, come ha già osservato Melita Cavallo, io ritengo che la legge dovrebbe richiedere una distinzione tra le coppie che si dichiarano disponibili ad adottare un bambino italiano e quelle che intendono ottenere l'idoneità all'adozione di un bambino

straniero. Bisogna ormai distinguere le due strade, i due *iter* perché altrimenti si crea un danno sia ai bambini in attesa che alle coppie stesse.

Ma torniamo alle legge n. 149/2001 che oggi rende obbligatoria la difesa d'ufficio nelle procedure di adottabilità sin dal primo atto; siamo così di fronte a due emergenze relative al funzionamento dei Servizi e alla formazione degli avvocati: bisogna fare in modo che i Servizi siano preparati a che tutto quello che scriveranno e diranno sia letto e utilizzato dagli avvocati, cosa molto difficile per i Servizi che a tanto non erano abituati; bisogna allora trovare la giusta mediazione tra la libertà dei Servizi di riferire sempre la verità della situazione del minore e la opportunità che le notizie non siano utilizzate dalla famiglia d'origine per una reazione a volte intimidatoria nei confronti degli operatori sociali.

Se per avventura, dopo l'introduzione di questa legge, i Servizi sociali, per tema delle minacce, delle ritorsioni, delle vendette e delle interferenze da parte degli avvocati dovessero essere indotti a tale cautela da non segnalare tempestivamente i casi del disagio e del pregiudizio che il minore vive all'interno della famiglia, noi non potremmo più concretamente operare alcun intervento di tutela né intervenire sulle situazioni più difficili. Cito ad esempio il caso di minori figli di genitori appartenenti al mondo della delinquenza organizzata (bambini usati per spacciare stupefacenti, bambini costretti ad assistere a situazioni delinquenziali molto gravi o a scene di violenza tra adulti) nei confronti dei quali i Servizi non sarebbero più in grado di riferire alcunché al giudice al fine di evitare la conoscenza da parte degli avvocati del contenuto delle relazioni sociali. Ne scaturirebbe la conseguenza che i giudici non avrebbero più la possibilità di salvare bambini e ragazzi dal pregiudizio grave che ricevono dalla famiglia. Ovviamente, mi riferisco a quelle famiglie che non sono luoghi di crescita né di accoglienza, ma sono veri e propri inferni. Se i Servizi, in questi casi, non parleranno più, aumenterà a macchia d'olio la piaga del sommerso e quindi della sofferenza silenziosa di tanti minori. Il primo problema, a questo punto, è quello di formare ed informare gli operatori sociali anche sotto il profilo normativo.

Oggi più che mai abbiamo bisogno di avvocati specializzati in materia di famiglia e di minori al fine di rispettare le regole del giusto processo e rafforzare la tutela delle parti deboli. Si pone già il problema pratico relativo all'individuazione degli avvocati a cui affidare la difesa d'ufficio nelle adozioni: dovremo fare ricorso ai difensori di cui all'articolo 15 del decreto-legge 28/7/1989, n. 272, mentre invece avremmo bisogno intanto di formare generazioni di avvocati consapevoli che difendere un bambino e tutelare i genitori non è impossibile se si è capaci di contemperare queste due opposte esigenze. Ovviamente, ciò non si può richiedere ad un avvocato che si è occupato sempre e soltanto di processo penale a carico di adulti, o di fallimento o di questioni patrimoniali e che perciò rischierebbe di entrare come un elefante nel processo minorile semmai in rappresentanza del cliente più danaroso; ciò potrebbe creare un enorme danno per la tutela reale dell'interesse del minore. E' necessario, dunque, un coordinamento con gli ordini forensi, con le università, con i Servizi proprio perché l'apparato della giustizia minorile deve radicalmente cambiare in quanto dal 1° luglio 2007 è in atto una vera e propria rivoluzione. Frattanto, molti tribunali sono fermi in attesa che si chiarisca qualcosa. Forse sarebbe il caso che il Dipartimento per la giustizia minorile si facesse carico di un incontro tra Presidenti dei tribunali per i minorenni e i Procuratori per rendere quelle prassi, di cui sempre censuriamo la diversità, un po' più omogenee almeno in questa prima fase: molti pubblici ministeri, infatti, sono contrari alla

nomina del curatore in tutti i procedimenti *de podestate*. Ma il giudice deve nominarlo d'ufficio questo curatore? Lo nomina il collegio o lo nomina il giudice? Abbiamo già la vasta tematica relativa ai figli di genitori non coniugati, ossia tutti i procedimenti ai sensi dell' articolo 317-bis del codice civile che ormai sono di competenza del giudice minorile anche per quanto riguarda l'assegnazione della casa in cui devono vivere i minori nelle separazioni dei genitori e per quanto riguarda tutte le questioni patrimoniali. A seguito dell'ordinanza della Corte di Cassazione è stata confermata la competenza dell'autorità giudiziaria minorile in tema di affidamento di figli di genitori non coniugati e di questioni patrimoniali connesse: si verificherà così paradossalmente che i giudici minorili dovranno far ricorso a tre procedure diverse che - temo - saranno affidate alla fantasia in mancanza di un unico procedimento minorile valido per tutta la casistica di competenza del giudice specializzato. Allo stato, solo nelle procedure per la declaratoria per l'adottabilità la legge prevede la presenza obbligatoria del difensore d'ufficio per minori e genitori, mentre per tutti i procedimenti ai sensi degli artt. 330 e segg. del codice civile (che sono i procedimenti più numerosi pendenti in tutti i tribunali per i minorenni), la presenza del difensore è possibile ma non è obbligatoria. Qualche collega, infatti, sostiene di non poter nominare alcun difensore d'ufficio in quanto la Corte dei conti potrebbe fare carico della responsabilità contabile al magistrato che se ne assume l'iniziativa, visto che la legge sulla difesa d'ufficio non esiste nonostante la promessa normativa contenuta nelle disposizioni provvisorie.

Il problema più grosso, pertanto, è quello che riguarda la stragrande maggioranza delle procedure pendenti nei nostri tribunali e cioè la materia della regolamentazione di procedimenti sulla potestà genitoriale (aspettiamo che si dica responsabilità genitoriale ma il codice intanto parla ancora di potestà): sono questi i procedimenti instaurati nei confronti di genitori inadeguati, inidonei, assenti, trascuranti, talora persino incolpevoli delle gravi situazioni che si trovano a vivere. Sono i casi in cui la relazione genitori-figli non è quella ideale, ma neppure corrisponde a quella prevista dalla Costituzione e dal codice civile: questa grande massa di procedure per le quali dal 1° luglio 2007 la legge dice che i genitori e il minore sono assistiti dal difensore, ma non si dice se è prevista la nomina di un difensore d'ufficio.

Molti colleghi sostengono che se il genitore non è decaduto dalla potestà e ha la rappresentanza può ancora nominare il difensore al figlio minore. Non è questa la sede per analizzare i rischi che deriverebbero da un conflitto o da un accordo sottobanco tra difensori non specializzati, ma anche questa negativa evenienza è da mettere in conto. Siamo vivendo un momento davvero rivoluzionario in cui tutta la tutela che fino ad oggi il giudice ha garantito ai minori, salvando molti bambini da situazioni insostenibili, può finire nel nulla.

E' di qualche giorno fa la vicenda di una bambina di un anno e mezzo, figlia di genitori tossicodipendenti a cui era stata riscontrata la presenza di morfina nelle urine e per la quale i Servizi proponevano il ricovero in una comunità terapeutica: ebbene, abbiamo voluto dar fiducia alla madre, ma dopo pochi giorni la bambina è stata molto male, cosicché, per tutelarla forse sarà necessario un affidamento familiare o, comunque, un allontanamento dai genitori: ecco che in questi casi dovremmo poter disporre per quei genitori di difensori in grado di coniugare i diritti dei genitori con le esigenze di tutela del minore. Sul punto, condivido in pieno quello che hanno detto Franco Occhiogrosso e Luigi Fadiga circa la assoluta urgenza di non costringere bambini e ragazzi ad essere trasferiti da una famiglia all'altra come pacchetti:

la legge già prevede l'affidamento a rischio giuridico; esiste l'articolo 10 della legge n. 184/1983, norma che si potrebbe forse rafforzare fino a rendere obbligatorio l'affidamento del bambino ad una famiglia già valutata da Servizi e tribunale ai fini dell'adozione, in attesa che si chiariscano i tempi dell'adottabilità.

Nella mia esperienza ultraventennale di giudice minorile ho sempre fatto in modo di evitare ai minori il trauma del trasferimento dalla famiglia affidataria a quella adottiva individuando la famiglia sin dall'inizio del procedimento e disponendo l'affidamento a rischio giuridico con provvedimento collegiale del tribunale.

Nei numerosi casi di affidamento a rischio giuridico qualche minore è tornato presso la sua famiglia d'origine ma il 99,9 per cento è rimasto nella famiglia affidataria che è divenuta la sua famiglia adottiva. Laddove è stato possibile e rispondente all'interesse del minore è stato mantenuto il rapporto con la famiglia d'origine in luogo neutro ed in qualche caso, in presenza della disponibilità della famiglia affidataria, i due nuclei familiari sono anche entrati in relazione.

Lo strumento dell'adozione aperta ai fini di tutelare i rapporti affettivi significativi con la famiglia d'origine, per essere non solo sperimentato ma maggiormente diffuso tra le scelte di politica giudiziaria di tutela dei minori deve fare i conti con Servizi specializzati, coraggiosi e, con una battuta, vorrei dire "esistenti"; a volte, infatti, i Servizi sociali comunali sono inesistenti.

Abbiamo poi la necessità di formare almeno un manipolo per ogni tribunale di curatori speciali perché il curatore speciale non diventi un burocrate che lascia fare senza intervenire, ma che sappia valutare qual è il momento per nominare un difensore al minore che non potrà mai essere lo stesso difensore dei suoi genitori. Questi sono i problemi sul tappeto che mi hanno costretto a non parlare di un tema che mi sta tanto a cuore che io amo moltissimo e che è quello dell'adozione rispettosa dei nuovi modelli della complessità familiare e che quindi va affrontata non più come si usava fare 20 o 30 anni fa.

Abbiamo bisogno oggi più che mai di una normativa chiara e specifica che renda possibile al giudice lavorare con gli stessi strumenti per tutti i minori del nostro Paese, da Ragusa a Bolzano perché altrimenti capiterà che a seconda delle scelte di un Procuratore della Repubblica presso un tribunale per i minorenni, o a seconda dell'esistenza o meno di Servizi sul territorio, il minore sarà affidato alla fortuna con buona pace di ciò che significa la garanzia di diritti uguali per tutti.

Il rischio continua ad essere quello legato alle risorse ed alle linee di politica giudiziaria prescelti con la conseguenza che i famosi diritti proclamati tante volte nelle nostre carte costituzionali e nelle convenzioni internazionali rimangano inattuati. Tutte le proposte degli illustri colleghi che mi hanno preceduto e che emergeranno ancora dopo questa giornata dovrebbero trovare concreta sintesi in leggi adeguate altrimenti potrebbe accadere che - e questa è la mia grande preoccupazione - mentre noi parliamo, i bambini e le bambine diventino uomini e donne senza aver visto rispettato il loro diritto a vivere con pienezza la stagione della fanciullezza, fase della vita così esaltante sì, ma sempre così drammatica e foriera di difficoltà future quando la famiglia non è quel luogo sereno di crescita a cui forse un po' teoricamente tutti pensiamo.

Concludo con una riflessione; oggi, forse, il criterio di abbandono del minore dovrebbe essere rivisitato: ci sono bambini che vivono in famiglie "normali" che hanno bisogno di aiuto

e di ossigeno per non respirare l'atmosfera pesante della grave conflittualità familiare che si va estendendo sempre di più nella totale irresponsabilità dei genitori.

Ecco perché è urgente che si parli non più di potestà ma di responsabilità; secondo la mia modesta opinione, infatti, sono in aumento i bambini che vivono in solitudine, talora devastante, privi dell'interesse e dell'affetto dei genitori; non sono soltanto i figli dei poveri o i figli di genitori appartenenti al mondo della criminalità o di genitori tossicodipendenti o malati di mente, ma sono i bambini che vivono in famiglie medio-borghesi in cui manca spesso la presenza dei genitori o comunque è assente il dialogo fra genitori e figli.

Per riflettere sulla vita delle giovani generazioni, sulla complessità della famiglia di oggi e per individuare gli strumenti di sostegno e di tutela dei soggetti deboli, abbiamo bisogno di psicologi, di esperti nella neuropsichiatria infantile, nella sociologia e in tutti i saperi umani che possano illuminare il mondo del diritto e farci capire se davvero corrisponde al benessere del minore l'essere spesso conteso tra più famiglie, sia che si parli delle famiglie d'origine sia che si tratti del rapporto fra famiglia d'origine e famiglia adottiva.

I futuri modelli di adozione non potranno comunque mai prescindere dalla tutela che la vita del minore richiede affinché resti sempre preservata la sua unicità di soggetto di diritti il cui progetto di vita deve tener conto delle peculiarità e delle inclinazioni specifiche di ciascuno dei bambini, dei fanciulli e degli adolescenti che abbiamo tutti il dovere di accompagnare a diventare adulti.

Grazie. (*Applausi*)

SERAFINI. Grazie alla presidente Verardo. Nel suo intervento, ha invocato la competenza della psicologia ed ora noi abbiamo proprio previsto l'intervento della dottoressa Ester Di Rienzo, psicoterapeuta, alla quale chiediamo di parlarci del suo lavoro in questo campo e di come poter preparare le coppie alle nuove complessità.

DI RIENZO. Ringrazio per l'opportunità di inserirmi in un discorso così importante come quello dell'incrocio dell'aspetto giudiziario con gli aspetti affettivi nelle situazioni di affidamento o adozione. Riprendendo la riflessione della presidente Serafini sul numero troppo alto di bambini che ancora sono in casa-famiglia e sul fallimento del progetto di dare ad ogni bambino una famiglia, posso confermare che è molto vero e che purtroppo è avvenuto quanto da lei segnalato.

Nel mio lavoro come psicoterapeuta in un servizio pubblico, il Centro Aiuto al bambino maltrattato e alla famiglia del comune di Roma, incontro molti minori che appartengono alle fasce più deboli, sono i minori traumatizzati per i quali sono in corso procedure giudiziarie che li coinvolgono sia come presunta vittima, sia perché in attesa di procedimenti che definiscano la decadenza o meno della potestà genitoriale. Bambini che per essere protetti vengono inseriti in casa-famiglia quando sono ancora piccoli e vi possono trascorrere molti anni in attesa della conclusione degli *iter* che li riguardano. La situazione che emerge è la seguente:

- I bambini adottabili sono molto meno dei genitori aspiranti adottivi.
- I bambini che hanno bisogno e desiderano una famiglia sono molti più di quelli adottabili.
- Questi bambini di fatto non possono aspirare all'adozione e rimangono senza genitori.

- I genitori aspiranti adottivi 'in esubero' rimangono senza figli.
- Il desiderio di famiglia non si realizza.

I bambini di cui parlo sono quelli che provengono da storie familiari drammatiche di abuso e/o maltrattamento e sono quasi sempre coinvolti in procedimenti giudiziari, che li vedono nella veste di vittima, ma anche di figlio reclamato. Le conseguenze sono che molto spesso per questi bambini le decisioni si bloccano: a volte è il tribunale minorile che sospende le decisioni sulla potestà in attesa degli esiti del tribunale penale, altre volte le opposizioni dei genitori naturali scatenano battaglie giudiziarie che si protraggono per anni. I bambini nel frattempo crescono e devono fare i conti prima con la loro storia familiare di maltrattamenti e poi, se grazie ad un aiuto terapeutico e alle cure di una buona casa-famiglia hanno maturato il desiderio di una 'buona' famiglia, devono fare i conti con l'impossibilità di ricevere legami sicuri. Per loro spesso c'è l'istituzionalizzazione o l'affido, non l'adozione.

L'adozione risponde a due desideri, quello del bambino di essere figlio e quello di padre e madre di essere genitori. E' la realizzazione perciò di bisogni profondi, che vengono ascoltati e realizzati grazie agli adulti, che con grande pazienza e volontà seguono percorsi a volte troppo lunghi e difficili. Solo il desiderio dà la forza e l'entusiasmo di andare avanti e mi sembra che la lunga gravidanza a cui i genitori aspiranti adottivi si sottopongono equivalga ad una sorta di *training*, che li unisce nel progetto di affiliazione.

Diverso è il percorso degli aspiranti affidatari, e forse non egualmente formativo se dobbiamo basarci sull'alta percentuale di interruzione degli affidi e lo scarso numero di aspiranti.

Formulo una proposta espressa anche dal Coordinamento italiano servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia-CISMAI: che tutti i percorsi giudiziari che riguardano i minori abbiano una corsia preferenziale, che preveda tempi e tutele diversi dalle procedure che riguardano invece gli adulti. Altrimenti il risultato è esattamente il limbo che è stato nominato dal professor Fadiga e cioè una situazione di stallo in cui i bambini sono posizionati in attesa dei decreti che possono giungere anche dopo 10 anni. La corsia preferenziale consentirebbe che i procedimenti che hanno appunto per oggetto un minore abbiano dei tempi più consoni ai bisogni dei bambini.

Le case-famiglia sono ancora piene di bambini ed anche la migliore casa-famiglia non risponde alle esigenze di famiglia del bambino, al suo bisogno di ricostruire legami significativi ed individualizzati.

Avviene che proprio i bambini più sofferenti e traumatizzati si trovino invece in situazioni giudiziarie che ne sospendono la scelta sull'appartenenza alla famiglia di origine ma non consentono la creazione di un'altra appartenenza. Per questi bambini che cosa si apre rispetto al discorso affido o adozione? Molto spesso dopo una permanenza in casa-famiglia si prova la strada dell'affido, strumento di aiuto molto complesso. L'affido è un istituto decollato diversamente dalle aspettative, nonostante i grandissimi sforzi di tutti gli operatori che investono molte energie affrontando una molteplicità di difficoltà: il problema del sottonumero, della grande quantità di casi, delle difficoltà nelle interazioni tra mondo giudiziario, famiglia di origine e famiglia affidataria.

Facendo i conti con queste realtà le famiglie affidatarie si trovano davanti ad un compito immane che molto spesso purtroppo fallisce e i bambini vengono rimandati al mittente.

Inoltre l'affido parte con una previsione di tempi di 2 anni che poi possono essere rinnovabili, ma nella maggioranza delle situazioni più drammatiche, in cui quindi il bisogno dei bambini è di avere delle garanzie, l'affido è *sine die*.

Nella previsione di *sine die* la valutazione sui genitori è stata una valutazione di irrecuperabilità permanente, ma il bambino mantiene quasi sempre il legame con i genitori naturali e al tempo stesso viene inserito in una famiglia affidataria.

Questa è una "pretesa" enorme che richiede un investimento di energie concrete e anche psichiche molto grandi non essendoci nessuna garanzia né per il bambino né per la famiglia affidataria, che viene investita di gravose richieste.

A oggi la famiglia affidataria ha difficoltà a trasformarsi se lo desidera in famiglia adottiva, mentre in molti casi il minore non sarebbe costretto a interrompere la relazione, ad avere una cesura con un legame affettivo molto importante. Vorrei sottolineare l'importanza del collegamento tra l'incrocio clinico e quello emotivo, affettivo della vita dei bambini e quindi credo che la legislazione potrebbe fare moltissimo in tal senso e che l'istituto dell'affido vada rivisto. Per esempio nella mia esperienza clinica incontro in terapia familiare situazioni di famiglie adottive in cui è abbastanza facile risolvere una problematica, mentre le situazioni di affido sono più difficilmente risolvibili e non pochi sono i bambini 'tornati indietro', cioè riconsegnati ai Servizi dagli affidatari.

L'intervento di aiuto che, rispetto alle famiglie adottive, è necessario in alcuni casi, è richiesto quasi sempre nelle situazioni di affido. L'affido presenta infatti problematiche importanti, legate ad una mobilitazione di energie psichiche oltre che materiali, che devono essere spese senza che vi siano né per gli adulti, né per i minori garanzie sufficienti. Se infatti l'adozione implica la forza di un legame, l'affido è privo di questa forza ed anzi risente della fragilità derivante dall'incertezza. Ho visto purtroppo numerosi affidi fallire e i bambini rispediti al mittente, soprattutto quando dopo molto tempo, anche diversi anni, cresce l'insoddisfazione per una prolungata situazione di stallo senza alcuna speranza di poter trasformare il rapporto ed essere rassicurati del perdurare del legame, quando le difficoltà si prolungano e nell'adolescenza si evidenziano. Ci si riferisce a tutte quelle situazioni, e sono davvero tante, in cui l'affido non si conclude entro i due anni previsti, ma si prolunga senza trasformarsi perché ad esempio i genitori naturali non sono in grado di prendersi cura dei loro figli, né è ipotizzabile lo diventino in un tempo ragionevole per i bisogni dei figli, ma al tempo stesso non c'è una procedura di adottabilità o, se c'è, implica il distacco dalla famiglia affidataria. La precarietà viene sofferta dai bambini come dagli adulti e l'interruzione del rapporto diventa un meccanismo difensivo.

Riflettendo sulla preparazione delle coppie e su eventuali indicazioni utili a migliorare i due percorsi, ritengo il percorso di valutazione un'occasione di crescita che fa parte della 'gravidanza psicologica' della coppia e può rivestire anche carattere di formazione. Nella mia esperienza i genitori adottivi risultano meglio preparati rispetto a quelli affidatari ad affrontare le difficoltà e a confrontarsi con il divario tra aspettative idealizzate e realtà.

E' un paradosso che la valutazione e quindi la selezione delle coppie e/o dei *single* che aspirano all'affido, istituto per sua natura più complesso di quello adottivo, sia di fatto meno 'formativa' e 'sicura' ed esponga così le famiglie affidatarie a maggiori delusioni.

Per i tanti bambini che si trovano in situazioni di stallo, cioè impossibilitati a vivere nella propria famiglia di origine e in attesa di un provvedimento definitivo di adottabilità, per i

bambini che mantengono un forte legame con i loro genitori, quando la loro identità è legata anche alle relazioni familiari che non vanno sacrificate e per i genitori che si sentono di affidarsi la strada potrebbe essere un'altra:

- i genitori affidatari potrebbero percorrere la stessa procedura delle coppie aspiranti adottive e ricevere informazioni che li preparino a mentalizzare il significato degli eventi traumatici per il bambino;
- l'affido potrebbe rappresentare la prima tappa e trasformarsi in adozione, (impossibile in certe fasi, ma possibile successivamente).

Nei casi in cui si valuta che uno o entrambi i genitori biologici, pur non essendo adeguati come genitori a tempo pieno, possono riconoscere il bene che deriva al figlio dall'essere adottato e sia positivo per il figlio mantenere un rapporto con loro attraverso incontri protetti, potrebbe essere opportuna la formula dell'adozione mite.

Vanno anche previste le situazioni in cui nessuno dei genitori è idoneo a mantenere un rapporto, se pure protetto col figlio, e il bambino va aiutato ad elaborare il lutto della separazione e della perdita prima di andare in adozione.

Tutte le iniziative che prevedono una certa flessibilità ed un utilizzo del sistema dell'affido con possibilità di diventare poi adottivo quando si è creato un legame forte con la famiglia affidataria vanno agevolate. Rispetto al percorso di formazione sottolineo come sia un paradosso che i genitori che sono formati per l'affido seguano un percorso meno importante di quello dei genitori adottivi quando è nelle situazioni di affido che si incontrano notevoli difficoltà. I genitori adottivi sono più preparati, grazie anche all'articolato percorso di preparazione e riescono anche a sopportare quelle lunghe attese di cui parlava la dottoressa Cavallo che sono veramente estenuanti. Arrivano all'adozione più attrezzati mentre i genitori affidatari lo sono di meno per cui sarebbe opportuno unificare i due percorsi, in modo tale che i genitori affidatari, qualora il bambino poi fosse dichiarato adottabile, potessero acquisire una genitorialità riconosciuta da un punto di vista giudiziario, senza creare un'altra rottura nel legame col minore. Tutto ciò che riguarda l'adozione aperta mi trova assolutamente d'accordo, un'adozione aperta e un diverso utilizzo dell'istituto dell'affido potrebbero forse risolvere anche il problema della grandissima disparità che esiste tra il basso numero di bambini adottabili e l'alta richiesta, perché tutta la fascia di minori gravemente traumatizzati e bisognosissimi e desiderosi di famiglia potrebbero essere più adeguatamente aiutati attraverso una strada che passa per l'affido, con una prospettiva di riconoscimento giuridico nella possibile trasformazione in adozione. Inoltre per il genitore affidatario sapere che può diventare anche genitore, ha dei doveri, ma acquisisce anche dei diritti, favorisce la creazione e il rispetto del legame col minore e il bambino sente di essere più 'affiliato' mentre la certezza di un'interruzione nel legame non ne favorisce l'appartenenza.

Attraverso l'adozione aperta o una diversa configurazione dell'affido l'abbinamento del desiderio del bambino di essere figlio e quello delle coppie di essere genitori potrebbero trovare una strada per essere accolti.

Vi rassegnano alcune storie che esemplificano bene questo assunto.

Anna è una bambina italiana di 5 anni, che ha trascorso gli ultimi 3 in casa-famiglia e da un anno è in una famiglia affidataria che ha già una figlia adottiva di 11 anni. La bambina è figlia di due genitori separati ed ha sempre mantenuto il rapporto con ognuno di loro

attraverso incontri quindicinali. Nel corso di una CTU si valuta la grave inadeguatezza di un genitore, che ha effetti devastanti sulla bambina quando la incontra. L'altro genitore viene ritenuto idoneo a stare con la figlia per un tempo limitato, con comprensibili vantaggi per la bambina. Questo genitore riesce a riconoscere i propri limiti ed ha già dimostrato durante l'anno di affidamento, di apprezzare e mostrare riconoscenza verso chi si prende cura di sua figlia. E' possibile strutturare un progetto condiviso con gli affidatari, i servizi e il genitore parzialmente idoneo affinché la bambina sia dichiarata adottabile, auspicando che ciò sia possibile per la stessa coppia che l'ha in affidamento e che è disponibile all'adozione ed anche che la bambina mantenga il rapporto col padre attraverso l'interpretazione dell'adozione mite.

Lucy ha 10 anni, è ecuadoriana e vive da un anno in casa-famiglia, col consenso della madre, genitore unico gravemente cardiopatica. La situazione della bambina era stata segnalata per maltrattamenti fisici e psicologici da parte materna. Lucy, che incontra la madre settimanalmente in modo protetto, ha elaborato e aspira a vivere in una famiglia con dei fratelli, ma al tempo stesso desidera continuare a vedere la madre, che a sua volta aderisce ad un progetto adottivo che le permetta di vedere periodicamente la figlia. Madre e figlia sono pronte per un'adozione 'aperta' che segua la regola dell'affido per quel che riguarda la prosecuzione del legame col genitore. La legge lo è?

Michela compie 18 anni ad agosto, vive in casa-famiglia da quando ne ha 11 ed ha denunciato di aver subito abusi intrafamiliari. Da allora è stata in una buona casa-famiglia e c'è stato il prolungamento della tutela oltre i 18 anni fino ai 21. Ha mantenuto il rapporto con la madre con una visita mensile in situazione protetta e desiderava, dopo aver elaborato il trauma subito, crearsi nuovi legami familiari. Era pronta per un'adozione, ma non c'erano i presupposti giuridici. Sono stati tentati due affidi che sono entrambi falliti. Questa ragazza intorno ai 12 anni era pronta per un'adozione in una famiglia che avrebbe dovuto conoscere la sua storia e avrebbe dovuto anche garantirle il mantenimento del legame con la madre, ma al tempo stesso una famiglia in cui creare appartenenze e legami giuridicamente validi. In questo, come in altri casi, l'affido si è rivelato inadeguato per il senso di precarietà, la formula dell'adozione 'aperta' avrebbe potuto rispondere al bisogno di famiglia di Michela come a quello di molti minori. (*Applausi*)

SERAFINI. Grazie alla dottoressa Di Rienzo per il contributo molto puntuale di cui terremo sicuramente conto.

Ora sono previsti gli interventi dei rappresentanti delle associazioni di famiglie adottive e affidatarie, ai quali abbiamo chiesto di darci in particolare il loro avviso sulle varie proposte di legge in materia di adozione nazionale. Cedo la parola ad Alfrida Tonizzo dell'ANFAA.

TONIZZO. Come Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie abbiamo preparato una nota che riprendeva il contributo dato nel corso dell'audizione presso la Commissione parlamentare per l'infanzia e che brevemente riassume.

Vorrei anzitutto fare una premessa. È entrato in vigore il 1° luglio 2007 il nuovo procedimento per l'accertamento dello stato di adottabilità dei minori, previsto dalla legge n. 149/2001. La proroga, tramite decreti-legge, per ben sei anni, era stata motivata dall'attesa

dell'emanazione di una specifica disciplina sulla difesa di ufficio dei minori nei procedimenti di adottabilità e in quelli relativi alla limitazione o decadenza della potestà parentale, disciplina che però non è stata varata! Ci chiediamo se questa non potrebbe essere la sede, sentiti anche gli interventi della Presidente dell'Associazione dei giudici per i minorenni e del professor Luigi Fadiga, per proporre un intervento legislativo che sospenda per un determinato numero di mesi l'entrata in vigore di questo procedimento e consenta di assumere a livello normativo i provvedimenti necessari.

Venendo all'adozione, l'ANFAA ritiene che la legge n. 149/2001, che pur afferma fin dal suo titolo il diritto del minore a crescere in famiglia, abbia dimostrato tutti i suoi limiti in quanto questo diritto non è un diritto *esigibile*; come anche sottolineato nel III Rapporto di aggiornamento 2006-2007 elaborato dal Gruppo di lavoro per la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, cui aderiscono oltre 40 organizzazioni operanti nel settore minorile (fra cui l'ANFAA) *“la legge 149/2001, proclamando il principio dell'interesse del minore ad avere una famiglia, la riconosce quale ambiente privilegiato per la sua crescita, formazione ed educazione in grado di garantirgli l'esercizio continuativo della relazione affettiva, e definisce una serie di priorità di intervento. Il diritto del minore a crescere in famiglia non è però un diritto esigibile, in quanto la realizzazione degli interventi previsti dalla suddetta legge (aiuti alle famiglie d'origine, affidamento, ecc.) è condizionata dalla disponibilità delle risorse dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, e dunque le molteplici opportunità offerte dalla legge non hanno tutte trovato effettiva applicazione o alcune sono state interpretate e realizzate in maniera differente da quanto previsto. L'inciso «nei limiti delle risorse finanziarie disponibili» fa sì che questi principi, certamente condivisi da tutti sul piano teorico, possano non avere alcuna rilevanza sul piano operativo, in quanto la legge non prevede strumenti per rendere esigibile il diritto da parte delle stesse famiglie o delle associazioni operanti nel settore”*.

A fronte di quanto brevemente esposto, l'ANFAA ha richiesto nei mesi scorsi al Parlamento, al Governo e alla Conferenza Stato-Regioni, e al Coordinamento interregionale degli Assessori regionali alle politiche sociali, la realizzazione di un piano straordinario per il diritto di ogni minore alla famiglia e per il superamento del ricovero in istituto.

Al Parlamento si richiede la definizione dei LIVEAS, i livelli essenziali di assistenza, previsti dalla legge n. 328/2000 sopra richiamati affinché le Regioni garantiscano:

a) l'esigibilità del diritto del minore a crescere in famiglia, attraverso la previsione anzitutto di adeguati sostegni economico-sociali ai nuclei familiari di origine, il supporto degli affidamenti familiari e delle adozioni, con particolare attenzione a quelle dei minori ultradodicesenni o con disabilità accertate o gravi patologie;

b) l'individuazione delle caratteristiche essenziali delle strutture residenziali, che dovrebbero, nell'ambito delle rispettive competenze, essere recepite dalle Regioni stesse, dai comuni e dalle aziende sanitarie locali, e che dovrebbero comprendere anche le disposizioni relative all'autorizzazione e alla vigilanza e al controllo delle strutture stesse; queste ultime funzioni dovrebbero essere attribuite alle province, per evitare che sia lo stesso ente che gestisce gli interventi a svolgere anche la funzione di verifica sugli stessi;

c) l'attivazione di un'anagrafe, periodicamente aggiornata sulla situazione personale e familiare dei minori ricoverati nelle strutture residenziali, realizzata con *standard* di riferimento comuni al fine di consentire il monitoraggio degli interventi cui hanno diritto, sopra richiamati al punto a), ora operativa solo in tre Regioni.

Queste richieste sui LIVEAS sono a nostro parere riconducibili alle *“prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”* così come previste dall’articolo 117 della Costituzione.

Detto Piano straordinario dovrebbe anche prevedere un preciso impegno da parte del Parlamento per la piena attuazione del diritto ad usufruire dei congedi parentali obbligatori e facoltativi da parte dei genitori adottivi e affidatari. Infatti attualmente i genitori adottivi e gli affidatari di un bambino italiano hanno diritto al congedo obbligatorio unicamente se il minore, alla data di ingresso nella famiglia, non ha superato i 6 anni di età e ai congedi facoltativi se il minore non ha un’età superiore ai 12 anni. I genitori adottivi di un bambino straniero invece hanno diritto al congedo obbligatorio, qualsiasi sia l’età del figlio, mentre anche per loro il congedo facoltativo è limitato ai 12 anni di età del minore. L’ANFAA ha richiesto più volte, senza alcun risultato, che, per un’effettiva tutela dei minori adottati e affidati già grandicelli venisse estesa la normativa in vigore a tutti i genitori adottivi e affidatari, indipendentemente dall’età e dalla provenienza dei minori accolti.

Se riconosciamo che l’adozione ha effettivamente lo scopo di realizzare in via assolutamente prioritaria il diritto alla famiglia dei bambini che ne sono privi, occorre assumere tutte le iniziative necessarie affinché con la massima rapidità possibile vengano dichiarati adottabili i minori *«privi di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi, purché la mancanza di assistenza non sia dovuta a forza maggiore di carattere transitorio»* (articolo 8 della legge n.184/1983) e venga attivata ogni iniziativa volta al sostegno delle cosiddette *“adozioni difficili”*.

In questi primi mesi della XV legislatura sono stati presentati da parte di parlamentari sia della maggioranza che dell’opposizione, disegni e proposte di legge di modifica dell’attuale normativa in materia di adozione e di affidamento familiare, decisamente negativi che, in breve, prevedono:

- l’estensione della possibilità di adozione ai singoli e alle coppie conviventi, anche dello stesso sesso (equiparate ai coniugi);
- l’abbattimento della differenza massima di età fra adottanti e adottati; su questo punto, vorrei segnalare che dalla *“Relazione sullo stato di attuazione della legge 149/2001”* predisposta dai Ministeri della giustizia e del lavoro e delle politiche sociali nell’aprile 2005 è emerso che per i tribunali di Bologna, Caltanissetta, Catania, L’Aquila, Milano, Palermo, Potenza, Salerno, Torino e Trieste l’innalzamento a 45 anni della differenza massima di età fra adottanti e adottato (ulteriormente derogabile in particolari situazioni) e la conseguente aspettativa di poter adottare bambini piccoli, ha *«diminuito la disponibilità delle coppie “anziane” ad adottare bambini più grandi o con particolari patologie»*: è pertanto dimostrato che un aumento delle domande di adozione non porta alcun vantaggio ai bambini *“difficili”*: per dare una risposta concreta al loro diritto a crescere in una famiglia è necessario, come più volte sottolineato, un maggior impegno da parte delle istituzioni nel cercare, formare e sostenere (anche economicamente) famiglie disponibili all’accoglienza di questi bambini;
- l’istituzione degli affidamenti familiari *“internazionali”*, che possono anche essere facilmente trasformati in adozione, con un evidente *“aggiramento”* dell’attuale *iter*

adottivo (v. al riguardo la lettera aperta inviata dall'ANFAA e pubblicata sul n. 159/2007 della rivista *Prospettive assistenziali*);

- l'istituzione dell'adozione "mite" e "aperta", che, rischia da una parte di sottrarre alle famiglie in difficoltà i loro figli, e dall'altra di svalorizzare l'adozione legittimante oltre a precludere un corretto sviluppo dell'affidamento come intervento di aiuto al bambino e ai suoi genitori.

La situazione è davvero allarmante: di fronte alla crescente richiesta di estensione della possibilità di adottare a coppie conviventi, anche omosessuali, o a persone singole è doveroso precisare che, già attualmente il numero delle domande di adozione è di gran lunga superiore a quello dei minori adottabili. I desideri degli aspiranti genitori adottivi non possono essere presentati (e su questo punto hanno pesanti responsabilità anche i mezzi di informazione) come se si trattasse di diritti, mentre in realtà contrastano con l'esigenza dei minori senza famiglia di avere non solo una mamma e un papà, ma anche genitori giovani e, se possibile, fratelli e sorelle, oltre a nonni, zii, cugini.

Anche in questa occasione chiediamo quindi ai parlamentari presenti di focalizzare la loro attenzione sulle reali esigenze dei bambini, in modo tale che le modifiche legislative siano veramente orientate a riconoscere il reale valore dell'adozione quale diritto di ogni bambino in accertato stato di adottabilità ad avere una famiglia.

Alla luce di quanto esposto finora, sottolineo ancora la necessità e l'urgenza di una norma che renda finalmente obbligatorio il sostegno, anche economico, delle famiglie che hanno adottato o adottano minori ultradodicesenni o con *handicap* accertato, nati in Italia o provenienti da altri Paesi. Com'è noto infatti il comma 8 dell'articolo 6 della legge n.149/2001 recita: «*Nel caso di adozione dei minori di età superiore a dodici anni o con handicap accertato ai sensi dell'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992 n. 104, lo Stato, le Regioni e gli enti locali possono intervenire nell'ambito delle proprie competenze e nei limiti delle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci, con specifiche misure di carattere economico, eventualmente anche mediante misure di sostegno alla formazione e all'inserimento sociale, fino all'età di diciotto anni degli adottati*» e quindi purtroppo non impegna le istituzioni a fornire gli aiuti previsti in quanto gli stessi sono subordinati alle «*disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci*».

Come l'ANFAA ha più volte segnalato la regione Piemonte è l'unica che abbia assunto provvedimenti per rendere queste disposizioni un diritto realmente esigibile, erogando attraverso gli enti gestori degli interventi assistenziali, un contributo spese equiparato alla pensione minima INPS a favore dei genitori adottivi di minori sopra i 12 anni o con *handicap* accertato, sino alla maggiore età.

Le famiglie che adottano questi bambini non devono essere abbandonate a loro stesse! La loro disponibilità deve essere accompagnata e sostenuta da tutta la società civile, e, in primo luogo, dalle istituzioni. La mancanza di un sostegno attivo da parte delle istituzioni è, a mio avviso, uno se non il principale motivo per cui tanti bambini con *handicap*, malati o grandicelli - dichiarati adottabili - non trovano una famiglia che li accolga.

A proposito dell'adozione internazionale vorrei, per ragioni di tempo fare solo un breve inciso: la presidente della CAI, la dottoressa Capponi, ha segnalato a Firenze alla Conferenza della famiglia del maggio scorso che sono oltre 12 mila gli incarichi già conferiti da coppie con l'idoneità per l'adozione internazionale a enti autorizzati e già trasmessi alla CAI. Calcolando che in media vengono realizzate 3000/3500 adozioni internazionali all'anno in Italia, si

potrebbe decidere di non prendere in esame altre domande, non potendo, nei fatti, gli enti rispondere a tutte le richieste....

Cosa sta succedendo, invece ora? Tutta l'attenzione e l'impegno degli operatori sono incentrati sulla valutazione degli aspiranti genitori adottivi, illudendoli, e sottolineiamo la parola illudendoli, di poter avere un bambino, alla positiva conclusione del percorso. A nome di un'associazione di genitori adottivi e affidatari, che è ben consapevole di quanto sia indispensabile la disponibilità di aspiranti genitori adottivi per trovare le famiglie per i bambini, sostengo che questo modo di procedere non è corretto nei confronti dei bambini e neppure degli aspiranti genitori adottivi.

Richiamo infine l'attenzione di tutti sulla necessità che il Ministero della giustizia attivi al più presto la banca dati per conoscere la situazione dei bambini che sono stati dichiarati adottabili ma che non sono stati inseriti in famiglia. Inoltre, a differenza dei minori stranieri adottati, i dati sui minori italiani adottabili e adottati non sono aggiornati e non vengono neppure forniti suddivisi per fasce di età; non sappiamo neanche quanti di loro sono disabili... Fermiamoci un attimo a pensare, noi addetti ai lavori, all'impegno e alla fatica quotidiana che affrontano i genitori che adottano bambini "difficili", bambini che hanno subito sovente abusi, maltrattamenti a volte anche gravi e protratti nel tempo. Potremmo raccontare tante esperienze al riguardo.... Le istituzioni debbono formare e sostenere i genitori per questi bambini, non dimenticandosi di loro come adesso sta succedendo.

L'ANFAA aveva sostenuto in passato la necessità di abbassare la differenza massima di età fra adottanti e adottato a 35 anni per richiamare l'attenzione sul fatto che non c'era, e non c'è, alcun bisogno di aumentare il numero degli adottanti, visto l'enorme numero di domande rispetto a quello dei minori adottabili italiani e stranieri. Oltretutto questo aumento incrementerebbe ulteriormente anche il lavoro dei giudici e degli operatori sociali dei Servizi: abbiamo bisogno invece di supportare bene e per tutto il tempo necessario i genitori ed i figli adottivi che ne hanno bisogno.

Sarà ora più che mai indispensabile un ulteriore, rinnovato impegno anche da parte dei Servizi socio-assistenziali e sanitari affinché segnalino al più presto ai Procuratori le situazioni personali e familiari dei bambini, che potrebbero essere dichiarati adottabili, inviando relazioni approfondite e documentate, che contengano tutti gli elementi necessari per valutare la reale situazione del minore e adottare sollecitamente i necessari provvedimenti.

E' inoltre necessario - sempre nell'interesse preminente dei minori - che le dichiarazioni dello stato di adottabilità siano ben motivate e documentate (e tempestive!) per prevenire, per quanto possibile, impropri ricorsi in Corte d'appello e Cassazione.

Ritengo opportuno, anche in questa sede, segnalare che l'ANFAA è una delle poche associazioni che ha preso posizione contro l'adozione "mite".

Nella prassi adottata dal tribunale per i minorenni di Bari, l'adozione "mite" consiste in un'applicazione estesa - e a nostro avviso impropria ed estremamente preoccupante per le gravi conseguenze cui può condurre - di quanto previsto dal comma 1, lettera d) dell'articolo 44 della legge n. 184/83 e successive modificazioni, Franco Occhiogrosso, presidente del tribunale per i minorenni di Bari, ha in più occasioni sostenuto che la sperimentazione dell'adozione "mite" è stata autorizzata dal Consiglio Superiore della Magistratura. In verità, il Consiglio Superiore della Magistratura ha comunicato all'ANFAA il 23 maggio 2006 che *"non ha autorizzato la prassi giudiziaria per l'adozione mite" presso il Tribunale per i minorenni di*

Bari, essendosi limitato a prendere atto della nota in data 6/5/2003 del presidente di quel Tribunale con la quale veniva comunicato che era stata istituita l'adozione mite, trattandosi, peraltro, di attività giurisdizionale e di interpretazione di norme giuridiche su cui il CSM non ha alcuna competenza". Con questa deliberazione il CSM ha quindi smentito quanto affermato da Franco Occhiogrosso.

Come è noto, l'articolo 44, comma 1, lettera d) della legge n. 184/1983 e successive modificazioni, consente l'adozione in casi particolari esclusivamente nei confronti dei minori «quando vi sia la constatata impossibilità di affidamento preadottivo». Poiché l'affidamento preadottivo può essere disposto dai tribunali per i minorenni solamente nei confronti dei minori dichiarati adottabili, la pronuncia dell'adozione "mite" nei riguardi dei minori non dichiarati adottabili, costituisce, come ha sottolineato giustamente Francesco Santanera, presidente dell'Associazione promozione sociale, una sicura e gravissima violazione delle norme varate dal Parlamento a tutela dei minori «privi di assistenza morale e materiale da parte dei genitori e dei parenti tenuti a provvedervi» (articolo 8, comma 1 della legge suddetta) e non per sottrarre figli minorenni a nuclei familiari in difficoltà. Addirittura il Presidente del tribunale per i minorenni di Bari, nell'articolo "L'affido-infinito e l'adozione mite" in Vita, del 16 settembre 2005, ha dichiarato che le adozioni mite vengono pronunciate «quando la famiglia d'origine, pur essendo incapace di rispondere alle esigenze educative del proprio figlio, non lo ha del tutto abbandonato e, anzi, mantiene con lui un rapporto affettivo significativo», il che significa, secondo l'ANFAA, sottrazione illegittima di minori ai loro congiunti in difficoltà.

L'applicazione del suddetto articolo 44, comma 1, lettera d), è stata prevista dal legislatore unicamente come forma residuale, per quei limitati casi in cui per un minore dichiarato adottabile, in quanto privo di assistenza materiale e morale da parte dei genitori e dei parenti tenuti a provvedervi, non sia possibile l'inserimento in una famiglia adottiva avente i requisiti previsti per l'adozione legittimante.

Al di fuori di questi casi, che sono come detto, rari, quando esiste uno stato di adottabilità accertato è estremamente scorretto e, nel contempo, contrario alla normativa in vigore, utilizzare l'adozione nei casi particolari al posto di quella legittimante, in quanto priva l'adottato dello status di figlio legittimo con tutte le conseguenze non solo giuridiche, che ciò comporta.

Ricorrere all'adozione "mite", significa ridare fiato ai legami di sangue, significa misconoscere il fondamentale ruolo educativo della famiglia adottiva e riconoscere una valenza formativo-affettiva a genitori d'origine che pur hanno lasciato il minore privo di ogni sostegno morale e materiale.

E' questo un altro duro colpo all'adozione intesa come genitorialità e filiazione vera e completa. Illuminante al proposito è quanto scritto da Franco Occhiogrosso in un suo articolo sull'adozione mite: "L'adozione mite si pone nella prospettiva di superare, sia pur parzialmente, la filosofia di fondo che presiede all'adozione legittimante ed alla sua prospettiva di intendere l'adozione come "seconda nascita" del minore con cancellazione di ogni riferimento al suo passato". Richiamiamo anche l'attenzione di tutti sugli innumerevoli e gravi abusi verificatesi negli anni 1967-1983, periodo in cui coesistevano, nel nostro ordinamento, l'adozione speciale, legittimante, e l'adozione ordinaria, le cui finalità corrispondono sostanzialmente alle norme previste per l'adozione mite.

D'altra parte è altrettanto estremamente scorretto - come sopra già sottolineato - ricorrere all'adozione nei casi particolari quando il minore non versa in situazione di privazione di assistenza materiale e morale da parte dei suoi genitori e dei parenti tenuti a provvedervi. In questo caso lo strumento corretto da utilizzare per rispondere alle esigenze affettive di un bambino e di un ragazzo che ha una famiglia in difficoltà, è l'affidamento familiare. Il tribunale per i minorenni di Bari la propone invece, come modalità da utilizzare nei casi di affidamenti a lungo termine. A nostro avviso questa è una soluzione inaccettabile e fuorviante. Se il minore non si trova in stato di adottabilità, non è certamente corretto ricorrere ad adozioni più o meno miti, anche nei casi di affidamenti a lungo termine. Questo anche e soprattutto, per tutelare i diritti della famiglia di origine, che non deve essere espropriata del suo ruolo genitoriale, anche se per svolgerlo deve contare sull'aiuto di un'altra famiglia e del sostegno degli operatori dei servizi socio-assistenziali e sanitari. La tutela del minore, della sua famiglia d'origine e degli affidatari, passa anche attraverso questo indispensabile ruolo delle istituzioni peraltro previsto dalla stessa normativa che, pur considerando l'affidamento familiare un intervento assistenziale tendenzialmente temporaneo, non esclude la possibilità di affidamenti a lungo termine. A questo riguardo ribadiamo che, in base alla legge n. 184/1983, solo l'affidamento consensuale disposto dai servizi sociali con il consenso dei genitori o del tutore non può durare più di due anni, in quanto esso è prorogabile dal tribunale per i minorenni "*qualora la sospensione dell'affidamento rechi pregiudizio al minore*". In questi casi, ricorrere alla pronuncia dell'adozione mite dopo qualche anno di affidamento, si tradurrà in un sostanziale disimpegno delle istituzioni che, ancor più di quanto avviene purtroppo anche oggi, non si sentiranno più impegnate ad aiutare né la famiglia d'origine in difficoltà innanzitutto, né la famiglia affidataria.

Inoltre, se passasse il concetto che gli affidamenti a lungo termine (che sono la stragrande maggioranza degli affidamenti in corso) si possono trasformare in "adozioni miti", i genitori in difficoltà, ancor meno di oggi, sarebbero disponibili all'affidamento, temendo, e in questo caso a ragion veduta, di perdere i figli, anche in presenza di un legame affettivo valido. D'altra parte le esperienze finora realizzate confermano che un minore può vivere per anni in una famiglia affidataria, conservando i rapporti con la propria, senza che ci sia la necessità di trasformare questi affidamenti in adozioni.

Riteniamo, infine, scorretta la prassi avviata sempre dal tribunale per i minorenni di Bari, che prevede la possibilità per gli aspiranti genitori adottivi di presentare la doppia domanda per l'adozione legittimante e per quella "mite". Le famiglie che fanno domanda di adozione possono sicuramente maturare una disponibilità all'affidamento e diventare - ed è quello che l'esperienza di tante famiglie ANFAA insegna - famiglie affidatarie, ma è necessario un lungo e diverso percorso di elaborazione delle proprie motivazioni prima di essere in grado di accogliere un bambino in affidamento familiare, affidamento che implica necessariamente il mantenimento di rapporti con la sua famiglia d'origine. (*Applausi*)

SERAFINI. Ringrazio Alfrida Tonizzo e invito ad intervenire Anna Guerrieri per "Genitori si diventa".

GUERRIERI. Prima di tutto la ringrazio a nome della nostra Associazione per l'invito a questo intensissimo convegno. Ringrazio anche coloro che hanno già parlato perché i loro

interventi sono stati veramente importanti e intensi. Io credo che prenderò 5 minuti, cercherò di essere estremamente sintetica, pur riprendendo necessariamente alcuni concetti che sono stati già esposti perché sono al centro del lavoro della nostra associazione.

L'adozione è l'ultima soluzione per un minore quando la sua permanenza nella famiglia d'origine non è più recuperabile. Mettere al centro di ogni intervento i bambini vuol dire rispettare le seguenti priorità:

- aiutare le famiglie ad avere cura dei propri figli, supportare i genitori nel loro ruolo;
- utilizzare l'affido e le comunità, come strumenti temporanei per attuare interventi in favore dei minori per il "recupero" della famiglia d'origine;
- quando questi interventi si rivelano impraticabili o infruttuosi, tutelare il minore attraverso l'interruzione definitiva dei rapporti con la famiglia di origine e il collocamento in una famiglia adottiva.

Il benessere dei bambini si tutela solo se il minore viene visto come portatore di tutti i diritti. Ogni bambino che viva in uno stato di disagio ha diritto a che venga avviato un realistico progetto a sua tutela, personalizzato e tagliato sul suo bisogno e non sulle necessità degli adulti che lo circondano (familiari, operatori, affidatari o futuri genitori adottivi). Come Associazione riteniamo che ogni nuovo disegno legislativo possa essere un'importante risorsa per i bambini, purché abbia al centro i loro bisogni, proponga interventi chiari e veri di sostegno, e non nasconda semplicemente la difficoltà a fare scelte coraggiose e precise al fine di garantire ad ogni minore una famiglia effettiva, originaria o adottiva. I bambini hanno bisogno di chiarezza, di certezza e di progetti efficaci che si attuino in tempi veloci. E' difficile, ma è un dovere che abbiamo nei loro confronti. Come associazione siamo aperti a tutti i progetti che i legislatori vorranno mettere in campo per i minori, ma sentiamo il dovere di fare un richiamo alle reali necessità che quotidianamente rileviamo nel nostro "lavoro sul campo":

- L'adozione nazionale è ancora spesso realizzata soprattutto come adozione di neonati. Occorre lavorare tutti assieme perché "nessuno resti indietro", perché i bambini non vengano considerati dagli adulti (coppie adottive ed operatori stessi) secondo griglie di gradimento basate sull'età, il colore o la salute.
- Manca ancora nelle coppie consapevolezza sulle realtà dei minori dichiarati adottabili in Italia (per esempio c'è poca comprensione di quel che significa rischio giuridico, rischio evolutivo e si ha un diffuso timore della vicinanza della famiglia di origine).
- Troppe famiglie si sentono sole e isolate rispetto alle tematiche dei figli adottivi che crescono (fasi di disagio adolescenziale legate alla ricostruzione della storia).
- Manca omogeneità territoriale negli interventi informativi/preparativi sull'adozione nazionale.
- Manca progettualità ed investimento nel sostegno post-adottivo a lungo termine.

Per questo come associazione puntiamo a:

- preparare le coppie al significato di accoglienza e adozione;
- sostenere le famiglie che si formano o si sono formate;
- intercettare i segnali di disagio e intervenire per prevenire il fallimento adottivo.

Queste sono le idee centrali delle nostre buone pratiche su cui vorremmo che qualsiasi progetto legislativo investisse veramente. Riferiamo, qui, della lunga esperienza della nostra Associazione che, in collaborazione con i servizi del territorio in diverse parti d'Italia, realizza percorsi di preparazione finalizzati a far comprendere alle coppie interessate le problematiche connesse all'abbandono ed il bagaglio di esperienze che si porta dietro un minore in stato di adozione in Italia e quindi a saper distinguere i propri bisogni da quelli del bambino. E ancora l'importanza del raccontare la storia adottiva a ogni stadio di età del bambino, cosa comporti adottare un bambino più grande o un gruppo di fratelli, quali sono gli aspetti delicati delle adozioni in nuclei familiari con figli già presenti. Grazie a questi percorsi, molte coppie si sono rese disponibili ad ampliare le loro disponibilità, senza forzature o pressioni, in termini di età, diversità somatiche e problematiche. Alcuni tribunali hanno potuto beneficiare dei nostri interventi sul territorio e trovare una famiglia a molti minori da tempo in comunità e contare su una rete di famiglie adottive sempre presente e che propone continuamente spazi di confronto sia spontanei che guidati da operatori esperti.

Per realizzare tutto questo è possibile/necessario realizzare una forte alleanza tra i Servizi e le associazioni di famiglie adottive. I primi possiedono le competenze e l'esperienza necessaria, le seconde riescono a realizzare momenti di incontro che non vengono vissuti dalle coppie come invasivi o di controllo.

In materia di adozione internazionale, la sensazione di rischio incombente sull'adozione internazionale è molto forte. Come associazione raccogliamo segnali di grande difficoltà: troppi bambini ancora soffrono delle scelte di adulti che si scoprono soli, impreparati, confusi. Tante famiglie ancora vivono *de facto* la fase post-adottiva in grande solitudine e angoscia. Mentre nella nazionale l'abbinamento tra la famiglia e il minore avviene attraverso il tribunale per i minorenni, che è comunque organo dello Stato profondamente radicato nel territorio e sottoposto a controlli, nell'adozione internazionale l'abbinamento è delegato allo Stato estero con la necessaria intermediazione degli enti autorizzati. Il nostro punto di vista è che non si debba trascurare una sola fase di questo delicato *iter* lasciando di fatto che le coppie meno accoglienti e con maggiori limiti si rivolgano all'adozione internazionale. Questo significa solo discriminare i minori stranieri in stato d'abbandono.

Per questo riteniamo inaccettabile, da parte del sistema italiano, svolgere adozioni in Paesi che non condividano il nostro stesso criterio di tutela dei minori, in sostanza, nei Paesi che non abbiano sottoscritto la Convenzione dell'Aja o varato patti bilaterali con l'Italia. Continuare a consentire l'adozione in questi Paesi, senza interrogarsi sulle modalità con cui vengono stilate le dichiarazioni di abbandono ed effettuati gli abbinamenti, significa non avere alcuna garanzia per i bambini e le coppie. E' fondamentale che l'Italia si adoperi, mediante un maggiore coinvolgimento del Ministero degli affari esteri, per avviare trattative bilaterali con tutti i paesi con cui si fanno adozioni e che vengano istituiti degli organi di controllo sulla qualità della cooperazione avviata dagli enti autorizzati.

I decreti di idoneità emessi dai tribunali per i minorenni sono garanzia dell'impegno dello Stato italiano affinché le prassi dell'adozione nazionale ed internazionale siano le più simili possibile. Così come nella nazionale gli abbinamenti dipendono dai tribunali, attraverso il decreto di idoneità della coppia, il tribunale interviene nella fase di abbinamento internazionale. Per questo i decreti debbono effettivamente specificare le capacità della coppia al momento, non possono essere contenitori generici e vuoti, patenti "in bianco" per l'estero.

Solo gli organi dello Stato possono essere garanti del benessere dei minori e del loro inserimento in una nuova famiglia, assumendosi la responsabilità di rendere questi minori cittadini italiani attraverso un decreto d'adozione. Su questo nessuna delega è possibile.

E' anche importante dire che la "non idoneità" è uno strumento del tribunale per la tutela del minore straniero in stato di abbandono. E' in realtà una tutela anche per talune coppie poiché un eventuale fallimento adottivo, oltre a procurare un grave danno al bambino, determina delle complesse e difficili relazioni nella coppia. Come Associazione riteniamo che la mancanza di disponibilità verso minori somaticamente diversi dovrebbe essere causa di non idoneità ad adottare, sia in Italia che all'estero. Riteniamo poi che i tribunali debbano interrogarsi fortemente prima di emettere decreti fortemente limitanti l'età dei bambini (ci riferiamo ai famosi decreti 0-3). Se una coppia non è idonea è importante che Servizi e tribunali lo dichiarino apertamente, le idoneità "ad ostacoli" non sono risorse per i bambini in attesa, creano solo aspettative in coppie che spesso non hanno realmente fatto il passaggio dalla propria necessità di avere un figlio come sognato al bisogno dei bambini di avere una famiglia.

E' essenziale, alla luce delle realtà attuali, che il sostegno post-adottivo sia la priorità di ogni politica di intervento per le famiglie adottive. Nelle adozioni internazionali, i segnali di disagio nell'immediato e dopo qualche anno sono forti: restituzioni, fallimenti, fughe, passaggi in comunità di recupero ... questa è oggi la realtà di troppe famiglie.

E' anche importante che la parola adozione diventi naturale negli interventi di formazione per gli operatori che vengono in contatto con le famiglie, in particolar modo insegnanti e medici che spesso si trovano isolati e senza informazioni nell'affiancare famiglie in difficoltà (che si rivolgono a pediatri non sapendo come affrontare l'impatto dei primi mesi, che si trovano a dover chiedere il sostegno scolastico per i figli). Attivare nella scuola la consapevolezza di cosa l'adozione comporti è ormai un'urgenza, come sottolineato da un noto studio della Commissione adozioni internazionali. Come associazione, mettiamo a disposizione di questa commissione la nostra esperienza riguardante gli interventi nelle scuole (in collaborazione con la regione Abruzzo) e con gli operatori sanitari (Marche e Lombardia). *(Applausi)*

SERAFINI. Grazie ad Anna Guerrieri e ora la parola a Marco Cappellari del Coordinamento nazionale "Amici dell'adozione".

CAPPELLARI. Buongiorno a tutti. Io riprendo il concetto che ha espresso la presidente Serafini questa mattina. Facendo un elenco di diverse problematiche ha detto: "Cosa è accaduto in questi anni? Forse abbiamo fallito". Ecco noi spesso come famiglie dobbiamo constatare una situazione di questo tipo. Più volte abbiamo denunciato il baratro in cui si trova il nostro Paese per quanto riguarda un autentico collasso del sistema adozione. A noi piace anche dar delle cifre: la Presidente ha detto che dal monitoraggio effettuato dal sottosegretario Franca Donaggio ci sono circa 28 mila bambini in Italia, poi fuori dell'Italia c'è l'adozione internazionale ne parleremo nel pomeriggio, credo che nell'Est Europa ce ne siano un milione e mezzo, l'UNICEF ha detto che nel mondo ci sono 145 milioni di orfani, questo nel 2003. La presidente della CAI, dottoressa Capponi, ci ha detto a Firenze che al momento

gli enti autorizzati hanno 12 mila mandati di famiglie, poi stamattina la dottoressa Cavallo ci ha detto, mi pare, che nell'ultimo anno ci sono state 17 mila domande di adozione nazionale.

Un dato di tre anni fa, la cui fonte è un disegno di legge del senatore Malabarba. Egli ha dichiarato nella relazione al disegno di legge che nel quinquennio 2001-2005 le domande sono state 89.444. Questi numeri danno l'entità del disastro; rispetto al quale abbiamo un Paese strepitoso che ha una potenzialità genitoriale enorme. Cosa stiamo aspettando a creare i presupposti affinché questa potenzialità possa diventare accoglienza per un minore?

Noi parleremo di tanti tecnicismi, io ho appena consegnato alla Commissione una nostra relazione contenente l'elenco di tutte le proposte di legge già esistenti che a nostro avviso andrebbero approvate. Vorrei porre subito tre problemi quelli che noi chiamiamo i "problemi dei problemi", tre punti cruciali. Noi dovremmo fare in modo, grazie all'aiuto della Commissione per l'infanzia, di stimolare il Governo a risolvere tre questioni:

1) per il problema dei 30.000 bambini italiani serve subito introdurre l'adozione aperta e un nuovo coraggio dei tribunali dei minorenni;

2) per l'adozione internazionale (12.000 coppie già pronte) serve una nuova CAI e l'aiuto del Ministero degli affari esteri;

3) le famiglie e i minori oggi sono schiavi del sistema. Serve un ascolto dei rappresentanti delle famiglie e, non appena possibile, anche dei rappresentanti degli adottati e/o degli orfani.

Mi spiego meglio.

Riguardo all'adozione nazionale, noi personalmente siamo favorevoli all'ipotesi dell'adozione aperta. Creiamo uno strumento in più, ma facciamo presto perché dobbiamo trovare una nuova via d'uscita per situazioni che al momento sono bloccate e parlo dei bambini italiani.

Riguardo alle adozioni internazionali, siamo lieti e felici che qui ci siano rappresentanti del Ministero degli affari esteri, l'adozione internazionale si fa all'estero, non abbiamo una politica estera delle adozioni, non abbiamo nessuna forma di dialogo costruttivo con gli altri Paesi non facciamo i famosi protocolli, non andiamo a discutere con quei Paesi né tantomeno creiamo forme di cooperazione per dire "siamo qui, vi aiutiamo, ma parliamo, abbiamo forse 100 mila famiglie pronte a diventare papà e mamma di figli che sono da voi".

Aggiungo un altro tema: l'ascolto delle famiglie e degli adottati. La legge sull'adozione dell'84, da allora ad oggi si è parlato molto, ma mai le famiglie sono state ascoltate, mai, neanche gli adottati. Ormai nel nostro Paese abbiamo 130 mila adottati, alcuni grandicelli, sarebbe interessante cominciare ad ascoltare anche loro. Aggiungo noi un anno e mezzo fa abbiamo cominciato a chiedere di essere ascoltati e la Commissione bicamerale ha iniziato questo importante ascolto che apprezziamo, che col Governo è cominciato finalmente con la Conferenza nazionale della famiglia; non abbiamo mai avuto per esempio un interfaccia con la CAI, e speriamo che cominci molto presto.

E qui passo al tema dell'adozione più in generale. Noi sappiamo che la legislazione passata era sbilanciata troppo a favore della famiglia. Si è corretto questo, sia attraverso la legislazione nazionale sia con le Convenzioni internazionali, si è riportato l'asse sulla centralità del minore, si è sottolineata l'importanza dell'adozione come sussidiarietà. Però attenzione, abbiamo creato un grandissimo castello di norme, continuiamo a sottolineare la centralità del minore sulla carta, ma nei fatti questo minore non è assolutamente centrale. Mi

sembra che nei fatti resti “residuale” perché se abbiamo 100 mila famiglie pronte ad accogliere un minore in adozione, diventa un po’ imbarazzante parlare di centralità del minore.

Secondo me abbiamo perso il senso di quello che si voleva ottenere. Cerco di semplificare: siamo tutti assolutamente d’accordo che il bambino deve stare al centro di ogni nostra preoccupazione; chiediamo però che anche le famiglie vengano ascoltate e valorizzate. Oggi le famiglie italiane che desiderano un figlio attraverso l’adozione sono chiuse in un silenzio che rasenta l’omertà: perché? Perché l’adozione si fa in due modi, nazionale e internazionale: le famiglie non osano fiatare di fronte ad un tribunale dei minorenni perché temono di essere buttate ancora più giù nella graduatoria e le famiglie non osano spesso fiatare con l’ente autorizzato a cui hanno assegnato il mandato per lo stesso motivo perché temono che se disturbano, se si fanno sentire vengono buttate nello scantinato delle graduatorie. Il risultato è che abbiamo migliaia di famiglie chiuse in un silenzio e anche in un’omertà tale per cui la situazione resta bloccata e piuttosto grave.

Noi alla Conferenza nazionale della famiglia a cui abbiamo partecipato con molta entusiasmo abbiamo sentito il presidente della Repubblica Napolitano, il presidente del Consiglio Prodi, il ministro Bindi, parlare dell’importanza del sostegno alle famiglie, dell’importanza del sostegno alla maternità. Ma ci sono due tipi di maternità: quella biologica e quella adottiva. Allora se è vero che si vuol sostenere le famiglie crediamo che bisogna anche riconoscere il diritto delle famiglie alla maternità adottiva. Noi abbiamo ripreso un disegno di legge dell’onorevole Zampieri del 2004 che crediamo possa riportare questo discorso su un piano di equità e di giustizia che attualmente manca. Questa proposta di legge recita: “ogni bambino ha diritto ad una famiglia ed ogni famiglia ha diritto ad adottare, ogni famiglia ha diritto a diventare genitore”. Io non capisco perché qualcuno dica “no” di fronte alla legittima richiesta di una famiglia che desidera adottare. Attenzione, io sto parlando sempre delle famiglie che vogliono il rispetto della legalità, delle leggi, delle convenzioni internazionali, ma ritengo anche che uno Stato debba attuare tutte le politiche di sostegno possibili, che attualmente non ci sono, per sostenere il desiderio di genitorialità adottiva di queste famiglie. 100 mila famiglie che ad oggi sanno che non hanno nessuna speranza di arrivare ad un figlio attraverso l’adozione. Chiedo quindi una riflessione di tutti su questo punto.

Venendo al tema di oggi noi siamo d’accordo sull’adozione aperta, abbiamo letto il disegno di legge della senatrice Burani Procaccini. Andiamo avanti e proviamo anche a far presto. La dottoressa Cavallo ha assicurato che l’anagrafe sullo stato dell’abbandono è finalmente pronta, ne manca però un’altra: è importante che si faccia anche un’anagrafe dei genitori aspiranti all’adozione. Tutti sappiamo che quando una coppia presenta la dichiarazione di disponibilità viene inserita nelle coppie disponibili della sua regione. Spesso le famiglie non sanno che per rendersi disponibili a livello nazionale devono fare 28 raccomandate per inserirsi negli elenchi di tutte le regioni: quindi, come è importante un’anagrafica dei minori in stato di abbandono, così è importante un’anagrafica dei genitori disponibili ad adottare.

Riguardo ai tempi dell’istruttoria oggi sappiamo tutti che la legge prevede un’istruttoria di circa 6 mesi; di fatto in alcune regioni si va ad un anno, la città di Bologna impiega circa 2 anni per fare un’istruttoria quindi rendetevi conto dell’angoscia con cui queste famiglie possono avvicinarsi all’adozione. Sappiamo che tante famiglie non ci pensano neanche ad

adottare perché sanno di entrare in un tunnel; le chiamiamo le famiglie fantasma quelle che nemmeno partono perché sanno di non avere possibilità.

Stamattina si è posto il tema che le famiglie devono scegliere se presentare domanda per l'adozione nazionale o per quella internazionale. Signori non è che le famiglie presentano la doppia domanda "per sport" o perché gli piace farlo, lo fanno perché credono in questo modo di avere più *chance*. Se il sistema non regge perché ci sono "troppe domande di adozione" forse dobbiamo pensare che il sistema debba adeguarsi; non di diminuire il numero delle famiglie con ulteriori forme di selezione.

C'è anche un altro problema, quando una famiglia presenta una domanda di dichiarazione di disponibilità spesso non sa più nulla dopo, nella pratica quotidiana accade spesso che i giudici già decidono che la famiglia non è idonea ma questa non verrà mai a saperlo quindi magari quella famiglia che è già stata scartata teoricamente da un giudice ha fatto una domanda di adozione nazionale, ma non aveva pensato di fare anche domanda per l'adozione internazionale. Noi chiediamo, quando si presenta la dichiarazione di disponibilità all'adozione, che anche in questo caso ci sia in tempi ragionevoli una pronuncia dei giudici. Quindi non solo che i tribunali si pronuncino quando c'è una domanda di adozione internazionale ma che diano una risposta positiva o negativa alla famiglia anche se questa fa una domanda nazionale. Non può accadere che una domanda di adozione nazionale scada dopo i tre anni e dopo tre anni la famiglia non sa ancora nulla. E con questo vi ringrazio. *(Applausi)*

SERAFINI. Grazie Cappellari. Ora ha chiesto di poter intervenire, per dare lettura di una petizione, Carla Forcolin per "La Gabbianella ed altri animali". Le diamo volentieri la parola sapendo con quale sensibilità e impegno si occupa di questi temi.

FORCOLIN. Cercherò di concentrare il mio intervento sulla petizione che è stata preparata e sottoscritta da migliaia di persone e che deve essere presentata al Parlamento italiano su temi che riguardano proprio la Commissione infanzia. Questa petizione inoltre è già stata trasformata in una proposta di legge ad opera dell'onorevole Luana Zanella, però le proposte di legge hanno un *iter* lungo e chissà quando sarà posta ai voti del nostro Parlamento.

Da dove nasce questa petizione e perché. Alcuni degli interventi che mi hanno preceduto hanno fatto cenno al caso di una bambina di Venezia, un caso di passaggio dall'affido all'adozione fatto proprio senza rispettare le regole, senza rispettare tutti i passaggi necessari, ma i genitori di quella bambina hanno avuto la forza, la capacità di non tenere il caso chiuso dentro le mura della propria dimora e ne hanno parlato fuori, anche aiutati da me. In seguito a questo caso me ne sono stati segnalati altri; io ho qui in mano un piccolo *dossier* di vicende di questo genere, ho il caso di una famiglia per la quale si è addirittura mobilitato il procuratore generale Ennio Fortuna che ormai sostiene che è necessario rivedere tutto il discorso che si faceva prima, il problema della mancanza di fondi per il pubblico patrocinio, per la difesa del tutore. Un'altra persona racconta di essere entrato in contatto con il bambino che gli era stato dato in affidamento e d'aver scoperto che era stato abusato ripetutamente, ha denunciato questi abusi ma nessuno ha voluto credere ai genitori affidatari dicendo che parlavano di questi abusi perché volevano poi tenersi il bambino.

I genitori affidatari dovrebbero essere ascoltati perché sono tra le persone più vicine al bambino: su di loro pesa proprio come una ghigliottina il sospetto di volersi perennemente appropriare dei bambini. Se il 60 per cento degli affidi finiscono per essere degli affidi *sine die* c'è veramente qualche cosa che non funziona... Allora ecco la petizione: io ho capito bene il discorso che ha fatto il dottor Fadiga e il discorso che ha fatto la dottoressa Verardo: bisogna risolvere i problemi a monte, però credo che si possano risolvere i problemi a monte anche cercando di far sì che a valle non si facciano dei drammi terribili ed è possibile, io credo, farlo con una piccola modifica, con un piccolo inciso in calce all'articolo 4, comma 5, della legge n. 149.

Vi leggo la petizione abbiate pazienza:

“Gentili onorevoli da anni siamo costretti a vedere, dall’osservatorio delle associazioni che si occupano di affidamento, bambini amatissimi costretti a cambiare famiglia senza poter capire perché ciò avvenga e famiglie distrutte dal dolore. Ci si riferisce qui alla situazione per cui un bambino piccolo in affidamento da anni viene dichiarato adottabile e poi dato ad altri genitori e fratelli. Ben si sa che se i tribunali e i servizi lavorassero bene metterebbero da subito quel bambino in adozione a rischio giuridico, evitandogli così il trauma di vedere spezzati quei legami affettivi, ma non sempre ciò accade, anzi spesso succede il contrario. Ci sono tribunali che pur di non sottoporre i bambini a simili crudeltà applicano l’articolo 44 della legge n. 184 del 1983 a queste situazioni, considerando il rapporto con la famiglia affidataria tra i rapporti stabili e duraturi precedenti l’abbandono dei genitori di cui si parla in tale articolo e decretano l’adozione nei casi particolari. Altri tribunali, ancora se i genitori affidatari hanno, come spesso succede, i requisiti per l’idoneità all’adozione, suggeriscono loro di chiedere un’adozione mirata e di fare il percorso per l’idoneità al fine di applicare l’adozione legittimante a quei bambini che già sono felicemente con loro. Ma ce ne sono altri, forse la maggioranza, che non vogliono assolutamente accettare che si possa passare in alcun modo dall’affidamento all’adozione, e considerano una simile interpretazione della legge una forma di tutela per i bambini. Essi infatti ritengono che se si aprisse un varco tra i due istituti, soprattutto nel caso dei bambini piccoli, si permetterebbe di aggirare la legge sull’adozione che prevede dei requisiti diversi per adottare e prendere in affidamento. Essi sostengono che in questo modo:

- 1) anche le persone prive dei requisiti per l’adozione finirebbero per poter adottare;*
- 2) l’idea dell’adozione che prevede l’allontanamento dalla famiglia di origine finirebbe per essere snaturata.*

A noi appare inimmaginabile che ci siano persone che si offrono per un compito tanto pesante come quello dell’affido nella speranza di aggirare la legge, e appare invece non sempre necessario l’allontanamento dalla famiglia di origine, tutta la legge n. 149 si riferisce sempre al superiore interesse del minore ed è evidente che quando un bambino si è legato a dei genitori e a dei fratelli considerandoli la sua famiglia è nel suo superiore interesse crescere assieme a loro e non sentirsi da loro abbandonato dopo aver già subito l’abbandono, da parte della madre naturale. Ci sono varie prassi e sentenze che vanno in questa direzione da parte sia di tribunali, ad esempio Bari, sia di Corti d’appello, ad esempio Venezia, ci sono dichiarazioni sui diritti dei bambini e i loro legami affettivi sancite perfino da Convenzioni internazionali ma non bastano. Ci sono giudici che contro ogni evidenza sul piano degli studi psicologici sostengono che i bambini se seguiti possono riprendersi dal trauma del distacco della famiglia che consideravano la loro. E’ certo che la vita ha il sopravvento, i bambini spesso si risolleivano dalla depressione che segue il cambiamento di famiglia, ma ciò non significa che questo cambiamento non li danneggi in profondità e che tali traumi non possano riemergere durante l’adolescenza. Per questo si propone di inserire un piccolo inciso in calce all’articolo 4, comma 5, della legge n.149/01 in

cui specifichi che qualora l'affidamento di un minore si risolva in una dichiarazione di adottabilità a causa del mancato recupero della famiglia di origine vanno protetti, salvo particolari e motivate eccezioni, i rapporti che nel frattempo si siano costituiti.

Si chiede che, se non si riesce a rivedere la legge n. 149 prima della fine della legislatura, almeno si faccia questo. "(Applausi)"

SERAFINI. Grazie a Carla Forcolin per la giusta sollecitazione. Ritengo però che sarebbe sufficiente, anziché modificare la legge, interpretarla nel senso che l'interesse superiore del minore coincide con la continuità del legame affettivo, per evitare che si ripetano episodi aberranti come quelli citati nel suo intervento.

Cedo ora volentieri il coordinamento della tavola rotonda sull'adozione internazionale al senatore Bornacin, che è un componente molto attivo della Commissione, oltre che un padre adottivo, particolarmente sensibile a questi temi. *(Applausi)*

Tavola rotonda sull'adozione internazionale

Coordinatore:

Giorgio Bornacin, *componente della Commissione parlamentare per l'infanzia*

Interventi

Silvia Corinaldesi

Consigliere giuridico del Ministro delle politiche per la famiglia

Adriano Benedetti

Direttore generale della Direzione italiani all'estero e politiche migratorie

Ministero degli affari esteri

Roberta Capponi

Presidente della Commissione per le adozioni internazionali

Rappresentanti degli enti autorizzati per l'adozione internazionale:

- Anna Torre, *per il Coordinamento enti autorizzati (CEA)*
- Marco Griffini, *per il Coordinamento "Oltre l'adozione"*
- Anna Maria Colella, *per l'Agenzia regionale per le adozioni internazionali Regione Piemonte (ARAI)*

Rappresentanti delle Associazioni di famiglie adottive:

- Francesco Mennillo, *per il Coordinamento "Famiglie adottanti in Bielorussia"*
- Mirabella Arisi, *per il Coordinamento nazionale "Amici dell'adozione"*
- Alberto Gusmeroli, *per l'Associazione "Bambini sotto la neve"*

BORNACIN. Buongiorno. Cercherò di essere brevissimo nell'introduzione perché, visti l'ora e il numero degli interventi che abbiamo davanti, è necessario recuperare sui tempi.

Non so se qualcuno di voi era presente al seminario organizzato dalla Commissione sul Garante, ma voglio esordire come ho esordito allora. In questa Commissione non mi hanno mandato, ci sono venuto per scelta perché, come diceva prima la Presidente, sono padre adottivo di un bambino e ho provato sulla mia pelle i Servizi sociali, i tribunali, l'affidamento, l'adozione *ex* articolo 44 e ho avuto la fortuna di incontrare Servizi sociali intelligenti ed un tribunale intelligente che ci hanno consentito di mantenere un ottimo rapporto con la famiglia d'origine di mio figlio, con i nonni materni che sono rimasti. Non sappiamo se noi ci siamo integrati nella loro o loro si sono integrati nella nostra famiglia comunque è un rapporto estremamente positivo. Anche noi abbiamo aspettato parecchi anni e mi sono sentito dire dal giudice: ma lei ha aspettato tanto tempo senza mai venire a fare una sollecitazione. E torno a dire abbiamo fatto solo domanda nazionale tralasciando, per scelta, la domanda dell'adozione internazionale che è quella di cui parliamo ora. Sappiamo tutti i rischi che comporta

l'adozione internazionale, le vicende raccontate dalla dottoressa Gagnor per quanto riguarda il Guatemala non riguardano solo questo Paese e quindi credo che l'adozione internazionale sia un argomento importante anche perché in questi anni sono aumentate moltissimo le adozioni internazionali. Nel 1982 le adozioni di bambini stranieri pronunciate dai tribunali italiani erano meno di 300, nel 2005 c'è stato l'ingresso in Italia di 4.000 bambini stranieri e ci sono domande di idoneità all'adozione per circa 8.000 famiglie che hanno chiesto bambini stranieri, quindi penso che il problema sia complesso e che si intrecci con quello dell'adozione nazionale.

In questo quadro diamo la parola alla dottoressa Silvia Corinaldesi, consigliere giuridico del Ministro delle politiche per la famiglia che ci parlerà in particolare del nuovo regolamento della Commissione adozioni internazionali. (*Applausi*)

CORINALDESI. Grazie alla presidente Serafini, agli organizzatori di questo seminario, a tutta la Commissione bicamerale e a tutti voi.

La prima notizia che posso darvi è che il regolamento di cui mi avete chiesto di parlare sarà pubblicato in Gazzetta Ufficiale probabilmente il 25 luglio prossimo e entrerà in vigore dal 9 agosto secondo i termini ordinari previsti per la cosiddetta *vacatio legis*.

I tempi di gestazione di questo regolamento sono stati un po' lunghi, molti ci hanno chiesto notizie nei mesi scorsi su quale fosse lo stato dell'arte; sono stati tempi lunghi ma anche molto proficui, perché all'esigenza iniziale di rivisitare composizione e compiti della Commissione adozioni internazionali – perché la Commissione avesse un ruolo molto più forte soprattutto a livello internazionale – si è aggiunta, grazie anche all'impulso del Consiglio di Stato, l'occasione di procedere alla riorganizzazione del funzionamento della Commissione stessa. Quindi sono stati accorpati due provvedimenti, cioè il precedente regolamento n. 492 del 1999, di attuazione della legge n. 476 del 1998, che disciplinava soltanto l'organizzazione e il funzionamento della Commissione, e il regolamento predisposto per disciplinare le materie recentemente delegificate, cioè composizione e compiti della Commissione.

La novità più importante è che presidente della Commissione sarà il Ministro delle politiche per la famiglia. Abbiamo anche previsto l'ipotesi che non ci sia una delega specifica nell'ambito della compagine governativa, nel qual caso le funzioni sarebbero assunte dal Presidente del Consiglio. Non era una scelta obbligata però si è voluto così dare una caratterizzazione politica forte alla Commissione perché abbia, soprattutto a livello internazionale, un ruolo forte e stabile. Questo decreto, appena entrerà in vigore, consentirà al ministro Bindi di intraprendere un'attività a cui stiamo già lavorando sui tanti tavoli internazionali aperti, dove è necessario concludere e perfezionare accordi, sollecitare concrete attuazioni della Convenzione dell'Aja, risolvere le difficoltà, perché è indubbio che ogni giorno spuntano nuove emergenze, per i cambiamenti politici che sono in atto all'estero, per i diversi atteggiamenti che hanno gli Stati nei confronti dell'adozione, e per i tanti problemi che sorgono, non ultimo il problema della cooperazione, delle sue finalità e delle modalità attraverso le quali si attua.

Anche a questo probabilmente daremo delle risposte, non era questa la sede più opportuna perché dovevamo limitarci ad una rivisitazione della Commissione, però in questi mesi abbiamo raccolto, anche grazie agli spunti che le stesse audizioni di questa Commissione bicamerale hanno fornito, elementi che richiedono una maggior definizione dell'ambito della

cooperazione, che è senz'altro un aspetto importante e continuerà ad esserlo. Non ci saranno novità clamorose in questo senso, perché la promozione dell'infanzia arriva all'adozione ma passa dalla promozione dei diritti dei minori nei singoli Stati dove essi vivono. L'attuazione concreta delle politiche di cooperazione in funzione dell'adozione dovrà però essere ripensata, rivedendo il ruolo di tutti coloro che vi prendono parte.

Ricordo anche il lavoro che è stato svolto in sede di Conferenza unificata per valutare con attenzione il ruolo delle regioni e degli enti locali, perché la riforma del titolo V della Costituzione ha dato alle regioni e agli enti locali un grande potere, che però va gestito in rapporto di collaborazione continua con le altre realtà statuali.

Oltre alla novità del ministro presidente ovviamente ci sono tutta una serie di messe a punto che riguardano la composizione della Commissione: resta un vice presidente con un ruolo significativo e questo lo dico per tranquillizzare chi teme che la presidenza attribuita al ministro possa sminuire il ruolo della CAI per i tanti incombeni che un ministro può avere. Al vice presidente sono attribuiti poteri consistenti, volti a garantire una conduzione concreta e continua della Commissione, non solo di sostituzione ma in tutti gli ambiti che possono essergli delegati, oltre al potere di assumere i provvedimenti più urgenti quando le situazioni richiedono un intervento immediato che non consente la convocazione della Commissione.

La composizione della Commissione è molto ampia (i componenti sono ventidue oltre al presidente), è stato rafforzato il coordinamento con le amministrazioni dello Stato che sono coinvolte in questa materia, un coordinamento che, per esempio, prevede un rappresentante del Dipartimento per le riforme e l'innovazione nella P.A. (quello che era in passato il Ministero della funzione pubblica), ed un rappresentante del Dipartimento per i diritti e le pari opportunità, oltre a diversi altri Ministeri. Il dato caratterizzante è che i rappresentanti delle amministrazioni dovranno essere dei dirigenti con adeguata esperienza e con adeguati poteri che svolgono uno specifico ruolo di coordinamento con le singole amministrazioni interessate, perché ci sia all'interno della Commissione un lavoro di collaborazione istituzionale.

Non solo le amministrazioni saranno presenti: sono state tenute in considerazione anche le associazioni familiari, che saranno presenti con tre rappresentanti. E' un modo per rispondere alle recentissime richieste di presenza e di partecipazione. L'espressione di rappresentanti è rimessa alla libera scelta delle associazioni però crediamo che la presenza all'interno della Commissione dove le decisioni vengono prese e dove i problemi vengono affrontati ci possa consentire un lavoro di collaborazione immediata e 'precedente', non di mera domanda-risposta o di semplice verifica se la risposta è data.

Altrettanta considerazione hanno avuto, sotto il profilo della composizione, le regioni e gli enti locali, che saranno presenti con quattro rappresentanti espressi dalla Conferenza unificata perché sia adeguatamente valorizzato il loro ruolo, la loro presenza.

La Conferenza unificata ci ha consentito una riflessione ancor più profonda sulle modalità di collaborazione, perché gran parte del lavoro in tema di procedura di adozione, soprattutto a livello internazionale, è svolto dai Servizi socio-assistenziali, che sono di competenza delle autonomie locali e sui quali non ci può essere un ruolo impositivo dello Stato. Però ci deve essere una collaborazione. L'abbiamo pensata per quanto riguarda, per esempio, l'obbligo di verifiche dell'andamento del periodo post-adozione, un ambito molto delicato in merito al quale molti Stati ci chiedono una maggiore presenza, una maggiore attenzione. So che anche

nelle audizioni in Commissione bicamerale molti hanno chiesto un accertamento del risultato di questi primi anni di adozioni internazionali: è importante, perché è necessario riflettere anche sugli eventuali fallimenti, capire come vanno le cose, è importante che ci sia il *feed back* continuo tra chi opera sul territorio e chi deve prendere le decisioni a livello centrale o regionale. E' previsto, nell'ambito dell'organizzazione, che ci sia anche un tavolo tecnico con le regioni e gli enti locali perché questa collaborazione sia continua soprattutto (ma non solo, direi) in quegli ambiti dove c'è una competenza parallela - penso alla cooperazione internazionale, per esempio, che molte regioni fanno direttamente, o alla formazione degli operatori o ancora alle informazioni che si danno ai cittadini e al pubblico: su queste materie è indispensabile un coordinamento e per questo c'è il tavolo - ma questo tavolo può servire anche a pensare insieme tutte le politiche che in qualche modo riguardano i vari aspetti dell'adozione.

Su questo punto vorrei agganciarvi al discorso della regionalizzazione. Non abbiamo svolto una analisi approfondita e non abbiamo delle risposte definitive, ma effettivamente la regionalizzazione non può essere intesa come una gabbia che inquadra gli enti e ne delimita il campo e l'attività, ma deve essere, piuttosto, una accentuazione della 'prossimità' di tutti i soggetti e tutte le autorità che operano per l'adozione sul territorio.

I compiti della Commissione sono stati rivisitati: alcuni sono quelli tradizionali, per esempio la proposta relativa alla stipula di accordi bilaterali, funzione che con il nuovo ruolo, anche politico, attribuito alla presidenza e alla Commissione, sicuramente assume un significato nuovo. Tutto un ambito importante riguarda il rapporto con gli enti e su questo punto rispondo forse ad un problema emerso anche stamattina. Per gli enti non si è istituito un tavolo apposito, però innanzitutto è prevista una consultazione periodica che va oltre la consultazione almeno ogni 6 mesi prevista per le associazioni: su questo problema colgo sguardi di perplessità, ma posso affermare che non è vero che non si dà importanza alle famiglie, e mi sembra strano che non lo comprendano proprio i presidenti degli enti più significativi. La presenza degli enti nella composizione della Commissione non poteva essere prevista, perché si sarebbe creato un conflitto di interessi rispetto ad un organo che ha e continua ad avere forti compiti di indirizzo, di vigilanza e di controllo ed eventualmente potere sanzionatorio. E' prevista espressamente, all'articolo 6, comma 3, una consultazione periodica obbligatoria, che significa interazione continua, collaborazione, confronto costante, e la previsione normativa significa che se tale collaborazione non dovesse avvenire sarà possibile, necessario, sollecitarla.

Un'altra esigenza che era nata e che - mi pare di capire - è stata avvertita anche in questa sede è quella di un rafforzamento strutturale della Commissione. In questo momento non ci era consentito fare un intervento "a pioggia" ed investire risorse ingenti, però intanto si è prevista la strutturazione della segreteria tecnica della Commissione in due servizi, con l'organizzazione di un centro di responsabilità amministrativa attribuito ad un dirigente di prima fascia, e la previsione di due dirigenti di seconda fascia che saranno responsabili dei due servizi (i due servizi sono relativi uno alle adozioni e quindi alla cura di tutto l'*iter* adottivo e al rapporto con i soggetti che vi operano: coppie, enti, tribunali, servizi sociali, ambasciate, e l'altro relativo agli affari amministrativi e contabili, dove un ampio ruolo ha la cooperazione internazionale). Naturalmente il personale dovrà essere adeguato nella sua consistenza, e questo potrà magari essere fatto con passi successivi, ma crediamo che già una

strutturazione con delle figure amministrative forti possa rendere anche l'attività amministrativa della Commissione molto più efficace e molto più valida.

Si è parlato del fondo di sostegno: credo di poter confermare la grande attenzione verso questo aspetto che c'è stata con la finanziaria 2007 e che ci sarà naturalmente con la prossima finanziaria. Il fondo a disposizione per le politiche per la famiglia è stato ripartito in relazione a tutte le esigenze con la destinazione alle adozioni internazionali di 14.500.000 euro.

Il rapporto con gli enti sarà intenso e sarà intenso anche il controllo, perché l'attività pubblica dell'Italia in campo internazionale passa per questi enti, per cui già tra le righe del regolamento si legge l'esigenza di porre fine alla proliferazione e favorire l'accorpamento, la fusione, la federazione in consorzi. E' previsto che il controllo sull'efficacia dell'azione dei singoli enti sia fatto non solo in termini numerici ma in termini di capacità di dare una risposta, una corretta informazione, perché è questo che le coppie chiedono, non solo il bambino "presto e subito".

C'è, infine, un'azione amministrativa che naturalmente prenderà le mosse da questo provvedimento normativo e che andrà nelle direzioni che si spera favoriscano la sua migliore attuazione.

Noi abbiamo una grande difficoltà a rispondere, qui ed oggi, alla domanda di garantire un bambino ad ogni famiglia che dà la sua disponibilità ad adottare, perché tanti sono i problemi a cui si va incontro: abbiamo iniziato la mattinata con il problema del Guatemala e la questione della tratta, che è sottostante a molte procedure di adozione in tanti paesi. Non possiamo nascondercelo: dobbiamo fare la massima attenzione perché le risposte che diamo siano non solo assolutamente coerenti dal punto di vista della legalità e dello scopo che vogliamo raggiungere, ma siano anche effettivamente garantiste soprattutto per l'interesse dei bambini che chiedono una famiglia, che chiedono affetto, ma che chiedono una stabilità che non è il semplice diritto a vivere in un paese diverso dal proprio.

Vorrei chiudere questo intervento con un'altra idea che non riguarda il regolamento ma quello che a cui stiamo lavorando in funzione della finanziaria: si tratta dell'intento di sostenere la genitorialità adottiva con misure concrete che riguardano il tema dei congedi di maternità e parentali. Crediamo che sia arrivato il momento intanto di equiparare la fase di preparazione della coppia all'accoglienza e di scelta del bambino alla preparazione alla maternità naturale, per cui faremo in modo di prevedere che i due mesi della cosiddetta astensione obbligatoria pre-parto possano essere estesi ai casi di adozione. Ora è prevista la facoltà di godere di un congedo non retribuito, ma effettivamente non ha senso la semplice possibilità di essere in congedo se non c'è un sostegno anche economico e questo accanto a quello che può essere il contributo economico alle famiglie che sapete deriva dal fondo di sostegno alle adozioni internazionali.

Un'altra direzione è quella dei congedi, sia per la malattia del figlio che i congedi parentali in generale. In questo momento c'è un doppio limite legato all'età del bambino con un diverso trattamento dei bambini fino a 6 anni rispetto a quelli da 6 a 12 anni, e c'è l'altro limite della distanza temporale dal momento dell'ingresso in famiglia. I passi che sto illustrando sono in questa direzione, per una maggiore chiarezza della norma che ha dato adito a diverse interpretazioni, per venire incontro all'esigenza di ampliare la tutela. Certamente vale il criterio fondamentale del principio di uguaglianza (non lo stesso diritto a tutti ma diritti diversi ad esigenze diverse): la legge ha inizialmente previsto una tutela per i bambini piccoli

in ragione della frequenza delle malattie infantili o della necessità della presenza della mamma, ma vanno tutelati anche i bambini più grandi, tredicenni, quattordicenni, che entrano in una famiglia dall'estero ed hanno altri problemi, non solo di salute ma di inserimento e di socializzazione, e anch'essi devono essere tenuti in adeguata considerazione.

Vi ringrazio. (*Applausi*)

BORNACIN. Ringrazio la dottoressa Corinaldesi e cedo la parola all'ambasciatore Benedetti, direttore generale Italiani all'estero e politiche migratorie del Ministero degli affari esteri, al quale abbiamo chiesto di soffermarsi in particolare sul sostegno alle famiglie e agli enti da parte delle sedi diplomatiche e consolari.

BENEDETTI. Ringrazio la presidente Serafini per il cortese invito, ringrazio il senatore Bornacin per il coordinamento di questa tavola rotonda e sono lieto di vedere la senatrice Burani Procaccini con cui abbiamo collaborato negli anni scorsi.

Vorrei, vista anche la ristrettezza del tempo, limitarmi ad alcune annotazioni, innanzitutto per rilevare che la dimensione umana, che è un po' diversa dalla dimensione umanitaria, costituisce una parte sempre più importante della politica estera. E per dimensione umana mi riferisco ovviamente a temi quali le adozioni internazionali, i soggiorni terapeutici senza contare poi la grande attività che svolge il Ministero degli affari esteri per quanto riguarda la tutela dei nostri connazionali all'estero.

Ora tutte queste situazioni che spesso sottendono aspirazioni, sofferenze, attese devono commisurarsi con le fredde regole di ordinamenti di altri paesi, con le fredde regole dell'ordinamento internazionale e questo è un compito non sempre facile. Spesso chi ha delle attese nei confronti del Ministero degli affari esteri, in tutti questi settori, non si rende conto di quanto complicato sia l'ordinamento internazionale, di quanto complicato sia per un organo dello Stato italiano far passare dei messaggi all'interno di un altro ordinamento che rimane un ordinamento sovrano.

Un'altra osservazione che volevo fare di carattere preliminare, prima di entrare rapidamente nel contenuto, nel cuore del tema che mi è stato affidato, è che per una amministrazione pubblica come quella degli Affari esteri, che prende atto dell'esistenza di un enorme numero di domande di adozione internazionale, che prende atto della situazione di disponibilità all'adozione in tanti paesi stranieri e che è adeguatamente convinta del rispetto delle norme internazionali e delle norme del nostro ordinamento ed in particolare del principio dell'interesse prioritario del minore, bene, per un'amministrazione come la nostra arrivare poi ad apprezzamenti quantitativi sullo sforzo che viene fatto in piena sintonia con la Commissione adozioni internazionali credo che non sia assolutamente improprio, anche per valutare l'attività che spesso è oggetto di critica da parte di molti ambienti.

Arrivando quindi ad una quantificazione sarà bene ricordare, anche se non sono cifre inedite, che nel giro di 7 anni sono state perfezionate 16.600 adozioni internazionali, una decina di paesi sono all'avanguardia ed hanno coperto circa l'80 per cento di questo numero, i principali sono l'Ucraina, la Federazione russa, la Colombia, il Brasile e la Polonia. Da un punto di vista percentuale è interessante rilevare che nel corso degli anni, dal 2000 al 2007, la percentuale relativa alle adozioni che provengono dai paesi africani è in lento ma costante aumento, egualmente si può dire per le adozioni che vengono dalle Americhe essenzialmente

l'America latina, in notevole aumento sono le adozioni che provengono dall'Asia, mentre per l'Europa c'è un certo inevitabile declino.

In che cosa consiste l'attività che la legge impone al Ministero degli affari esteri in materia di adozioni internazionali? La legge di ratifica della Convenzione dell'Aja e la legge n. 149/2001 hanno profondamente innovato rispetto alla normativa precedente e hanno inciso considerevolmente sulle attribuzioni del Ministero degli affari esteri, una parte importante delle competenze è stata trasferita secondo la logica della Convenzione dell'Aja alla Commissione adozioni internazionali. Il ruolo del MAE rimane comunque importantissimo. Non c'è dubbio che in tutte queste 16.600 adozioni che sono maturate nel corso degli ultimi anni il ruolo del MAE è stato in genere minore rispetto a quello della Commissione e certamente rispetto al ruolo svolto dagli enti ma ciò nonostante è sempre stato importante e in alcuni casi anche decisivo per poter consentire una rapida risoluzione dei problemi. Il lavoro del MAE quale viene affidato dalla normativa vigente è di duplice natura: per prima cosa sostegno ed assistenza.

Parto da questa che è la parte rilevante ma non è così visibile come l'altra attribuzione che riguarda la mediazione e la negoziazione. Per quanto riguarda il sostegno e l'assistenza la nostra rete consolare è chiamata a dare tutto l'aiuto richiesto nelle diverse fasi e soprattutto nelle fasi terminali del procedimento adottivo in materia di acquisizione di documentazione, in materia di facilitazione dei contatti, in particolare con le istituzioni locali, in materia di superamento delle innumerevoli difficoltà che spesso intervengono all'ultimo momento. Tale fase, poi, si traduce in un atto fondamentale che è quello del rilascio del visto una volta che il procedimento adottivo sia stato completato, sia localmente che con l'autorizzazione della Commissione adozioni internazionali. Di tanto in tanto, lo riconosco, ci sono segnalazioni di insoddisfazione. Non voglio essere qui a fare una difesa a spada tratta del Ministero a cui appartengo. Però devo dire e credo che, in generale, la rete alla fine si è sempre dimostrata all'altezza dell'attesa del dramma individuale che talvolta vivono i genitori che adottano. E' certo che in questa attività ci vuole una sensibilità che va al di là delle normali competenze che sono proprie dei funzionari degli esteri; ci vuole una vera e propria empatia e trovare sempre questa qualità forse non è così facile.

Devo dire anche che c'è un altro problema: la rete consolare è stata caricata negli ultimi anni di una serie di adempimenti estremamente gravosi - per citarne soltanto uno mi riferisco agli adempimenti elettorali e, a fronte di questa espansione-estensione dei compiti, le risorse sono state costantemente ridotte e quindi anche in questa sede mi permetto di dire agli autorevoli rappresentanti del Parlamento che questa situazione non può più andare avanti con le ristrettezze di bilancio e di personale che affliggono la rete consolare e diplomatica italiana.

Passiamo ora al momento forte che è quello della mediazione e della negoziazione. E' ovvio che rispetto a questo momento estremamente importante, in cui interviene ovviamente la Commissione adozioni internazionali ma in cui si fa certamente sentire con tutto il suo peso la diplomazia italiana, ci sono state, le ho raccolte anche stamane, delle critiche circa una presunta insensibilità della diplomazia italiana e della politica estera italiana ad inserire la questione delle adozioni nel solco della nostra politica estera.

Non è facile esprimere un giudizio al riguardo; d'altronde io sono nella posizione di direttore degli italiani all'estero e delle politiche migratorie da oltre 4 anni, ho il beneficio di

aver visto una traiettoria sufficientemente ampia e ho anche l'inconveniente di essere responsabile di tutto quello che è intervenuto in questi ultimi 4 anni. Dire che la politica delle adozioni deve essere inserita nella politica estera di un paese è facile, è giusto. Non è sempre facile, tuttavia, trovare la traduzione concreta di questo principio.

Posso assicurare che in tutti questi anni gli spazi che si sono aperti nei rapporti con vari Stati per giungere ad accordi sono stati perlustrati, sondati e sono stati utilizzati ma quello che sul versante italiano sembra apparentemente agevole talvolta sul versante dell'altro paese non lo è altrettanto. La questione delle adozioni è una materia di grande sensibilità per le opinioni pubbliche di altri paesi e talvolta un paese è pronto a autorizzare adozioni anche con numeri non sempre del tutto trascurabili ma è molto riluttante a concludere un accordo internazionale in materia.

Comunque si prospettano due possibilità come è stato suggerito da qualcuno: da un lato, promuovere un accordo sulle adozioni quando con determinati paesi ovviamente emergenti si stabiliscono rapporti strutturati giungendo ad intese di carattere economico, di carattere politico. E' un approccio che si può prendere in considerazione ma che presenta alcuni risvolti negativi perchè mettiamo sullo stesso piano una materia così delicata quale è quella delle adozioni con rapporti e interessi economici. Francamente sarei riluttante a perseguire questa strada.

Mi pare molto più promettente invece considerare i rapporti che l'Italia ha ormai con diversi paesi attraverso la cooperazione allo sviluppo che eroga finanziamenti e svolge progetti con paesi del terzo mondo in materia di protezione e di agevolazione dell'infanzia: in quel caso credo che sia molto più facile e molto meno esposto a critiche il tentativo di inserire anche il nostro desiderio di concludere un accordo sulle adozioni. Altrimenti vedo che le cose sono molto complicate e in questa materia bisogna procedere con estrema prudenza.

Un altro possibile canale, ma che credo sollevi immediatamente delle perplessità, è quello di legare la questione delle adozioni a quella dei soggiorni, cercando di convincere i paesi che inviano qui per soggiorni terapeutici i bambini: fare in modo che ci sia una connessione fra i soggiorni terapeutici e possibili adozioni. Finora l'unico paese con cui abbiamo avuto un rapporto forte in materia di soggiorni è la Bielorussia, ma ciò non ha portato ad uno sviluppo di rapporti in materia adottiva assolutamente significativo, anzi c'è stata una netta chiusura. Quindi, come si parlerà credo oggi pomeriggio, bisognerà esaminare la convenienza di continuare questi soggiorni terapeutici che, da un punto di vista di politica estera, costituiscono comunque una iniziativa di straordinaria importanza perchè nel corso di 20 anni ci sono stati 200 mila bambini che sono venuti in Italia e sono tornati nel loro paese trasmettendo nella società chiusa della Bielorussia il sentire italiano, i valori italiani e la lingua italiana. Quindi da un punto di vista di politica estera è stata un'operazione straordinaria, anche perchè non è costata sostanzialmente nulla allo stato italiano. Certo c'è tutto il problema della situazione dei minori che sono stati coinvolti, anche se forse il raffronto tra i traumi dipendenti dal distacco periodico dall'Italia e il trauma permanente che avrebbe comunque caratterizzato la vita di quei bambini se fossero rimasti isolati nella società bielorussa, può portare a conclusioni diverse.

Quindi certo c'è una esigenza di approfondimento della possibilità di dare ulteriore impulso agli accordi sulle adozioni con altri paesi ma la strumentazione a disposizione, i canali da perseguire non sono sempre facili e devono essere considerati sempre con cautela.

Per completare volevo accennare ad alcune situazioni emerse in parte questa mattina ed altre a cui forse va il vostro interesse.

Si è parlato di Marocco, la questione dell'adozione attraverso l'istituto della Kafala a mio giudizio è un po' più complessa di quanto sia stata presentata stamane. Ci sono necessariamente delle modifiche normative da fare e c'è anche da tener presente che se questo istituto viene applicato nell'ordinamento italiano esso va a vantaggio non soltanto delle famiglie italiane ma a vantaggio anche dei residenti stranieri nel nostro Paese. Tutti questi elementi devono essere messi assieme e se vi sarà un superamento delle attuali difficoltà normative credo che il Ministero degli affari esteri possa inserire benissimo questo nuovo filone di cooperazione con un paese con cui ha una collaborazione straordinaria, a cominciare dal settore dell'immigrazione.

Riguardo alla Romania sono state dette parole un po' negative sul comportamento di questo Paese ma io che ho seguito in questi ultimi 4 anni l'evolversi della situazione devo ancora per onestà ricordare che se la Romania ha attualmente una legislazione che nei fatti nega l'adozione internazionale questo è stato anche il frutto di una sorta di imposizione che ambienti europei hanno attuato sulla Romania dicendo che era uno dei prezzi che il Paese doveva pagare per entrare nell'Unione europea. Gli stessi rumeni si rendono conto della difficoltà di questa loro legge, che comunque ripeto, gli è stata fortemente suggerita da parte di ambienti europei per poter accedere all'Unione europea. Noi abbiamo per esempio il caso di 5 famiglie italiane che disperatamente cercano di avere l'adozione perché sono legami che risalgono a 3-4 anni fa: non c'è però alcuna possibilità se non quella abbastanza evanescente dell'adozione nazionale.

Riguardo alla Bielorussia, io sono una delle persone che ha seguito più da vicino la questione bielorussa, sono stato con la delegazione che nel marzo scorso ha negoziato con difficoltà con le autorità bielorusse. Noi abbiamo posto sullo stesso piano l'accordo sui soggiorni terapeutici e l'accordo sulle adozioni, che non riguarda il futuro ma che riguarda soltanto la risoluzione di un numero importante di domande che si erano accumulate negli anni precedenti al cambiamento della legislazione. Non vogliamo stabilire un rapporto rigido fra soggiorni terapeutici ed adozioni: ma da un punto di vista politico ed emotivo non potevamo cercare di risolvere la materia dei soggiorni dimenticandoci delle attese di centinaia di famiglie italiane che avevano presentato domanda di adozione. L'approccio congiunto è stato formalmente accolto da parte bielorussa. Abbiamo concluso un accordo internazionale vero e proprio sui soggiorni mentre sulle adozioni c'è stata un'intesa di carattere amministrativo. Purtroppo devo dire che l'applicazione concreta di questa intesa ha deluso enormemente le autorità governative italiane e le centinaia di famiglie che avevano investito in questa attesa. Purtroppo non credo di poter nutrire buone speranze in questa materia per il futuro.

Per quanto attiene la Cina, è il caso classico del paese che ha difficoltà a concludere un accordo nonostante ci sia stato uno scambio di lettere, nonostante che il testo sia stato negoziato a lungo per anni e l'Italia venga considerata ormai l'ultimo paese con cui concludere un accordo in materia di adozioni internazionali. I contatti tra la nostra ambasciata e le autorità cinesi sono continui, il testo è ormai definito e noi speriamo che in qualche modo questa lentezza e queste sottigliezze asiatiche possano trovare una soluzione prossimamente.

Riguardo alla Russia desidero rilevare che la situazione si inverte perché siamo il primo paese a poter ragionevolmente in tempi prossimi concludere un accordo sulle adozioni internazionali. Il testo è ormai pronto, ci sono stati contatti a diverso livello e credo che prossimamente anche grazie ad un impulso politico delle due parti si potrà arrivare ad una conclusione positiva; d'altronde le adozioni continuano da tempo con questo paese anche prescindendo da una formalizzazione di un accordo. Non vi voglio trattenere oltre. Vi posso soltanto assicurare che, nonostante le difficoltà, nonostante le carenze della rete consolare e diplomatica, vi è la ferma volontà del Ministero degli affari esteri di fare tutto il possibile per agevolare le famiglie italiane che sono in attesa di adozione nel rispetto dell'interesse prioritario del minore: applicando con convinzione questa logica della diplomazia con un contenuto umano che rappresenta una delle novità più importanti degli ultimi decenni. Grazie. (*Applausi*)

BORNACIN. Grazie ambasciatore. In relazione proprio al Suo intervento, volevo annunciare che una delegazione della Commissione andrà nei prossimi mesi in Bielorussia, su invito di quel Governo, per verificare lo stato delle cose dopo gli accordi intercorsi di cui ci ha parlato. Diamo ora la parola alla dottoressa Roberta Capponi presidente della Commissione adozioni internazionali sul ruolo della CAI e le nuove frontiere dell'adozione.

CAPPONI. Ritengo che un'approfondita riflessione sulla situazione e sulle prospettive dell'adozione internazionale non possa, oggi, prescindere dall'esame dei dati statistici che descrivono con particolare immediatezza ed efficacia lo "stato dell'arte". Consegno, pertanto, alla presidente Serafini e ai componenti della Commissione l'anteprima del *report* statistico al 30 giugno 2007, che verrà pubblicato nei prossimi giorni sul sito della Commissione per le adozioni internazionali e potrà essere da tutti consultato.

Dall'esame del *report* emergono dati senza dubbio confortanti; infatti, al 30 giugno di quest'anno le adozioni realizzate sono state 1676; è, quindi, ragionevole prevedere che alla fine dell'anno saranno presumibilmente il doppio, così confermando la media degli ultimi anni, di circa 3100-3200 adozioni all'anno. La riflessione che ne consegue è che il sistema delineato dalla legge n. 476 del 1998 - nonostante i ricorrenti allarmismi che periodicamente riferiscono di crolli vertiginosi del numero delle adozioni con conseguenti annunci di crisi del settore - è un sistema che tiene e che dà buona prova di sé. La tenuta del sistema è data soprattutto dal fatto che, a distanza di sette anni dalla sua entrata in vigore e a fronte di continue modifiche nella geografia delle adozioni internazionali con paesi "storici" che improvvisamente chiudono o diminuiscono drasticamente il numero dei minori adottabili, c'è la capacità degli enti autorizzati e dell'istituzione di contrastare queste criticità con l'apertura di nuovi paesi. Ad esempio, il calo progressivo che si è registrato negli ultimi tre anni in alcuni paesi dell'Est europeo, dove tradizionalmente si orientava e, in misura minore, si orienta ancora oggi il progetto adottivo della maggior parte delle coppie italiane, è stato efficacemente compensato con le adozioni realizzate soprattutto in paesi del continente asiatico e di quello africano dove gli enti autorizzati, con il supporto della Commissione per le adozioni internazionali, stanno intensificando in modo estremamente significativo relazioni, contatti e soprattutto l'attività di cooperazione.

Tuttavia, non possiamo ritenerci appagati dalla mera tenuta negli anni del sistema delineato dalla legge n. 476; è necessario, infatti che il sistema sia in grado evolversi per essere in grado di dare una famiglia ai tantissimi minori nel mondo che si trovano in condizioni di abbandono e per rispondere al crescente desiderio di genitorialità delle coppie italiane.

E, quindi, a distanza di quasi sette anni dall'entrata in vigore del meccanismo delineato dalla legge n. 476 si rende necessario apportare al sistema alcune modifiche sia allo scopo di ridefinire il ruolo degli enti autorizzati e della Commissione per le adozioni internazionali - e in questa direzione si è senz'altro mosso il nuovo regolamento della Commissione che a breve entrerà in vigore - che per la semplificazione delle procedure e l'individuazione di nuove forme di accoglienza che richiedono, invece, un intervento normativo di rango primario e anche sopranazionale.

Mi riferisco, ad esempio, ad una nuova tipologia di adozione, l'adozione "europea" di cui si è già parlato all'apertura dei lavori di questo seminario, volta ad agevolare le pratiche di adozione tra i Paesi dell'Unione ma che necessita dell'elaborazione di una normativa comune e della creazione di banche dati "europee" (delle famiglie disponibili all'adozione e dei bambini in stato di adottabilità) elaborate sulla base di parametri uniformi. In tal modo, la comune cittadinanza europea potrebbe superare le resistenze di alcuni paesi che fanno forse prevalere ragioni di orgoglio nazionale al diritto dei bambini ad avere una famiglia. Mi riferisco in particolare a paesi come la Romania e la Bulgaria, che, quasi in concomitanza al loro ingresso nell'Unione europea e pur a fronte di realtà estremamente drammatiche di abbandono minorile hanno, la prima "bloccato" per legge le adozioni internazionali e la seconda, drasticamente ridotto il numero dei minori disponibili.

Un altro intervento di rango normativo primario ritengo sia necessario per poter accogliere i minori in stato di abbandono provenienti dai paesi in cui vige l'istituto della Kafala islamica. Attualmente, infatti, la non compatibilità giuridica tra il nostro ordinamento e quello di alcuni paesi islamici impedisce di poter riconoscere il provvedimento di affidamento ai sensi della Kafala quale presupposto per una pronuncia di adozione legittimante o di adozione "in casi particolari" e neppure consente di rilasciare al minore affidato un visto di ingresso per l'Italia. Infatti, non solo non può essere rilasciato un visto per "adozione o affidamento preadottivo" al minore affidato con provvedimento di Kafala a coppie italiane, in quanto istituto non riconducibile a nessuna delle due fattispecie richiamate ma neanche, secondo un recente parere dell'Avvocatura Generale dello Stato, un visto per ricongiungimento familiare ai sensi dell'articolo 29, comma 2, del decreto legislativo n. 286/98, al minore affidato a coppie extracomunitarie di religione islamica residenti in Italia, per la non conformità del provvedimento di Kafala ai principi di ordine pubblico italiano. Sono dell'opinione che l'intervento normativo necessario per superare l'attuale incompatibilità dovrebbe andare non già nella direzione di una modifica ad hoc degli attuali istituti dell'adozione e dell'affidamento - correndo il rischio di stravolgere istituti ormai giuridicamente collaudati - ma che sia necessario individuare nuove forme di accoglienza in grado di dare piena tutela al minore accolto, uscendo dall'ambito dell'opzione che il nostro ordinamento allo stato contempla - adozione legittimante e adozione in casi particolari - e configurando una pluralità di modelli articolati di protezione dell'infanzia abbandonata tra i quali il giudice possa scegliere a seconda delle caratteristiche del caso concreto.

Un altro dato che emerge dal *report* statistico e che ritengo meriti di essere evidenziato è quello da cui risulta che oltre il 40 per cento delle adozioni effettuate riguarda minori che provengono da paesi che hanno ratificato la Convenzione de L'Aja. Questo dato ci porta a riflettere su un'altra modifica normativa che si potrebbe apportare al sistema per renderlo non solo più aderente alla Convenzione de L'Aja ratificata dal nostro Paese ma anche più attento all'interesse dei minori adottati e delle famiglie adottive. L'intervento, peraltro, si porrebbe nella stessa prospettiva di semplificazione della procedura adottiva in parte già delineata dalla recente direttiva congiunta dei Ministeri dell'interno e delle politiche della famiglia con cui si è stabilito non essere più necessario il permesso di soggiorno per i minori adottati essendo già stata valutata dalla Commissione per le adozioni internazionali - al momento del rilascio dell'autorizzazione all'ingresso e alla residenza permanente - la legittimità dell'ingresso del minore in Italia. In questa medesima ottica si potrebbe abbreviare l'*iter* per ottenere il riconoscimento della sentenza straniera nel caso di minori che abbiano fatto ingresso in Italia sulla base di un provvedimento di adozione emesso da un Paese membro della Convenzione de L'Aja. Si potrebbe prevedere che tale adozione sia direttamente efficace in Italia e direttamente attributiva della cittadinanza italiana stabilendo che tra i compiti della Commissione per le adozioni internazionali rientri non solo quello di verificare la regolarità della procedura adottiva e autorizzare l'ingresso del minore in Italia ma anche quello di trasmettere i relativi atti all'ufficiale dello Stato civile per le dovute trascrizioni.

In tal modo non soltanto si otterrebbe una semplificazione della procedura per l'acquisto della cittadinanza italiana e la conseguente piena tutela del minore ma anche un effettivo rispetto dell'articolo 26 della Convenzione de L'Aja che prevede che la pronuncia di adozione emanata nel Paese di origine del minore e certificata conforme alla Convenzione produce gli effetti di un'adozione legittimante anche per l'ordinamento del paese di accoglienza, con conseguente immediato acquisto sia dello status di figlio legittimo che della nuova cittadinanza. Si dovrebbe, in altri termini, intervenire sull'articolo 34 della legge n.184/83, che riconosce al minore adottato una tutela affievolita - non già i diritti di un figlio legittimo ma di un minore in affidamento familiare - e subordina l'acquisto della cittadinanza italiana all'ordine di trascrizione del tribunale dei minorenni all'esito di una verifica sulla regolarità della procedura adottiva, peraltro, già espletata dalla Commissione per le adozioni internazionali all'atto del rilascio dell'autorizzazione all'ingresso del minore.

Un'altra modifica che ritengo vada apportata all'impianto normativo delineato dalla legge n. 476/98 è quella di prevedere la possibilità di assistenza diretta alle coppie adottive da parte della Commissione per le adozioni internazionali; un'assistenza alternativa a quella degli enti autorizzati e da attivare solo nel caso in cui quest'ultimi per situazioni non riconducibili a loro responsabilità si trovino nell'impossibilità di essere operativi nei paesi stranieri. Il sistema attuale incentrato su una rigorosa divisione dei ruoli - l'Autorità centrale con funzioni essenzialmente di vigilanza e di indirizzo e gli enti autorizzati con funzioni di assistenza delle coppie - non prevede, infatti, alcun meccanismo per intervenire e superare le situazioni di non operatività degli enti autorizzati. Capita, quindi che per ragioni di carattere politico o anche solo burocratico gli enti autorizzati non possono lavorare e avviare alcuna procedura adottiva con inevitabile allungamento dei tempi di attesa per le coppie. Generalmente questa situazione si verifica a causa dei tempi lunghi che alcuni Paesi impiegano per rinnovare gli

accreditamenti. La situazione più emblematica è quella che attualmente abbiamo con la Federazione russa dove, ad oggi, nessuno degli oltre 10 enti autorizzati italiani è operativo perché il loro accreditamento non è stato ancora rinnovato, (per alcuni di essi è scaduto da più di 14 mesi) con la conseguente impossibilità di depositare i fascicoli delle coppie italiane alle competenti Autorità russe. La situazione è tanto più paradossale se si considera che in Russia sono moltissimi i minori in stato di abbandono e che la normativa di questo Paese consente l'adozione cosiddetta "indipendente", cioè senza la necessità dell'assistenza di un ente autorizzato. E' un limite, pertanto, tutto interno alla nostra normativa che deve essere superato confermando la scelta fatta dal legislatore del 1998, cioè quella della necessaria assistenza alle coppie da parte di un ente autorizzato che garantisca regolarità e trasparenza della procedura adottiva, ma prevedendo, al contempo, che l'istituzione, in questo caso l'Autorità Centrale, possa prendere direttamente in carico le coppie di aspiranti genitori adottivi e tenere i rapporti con le Autorità straniere laddove gli enti autorizzati non siano in condizioni di poterlo fare. In misura parziale questo meccanismo è stato già sperimentato dalla Commissione per le adozioni internazionali che ha preso in carico le coppie i cui fascicoli erano stati depositati dagli enti prima della scadenza del loro accreditamento e ha così potuto far concludere più di 100 procedure adottive. Non ritengo che sia tuttavia possibile - di qui la necessità di un'apposita previsione normativa - che l'Autorità centrale possa anche avviare la procedura adottiva in un paese straniero essendo questo un compito che la legge n. 476/98 concepisce come esclusivo dell'ente autorizzato.

Un attento esame dei dati statistici credo sia importante anche per fare chiarezza una volta per tutte su affermazioni, non supportate da alcun riscontro, che spesso vengono fatte nelle occasioni di confronto pubblico dedicate all'adozione internazionale; ad esempio, anche in alcuni interventi di questa mattina sono stati forniti numeri allarmanti, ma non ufficiali, che riferiscono di oltre 50.000 coppie italiane in attesa di concludere un'adozione internazionale. Il dato non è esatto. Alla Commissione per le adozioni internazionali risulta che le coppie che hanno conferito incarico ad un ente autorizzato, e quindi, effettivamente in attesa di adottare avendo avviata la relativa procedura, sono meno di 12.000. Non bisogna infatti, trascurare la circostanza che sono moltissime le coppie che pur in possesso di un decreto di idoneità scelgono poi o di non procedere oltre o di orientarsi soltanto verso l'adozione nazionale con la conseguente perdita di efficacia del decreto di idoneità all'adozione internazionale.

Altra affermazione ricorrente è quella circa i tempi dell'attesa; si afferma, infatti, che ogni procedura di adozione dura mediamente 4 anni, ricavando tale dato dalla semplicistica divisione del numero delle coppie in attesa (12.000) con quello del numero di adozioni (3000) che ogni anno mediamente si concludono. Come ricordavo all'inizio la geografia delle adozioni internazionali è molto articolata ed è, quindi, necessario evitare generalizzazioni che possono rivelarsi estremamente disorientanti per le coppie che intendono avviare una procedura di adozione internazionale. Effettivamente le attese più lunghe si verificano per le procedure di adozioni di minori che provengono da quei paesi dell'Est europeo che hanno visto negli ultimi anni situazioni di grande difficoltà e che hanno portato in alcuni casi a chiusure (Romania) o a drastiche diminuzioni del numero dei minori disponibili (Bulgaria, Bielorussia) o a situazioni di forte rallentamento riconducibili a riorganizzazioni interne (Ucraina, dove nel 2005 e nel 2006 le adozioni sono calate del 50 per cento) o a motivi burocratici (Federazione Russa). I lunghi tempi di attesa e le incertezze sulla conclusione

dell'*iter* adottivo si riferiscono esclusivamente alle procedure di adozioni in questi paesi anche se, ed è in il caso di sottolinearlo, molto dipende anche dall'effettiva capacità di accoglienza della coppia. I tempi più lunghi si registrano, infatti, per le adozioni di minori di età inferiore ai tre anni, senza problemi di salute e provenienti da paesi dell'Est europeo. Dai dati in possesso alla Commissione per le adozioni internazionali risulta invece che, esulando dalle situazioni di criticità sopra ricordate, il tempo medio di conclusione di una procedura adottiva è inferiore ai due anni con tempi al di sotto di un anno nel caso di adozioni di minori provenienti da paesi asiatici o africani, di minori non piccolissimi o coppie di fratelli.

La Commissione per le adozioni internazionali registra, inoltre, da un paio di anni, che gli enti autorizzati, nonostante siano più di 70 non riescono a dare risposta alle richieste delle coppie che spesso riferiscono di non riuscire neanche a conferire incarico. Questa situazione, se da un lato è comprensibile - in quanto gli enti autorizzati, valutando realisticamente le proprie capacità operative ritengono di non poter prendere in carico nuove coppie se non possono garantire loro la conclusione della procedura adottiva in tempi accettabili - d'altra parte evidenzia un ulteriore limite del sistema con conseguente danno immediato per le coppie che rischiano la perdita di efficacia del loro decreto di idoneità.

Anche in questo caso si potrebbe pensare ad un ruolo della Commissione per le adozioni internazionali alternativo e complementare a quello degli enti autorizzati in modo da venire incontro alle richieste delle coppie. Si potrebbe ipotizzare, per evitare la perdita del decreto di efficacia, un meccanismo di presa in carico delle coppie da parte della Commissione che successivamente le orienta verso quegli enti autorizzati che abbiano dato la loro disponibilità e che offrano realistiche prospettive di conclusione delle procedure.

Avviandomi alla conclusione, e riferendomi alla drammatica testimonianza che abbiamo ascoltato in mattinata sulle adozioni in Guatemala vorrei confermare che la situazione è effettivamente molto difficile e le Autorità di quel Paese ne sono ben consapevoli; infatti nel mese di settembre del 2005 alla sessione speciale della Convenzione de L'Aja erano presenti sia il Procuratore generale che il Ministro della giustizia guatemalteco che hanno chiesto un aiuto concreto al Segretariato generale e la collaborazione di tutti le nazioni che avevano firmato o ratificato la Convenzione de L'Aja. per contrastare il fenomeno delle adozioni illegali nel loro paese. Vorrei, tuttavia, precisare che l'Italia realizza solo 10-12 adozioni di minori guatemalteché ogni anno e che gli unici due enti italiani operativi in Guatemala sono enti estremamente seri e professionali gestiti da suore missionarie. La Commissione che vigila con estrema attenzione sulle procedure di adozione di minori provenienti dal Guatemala non ha mai riscontrato alcuna irregolarità e i costi della procedura - molto inferiori ai 30.000 euro riferiti nell'intervento di questa mattina - sono tutti documentati e si riferiscono esclusivamente ai servizi effettivamente resi dall'ente alla coppia adottiva.

Per concludere un'ultima considerazione: sono convinta che il rapporto tra gli attori di tutta la procedura adottiva e soprattutto tra Commissione ed enti autorizzati debba essere sempre più attivo e proficuo. Ho molto apprezzato che nel nuovo regolamento della Commissione per le adozioni internazionali sia stata prevista una periodicità di incontri con gli enti autorizzati, periodicità che ha caratterizzato anche il periodo della mia Presidenza. Gli incontri sono stati molto intensi con la costituzione di due tavoli periodici di consultazione per le strategie internazionali e per gli aspetti di gestione interna. La sensazione che ho è di un ritorno molto significativo. In particolare, in questi ultimi mesi stiamo sperimentando

un'attività sinergica con gli enti per quanto riguarda l'Ucraina, paese molto ambito dalle coppie italiane ma anche molto impegnativo. Devo riconoscere che gli enti hanno dato e stanno dando prova di grande responsabilità e di grande maturità su come affrontare con rigore e responsabilità la ripresa delle adozioni in Ucraina. Si è condivisa la scelta di fare "sistema" adottando un meccanismo di equa ripartizione tra tutti gli enti autorizzati del numero complessivo di adozioni che l'Ucraina ha fissato per il nostro Paese e con la previsione di precisi turni di deposito dei fascicoli in modo da evitare che alcuni enti realizzino un numero di adozioni superiore ad altri con conseguenti disparità tra le coppie in attesa. Si è ritenuto, infatti, che solo in questo modo, con un comportamento rigoroso ed uniforme anche nei confronti delle Autorità e degli operatori ucraini si possono isolare e ridurre prassi non propriamente regolari. I risultati non sono mancati: le procedure in Ucraina sono regolari, i tempi sono contenuti e le Autorità ucraine dimostrano grande apprezzamento per questa nuova forma di collaborazione. Ritengo che sia questa la via da seguire anche per altri paesi: Commissione ed enti allo stesso tavolo per individuare insieme come agire anche per quanto riguarda l'aspetto della cooperazione, isolando e contrastando atteggiamenti non solo formalmente ma soprattutto eticamente non corretti, in modo da operare nei paesi stranieri con un'unica metodologia che costituisca il "sistema Italia" e che possa, effettivamente, attuare la sussidiarietà dell'adozione internazionale e contribuire a creare le condizioni per un'autentica protezione dell'infanzia abbandonata.

Grazie per l'attenzione. (*Applausi*)

BORNACIN. Grazie dottoressa Capponi. Adesso darei la parola ai rappresentanti dei Coordinamenti degli enti interessati, cominciando da Anna Torre del CEA, alla quale chiederei di soffermarsi in particolare sugli strumenti di aiuto economico alle famiglie nella prospettiva della gratuità dell'adozione.

TORRE. Innanzitutto voglio ringraziare per questo incontro e per l'opportunità che viene data un po' a tutti di fare il resoconto dopo tanti anni di attività. Mi preme sottolineare che io rappresento un coordinamento di enti che nel totale raggruppa il 50 per cento delle adozioni in Italia, quindi le cose che sentiamo di dire sono abbastanza sostenute da un'attività proficua di questi anni. La giornata è stata piena di sollecitazioni, piena di tanti spunti, io ho preso appunti e so che non ho molto tempo per parlare, cercherò soltanto di focalizzare alcuni punti che sono stati per noi un po' "eclatanti".

La prima cosa che ho intenzione di dire è che abbiamo appreso che, finalmente, sarà pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il nuovo regolamento che noi tanto attendevamo, dico questo perché nella legge n. 476 del 1998, che poi ha cominciato a trovare applicazione solamente nel 2000, noi eravamo e siamo dei *partners* istituzionali, cioè le adozioni internazionali passano anche attraverso gli enti autorizzati quindi il legislatore ci ha dato un ruolo importante proprio per una competenza specifica che abbiamo rispetto ai paesi stranieri. Non c'è nessuno in Italia, nessuna istituzione pubblica che avrebbe potuto assolvere al ruolo che oggi è dell'ente autorizzato.

L'ente autorizzato opera tra tante difficoltà e assolve il suo ruolo mettendo in campo sia risorse finanziarie che risorse umane, per dare una risposta alle famiglie; lo fa con estrema difficoltà non aiutato assolutamente dalle istituzioni e non me ne voglia il Ministero degli

affari esteri se noi abbiamo una lamentela nei suoi confronti. Se la legge n. 476 ci ha dato un ruolo fondamentale noi auspicavamo di sedere nelle sedi istituzionali, ma si badi bene, lo dico alla dottoressa Corinaldesi, noi sappiamo che siamo i soggetti controllati, non volevamo sedere con i controllori, non lo auspicavamo nemmeno, ma almeno desideravamo avere nel regolamento la giusta considerazione, cioè sedere ai tavoli istituzionali quando si decidono accordi bilaterali, quando si fanno protocolli d'intesa con i paesi stranieri. Perché è vero che abbiamo siglato due protocolli d'intesa con la Bielorussia ma, mi consentano, visto che io lavoro in questo Paese, sono due "fallimenti", il primo e il secondo, e non approderanno da nessuna parte, ma in tutto questo non sono mai stati sentiti gli enti autorizzati. Si fanno missioni all'estero, si determinano delle cose, ma preventivamente l'ente non viene ascoltato. Penso che soprattutto sul secondo protocollo ci siano delle violazioni da parte dell'Italia per come è stato stilato anche rispetto alla Convenzione dell'Aja e non aggiungo altro.

Sono contenta quando la senatrice Serafini dice che bisogna sostenere la dimensione pubblica dell'adozione internazionale e quindi favorire il riconoscimento della funzione pubblica degli enti autorizzati, quello secondo noi è il primo passaggio obbligato da cui partire per discorsi più ampi come quello della gratuità dell'adozione. Se non si riconosce la funzione pubblica dell'ente autorizzato è inutile parlare di costi, perché se no parliamo soltanto di tariffa. Oggi c'è una gran confusione su questo tema dei costi, che è uno dei temi scottanti dell'adozione internazionale. Mi dispiace, credo che ci sia stato prima un lapsus della senatrice Serafini, quando ha detto che le adozioni sono finanziate, cioè, gli enti sono finanziati dalle coppie. Se passa questo concetto, passa anche quel concetto che noi aborriamo completamente: noi non vendiamo i bambini. I costi che le famiglie sostengono sono costi per servizi che noi rendiamo alle famiglie. L'ente per poter fare le adozioni non è sostenuto economicamente dalle istituzioni e, per mettere in campo risorse, professionalità, strutture, ha bisogno di risorse economiche che passano attraverso dei costi. Del resto c'è una direttiva del precedente Governo che approvava delle tabelle-costi, ci fu tutto un lavoro tra le istituzioni, la Commissione e gli enti, affinché si decidessero dei tetti; questi sono costi che le famiglie pagano perché gli enti sostengono questi costi per dare loro un supporto. Su questa questione dei costi c'è sempre una lamentela: "perché pagare l'ente per dei servizi che mi da?", ma se questo servizio alle famiglie non lo danno gli enti glielo dovrebbe dare il Governo quindi un costo ci sarebbe comunque. Anche l'adozione nazionale costa, i tribunali costano, i Servizi sociali costano, tuttavia la famiglia non paga e pensa che tutto è gratuito. Come quando si fa la richiesta contemporaneamente per l'adozione nazionale e per quella internazionale, finché niente costa le famiglie si dedicano. Noi avremmo delle proposte che sono in sintonia con il principio della centralità del minore; invece di essere le famiglie a pagare, visto che ci sono già dei fondi, c'è un fondo presso la Commissione per le adozioni internazionali che va a favore delle famiglie, c'è la possibilità per le famiglie di dedurre i costi attraverso la dichiarazione dei redditi, questi sono fondi che già lo Stato ha messo a disposizione, invece di erogarli alle famiglie potrebbe erogarli agli enti autorizzati. E' chiaro che l'ente autorizzato è consapevole, noi siamo i primi a dirlo, che deve alzare la qualità dei servizi, deve mettersi in grado di farsi verificare e del resto la Commissione tra i suoi punti ha quello di poter operare la vigilanza. Noi siamo a disposizione per essere vigilati, ma riteniamo sia importante, piuttosto che far pagare alle famiglie i servizi all'ente, che sia piuttosto lo Stato, visto che i soldi ci sono, a darli.

Per l'estero non ho soluzione, ma sui costi in Italia probabilmente questo è un punto importante affinché possa passare il messaggio che le adozioni sono gratuite almeno in Italia.

"Il sistema tiene" dice qualcuno, io non so come fa a tenere questo sistema quando noi guardiamo i numeri. Un mio collega tanto tempo fa disse che noi italiani sotto il profilo del rispetto della Convenzione dell'Aja dovremmo esser felici perché, quando i numeri delle adozioni calano, vuol dire che abbiamo fatto la giusta sussidiarietà e la giusta cooperazione all'estero. Invece mi pare che in questa sede e in altre sedi noi gioiamo se i numeri delle adozioni sono in crescita. Secondo noi sarebbe preferibile non usare questi temi semplicistici, propagandistici, perché ci sono veramente tante situazioni di cui dover tener conto. Consta anche a noi che il 50 per cento delle famiglie non sono idonee alle adozioni, ma non è una questione di genitorialità, è un altro discorso, è rispetto ai bambini che sono adottabili. E' vero che ci sono migliaia di bambini adottabili ma sono grandi, spesso malati, non c'è il bambino immaginario, quando una famiglia si avvicina all'adozione internazionale ha nell'immaginario di poter ottenere un bambino in un certo modo, ma deve fare i conti con altre realtà.

Noi abbiamo anche pensato di consorziarci, il nostro coordinamento già ne parla, stiamo studiando le proposte perché non è facile consorziarci, dobbiamo prima omogeneizzare, almeno noi del nostro coordinamento, le procedure, le metodologie lavorative e credo che, siccome i 23 enti del nostro coordinamento rappresentano tutta l'Italia, non c'è neanche bisogno di regionalizzazione perché per alcuni servizi noi tocchiamo tutte le regioni d'Italia e un consorzio con 23 organizzazioni penso possa anche rispondere alla logica assistenziale delle famiglie nella fase post-adoztiva. Non voglio rubare altro tempo perché penso che la tavola rotonda sia lunghissima e piena di altri interventi, semmai ci sarà del tempo vorrei fornire qualche ulteriore spunto. (*Applausi*)

BORNACIN. Ed ora la parola a Marco Griffini, del Coordinamento "Oltre l'adozione" sui temi della regionalizzazione delle procedure, l'azzeramento del sistema enti e la gratuità dell'adozione.

GRIFFINI. Siamo rimasti impressionati dalla relazione della presidente Serafini perché ha dimostrato, ancora una volta, di aver ascoltato le istanze della società civile. Nel corso del suo intervento mi ha colpito come tutti i punti sottoposti dal nostro Coordinamento nelle varie audizioni siano stati ripresi, alcuni in forma dubitativa altri in forma confermativa: siamo davvero soddisfatti di questa vostra "discesa in campo", come sta accadendo da tempo. Mi sento di affermare "continue così" perché oggi siete gli unici a farlo. Purtroppo siamo orfani di momenti di coordinamento da parte delle istituzioni.

L'Osservatorio per l'infanzia non si riunisce più, l'Osservatorio per la famiglia non si riunisce più: noi ci sentiamo orfani, virtuali o meno, ma siamo orfani. Mi sono un po' destabilizzato quando, visionando il programma, ho letto: "Rappresentanti degli enti autorizzati" e poi "Rappresentanti delle associazioni di famiglie adottive". Allora mi sono chiesto: "Io chi sono?" Sono e rappresento un movimento di famiglie adottive, la maggior parte degli enti autorizzati nascono e sono movimenti di famiglie adottive. Io rappresento le famiglie adottive, lotto per le famiglie adottive, lotto per i bambini abbandonati per cui non

vorrei che con il Regolamento in cui sono stati inseriti “famiglie” e “rappresentanti delle associazioni familiari”, si crei una dicotomia. Se qualcuno delle Associazioni di famiglie adottive va in Commissione e noi, che siamo famiglie adottive, non riuscissimo a entrarvi, prevedo problemi. Se, come indicato già dalla precedente legislatura, i rappresentanti di associazioni familiari sono solo le grandi Associazioni familiari - il Forum delle famiglie, i Genitori Democratici - nessuna questione, ma se si dovessero inserire Associazioni familiari in rappresentanza delle famiglie adottive allora non sarei d'accordo: io rappresento una famiglia adottiva, anche se poi ho creato un ente autorizzato, ma l'ente è una delle attività del movimento di famiglie adottive, come tante altre. La presidente Serafini ci aveva pregato di essere molto concreti, perché oggi devono uscire elementi per un atto di indirizzo, possibilmente non collegato a modifiche legislative.

Il documento che abbiamo presentato come coordinamento “Oltre l'adozione” è stato visto e molto utilizzato; di questo vi ringraziamo, perché se non altro abbiamo avuto l'impressione di non fare un lavoro inutile, abbiamo proposto delle cose molto concrete da attuare senza alcuna modifica legislativa.

Il problema grosso è che dobbiamo oggi eliminare il grande paradosso dell'accoglienza: migliaia di famiglie adottive e milioni di bambini abbandonati. L'adozione internazionale è la cosa più semplice che in teoria si potrebbe fare, che non costa niente, eppure è diventata la cosa più difficile, la chimera da raggiungere. Perché? Noi ci sentiamo interrogati su questo “perché”: secondo noi il sistema in Italia è fallito perché non è stato considerato il ruolo dell'ente autorizzato, tutto quel marchingegno che la legge n. 476 aveva imposto, quel famoso tavolo a quattro gambe - la Commissione, il tribunale dei minorenni, i Servizi sociali, gli enti autorizzati - che dovevano lavorare in armonia. Purtroppo tutto questo è fallito. I tribunali hanno fatto quello che hanno voluto, e sono nati i decreti vincolati che ancora oggi non siamo riusciti a sconfiggere e creano molti problemi all'estero: il giudice non capisce per quale motivo un giudice italiano debba dire ad un giudice brasiliano qual è il bambino da adottare, secondo lui. L'adozione internazionale è qualcosa di serio che viene fatta dai giudici stranieri e non dai giudici italiani e questo è stato un grosso problema con gli operatori, con i Servizi. Ancora oggi noi abbiamo difficoltà a causa di relazioni che giudichiamo assurde. Molte volte non riusciamo a gestire l'adozione per questi pezzi di carta, o a causa di operatori che purtroppo non sono professionali e non vogliono essere formati da noi enti autorizzati, gli unici esperti del sistema. Questo è il problema, cari amici della Commissione, chissà come mai nel sistema adozioni internazionali è successa una cosa inverosimile: non sono state utilizzate le esperienze sul campo. Il CIAI da 40 anni fa adozioni internazionali: ebbene, non sono stati mai interpellati, si è fatto tutto sopra le spalle degli esperti. Anche questo Regolamento non ha portato gli enti autorizzati a sedersi intorno a un tavolo come è stato fatto con la legge n. 476. E' un grosso problema che non si risolverà finché non verrà riconosciuto questo ruolo: la legge n. 476 ha dato all'ente autorizzato un enorme potere.

Come giustamente stamattina avete ribadito, a noi è stato dato una sorta di “potere di vita o di morte” sulla coppia adottiva, troppo potere, anche perché non c'è controllo. Io non ho avuto mai il piacere di vedere in 7 anni, dal 2000, da quando siamo stati autorizzati con la legge n. 476, nessuno della Commissione, delle Finanze: posso fare quello che voglio, è questo il grosso problema. Quindi abbiamo chiesto di azzerare tutto, di ripartire da zero, ma come? A livello nazionale, innanzitutto, entrando dentro alla Commissione con una nostra

rappresentanza, come ho avuto piacere di sentire poco fa dalla dottoressa Capponi. Ringrazio anche la dottoressa Cinzia Bernicchi, che sta facendo un grosso lavoro perché per la prima volta è stato creato un coordinamento per gestire le adozioni in Ucraina: con questo coordinamento abbiamo sconfitto il mercato delle adozioni internazionali, perché solamente per presentare un documento in Ucraina bisognava pagare 1800 euro. Ecco il colpo che abbiamo inferto al mercato: 1800 euro per 500 adozioni, tante quante ne faremo in Ucraina quest'anno. Questo è accaduto perché finalmente la Commissione ha accettato di collaborare con gli enti autorizzati.

Se noi entrassimo in Commissione quanto potremmo fare! Ad esempio, il coinvolgimento del Ministero degli affari esteri. Mi dispiace che ora non è presente l'amico ambasciatore Benedetti, però credo che tutti abbiano sentito l'inconsistenza del Ministero degli affari esteri, la tocchiamo con mano. Il Ministero degli affari esteri non è interessato alle adozioni internazionali: sappiamo come lavorano gli ambasciatori spagnoli, americani o inglesi. L'Italia è l'unico Paese europeo che non lavora con la Cina, l'unico Paese.

Quindi azzeramento significa che anche a livello regionale dobbiamo rielaborare i noti Protocolli operativi coordinati, i Poc, la grande scoperta della legge n. 476: la nostra proposta, come "Oltre l'adozione" è che noi enti autorizzati dobbiamo lavorare solamente nelle regioni dove abbiamo la sede: è ridicolo seguire una coppia della Sicilia se ho una sede a Torino, è ridicolo. Mi spiace ma la colpa è dei parlamentari che hanno costretto il dottor Fadiga alle dimissioni perché aveva sostenuto che l'adozione non doveva essere a livello regionale: più enti ci sono, più adozioni si fanno. Giustamente si è discusso se l'ente autorizzato è un ente che ha funzione pubblica. Personalmente ne sono convinto, sono convinto di assumermi rischi e responsabilità come ufficiale pubblico, ma purtroppo questo ruolo non viene riconosciuto.

Un altro problema. Sia la presidente Serafini che la collega Anna Torre hanno posto un quesito: l'ente autorizzato deve fare cooperazione? Sì, senz'altro: un ente autorizzato non può andare in un paese e fare solo adozione internazionale, perché questa deve essere inserita in un progetto di cooperazione internazionale. E' il caso del Nepal, della Cambogia: abbiamo bloccato le nostre adozioni in Nepal perché la mia assistente sociale, inserita in programmi di cooperazione internazionale, sta verificando chi sono questi bambini. E' andata a parlare con le loro mamme: bambini dichiarati adottabili mentre le madri erano convinte che questi bambini venissero in Italia per studiare per poi ritornar da loro. Questa è la realtà. Le adozioni in Cambogia: c'è una denuncia precisa del CIAI, avvengono così e sono centinaia.

Questa è la realtà, non possiamo fingere che non sia così, guai se l'ente autorizzato fosse solamente un'agenzia e chiudesse gli occhi davanti ad un problema. Se c'è un minore dichiarato adottabile, specialmente in questi Paesi che hanno ratificato la Convenzione dell'Aja, l'ente autorizzato deve farsi carico dal punto di vista etico se quel bambino è abbandonato o no. Come può farlo se non svolge un programma di cooperazione internazionale, se è sprovvisto di psicologi o assistenti sociali?

Vorrei concludere con la questione della gratuità delle adozioni internazionali. Abbiamo presentato un documento per il prossimo DPEF nel quale abbiamo chiesto di sanare due aspetti: non può esserci differenziazione sulla genitorialità adottiva. Perché io, genitore adottivo di un bambino straniero, mi devo sentire differente da uno che ha adottato in Italia o da chi ha figli naturali? A ben guardare il diritto di un bambino alla famiglia è l'unico diritto per cui bisogna pagare: è assurdo che si debba pagare per garantire ad un bambino il diritto

alla famiglia. Per cui conduciamo insieme questa battaglia: in fondo, 30 milioni di euro sono lo stipendio di 122 deputati.

Finisco con l'adozione europea: stiamo combattendo anche su questo fronte. Tuttavia il vicepresidente Frattini non ci ha dato speranze: finché non verrà modificato il trattato di Maastricht l'adozione non sarà un tema degli Stati, per cui abbiamo chiuso il nostro ufficio a Bruxelles in vista di tempi migliori. Kafala: perché l'Italia non riconosce un sistema di protezione dell'infanzia peraltro ratificato dalla Convenzione dell'Onu? Stiamo cercando di capire quante sono le famiglie marocchine in Italia con un bambino in Kafala in Marocco, senza poterlo portare in Italia a causa di un parere, che giudico assurdo, da parte dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui la Kafala non è un affido. Se la Kafala non è un affido, è comunque una tutela per l'infanzia. Non vorremmo, per far valere le nostre posizioni, essere costretti a fare scoppiare dei casi mediatici. Spesso in questo modo, tutto, magicamente, si risolve. (*Applausi*)

BORNACIN. Ascoltiamo adesso la dottoressa Anna Maria Colella, in rappresentanza dell'Agenzia adozioni internazionali della regione Piemonte, che vorrei si soffermasse sulle prospettive del servizio pubblico regionale per le adozioni internazionali nel contesto nazionale.

COLELLA. Innanzitutto ringrazio la Commissione parlamentare per l'infanzia per aver voluto organizzare un confronto così importante tra diversi soggetti sulle tematiche minorili più importanti ed attuali al fine di raccogliere spunti di riflessione.

Prima di approfondire alcune criticità rispetto all'adozione internazionale vorrei portare una riflessione su temi che sono stati finora affrontati nel dibattito da magistrati e da rappresentanti del privato sociale, in assenza però di rappresentanti di servizi pubblici. Credo vada sottolineata la necessità di operare, anzi di cominciare ad operare di nuovo per promuovere la tutela dell'infanzia, ripartendo dai compiti istituzionali e dalla necessità della collaborazione tra i soggetti istituzionali e quelli del privato sociale.

In particolare vorrei sottolineare l'importante impegno dei tanti operatori pubblici, sociali e sanitari, che pur tra tante difficoltà e ritardi legislativi, regolamentari, hanno trovato il modo di considerare le famiglie e le associazioni delle risorse per la diffusione di uno spirito di accoglienza attento alle difficoltà dei bambini, di collaborare con la magistratura minorile, con la scuola, e con tanti altri soggetti che operano a tutela dei minori. Vorrei inoltre sottolineare la necessità di approfondire, oltre ad istituti importanti quali quelli del superamento dell'istituzionalizzazione, dell'affidamento familiare, dei soggiorni dei minori stranieri, dell'adozione nazionale e internazionale, proposte concrete per migliorare il sistema attualmente regolato dalla legge n. 184/1983, così come modificato dalla legge n. 476/1998.

Ritengo, considerate le esperienze di alcune Regioni italiane che, in attuazione di tali leggi, hanno organizzato la propria amministrazione in modo da offrire dei servizi integrati nell'ambito delle adozioni (che vanno dall'informazione e preparazione delle coppie, alle indagini conoscitive da trasmettere al tribunale per i minorenni, al sostegno post adottivo), nonché alla luce della lentezza con le quali si compie anche la fase procedurale in Italia, come già discusso in dottrina da esperti giuristi, che anche nel nostro Paese si dovrebbe seguire la

strada della degiuridicizzazione, almeno relativamente alla fase di accertamento dei requisiti di idoneità della coppia aspirante all'adozione.

La tutela e la protezione primaria dei minori e della famiglia, in Italia, è assegnata al potere giudiziario, lasciando ai servizi sociali un ruolo subalterno rispetto agli organi giudiziari. Tale impostazione risale al passato. Con la legge n.328/2000 ai servizi sono stati attribuiti compiti di "valorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari".

Nel campo dell'adozione la subalternità dei Servizi al tribunale per i minorenni è ancora funzionalmente molto accentuata. Accanto al potere di segnalazione e di gestione delle misure decise, vi è un margine di autonomia dei servizi nella valutazione, mentre la decisione in ordine a tutte le principali questioni è sempre rimasta attribuita ai giudici. Credo sia necessario affrontare questi temi, insieme (sottolineo "insieme") alla magistratura minorile, perché i servizi possano in futuro assumersi la responsabilità della valutazione della capacità all'accoglienza.

Questo è un tema sicuramente non prioritario rispetto a tante esigenze, ma sul quale sarebbe opportuno avviare un serio confronto.

Ed ora alcuni spunti di riflessione sulle adozioni internazionali.

Dobbiamo purtroppo constatare come l'istituto dell'adozione venga visto ancora da tanti come una risposta al desiderio della coppia di formare una famiglia, anziché come risposta al bisogno di tutela dei bambini.

Emerge come debba avere carattere prioritario l'informazione dei candidati adottanti, prima della valutazione della loro attitudine, sulla realtà dei bambini adottabili.

Ciò comporta una formazione mirata dei servizi territoriali competenti per le attività istruttorie delle adozioni affinché prendano in carico le coppie aspiranti all'adozione internazionale considerando la realtà nei paesi stranieri.

Le difficoltà e le carenze segnalate dagli aspiranti genitori adottivi rispetto ai meccanismi lenti delle adozioni internazionali sono dovute solitamente alla scarsa informazione sulla realtà dell'adozione nei paesi di provenienza. E' indispensabile la vicinanza dell'ente autorizzato alle coppie che conferiscono l'incarico attraverso la messa a disposizione di strutture adeguate, dotate di personale specializzato e capaci di informare, sostenere e supportare la coppia durante tutto il percorso adottivo.

In questi anni si è verificata una proliferazione di enti, che ha comportato la presenza di molti enti italiani nello stesso paese straniero. Da qui l'esigenza della riduzione degli enti autorizzati, riaffermando la necessità che, ad operare nel settore, siano enti con strutture adeguate e con alti livelli di competenza e professionalità.

E' necessario che gli enti autorizzati realizzino progetti di cooperazione allo sviluppo che si concretizzino in azioni di larga portata, condivise e predisposte con i *partner* e i soggetti pubblici locali, e che non siano azioni sporadiche finalizzate al finanziamento dei singoli istituti che ospitano minori.

I progetti approvati dalla regione Piemonte per contrastare l'abbandono di minori tramite l'Agenzia sono serviti a garantire e a promuovere i diritti dell'infanzia a rischio soprattutto con la collaborazione di soggetti istituzionali locali, formando operatori sociali all'estero allo scopo di far sì che siano sempre più e maggiormente consapevoli nei propri ambiti di competenza (dalla presa in carico alle delicate fasi del ricongiungimento familiare o dell'affidamento familiare e dell'adozione).

In conclusione vorrei sottolineare la profonda soddisfazione per aver sviluppato in questi anni, come “primo servizio pubblico oltrefrontiera” rapporti di collaborazione con le istituzioni regionali locali in tema di cooperazione per promuovere i diritti dei bambini ad avere una famiglia nel loro paese.

Tale impegno è stato positivamente accolto in tutti i paesi stranieri dove opera questo ente.

Con soddisfazione possiamo dire di aver realizzato adozioni internazionali investendo sulla preparazione della coppia, sull’accompagnamento, su progetti specifici in collaborazione con i servizi territoriali per il sostegno post-adoztivo, ma promuovendo anche nei paesi d’origine la preparazione del bambino all’adozione.

Tanto è stato detto in questi mesi sui costi dell’adozione internazionale: come servizio pubblico abbiamo il dovere di sottolineare che in alcuni paesi diversi soggetti, impegnati nel settore delle adozioni internazionali in loco, considerano tale attività e tutti i servizi connessi, pur essendo ben consapevoli della necessità di dare una famiglia ad un bambino in stato di abbandono, come fonte di reddito al pari delle attività imprenditoriali e commerciali.

E’ su questo tema che va posta una riflessione, in particolare con gli altri paesi europei d’accoglienza, per proporre e definire regole condivise da tutti i soggetti coinvolti nel percorso adottivo, affinché i bambini adottabili possano essere accolti nelle nostre famiglie attraverso procedure e costi corrispondenti ai servizi effettivamente resi. *(Applausi)*

BORNACIN. Il signor Francesco Mennillo, per il Coordinamento "Famiglie adottanti in Bielorussia" ci parlerà più nello specifico della situazione delle adozioni in questo Paese. Prego.

MENNILLO. A nome del Coordinamento "Famiglie adottanti in Bielorussia", vorremmo prima di tutto ringraziare la presidente Serafini e gli onorevoli membri della Commissione parlamentare per l’infanzia per l’invito che ci è stato rivolto.

Oggi, in occasione di questo seminario di studio, desideriamo portare la nostra esperienza per invitare tutti i presenti ad uno spunto di riflessione di più ampio respiro.

La maggior parte di voi saprà come la nostra richiesta di adozione derivi da forme di soggiorno ed ospitalità di tipo solidaristico-umanitario verso i cosiddetti Bambini di Chernobyl. L’esperienza di solidarietà, in corso da ben 21 anni, denota quella capacità di apertura del popolo italiano, unica al mondo, nell’acceptare sfide umanitarie.

Riteniamo che l’esperienza dell’accoglienza possa contraddistinguersi per dei connotati estremamente positivi specialmente per il minore che, essendo la parte più debole, deve essere il soggetto di diritto da tutelare.

I progetti di risanamento in questi anni hanno permesso a circa 500.000 bambini bielorussi, russi ed ucraini, non solo di poter godere nel nostro Paese di un soggiorno di risanamento fisico/sanitario, ma anche di acquisire un’apertura ed una conoscenza di una cultura, uno stile di vita e specialmente un modo di vivere gli affetti diverso da quello della loro cultura di origine. E, soprattutto di farlo all’interno di un nucleo familiare.

Tutto ciò chiaramente ha coinvolto anche noi famiglie in un interscambio culturale consentendoci di entrare, attraverso questi bambini e ragazzi, in forte empatia con i loro paesi di origine.

Il tutto ha portato all'azione umanitaria più capillare ed estesa in termini temporali a cui si sia assistito dal dopoguerra ad oggi.

Dopo questa breve premessa, intendiamo esporre il nostro punto di vista sui temi dell'affido internazionale e dell'adozione internazionale.

Pur concordando sul fatto che l'accoglienza di un minore istituzionalizzato presenti certamente delle problematiche diverse da quelle di un bambino con alle spalle una famiglia, riteniamo che sia proprio l'ambiente familiare e non quello di un istituto a dover costituire il punto di partenza di un nuovo e significativo percorso educativo.

Esso sarà infatti teso ad avviare e continuare nel tempo quel risanamento non solo fisico, ma anche psicologico per questi minori.

Riteniamo dunque corretto, avvalorando tale tesi, di incentrare l'analisi sul minore e non unicamente sulla famiglia ospitante.

I minori provenienti da istituto hanno avuto un trascorso che li ha portati ad essere abbandonati dalla famiglia naturale e ad aver perso l'amore, l'affetto e il calore familiari: elementi sostanziali ed imprescindibili per la crescita di un sano individuo.

Risulta infatti scientificamente provato come un essere umano privo di affetti presenti spesso forti ritardi nella crescita, di solito difficilmente recuperabili, e di come maturi un profondo senso di inadeguatezza, comune a tutti i bambini e ragazzi istituzionalizzati.

Di conseguenza, l'istituzionalizzazione di minori in orfanotrofi, istituti, case-famiglia rappresenta solo un cattivo surrogato di quello che è e dovrebbe essere l'ambiente familiare reale.

La casa-famiglia, l'istituto dovrebbero essere esclusivamente degli ambienti di prima accoglienza e non dei luoghi in cui il minore viene parcheggiato fino alla maggiore età, momento in cui ne uscirà, obbligatoriamente, ma con un futuro incerto e con scarse possibilità di miglioramento della propria vita.

La famiglia, in quanto tale, ha quella "pozione magica", non surrogabile da altri soggetti, che consente la costruzione di un individuo ben dotato di autostima e della volontà e consapevolezza di non voler subire la vita passivamente. Con miglioramenti tangibili a livello di profitto scolastico e di maggiore consapevolezza ed attenzione al mondo circostante. Questo benefico effetto, nel caso dei soggiorni solidaristici, permane efficacemente anche al momento del distacco e al ritorno nel proprio paese di origine.

Le eventuali difficoltà derivate dall'inevitabile distacco al termine del soggiorno solidaristico, sono infatti ampiamente bilanciate da quella forza infusa dalla famiglia nel superare il difficile evento e a pensare che l'addio sia in realtà un semplice "arrivederci". Con il trascorrere degli anni anche questi problemi diventano meno importanti sia per la crescita e la maturità acquisita dal minore sia per il consolidamento, anche a distanza, del rapporto con la famiglia ospitante.

Non ci risultano studi che possano confortarci in questa tesi, come del resto non è nemmeno dimostrata l'opinione contraria relativa all'insorgere di un danno nel minore. È l'esperienza di più di 20 anni che avvalorano il risanamento dei minori, riconosciuto anche dagli stessi operatori bielorusi del settore.

Al momento, il risanamento all'estero è l'unica forma, alternativa al progetto Humus di Legambiente, che garantisca un abbattimento degli isotopi radioattivi nel sangue.

Di certo dei miglioramenti nell'attività dell'accoglienza risulterebbero quanto mai auspicabili come quello, ad esempio, di una maggiore preparazione delle famiglie all'interculturalità. Potrebbe infatti essere altamente costruttivo effettuare degli incontri preliminari con un mediatore culturale per avvicinare le famiglie accoglienti ad una realtà, cultura e tradizioni diverse dalla nostra.

Questo nostro intervento ha anche l'obiettivo di evidenziare con massima forza e chiarezza, come non tutte le accoglienze di un minore istituzionalizzato si concretizzano in un'adozione; solo infatti una frazione marginale delle famiglie accoglienti si propone per l'avvio di un *iter* adottivo. Anche qui la risposta la si può trovare considerando la volontà del soggetto più debole. Le adozioni che provengono dall'accoglienza, nascono infatti principalmente da una forte, sincera e consapevole richiesta del minore.

Un'adozione di questo tipo non potrà, né dovrà essere assolutamente confusa con un'adozione internazionale di tipo tradizionale, basata su di un processo "asettico" ed indirizzata per lo più a bambini di una fascia di età inferiore.

Riteniamo pertanto che l'esperienza dell'accoglienza possa essere configurabile come viatico ad un percorso di affidamento internazionale e/o ad una forma di adozione internazionale nominativa.

Tutto ciò al fine di ridurre quanto più possibile il fenomeno di un'estenuante attesa dei ragazzi in istituto fino al raggiungimento della maggiore età e consentire a quei minori non "idonei" per un'adozione internazionale, perché troppo grandi o malati, di poter avere una famiglia affidataria o adottante.

Di fatto, tale esperienza potrebbe effettivamente consentire anche ad un numero maggiore di bambini di giungere all'adozione o comunque di sperimentare l'esperienza fondamentale della vita in una famiglia.

Sempre in merito all'esperienza dell'accoglienza, riteniamo, senza ombra di dubbio, di poter escludere dei fenomeni di induzione all'abbandono, poiché i minori dichiarati adottabili in Bielorussia sono per lo più orfani sociali.

Tale situazione deriva da aspetti culturali comuni ai paesi dell'*ex* blocco sovietico in cui è fortemente relativizzato il legame genitore-figlio. In tali Stati un individuo è infatti ritenuto prima di tutto una persona di cui lo Stato si prenderà cura. Tale ideologia determina l'annullamento nei genitori di quel senso di colpa derivante dall'aver abbandonato un figlio con conseguente dilagare della piaga dell'abbandono, purtroppo anche accompagnata dal diffuso fenomeno dell'alcolismo.

Del resto, anche Madre Teresa di Calcutta invitava le famiglie indiane che volevano disfarsi della seconda o terzogenita, a lasciarla presso una delle loro strutture piuttosto che ucciderla.

In questo modo non sarebbero potute essere tacciate di istigazione all'abbandono. In questo modo anche le stesse suore di questo ordine religioso avrebbero agevolato il più possibile l'adozione di questi minori con delle famiglie anche straniere.

Purtroppo il caso della Romania e le strette relazioni del consigliere Nicholson con associazioni di pseudo-beneficenza, hanno dimostrato come gli interventi *in loco* dovrebbero essere volti a tutelare effettivamente il minore e non a finanziare strutture volte al soggiorno del minore in istituto fino al raggiungimento della maggiore età.

Nel rispetto del principio di sussidiarietà, legalmente sancito dalla Convenzione dell'Aja, tali strutture dovrebbero preoccuparsi di individuare nel più breve tempo possibile una famiglia per ciascun bambino, senza colore di nazionalità.

Chi dei convenuti si sente di dire che è giusto abbandonare di nuovo un bambino di otto o dieci anni che vive in orfanotrofio da quattro o cinque anni, che non ha avuto alcuna possibilità di trovare una nuova famiglia nell'ambito del suo Paese e che comincia a comprendere che mai ne troverà più una?

Qual è la colpa di quel bambino: aver conosciuto la sua vera unica e purtroppo, ancora potenziale, famiglia prima di un atto ufficiale? Per questa colpa dovrà essere condannato a rimanere per sempre in orfanotrofio?

È questo che si vuole per lui?

Vi invitiamo perciò a riflettere su questi vitali interrogativi, affinché insieme si possa trovare il prima possibile una soluzione positiva riguardo al futuro di questi ragazzi, che consideriamo come veri e propri figli a tutti gli effetti e per i quali rappresentiamo la loro famiglia di riferimento.

Vi ringraziamo per l'attenzione prestata. (*Applausi*)

BORNACIN. Per gli ultimi interventi di questa giornata, cedo volentieri la parola a Mirabella Arisi, che ci parlerà della sua storia, e poi ad Alberto Gusmeroli, al quale chiedo di raccontare l'esperienza delle famiglie riunite nell'Associazione "Bambini sotto la neve".

ARISI. Buongiorno a tutti. Grazie per l'invito e per il tempo che dedicate ad ascoltarmi.

Io ho partecipato già a diversi incontri e devo dire che ne sono veramente felice perché comunque, attraverso la mia voce, spero di far sentire la voce di tanti altri bambini che purtroppo non hanno avuto la mia fortuna. Mi chiamo Mirabella Arisi, ho venti anni, sono stata adottata sette anni fa e porto la mia storia perché vorrei sensibilizzarvi a capire, attraverso le mie parole, i bambini che purtroppo non hanno una famiglia e non hanno l'affetto e l'amore che io in questo momento ho e anche mia sorella.

La vita negli orfanotrofi è difficile, penso che potete immaginarla, però è difficile spiegarla. Chi la vive, chi l'ha vissuta sulla propria pelle è più forte, infatti io mi porto una cicatrice che sarà difficile guarire perché comunque gli anni che ho vissuto nell'orfanotrofio sono gli anni che sì mi hanno aiutato a maturare però anche mi hanno ferito perché nell'età dell'adolescenza, come avete detto anche voi prima, è fondamentale avere delle persone che ti sostengono che ti danno affetto e amore e la sicurezza che purtroppo in un orfanotrofio è difficile avere. Ed ecco perché io ho questo grandissimo coraggio e sono fiera di me stessa, questo mi ha aiutato a maturare certe cose, a farmi forza per poter aiutare anche gli altri bambini che purtroppo, come ho detto prima, non hanno avuto la mia fortuna. Sono ritornata in Romania, quest'anno per le vacanze di Pasqua; ho voluto vedere come era la situazione e devo dire che è peggio di prima, nel senso che ho incontrato le bambine che io 7 anni fa avevo lasciato, le ho lasciate che erano piccolissime adesso sono grandissime alcune hanno addirittura un figlio o due, e hanno la mia età, 20 anni con un figlio. Vivono magari nella casa della nonna oppure con i fratelli, con gli zii, in alcuni casi in una situazione molto critica ed ecco perché io continuo a sottolineare che è necessario assicurare anche a questi bambini una vita felice. Noi continuiamo a parlare però i bambini nel frattempo stanno là. Incontri,

incontri, incontri, proposte, però chi ci rimette sono i bambini perché passa un anno, ne passano due, ne passano 10 e purtroppo rimangono per le strade come alcune mie amiche.

Io spero che con questo mio intervento si riesca veramente a fare qualcosa per questi bimbi, tra l'altro ci sono ragazzi che hanno anche 14, 16, 18 anni che spesso non vengono considerati addirittura non li si guarda neanche in faccia.

Queste sono le mie parole e spero che davvero si possa riuscire a fare qualcosa per i bambini. Io non mollerò mai.

Grazie, spero in voi. (*Applausi*)

GUSMEROLI. Ringrazio le persone che ci hanno dato una mano come comitato che sono la *ex* presidente della Commissione parlamentare per l'infanzia, la senatrice Burani Procaccini, e una persona che personalmente mi dispiace non sia più presente nel mondo delle adozioni e che ha una grande esperienza che sarebbe il caso che qualcuno utilizzi che è l'onorevole Marida Bolognesi.

Ringrazio la presidente Serafini che ci ha invitati e che sicuramente ha fatto, insieme a tutta la Commissione, una cosa molto utile mettendo assieme tutte le persone perché quello che si registra nell'adozione è che spesso c'è incomunicabilità.

Ringrazio anche la presidente della Commissione adozioni internazionali che ha sostenuto le nostre 23 coppie che sono diventate l'inizio di un sistema che, da quello che ci ha detto lei stessa alla Conferenza di Firenze, ha portato 250 coppie ad essere prese in carico dalla CAI.

Ecco perché, tra le proposte che ci sentiamo di dover fare, sicuramente la prima è il rafforzamento dei poteri della CAI, perché la CAI ha dato prova, prendendo in carico 250 adozioni e facendone un centinaio ad oggi, che in certe fasi dell'*iter* adottivo è possibile risolvere i problemi. Una legge sicuramente è lo strumento più utile per dare più poteri alla CAI e però bisogna darle anche risorse economiche.

Noi ci siamo trovati nella condizione di non avere più l'ente, ci siamo dovuti organizzare come genitori e quello che faceva prima l'ente lo facevamo noi e siamo poi diventati tutti amici, stiamo cercando di sviluppare progetti di cooperazione in quei posti perché comunque in quei posti dove abbiamo adottato abbiamo lasciato il cuore e vogliamo che crescano quindi non ci consideriamo dei genitori che hanno fatto qualcosa di male come a volte si crede. Noi vogliamo creare qualcosa anche in quei paesi. Però si devono dare maggiori risorse alla CAI, che ha delle potenzialità enormi.

Quindi questo secondo me è il primo aspetto di una qualsiasi legge che deve essere presa in considerazione. Chiaramente le maggiori risorse dovrebbero essere anche destinate ad un maggiore controllo degli enti e anche ad una maggiore collaborazione con gli enti. Sicuramente questi seminari sono utili a creare anche una sensibilità, a conoscersi, a parlarsi, cosa che peraltro avviene raramente.

Ci fa piacere che la presidente Serafini nel suo intervento introduttivo abbia ripreso la nostra proposta di un registro delle esperienze. Il registro delle esperienze perché? Perché noi viviamo come genitori adottivi in realtà pazzesche, c'è gente che resta in Africa per settimane, io ho vissuto in Siberia a meno 40 gradi, tutte queste esperienze si perdono, le famiglie tornano a casa e poi se ne perde traccia. Ecco il registro delle esperienze è utilissimo perché queste esperienze sono fonte di aiuto per gli enti, per la CAI, per tutte le persone che partecipano al mondo delle adozioni per fare qualcosa in quei Paesi. Noi proponiamo anche

una maggiore trasparenza degli enti; per esempio cogliamo con un certo favore il fatto che CIFA e AiBi pubblichino sul sito *Internet* le adozioni fatte anche in tempo reale nei diversi paesi e questo forse andrebbe esteso a tutti gli enti perché maggiore trasparenza favorirebbe anche la tranquillità delle coppie, perché spesso le coppie sono abbandonate a loro stesse. Questa è una cosa che potrebbero fare tutti da domani, non c'è bisogno di una nuova legge.

Nelle liste d'attesa degli enti una corsia preferenziale sarebbe auspicabile per chi è desideroso di adottare bambini grandi e bambini portatori di difficoltà; io non ci vedo niente di male al tetto dei 45 anni: nel nostro comitato c'è un genitore di 60 anni che ha adottato un bambino di 9 e dopo un anno il bambino era il più felice di questa terra; cosa c'è di male, l'importante è che un genitore di 45 anni non auspichi di adottare un bambino di uno, di due di tre anni, ma se ne adotta uno di 12 per me quel bambino ha un'ultima *chance*. Ricordo una relazione di "SOS bambini" che diceva che solo il 10 per cento dei bambini che escono a 18 anni dagli orfanotrofi ha una vita normale. Inoltre favorirei il consorzio tra gli enti, se tutti gli enti piccoli che fanno pochissime adozioni si mettessero assieme risparmierebbero sui costi.

Sempre tra le proposte che dovrebbero essere prese in considerazione, c'è il discorso del post-adozione che secondo noi dovrebbe essere sostenuto e regolato. Si dovrebbe prevedere quasi un obbligo ad effettuare un percorso di post-adozione fatto di corsi di mutuo aiuto, di confronti dell'esperienze, perché adesso le coppie dopo l'adozione sono abbandonate a loro stesse, alla loro sensibilità individuale, ma ciò non va bene. Il percorso post-adottivo sicuramente consentirebbe di ridurre quello che viene chiamato il fallimento adottivo, che dovremmo chiamare più propriamente fallimento genitoriale.

In ultimo, sull'adozione nazionale brevissimamente io chiederei ai giudici maggiore coraggio nel senso che bisogna un po' sostenere la famiglia d'origine, aiutarla quando è possibile, ma evitare l'accanimento terapeutico, se molti bambini sono ancora negli orfanotrofi o negli istituti o nelle case-famiglia è perché c'è un accanimento terapeutico e perché i giudici spesso non hanno sufficiente coraggio. In questo l'adozione mite, l'adozione aperta possono essere strumenti in più, quando i giudici non se la sentono di sostenere l'adozione a rischio giuridico per motivazioni che non conosco sinceramente perché io privilegierei quel tipo di approccio, però l'adozione mite, l'adozione aperta possono essere degli utili strumenti.

Grazie. (*Applausi*)

8 ottobre 2007

Tavola rotonda sull'affidamento familiare e sull'accoglienza dei minori in strutture

Coordinatore:

Luigi Cancrini, *Vice presidente della Commissione parlamentare per l'infanzia*

Interventi:

Adriana Ciampa

Dirigente Divisione III - Politiche per l'infanzia e l'adolescenza del Ministero della solidarietà sociale

Salvatore Me

Direzione regionale dei Servizi sociali – Servizio famiglia della Regione Veneto

Ermenegildo Ciccotti

Istituto degli Innocenti

Daniela Cremasco

Assistente sociale e docente universitaria

Liana Burlando

Rappresentante del Coordinamento nazionale affidi

Liviana Marelli

Rappresentante del Coordinamento nazionale comunità di accoglienza (CNCA)

Testimonianze di affidamento familiare e di accoglienza in strutture:

- Valter Martini, *rappresentante della Comunità Papa Giovanni XXIII*
- Luigi Ferraro, *presidente della Fondazione "Giuseppe Ferraro Onlus"*
- Donata Nova Micucci, *presidente dell'Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie (ANFAA)*
- Francesco Milanese, *pubblico Tutore dei minori della Regione Friuli-Venezia Giulia*
- Carla Forcolin, *presidente dell'Associazione "La Gabbianella ed altri animali"*
- Franca Dente, *Vice presidente dell'Ordine nazionale degli assistenti sociali*

CANCRINI. Benvenuti a tutti. La prima persona a cui do la parola è la dottoressa Adriana Ciampa, dirigente della Divisione per le politiche dell'infanzia e dell'adolescenza del Ministero della solidarietà sociale, alla quale chiedo di approfondire il tema della chiusura degli istituti e dei requisiti minimi delle nuove strutture di accoglienza. E' un punto su cui

dalla Commissione erano arrivati *input* molto precisi vediamo adesso cosa, in rappresentanza del suo Ministero, la dottoressa Ciampa ci dice.

CIAMPA. È passato quasi da un anno il 31 dicembre 2006 e il percorso per la chiusura degli “istituti” è stato completato in quasi tutte le Regioni d’Italia. Almeno sulla carta.

Per comprendere il motivo per il quale il legislatore si è espresso in maniera così netta sugli istituti di accoglienza per minori è d’obbligo un passo indietro.

Il processo di deistituzionalizzazione in Italia comincia durante gli anni Sessanta a seguito sia delle ricerche sugli effetti negativi prodotti sul bambino per lungo tempo istituzionalizzato, sia di quelle sugli effetti dell’assenza della figura materna durante il processo di sviluppo della sua personalità.

Già nel 1967, con la legge n. 431 sull’adozione speciale o legittimante, si afferma l’idea che il bambino ha bisogno di crescere all’interno di un contesto familiare stabile e, di conseguenza, prende piede la cultura d’aiuto che privilegia il sostegno alle famiglie d’origine con diverse forme: procurare a una famiglia un contributo economico o un alloggio o ancora un lavoro, quando il problema familiare è di tipo economico; fornire un sostegno continuo psicologico o pedagogico; attivare un affidamento parziale del minore in una famiglia oppure all’interno di una struttura per qualche ora durante la giornata se la famiglia ha un bisogno di natura specifica; oppure, ancora, fornire assistenza a domicilio se il bisogno è organizzativo e gestionale o dovuto a eventi imprevisti (lutto, malattia o altro); collocare il minore all’interno di una famiglia affidataria pronta a sviluppare azioni concrete di aiuto senza allontanare il minore dal proprio ambiente di vita, anche quando proviene da una famiglia multiproblematica ma ancora in grado di occuparsene.

La legge n. 184 del 4 maggio 1983 rafforza “il diritto” del bambino a vivere nella propria famiglia e l’inserimento in un’altra famiglia come intervento primario quando si ritiene di doverlo allontanare dalla sua, temporaneamente non idonea ad allevarlo.

Il ricovero in istituto viene, invece, considerato un intervento “di ripiego”, perché negli istituti tradizionali i bambini mangiano, studiano e stanno al caldo, ma gli manca il “di più”, gli manca il rapporto affettivo con le persone all’interno della struttura e il rapporto di apertura all’esterno indispensabili per farli crescere e consentire loro di esprimere al massimo le proprie potenzialità.

Con l’affidamento familiare la legge ha inteso da un lato procurare una sistemazione temporanea al minore, dall’altro sviluppare una strategia destinata a sostenere il minore in difficoltà e a fornire alla famiglia d’origine gli strumenti necessari per il recupero della propria funzione genitoriale. L’affidamento familiare può essere inteso come una “duplice collocazione”: quella del bambino, che appartiene per un certo periodo contemporaneamente a due nuclei familiari; quella della sua famiglia d’origine attraverso il supporto dei servizi sociali.

Ove l’inidoneità della famiglia d’origine non sia temporanea, il legislatore prevede il ricorso all’adozione.

A metà tra adozione e affidamento si collocano una serie di sperimentazioni e di soluzioni flessibili per tutti quei casi in cui la rottura del legame affettivo con la famiglia di origine potrebbe arrecare un trauma al bambino, ma allo stesso tempo non si sono verificate le condizioni per il rientro.

Per esempio l'adozione mite e l'adozione aperta.

Con queste espressioni s'intende far riferimento a una delle quattro ipotesi dell'adozione in casi particolari disciplinate dall'articolo 44 della legge 184/1983, quella cui si fa riferimento alla lettera *d*), che si propone come una soluzione efficace al cd. "semiabbandono permanente".

Allo stato attuale è in corso una sperimentazione dell'"adozione mite", autorizzata dal Consiglio superiore della magistratura presso il tribunale per i minorenni di Bari, dove nel periodo giugno 2003-gennaio 2005 si sono realizzate per effetto di tale sperimentazione 112 deistituzionalizzazioni, 43 affidamenti familiari, 33 rientri in famiglia e 36 adozioni *ex* articolo 44 lett. *d*).

Grazie dunque a queste strategie orientate su tre livelli - quella del recupero della famiglia d'origine, quella dell'adozione e quella dell'affidamento familiare - l'Italia è arrivata a ridurre in modo considerevole il numero dei minori collocati in istituto: dai circa 200 mila minori ricoverati negli anni Settanta ai 14.945 della rilevazione, al 30 giugno 1998, del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, agli 801 al 31 dicembre 2005.

Laddove la famiglia, d'origine, affidataria o adottiva, non sia la risposta, se ne mutua il modello per rendere disponibile un'ulteriore soluzione: le comunità di accoglienza di tipo familiare.

Le modifiche alla legge 184/1983 apportate dalla legge 149/2001 pongono maggiormente in luce le potenzialità dell'affidamento familiare, letto come espressione della solidarietà e come strumento con una valenza preventiva e terapeutica per il bambino.

Questa legge riafferma il principio generale del diritto di ogni minore a crescere all'interno della propria famiglia, ma agganciandolo ad un altro principio: lo stato d'indigenza della famiglia d'origine non può rappresentare un ostacolo al diritto del minore a restare al suo interno.

E sulla base del dettato dell'articolo 3 della Costituzione, che prevede che "è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana (...)", stabilisce che "lo Stato, le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, sostengono, con idonei interventi, nel rispetto della loro autonomia e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, i nuclei familiari a rischio, al fine di prevenire l'abbandono e di consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia".

La legge, inoltre, introduce una gerarchia tra gli interventi possibili: in primo luogo l'intervento di aiuto e sostegno alla famiglia d'origine, in secondo luogo l'adozione, nei casi di inidoneità permanente dei genitori, o l'affidamento familiare, nei casi d'inadeguatezza temporanea dei genitori o della famiglia allargata, a un'altra famiglia o a una persona singola, in grado di assicurargli il mantenimento, l'istruzione e le relazioni affettive di cui ha bisogno; in terzo luogo, quando ciò non sia possibile, l'affidamento del minore all'interno di una comunità a carattere familiare e, solo in ultima istanza, in istituto di assistenza pubblico o privato situato nel luogo più vicino a quello di residenza della famiglia d'origine.

Ad ogni modo "il ricovero in istituto deve essere superato entro il 31 dicembre 2006 mediante affidamento ad una famiglia e, ove ciò non sia possibile, mediante inserimento in

comunità di tipo familiare caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia”.

Siamo tornati così al punto di partenza.

Quanti sono oggi i bambini ancora in istituto? O forse dovremmo chiederci quanti sono oggi i bambini fuori da una famiglia?

A queste domande dà una risposta, ancora non definitiva, il costante monitoraggio sui minori fuori dalla famiglia d’origine realizzato dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza con il coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome, che, al 31 dicembre 2005, registra circa 13.000 affidamenti familiari, 14.000 collocamenti in comunità e, al 31 maggio 2007, 130 minori ancora in istituto.

Si ritiene interessante fornire un ulteriore elemento di dettaglio sui dati cui si è fatto cenno poc’anzi.

Con riferimento all’affidamento familiare, dal confronto con la rilevazione del 1999 realizzata dallo stesso Centro nazionale si passa dai 10.200 (al 30 giugno 1999) ai 12.845 casi di affidamenti in corso dell’ultima rilevazione (31 dicembre 2005) con un incremento del 26% nel corso dell’ultimo quinquennio.

La distribuzione territoriale, letta attraverso i tassi calcolati sulla popolazione di riferimento di 0-17 anni, evidenzia progressi in molte realtà regionali sebbene l’affidamento familiare risulti più praticato nelle regioni del Centro e del Nord piuttosto che nelle regioni del Sud.

Tavola 1 - Affidamenti familiari per Regione e Province autonome (all. n. 1)

I dati del monitoraggio sull’accoglienza dei bambini nei servizi residenziali evidenziano in Italia un tasso di accoglienza di poco più di 1 bambino ogni mille residenti.

Questo dato segna un *trend* di sostanziale stabilità della presenza di bambini nei servizi residenziali con una positiva preferenza in molte Regioni/Province autonome, soprattutto a seguito del dettato della legge 149/01, verso le comunità di tipo familiare, che produce di conseguenza un miglioramento sensibile della “qualità” dell’accoglienza.

Tavola 2 - Servizi residenziali che accolgono minori e minori accolti per Regione e Provincia autonoma (all. n. 2)

Infine il dato sugli istituti di accoglienza per minori, e cioè quelle strutture socioeducative residenziali di tipo assistenziale di grosse dimensioni che accolgono un alto numero di bambini e adolescenti: il monitoraggio del 31 maggio 2007 evidenzia una sensibile diminuzione delle strutture e un conseguente calo dei minori accolti.

Molte strutture hanno completato il processo di riconversione ed altre non hanno più minori accolti. Le strutture aperte passano a 20 di cui 15 in fase di riconversione, con 137 minori accolti:

Tavola 3 - Istituti per minori per Regione e Provincia autonoma (all. n. 3)

Purtroppo il dato sui minori in istituto è uno dei dati meno certi e definitivi: si modifica ogni settimana anche con scostamenti di notevole entità.

Il dato certo, anche a seguito di una ulteriore rilevazione delle stesse Regioni e Province autonome, è che i bambini e gli adolescenti fuori da una famiglia sono circa 15.000, collocati tra istituti e comunità.

Molti interrogativi restano ancora privi di una risposta univoca: la differenza tra i numeri delle Regioni del Nord e quelle del Sud; la perdurante difficoltà nel ricorrere all'affidamento familiare, soprattutto a causa della indisponibilità di famiglie affidatarie e di strumenti di sostegno all'affidamento; il pericolo che la "riconversione" degli istituti sia un'operazione di forma; il numero di allontanamenti dalla propria famiglia d'origine per problemi di tipo economico; il dato che la maggior parte dei bambini fuori dalla propria famiglia non siano adottabili, anche se "di fatto" in stato di abbandono; il dato che la maggior parte dei bambini adottabili siano affetti da una qualche patologia o disabilità, o siano già nell'età "ribelle" - la preadolescenza e l'adolescenza - o addirittura già interessati da episodi di devianza precoce; il fenomeno dei fallimenti adottivi; probabilmente la carenza di una programmazione nazionale, ostacolata e di fatto inibita dalla nuova ripartizione costituzionale delle competenze in materia di politica sociale.

Tutte perplessità confermate nella recente Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 149 del 2001, che segnala come alcune delle opportunità offerte dalla legge siano a rischio di inattuazione.

Come le funzioni di vigilanza affidate al Procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni sui minori collocati in istituto o in comunità e la banca dati dei minori dichiarati adottabili istituita, ai sensi dell'articolo 40 della legge 149/01, presso il Ministero della giustizia ma per le quali si sta ancora lavorando alla realizzazione del prototipo.

I Ministeri della giustizia e della solidarietà sociale, in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e le Regioni, stanno lavorando alla nuova relazione sullo stato di attuazione della legge con la volontà comune che la relazione possa essere uno strumento efficace di approfondimento sui temi e gli strumenti della legge. Tra i *focus* infatti, si segnalano:

- Il sistema integrato dell'accoglienza: le linee guida sull'affidamento familiare, gli *standard* attuali dell'accoglienza, integrazione istituzionale e *partnership*;
- l'ingresso e l'uscita dal sistema dell'accoglienza: percorsi verso l'autonomia o verso l'assistenza?
- la formazione delle risorse "accoglienti";
- la vigilanza;
- i minori stranieri non accompagnati;

Un altro piccolo traguardo raggiunto nella collaborazione con le Regioni è l'accordo su di un *set* minimo di indicatori sulla cui base poter garantire l'impegno di una rilevazione puntuale (in termini di *stock* e non di flusso) al 31 dicembre di ogni anno dei minori presenti nei servizi residenziali per minori.

In questo *set* minimo sono stati individuati tra gli indicatori:

- La tipologia dei servizi secondo le 4 categorie di seguito indicate (comunità di tipo familiare con coppia residente, struttura socio - educativa e di pronta accoglienza, gruppi appartamento e di accompagnamento all'autonomia, comunità madri con bambino);
- l'età secondo sei classi (0-2, 3-5, 6-10, 11-14, 15-17, 18-21);
- il genere
- la provenienza (Regione o fuori Regione)
- i minori stranieri di cui vengono individuati i minori stranieri non accompagnati.

Infine il Ministero della solidarietà sociale è impegnato in un progetto di rilancio dell'istituto dell'affidamento familiare con le finalità di avviare una formazione continua degli operatori che si occupano di affidamento familiare, di diffondere le buone pratiche presenti sul territorio nazionale, di promuovere l'istituto dell'affidamento familiare, anche attraverso un'attenta riflessione sull'organizzazione dei servizi affido e di integrare sul territorio regionale dei servizi già operanti e la costruzione di reti anche con il terzo settore.

In collaborazione con il Coordinamento nazionale servizi affido e con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza si sta lavorando ad un progetto di rafforzamento dei Centri affido sul territorio nazionale e di stimolo per le realtà in cui è assente per la loro costituzione.

A tal fine si ipotizza l'uso dello strumento dei gemellaggi fra le Regioni, che sono lo strumento più idoneo per l'organizzazione di *workshop* rivolti agli operatori sui vari temi ed aspetti dell'affido, per la presentazione e lo scambio delle buone prassi e delle esperienze realizzate (linee guida rispetto alle modalità operative ed organizzative, regolamenti dell'affido, supporti all'affido, ...).

Infatti, attraverso il confronto di realtà più virtuose e realtà meno virtuose, le Regioni saranno stimolate a conoscere la propria realtà anche con la promozione di incontri di coordinamento e collegamento fra i diversi servizi già operanti all'interno delle singole Regioni.

A sostegno di questo percorso il Coordinamento nazionale servizi affido mette a disposizione una prima raccolta dei regolamenti per l'affido, nonché le schede sull'organizzazione dei Servizi (locali e provinciali) e sulle misure di sostegno che ogni realtà ha attivato (supporti economici, tecnici ed amministrativi).

Un'altra iniziativa che accompagna in maniera significativa questo percorso è la raccolta, a cura del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, della documentazione relativa ai regolamenti e alle buone prassi, nonché alle iniziative locali di promozione e la sua messa a disposizione sul sito www.minori.it.

In un momento successivo verrà lanciata la campagna di sensibilizzazione mediatica a livello nazionale, rivolta all'opinione pubblica. La campagna potrà articolarsi nei seguenti punti:

- diffusione di opuscoli sul territorio nazionale, quale strumento informativo sulle "opportunità" dell'affidamento familiare, anche di supporto alle famiglie di origine in temporanea difficoltà, non solo economica. Esso dovrà contenere le principali informazioni sull'affidamento rivolte a quanti vogliono conoscere in maniera più approfondita questa realtà:

- percorso,
- procedure,
- caratteristiche e diverse competenze delle figure coinvolte.
- L'opuscolo dovrà essere consultabile anche *on line* sia sul sito del Ministero: www.solidarietasociale.gov.it, sia sul sito del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza: www.minori.it.
- La campagna di sensibilizzazione sull'affidamento potrebbe arricchirsi anche di *spot* televisivi, anche in cartoni animati, che richiamano immagini e testi dell'opuscolo. (*Applausi*)

TAVOLA 1
AFFIDAMENTI FAMILIARI PER REGIONE E PROVINCE AUTONOME(*)

Regioni e Province autonome	Affidamento familiare		
	Periodo di riferimento	Totale	Affidamenti per 1000 abitanti 0-17 anni
Piemonte	31/12/05	1.448	2,8
Valle d'Aosta	31/12/05	46	2,4
Lombardia	31/12/03	2.713	1,8
Provincia Bolzano	31/12/05	201	2,1
Provincia Trento	31/12/05	101	1,1
Veneto ^(a)	31/12/05	548	0,7
Friuli-Venezia Giulia	31/12/05	165	0,8
Liguria	31/12/03	627	3,0
Emilia-Romagna	31/12/03	1.246	1,4
Toscana	30/06/05	1.462	2,8
Umbria	31/12/05	171	1,3
Marche	31/12/05	281	1,2
Lazio ^(b)	31/12/03	918	1,0
Abruzzo ^(a)	31/12/05	110	0,5
Molise	31/12/05	82	1,5
Campania	30/06/99	546	0,4
Puglia	31/12/05	1.404	1,8
Basilicata	31/12/05	8	0,1
Calabria	31/12/04	316	0,8
Sicilia ^(c)	31/12/05	373	0,4
Sardegna	31/12/05	79	0,3
Totale		12.845	1,0

(*) dati provvisori

(a) Il dato si riferisce ai soli affidamenti giudiziali

(b) Il dato non comprende gli affidamenti giudiziali del Comune di Roma

(c) I dati sono parziali e riferiti a 255 dei 390 comuni complessivi

TAVOLA 2
SERVIZI RESIDENZIALI CHE ACCOLGONO MINORI
E MINORI ACCOLTI PER REGIONE E PROVINCIA AUTONOMA(*).

Regioni e Province autonome	Servizi residenziali			
	periodo di riferimento	strutture che accolgono minori	minori accolti	accolti per 1.000 ab. 0-17 anni
Piemonte	31/12/05	174	1.160	1,8
Valle d'Aosta	31/12/05	2	21	1,1
Lombardia	31/12/03	330	3.847	2,5
Provincia Bolzano	31/12/05	33	151	1,6
Provincia Trento	31/12/05	60	275	3,1
Veneto	31/12/05	261	1.002	1,3
Friuli-Venezia Giulia	31/12/05	31	229	1,3
Liguria	31/12/05	66	n.d.	n.d.
Emilia-Romagna	31/12/04	203	1.170	1,9
Toscana	30/06/05	106	543	1,0
Umbria	31/12/05	32	225	0,9
Marche	31/12/05	50	577	4,5
Lazio	31/12/03	354	n.d.	n.c.
Abruzzo	31/12/05	41	232	1,1
Molise	31/12/05	13	96	1,8
Campania	31/12/99	179	1.364	1,1
Puglia	31/12/05	181	1.208	1,5
Basilicata	31/12/05	21	152	1,4
Calabria	31/12/05	89	516	1,3
Sicilia ^(c)	31/12/05	133	631	0,6
Sardegna	31/12/05	62	337	1,3
Totale		2.421	13.736	1,4
(*) Dati provvisori (a) I dati sono parziali e riferiti a 255 dei 390 comuni complessivi				

TAVOLA 3			
ISTITUTI PER MINORI PER REGIONE E PROVINCIA AUTONOMA(*)			
Regioni e Province autonome	Istituti per minori		
	Periodo di riferimento	Strutture	Minori accolti
Piemonte	31/05/07	0	0
Valle d'Aosta	31/05/07	0	0
Lombardia	31/05/07	0	0
Provincia Bolzano	31/05/07	0	0
Provincia Trento	31/05/07	0	0
Veneto	31/05/07	0	0
Friuli-Venezia Giulia	31/05/07	0	0
Liguria	31/05/07	0	0
Emilia-Romagna	31/05/07	0	0
Toscana	31/05/07	0	0
Umbria	31/05/07	0	0
Marche	31/05/07	0	0
Lazio	31/05/07	0	0
Abruzzo	31/05/07	0	0
Molise	31/05/07	0	0
Campania	31/05/07	0	0
Puglia	31/05/07	2	40
Basilicata	31/05/07	1	10
Calabria	31/05/07	5	18
Sicilia	31/05/07	12	69
Sardegna	31/05/07	0	0
Totale		20	137

CANCRINI. La parola ora al dottor Salvatore Me della Direzione regionale dei servizi sociali - Servizio famiglia della regione Veneto, sull'esperienza regionale e poi al dottor Ermenegildo Ciccotti dell'Istituto degli Innocenti.

ME. Ringraziamo la Commissione per l'occasione che ci viene offerta. E' un'occasione di confronto ampio, articolato sui temi della protezione e tutela del bambino, sul diritto del bambino di avere una famiglia ma soprattutto, io credo, di avere degli adulti che lo pensano, progettano per lui, lo accompagnano e costruiscono con lui il suo futuro.

L'attuazione delle politiche per l'accoglienza dei minori è oggi oggetto di una particolare attenzione da parte delle regioni e delle amministrazioni locali.

Lo è, lo è stato, in relazione al tema della chiusura degli istituti, impegno che in questi ultimi anni si è molto accelerato e sviluppato ma lo è anche, e forse soprattutto, in quanto siamo di fronte all'aumento delle famiglie che presentano situazioni di instabilità, di povertà e disagio, di precarietà lavorative ed abitative, e in quanto i servizi del territorio sono sottoposti ad una pressione crescente per rispondere alle manifestazioni di disagio evidenziati dai bambini e ragazzi e dalle loro famiglie. Pressione difficile da sostenere anche per la crescente complessità e la sovrapposizione dei bisogni.

Si pensi, in relazione al tema dell'accoglienza, ai bisogni dei bambini e dei ragazzi stranieri, in particolare di quelli non accompagnati, dei bambini che subiscono gravi maltrattamenti o violenze sessuali (e per fortuna si tratta di situazioni che emergono sempre di più) ma anche, e questo ci appare con sempre maggiore chiarezza, alle situazioni dei bambini che permangono a lungo nelle famiglie affidatarie e in strutture di accoglienza privi di una prospettiva familiare chiara e sicura, e dei ragazzi per i quali il raggiungimento della maggiore età può significare - succede con una certa frequenza - la caduta del sostegno e dell'attenzione da parte dei Servizi.

Nella mia Regione, ma solo per fare un esempio che credo sia sovrapponibile all'esperienza di molte altre Regioni, siamo passati nel giro di dieci anni da una presenza nelle comunità di accoglienza di una percentuale di bambini e ragazzi stranieri pari al 4 per cento ad una presenza pari al 40 per cento, la metà dei quali sono "non accompagnati". Il 60 per cento, e sembra che anche questo sia un dato in aumento, dei bambini e ragazzi che subiscono allontanamento provengono, nel Veneto, da una famiglia disgregata, con un solo genitore. E' in forte aumento, anche questo è un dato che stiamo rilevando, la presenza di una domanda di accoglienza di adolescenti, in parte legato al fenomeno dell'immigrazione, soprattutto dei minori stranieri non accompagnati, per i quali è difficilmente ipotizzabile un rientro in famiglia: adolescenti che alle volte presentano problematiche comportamentali e relazionali gravi. Si pensi anche all'aumento della richiesta di accoglienza di nuclei composti da uno o più bambini e da un loro genitore, alcuni per situazioni di carattere socio-assistenziali, penso soprattutto alle mamme straniere, altri per problemi di violenze e maltrattamento familiare, altri ancora per situazioni legate alla tossicodipendenza dei genitori.

E' comunque diffusa la percezione, dicevo, che i tempi di permanenza in comunità o in famiglie affidatarie sono spesso molto alti, molto lunghi, e non solo nel caso di adolescenti per i quali difficilmente è ipotizzabile un rientro in famiglia. Vi è anche la percezione che permangono forme di immigrazione fra territori diversi nella stessa regione, fra provincia e

provincia, ma peggio ancora fra regione e regione, anche se nel caso della mia regione, per esempio, questo si limita soprattutto alle regioni contigue.

La realtà è quindi complessa e difficile e chiede l'attivazione di risposte diverse capaci di rispondere a bisogni articolati.

All'interno della loro autonomia e in relazione alla specificità dei bisogni e delle caratteristiche della storia di ogni sistema regionale dei servizi, le regioni si sono mosse in questi ultimi anni con atti normativi, regolamentari, investendo risorse, promuovendo progetti, indirizzando la programmazione regionale. Non c'è dubbio che nel territorio nazionale le differenze siano notevoli ma va anche ribadito che in molti ambiti regionali ci sono servizi che operano con efficacia, attenzione e si sono realizzate molte iniziative. Quando si discuteva della prima relazione al Parlamento sulla legge n. 149/00 l'obiettivo delle regioni era proprio di far emergere questa ricchezza, o la presenza di un lavoro che molti operatori fanno con dedizione. Ad esempio, si è lavorato molto per la qualificazione delle strutture di pronta accoglienza e contestualmente per la ricerca di modelli organizzativi dei servizi territoriali che prevedono la possibilità di garantire interventi di emergenza; per la realizzazione di percorsi di qualificazione degli operatori delle strutture e delle famiglie accoglienti per rispondere ai bisogni emergenti quali, ad esempio, i bisogni dei bambini stranieri, dei bambini abusati o delle vittime della tratta; la sperimentazione di nuove tipologie di comunità, come ad esempio le strutture di accompagnamento verso l'autonomia per i minori che raggiungono o stanno per raggiungere la maggiore età, i cosiddetti appartamenti di sgancio, le strutture residenziali e semiresidenziali per minori portatori di patologie psicologiche, psichiatriche, lo sviluppo di comunità diurne, interventi misti di accoglienza del minore e di accompagnamento della famiglia; la sperimentazione e consolidamento di nuove forme di accoglienza familiare che vanno dalla professionalizzazione dell'affidamento familiare alla sperimentazione dell'adozione mite o lo sviluppo di reti di famiglie, ad esempio disponibili e preparate per affrontare l'emergenza dei bambini abbandonati alla nascita, il sostegno degli affidamenti difficili.

Di fronte alle problematiche e alla complessità della situazione, alle difficoltà di lettura legate alla mancanza di sistemi di rilevazione e monitoraggio che anche la dottoressa Ciampa metteva in evidenza, al rischio quasi schizofrenico che ognuno di noi, singola regione o istituzione, sistema dei servizi o sistema della giustizia, istituzioni nazionali, sistemi regionali e sistemi locali, ci si muova autonomamente e in termini autoreferenziali, mi sembra importante segnalare l'impegno che come regione, insieme al Ministero della solidarietà sociale, abbiamo assunto su due fronti: il primo è quello di arrivare a fare annualmente una raccolta sistematica di un insieme di dati sulla situazione dei minori fuori famiglia. Abbiamo concordato quali dati vanno raccolti in sede interregionale e in accordo con il Ministero della solidarietà sociale. Potremo finalmente fare una fotografia anno per anno della situazione dei bambini fuori della famiglia, in affidamento in comunità. Non è una cosa semplice, il problema non è solo quello che sono poche le regioni che hanno un sistema consolidato di monitoraggio delle realtà dei minori fuori famiglia, ma è anche quello di armonizzare i significati e i linguaggi: la differenza fra comunità familiare e comunità educativa probabilmente non è la stessa che c'è nella normativa veneta da quella che c'è in altre normative regionali. Entro questo mese dovremo avviare la raccolta dei dati relativi al 2006.

L'altro fronte è stato aperto, appunto, per la redazione della relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge n. 149/00. In questo contesto, con il Ministero per la solidarietà sociale e il Ministero della giustizia si è concordato di arrivare alla relazione attraverso un lavoro di approfondimento condiviso e comune. L'obiettivo è quello di mettere in relazione, e non è una cosa da poco, i diversi punti di vista: quello della magistratura con quello dei servizi, ad esempio, confrontando i sistemi di accoglienza presenti nel paese nel rispetto delle differenze ma anche facendo emergere una base comune di riflessione. Come regioni vorremo approfondire con particolare attenzione alcuni temi che ci sembrano focali: il problema della raccolta di dati, i fondi, i modi, i percorsi della collaborazione fra i diversi soggetti istituzionali e con i soggetti chiamati a costruire il sistema integrato dei servizi, l'ingresso e l'uscita dei minori in comunità e in famiglie affidatarie cercando di capire quando l'accoglienza diventa effettivamente sostegno all'autonomia e alla crescita e quando invece l'accoglienza si trasforma in assistenzialismo, perché non si riesce a far rientrare in famiglia tanti bambini e ragazzi, il tema dello sviluppo e della qualificazione delle risorse per l'accoglienza, il tema della vigilanza che non si esaurisce solo nella dimensione giudiziale o ispettiva come spesso viene inteso ma che in realtà è, o dovrebbe essere, una funzione diffusa e che va esplorata quindi in rapporto tra i diversi soggetti e finalizzata alla crescita del sistema, il tema, infine, dell'accoglienza dei minori stranieri nel suo complesso, che è un tema che interroga fortemente il sistema dell'accoglienza, con un'attenzione particolare ai minori stranieri non accompagnati, che spesso mettono davvero in scacco il sistema dei servizi perché non hanno riferimenti certi e poi per tutto il lavoro di integrazione sociale che richiedono.

Quindi chiudere gli istituti è stato, ed è sicuramente, un segno importante e positivo ma focalizzarsi solo su questo tema può avere come conseguenza quella di mettere in secondo piano una realtà dove è sempre in agguato il rischio di ricreare meccanismi di tipo istituzionalizzante. La carenza di progettualità educativa individualizzata e di progettualità capace di tenere insieme il minore, la famiglia e il territorio di origine, la discontinuità delle figure professionali, la loro mancata integrazione, l'inadeguatezza del rapporto numerico adulti-minori, la mancanza di un progetto di sostegno alla famiglia di origine, i tempi della giustizia o i tempi dei servizi, costituiscono altrettanti fattori di rischio che producono accoglienze eccessivamente lunghe e ad alto rischio per le quali la speranza di una positiva evoluzione tende a sfumarsi sia per i bambini che per gli adulti, anche indipendentemente dal fatto che si tratti di una accoglienza in una comunità di piccole dimensioni o si tratti di un'accoglienza in una famiglia affidataria. A me sembra che di fronte a queste problematiche la posizione delle regioni nel loro insieme, condivisa nei documenti prodotti dalla commissione degli assessori per le politiche sociali è comunque un punto di riferimento pur nella consapevolezza delle diversità esistenti. Molto è stato fatto in molte regioni e probabilmente molti rimangono, però ancora obiettivi da raggiungere.

Sono state individuate in questi documenti alcune linee di indirizzo legate alla progettualità. Si è detto che l'inserimento di un minore in una famiglia affidataria o in una struttura residenziale va sempre accompagnato da una progettualità complessiva sul minore e sul minore in rapporto con la sua famiglia e con il suo territorio, che preveda dei tempi di permanenza definiti, che preveda un prima e un dopo, che preveda nel contempo anche un lavoro con la famiglia di origine. All'interno di questo progetto globale deve essere presente in ogni accoglienza un progetto educativo individualizzato. Non solo tale progetto deve

prevedere l'attivazione di una serie di interventi con la famiglia di origine ma vanno anche ribaditi i seguenti principi: il progetto deve essere condiviso, per quanto possibile e opportuno, dal minore e dalla sua famiglia, che devono essere coinvolti in tutte le fasi di preparazione e attuazione e verifica; l'allontanamento del minore di norma deve trovare delle soluzioni che insistano nel territorio nel quale egli viveva con la sua famiglia (i dati da questo punto di vista non sono incoraggianti, parlo sempre della mia regione che conosco bene: il 10 per cento dei bambini inseriti in strutture di accoglienza provengono dalle regioni limitrofe); pur mantenendo distinte specifiche responsabilità fra comunità, famiglie affidatarie, associazioni di famiglie affidatarie e servizi è importante che ci sia un intervento, un pensiero sull'accoglienza, del territorio, che coinvolga tutti questi soggetti; nel dire questo si riafferma però il ruolo centrale dei servizi pubblici del territorio nella promozione, realizzazione e verifica del progetto complessivo.

Quindi le regioni ritengono di fondamentale importanza lo sviluppo di un'offerta di accoglienza in grado di affrontare problematiche differenti sempre più complesse, difficili e in continua evoluzione. In questo senso non è corretto, dal nostro punto di vista, pensare che solo la soluzione dell'affido familiare sia una soluzione da percorrere ma che anzi l'affido familiare deve essere una delle soluzioni che viene pensata e programmata all'interno di un insieme di soluzioni che il territorio offre e costruisce.

Chiudo parlando un po' della mia regione. Nel Veneto lo sviluppo dei servizi per la tutela ha sempre puntato all'integrazione come criterio di riferimento, non solo integrazione fra sociale e sanitario ma anche integrazione interistituzionale, con le autorità giudiziarie, i servizi, integrazione fra il pubblico e il privato. In questi ultimi anni, in questo contesto, la direzione e l'impegno della regione è stato volto alla chiusura e alla trasformazione degli ultimi istituti rimasti, soprattutto utilizzando la leva economica, direi, per la trasformazione ma anche per fare in modo che i comuni intervengano con progetti più legati all'affido familiare, per esempio, o alle comunità di piccole dimensioni. Ma anche la creazione e il sostegno di una rete di centri per l'affidamento e la solidarietà familiare, partendo dall'idea che per lo sviluppo dell'affidamento familiare è necessario che vi siano degli operatori che in ogni ambito territoriale lavorino in modo dedicato, continuativo, stabile e direi specializzato per la promozione, la formazione e il sostegno delle famiglie affidatarie, in stretta relazione e in collaborazione con il territorio, con le realtà del privato sociale e le reti di famiglie esistenti. Non sono certamente sufficienti le campagne di sensibilizzazione se poi l'affido familiare viene lasciato agli operatori che devono anche occuparsi delle urgenze della tutela e di altre forme di disagio. Accolgo con piacere l'idea che nell'iniziativa relativa all'affido che il Ministero intende promuovere ci sia anche l'idea di coinvolgere le regioni perché è poco efficace pensare alla promozione se non si pensa anche all'organizzazione poi dei servizi del territorio per l'affido.

Abbiamo lavorato per la promozione, la realizzazione, la qualificazione in un sistema di comunità di accoglienza di piccole dimensioni, ne abbiamo circa 200, di cui circa il 60 per cento caratterizzate dalla presenza di una famiglia residente. Abbiamo lavorato anche per offrire degli interventi specializzati, abbiamo creato cinque centri terapeutico-riabilitativo provinciali, strutture di secondo livello, diurne, per la situazione di abuso e maltrattamento, che rappresentano un riferimento per gli stessi servizi territoriali, per le comunità, e un'occasione per un'ulteriore qualificazione del sistema dei servizi con la scelta di fondo di

valorizzare e sostenere il ruolo dei servizi sociali pubblici quali interlocutori imprescindibili nella gestione delle situazioni di tutela. Abbiamo poi lavorato molto per lo sviluppo dei flussi informativi non solo dal punto di vista della raccolta ma anche promuovendo la circolarità delle informazioni, ad esempio tra strutture di accoglienza, servizi, il tribunale per i minori, Procura della Repubblica, sviluppando fra l'altro forme e modalità di vigilanza finalizzate ad una crescita complessiva del sistema. Abbiamo lavorato molto, in questa ricerca di forme di raccordo istituzionale, con la sottoscrizione di vari protocolli inter-istituzionali e l'impegno è stato poi anche volto a condividere significati e percorsi comuni con le realtà del privato sociale. Un grande lavoro è stato fatto per la creazione con l'Ufficio del pubblico tutore, che è una grande realtà presente nel nostro territorio regionale, delle linee guida per la protezione e la tutela del minore. E' stato un grande lavoro che ha visto coinvolti davvero tutti i servizi del territorio. La sfida grande è quella di riuscire a fare in modo che nella programmazione territoriale, nei piani di zona, sia presente un pensiero specifico e condiviso sulla protezione dei bambini e su come ogni ambito territoriale in tutte le sue articolazioni si attivi per promuovere le reti di accoglienza e di accompagnamento del minore e della sua famiglia. Un pensiero che non può essere solo del servizio pubblico né solo del privato sociale, ma che anzi si alimenta nella capacità di valorizzare la forza e il ruolo di ognuno. (*Applausi*)

CICCOTTI. Buongiorno a tutti. Prima di iniziare un'analisi sugli ultimi dati ufficiali del Centro nazionale per l'infanzia e l'adolescenza sui minori fuori dalla famiglia, vorrei fare una panoramica di carattere storico. Negli anni '70 negli istituti erano presenti in Italia circa 150 mila ragazzi. Qual era la realtà demografica dell'epoca? Negli anni '70, a seguito del *boom* economico, in Italia c'erano circa 8-900 mila nascite, oggi siamo a 570 mila, ultimo dato Istat, quindi con un crollo di circa il 40 per cento dal punto di vista delle nascite in Italia. Altro fattore: negli anni '70 l'immigrazione era praticamente un dato irrilevante in Italia; oggi, stando agli ultimi dati Istat 1° gennaio 2007, in Italia sono presenti circa 3 milioni di stranieri residenti, di cui il 22 per cento, cioè circa 670 mila, sono minorenni. Questo è l'elemento nuovo rispetto agli anni '70: il numero di minori stranieri residenti cresce di circa 80 mila l'anno (infatti l'anno precedente erano circa 587 mila) questo per dare la dimensione del fenomeno. Per cui se negli anni '70 noi avevamo 150 mila minori negli istituti, con la legge sull'adozione si è iniziato un percorso che ha portato ad una lenta ma progressiva deistituzionalizzazione mediante l'utilizzo sia dello strumento dell'adozione sia dello strumento dell'affidamento. Ancora nei primi anni '90 i minori negli istituti, dato Istat, erano circa 40 mila, successivamente, dopo 8 anni - e qui veniamo ai dati di attualità - nel 1999 erano ancora presenti nelle strutture residenziali, compresi gli istituti, 28 mila minori, di cui 10 mila negli istituti. Ci fu poi l'aggiornamento della legge n. 184 con la legge n. 149 del 2001 che porta come titolo "Tutti i minori hanno diritto a una famiglia" e quindi ci fu un'accelerazione dei fenomeni di deistituzionalizzazione. Sempre a proposito dei minori nelle strutture residenziali, nell'anno 2003 risultavano 20 mila minori, cioè dal 1999 al 2003 c'era stata una diminuzione complessiva di circa 8 mila unità. Vi posso anche dare l'ultimo dato stimato dal Centro nazionale insieme alle regioni che è di circa 15 mila presenti in tutte le strutture residenziali. Nel 2003, in seguito ad una indagine censuale del Centro nazionale sugli istituti, risultavano presenti negli istituti 2600 bambini. Nell'ultimo monitoraggio effettuato,

novembre 2006, cioè a pochi giorni dalla scadenza del termine per la chiusura degli istituti o la loro riconversione, erano ancora presenti negli istituti 355 bambini in 52 istituti.

Ho cercato di dare questa panoramica storica per evidenziare come dagli anni '70 si sia fatto un notevole progresso, sostanzialmente poi venendo alle quantità complessive, noi notiamo che, stando all'ultimo dato che è del 2005, sono presenti nelle strutture residenziali, compresi i 355 negli istituti, circa 15 mila bambini. Il panorama delle strutture residenziali è ovviamente diversificato, come accennava il dottor Me, fra case-famiglie e altri tipi di strutture. Nello stesso tempo, per impulso delle regioni, è aumentato il numero dei minori in affidamento familiare portato dai circa 10 mila nel 1999, dato del Centro nazionale, ai circa 14 mila del 2005. Complessivamente, quindi, i minori fuori famiglia, stimati al 2005, sono circa 30 mila con un cambiamento della composizione interna fra affidamento familiare e strutture residenziali. Tanto per darvi un altro elemento della dinamica che si è avuta dall'anno 1999 ad oggi, gli istituti per minori, essenzialmente concentrati nel sud d'Italia, aperti nel 1999 erano 475, nel 2000 erano già 370, nel 2003 erano 215 e nel 2006 sono rimasti 52; questa è stata la progressione che si è avuta.

Da questi dati emerge che c'è stato uno sforzo notevole, forse non sufficiente, ma non sta a me dirlo, per cercare di riqualificare e soprattutto cercare di deistituzionalizzare i bambini presenti negli istituti che sono strutture di grandi dimensioni che la legge n. 149, appunto, non reputa congrue per i minori in stato di abbandono. Quindi c'è stato uno sforzo per aumentare l'affidamento familiare; nello stesso tempo, io credo che la frammentazione che c'è nei problemi di giustizia fra tribunale per i minorenni e tribunale ordinario non faciliti ovviamente tutti i percorsi di reinserimento dei bambini nella propria famiglia: il tribunale per i minorenni interviene a tutela, mentre il tribunale ordinario interviene per quello che riguarda l'affidamento nelle separazioni e nei divorzi e successivamente il tribunale per i minorenni può intervenire se c'è bisogno della tutela in caso di affidamento dei minori, quindi una confusione notevolissima. Io credo che accordi come quelli di cui parlava il dottor Me fra centri specializzati per l'affido, i famosi centri per l'affido, e le autorità giudiziarie sarebbero opportuni al fine di razionalizzare le risorse per il collocamento provvisorio dei bambini fuori dalla famiglia.

Altro elemento, che emerge in maniera frammentaria e non sistematica, è che forse ci vorrebbero maggiori investimenti per quel che riguarda la ricollocazione nella propria famiglia d'origine, quando questo è possibile e le difficoltà siano essenzialmente di carattere economico, con investimenti e progetti finalizzati. Venendo poi all'altro aspetto delle adozioni, quello che riguarda le dichiarazioni di adottabilità, anche qui c'è stata un po' di confusione. Le dichiarazioni di adottabilità che i tribunali ogni anno pronunciano, e dalle quali discende la possibilità di adottare questi ragazzi, variano da un minimo di 900 nel 2002 ad un massimo di 1168 nel 2005; anche qui a fronte di circa 3000 casi affrontati, le dichiarazioni annuali sono circa un terzo, ma questo è abbastanza fisiologico: non è assolutamente detto che tutti i casi che vengono discussi per la dichiarazione di adottabilità finiscano in adottabilità. Qual è poi l'universo di riferimento, cioè quante sono le domande di adozione? Le domande di adozioni sono circa 14-15 mila l'anno, più o meno, a fronte di 1200 bambini adottabili; quelle internazionali sono circa 8 mila. Quante sono le adozioni? Circa 1100 alle quali vanno aggiunte quelle *ex* articolo 44, fra cui ci sono quelle che vengono anche chiamate adozioni "miti", un termine coniato dal presidente Occhiogrosso. Le adozioni

internazionali invece, e qui parliamo di autorizzazioni all'ingresso dei minori stranieri fatte dalla CAI, sono oscillate fra un minimo di 2200 nel 2002 ad un massimo di 3400 nel 2004, scendendo a circa 2800 nel 2005.

Questi sono i dati più importanti. In conclusione, direi che un coordinamento fra autorità giudiziaria, regioni e centri per l'affido possa essere, con un rafforzamento sicuramente dei servizi sociali, consultori e centri specializzati, la leva per fornire risposte quanto più diversificate alla problematica dei minori che sono costretti a vivere fuori famiglia. Grazie.
(Applausi)

CANCRINI. Interverrà adesso la dottoressa Daniela Cremasco, assistente sociale e docente universitaria, che approfondirà il tema dell'affidamento di minori ai servizi sociali.

CREMASCO. Il seminario di oggi intende verificare gli aspetti critici della vigente disciplina relativa ad adozione e affidamento ma, in maniera più ampia, si propone anche di individuare interventi amministrativi e normativi idonei ad assicurare buone pratiche per la migliore tutela dei minori in difficoltà. Ho pensato che proporre una riflessione critica sull'affidamento civile di minori al servizio sociale, potesse essere una base di partenza su cui innestare riflessioni più ampie sugli strumenti di tutela dei minori in situazione di disagio e difficoltà.

Come chiarirò successivamente, il provvedimento di affidamento civile ai Servizi sociali emesso dalla magistratura minorile è una prassi giuridica molto diffusa presso i tribunali per i minorenni che si sta estendendo anche ai tribunali ordinari sezione civile.

Il provvedimento ha le caratteristiche di flessibilità e duttilità che ne fanno un utile strumento per la protezione dei minori, ma risente anche di mancati chiarimenti, sia giuridici, sia nelle prassi dei Servizi sociali che sono incaricati di renderlo operativo e di gestirlo. Questo crea non pochi ostacoli e diventa, in alcuni casi, motivo di disfunzioni e ritardi nell'affrontare situazioni di rischio e pregiudizio per i minori.

Ad un primo sguardo superficiale si potrebbe pensare che il provvedimento di affidamento civile di minori ai Servizi sociali sia solo un provvedimento provvisorio e limitato nel tempo che il magistrato minorile prende in attesa che la situazione possa essere meglio chiarita e possano essere adottati i provvedimenti già previsti nell'ordinamento odierno a protezione dei minori in difficoltà.

La realtà è invece molto più complessa, le sfaccettature sono molteplici. Il provvedimento non ha quel carattere di provvisorietà che si può inizialmente pensare. Rendono difficile e spesso critica la gestione del provvedimento di affidamento ai Servizi sociali vari motivi fra cui si possono ricordare:

1. la mancata adozione di prassi omogenee e condivise nei rapporti fra Servizi sociali e magistratura minorile;
2. la presenza di prassi diversificate sia nei vari Tribunali per i minorenni, sia nei diversi Servizi sociali che si trovano a rispondere al mandato;
3. il mancato inserimento del provvedimento di affidamento civile ai Servizi sociali all'interno di una normativa globale e omogenea di protezione del minore (cosa che invece è avvenuta con l'affidamento giudiziale che è stato ricompreso e attualizzato nell'articolo 28 del d.P.R. 448/88 con il provvedimento di messa alla prova);

4. la sempre maggiore complessità delle situazioni che magistratura minorile e Servizi sociali si trovano ad affrontare.

Un accenno a come il provvedimento si sia modificato nel corso del tempo può essere un aiuto ad addentrarci nell'analisi delle sue potenzialità e dei nodi critici.

L'istituto dell'affidamento amministrativo di minorenni al servizio sociale nasce, dal punto di vista giuridico con la legge n. 888/1956. A questo provvedimento che dava un nuovo impulso alla giustizia minorile si affianca, a distanza di 6 anni, la legge n.1085 del 1962 che prevedeva la creazione di un servizio sociale professionale per i minorenni all'interno del Ministero della giustizia, con la presenza di assistenti sociali e attribuzione di mansioni specifiche come: "svolgimento di inchieste e trattamenti psicologici e ogni altra attività diagnostica e rieducativa nei confronti dei minori e in dipendenza di provvedimenti dell'autorità giudiziaria".

Come intuibile, la legge n. 888/56 prevedeva, in principio, l'affidamento al servizio sociale di tipo giudiziario per quei minori "devianti nella condotta e nel carattere" sottoposti a provvedimenti da parte dell'autorità giudiziaria con finalità di tipo rieducativo, ma anche di controllo. All'articolo 26 di questa legge veniva prevista anche la possibilità di un affidamento di tipo amministrativo per quei minori "(..) i cui genitori serbano una condotta pregiudizievole nei suoi confronti...".

Se questa è la scarna normativa di riferimento, la storia dell'affidamento civile di minori al servizio sociale con intenti di protezione e tutela da parte del tribunale per i minorenni, si lega ai mutamenti interni all'organizzazione dei Servizi sociali e alle modifiche della giustizia civile nei confronti dei minori e più in generale della famiglia. Ci si riferisce in maniera specifica alla riforma del diritto di famiglia del 1975, a quella del codice civile con il mutamento della potestà che da patria diviene genitoriale (articolo 330 e 333 del codice civile), alla legge n. 184/83 nella parte in cui si sanciva "il diritto del minore ad essere educato nella propria famiglia d'origine". Mentre, nel campo dei Servizi sociali, il d.P.R. n. 616/77 con lo scioglimento degli enti inutili e il trasferimento a comuni e province delle competenze in materia di assistenza anche ai minori, può essere considerato l'inizio della strada che ci porta verso quell'impianto di servizi e interventi, che oggi conosciamo.

In tutti questi anni, nonostante la prassi dell'affidamento civile di minori ai Servizi sociali si sia consolidata e alcune leggi siano state modificate (per es. la legge n. 184/83 novellata dalla legge n. 149/01) nulla è stato fatto, né per meglio chiarire e ottimizzare lo strumento dell'affidamento ai Servizi sociali, né per organizzare in maniera più efficace e chiara i rapporti fra Servizi sociali e magistratura minorile in ambito civile.

Molto è stato scritto specialmente a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta sul diritto minorile e dei Servizi sociali, e anche sull'affidamento civile di minori ai Servizi sociali. Su questo argomento si possono reperire articoli e circolari con interpretazioni sul valore dell'affidamento e sul suo utilizzo. Pareri che, anche se non sempre concordi, sembravano andare nella direzione di sottolineare che nel provvedimento di affido il ruolo del servizio sociale è vincolante per i genitori del minore anche in assenza di decreti di sospensione o decadenza della potestà genitoriale.

Con lo scopo di chiarificare il concetto ritengo utile ricordare quanto scritto da Sacchetti nel 1987 : " ...di un provvedimento (affidamento civile ai Servizi sociali ndr) che non sia tanto

inteso a controllare il minore quanto il modo come i genitori esercitano la potestà. Comporta che il giudice una volta emesso il decreto non debba redigere l'atto di affidamento (...) specificatorio delle prescrizioni..la specificazione può essere demandata, se ciò è conveniente per il minore al servizio sociale con una più chiara distinzione fra il ruolo garantista del giudice e amministrativo trattamentale dell'organo di assistenza. I genitori restano titolari della potestà del figlio. Neppure nella sua massima espansione il potere- dovere del servizio avrà l'ampiezza di un potere tutorio (...) l'ingerenza del servizio non investe gli atti giuridici, ma la sfera meta giuridica delle decisioni pratiche e delle linee educative con poteri di iniziativa e anche di contrapposizione alla volontà dell'assistito (...). In ogni caso di fronte alla pretese del servizio, il genitore potrà ricorrere al giudice, fonte del potere trasfuso nell'affidamento (...)" . Rispetto a quanto precisato in materia di affidamento civile di minori al servizio sociale, nonostante, siano passati 20 anni dalla pubblicazione del testo citato, non c'è molto di più da aggiungere. E', comunque, di un certo interesse notare che l'ormai consolidata prassi di utilizzo dell'affidamento civile ai Servizi sociali di minori come strumento di protezione degli stessi non ha mai trovato lo spazio per una specifica codificazione, né nella legge n. 184/83 e neppure nella legge n. 149/01, che la ha novellata.

Sulla gestione dell'affidamento civile al servizio sociale di minori ha pesato, oltre alla storia giuridica del provvedimento sopra esposta, anche il modo in cui si è svolta la storia dell'integrazione fra il comparto sanitario e quello socio assistenziale sul territorio nazionale e quindi il modo in cui si sono concretamente organizzati i Servizi sociali incaricati di rispondere nell'ambito della tutela dei minori.

Rispetto all'organizzazione dei Servizi sociali in genere, hanno pesato la disomogeneità delle scelte politiche fatte a livello locale al momento della promulgazione del d.P.R. n. 616/77 e la mancanza, a fronte della riforma sanitaria (legge n. 833/78), di una organica riforma del comparto assistenziale per la quale si è dovuto attendere fino al 2000.

E' argomento condiviso, da chi opera nel settore, che le difficoltà di integrazione fra comparto sanitario e socio-assistenziale presenti in forme e modi diversi sul territorio nazionale siano state e in una qualche misura siano ancora un elemento di forte criticità in un campo come quello legato alla tutela dei minori dove la complessità dei bisogni chiede il ricorso a servizi, interventi e professionalità fra loro diverse.

La mancata integrazione ha comportato non poche difficoltà anche nella gestione degli affidamenti civili di minori ai Servizi sociali. Dove l'integrazione era difficile e deficitaria, sono stati i giudici minorili, quelli maggiormente sensibili a questa materia, a disporre decreti di affidamento in cui, per aggirare l'ostacolo, venivano aggiunte, fra le prescrizioni, la necessità di collaborazione e integrazione fra i differenti servizi.

In materia di integrazione, con il passare degli anni (seconda metà degli anni Novanta), il discorso relativo all'integrazione si arricchisce di una nuova complessità perché nuovi attori entrano sulla scena dei servizi che si occupano di tutela dei minori, mi riferisco ai servizi del privato sociale.

Il ruolo del terzo settore nell'organizzazione ed erogazione di servizi e interventi in ambito sociale ha ricevuto un riconoscimento inequivocabile all'interno di diverse leggi alcune delle quali proprio specifiche all'ambito minorile (legge n. 285/97 e legge n. 149/01). La legge di riforma del *welfare* ha in ogni caso riconosciuto il passaggio del terzo settore da un ruolo di

“sudditanza” e/o supplenza, nei confronti dei Servizi sociali pubblici, a uno di *partnership* (cfr. articolo 1 comma 4 legge n. 328/00).

Il ruolo del terzo settore diventa foriero di nuova complessità e di arricchimento anche per quanto attiene gli interventi di tutela dei minori.

Sempre con l'intento di chiarire maggiormente il peso dell'affidamento civile di minori al servizio sociale mi sembra utile fare riferimento ad alcuni dati che, anche se provenienti dalla realtà del comune di Roma, ci aiutano comunque nell'individuazione dei nodi critici relativi al provvedimento oggetto della mia riflessione.

In una recente ricerca svolta per una tesi di laurea (Valeria Arienti, aprile 2007) dal titolo “La tutela del minore. Servizi sociali e giustizia minorile: ricerca intervento nell'area minori del servizio sociale del Municipio XVI del Comune di Roma”, da me seguita in qualità di relatore, basata sull'analisi di 144 casi in carico al servizio sociale area minori del municipio XVI, si nota come 30 fossero di affidamento al servizio sociale, il 21,9% del totale dei casi analizzati. In 20 casi (14,6%) si era passati da un provvedimento iniziale di affidamento ai Servizi sociali a misure di protezione diverse quali per esempio l'affido familiare o quello a parenti entro il terzo grado. Inoltre, per 11 casi, il decreto di affidamento ai Servizi sociali era stato trasformato in un incarico di vigilanza.

Il dato numerico ci indica che, in oltre la metà dei casi, gli assistenti sociali del municipio, oggetto della ricerca, si sono trovati a gestire casi di affidamento civile ai Servizi sociali. Una media che mi sembra rispondente anche ad altre realtà territoriali. Il dato numerico secco relativo all'impegno che gli affidamenti al servizio sociale richiedono ai servizi territoriali è ancora più interessante se lo si lega alla collocazione dei minori sottoposti al decreto.

Per quanto attiene la collocazione la metà dei minori affidati al servizio sociale dei casi oggetto di analisi risultavano inseriti in casa-famiglia (2 insieme alla madre) o collocati presso parenti, l'altra metà era invece collocato presso il nucleo familiare di origine.

Questo dato ci porta subito a riflettere su come l'affidamento ai Servizi sociali venga applicato a situazioni diverse per gravità e complessità, ma rimanda anche a pensare all'enorme responsabilità di cui sono investiti i Servizi sociali che si trovano “a dare indicazioni in casa d'altri” posizione scomoda e non facile.

Andando ad indagare le problematiche connesse al decreto di affidamento ai Servizi sociali si scopre che sono presenti: disagio economico e ambientale, trascuratezza, scarse risorse sotto il profilo genitoriale, alta conflittualità familiare in casi di separazione e anche crisi adolescenziali con difficoltà di rapporto fra i minori e la loro famiglia di origine, in alcuni casi sono presenti ipotesi di maltrattamento, presenti anche nuclei multiproblematici.

I dati di questa tesi non sono diversi dai dati che emergevano nel 1990 in una ricerca da me svolta a Roma su 517 casi di affidamento civile di minori al servizio sociale seguiti all'interno della unità operativa che allora lavorava con i casi di tribunale sul territorio di Roma.

In quella ricerca si cercava di rispondere ad una serie di quesiti:

- per quali minori veniva preferito dalla magistratura minorile un decreto di affidamento ai Servizi sociali, piuttosto che altri provvedimenti?
- quale la durata media di un affidamento al servizio sociale?
- quale la distribuzione per fasce d'età della popolazione minorile interessata da provvedimento?

- quali le collocazioni iniziali e finali del minore? (al momento dell'emanazione del provvedimento e successivamente al momento della modifica del provvedimento o della chiusura del fascicolo)

Dai dati emergeva in maniera chiara che il provvedimento di affidamento ai Servizi sociali veniva maggiormente scelto dalla magistratura minorile come provvedimento di sostegno/controllo su nuclei con complessi problemi di disagio economico (quelle famiglie che adesso definiamo multiproblematiche), in casi di trascuratezza del nucleo familiare e in una buona percentuale di fronte a contenziosi fra coppie di fatto per l'affidamento del minore. Presenti in misura molto bassa nelle motivazioni delle sentenze il riferimento alla presenza di maltrattamenti o abuso, in crescita erano gli affidamenti di minori i cui genitori avevano problemi di dipendenza. La presenza di una percentuale di adolescenti nella fascia compresa fra i 14 e i 18 anni per i quali il provvedimento era pensato in un'ottica di sostegno al nucleo genitoriale nella gestione di comportamenti difficili e come sponda e appoggio per l'adolescente in difficoltà era un dato che sostanzialmente confermava quanto più sopra affermato e cioè l'estrema duttilità del provvedimento di affidamento ai Servizi sociali.

Interessante il dato che, nel 35% dei casi, il provvedimento di affidamento ai Servizi sociali arrivava per bambini compresi nella fascia di età fra gli 0 e i 5 anni, seguiti con un 31,4% dalla fascia fra 6 e i 10 anni. Questo dato è stato letto come testimonianza di una certa tempestività nella segnalazione del disagio da parte dei servizi e nella successiva azione della magistratura minorile. La durata media di un affidamento ai Servizi sociali si attestava sui 4 - 5 anni con punte, per alcune situazioni, che arrivavano a sfiorare anche gli 8 anni. Prova che è difficile definire l'affidamento ai Servizi sociali come un provvedimento temporaneo e transitorio.

Di una certa rilevanza anche il fatto che, se nella maggioranza dei casi all'inizio dell'intervento di affido ai Servizi sociali il minore si trovava a vivere nel suo nucleo di origine (37%), alla chiusura del procedimento un certo numero di minori si trovava in collocazioni differenti (19,5%) con percentuali non differenti, presso parenti, con uno solo dei genitori, in affidamento familiare, in casa-famiglia o istituto.

Nessun caso dei 517 analizzati aveva potuto usufruire di una pronuncia dello stato di adottabilità.

Venivano ravvisati, in sede di ricerca, alcuni nodi critici rispetto all'intervento di affidamento civile di minori ai Servizi sociali alcuni legati all'organizzazione delle due istituzioni: Servizi sociali e tribunale per i minorenni, altri di natura più squisitamente giuridica legati a vuoti legislativi.

Nell'ambito dei servizi veniva sottolineata come criticità:

- Il carico di lavoro presente nel servizio oggetto dell'indagine.
- La mancata integrazione a livello del comune di Roma, ambito di svolgimento della ricerca, fra comparto sanitario e comparto socio assistenziale.
- La mancanza di prassi consolidate nel rapporto con la magistratura minorile.

Nell'ambito della magistratura minorile si ravvisava ugualmente:

- Un carico di lavoro per i magistrati molto impegnativo con tempi di espletamento delle pratiche spesso non compatibile con l'urgenza e la gravità delle situazioni (ad una durata media di 4 - 5 anni per un affidamento ai Servizi sociali erano presenti in cartella 0,8 decreti meno di un decreto per ogni caso).

- Una difficoltà di collaborazione con il servizio sociale cui spesso venivano fatte richieste o date prescrizioni non compatibili con l'organizzazione, l'orario e le finalità dei servizi stessi.

L'esperienza professionale mi conferma che rispetto a quanto veniva esposto nella ricerca del 1990 non molto è cambiato sia rispetto alle tipologie di utenza, sia sotto l'aspetto delle criticità operative più sopra elencate.

Nell'ambito della tutela dei minori in difficoltà il cambiamento più visibile e importante in questi anni è avvenuto sotto l'aspetto dell'offerta, sia quantitativa, che qualitativa di nuovi servizi, interventi e prestazioni sempre più variegata, e flessibile. Servizi come l'assistenza domiciliare a minori in difficoltà, centri diurni, comunità familiari, servizi specialistici di secondo livello sono ora presenti su buona parte del territorio nazionale mentre prima non c'erano. In questo campo ha prodotto un cambiamento significativo la legge n. 285/97.

Rimangono però ancora nodi e difficoltà e nello specifico si ritiene che: il nodo critico del carico di lavoro all'interno dei Servizi sociali sia rimasto uguale nel tempo come la prassi di lasciare gli operatori dei servizi soli a gestire gli affidamenti al servizio sociale, con rischi di isolamento e autoreferenzialità.

Alcuni passi avanti sono stati fatti nel campo dell'integrazione socio-sanitaria anche se con grosse differenze sul territorio nazionale. Inoltre, in molti casi, i servizi sanitari: consultori e servizi di materno-infantile, non hanno risorse di personale sufficiente per fronteggiare le richieste.

Attualmente, i Servizi sociali pubblici spesso si servono di strutture e organizzazioni di terzo settore anche di natura specialistica che li aiutino e li coadiuvino nel loro lavoro e questo avviene anche per situazioni in cui il minore è loro affidato dalla magistratura minorile. E' una collaborazione, importante che presenta una certa complessità che, se non opportunamente pensata e gestita, può comportare il presentarsi di situazioni che a volte sfociano in autentiche "rivalità" fra servizi.

Rispetto alla mancanza di prassi consolidate e chiare nei rapporti fra magistratura minorile e Servizi sociali mi sento di dire che non molto è cambiato su questo fronte. Si continua a discutere, ancora oggi, all'interno dei servizi e della magistratura minorile su quale sia il grado di autonomia concesso al servizio sociale nella gestione dell'affidamento e le visioni non sono unanimi. Questo fa sì che le decisioni prese dai servizi e dalla magistratura si diversifichino molto anche in situazioni fra loro analoghe.

Mentre ancora si discute sulla forza dell'affidamento civile di minori ai Servizi sociali, lo strumento ha conosciuto una espansione verso nuove tipologie di casi e di difficoltà che prima non erano contemplate anche da parte di nuovi attori come i magistrati dei tribunali ordinari (sezione civile): mi riferisco agli affidamenti ai Servizi sociali che vengono decretati da parte della magistratura ordinaria (tribunale civile) nell'ambito di separazioni coniugali altamente conflittuali e agli affidamenti al servizio sociale dei minori stranieri non accompagnati fenomeno in costante crescita.

Ugualmente attuali rimangono le difficoltà di armonizzare i tempi della giustizia minorile con quelli del minore e dei servizi. Continua a essere presente anche la difficoltà, da parte della magistratura di compenetrarsi nella natura e disponibilità reale dei Servizi sociali territoriali.

Tipico è l'esempio di quei decreti in cui affidato il minore ai Servizi sociali, tra le prescrizioni imposte al servizio il magistrato dispone l'attivazione di incontri protetti con uno dei genitori in orari, giorni e periodi in cui di solito i servizi non lavorano.

La presentazione di quattro recenti casi di affidamento civile ai Servizi sociali ci può aiutare a meglio comprendere la complessità della materia e nello stesso tempo accompagnarci verso le conclusioni. I casi sono stati scelti fra i tanti che mi sono stati presentati da colleghi assistenti sociali nel corso della mia esperienza professionale e dagli studenti in tirocinio professionale, da me seguiti in qualità di *tutor* all'interno del corso di laurea in servizio sociale. Ovviamente, pur narrando situazioni e fatti veri, i nomi dei minori sono di fantasia.

❖ Il nucleo Mazzolini, *ovvero, quando l'affidamento civile ai Servizi sociali è gestito in completa solitudine.*

Al momento della presentazione del caso i minori (Carlo di 13 anni, Marco di 11 e Marta di 9) erano affidati al servizio sociale da 6 anni e inseriti in casa-famiglia dallo stesso periodo. I genitori erano entrambi sospesi dalla potestà genitoriale. (Si è notato che è prassi ormai consolidata che i minori allontanati dal nucleo familiare e inseriti in casa-famiglia siano anche affidati al servizio sociale per l'opportuno sostegno. In alcuni casi, quando vi sono anche provvedimenti relativi alla potestà genitoriale, vi è anche la nomina di un tutore che si affianca o dovrebbe affiancarsi all'operatore incaricato dell'affidamento. In questa situazione la figura del tutore non compare in nessuno degli interventi programmati dal servizio affidatario).

Il caso era conosciuto dai Servizi sociali territoriali, in modo particolare dal SERT di zona dalla nascita di Carlo in quanto entrambi i genitori risultavano avere problemi di tossicodipendenza, inoltre i tre bambini per un lungo periodo si erano trovati a vivere con la sola madre in quanto il padre era stato in carcere per 4 anni e successivamente si era trasferito a vivere presso un'altra donna.

Sola con tre figli in tenera età, quando la signora si trovava in crisi di astinenza o sotto l'effetto di sostanze, li lasciava a casa da soli o li affidava a dei vicini, gli stessi, che, in seguito ad una assenza della madre di oltre 2 giorni, decidono di segnalare la situazione ai servizi territoriali che poi la inoltreranno alla Procura della repubblica presso il tribunale dei minori. (Succede spesso che anche in situazioni gravi come quella descritta, i Servizi sociali cerchino di lavorare con la famiglia anche in assenza di un mandato chiaro attivando interventi di natura assistenziale o di sostegno concreto. Si continua a notare una certa reticenza da parte dei servizi a procedere con la segnalazione della situazione di rischio alla magistratura minorile e questo è particolarmente vero nei servizi che si occupano di dipendenza e di patologie psichiatriche. Il ritardo nella segnalazione di situazioni di rischio impedisce di mettere in pratica efficaci interventi di protezione dei minori e procura danni poi ancora più difficili da affrontare.)

Inizialmente, in considerazione dell'urgenza il tribunale dei minori dispone un affidamento di tutti e tre i fratelli al servizio sociale del municipio di residenza dei minori al quale chiede anche: "un'indagine sulla situazione sociale ambientale e familiare degli stessi",

e decreta la sospensione della potestà genitoriale per entrambi i genitori. Si apre contestualmente la procedura per la verifica dello stato di abbandono.

Sulla base delle risultanze della relazione di indagine del servizio sociale, in un secondo decreto: viene riconfermato l'affidamento dei tre minori ai Servizi sociali con la prescrizione per il servizio di: "...motivare i genitori dei minori ad intraprendere un serio programma di disintossicazione e di sostegno psicologico (...)". Viene archiviata la procedura relativa alla verifica dello stato di abbandono. Sulla base di quanto prescritto in decreto il servizio affidatario si rivolge al SERT. Mentre il padre dei minori dopo un primo interessamento verbale nei confronti dei figli si disinteressa completamente del loro destino, la madre compie un buon percorso di disintossicazione presso il SERT, trova un lavoro e regolarizza tramite il comune la sua posizione di occupante abusiva di appartamento.

Il percorso di recupero dura 2 anni. (Il lavoro con mamme tossicodipendenti si rivela spesso particolarmente lungo e complesso e al recupero delle problematiche relative alla tossicodipendenza non corrisponde sempre anche un recupero delle competenze genitoriali, che a volte richiede sforzi aggiuntivi e mirati).

Durante il lavoro di recupero dalla tossicodipendenza la signora mostra molto impegno e buone risorse mentre la sua presenza nei confronti dei figli è discontinua, li visita sporadicamente, in alcuni periodi anche le telefonate concordate saltano. Il servizio affidatario interpreta queste difficoltà come un bisogno di completare il suo percorso di recupero e di stabilizzare la sua posizione lavorativa ed economica. Passano altri 2 anni in cui la signora rinforza le sue conquiste personali e si mantiene astinente, ma nulla si modifica rispetto ad un possibile rientro a casa dei figli. Sono a questo punto quattro gli anni che i bambini hanno già trascorso in casa-famiglia e si notano nelle relazioni semestrali della comunità le prime note di sofferenza dei minori legati alla lunga permanenza in comunità. (Si nota come, nella gestione di questo affidamento l'operatore si sia identificato con la madre dei minori e il buon percorso di recupero da lei intrapreso e concluso. Il fatto che adesso la signora lavori, abbia una casa e non faccia più uso di sostanze sembrano al servizio motivi sufficienti per non prendere delle posizioni utili a non protrarre il tempo di ospitalità in casa-famiglia. E' abbastanza comune il fatto che, una volta collocati i minori in un luogo sicuro, gli operatori nel lavoro di recupero del nucleo di origine sviluppino verso i genitori dei minori, spesso altrettanto fragili e deprivati, una sorta di identificazione che, può rendere l'intervento non equilibrato. E' altrettanto vero che la posizione di chi, invece, ospita e si occupa quotidianamente del minore può essere maggiormente spostata verso posizioni interventiste a volte non in linea con i servizi che si occupano del recupero dei genitori. L'inserimento di opportunità di supervisione all'interno dei servizi che svolgono interventi di questa natura potrebbe mettere al riparo da queste *impasse*.) Il tempo continua a scorrere senza modificazioni rilevanti. A richiamare l'attenzione sulla situazione sono i comportamenti sempre più disturbati a scuola e con il gruppo dei pari del secondogenito, Marco (il permanere in strutture di accoglienza per molti anni, privi di un progetto chiaro e senza prospettive rende più probabili lo sviluppo di comportamenti difficili specie nel periodo adolescenziale e preadolescenziale). Passati sei anni senza cambiamenti il servizio sociale affidatario decide di chiedere, a un servizio specialistico, una valutazione di recuperabilità delle competenze genitoriali per la madre.

La solitudine in cui si trovano gli operatori in molti servizi territoriali, la mancanza di una integrazione con i servizi sanitari con la possibilità di costituire *equipe* multiprofessionali e

l'assenza di una supervisione aumentano notevolmente il rischio di identificazioni con genitori fragili e in difficoltà a discapito delle esigenze dei loro figli che in tutti i modi crescono. Può quindi verificarsi che le situazioni, come in questo caso, vengano lasciate immobili per anni. Fino a che non sono i minori stessi a mettere in atto azioni di disturbo, in alcuni casi però l'intervento si rivela tardivo.

❖ *Mauro, ovvero il bambino in eterna attesa*

Al momento della presentazione della situazione Mauro ha 10 anni, sono 8 anni che vive in una casa-famiglia e che è affidato ai Servizi sociali.

A rivolgersi ai Servizi sociali di residenza è la madre di Mauro che chiede un inserimento del bambino in casa-famiglia perché è sola in quanto il compagno (tossicodipendente), è in carcere con una pena da scontare di 4 anni e lei ha problemi con il lavoro. La signora non ha parenti a cui rivolgersi e non riesce a organizzare i tempi del lavoro con quelli della cura (stupisce il fatto che la motivazione con la quale, ancora oggi, si predispone un inserimento in casa-famiglia possa essere legata a difficoltà organizzative. L'esperienza professionale insegna che una richiesta così netta e precisa vada meglio indagata prima di disporre l'allontanamento del bambino. Molto spesso, però, i servizi quando lavorano con nuclei fragili e poco organizzati, privilegiano la possibilità di avere un consenso all'allontanamento del bambino, che in ogni caso può essere inserito in un luogo sicuro, piuttosto che approfondire la situazione rischiando magari, in un momento successivo, di sfidare l'opposizione dei genitori verso progetti diversi dalla richiesta iniziale. In sintesi può succedere che, quando la richiesta di allontanamento proviene in maniera spontanea dai genitori, spesso si faccia la scelta, prima di allontanare e poi di capire la situazione, in questo modo la modificazione delle scelte iniziali diventa più complessa).

Nonostante Mauro all'epoca avesse solo due anni si preferisce la casa-famiglia ad un affido familiare per il quale la mamma di Mauro si dichiara non disponibile (la paura di perdere il figlio se inserito in un nuovo contesto familiare è la ragione principale che spinge i genitori naturali a preferire la casa-famiglia ad altre soluzioni. In alcuni casi sono complici più o meno consci gli stessi servizi che temono maggiormente lo stabilizzarsi di processi di attaccamento fra la famiglia affidataria e il bambino, specie se piccolo, che non la maggiore distanza emotiva garantita dalla casa-famiglia a discapito, comunque, dello sviluppo psicofisico del minore.) Il primo anno si tenta un inserimento del bambino in regime diurno mantenendo quindi i rientri a casa per la sera, ma dopo un anno, la mamma adducendo sempre problemi di natura lavorativa chiede di estendere l'accoglienza, Mauro inizia la sua permanenza in casa-famiglia, ha solo tre anni. La mamma lo prende a casa per il fine settimana e per i 15 giorni di ferie dal lavoro nel mese di agosto.

Mauro, i Servizi sociali, le suore della casa-famiglia, si adattano a questa organizzazione in attesa che come ripete più volte la madre di Mauro, il compagno esca dal carcere e torni a casa ad aiutarla e a fare il padre. L'accoglienza in comunità si trascina in questa attesa per 4 anni. (Il servizio sociale si adegua alle richieste della madre e resta in attesa dell'uscita dal carcere del padre di Mauro i fine settimana a casa e i 15 giorni estivi vengono letti come dimostrazione di un interesse autentico della madre per il figlio, nessuno pensa a approfondire i vissuti emotivi di Mauro.) In considerazione della lunga permanenza del bambino in casa-famiglia e della sua età dopo quattro anni di immobilità a muoversi è il

tribunale per i minorenni che, con un decreto, dispone che il servizio affidatario inizi a lavorare verso un'ipotesi di affidamento familiare per il minore.

Di fronte alle indicazioni del giudice la madre inizia ad attivarsi promettendo a Mauro, alle suore e ai servizi il rientro a breve del figlio a casa. (In molti casi la modifica da parte del tribunale dei minori delle condizioni di permanenza dei bambini in struttura o delle loro condizioni di vita attiva percorsi di modificazione e cambiamento nella famiglia di origine che vanno comunque attentamente valutati e interpretati). Inoltre, la mamma di Mauro aiutata da un avvocato presenta un'istanza di revoca del decreto. Il tribunale dei minori accoglie il ricorso e, pur riconfermando l'affidamento al servizio sociale del minore, elimina la prescrizione relativa all'affidamento familiare. (Ci si domanda se, in condizioni di questa natura non sarebbe comunque consigliabile che anche il minore potesse disporre della difesa di un avvocato). Finalmente rientra dal carcere il padre di Mauro, le aspettative del bambino di un rientro in famiglia sono forti, ma non si concretizzano. La figura paterna si conferma inaffidabile e non interessata concretamente al figlio, di questo però la compagna pur consapevole a livello verbale sembra non esserlo a livello emotivo per cui continua in un impegno di recupero del compagno al quale antepone il benessere e le attese del figlio. Passano altri anni, si arriva al tempo presente. Su segnalazione della nuova assistente sociale del municipio che ha preso in carico il minore e su una forte pressione delle suore della casa-famiglia che segnalano un aumentato disagio del bambino, posto in un'attesa che non finisce mai, viene fatta una nuova segnalazione al tribunale dei minori che, con un nuovo decreto dispone che il servizio reperisca in via urgente "idoneo nucleo affidatario ove inserire il minore". (Il decreto a quattro anni di distanza viene fatto senza che siano sentiti direttamente i genitori del minore, e neppure approfondita la situazione personale del minore. Sull'ascolto del minore e dei suoi genitori da parte della magistratura minorile ci sono pareri diversi e prassi diverse che andrebbero maggiormente chiarite, si rischia altrimenti il paradosso che sia sentito solo chi è rappresentato da un avvocato.) Come in un copione già recitato anni prima, alla notifica del decreto, la signora si precipita al servizio sociale affidatario, contatta un avvocato, fa istanza per la sospensione del decreto di affidamento familiare del figlio e dà disponibilità per un rientro del bambino a casa alla fine dell'anno scolastico, a prova della sua volontà butta fuori di casa il compagno che ritiene responsabile della situazione. Il servizio affidatario si ritrova stretto fra il decreto del tribunale per i minorenni, urgente e immediatamente esecutivo, le pressioni della casa-famiglia che vedono il bambino stanco e confuso perché adesso la madre gli dice che entro breve lo porterà a casa e lui sono ormai 8 anni che aspetta, le istanze della madre che urla e sbraita sulla intempestività del decreto. Inoltre, anche volendosi muovere nella direzione indicata dal tribunale dei minori l'operatore dovrebbe affrontare i vincoli imposti dalle difficoltà di reperimento di famiglie affidatarie che non è né scontato, né rapido. (In effetti, nonostante l'affidamento familiare sia da molti anni presente nel nostro ordinamento il reperimento di nuclei affidatari non è facile. Il numero di famiglie disponibili all'affidamento familiare è basso a fronte di un alto numero di minori che potrebbero usufruirne).

Emergono in questa storia di affidamento ai Servizi sociali i rischi derivanti da una mancata gestione da parte degli operatori del servizio sociale del loro mandato, il fatto che la mamma di Mauro mantenga la potestà genitoriale e si opponga al primo decreto di affidamento familiare paralizza i servizi evidentemente poco consapevoli del loro potere

prescrittivo. Emblematica in questa situazione. La decisione del tribunale dei minori di modificare il decreto ritirando la prescrizione dell'affido familiare fa pensare a come di fronte alla ampia discrezionalità, con la quale a volte si muovono i giudici del tribunale dei minori, un avvocato del minore potrebbe tutelarne gli interessi.

❖ *Sara, affidamento familiare e nuclei multiproblematici*

Sara nasce a Roma nel 2002, al momento della presentazione della situazione ha 4 anni e mezzo. La sua storia familiare è particolarmente complessa. Sara è figlia di Laura una ragazza di 26 anni con problemi psichiatrici che ha già due figli allontanati e inseriti in casa-famiglia e di Gerardo un uomo di 30 anni disoccupato con problemi di adattamento sociale. (E' prassi tipica, ma sicuramente da correggere, dei Servizi sociali e dei Tribunali per i minorenni di fronte a casi complessi come questo in cui sono presenti anche altri minori di non tentare di arrivare a una ricostruzione della loro storia personale e giudiziaria. Avere informazioni anche riguardo ad altri figli per i quali sono aperti o sono stati aperti dei procedimenti può fornire informazioni importanti e evitare ripetizioni e errori nella gestione del caso. Anche se è importante ricordare che ogni figlio per la posizione che occupa e per il momento in cui nasce può avere destini diversi, rimane comunque interessante imparare a non trascurare nessun tipo di informazione. In questa direzione l'adozione di prassi che mantengano una unitarietà dei fascicoli presso il tribunale dei minori darebbe dei vantaggi).

Gerardo vive con Laura, che ha sposato, e la figlia appena nata a casa di sua madre dove vive anche il fratello minore affetto da una sindrome psichiatrica grave.

Il nucleo, in assistenza economica e alloggiativa da molti anni, sopravvive grazie allo stipendio della madre, donna delle pulizie in una ditta.

Gerardo e il fratello minore hanno una storia di abbandono e di lunga istituzionalizzazione (dai tre anni, al raggiungimento della maggiore età) che ha provocato danni nel loro sviluppo personale e affettivo.

Anche la mamma di Gerardo ha una storia triste e drammatica alle spalle. Ultimogenita di una famiglia benestante di origine campana scappa a Roma con un uomo molto più anziano di lei. A un anno dalla nascita del primo figlio si trova da sola senza il sostegno della famiglia di origine che non la vuole più vedere e senza quello del compagno che, dopo averla messa nuovamente incinta, sparisce senza riconoscere né il primo, né il secondo figlio.

Dopo un periodo di vita molto precario con i due bambini piccoli, aiutata con sussidi economici dal servizio sociale della Provincia le viene proposto di mettere i figli in istituto e cominciare a trovarsi un lavoro e una stabilità alloggiativa. La ricerca di questa stabilità dura tutta l'infanzia dei suoi due figli che rientrano a casa dall'istituto al compimento della maggiore età in condizioni psicofisiche difficili. Quando Gerardo decide di sposarsi con Laura, la signora oppone una blanda resistenza ma poi lascia che il nucleo faccia ingresso nel suo appartamento pur non approvando la scelta del figlio. Nasce Sara e Laura dopo due anni di convivenza se ne va di casa lasciando la figlia a Gerardo e alla nonna paterna. (Il lavoro con le famiglie multiproblematiche impegna gli operatori nell'approfondimento del gioco familiare sottostante e nella necessità di valutare con attenzione le condizioni di vita dei membri più piccoli delle famiglia Cfr. S.Cirillo "l'Assistente sociale ruba i bambini?" Cortina 1994).

Sara, fin dalla nascita, è seguita dal servizio materno infantile della ASL su segnalazione del servizio psichiatrico che ha in cura la madre. Nonostante le precarie condizioni abitative e economiche, le difficoltà presenti nel nucleo, i problemi della madre, un *deficit* di crescita della bambina e condizioni di salute non soddisfacenti, il servizio sociale della ASL non si decide a fare una segnalazione alla magistratura minorile fino a che Laura non abbandona la figlia a Gerardo. (Permane nella prassi di alcuni Servizi sociali una certa difficoltà a rapportarsi con la magistratura minorile nella speranza che il rapporto di sostegno sia maggiormente gestibile senza un terzo che non può essere controllato all'interno della relazione. I rischi di un ritardo nella segnalazione sono alti fra cui, quello di sacrificare lo sviluppo di un minore a favore della cura di un adulto. In questo caso è stata protetta la mamma con problemi psichiatrici di Sara a discapito dello sviluppo della bambina questa scelta, però, non è servita né alla bambina e neppure alla madre che comunque la ha abbandonata.)

Sulla base delle informazioni ricevute dai servizi il tribunale dei minori dispone: "l'affidamento della bambina al servizio sociale incaricandolo di mettere in pratica ogni sostegno ritenuto idoneo per sostenere la figura paterna nello svolgimento delle sue funzioni genitoriali...".

Il servizio sociale incaricato (un municipio del comune di Roma) dell'affidamento è diverso da quello che si era occupato della iniziale fase di sostegno a livello territoriale e che aveva fatto la segnalazione (servizio materno infantile della ASL).

In una fase iniziale del progetto, viste le precarie condizioni dell'abitazione e le altrettanto difficili condizioni di sviluppo e di salute della bambina, il servizio affidatario concorda un allontanamento della minore. Il padre propone di affidare la figlia a degli zii: una coppia che vive fuori Roma che la minore conosce già. (Succede spesso che, quando le risorse della famiglia nucleare del minore non sono sufficienti il tribunale e i servizi possano andare a reperire nuove risorse di cura all'interno del nucleo familiare allargato, una prassi quasi obbligata per i parenti entro il terzo grado. La pratica di lavoro con casi complessi come questo insegna che anche le risorse parentali, andrebbero attentamente valutate e quando necessario formate prima di inserirvi un minore. La scarsa attenzione che spesso viene posta sia dal tribunale e sia dai servizi quando si fanno collocamenti in questo ambito diventa in alcuni casi motivo di contenziosi e di problemi che si scaricano inevitabilmente sui minori. L'esperienza con nuclei multiproblematici, ma anche quella con nuclei in cui siano presenti problemi di tossicodipendenza rende particolarmente attuale la necessità di una valutazione di idoneità anche per i nuclei parentali prima di inserirvi un minore).

Il servizio sociale decide di accettare la proposta di Gerardo e colloca la minore presso di loro. Gerardo segue diligentemente una serie di prescrizioni del servizio sociale finalizzate ad un recupero delle sue capacità genitoriali e a un miglioramento della situazione abitativa (trova un lavoro, frequenta degli incontri di sostegno alla genitorialità, sistema la casa). Anche la bambina collocata presso questa nuova famiglia inizia una serie di miglioramenti, sia nello sviluppo personale (motorio e del linguaggio) sia sotto il profilo fisico.

Trascorsi circa sei mesi, il servizio sociale affidatario ritiene che la situazione personale del padre di Sara e le condizioni economiche e abitative siano sufficientemente migliorate per consentire il rientro a casa della bambina.

La decisione del servizio affidatario non viene accettata dai prozii di Sara che si recano presso il loro consultorio di residenza presentando le loro preoccupazioni al rientro a casa della bambina in quanto non ritengono mutata la condizione della famiglia.

Fra il servizio affidatario e il consultorio di residenza degli zii si apre un contenzioso che sfocia in una richiesta di affidamento della minore fatta dai prozii presso il tribunale dei minori. (Quando la rete dei servizi coinvolti non collabora e non è integrata, il rischio è che, comprensibili divergenze circa la valutazione della situazione, possano sfociare in veri e propri contenziosi fra i servizi E' utile in casi come questi che le riunioni fra gli operatori dei servizi siano regolari e non predisposte solo in situazioni di emergenza e la possibilità di poter usufruire di supervisione).

Al termine dell'istruttoria il tribunale dei minori rigetta l'istanza di affidamento familiare fatta dagli zii, conferma l'affidamento della minore al servizio sociale e il suo collocamento nel nucleo di origine.

Sara, comunque, anche se in maniera sporadica continua a frequentare la casa dei prozii ai quali continua ad essere affidata da Gerardo quando questi lo ritiene conveniente. Durante una di queste visite la bambina viene accompagnata dagli zii in consultorio in quanto, trovata con i genitali arrossati, ha raccontato alla prozia che il padre le "aveva messo il pisellino nella patatina".

Il consultorio dispone una visita d'urgenza e accertato che le lesioni presenti nelle parti intime sono compatibili con un presunto abuso presenta denuncia e chiede l'allontanamento urgente della minore dalla casa paterna. Di fronte alla situazione di emergenza e alla necessità di trovare una sistemazione per la bambina, il servizio affidatario ritiene opportuno il collocamento presso gli zii ai quali, la bambina, viene successivamente affidata con decreto del tribunale dei minori sotto la vigilanza del servizio sociale.

A circa 6 mesi di distanza dall'inserimento della minore a casa degli zii la situazione presenta forti criticità. Gli zii si trovano sempre più in difficoltà nella gestione della minore che diventa sempre più aggressiva, sia a scuola, sia nei loro confronti per cui chiedono l'interruzione dell'affidamento.

La storia di Sara è emblematica sotto vari aspetti: da una parte attesta la necessità che in situazioni complesse e multiproblematiche il trasferimento di minori presso parenti debba essere motivo di attenta valutazione, sia delle motivazioni che portano i genitori o i parenti a dare la disponibilità, sia dell'idoneità degli stessi a prendersi cura dei bambini che gli vengono affidati. Da un altro punto di vista è giusto sottolineare che qualsiasi nucleo, siano anche di parenti, nel quale venga collocato un bambino, debba diventare a sua volta destinatario di una serie di interventi di sostegno e monitoraggio. Altra notazione va nella direzione di sottolineare che un lavoro attento del servizio affidatario debba essere indirizzato anche verso la gestione della rete dei servizi coinvolti per evitare estremizzazioni nelle posizioni e schieramenti contrapposti che sicuramente non giovano al trattamento della situazione.

❖ *Matteo, la sfida della complessità*

Matteo ha 6 anni è inserito in una casa-famiglia da quasi 3 anni, da quando il servizio territoriale al quale è affidato lo ha allontanato dalla casa della nonna materna alla quale la madre lo aveva affidato mentre era in carcere (in questo caso il ricorso alla casa-famiglia è stato dettato da una situazione di emergenza, allontanamento forzato e dalla necessità di

arrivare ad un chiarimento della situazione familiare e personale del bambino, si ripropone la necessità di valutare anche i nuclei parentali ai quali spesso i bambini vengono o si trovano affidati).

La mamma di Matteo è tossicodipendente ha avuto problemi con la giustizia, Matteo non è riconosciuto dal padre con il quale ha vissuto quando era piccolo in un clima caratterizzato da trascuratezza e violenza (la situazione di tossicodipendenza della madre e il mancato riconoscimento da parte del padre sono elementi che delineano una situazione di grande complessità che fanno presagire tempi di recupero lunghi e una buona dose di incertezza nell'esito definitivo del percorso. Inoltre, si associa spesso a questo tipo di situazioni la mancanza di risorse intrafamiliari sane e adeguate per il minore).

La nonna materna, che si oppone all'allontanamento del minore negando di averlo trascurato e maltrattato, viene considerata dai servizi e successivamente dal tribunale per i minorenni non adeguata a crescere il nipote.

L'allontanamento di Matteo dalla casa della nonna materna sembra dare alla mamma una motivazione forte per chiedere di essere inserita in una comunità terapeutica e iniziare un percorso di recupero serio.

Intanto, il tribunale per i minorenni, apre la procedura per la dichiarazione dello stato di adottabilità (l'adozione da parte di giudici e servizi di posizioni chiare e forti di protezione nei confronti dei minori mettono di solito in moto le risorse residue delle mamme nella condizione della mamma di Matteo).

I continui distacchi le interruzioni con le figure adulte di riferimento fanno di Matteo un bambino particolarmente sofferente e in difficoltà.

Durante la sua permanenza in casa-famiglia il bambino inizia la frequentazione con un nucleo di fiducia della casa-famiglia interessato all'affidamento familiare; la frequentazione inizia senza che ne siano informati il tribunale e i familiari di Matteo, tanto meno i servizi territoriali affidatari del minore e per questo motivo quando il tribunale ne viene informato da indicazione per una sospensione della frequentazione. Il rapporto di Matteo con questa famiglia cessa senza che ci siano spiegazioni per lui comprensibili. (In questo caso specifico la scelta della casa-famiglia di procedere in maniera autonoma cercando probabilmente di rispondere alla necessità del bambino di avere delle figure adulte stabili e responsive diventa elemento per sottoporre il bambino ad un nuovo distacco e ad una nuova delusione).

Il percorso della mamma di Matteo procede e la buona adesione al programma comunitario mette i servizi nella condizione di prefigurare e poi dare inizio a una ripresa degli incontri fra Matteo e la madre che non si vedono da 2 anni. Matteo mostra alla mamma tutta la sua delusione e la sua difficoltà a fidarsi di lei, in molti incontri che si svolgono in modalità protetta il bambino si rifiuta di entrare nella stanza. Gli operatori della casa-famiglia interpretano queste resistenze del bambino come un chiaro indizio delle inadeguatezze passate della madre e della necessità di prevedere per il bambino l'adozione. Di diverso parere sono gli altri servizi coinvolti che, invece, valutano l'adesione al programma terapeutico della madre come una possibilità di recupero anche delle sue competenze genitoriali e negli atteggiamenti di Matteo leggono le inevitabili conseguenze di una lunga istituzionalizzazione in età precoce con vissuti di abbandono molto forti. (Anche la difficoltà di concordare interventi e la tendenza dei servizi a sentirsi rappresentanti esclusivi di una sola delle parti coinvolte è una difficoltà comune e diffusa quando si lavora nel campo dell'affido).

Sulla necessità che Matteo abbia comunque una famiglia alla quale essere affidato e dalla quale essere curato in questo suo delicato periodo di crescita, in maniera attenta e se possibile esclusiva concordano tutti; la stessa mamma di Matteo ritiene che il figlio starebbe meglio in una famiglia piuttosto che in casa-famiglia e dà il suo consenso all'affidamento familiare. Il decreto del tribunale per i minorenni va nella direzione sopra esposta e, in attesa che si completi il recupero della madre in comunità, dispone l'archiviazione della procedura per la dichiarazione dello stato di abbandono e l'affidamento eterofamiliare del bambino. I servizi territoriali iniziano a muoversi nell'intento di individuare in tempi brevi un nucleo affidatario in grado di prendersi cura di Matteo: c'è accordo sul fatto che il nucleo dovrebbe avere una disponibilità di tempo ampia viste le problematiche del bambino e che la presenza di figli della stessa età di Matteo potrebbe essere controproducente ad una buona riuscita dell'affido.

Contro il provvedimento di archiviazione dello stato di abbandono per Matteo ricorre il pubblico ministero (in questa situazione specifica la macchina della giustizia minorile appesantisce i tempi chiedendo un maggiore approfondimento rispetto alla decisione presa di archiviazione dello stato di abbandono, pesano in questo le procedure non sempre chiare e trasparenti del tribunale dei minori).

Di fronte al ricorso del pubblico ministero i servizi sospendono la ricerca della famiglia affidataria ritenendo di dover attendere la decisione sul ricorso prima di imbarcarsi in un percorso di affido. I tempi sono lunghi (Matteo si trova a continuare la sua attesa, i servizi rimangono paralizzati nel timore che decisioni rispetto ad un affido eterofamiliare potrebbero essere ribaltate dal tribunale dei minori e che il bambino non debba essere esposto a nuove interruzioni, l'attesa per Matteo non è comunque meno sofferta e pesante).

Il ricorso del pubblico ministero viene respinto, la procedura dello stato di abbandono nuovamente archiviata e i servizi iniziano a lavorare nuovamente sull'ipotesi di affidamento e sulla ricerca di una famiglia disponibile e adeguata.

Il pubblico ministero ricorre nuovamente contro la decisione del tribunale dei minori e il procedimento si sposta in Corte di Appello. Mentre il percorso giuridico si blocca di fronte a un nuovo ricorso, la mamma di Matteo oramai in fase finale del programma di recupero e in fase di reinserimento sociale e lavorativo, abbandona prima della sua conclusione il programma comunitario e pur non riprendendo l'uso di sostanze ripropone ai servizi stili di vita e di organizzazione familiari uguali a quelli che i servizi avevano ritenuto non funzionali e idonei per il bambino, per esempio la signora rientra presso la madre e riprende frequentazioni di luoghi e amicizie rischiose. (Ci si trova di fronte a una di quelle interruzioni di cui sono spesso costellati i programmi di recupero specie quando gli utenti passano nella fase del reinserimento sociale).

Il nuovo ricorso in Corte di appello e l'interruzione del programma da parte della madre del minore rendono i servizi incerti. La decisione è di bloccare nuovamente il progetto di affido per Matteo in attesa della decisione della corte di appello. (In questo caso l'attesa è nuovamente motivata dalla necessità di capire quali saranno gli esiti giuridici della vicenda anche se questo a rigor di logica non diminuisce la necessità di Matteo di trovare un nucleo che lo accolga, né rende più chiara la situazione rispetto alla recuperabilità della madre. I vincoli giuridici e i tempi della giustizia associati alla mancanza di chiarezza circa i poteri di ogni attore in casi di questa natura paralizzano l'azione, diventano motivo di stasi nel progetto di affido e di ulteriore permanenza del minore in casa-famiglia).

La vicenda di Matteo così complessa e contorta è motivo di riflessione sotto il particolare aspetto della necessità di armonizzare i tempi della giustizia con quelli di crescita dei minori, ma è anche un monito rispetto alla necessità di chiarimenti nei rapporti fra magistratura minorile e Servizi sociali. Inoltre, il caso di Matteo si presta ad una approfondita riflessione su come, vincoli ed esclusioni troppo nette si prestino ad allungare i tempi di permanenza dei minori in casa-famiglia e in situazioni incerte e di sofferenza.

E' mia convinzione, anche da molti altri condivisa, che la giustizia minorile sia una giustizia nata per essere mite e dovrebbe rimanere tale. Per questo sia in campo penale, sia in campo civile i nuovi provvedimenti legislativi e correttivi alla normativa vigente dovrebbero essere pensati in un'ottica che sia di inclusione e non di esclusione, flessibile e non vincolante. La stessa ottica dovrebbe essere mantenuta nell'organizzazione dei servizi che rispondono alla magistratura minorile. Questa mia convinzione non credo sia in contrasto con la necessità di applicarsi a trovare il modo di arrivare a ottenere maggiore chiarezza e omogeneità nelle prassi dei Tribunali per i minorenni e dei Servizi sociali che con questi si coordinano.

Sinceramente non credo che quanto sto per proporre come possibili correttivi alle difficoltà fino a qui presentate, possa essere considerato risolutivo e ritengo siano necessari ulteriori approfondimenti e se possibile la raccolta di dati su scala nazionale

Ritengo comunque che si possano approfondire le seguenti riflessioni:

- L'affidamento civile di minori ai Servizi sociali dovrebbe trovare un posto in una disciplina chiara ed omogenea che meglio ne specifichi la portata e l'appropriatezza armonizzandolo con gli strumenti di protezione presenti e innovandolo dove necessario.
- La revisione della disciplina all'affidamento civile di minori ai Servizi sociali dovrebbe essere sostenuta da un chiarimento e da una disciplina univoca dei rapporti fra Servizi sociali e magistratura minorile.
- L'occasione di un ripensamento sull'affidamento civile di minori ai Servizi sociali potrebbe essere l'occasione per ripensare anche modalità organizzative dei Servizi sociali che rispondono alla magistratura minorile e per aprire le porte all'inserimento di opportunità di supervisione professionale obbligatorie nei Servizi sociali sia pubblici, sia privati. (*Applausi*)

CANCERINI. Grazie a Daniela Cremasco. Io farei solo una sottolineatura su questo intervento che ci riporta, secondo me, un po' sulla terra. Le osservazioni sui grandi numeri del dottor Ciccotti sono fondamentali: c'è stata la deistituzionalizzazione dei minori però la deistituzionalizzazione significa a volte aprire nuovi problemi, cioè non è un obiettivo che una volta che è stato conseguito risolve tutti i problemi. Succede un po' come per la legge Basaglia: quando la persona che sta male porta sul territorio i suoi problemi sono necessari molti più interventi. Per i minori la cosa ha un significato forse anche maggiore, nel senso che gli istituti certamente erano negativi però debbo dire che mio padre è stato in istituto fra i sei e i quindici anni, per varie circostanze, ed è stato un ottimo padre e una magnifica persona. Dobbiamo riflettere molto, a volte abbiamo forse delle soddisfazioni più nominalistiche che non di sostanza.

Ad esempio, l'istituto dell'affidamento al servizio sociale quando, come capita a Roma, una sola assistente sociale ha affidati a sé più di cento minori, è puramente teorico. Ho avvertito anche nell'intervento del rappresentante della regione Veneto il senso della sproporzione fra quelle che sarebbero le esigenze reali e le possibilità di intervento. Forse su questo dobbiamo discutere bene perché altrimenti presentiamo un mondo in cui le cose vanno, mentre invece chi lavora con i bambini in difficoltà sa che le cose non vanno, che c'è da cambiare a livello normativo, a livello di finanziamenti, di formazione degli operatori...

Fare i genitori affidatari è uno dei mestieri più difficili del mondo. Perché per essere genitori adottivi bisogna seguire una procedura per essere scelti e invece per diventare affidatari basta fare richiesta? Noi viviamo esperienze di crolli di famiglie affidatarie purtroppo totalmente inadeguate, generose, ma incapaci di dare un aiuto al bambino e che costituiscono poi un ulteriore trauma in quanto, dal punto di vista giuridico, non hanno obblighi nei confronti del bambino.

La parola ora a Liana Burlando, in rappresentanza del Coordinamento nazionale affidi.

BURLANDO. Buongiorno.

Riprendendo quanto si è detto prima, eccomi a parlare proprio della fatica degli operatori e delle famiglie che seguono un percorso d'affido familiare.

In questi anni effettivamente c'è stato un grosso lavoro, a partire dalle prime esperienze di affido familiare, di accoglienza della fine degli anni '70, nello sviluppo dei servizi e delle associazioni di famiglie fino alle più recenti reti di famiglie (il dottor Ciccotti ha ben illustrato tutto il percorso che è stato fatto negli interventi per i minori), però c'è ancora molto da fare.

Nel nostro paese ci sono realtà in cui i Servizi sono presenti, sono attivi i Centri affido, gli operatori sono adeguatamente formati e possono lavorare in maniera costante, ma vi sono altresì realtà in cui i Servizi pubblici sono praticamente inesistenti.

Sono quindi necessarie risorse certe, determinate, destinate alla formazione degli operatori e delle famiglie affidatarie, per garantire gli interventi di sostegno alle famiglie d'origine, per le attività di supporto alle famiglie affidatarie anche in appoggio e sostegno agli affidi familiari più difficili. Pensiamo, ad esempio, agli affidi di adolescenti o di bambini con forti disabilità o con problemi della sfera psichiatrica: ci vogliono degli investimenti che ad oggi noi come operatori, come associazioni, non vediamo.

Una prima nostra richiesta, anche ripensando eventualmente a revisioni della legge n. 149/2001, è quindi quella di avere risorse certe e stabili, destinate a questo tipo di attività. Certamente l'affido non è l'unica risorsa, l'unico strumento per affrontare delle situazioni di difficoltà familiare di alcuni bambini: è una delle risposte possibili, ma abbiamo visto quanto può essere importante, alcune volte risolutivo, offrire ad un bambino l'accoglienza da parte di una famiglia affidataria rispetto ad un percorso in struttura, per quanto le strutture e l'accoglienza siano curate da personale veramente preparato.

Riteniamo inoltre necessari indirizzi, linee guida a livello nazionale (come Coordinamento Nazionale insieme alle associazioni stiamo proprio lavorando su questo), che possano aiutare gli operatori, i Servizi, le città grandi e piccole ad utilizzare e sviluppare in maniera adeguata questo tipo di servizio. Un servizio complesso, perché il bambino vive fra due famiglie, vive fra la realtà della sua famiglia che non riesce ad aiutarlo e a farlo crescere, e la realtà di una

famiglia accogliente: quindi lui, la sua famiglia d'origine e la famiglia affidataria vanno sostenute in maniera adeguata, attraverso un insieme articolato e modulato d'interventi.

Crediamo anche che nel lavoro di revisione della legge n. 149/2001 vadano sottolineati gli interventi d'integrazione socio-sanitaria rispetto, ad esempio, all'esenzione del *ticket*, alle spese odontoiatriche ed oculistiche, alla psicoterapia.

Riguardo a questa ultima, segnalo che a livello nazionale c'è una fortissima sofferenza: bambini maltrattati, abusati, rimangono anche anni nell'attesa di psicoterapie da parte dei nostri Servizi pubblici sanitari. Questa è una nota assolutamente dolente, perciò chiediamo siano destinate risorse e strutturati protocolli d'intesa, perché vi siano le condizioni possibili per un lavoro adeguato e sistematico.

Altri temi che richiedono attenzione sono il coordinamento fra i servizi, il problema degli affidi *sine die* e delle adozioni di bambini già in affido familiare.

Il coordinamento fra servizi, realtà associative e reti di famiglie ed il rapporto con l'autorità giudiziaria sono assolutamente nevralgici: vi sono già alcune esperienze di protocolli, ma vanno riprese e sviluppate, per affrontare insieme i problemi, a garanzia del supporto ai percorsi dei bambini e ragazzi in affido.

Altro oggetto che richiede attenta riflessione è quello degli affidamenti *sine die*, cioè degli affidi a lungo termine: riteniamo essenziale riconoscere, anche dal punto di vista legislativo, la dignità e la valenza di queste situazioni. Vi sono famiglie che, pur essendo importanti dal punto di vista affettivo e relazionale per i propri figli, non riusciranno mai a farli rientrare fisicamente presso di sé, sono e rimarranno un riferimento importante e non si può quindi pensare ad un percorso adottivo, ma occorre tutelare i bambini e le famiglie affidatarie che vivono quest'esperienza, rispetto, ad esempio ai problemi della segretezza del nome, ma anche alla stabilità e continuità dell'affido.

Su questo argomento i legislatori dovranno lavorare per riconoscere e sostenere il servizio assolutamente imprescindibile svolto dalle famiglie affidatarie.

Un altro problema rilevante è la possibilità di adozione legittimante da parte delle famiglie che già hanno accolto in affido un bambino, superando il solo ricorso all'adozione speciale (*ex* articolo 44), anche laddove vi siano stati contatti fra la famiglia d'origine e quella affidataria; non è raro che le famiglie d'origine siano in questo senso disponibili, riconoscendo la valenza della continuità dell'accoglienza da parte della famiglia affidataria, vedendo in questo un futuro, una stabilità per il proprio figlio.

La legge, anche in questo, dovrebbe allora agevolare, aiutare lo sviluppo di percorsi di continuità, di dignità per i nostri bambini, per i nostri ragazzi.

Pensiamo inoltre al problema dei ragazzi che diventano maggiorenni: cosa succede dopo, quali percorsi possiamo studiare insieme di supporto e di continuità nel progetto?

Ancora, bisogna lavorare sul rapporto con le istituzioni quali la scuola e l'area sanitaria (ospedali e pediatri di base) sia a sostegno delle famiglie affidatarie, sia per segnalazioni precoci delle situazioni di difficoltà dei bambini.

Ad oggi questa rete è presente in alcune esperienze più fortunate, ma non è certamente articolata a livello nazionale e questo rende molto difficile lavorare.

Ed ancora, chiediamo di avere anche un punto di riferimento nazionale, uno spazio, un tavolo di lavoro, di coordinamento che ci permetta di operare in maniera più continuativa di quanto abbiamo fatto oggi, per operare in maniera integrata fra enti pubblici, regioni, autorità

giudiziaria e costruire, pian piano, un percorso ed una metodologia comune. Aggiungo infine solo due punti su cui sono stata stimolata dagli interventi precedenti.

Il primo è il problema dell'affido ai parenti. Lo definisco un problema perché è un intervento che a noi come operatori, ad oggi, "sfugge": attraverso tali affidi si assicura una continuità nel percorso e negli affetti del bambino, ma occorre tenere presente che quello è il contesto nel quale sono cresciuti anche i genitori di quel bambino; in questa rete, spesso, ci sono situazioni di difficoltà latenti, meno evidenti, ma non per questo meno rilevanti. Ad oggi, in effetti, l'affido ai parenti da noi operatori è poco seguito, fino a quando veniamo chiamati in causa per l'emergere di problemi: questo è allora un tema che, come operatori, ci chiama ad un diverso ruolo ed intervento, un impegno che dovremo assumere.

Il secondo, che in parte ho già esposto all'inizio del mio intervento, è il problema del personale dei Servizi. Se un assistente sociale ha in carico cento casi di minori (e minori vuol dire anche le loro famiglie) è umanamente impossibile che possa fare un lavoro dignitoso, tanto più che spesso gli operatori sociali sono lavoratori con incarichi a tempo determinato, se non addirittura lavoratori interinali.

Si parlava prima della necessità di elaborare e sviluppare progetti per comporre in maniera adeguata i percorsi dei nostri ragazzi, ma mi domando come si può lavorare in maniera progettuale con un bambino, con la sua famiglia (che vuol dire investire sul percorso di miglioramento, di costruzione di un percorso di vita) quando un operatore dopo sei mesi, dopo un anno o dopo tre mesi cambia e si ricomincia da capo: la progettualità così è impossibile.

Ed infine, un ultimo punto - so che sarà affrontato nel pomeriggio ma credo che sia importante accennarne già ora - è la questione dei soggiorni solidaristici.

Come Coordinamento nazionale affidi abbiamo espresso le nostre opinioni, condivise con diverse associazioni, in un documento specifico a cui rimando, nel quale sono evidenziate le nostre riflessioni e valutazioni e le nostre perplessità, le criticità rilevate, tra cui la necessità che queste esperienze siano collegate a valutazioni e sostegni da parte dei Servizi e non avvengano in maniera spontanea come oggi, arrivando a provocare, in alcune situazioni, conseguenze anche gravi. Grazie. (*Applausi*)

CANCRINI. Credo che questo tema dell'affido ai familiari, specie in nuclei familiari molto patologici, sia un richiamo molto importante. Sarebbe interessante capire il pensiero anche degli esponenti del tribunale. Cedo ora la parola a Liviana Marelli, referente del gruppo minori del Coordinamento nazionale delle comunità di accoglienza, e poi a Valter Martini della Comunità Papa Giovanni XXIII.

MARELLI. Le riflessioni e le considerazioni che propongo - come CNCA - derivano dall'esperienza concreta e quotidiana caratterizzata da una forte ed irrinunciabile relazione umana e professionale con i bambini e i ragazzi coinvolti in relazioni problematiche e violente nel loro contesto di vita.

Se pensiamo infatti ai bambini ed ai ragazzi che hanno abitato in questi anni le nostre comunità ci rendiamo conto che la domanda di accoglienza - e dunque di relazione - ci ha sempre di più richiamati all'attenzione nei confronti di ragazzi con evidente disagio psicologico e relazionale, di adolescenti coinvolti in "iter penale", di bambini e ragazzi

maltrattati e abusati, di minori stranieri non accompagnati. Così come ci ha messo drammaticamente di fronte ad un mondo di “cittadini in crescita” troppo spesso lasciato solo ad affrontare le sfide del futuro ed a confrontarsi con la solitudine e la preoccupante assenza di adulti capaci di costruire e sostenere positive relazioni interpersonali e sociali. Un mondo adulto spesso disattento, emotivamente lontano, incapace di esprimere e garantire tutela, cura, protezione nei confronti dei piccoli della comunità.

Siamo preoccupati, perché registriamo l’allungamento dei tempi di permanenza in comunità e l’aumento di richieste di “pronto intervento” quale scelta puramente riparativa, spesso segnale di scarsa capacità o possibilità di intraprendere e sostenere processi di promozione dell’agio e di prevenzione del disagio.

In questo ultimo periodo, abbiamo assistito ad un progressivo impoverimento culturale in riferimento alle scelte di politiche sociali e della costruzione del sistema di *welfare* che vede oggi, nostro malgrado, un progressivo disinvestimento di risorse (di pensiero strategico, economico e di risorse umane/professionali) e che soprattutto non prevede e non sancisce un contesto di esigibilità dei diritti (la scelta politica della quota capitaria).

Ci confrontiamo anche con un progressivo impoverimento complessivo della qualità della vita nei contesti locali, sempre meno luoghi di costruzione ed implementazione di forme concrete di benessere relazionale quale espressione di capitale sociale, a fronte invece del “falso mito” della libera scelta che diventa in molti casi una nuova, pesante, esperienza di solitudine e di abbandono per tutti, e soprattutto per le persone e le famiglie fragili, indifese, problematiche che richiedono prima di tutto relazioni di aiuto competenti e prossime, per giungere davvero a praticare scelte di promozione, autodeterminazione, inclusione sociale.

Secondo la nostra esperienza, l’ascolto, la presa in carico e la tutela del minore passa necessariamente attraverso scelte politiche precise:

- priorità della costruzione di comunità locali/contesti locali accoglienti attraverso il rilancio di politiche sociali finalizzate alla promozione, al sostegno e l’implementazione del benessere relazionale perché la tutela, la riparazione, la cura del disagio passano attraverso la riqualificazione della normalità. Passano attraverso politiche capaci anche di riconsegnare protagonismo agli adulti, alle famiglie e capaci di sostenere, incentivare e riconoscere l’espressione della prossimità, della vicinanza, del mutuo aiuto, della genitorialità diffusa, delle diverse forme di accoglienza, di affidamento, di reti di famiglie quale ambito serio di sussidiarietà cui consegnare e riconoscere la valenza di azione pubblica perché orientata alla costruzione del bene comune;
- superare davvero l’istituzionalizzazione significa assumere la chiara ridefinizione del contesto di corresponsabilità istituzionale tra i diversi soggetti coinvolti nel processo di presa in carico del disagio familiare e minorile a partire dalla centralità della persona e del suo progetto di vita piuttosto che dal sintomo di disagio. Questo significa andare nella direzione opposta della logica – oggi presente – che fa della frammentazione prestazionistica la propria “falsa specializzazione” dove ciascun soggetto è più preoccupato di “stabilire confini” tra ciò che compete o non compete, piuttosto che scegliere di assumere la centralità di ogni persona e di ogni progetto come punto di riferimento verso cui far confluire i diversi, e necessari, contributi professionali. Siamo del parere infatti che ogni risposta specialistica – anche sotto il profilo

terapeutico - abbia un alto rischio di insuccesso se decontestualizzata, a se stante, avulsa da un contesto di presa in carico unitaria e globale del minore violato e della sua famiglia in crisi. Ciò significa promuovere scelte politico-strategiche tese a sostenere (rendere strutturali) percorsi tecnico-professionali basati sulla capacità di definire e praticare progettualità complessiva ed unificante a favore delle persone (si fa riferimento a questioni quali: l'appropriatezza del progetto individualizzato - la definizione del *budget* di progetto oggi marginalmente sperimentato solo in qualche Regione - lo sportello unico di accesso, il Servizio sociale professionale, organici congruenti per i Servizi sociali territoriali, la definizione univoca dei profili professionali per gli operatori sociali);

- il superamento dell'istituzionalizzazione richiede anche l'integrazione delle politiche, ed in particolare l'integrazione socio-sanitaria in una logica progettuale unitaria e capace di garantire sempre ed in via prioritaria tutti gli interventi a carattere diagnostico e terapeutico necessari in sede di presa in carico del progetto individuale a favore del minore e della famiglia d'origine/affidataria/adottiva (pensiamo soprattutto agli interventi di psicodiagnosi, psicoterapia, mediazione, *counseling*) oggi assolutamente discrezionali, insufficienti, non garantiti, spesso economicamente a carico esclusivo delle famiglie;
- richiede investimenti progettuali e di risorse (professionali ed economiche) per garantire l'accompagnamento e la presa in carico della famiglia d'origine dei minori coinvolti in relazioni problematiche ed allontanati dalla propria famiglia, affinché la famiglia d'origine non venga "dimessa" contestualmente all'inserimento in comunità del bambino. Si tratta anche in questo caso di assumere e sviluppare il contesto di corresponsabilità tra i soggetti coinvolti a partire dal servizio sociale dell'ente locale e praticare strade che possano prevedere - anche e laddove possibile - la loro possibile restituzione ai bambini. Anche in questo senso occorre pensare a politiche di investimento di risorse (anche economiche) e a percorsi di formazione e di ricerca capaci di sostenere le competenze progettuali e relazionali espresse dagli operatori e la loro capacità di innovare;
- l'intervento di accompagnamento e di tutela a favore del minore va dunque collocato in un contesto pensato di pluralità di opportunità e di connessioni sinergiche tra le diverse possibilità. Un po' come dire che il superamento della logica istituzionalizzante richiede l'assunzione di corresponsabilità nell'individuazione, progettazione, gestione e verifica di "filiera" di opportunità di volta in volta scelte, praticate e tra loro interconnesse in riferimento alla centralità di ogni progetto individuale, chiedendosi il perché di una scelta: dalle forme di prossimità nella comunità locale, alle diversificate forme di affidamento eterofamiliare, al sostegno alle reti familiari, alle diverse forme di educativa domiciliare, territoriale e di *tutoring*, alle forme diversificate di accoglienza diurna (comunità leggere) fino alla comunità residenziale educativa e/o familiare;
- i diversi gruppi del CNCA hanno peraltro da tempo avviato positive progettazioni e sperimentazioni proprio in riferimento all'attivazione ed al sostegno delle diverse forme di affidamento e di accoglienza familiare e di paziente costruzione di "reti di famiglie aperte" nelle diverse comunità locali quale espressione agita di corresponsabilità

matura nella costruzione di comunità accoglienti e capaci di promuovere cittadinanza attiva;

- rispetto alle comunità residenziali educative e familiari pensiamo non sia più rinviabile l'avvio - a livello nazionale - di un tavolo permanente di confronto e monitoraggio capace di definire con chiarezza *standard* di qualità per le comunità educative e familiari affinché il termine comunità non possa mai più corrispondere a forme di ri-definizione strutturale degli istituti. Per il CNCA, fare comunità è essenzialmente un fatto relazionale. Per questo, accanto ai requisiti strutturali di "civile abitazione" è indispensabile vengano esplicitati indicatori verificabili di qualità tali da costituire *standard* obbligatori per le previste "autorizzazioni al funzionamento" e/o "accreditamento". Abbiamo lavorato molto in proposito, abbiamo prodotto elaborazioni, riflessioni e proposte e siamo disponibili a collaborare con i luoghi deputati delle responsabilità politiche e di governo. Prendiamo atto positivamente del riavvio dell'Osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza (di cui peraltro il CNCA fa parte) e pensiamo possa essere davvero questo il luogo del confronto, dell'elaborazione e della proposta anche in tal senso;
- le comunità (educative e familiari) sono soprattutto luoghi strutturati di relazione e di legami affettivi significativi in cui i minori accolti possono sostare, rielaborare la propria storia per ridefinire percorsi possibili di ridefinizione del proprio progetto di vita. La comunità dunque è un tempo pensato, amato e significativo la storia del minore. Per questa ragione richiede rigore e verifica rispetto alla qualità della competenza relazionale-educativa espressa e richiede la definizione di *standard* di qualità per definire la comunità educativa esperienza viva e vitale.

Tali *standard* secondo il CNCA sono:

- esistenza effettiva di processi di vita comunitaria e di rapporti significativi tra adulti e minori e all'interno del gruppo dei pari;
- effettiva sussistenza dei rapporti quotidiani di scambio positivo con il territorio e di tensione alla costruzione della rete relazionale nel contesto sociale (la comunità non è soggetto autoreferenziale, bensì soggetto in rete della comunità locale);
- formulazione ed effettiva realizzazione di P.E.I. (progetti educativi individualizzati) attraverso l'uso di metodologie e strumenti professionali strutturati, verificabili, documentabili e documentati;
- identificazione, caso per caso, di adeguate forme di coinvolgimento della famiglia d'origine nell'intervento educativo;
- adeguata formazione di base e permanente per gli operatori;
- adeguati percorsi di supervisione per gli operatori;
- esistenza comprovata ed adeguata di una metodologia di lavoro, definita con precisione;
- esistenza di positivi rapporti di collaborazione con la rete dei servizi e con l'ente locale competente, con il tribunale per i minorenni e con le altre istituzioni ed agenzie coinvolte.

Tutto questo richiede necessariamente un rigoroso e costante monitoraggio della realtà sull'intero territorio nazionale ancora attraversato da preoccupanti diversità, eterogeneità, distanze e pericolose autoreferenzialità (sollecitando, promuovendo in tal senso la collaborazione delle Regioni), ma richiede anche l'eventuale adozione di provvedimenti altrettanto rigorosi laddove le comunità educative o familiari non rispondano agli *standard* di qualità individuati.

Inoltre, strettamente correlato a quanto sopra detto rispetto alle comunità educative o familiari sono a loro volta "questioni prioritarie" ed irrinunciabili:

- la necessità di giungere ad un "pensiero politico unitario" in materia di famiglia e di minori proprio perché non è separabile la normalità dal disagio, la promozione e prevenzione dalla tutela (chiarezza delle deleghe e connessione stabile e strutturata tra Ministeri, in particolare il Ministero delle politiche per la famiglia e il Ministero della solidarietà sociale);
- la definizione a livello nazionale dei Liveas/Lep a cui le Regioni (nel rispetto di quanto previsto a seguito della modifica del Titolo V) devono far riferimento così da sostenere e garantire l'universalità e l'esigibilità dei diritti sull'intero territorio nazionale;
- la conseguente ridefinizione delle risorse economiche per il FNPS tali da garantire l'esigibilità dei diritti superando l'attuale logica residuale e discrezionale propria dell'attuale sistema di *welfare*, indicando forme obbligatorie e vincolanti di spesa pubblica destinate alle politiche familiari e minorili di promozione dell'agio, di prevenzione del disagio e di inclusione sociale superando l'attuale investimento quasi esclusivamente a carattere riparativo (il recupero culturale della legge n. 285/97);
- la coraggiosa prosecuzione del percorso positivamente avviato in relazione alla modifica della legge "Bossi-Fini" sull'immigrazione al fine di garantire l'esigibilità del diritto al proprio progetto di vita futura a favore del minore straniero non accompagnato;
- l'avvio di concrete politiche di sostegno al lavoro sociale attraverso la definizione degli specifici profili professionali, la conduzione di luoghi strutturati di confronto con le università al fine di rendere i percorsi accademici della formazione più congruenti al compito socio-educativo-relazionale, ma anche l'individuazione di strategie - anche di carattere economico e contrattuale - affinché la natura del lavoro sociale sia meglio compresa, accolta, valorizzata resa ancora possibile e sostenibile. (*Applausi*)

Testimonianze di affidamento familiare e di accoglienza in strutture

MARTINI. Ringrazio molto per questa opportunità.

Mi è stato chiesto di non fare una relazione vera e propria ma di portare una testimonianza, un racconto, un'esperienza, sul significato dell'affidamento.

Ho accettato volentieri perché ho la fortuna, l'opportunità, ormai da 24 anni, di vivere, insieme con mia moglie e con i nostri figli, l'esperienza di essere una casa-famiglia o come diciamo nella Comunità Papa Giovanni XXIII, "vera casa-famiglia" perché nella casa vive una coppia coi propri figli e in questi 24 anni, nonostante i nostri limiti, sono passati da noi molti ragazzi e bambini e anche adulti, che hanno trovato e trovano (sette persone vivono con noi oggi) figure stabili, tutti i giorni della settimana, tutte le settimane dell'anno. Allora accetto questa proposta di raccontare un'esperienza, un fatto e alla fine formulerò tre proposte concrete. Quindi, parto da questo breve fatto che mi ha aiutato a capire molte cose rispetto all'affido familiare.

Alcuni anni fa abbiamo accolto un ragazzo di 17 anni che veniva dal carcere minorile Ferrante Aporti; doveva stare solo alcuni mesi con noi perché poi raggiungeva il diciottesimo anno e doveva seguire, insieme a suo fratello, un progetto che il Servizio aveva individuato. In quei pochi mesi che è vissuto con noi si è entrati in una relazione, si è vissuto insieme tutti i giorni, e ho cominciato a conoscere un po' della sua vita, mi interessava capire perché era arrivato in carcere, cosa aveva fatto, ho cominciato a conoscere un po' la sua vita disgregata, la sua famiglia multiproblematica, divisa a pezzi, però non mi bastava, volevo capire di più sul perché era arrivato lì.

Amava molto raccontare la sua specialità che erano i furti nelle seconde abitazioni, era uno specialista, ho imparato anche un po' di tecniche riguardo i furti nelle ville. Gli dicevo sempre che era bravo solo fino a un certo punto perché poi alla fine lo avevano preso e quindi non era poi troppo in gamba. Però questo era il suo modo di sentirsi importante, sentire che era capace in qualcosa, che valeva, aveva qualcosa in cui lui primeggiava rispetto agli altri. Ricordo che negli ultimi giorni che era con noi gli ho chiesto: "ma quando tu avevi 12 anni e marinavi la scuola" - frequentava ragazzi nei bar dove c'erano adulti peggio di lui, usciti dal carcere - "quando tu a 12 anni, con l'obbligo scolastico, marinavi la scuola qualcuno è venuto a cercarti? Magari l'insegnante di religione o di ginnastica che di solito sono quelli che legano di più con i ragazzi, il tuo preside, il tuo parroco, il tuo sindaco (era un piccolo comune), qualcuno è venuto a cercarti in quel bar?" Lui mi ha guardato e mi ha detto: "Nessuno è venuto a cercarmi, io non stavo a cuore a nessuno". Per me è stata una fucilata.

Allora capisci, senza giustificarli, i suoi comportamenti, la voglia di spaccar tutto, la voglia di rubare. A me ha fatto capire come il bisogno profondo di ogni bambino, di ogni ragazzo, ma anche di ogni adulto che accogliamo nelle case, è di sentire che la sua vita vale, che qualcuno gli vuole bene in modo personale, in modo unico, in modo continuativo e gratuito, cioè che qualcuno è disposto a condividere la vita con la sua perché anche la sua vita è preziosa. Allora abbiamo capito che quello che guarisce i bambini e i ragazzi è la relazione con l'altro, con una persona che vive con loro e con loro mette la "spalla sotto la croce" e non la molla fin tanto che il loro problema non è risolto. La nostra esperienza ci fa dire che

l'accoglienza in famiglia, siano esse famiglie affidatarie o siano case-famiglie è la risposta ai bisogni profondi dei minori, dei ragazzi che incontriamo.

Nell'audizione che la Commissione parlamentare per l'infanzia ha concesso alla nostra Associazione alcuni mesi fa, il nostro presidente, don Oreste Benzi, aveva presentato alcune proposte per rilanciare l'affidamento.

Ora vorrei, sinteticamente, fare tre proposte molto concrete alla Commissione, che partono da due principi enunciati nella legge n. 149, e che oggi sono ancora disattesi.

Il primo: il divieto di collocare i bambini sotto i sei anni in comunità che non siano veramente familiari. Ho avuto l'opportunità di vedere un po' tutte le comunità sparse in Italia: noi abbiamo 180 case-famiglie sparse in Italia in tutte le regioni, e vediamo che questo fatto non è ancora attuato, ci sono magistrati che hanno ancora la cultura del "luogo neutro", il bambino cioè è in una struttura in attesa, ad esempio, di andare in adozione o bambini che vengono tolti da case-famiglie per essere messi in strutture in attesa di andare in adozione. Io credo sia necessaria un'indicazione forte della Commissione che dica che il bambino sotto i sei anni non deve più andare in una comunità dove non ci sia la figura paterna e materna perché queste sono anche le realtà dove le famiglie sono più disponibili. I "progetti-neonati" avviati in molte realtà territoriali dicono che ci sono molte famiglie disponibili ad accogliere bambini piccoli.

Allora i bambini piccoli non devono più andare in comunità camuffate. Ci sono ancora delle strutture, anche molto famose in Italia, che si sono trasformate da istituti, in case-famiglia ma in realtà la struttura è uguale, ci sono operatori validissimi ma che turnano. Un bambino di 0-6 non può stare in una struttura dove ci sono gli operatori che turnano.

Il secondo punto nella legge che, secondo me, è un po' disatteso è l'articolo 5 laddove si prevede che "il Servizio sociale può avvalersi dell'opera delle associazioni familiari". Noi pensiamo che questo aspetto debba essere implementato, migliorato, sviluppato molto, non per metterci in contrapposizione ma, come è emerso questa mattina, occorre costruire delle sinergie con tutti i soggetti che operano per l'affido e ognuno ha un ruolo peculiare, insostituibile. Noi proponiamo un coinvolgimento maggiore delle associazioni familiari, là dove sono presenti, dove sono consolidate negli anni, nel collaborare, nel gestire insieme i progetti rispetto all'affido familiare. Ci sono, a mio avviso, regioni o realtà territoriali, dove si sta lavorando in tal senso; altre regioni, soprattutto altri operatori, non hanno questa cultura per cui non c'è assolutamente questo costruire insieme, lavorare insieme. Sarebbe interessante che questa parte dell'articolo 5 ricevesse maggiore impulso, riconoscendo il ruolo delle associazioni familiari, che possono a pieno titolo operare insieme con i Servizi per l'attuazione dell'affido e non perché vogliono rubare il lavoro ai Servizi, tutt'altro.

Ultimo punto. Permane ancora oggi una grande confusione di terminologia su quelle che sono le comunità dove c'è una coppia residente - le comunità familiari - dalle comunità dove ci sono altre figure - le comunità Educative. Io credo che non c'è una contrapposizione tra Comunità migliore o peggiore, sono necessarie entrambe ma occorre, e questo è l'invito, onorevole Presidente, definire davvero quali sono le due tipologie. Non si possono applicare gli *standard* di qualità previsti per le comunità con educatori, alle comunità di famiglie perché sono due realtà veramente diverse: una è una comunità familiare l'altra è una comunità professionale. Allora io auspico che l'Osservatorio sull'infanzia sia l'ambito privilegiato in cui dibattere questi temi e che possa essere riavviato un tavolo permanente in cui le regioni, le

associazioni, i Servizi sociali, il tribunale, perché no, il Parlamento possano davvero in modo sinergico operare insieme su questi principi. Grazie. (*Applausi*)

CANCRINI. Solo un'integrazione per dire che non credo che la richiesta di *standard* sia in contrasto con queste osservazioni. E' chiaro che gli *standard* devono essere diversi, cioè bisogna tener conto delle differenti tipologie, ma avere *standard* significa mettere un minimo di ordine e, all'interno di questo ordine, le case-famiglie in grado di funzionare bene e definite come tali devono avere sicuramente il loro spazio soprattutto per i bambini più piccoli, come è stato detto. Credo che siano due richieste che si rinforzano a vicenda, non in contrasto. Do ora la parola a Luigi Ferraro, della Fondazione "Giuseppe Ferraro Onlus" e poi alla presidente dell'Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie (ANFAA). Hanno chiesto infine di poter intervenire brevemente su questi temi Francesco Milanese, pubblico tutore Francesco Milanese, pubblico Tutore dei minori della Regione Friuli-Venezia Giulia, Carla Forcolin, presidente dell'Associazione "La Gabbianella ed altri animali", e Franca Dente, vice presidente dell'Ordine nazionale degli assistenti sociali.

FERRARO. Buongiorno a tutti e grazie alla presidente Serafini e agli onorevoli membri della Commissione parlamentare per l'infanzia per l'invito rivoltoci e per l'opportunità che ci viene offerta per mettere in comune la nostra esperienza in merito all'affido e all'accoglienza dei minori nelle comunità residenziali.

Innanzitutto mi presento, mi chiamo Luigi Ferraro e sono il presidente della Fondazione Giuseppe Ferraro onlus che è nata a Maddaloni nel 1994, in seguito ad un evento doloroso occorso alla mia famiglia: l'improvvisa morte di mio figlio Giuseppe all'età di tre anni e tre mesi.

Lo scopo della Fondazione è di prevenzione del disagio minorile, di promozione e crescita della realtà familiare al fine di stimolare nuove situazioni sociali e quindi una cultura più attenta ai bisogni della famiglia, ed in particolare dei minori in essa inseriti.

La Fondazione è nata con il progetto "Crescere Insieme" che consiste nel seguire dei bambini in età prescolare, che vivono generalmente in famiglie multiproblematiche, con un *tutor* volontario.

Ad oggi abbiamo seguito circa 100 bambini. Senza averne coscienza avevamo realizzato fino da allora una sorta di affido intrafamiliare. In seguito, abbiamo conosciuto la legge n. 184/83 e realizzato il primo corso sull'affido in provincia di Caserta, uno dei primi in Campania.

La Fondazione dà il proprio contributo nel settore dell'affidamento familiare con convegni e corsi di formazione specifici per operatori sociali e famiglie affidatarie, che sosteniamo anche economicamente qualora si rendano disponibili ad accogliere un bambino. Per questo motivo abbiamo costituito una associazione di famiglie affidatarie.

Nel settore dell'accoglienza residenziale per minori l'attività della Fondazione si concretizza nella gestione di due comunità, una con sede a Maddaloni, curata da una famiglia di volontari residente nella casa, l'altra con sede a Caserta.

La nostra esperienza di casa-famiglia è tra le prime in Campania e certamente la prima in provincia di Caserta.

Nel giugno scorso abbiamo realizzato il secondo convegno nazionale su famiglia e minori a cui hanno partecipato circa 300 persone. Al termine del convegno è stata inaugurata la nuova struttura della Fondazione che accoglierà, tra l'altro, il Centro per la Famiglia Felicetta e tre mini appartamenti destinati a madri con figli.

Entrando nel merito, la nostra esperienza sull'affido familiare, nonostante tutto, è positiva. Quali le difficoltà?

- Scarsa formazione specifica degli operatori del settore pubblico-privato, per esempio assistenti sociali che, laddove presenti, sono figure polivalenti che spaziano dagli anziani, ai diversamente abili, ai minori.
- Scarsissima considerazione da parte degli amministratori comunali, dell'infanzia come bene sociale tanto che, in molte amministrazioni, le risorse economiche destinate ai servizi per minori o alle loro famiglie sono un mezzo per arruolare personale e incasellarlo in strutture complesse che perdono di vista la realtà cioè la risoluzione del problema.
- Difficoltà a reperire famiglie affidatarie dovuta ad una cattiva informazione e ad una scarsa fiducia nell'ente locale perché, molto spesso, il bambino viene "affibbiato" piuttosto che affidato. La famiglia affidataria avrebbe bisogno di maggiori certezze rispetto ai diritti e ai doveri, rispetto ai servizi di riferimento e rispetto all'effettiva tempestività di intervento in caso di necessità (impossibile a causa della chiusura alle ore 14 tutti i giorni, e nei giorni festivi).
- Il contributo economico dovrebbe essere obbligatorio e definito non erogato secondo la dicitura "compatibilmente con il bilancio comunale".

L'affidamento familiare non è l'unica risposta ai problemi dei minori, altra alternativa è costituita dalle comunità residenziali per minori.

Preliminarmente faccio presente che quanto dirò è frutto di esperienze di moltissime comunità per minori, la maggior parte campane, che si sono incontrate nei gruppi di lavoro durante il nostro Convegno nazionale di giugno. Sono anche il Presidente del Co.R.Co.F. il primo Coordinamento di comunità residenziali sorto in Campania 1997.

Le Comunità per minori si sono sostituite definitivamente agli istituti dal 31 dicembre 2006, in ottemperanza alla legge n. 149/2001 però tengo a precisare che non basta assumere il nome casa-famiglia o comunità di tipo familiare per avere una dimensione familiare, ma bisogna rispondere a determinati requisiti, come per esempio processi di vita comunitaria tra adulti e minori e tra minori stessi, piccoli numeri di minori in civili abitazioni, e non, come è avvenuto da noi, dove, dopo un evidente e macroscopico *maquillage*, un istituto si è trasformato in sei comunità per minori, (anche perché la legge regionale campana lo permette avendo stabilito che il 30% di un edificio può essere adibito a comunità).

Quali le difficoltà?

- Oggi, in Campania e, in modo particolare col comune di Napoli, stiamo vivendo dei momenti di forte tensione, perché non onorano i loro debiti.
- Moltissimi enti ignorano il pagamento delle rette loro spettanti da circa 2 anni: forse i minori nelle comunità sono percepiti come onere e non come investimento futuro. Essi sono collocati nelle comunità non rispettando le loro caratteristiche ed esigenze, ma in

base alla retta più bassa, non tenendo conto dei costi di gestione previsti dalla legge regionale con conseguente scarsità del servizio offerto.

- In Campania vi è un proliferare di comunità, segno di un'evidente mercificazione, che fa richiedere un maggior controllo, che non può essere affidato solo alla Procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, ma anche ad altri (forse una squadra *ad hoc*).
- Inoltre rileviamo l'inadeguata preparazione degli psicologi in generale, sulle problematiche dei minori, specie sull'abuso e il maltrattamento.

Per concludere chiediamo che:

- al di là del titolo V della Costituzione, vi sia un modo unico di pensare la famiglia e i minori, garantendo e sostenendo l'esigibilità dei loro diritti su tutto il territorio nazionale, in modo eguale.
- Sia data dignità e sostegno al lavoro sociale con la formazione di una figura professionale *ad hoc* e un più rigoroso e costante controllo delle comunità.
- Ci sia, inoltre, una definizione unica, nazionale, di casa-famiglia o comunità familiare con eguali *standard* qualitativi.
- Ci sia una specifica figura professionale e non un generico educatore.
- Siano superate le attuali lentezze dei tribunali nell'adottare le decisioni.
- Il tribunale abbia maggiore potere sugli enti locali, quando questi non ottemperano alle sue disposizioni, e non dia la sensazione di non tenere nella dovuta considerazione le indicazioni fornite sui minori dalle comunità.

Restiamo, comunque, a disposizione per ulteriori e più dettagliate informazioni al fine di una più stretta e proficua collaborazione. Grazie. (*Applausi*)

NOVA MICUCCI. In questo mio intervento vorrei soffermarmi sul ruolo degli affidatari e sulle condizioni indispensabili per il rilancio degli affidamenti.

Gli affidatari sono dei volontari che hanno un ruolo importante nel progetto di affidamento; non vanno considerati come semplici utenti dei Servizi: essi devono essere riconosciuti come interlocutori dagli operatori dei Servizi socio-assistenziali e sanitari, dai giudici minorili e, anche attraverso i gruppi e le associazioni cui aderiscono, dagli amministratori (sindaci, assessori...). Ciò significa che gli affidatari sono soggetti attivi che devono essere preparati, valutati e supportati nello svolgimento dell'affido, ma anche ascoltati dagli operatori e dai giudici minorili prima di prendere decisioni significative sul bambino o sul ragazzo loro affidato: è con loro che lui vive! Contrariamente a quanto alcuni possono pensare, gli affidatari iniziano il percorso dell'affidamento con un atteggiamento fiducioso e collaborativo verso gli operatori dei Servizi sociali e sanitari e degli stessi giudici minorili: sta agli operatori stessi confermare – coi fatti – la loro credibilità ed "affidabilità" nel corso dell'affidamento e nel momento, molto delicato, della sua conclusione. Quando questo non avviene, gli affidamenti si trasformano in "affibbiamenti" con tutte le conseguenze negative che ne derivano e che possono portare all'interruzione dell'affido stesso.

Vorrei precisare che l'attuale disciplina legislativa non pregiudica la possibilità di disporre affidamenti anche a lungo termine; non è vero (e le esperienze finora realizzate lo

confermano) che la loro durata non può superare i due anni. La durata massima di due anni è stata purtroppo prevista dal legislatore per gli affidamenti consensuali, realizzati dal Servizio locale (comuni, consorzi di comuni, ecc.) d'intesa con la famiglia d'origine o col tutore dei minori, ma può essere prorogata dal tribunale per i minorenni; lo ha ribadito recentemente anche quello del Piemonte e Valle d'Aosta che, in una lettera del 19 febbraio 2007 ha precisato: *«pare utile ricordare ai Servizi sociali della Regione, affinché i cittadini interessati all'esperienza dell'affidamento familiare siano informati in modo il più possibile completo, che, fermo restando l'impegno per il superamento, attraverso ogni forma di sostegno, delle condizioni di disagio della famiglia di origine del minore che hanno reso necessaria la misura di cui trattasi, allo scopo di favorire il rientro del figlio minore, l'affidamento familiare, come stabilito dall'articolo 4, commi 5 e 6 della legge n. 184/83, modificata dalla legge n. 149/01, può essere prorogato dal tribunale per i minorenni, dopo il periodo iniziale sopra indicato, nei casi in cui le difficoltà della famiglia di origine non siano venute meno. Infatti, in queste situazioni, il tribunale può adottare "ulteriori provvedimenti nell'interesse del minore", tra i quali rientra certamente l'affidamento familiare».*

Per superare le difficoltà che incontra attualmente l'affidamento familiare nel nostro Paese, le istituzioni devono impegnarsi maggiormente sia per la sua divulgazione sia per la sua tempestiva realizzazione (quanti affidamenti avvengono dopo anni di conoscenza da parte dei Servizi e anche della magistratura di situazioni familiari gravemente compromesse oppure dopo anni di permanenza dei bambini in istituto o comunità!) sia nell'offrire un adeguato e continuativo sostegno alle famiglie di origine dei minori e agli affidatari.

Devono essere privilegiati, in un'ottica preventiva, gli affidamenti consensuali, realizzati d'intesa con la famiglia d'origine (è gravissimo che gli affidi siano quasi sempre giudiziari!), e quelli dei bambini più piccoli (fascia di età 0-5 e, poi, quella 6-10 anni), con un attento monitoraggio dei bambini già inseriti nelle strutture residenziali e di quelli che vivono in famiglie inadeguate. Queste sono le proposte che l'ANFAA porta avanti da anni, fortemente convinta della necessità di ogni bambino di poter stabilire, fin dalla nascita, una relazione affettiva stabile con le figure genitoriali (a partire da quella materna), ritenendo questa condizione indispensabile per il suo equilibrato sviluppo psicologico; le conseguenze derivanti dalla mancanza o dalla carenza della relazione sono ampiamente comprovate anche sul piano scientifico.

Contrariamente a quanto sostenuto da più parti, a nostro parere, lo scarso sviluppo degli affidamenti non è imputabile alla mancanza di persone disponibili, che, come le esperienze dimostrano, si trovano se vengono cercate, informate, preparate, valutate e supportate dai Servizi.

La sensibilizzazione va impostata e articolata in più direzioni, fermo restando che il canale migliore resta quello di seguire bene gli affidamenti in corso, in modo che anche le persone che vivono a contatto con le famiglie d'origine, i minori e gli affidatari siano "invogliate" ad attivarsi.

Le ricerche finora realizzate in materia di affido (cfr. quella del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza di Firenze, pubblicata nel Quaderno n. 24/2002 e del professor Franco Garelli, riportata nel volume "L'affidamento - L'esperienza delle famiglie ed i servizi", Carrocci, 2003) hanno invece evidenziato una diffusa latitanza delle Regioni e degli enti locali, che non assolvono oppure assolvono in maniera inadeguata, a precise competenze istituzionali già loro attribuite dalla legge n. 184/1983.

Per inciso, vorrei ricordare che, come più volte denunciato dall'ANFAA e da "Prospettive assistenziali", il diritto del minore a crescere in famiglia, ribadito dalla legge n. 149/2001, non è un diritto esigibile in quanto la realizzazione degli interventi previsti dalla suddetta legge (aiuti alle famiglie d'origine, affidamento, ecc.) è condizionata dalla disponibilità delle risorse dello Stato, delle Regioni e degli enti locali. Infatti l'articolo 1 prevede che «lo Stato, le Regioni e gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, sostengano, con idonei interventi, nel rispetto della loro autonomia e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, i nuclei familiari a rischio, al fine di prevenire l'abbandono (...)». Per quanto riguarda l'affidamento, l'articolo 5 prevede che *"lo Stato, le Regioni e gli enti locali nell'ambito delle proprie competenze e della nuova legge e nei limiti delle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci intervengano con misure di sostegno e di aiuto economico in favore della famiglia affidataria"*. Lo stesso sostegno previsto nei casi di adozione di minori di età superiore ai 12 anni e ai portatori di *handicap*, non è riconosciuto quale diritto esigibile: infatti il comma 8 dell'articolo 6, recita: *«Lo Stato, le Regioni e gli enti locali possono intervenire nell'ambito delle proprie competenze e nei limiti delle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci, con specifiche misure di carattere economico, eventualmente anche mediante misure di sostegno alla formazione e all'inserimento sociale, fino all'età di diciotto anni degli adottati»*. Si tratta ancora una volta di affermazioni che purtroppo non obbligano le istituzioni a fornire gli aiuti previsti in quanto questi sono subordinati alle *«disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci»*. L'inciso *"nei limiti delle risorse finanziarie disponibili"* fa sì che questi principi, certamente condivisi da tutti sul piano teorico, possano non avere alcuna rilevanza sul piano operativo in quanto la legge non prevede strumenti per rendere esigibile il diritto da parte delle stesse famiglie o da associazioni di difesa dei diritti degli assistiti operanti nel settore. Va segnalato che sono fortunatamente ancora in vigore gli articoli 154 e 155 del regio decreto n. 773/1931 (testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) e del relativo regolamento (regio decreto n. 635/1940) in base ai quali i comuni sono obbligati ad assistere i soggetti con handicap inabili a qualsiasi lavoro proficuo, nonché i minori e gli anziani in difficoltà che non abbiano i mezzi di sussistenza sufficienti per vivere.

È pertanto possibile ancora oggi, in mancanza di altre disposizioni, pretendere dai sindaci gli interventi necessari per i minori; ovviamente gli interventi non dovrebbero più consistere nel ricovero in istituto ma in prestazioni rispettose delle esigenze dei minori, quali il sostegno ai nuclei familiari in difficoltà, diretti a prevenire per quanto possibile l'allontanamento dei minori. Ricordiamo, inoltre, che l'obbligo di provvedere ai minori può essere disposto dal tribunale per i minorenni e che la legge n. 328/2000 non ha abrogato la legge 6 dicembre 1928 n. 2838 concernente gli interventi socio-assistenziali - ancor oggi obbligatori - rivolti ai minori "figli di ignoti", a quelli nati fuori dal matrimonio, alle gestanti e madri in difficoltà. Inoltre, le province sono tenute a fornire assistenza ai soggetti ciechi e sordi "poveri rieducabili" come definiti dal regio decreto n. 383/1934.

E' questa la ragione principale dello scarso "decollo" dell'affidamento familiare.

E' quindi necessario che le Regioni assumano a livello legislativo i necessari provvedimenti per rendere esigibili gli interventi atti ad assicurare il diritto di ogni minore a crescere in una famiglia e che gli stessi enti gestori degli interventi (comuni singoli o associati) predispongano gli atti deliberativi indispensabili per concretizzare tali diritti definendo le modalità operative riguardanti:

- la sensibilizzazione e il reperimento di persone disponibili all'affidamento;

- la preparazione e valutazione degli aspiranti affidatari;
- il sostegno al minore e alla sua famiglia di origine;
- i rimborsi spese agli affidatari in relazione alle condizioni degli affidati;
- la copertura assicurativa dell'affidato e degli affidatari;
- la modulistica relativa al consenso degli affidanti e degli affidatari al progetto specifico di affidamento;
- le modalità di rapporto con le autorità giudiziarie minorili,

stanziando finanziamenti adeguati e destinando il personale socio-assistenziale e sanitario necessari (v. stipula di protocolli operativi e "mirati" fra gli enti gestori degli enti assistenziali e le aziende sanitarie locali per stabilire le reciproche competenze ed i relativi ambiti di intervento).

Segnalo che, anche grazie alle iniziative assunte negli ultimi anni dal Coordinamento sanità assistenza fra i movimenti di base, cui l'ANFAA aderisce, ampiamente documentate sulla rivista "Prospettive assistenziali", la Regione Piemonte ha approvato la legge n. 1/2004 "Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e Servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento") che prevede:

- il diritto dei soggetti alle prestazioni e servizi da parte degli enti gestori di cui all'articolo 22, comma 3;
- la obbligatorietà della gestione in forma associata degli interventi da parte degli enti gestori (articolo 9, comma 5);
- l'obbligatorietà dell'istituzione, prevista dall'articolo 18, nell'ambito delle prestazioni essenziali, dei servizi di assistenza economica e domiciliare, dei servizi per l'affidamento e l'adozione.

Ricordo inoltre le delibere del 2006 e 2007 con cui la Giunta del Piemonte ha previsto stanziamenti "mirati" per il rilancio degli affidi ed il sostegno delle adozioni di ultradodicesenni o con disabilità accertata (circa euro 1.500.000 per anno).

Importanti sono anche le delibere-quadro in materia di affidamenti che, su proposta dell'ANFAA, sono state approvate fin dal 1972 dalla provincia e dal 1976 dal comune di Torino; successivamente il comune ha regolamentato oltre a quelli diurni e dei piccolissimi, quelli di minori portatori d'*handicap*, la possibilità di prosecuzione degli stessi oltre la maggiore età; la proroga, su progetto specifico, degli affidamenti degli ultradiciottenni fino ai 21 anni, nonché la possibilità di erogare un contributo "per l'autonomia" di giovani *ex* affidati (tutte pubblicate su "Prospettive assistenziali").

Le migliaia di esperienze finora realizzate, che hanno permesso a bambini di ogni età e provenienza di poter crescere in una famiglia diversa dalla loro, e comunque accogliente, solidale, per periodi di tempo più o meno lunghi, a seconda delle necessità, dimostrano che l'affidamento familiare è possibile e praticabile.

Partendo dalle esperienze finora realizzate, riteniamo necessario ribadire brevemente quali siano le condizioni indispensabili per rilanciare gli affidamenti, ferma restando la necessità dei provvedimenti sopra richiamati:

a) una tempestiva valutazione della situazione familiare e personale del bambino e una previsione realistica dei possibili sviluppi della stessa, al fine di attivare al più presto gli interventi idonei;

b) l'elaborazione per ogni affidamento di uno specifico progetto che deve essere predisposto dagli operatori del Servizio e conosciuto e, per quanto possibile, condiviso da tutti i protagonisti;

c) il sostegno degli affidatari e, se necessario, del minore affidato;

d) il sostegno della famiglia d'origine durante e dopo l'affidamento, fondamentale per la riuscita del progetto, che deve essere finalizzato al massimo recupero possibile delle capacità genitoriali.

Per quanto riguarda l'adozione mite o aperta rimando a quanto scritto nella nota distribuita dall'ANFAA in occasione del seminario organizzato dalla Commissione parlamentare per l'infanzia il 16 luglio 2007. *(Applausi)*

MILANESE. Uno scritto da me inviato alla Commissione è stato inserito nel materiale di documentazione a disposizione; quindi, ho il vantaggio di poter dire alcune cose in termini un po' più brevi. In particolare, volevo provare a puntualizzare alcune criticità che, dal mio punto di vista, ci sono rispetto al tema dell'affidamento ed evidenzio queste criticità sulla base di due esperienze, tra loro diverse, da una parte quella di pubblico tutore dei minori, quindi una figura istituzionalmente tante volte chiamata a dirimere conflitti fra diversi sistemi della pubblica amministrazione o anche tra pubblica amministrazione e magistratura, e dall'altra parte quella di genitore affidatario che si è consumata parecchi anni fa e che è stata un'esperienza interessante e complessa.

Il tema che voglio porre è questo: oggi si parla molto dell'affidamento all'interno delle politiche della famiglia, degli enti locali anche perché l'affidamento costa meno del collocamento in comunità e credo che questo sia un grosso pericolo contro il quale dobbiamo impegnare un tentativo di riqualificazione dell'esperienza dell'affidamento, prima che nella riflessione organizzativa nella sua collocazione giuridica e culturale.

La legge n. 149/01 ha avviato una riforma ma non ha avuto il coraggio di portarla fino in fondo e cioè chiarire che l'affidamento non è una forma di allontanamento del minore dalla famiglia. Purtroppo troppo spesso si considera l'affidamento in questo modo, per cui si collocano in affidamento bambini provenienti da famiglie oramai assolutamente devastate da tentativi di sostegno di ogni genere, economico, educativo, di affiancamento, che però poi alla fine non hanno ottenuto i risultati sperati. L'affidamento spesso non nasce da un progetto, ma dal fallimento di questi interventi. Alle volte si colloca il bambino in affidamento utilizzando una logica ricattatoria; non me ne vogliono i servizi, capisco le difficoltà, però alle volte il ricatto è di questo tipo: facciamo l'affidamento consensuale per evitare il ricorso al giudice. Questa è una pessima prassi ed è un intervento che sostiene dal punto di vista culturale l'idea che l'affidamento sia un collocamento del bambino fuori della famiglia, una sorta di ultima spiaggia.

Io credo invece che sia stato abbozzato un tentativo, con la legge n. 149 ed anche chiarificato un percorso: a) l'affido è solo consensuale, è un intervento di carattere promozionale che serve ad aiutare i genitori a recuperare le loro capacità genitoriali in una situazione di crisi che è transitoria; b) l'affidamento disposto dal giudice, invece, non è un affido giudiziale, bensì un collocamento giudiziale in una famiglia affidataria, il cui fine è eminentemente di carattere protettivo.

Con la legge n. 149 si dice che cosa è l'affido e che esso è disposto dal servizio dell'ente locale, e si aggiunge che in caso manchi il consenso provvede il giudice del Tribunale per i minorenni, ai sensi dell'articolo 333 del codice civile, il che significa che è libero di prendere tutti i provvedimenti che ritiene opportuni compreso quello di non disporre l'affidamento, ma disporre un altro tipo di intervento, per esempio, accertamenti ulteriori, o richiedere di approfondire il progetto di intervento in direzioni diverse da quelle perseguite fin qui dai servizi. Il tribunale per i minorenni è un'altra autorità, è autonomo, non è l'esecutore coattivo del progetto dei servizi quando questo fallisce. Il giudice pone in atto un intervento che ha una natura giuridica diversa e la natura giuridica diversa è determinata dal fatto che il rifiuto del genitore di assumersi la sua responsabilità di un progetto di riqualificazione delle sue capacità, costituisce la premessa di un comportamento pregiudizievole, cioè che ha rilevanza, ai sensi dell'articolo 333 del codice civile, quindi dà luogo ad un provvedimento di protezione del bambino. L'altro, quello di piena competenza del servizio, l'affido, è un provvedimento promozionale delle capacità genitoriali, quindi è uno strumento a disposizione della famiglia naturale per il suo recupero. Questa diversità giuridica noi non la affrontiamo fino in fondo nelle sue conseguenze organizzative per cui, molto spesso, i servizi ricorrono al giudice chiedendogli di eseguire il loro progetto, cosa che il giudice di frequente si rifiuta giustamente di fare perché ha la sua autonomia; oppure, come ho detto prima, si utilizza il ricatto del ricorso al giudice per ottenere il consenso all'affido. In realtà le famiglia si rendono conto ben presto che non si farà la segnalazione al tribunale e danno avvio ad un estenuante tira e molla ad una contrattazione costante del loro ruolo nell'affido, spesso coinvolgendo con pesanti interferenze la famiglia affidataria, rendendo la vita difficile a tutti. Quindi, ribadisco, è necessario distinguere l'affidamento, che è consensuale, che è un provvedimento promozionale, dal collocamento giudiziale che è un intervento protettivo e che può riguardare l'ente locale o la famiglia e ha un altro tipo di origine.

C'è anche un'altra questione: la legge purtroppo continua a mantenere questa formulazione, a mio avviso, misteriosa che è il concetto di temporanea inidoneità. Sarà che ho studiato filosofia e certe cose non le riesco a capire, ma il concetto di idoneità è una categoria esistenziale, è una categoria dell'essere, o sei idoneo o non lo sei, tant'è che usiamo il concetto di idoneità per l'adozione. Nella Costituzione, all'articolo 30, si parla più propriamente di capacità, che è un concetto estremamente utile perché è un concetto frazionato, posso avere alcune capacità e non altre, posso avere capacità economiche ma non relazionali, posso avere capacità affettive ma non economiche, posso avere capacità normative ma non di accoglienza, e via dicendo. È importante recuperare il concetto di capacità alla pratica dell'affidamento, lasciando quello di idoneità per l'adozione. Grazie al concetto di capacità che è un insieme frazionabile, e dunque misurabile e su cui posso costruire un percorso progettuale di recupero valido per il genitore, posso iniziare a modificare anche la comunicazione che offro alla famiglia naturale. Sì, ci vuole più attenzione alla comunicazione che si dà alla famiglia naturale se si vuole davvero ottenerne il consenso. Il concetto di temporanea inidoneità assomiglia troppo alla messa in mobilità del genitore, premessa al suo licenziamento, e questo viene percepito. Se invece partiamo dalle in/capacità potremo dire: "queste capacità le hai, ma su queste dobbiamo lavorare, allora noi facciamo un progetto". Il consenso allora non nasce dal fatto che prendo tuo figlio e lo metto per 24 mesi in un'altra famiglia ma dalla opportunità che tu hai di metterti dentro una relazione di miglioramento, cioè ri-costruiamo le tue capacità

genitoriali. Questo è l'obiettivo del progetto del servizio, allora ha senso il discorso dei 24 mesi nell'affidamento, esclusivamente per l'affidamento consensuale, legati cioè alla possibilità di un intervento che ricostruisce la relazione tra il padre e il figlio, tra il figlio e il padre, tra la madre e la figlia e la figlia e la madre. Perché, oltre i 24 mesi, le relazioni sussidiarie che la famiglia affidataria deve avere iniziano a diventare per forza di cose sostitutive.

Chiudo con questo ultimo appello sulla questione tecnica del giudice tutelare e del suo ruolo all'interno del procedimento per l'affidamento. I giudici tutelari sono delle persone stimabili, ma hanno anche altre cose da fare, obiettivamente più importanti e trattano con un po' di superficialità il loro compito di resa esecutività del provvedimento, per cui non riescono a cogliere alcuni aspetti che invece sono nevralgici per le famiglie affidatarie. Se manca un decreto argomentato, motivato e preciso del giudice tutelare le famiglie affidatarie spesso non possono fare l'iscrizione anagrafica del minore nel loro stato di famiglia, spesso si trovano a non avere diritto alle indennità legate al figlio, cioè la detrazione fiscale, gli assegni familiari, il medico curante, che sono tutta una serie di cose pratiche che soltanto il decreto di convalida, di resa esecutività del giudice tutelare può mettere in atto. Questa, a mio avviso, è una inutile contaminazione tra giurisdizione e amministrazione, è un orpello delle funzioni del giudice tutelare perché in realtà il provvedimento di affidamento basato sul consenso della famiglia, non mutando lo *status* giuridico del minore, di per sé potrebbe essere già perfetto e dare immediatamente luogo all'accesso a tutti questi diritti.

Diverso è il problema della reiterazione del progetto che non a caso è di competenza esclusiva dell'autorità giurisdizionale, cioè del tribunale per i minorenni.

Ho posto questioni che a mio avviso possono essere affrontate in questa sede che deve dare al legislatore idee significative. Noi siamo bravissimi ad organizzare i servizi sull'affidamento, in Italia ci sono delle esperienze meravigliose, ma purtroppo sono fatte nonostante la legge vigente.

Noi dovremmo fare in modo che la legge riesca a dire, in modo un po' più ordinato e chiaro, quali sono le diverse competenze, le attribuzioni di funzioni, le diverse forme organizzative, nelle quali il collocamento di un bambino fuori della famiglia si deve organizzare: l'affido consensuale, l'affido protettivo, l'affido di lungo termine, e via dicendo. Grazie. (*Applausi*)

FORCOLIN. Il dottor Ciccotti ci ha detto, all'inizio di questa nostra mattinata, che i bambini fuori dalla famiglia sono circa 30 mila e che gli affidamenti al 2005 risultavano 14 mila. Sappiamo che circa la metà degli affidamenti avvengono all'interno della famiglia d'origine e quindi abbiamo in tutta Italia circa settemila affidamenti eterofamiliari, sono pochi rispetto, ovviamente, alla quantità di minori fuori della famiglia però, secondo me, sono già un miracolo. Sono un miracolo perché c'è proprio qui tutta la contraddizione del nostro paese che da una parte non riesce ad organizzare le cose in maniera semplice, efficace e dall'altra ha tanta generosità individuale, per cui ci sono ancora famiglie che, con tutte le difficoltà esistenti, si offrono per l'affidamento.

I bambini e gli adolescenti posti in affidamento sono bambini e adolescenti che sono già stati sottoposti a mille forme di logoramento psicologico e qualche volta arrivano all'affidamento che non sono nemmeno in grado di stare nel calore di una famiglia, a volte gli affidamenti falliscono anche per questo. Non si può sottoporre un ragazzino a mille prove e

poi pensare che arrivi in una famiglia che, taumaturgicamente, con la bacchetta magica, lo risistemi nel giro di un anno o due. Anche se qualche volta, quando il bambino non è troppo provato, questo avviene.

Io ho qui con me una serie di testimonianze di questo tipo, ma quando questo piccolo miracolo avviene, anziché essere tutelato e visto come tale da tutti, viene spesso disfatto da altre decisioni che avvengono altrove. Bambini che, nella famiglia affidataria, sono riusciti a ritrovare la fiducia negli adulti e la voglia di vivere, quando vengono dichiarati adottabili vengono spostati come se fossero dei pacchi anziché degli esseri umani da una famiglia all'altra. Io ho qui un *dossier*: ho chiesto prima alla presidente Anna Serafini se potevo portare una testimonianza, in realtà in questo fascicoletto ho dieci testimonianze e ne ho tante altre a casa. Queste sono le dieci più comprensibili, leggibili, di persone che raccontano come, magari, un giudice onorario, le abbia chiamate per dire: "Questo bambino sta per essere dichiarato adottabile: vuole fare il percorso per l'adozione legittimante oppure richiederne l'adozione secondo l'articolo 44 e tenerlo?" E queste persone hanno detto di sì, che volevano tenere per la vita un bambino che stava con loro da mesi o anni. Poi magari quel giudice è cambiato, al tribunale è arrivato un altro giudice che considerava il passaggio dall'affidamento all'adozione qualche cosa che non si doveva fare. Sappiamo tutti che esistono queste due scuole di pensiero e non mi metto a dire a voi da dove nascono, perché lo sapete benissimo.

Quei bambini, cambiato il giudice o addirittura l'assistente sociale, sono stati costretti a cambiare famiglia e i genitori affidatari non sono stati nemmeno ascoltati dai tribunali di competenza.

Bambini che credevano che certe persone fossero i loro genitori, che certi fratellini fossero i loro fratelli, da un giorno all'altro, spesso senza nemmeno il passaggio dolce di cui si parla e che peraltro è inutile (perché i bambini capiscono benissimo quel che gli adulti hanno in testa per loro) se ne vanno in un'altra famiglia. Se quei bambini non fossero bambini posti in affidamento, se quei bambini fossero figli nostri, cresciuti da noi, nati dalle nostre pance e venissero presi all'asilo, alla scuola elementare e portati da un'altra famiglia cosa diremmo, quali parole useremmo? Useremmo una parola pesante, terribile: rapimento. Ma questi sono bambini in affidamento, sono bambini che non appartengono a nessuno, vengono portati via dalle loro case, che solo gli adulti sanno non essere loro di diritto, come niente fosse.

Noi della "Gabbianella e altri animali" siamo stati vicini ad una coppia, che aveva tra l'altro già adottato un bambino down, tanto per dirvi chi erano, e che aveva avuto in affidamento una bambina. Questi signori si erano accinti ad un rapporto che doveva durare sei mesi e ne è durato diciotto. Poi è successo quel che vi dicevo: il giudice onorario aveva proposto loro di adottare, il tribunale per i minorenni si è opposto, poi la Corte d'appello, cui è stato fatto ricorso, ha dato ragione alla famiglia sostenendo che doveva essere ascoltata e che il superiore interesse della minore era di essere adottata dove aveva vissuto la prima parte della vita. E' stata chiamata la psicologa che forma i genitori affidatari della nostra associazione a fare la consulente tecnica d'ufficio e questa psicologa scopre che la bambina ha avuto un periodo di depressione terribile nel quale si è sempre tenuta accanto un cagnolino, che era l'unica cosa che aveva con sé all'asilo quando l'hanno presa, poi ha avuto una gran febbre, ha buttato via il cagnolino e ha deciso di attaccarsi ai nuovi genitori adottivi che, tra l'altro, sono persone squisite. La nostra consulente tecnica d'ufficio ha parlato di

atteggiamento di diniego, più forte della rimozione, in questa bambina e ha preferito suggerire al tribunale di lasciarla dove era per non lacerarla. Avete presente re Salomone, nella Bibbia? I bambini non si lacerano. Io sarei stata felicissima di arrivare ad una vittoria giudiziaria con la Corte d'appello, dove si dicesse: "Questa bambina doveva essere adottata dalla famiglia affidataria", però non al costo della lacerazione della bambina, che infatti è stata lasciata dalla Corte d'appello nella nuova famiglia, dove stava da 9 mesi.

Questo è un caso, ma ce ne sono altri. Ci sono casi di genitori affidatari che scoprono che il bambino nella famiglia di origine è stato abusato, lo dicono ai servizi e si sentono rispondere che si inventano fandonie perché se ne vogliono appropriare. E il bambino rimane lì, viene portato agli incontri con la famiglia d'origine, dove è stato abusato e magari continua ad essere abusato.

Ci sono situazioni dove ci sono maestre della scuola che pensano che il bambino nella famiglia affidataria sia maltrattato, dopo diverbi con i genitori affidatari. Sulla base di questi semplici sospetti i bambini vengono tolti ai genitori affidatari. Parlo di un altro caso concreto, lo avevo segnalato tra l'altro al Presidente del tribunale da dove questi bambini provenivano e non ne sapeva niente. Il Presidente di quel tribunale va a vedere che cosa succede e fa ritornare i bambini nella famiglia affidataria. La questione passa di competenza ad un altro tribunale e di nuovo i servizi tolgono i bambini alla famiglia affidataria. Due tribunali, due linee di condotta opposte. Insomma bambini in affidamento uguale pacchi postali.

Ma chi volete che si offra per l'affidamento sapendo queste cose? Bisogna smetterla, bisogna dare al genitore affidatario un altro peso e se poi di affidamento non si tratta ma si tratta di affidamenti *sine die*, che devono andare all'infinito. Perché accettiamo che nel nostro paese ci sia l'affidamento *sine die*, che significa vivere eternamente nell'incertezza, senza dare all'amore forza, come invece deve essere, e non si permette nel nostro paese che ci sia anche una forma di adozione aperta come chiedono da anni alcuni giudici illuminati? Perché i danni non vadano avanti in eterno, noi abbiamo proposto una petizione che è stata trasformata anche in una proposta di legge con la quale chiediamo che i rapporti affettivi dei bambini in affidamento siano protetti. Grazie. (*Applausi*)

DENTE. Buongiorno.

Ringrazio per l'invito e colgo l'occasione data da questo spazio di dibattito per ringraziare le colleghe che sono intervenute precedentemente perché, dall'iniziale impostazione della giornata, sembrava che si volesse dare un peso eccessivo ad un'analisi quantitativa dell'attuale situazione delle strutture per minori poco realistica rispetto alla realtà in termini di contenuti in quanto, come è stato già detto, molte strutture si sono abilmente riciclate senza diventare luoghi di relazioni significative.

Le ringrazio proprio perché hanno riportato la discussione alla concretezza e alla realtà delle situazioni, prima con i casi presentati dall'assistente sociale Cremasco e poi con l'intervento dell'assistente sociale Marelli, referente del Coordinamento nazionale delle comunità di accoglienza, CNCA. Questa ultima è stata una relazione estremamente puntuale e articolata in cui sono stati riportati i punti critici. Le riflessioni che sono venute fuori dal dibattito sono tantissime per cui ho appuntato una serie di questioni, ma alla fine dirò l'essenziale.

Come avete sentito quasi tutti gli interventi hanno, in qualche modo, fatto riferimento ai Servizi sociali. I Servizi sociali sono quindi il punto cruciale, lo snodo principale del sistema integrato assistenziale e socio-sanitario. La legge n. 149/01 ha avviato un processo di deistituzionalizzazione importante che rappresenta sicuramente un momento di rinnovamento, ma è anche un'occasione per riflettere su una serie di contenuti che non sono solo legati agli *standards*, ma alla crescita di una cultura diversa, una cultura di maggiore attenzione al minore, una cultura di maggiore protezione della famiglia, una nuova cultura educativa. Anche all'interno delle stesse strutture di accoglienza la cultura di attenzione al bisogno e alla sofferenza del minore deve essere prioritaria e non solo con riferimento al minore ma anche alla sua famiglia d'origine.

Voglio riprendere la parte della famiglia d'origine del minore di cui stiamo parlando, che spesso viene trascurata, dobbiamo chiederci come aiutare la famiglia in difficoltà a rimuovere gli ostacoli che impediscono il mantenimento del minore in famiglia, come aiutarla a recuperare quelle capacità genitoriali che consentano un sviluppo armonico del minore, quando questo è possibile e come affiancarla in questo lavoro. Sono domande che dobbiamo porci più frequentemente e qui, naturalmente, chiamo in causa i Servizi sociali. Per come sono strutturati oggi diventa veramente difficile lavorare e lavorare bene.

Negli ultimi anni si è vissuto un periodo di stallo rispetto alle aspettative che aveva creato la legge n. 328/00, non solo per le metodologie di lavoro che proponeva, focalizzando l'attenzione sulle integrazioni, il lavoro di rete, la sinergia fra i vari soggetti, ma anche per la predisposizione dei livelli essenziali. L'assenza dei livelli essenziali è fondamentale, il fatto di non avere un Servizio sociale professionale nei comuni o averlo senza rapportarlo al numero degli abitanti e al carico di lavoro è oggi da considerarsi grave. Diventa urgente, se non si vuole intervenire solo sull'emergenza, definire gli *standards* di qualità, perché non è possibile, né tanto meno proponibile, che un assistente sociale abbia un carico di lavoro, come è venuto fuori nel dibattito di oggi, che si aggiri o superi i 100 casi l'anno. Questo significa che la sua presenza è solo di facciata perché di fatto non sarà in grado di seguire adeguatamente le situazioni.

Le situazioni problematiche che arrivano ai Servizi sociali sono normalmente situazioni complesse e quindi articolate, che richiedono un'attenzione particolare, non solo una sinergia di soggetti, ma proprio uno spazio di pensiero, di riflessione e di costruzione di un progetto. In questo periodo l'assenza o carenza di risorse finanziarie e umane ha peggiorato la condizione, perché i Servizi si sono svuotati di contenuti e si sono svuotati anche di risorse umane. I Servizi hanno preso coscienza dell'incapacità e impossibilità di rispondere da soli ai bisogni delle persone, sempre più articolati, e quindi è emersa l'urgenza di lavorare in rete, in maniera integrata e non singolarmente. Quindi è necessario ritagliare spazi di riflessione in ogni contesto, sia nelle comunità che nei tribunali, lavorare molto di più sulle situazioni. I progetti personalizzati, individualizzati non possono essere solo frutto di un lavoro dell'assistenza sociale del consultorio o dell'ente locale o di altro servizio, ma hanno bisogno per avere un loro efficacia della collaborazione e del lavoro di più soggetti che vanno dalla famiglia al minore, alla comunità di accoglienza, al tribunale, ai Servizi in un univoco intento; per non parlare delle carenze in ambito di politiche in favore della famiglia.

Oggi si risveglia questa centralità grazie alla presenza del Ministero della famiglia, ma dobbiamo valutare quanto realmente viene fatto, quanto esiste, quanto va migliorato e

quanto rimane ancora nelle intenzioni. Quanti e quali sono i Servizi che aiutano e sostengono le famiglie nelle loro funzioni educative, quanti agevolano l'organizzazione della loro vita quotidiana e l'affiancano promuovendo le loro capacità affettive e relazionali e di coppia? Mi viene in mente il caso presentato della collega Cremasco di quel bambino di due anni che viene istituzionalizzato per problemi di lavoro della madre e che rimane in istituto sino agli otto anni per una questione sostanzialmente banale, quando la famiglia poteva benissimo essere affiancata e aiutata da un servizio domiciliare o un servizio semiresidenziale o un centro diurno articolato, flessibile.

La flessibilità è un altro elemento di qualità, non basta la presenza di servizi a sostegno della famiglia ma anche la necessità che questi servizi siano flessibili e quindi modellabili sulle situazioni familiari e personali.

Oggi noi abbiamo grandi aspettative perché effettivamente c'è un grande bisogno di politiche che affiancano il minore e la famiglia. La centralità della persona e della sua famiglia, la presa in carico deve essere reale e non fittizia, spostiamo realmente l'angolo di visuale se vogliamo fare realmente gli interessi del minore. Non bastano interventi di tipo fiscale o interventi economici a pioggia perché questo allontana la possibilità di verificare situazioni, di accompagnare, di affiancare, di progettare, di recuperare; gli interventi economici a pioggia sono senz'altro utili ma non possono essere gli unici, non aiutano comunque a fare un lavoro di affiancamento alle famiglie, alle loro difficoltà. Voglio ancora mettere in evidenza la difficoltà che oggi i Servizi vivono in quanto in molte realtà regionali la l. n. 328/00 non è stata recepita, gli squilibri tra aree geografiche si sono accentuati, l'integrazione è ancora una aspirazione, soprattutto quella socio-sanitaria, i livelli essenziali e i profili professionali specifici non sono stati definiti, le risorse investite nel sociale sono sempre meno a danno, naturalmente, di una politica che vada nella direzione di una costruzione di un sistema di protezione sociale serio.

In conclusione, al di là degli *standards*, che possono essere sicuramente utili e opportuni per definire dei requisiti minimi delle strutture residenziali e semiresidenziali, è importante riflettere più sui contenuti e sugli interventi che si possono e si devono attivare in favore della famiglia e del minore investendo di maggiore responsabilità i Servizi sociali. Sempre più spesso i Servizi sociali e in particolare i professionisti diventano bersaglio dei *mass media*, delle inadempienze e delle criticità del sistema; senza dubbio ci sono delle carenze e delle criticità, ma queste sono spesso di tipo strutturale, organizzativo-gestionale.

Puntare sulla qualità dei Servizi significa garantire al minore e al cittadino interventi mirati e efficaci. Grazie. (*Applausi*)

CANCRINI. Vorrei ringraziare tutti gli intervenuti per i preziosi contributi. A conclusione della tavola rotonda vorrei fare una breve segnalazione delle cose che mi hanno colpito di più e che, penso, potranno essere poi discusse nella Commissione più ampiamente; mi sembra che ci sono delle priorità che emergono bene da questo dibattito su cui c'è una concordanza ampia.

Credo che, come si riconosce lo stato di calamità per il maltempo, noi dovremmo riconoscere lo stato di calamità per l'assistenza all'infanzia in difficoltà nel nostro paese, perché la situazione che ci è stata esposta è grave. Ci troviamo di fronte a comunità che ospitano bambini che non vengono pagate per ciò che fanno; ci sono assistenti sociali che non

solo hanno sulle spalle centinaia di casi affidati o "affibbiati", come ha detto efficacemente uno degli intervenuti, e ci sentiamo di dire che la gran parte di questi assistenti sociali sono precari, cioè dovrebbe seguire un progetto educativo avendo contratti di 3 mesi che spesso non si rinnovano; ci troviamo di fronte a famiglie affidatarie che, a seconda di quello che è l'orientamento del giudice, dopo 10 anni che hanno il bambino con loro lo possono adottare oppure no; ci troviamo di fronte a storie che sono folli. Ogni tanto qualcuna di queste storie accende la fantasia di un giornalista e va a finire sugli schermi televisivi e tutti ne sentiamo parlare, ma in realtà la gran parte di queste storie si consuma nel nulla, nel dolore, nell'incuria. Come ha raccontato il responsabile della Comunità Papa Giovanni XXIII, citando le parole di un ragazzo, si ha l'impressione che molti di questi ragazzi, nonostante tanto affaccendamento e anche tanti costi di strutture che se ne occupano, non stiano veramente a cuore a nessuno perché non c'è nulla di positivo, di costruttivo che accade.

Allora io credo che noi dobbiamo recepire questo e avere ben chiaro che ci sono diverse cose che si debbono fare.

In primo luogo devono essere grandemente aumentati i finanziamenti per l'assistenza per consentire la fine del precariato in questi servizi. Penso che questa sia un'esigenza su cui politicamente siamo tutti quanti d'accordo, certamente bisogna poi che diventi realtà, comune per comune. I grandi comuni hanno assistenti precari, i piccoli comuni non hanno nemmeno quelli e il Procuratore della Repubblica presso il tribunale dei minori, quando un minore deve essere sistemato, ordina al maresciallo dei carabinieri di portarlo a casa del sindaco. Credo che il rifinanziamento della legge n. 285 sia un passaggio importante da questo punto di vista; lo so che alle Regioni non è piaciuto molto il fatto che si orientasse una parte della spesa sociale sui minori però penso che questa è una necessità perché le iniziative del sociale nell'unico fondo della legge n. 328 in molte regioni non sono arrivate ai minori che contano poco, ai minori emarginati.

E' necessario anche affrontare il tema dell'affido. E' stato detto è un miracolo che ci siano i 7.000 affidi ed io credo che sia vero, le condizioni in cui si verifica oggi l'affido sono estremamente svantaggiose, non ci sono garanzie né da una parte né dall'altra, e c'è un'enorme difficoltà nel trovare famiglie affidatarie all'altezza della situazione. Il fatto che ci siano soltanto dei corsi di formazione con qualche incontro non è sufficiente, la sfida del bambino in affido è una sfida ancora più difficile di quella del bambino in adozione. Sul bambino in adozione possono scattare dei meccanismi di possesso affettivo, emotivo, e poi di necessità, le persone magari chiedono aiuto, si attivano, comunque c'è una procedura, mentre sull'affido la situazione è molto complessa. Negli ultimi mesi qui a Roma, presso il Centro aiuti al bambino maltrattato, abbiamo visto crollare affidi, pur preparati da una agenzia comunale, già nella prima settimana, quindi con bambini che escono una settimana e poi rientrano nell'istituto in cui erano ospitati. Io credo che sia necessario che la selezione delle famiglie adottive e affidatarie avvenga in base agli stessi criteri, che le famiglie siano abilitate ad essere affidatarie o adottive sulla base di una verifica e poi io credo che l'appello che è stato fatto dalla rappresentante dell'Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie rispetto all'adozione cosiddetta "dolce", al diritto affettivo del bambino che è stato nella famiglia affidataria ad essere adottato da quella famiglia nel momento in cui scatta l'adottabilità se ce ne sono le condizioni, sia una cosa di assoluto buon senso che dobbiamo forse chiarire nella

legge. Credo anche che ci sia da rivedere, nella normativa sulle adozioni, una serie di questioni che riguardano i tempi.

Un altro punto riguarda i LEA del sociale, cioè dei livelli essenziali di assistenza, la cui definizione non può essere ulteriormente rinviata. Così come non può slittare ancora la definizione degli *standards* minimi delle strutture; ci sono stati servizi televisivi che hanno ampiamente documentato il fatto che molti istituti si sono riciclati: dove c'era un istituto ci sono oggi 10 o 5 o 8 case-famiglia, ma questo non ha senso. Dobbiamo mettere in crisi questo sistema attraverso la definizione degli *standards*.

Concludo dicendo che mi sembra importante la segnalazione che è stata fatta sul giudice tutelare; il numero di giudici che, a diverso titolo, in contrasto tra di loro, si occupano della stessa cosa supera i livelli di una fantasia kafkiana, io penso che non possiamo lasciare in piedi tutto questo perché, anche in termini di gestione, sono comunque dei costi per decisioni che confliggono tra loro portando alla paralisi. Dobbiamo metterci mano, speriamo che ci sia il tempo e il modo di farlo, la volontà non solo mia personale ma della Presidente, della senatrice Burani Procaccini e di tutta la Commissione parlamentare per l'infanzia c'è. L'essere qui oggi a parlarne significa che volevamo ascoltare e speriamo di essere capaci di fare davvero tesoro di questa esperienza e di quello che abbiamo ascoltato. Grazie. (*Applausi*)

Tavola rotonda sui soggiorni solidaristici. La sfida dell'affido internazionale

Coordinatrice:

Maria Burani Procaccini, *componente della Commissione parlamentare per l'infanzia*

Interventi :

Giuseppe Maurizio Silveri

Presidente del Comitato minori stranieri

Vincenza Lo Monaco

Ministro plenipotenziario - Direzione generale Italiani all'estero e politiche migratorie

Ministero degli affari esteri

Piercarlo Pazé

Direttore della rivista "Minori e giustizia"

Antonio Bianchi

Presidente della Federazione delle associazioni di volontariato italiane per la Bielorussia (AVIB)

Alcune testimonianze:

- Marco Cappellari, *in rappresentanza del Coordinamento nazionale "Amici dell'Adozione"*.
- Francesco Maria Mennillo, *in rappresentanza del Coordinamento "Famiglie adottanti in Bielorussia"*
- Donata Nova Micucci *Presidente dell'Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie (ANFAA)*

BURANI PROCACCINI. Vi ringrazio per essere qui a seguire questa seconda parte dedicata ai soggiorni solidaristici e all'affido internazionale. In premessa, sento il dovere di puntualizzare alcune cose, perché stamattina ho sentito interventi molto interessanti ma ho anche notato che tutti noi, mi ci metto anche io, siamo presi un po' troppo dall'ansia di dire tante cose che alla fine confondiamo i piani di discussione. Ecco, io ci terrei a tenere divisi i piani di discussione, per approfondirli e risolverli, tra l'affido nazionale e l'affido internazionale, e tra quest'ultimo e il soggiorno solidaristico.

Distinguiamo il piano nazionale da quello internazionale anche se, sul piano nazionale, ci troviamo poi di fronte a bambini che sono entrati in Italia e che si trovano nelle condizioni di semiabbandono permanente. In effetti dei 30.000 bambini di cui si parla, ancora presenti negli

istituti, negli affidi familiari, la maggior parte non sono adottabili ma in stato di semiabbandono permanente, e per essi può funzionare l'*escamotage* dell'adozione mite, attraverso l'interpretazione estensiva della disposizione secondo la quale, in casi eccezionali, si può anche adottare il bambino in affido. Però, siccome non c'è unità nelle procedure dei vari tribunale per i minorenni e c'è assoluta disparità di mentalità tra un tribunale e l'altro, finisce che il tribunale di Bari applica la disposizione mentre non la applica il tribunale di Venezia. Allora c'è necessità di una legge che affronti l'argomento dell'adozione aperta e la renda legge dello Stato.

Vorrei ricordare anche ciò che si è fatto per i soggiorni solidaristici e l'affido internazionale. Diciamolo chiaramente: esiste l'adozione internazionale, ma non esiste l'affido internazionale; in realtà l'affido internazionale è legato ai soggiorni solidaristici, a forme più o meno sperimentali o legate a realtà diverse di quelle del mondo occidentale; per esempio, nei paesi magrebini o del centro Africa abbiamo a che fare con la *Kafala*, quindi con un altro genere di affido che non può diventare adozione legittimante a tutti gli effetti, ma che deve avere delle caratteristiche tali da assicurare al bambino un futuro. Quindi vorrei che si distinguesse tra soggiorno solidaristico e affido internazionale vero e proprio, per vedere se la questione dell'affido internazionale può essere risolta in maniera definitiva. Oggi la maggior parte dei bambini che vengono in Italia per i soggiorni provengono dagli *internat*, dagli istituti, o perché sono orfani o perché le loro famiglie sono talmente disagiate da non potersi prendere cura di loro: escludere dai soggiorni tutti i bambini degli *internat*, come è stato proposto, significa accogliere in Italia soltanto bambini a cui si fa fare una vacanza, senza andare ad incidere nel profondo la piaga delle migliaia e migliaia di bambini che sono lì e che nessuno adotterà mai e che se vengono dati in affido nei paesi del loro territorio in realtà vengono dati per un *business* che le famiglie povere fanno. Perché, parliamoci chiaro, come mi hanno confermato autorevoli esponenti di quei Paesi, spesso il *bonus* che lo Stato dà alla famiglia viene sprecato in alcool dal capo famiglia ed il bambino viene buttato di nuovo in mezzo alla strada, pur essendo in teoria in affido presso quella famiglia.

Il Comitato minori stranieri funziona molto bene ma, come è emerso anche da una serie di audizioni svolte nella scorsa legislatura dalla Commissione infanzia, funziona bene soprattutto nel valutare la situazione di questi ragazzi e accompagnarli nei loro paesi di origine se la situazione familiare lo consente. Purtroppo sappiamo benissimo che molti di questi ragazzi sono venuti in Italia o perché venduti dalle loro famiglie o perché dati in affitto o autodatisi in affitto per ragioni di sussistenza: rimandarli nella famiglia di origine, quando magari questa che li ha venduti per un televisore, non risolve il problema. Allora come fare per trovare una soluzione che non abbia come unico sbocco per i ragazzi che si trovano in queste situazioni il ritorno in patria, dove rischiano di essere nuovamente venduti? La parola al dottor Giuseppe Maurizio Silveri, presidente del Comitato minori stranieri.

SILVERI. Il Comitato minori stranieri si occupa di due questioni: una relativa ai minori cosiddetti "accolti", quelli che arrivano con i viaggi solidaristici a scopo terapeutico; l'altra relativa ai minori stranieri non accompagnati; sono due settori completamente diversi e non comunicanti, nell'ambito dei quali, più volte, la Commissione parlamentare per l'infanzia ha svolto audizioni.

Comincerei dalla questione relativa ai minori accolti, ai viaggi solidaristici dove mi sembra permane una certa confusione rispetto alla questione dell'affidamento. In casi complicati, anche recenti, di cui si è letto su tutti i giornali, si parlava impropriamente di genitori affidatari, ma quelli non sono assolutamente genitori affidatari; tutti coloro che ospitano minori per soggiorni solidaristici sono persone che offrono ospitalità, per un tempo determinato, a minori provenienti da altri Paesi.

La stragrande maggioranza di questi minori proviene dalla Bielorussia, a seguire dall'Ucraina che raggiunge ormai i 5.000 soggiorni annuali. Per far capire le dimensioni del fenomeno ho con me alcuni dati. Siamo passati da 39.000 ingressi annuali nel 2000 a 29.000 ingressi annuali nel 2006. La diminuzione è dovuta a due ragioni: la prima è che, nel corso del tempo, abbiamo depurato i dati e abbiamo un monitoraggio che tiene conto non soltanto degli ingressi ma delle persone, perché un minore potrebbe entrare due volte nel corso dell'anno (l'estate e durante le festività natalizie) e da una leggera flessione in negativo, 2.000 minori circa, che c'è stata durante l'anno in corso, a seguito delle note vicende della Bielorussia. Voi sapete che nel mese di maggio - il ministro Vincenzo Lo Monaco poi tratterà con maggior approfondimento il tema - è stato fatto un accordo con il Governo bielorusso per regolare questo tipo di rapporto, che ha inciso su quel periodo con un calo delle presenze: su 29.000 unità le presenze dei minori bielorusi sono state 20.636. Il secondo paese è l'Ucraina con circa 6.000 ingressi, segue la Federazione russa e poi una serie di altri paesi. Naturalmente a fronte dei 29.000 ingressi non ci sono direttamente 29.000 richiedenti ma ci sono i progetti presentati dalle associazioni che sono circa 1.200 l'anno e poi c'è una piccola percentuale di singole famiglie che danno ospitalità a questi bambini.

Ritorno sull'argomento affidamento: è chiaro che sono due cose distinte e purtroppo nelle situazioni critiche la tendenza è quella di abbinarle e di presentare il problema come una diretta conseguenza di una gestione impropria di questi viaggi. Da questo punto di vista c'è estrema chiarezza, i problemi possono essere di altra natura, spesso si sente dire: "questi ragazzi vengono da anni nel nostro paese, si creano degli affetti che poi non possono concretizzarsi in nulla, vengono sradicati.." ma questa è una previsione che risale al testo unico sull'immigrazione, che ha interessato anche i minori albanesi, viene gestita con prudenza e anche con una certa sicurezza e i risultati si vedono. E' vero, è capitato qualche caso, risolto peraltro con la collaborazione di tutte le amministrazioni coinvolte, su un numero elevatissimo di ingressi.

Il Comitato minori cosa ha fatto e cosa sta cercando di fare per migliorare il livello di sicurezza e per garantire ai minori tutti gli elementi per la loro permanenza sul territorio italiano? Ricordo l'accordo che ha stabilito un quadro di garanzie con un punto estremamente importante: i minori che vengono in Italia per soggiorni solidaristici non possono essere assolutamente considerati in stato di abbandono, perché o hanno una famiglia o hanno un tutore. L'accordo prevede anche tutto un sistema di collaborazioni che consente alle autorità consolari bielorusse e alla nostra amministrazione di gestire eventuali problemi.

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, attualmente escluse dal Comitato, mentre sono presenti rappresentanti di comuni e province. Noi riteniamo che questa presenza sia essenziale per migliorare il coordinamento con tutte le amministrazioni del territorio, la stessa cosa varrà poi anche per altri soggetti interessati ad entrare nel Comitato, ma quella sarà una decisione di natura politica che non compete a me discutere. Altri profili critici francamente non ne vedo, ma se ci sono domande sarò ben lieto di rispondere. L'aspetto importante che spesso emerge e che io non sottovaluto è di natura sentimentale, affettiva, psicologica, ma il Comitato ha dei compiti concreti e il nostro obiettivo è quello di gestirli al meglio fin quando ci sarà, visto che è previsto per legge.

L'altro importante argomento su cui sono stato invitato a parlare è la questione dei minori stranieri non accompagnati, cioè in stato di abbandono, presenti sul nostro territorio; minori che arrivano o con gli sbarchi o da frontiere di terra: i primi sono decisamente una percentuale minima rispetto ai secondi. In questi casi il minore viene segnalato alle autorità locali, al tribunale dei minorenni, al Comitato minori, viene affidato a strutture che operano sul territorio e che lo accolgono. Se il minore è identificabile scattano anche le indagini familiari. La stragrande maggioranza dei minori stranieri non accompagnati non sono identificabili per la semplice ragione che non possiedono documenti perché proprio non li hanno, o li hanno gettati via o li hanno stracciati o li hanno nascosti; non essendo identificabili è difficile anche procedere con le indagini familiari; laddove è possibile vengono fatte, dopo di che il Comitato valuta le condizioni della famiglia, se è in grado di riprenderlo, se vuole riprenderlo. Sono minori quasi sempre provenienti da Paesi poverissimi con problemi di sopravvivenza, spesso le famiglie dicono: "ritorna sì, ma ci devi riportare i soldi che ti abbiamo dato per questo viaggio". Laddove è possibile il ritorno del minore, viene fatto. E' evidente che questi ragazzi vanno ascoltati, con questi ragazzi bisogna parlare, bisogna far capire loro che l'identificazione è un vantaggio prima di tutto per loro. Gli enti locali fanno molto. I dati sono pubblici, l'ANCI dichiara che annualmente spende 200 milioni di euro per l'accoglienza di questi ragazzi, una cifra enorme, tant'è che noi il prossimo anno con il fondo per l'inclusione sociale abbiamo stanziato 10 milioni di euro per fare una convenzione con l'ANCI, per costruire una specie di piano nazionale per i minori stranieri, per creare una piccola rete per migliorare la gestione di questo fenomeno, organizzando indagini familiari, contribuendo all'identificazione, intervenendo in modo specifico al Sud, nelle zone degli sbarchi quali Lampedusa, Ragusa, Agrigento. Tralascio alcuni particolari di carattere normativo che conoscete, e sono già ben noti, per esempio la presenza di almeno 3 anni sul territorio o di 2 anni di formazione per dare il permesso di soggiorno a questi ragazzi. Credo di avervi fornito in modo sintetico e spero chiaro, alcuni elementi. Una cosa ancora: il numero dei minori stranieri non accompagnati, censiti, la cui segnalazione è stata data al Comitato che ha un *database* è attualmente di circa 6.200, di cui il 70 per cento non identificati. Non spetta a noi identificarli, devono essere identificati sul territorio, è per questo motivo che il piano nazionale sui minori stranieri che vogliamo fare ha, tra i principali obiettivi, quello di potenziare l'elemento dell'identificazione che non significa pressare il giovane, ma convincere

il giovane a dire come si chiama e da dove viene, perché così facendo si può intervenire meglio per un programma di integrazione qui o a casa sua. Grazie. (*Applausi*)

BURANI PROCACCINI. Lancio una provocazione. L'identificazione dei ragazzi è un grande problema, è il problema principale per i minori che transitano in Italia: abbiamo una legge contro la tratta, abbiamo leggi di pubblica sicurezza, anche piuttosto valide, però non abbiamo strumenti che ci aiutino nell'identificazione dei minori. Se voi pensate che la maggior parte dei paesi da cui provengono questi ragazzi non ha l'anagrafe dei ragazzi, per esempio nella Turchia anatolica il 50 per cento dei bambini sotto i quattro anni non è registrato all'anagrafe, allora la questione sollevata dal dottor Silveri è molto reale e drammatica. Per questo è necessario sollevare l'interrogativo sull'identificazione, al quale sono chiamate a dare una risposta le nostre coscienze di cittadini liberi, che non vogliono più di tanto invasioni nella loro *privacy*, ma al tempo stesso non possono non reclamare sistemi efficaci di protezione reale dei ragazzi. Il vice presidente della Commissione europea Frattini ci ha riferito che l'Unione europea sta riflettendo su questo, altri Paesi, come ad esempio il Canada, hanno introdotto l'identificazione attraverso l'iride. Quello che è certo è che la questione non è più rinviabile e va affrontata al più presto.

Adesso abbiamo qui con noi il ministro plenipotenziario Vincenza Lo Monaco, della Direzione generale italiani all'estero e politiche migratorie del Ministero degli affari esteri.

LO MONACO. Il dottor Silveri ha esposto in maniera molto chiara ed esauriente le materie di competenza del Comitato minori del quale peraltro faccio parte come rappresentante del Ministero degli affari esteri. Mi sento di condividere appieno quello che è stato segnalato a proposito sia dei minori accolti che dei minori non accompagnati, due tematiche rispetto alle quali il Ministero degli affari esteri è certamente abbastanza impegnato, anche se non è in prima fila come lo è, per competenza precipua, il Ministero della solidarietà sociale. Cercherò di spiegare quale è il ruolo del Ministero degli affari esteri in queste materie.

Al pari della tematica delle adozioni, dove affianca il Ministero istituzionalmente competente, cioè il Ministero per le politiche della famiglia, sulla tematica delle accoglienze (come pure dei minori non accompagnati), il Ministero degli affari esteri sostiene l'attività del Ministero della solidarietà sociale. In che cosa lo affianca? Lo affianca proprio nella dimensione internazionale della materia: le adozioni internazionali ed i minori accolti che provengono da Stati esteri, da Stati sovrani dei quali tali minori sono cittadini. Con l'attività che è propria degli esteri, l'attività diplomatica, si cerca di consentire un corretto approccio nei rapporti bilaterali con i paesi di provenienza dei minori, favorendo il dialogo ed un equilibrato rapporto tra le nostre istituzioni e quelle dei paesi stranieri. La nostra attività diplomatica si sostanzia, da un lato, in una attività di mediazione e di negoziato; dall'altro in interventi di assistenza e di sostegno attraverso le nostre ambasciate e le rappresentanze consolari nei paesi dai quali provengono i minori in Italia.

Nel corso dell'ultimo anno, il ruolo del Ministero degli affari esteri è stato senza dubbio più incisivo rispetto al passato in quanto siamo stati testimoni di una serie di eventi che certamente hanno influito sulle relazioni bilaterali con alcuni paesi, in particolare con la Bielorussia che è il Paese dal quale provengono la maggioranza di questi minori; abbiamo ricordato anche l'Ucraina, il dottor Silveri citava dei numeri; ci sono 5.000 minori provenienti

dall'Ucraina e quasi 30.000 (oggi un po' meno), che provengono dalla Bielorussia. Gli eventi che hanno caratterizzato, soprattutto nel corso dell'ultimo anno, le relazioni tra Italia e Bielorussia, si possono sintetizzare in tre momenti significativi: la discussa vicenda della minore trattenuta in Italia da una famiglia al termine di un periodo di accoglienza; il blocco dei soggiorni nel periodo natalizio che ha comportato una serie di delusioni da parte delle famiglie e da parte delle associazioni; il lungo negoziato che abbiamo condotto a Minsk, sempre unitamente al Ministero della solidarietà sociale, per regolamentare questa materia nell'ambito di un complesso negoziato che ha portato alla stipula di un accordo intergovernativo e di un aggiornamento del Protocollo in materia di adozioni internazionali. Vedremo queste due materie che sono *distinte e connesse* nello stesso tempo. Cosa abbiamo fatto, come abbiamo svolto questa attività di mediazione e di negoziato? Durante il caso della minore trattenuta in Italia da una famiglia, il Ministero degli affari esteri ha mantenuto costanti contatti con le autorità bielorusse e con le competenti istituzioni italiane al fine di evitare che si creasse una grave crisi anche politica con la Bielorussia ed ha contribuito alla migliore soluzione della vicenda. Nel periodo dei blocchi natalizi, sempre di intesa con il Ministero della solidarietà sociale e con il Ministero delle politiche per la famiglia, abbiamo seguito l'andamento del rapporto tra tutte le istituzioni coinvolte, assistendo il Ministero della solidarietà sociale in particolare, nei rapporti con le associazioni e con le famiglie interessate proprio al fine di individuare un percorso condiviso che poi portasse alla definizione di un accordo.

E infine il momento dell'accordo: il dottor Silveri mi ha lasciato l'incombenza di parlare dell'accordo, e lo faccio ben volentieri. Come sapete, dopo la decisione nel periodo natalizio di sospendere temporaneamente i soggiorni proprio in vista della definizione dell'accordo, un accordo che era stato richiesto e molto sostenuto dalle autorità bielorusse, soprattutto dopo la vicenda della minore trattenuta in Italia, il Ministero degli affari esteri ha guidato la delegazione interministeriale che si è recata a Minsk, composta, oltre che dal nostro Ministero, anche da rappresentanti della Solidarietà sociale e delle Politiche per la famiglia.

Dopo difficili e delicate trattative sono stati portati a conclusione, come già detto, due documenti: l'accordo intergovernativo finalizzato che disciplina le accoglienze ed un *memorandum* sulle adozioni di aggiornamento del Protocollo sottoscritto dalle parti nel 2005. L'accordo sui programmi di accoglienza che regola i soggiorni, sul piano pratico, non ha portato a grandi innovazioni, rispetto al passato, dal punto di vista organizzativo: i soggiorni che oggi sono stati regolamentati si svolgono, come noto, da oltre 20 anni e, nel corso di tutti questi anni, le vigenti leggi italiane sono state pienamente rispettate dalle associazioni e dalle famiglie che sono protagoniste di questa grande cooperazione umanitaria che si svolge nel nostro Paese. Da questo punto di vista, quindi, il documento non ha introdotto elementi particolari. Nell'accordo, tuttavia, sono state recepite garanzie per corrispondere ad alcune preoccupazioni espresse dalle autorità bielorusse: differenziazione tra soggiorni e procedure di adozione; esclusione dello stato di abbandono (e quindi adottabilità) per i minori accolti; garanzie a favore delle rappresentanze diplomatico-consolari bielorusse in Italia circa la possibilità di esercitare una serie di prerogative di delega nell'esercizio della potestà parentale sui minori; divieto di sottoporre i minori a cure mediche senza autorizzazione se non in situazioni di urgenza (proprio per evitare il ripetersi di casi incresciosi) e, soprattutto, l'assicurazione fondamentale, oltre a quella della non

considerazione del minore in stato di abbandono, del rientro in patria dei bambini al termine del soggiorno. Ripeto, l'accordo non era necessario per parte italiana perché le nostre leggi esistono e tutti le rispettiamo, ma poiché da parte bielorusa c'era stata la preoccupazione di disciplinare l'intera materia, si è ritenuto di dover accogliere questa esigenza.

In questo accordo, il Ministero degli affari esteri è stato designato quale coordinatore tra i vari ministeri istituzionalmente preposti all'attuazione dell'accordo stesso che sono, oltre al Ministero della solidarietà sociale, il Ministero della giustizia e il Ministero per le politiche della famiglia cui compete l'attuazione di una disposizione relativa alle adozioni ed inserita nell'Accordo.

E qui introduco l'altro elemento, *connessione e distinzione* tra le due problematiche.

Perché si è parlato in questo accordo anche delle adozioni, perché si è sentita soprattutto la necessità di aggiornare in quella sede un Protocollo già sottoscritto nel 2005, ma riaggiornato riadattato proprio nel marzo ultimo scorso in materia di adozione? Per un motivo semplicissimo: è innegabile: è un dato di fatto che la maggioranza dei minori che sono stati chiesti in adozione da famiglie italiane sono minori che hanno partecipato a questa bellissima esperienza umanitaria che l'Italia sostiene regolarmente da 20 anni, che ci onora perché è espressione della grande generosità del nostro Paese nei confronti di tanti bambini infelici. La motivazione di fondo è costituita dai sentimenti: pur riconoscendo le differenze tra le procedure per i percorsi adottivi e le accoglienze (che, come è stato già detto non sono affidamenti, ma sono semplicemente un'ospitalità da parte di famiglie) è innegabile che tra i minori e le famiglie che li accolgono si instaurino profondi legami affettivi che spesso spingono molti ad esaudire il giusto desiderio di voler avere questi bambini in qualità di propri figli. C'è poi la motivazione politica: la delegazione italiana è andata a Minsk con un chiaro indirizzo politico del Governo che è stato proprio quello di mantenere una stretta ed equilibrata trattazione e connessione tra le due materie, aspetti centrali della nostra attività umanitaria in quel Paese. Lo stesso ministro Ferrero, nel corso di una riunione con le associazioni, ha chiaramente fatto stato degli orientamenti del Governo in materia, orientamenti che noi, come delegazione, abbiamo seguito e condiviso. Ma c'è un altro elemento che porta ad unificare questi due argomenti: la pratica consolidata, che è un dato di fatto incontestabile, che i minori richiesti in adozione provengono quasi tutti dai soggiorni, come già osservato. Tale circostanza è stata recepita addirittura dalla normativa bielorusa introdotta il 1° gennaio di questo anno (e che ha determinato la necessità di aggiornamento del Protocollo sulle adozioni del 2005): nell'attuale normativa bielorusa si parla proprio dei minori che vengono chiesti in adozione provenienti dai soggiorni e questo aspetto è stato recepito anche nel testo dell'accordo intergovernativo, oltre che, naturalmente, nel Protocollo.

A questa funzione negoziale-diplomatica, si associa l'attività di sostegno delle nostre ambasciate e dei nostri consolati coinvolti nell'assistenza a tutte le associazioni ed alle famiglie, oltre che nella erogazione dei visti di ingresso in Italia dei minori accolti. Attività che non di rado provoca fortissima pressione sull'attività delle nostre rappresentanze diplomatiche e consolari, dati gli elevatissimi numeri di visti rilasciati.

A parte queste considerazioni tecniche c'è un elemento che va sottolineato dal punto di vista di politica estera: le accoglienze costituiscono una grande opera di cooperazione umanitaria internazionale che è condotta dall'Italia e che affianca tutte le opere di cooperazione che poniamo in essere attraverso la cooperazione allo sviluppo a favore delle

politiche per l'infanzia. Questa, a differenza delle altre, è un'operazione che allo Stato italiano non costa nulla perché è a costo zero per il bilancio dello Stato essendo le famiglie ad attivare con generosità questa cooperazione; ma c'è anche un altro elemento rilevante di questa opera di cooperazione umanitaria: è una motivazione culturale che non è da trascurare. Ci troviamo di fronte ad investimenti "spontanei" che nulla hanno da invidiare a tutti quelli che vengono di fatto posti in essere nell'ambito di una politica di cooperazione culturale avviata in un paese straniero. Pensate che 30.000 bambini vengono in Italia, sono giovani che imparano la nostra lingua, entrano in contatto con la nostra cultura, con il nostro modo di vivere, con i valori democratici di cui noi siamo portatori e che diventano involontari mediatori tra la nostra e la loro cultura di origine. Chiaramente potrebbero essere un domani suscettibili di influire sulla futura classe dirigente di quel paese: ecco perché è molto importante. E anche questa, ancora una volta, è un'operazione che dal punto di vista del Ministero degli affari esteri è estremamente importante, se ci riflettiamo.

A proposito delle difficoltà nella informazione di cui si è discusso ampiamente, relativamente all'affido, all'accoglienza, alle normative in materia di adozione internazionale segnalo una interessante iniziativa, alla quale ho preso parte, realizzata dal Comune di Catanzaro proprio in questi giorni. Su impulso del vice Ministro dell'interno Minniti, è stato creato uno sportello informativo presso il comune su adozioni, affidamento e accoglienza che coinvolge un'*équipe* di professionisti volontari ed esperti molto qualificati. E' un esperimento pilota di grande rilievo che si propone di fornire ai cittadini le giuste informazioni su ognuna di queste complesse materie. (*Applausi*)

BURANI PROCACCINI. Grazie dottoressa Lo Monaco, ha reso molto chiaro l'intervento del Ministero degli esteri. Adesso chiamerei il dottor Pazè, già magistrato minorile, direttore della rivista "Minori e giustizia". Dottor Pazè, è stato sfiorato più volte il problema delle procedure adottate dai tribunali dei minorenni che sono varie, perché ci sono prassi e atteggiamenti diversi tra un tribunale e l'altro anche sulle adozioni nazionali, cioè su quella clausola, usata in alcuni tribunali, in altri respinta, per rendere anche l'affido nazionale tramutabile in adozione nazionale. Adesso lei proprio con l'esperienza di magistrato minorile e di direttore della rivista "Minori e giustizia", è la persona più adatta a cogliere questi punti che sono stati posti nella discussione di questa mattina.

PAZE'. In un contesto in cui le relazioni e gli scambi avvengono sempre più a livello mondiale, anche l'affidamento familiare ha perso lo spazio del villaggio acquisendo una dimensione internazionale. Guardando attorno osserviamo situazioni diverse per svolgimento e finalità che possono rientrare nel calderone di affidamento temporaneo di un bambino ad una famiglia di un altro Stato: genitori della borghesia che nelle vacanze mandano il figlio all'estero, o dall'estero in Italia, presso un'altra famiglia per imparare la lingua, con forme di scambio di ospitalità o no; persone che lavorando o svolgendo volontariato all'estero accolgono dei bambini bisognosi e chiedono al loro ritorno in Italia di portarli con sé; coppie di nazionalità "mista" che vorrebbero far venire presso di loro in Italia dei nipoti stranieri per aiutarli a crescere in un ambiente più ricco e stimolante; genitori del Maghreb che, con il regime giuridico della kafāla, affidano il figlio ad un'altra famiglia della stessa nazionalità e religione perché lo tenga e cresca in Italia; bambini di paesi in guerra o che muoiono di fame

che famiglie italiane vorrebbero ospitare; bambini che arrivano in famiglie italiane per soggiorni solidaristici con scopi sanitari; e gli esempi possono proseguire. Tutte queste realtà, regolate o tollerate o scoraggiate o addirittura vietate, hanno in comune che un bambino è affidato ad una famiglia distante dalla propria la quale, di fatto o di diritto, esercita su di lui una potestà limitata.

Di fronte a questo, molti ritengono opportuno che una legge disciplini l'affidamento internazionale nella varietà delle sue forme possibili rivolgendosi sia ad agevolarlo e riconoscerlo, quando è interesse di un bambino straniero venire presso una famiglia diversa dalla sua in Italia, sia a chiudere la porta agli abusi. In questa direzione si muovono ormai anche alcune proposte legislative che vogliono affiancare alla disciplina dell'affidamento familiare interno quella dei casi di affidamento internazionale. Quando un fenomeno nuovo acquista dimensioni di una certa rilevanza, il diritto deve regolarlo: così è avvenuto con la disciplina dell'adozione internazionale del 1983, allorché è emerso che da quattro o cinque anni gli italiani si rivolgevano ormai in frotte per adottare bambini all'estero; così il problema si pone oggi di fronte alla crescita esponenziale delle convivenze; così è tempo di fare per l'affidamento familiare internazionale.

Una legge sull'affidamento familiare internazionale dovrebbe prescindere da considerazioni di convenienza di politica estera e da preoccupazioni relative ai flussi dell'immigrazione per essere rivolta a "completare il sistema italiano di protezione sostitutiva del minore". In particolare essa, secondo il principio di sussidiarietà, dovrebbe preoccuparsi di offrire ai bambini stranieri, temporaneamente privi di un ambiente familiare idoneo, le risorse di una famiglia accogliente quando essi non le trovano nel loro Stato.

Per pensare le linee legislative dell'istituto dell'affidamento familiare internazionale, che finora si è sviluppato solo di fatto, bisogna delimitarne il territorio e i confini. Come ipotesi di partenza usiamo una nozione molto ampia, comprendendovi tutti i casi in cui una famiglia con residenza o domicilio in Italia accoglie presso di sé, per un periodo tendenzialmente temporaneo e senza formazione di legami civili stabili, un bambino straniero la cui famiglia risiede all'estero. In realtà questa nozione comprende due situazioni principali che necessariamente devono avere trattamenti diversi: quella del bambino straniero affidato ad una famiglia della sua stessa nazionalità, e cioè l'affidamento omoculturale, e quella del bambino straniero affidato a una famiglia italiana, che costituisce l'affidamento internazionale in senso proprio.

La prima situazione - che è molto diffusa nella realtà - è quella del bambino straniero che una pubblica autorità giudiziaria o amministrativa, o direttamente i suoi genitori, affidano ad un'altra famiglia del suo Stato, di parenti o non, la quale viene o si trova in Italia con il bambino; affidamento effettuato spesso a scopo migratorio perché il bambino possa costruire e realizzare il proprio futuro nel nostro Paese e che solo in casi minoritari avviene per ragioni di carattere temporaneo di cura o di studio.

Questo affidamento trova già oggi la possibilità di una disciplina giuridica di cui conviene ricostruire le linee ma deve comunque essere regolato meglio.

A) Può accadere che prima dell'ingresso in Italia il bambino sia affidato dall'autorità giudiziaria o amministrativa del suo Stato ad una famiglia con un provvedimento di affidamento o di kafāla. Questo provvedimento dovrebbe essere riconosciuto

automaticamente in Italia dagli organi della pubblica amministrazione (artt. 66 e 67 legge 31 maggio 1995 n. 218 relativi al riconoscimento di provvedimenti stranieri di giurisdizione volontaria) senza che il giudice minorile italiano sottoponga a una nuova valutazione la sussistenza dei requisiti; d'altronde sarebbe abnorme che - al di fuori di condizioni di incapacità degli affidatari che impongano successivi provvedimenti di urgenza di protezione - una pubblica autorità italiana possa considerare come inesistente e mettere nel nulla un provvedimento di affidamento che un altro Stato fa di un suo cittadino minore ad una famiglia dello stesso Stato. Ciò premesso si pone la questione se, poiché un bambino si trova comunque in Italia affidato a persone diverse dai suoi genitori, non si debba introdurre la previsione di qualche forma di vigilanza sociale o di verifica giudiziaria sullo svolgimento dell'affidamento.

B) Se invece per il bambino straniero già giunto e presente in Italia senza i genitori non c'è un provvedimento dello Stato straniero di affidamento o di kafala, deve intervenire un procedimento italiano di tutela (artt. 343 sgg. cod. civ.) o di affidamento familiare consensuale o giudiziale (artt. 2-5 legge 4 maggio 1983 n. 184). In realtà i confini fra gli istituti della tutela dei minori e dell'affidamento familiare sono tutt'altro che chiari, tanto che per i minori stranieri non accompagnati in alcune regioni è il giudice tutelare che apre una tutela all'interno della quale, *ex* articolo 371, comma 1, cod. civ., dispone sul collocamento del minore presso quella famiglia in cui si trova già o un'altra famiglia (soluzione apparentemente più corretta) mentre in altre regioni è solo il tribunale per i minorenni a provvedere ad un affidamento giudiziale e, più raramente ancora, i Servizi quando ne ricorrono le condizioni si assumono la responsabilità di un affidamento familiare consensuale reso esecutivo dal giudice tutelare. Queste pratiche sociali e giudiziarie non univoche hanno comunque in comune che attuano in realtà un affidamento omoculturale interno. Guardando più dentro ricorrono tre ipotesi principali.

B. 1). I genitori hanno affidato il figlio con un atto notarile o consolare. Il Servizio sociale locale italiano, se valuta l'affidamento disposto dai genitori conveniente per il minore, considerando la volontà da loro espressa all'estero nell'atto notarile o consolare come espressione di consenso ad un affidamento, può in questo caso disporre l'affidamento consensuale *ex* articolo 4, comma 1, legge 4 maggio 1983, n. 184 del bambino straniero alla famiglia straniera residente in Italia, perché ci sia chi in Italia esercita sul bambino le facoltà e i doveri dell'affidatario.

B. 2) I genitori hanno affidato il figlio con una scrittura privata non autenticata o senza atti formali. In mancanza di un consenso riconoscibile dei genitori, se il bambino sta bene nella famiglia scelta di fatto dai genitori e sono escluse ipotesi di sottrazioni internazionali, il tribunale per i minorenni procede ad un affidamento giudiziale oppure il giudice tutelare provvede con l'apertura di una tutela.

B. 3) Anche allorché i genitori hanno affidato il figlio a persone inadeguate o non risulta che abbiano provveduto ad affidarlo a nessuno, il giudice tutelare o il tribunale per i minorenni possono procedere all'affidamento del minore ad una famiglia della stessa nazionalità di quella del minore.

Diversamente deve avvenire quando una pubblica autorità giudiziaria o amministrativa dello Stato di origine o direttamente i genitori hanno affidato un bambino straniero ad una famiglia italiana, di parenti o non, che entra, o chiede di entrare, con lui in Italia.

In queste situazioni che interessano una famiglia italiana come affidataria e dove l'affidamento si svolge in Italia, il nostro Stato deve considerare la necessità e convenienza dell'affidamento riferita alla capacità degli affidatari e al bene che il bambino può trarne. Infatti l'affidamento può avvenire a persone inadeguate oppure in frode alla legge per aggirare le norme sulle adozioni o addirittura essere particolarmente dannoso per il bambino per il fatto stesso di venire portato distante dalla sua famiglia che se ne occupa e gli vuole bene.

Queste relazioni di affidamento familiare non sono regolate e, per esse, probabilmente è opportuno introdurre un doppio regime.

A) Si possono infatti individuare alcune fattispecie di affidamenti familiari internazionali in casi particolari, nei quali l'affidamento familiare internazionale può corrispondere veramente all'interesse di un bambino o apparire in concreto l'unica risorsa possibile per aiutarlo, sicché pare iniquo erigere barriere negative. Senza pretendere di essere esaustivi, la pratica giudiziaria conosce i seguenti casi principali che meritano attenzione e devono trovare soluzione:

- affidamenti familiari ai confini dell'Italia con altri Stati europei fra famiglie che comunque hanno una vicinanza geografica;
- affidamenti endofamiliari (esempio: affidamento dei figli abitanti all'estero della sorella defunta);
- affidamenti avvenuti durante una permanenza prolungata del cittadino italiano all'estero che, al momento del suo ritorno nel territorio dello Stato italiano, devono essere proseguiti per salvaguardare i legami maturati;
- affidamenti per motivi umanitari specifici valutati caso per caso da un'autorità amministrativa centrale in occasione di calamità naturali, epidemie o guerre;
- affidamenti per motivi di studio o di lavoro di ragazzi già grandicelli;
- affidamenti disposti dallo Stato estero a scopo di adozione come periodo di prova (corrispondenti ai nostri affidamenti preadottivi) perché successivamente lo stesso Stato, in caso di esito soddisfacente, proceda a dichiarare l'adozione.

Anche se con forzature giuridiche e amministrative - colmando i vuoti - a queste situazioni spesso si sono trovate delle soluzioni, motivate con la clausola del superiore interesse del minore, che sono risultate in concreto eque e ragionevoli, resta che il legislatore deve comunque darne una disciplina.

B) Al di là dei casi anzidetti di affidamento familiare internazionale in casi particolari, l'affidamento familiare internazionale deve essere consentito solo in favore di minori stranieri provenienti da Stati con i quali sono stati stipulati specifici accordi bilaterali e in conformità con il contenuto di questi accordi, con la caratteristica di prevedere, come per l'affidamento familiare interno:

- una temporaneità non superiore a due anni, salvo rinnovo;

- la destinazione solo a bambini in condizioni di grave disagio familiare o di istituzionalizzazione;

- la formulazione di progetti specifici per ogni bambino.

Inoltre - a differenza dell'affidamento familiare interno - occorre introdurre una barriera stabilendo un'età minima dei bambini affidati in questa forma. Le proposte di legge finora presentate escludono giustamente i neonati e i bambini piccolissimi e propongono che possa andare in affidamento solo il bambino che sia già in età scolare o abbia raggiunto un'età di nove-dieci anni. Infatti il bambino quanto più è piccolo tanto più ha bisogno di un affidamento familiare interno, che mantenga fisicamente la prossimità con i genitori, mentre quando è cresciuto può allontanarsi dal suo contesto - che quasi sempre non gli offre altre risorse sostitutive che gli istituti o la strada - con minori danni; inoltre, consentendo l'affidamento internazionale solo per i bambini più grandicelli si riduce il pericolo di abusi e ci si pone veramente nella prospettiva della sussidiarietà rispetto all'affidamento familiare interno che può trovare nell'affidamento familiare internazionale un modello cui ispirarsi per cominciare a svilupparsi.

Come appare dal quadro generale esposto, il legislatore, se deve prendere in qualche considerazione anche l'affidamento familiare di un bambino straniero ad una famiglia straniera, dovrebbe occuparsi però soprattutto di disciplinare - perché a questo proposito c'è un vuoto normativo pressoché completo - l'affidamento familiare internazionale di un bambino straniero ad una famiglia italiana.

Nel pensare e costruire quest'ultimo affidamento, è importante soprattutto evidenziare la sua natura di strumento di solidarietà evitando:

- il rischio che possa servire per eludere le norme sull'adozione internazionale, come è avvenuto in alcuni casi (per fortuna pochi) con i soggiorni solidaristici;

- la possibilità che la distanza fra l'Italia e l'altro Stato determini di fatto una rottura definitiva dei rapporti con la famiglia di origine con cui il bambino abbia un legame o che con gli opportuni sostegni sociali, sanitari ed economici può essere recuperata al suo ruolo.

Per l'efficace svolgimento dell'affidamento familiare internazionale inoltre devono essere fissati alcuni punti fermi, magari chiaramente esplicitati in una norma di principio introduttiva:

A) Lo Stato italiano prima dell'affidamento familiare e durante il suo svolgimento collabora con le autorità del Paese di origine del bambino attraverso una propria Autorità amministrativa centrale. Questa Autorità mantiene le relazioni con lo Stato di origine per autorizzare gli ingressi, per evitare sotterfugi, per soddisfare la giusta esigenza dello Stato di origine di sapere come va l'affidamento di un suo cittadino e quindi per trovare le soluzioni quando l'affidamento debba essere superato con altre misure. A questa stessa Autorità potrebbero pervenire le segnalazioni di servizi e persone circa gli affidamenti.

B) Gli affidatari hanno gli stessi doveri e facoltà (mantenere, istruire, educare, cura della salute per gli aspetti ordinari, rapporti con le autorità scolastiche) degli affidatari interni, con l'estensione espressa all'affidamento internazionale in corso in Italia delle norme dell'affidamento interno consensuale.

C) Lo Stato, nel determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali (articolo 117, secondo comma, lett. m) della Costituzione) dispone che le Regioni, che hanno competenza generale per l'assistenza (articolo 117, quarto comma, della Costituzione), verificano la capacità degli affidatari e - una volta che il bambino è venuto in Italia - assicurano la vigilanza e il sostegno come per l'affidamento familiare interno.

Su altri punti è necessario aprire un confronto.

A) Anzitutto, quando l'affidamento familiare internazionale avviene nello Stato di origine per un bambino che risiede ancora lì, a procedervi e ad autorizzarlo deve essere l'autorità competente di quello Stato. Abbiamo però nel panorama internazionale degli Stati che non conoscono l'istituto giuridico dell'affidamento familiare e, in questi casi, occorrono degli accordi per prevedere una valutazione e un consenso di organi pubblici sul fatto che il minore possa andare in affidamento familiare in Italia presso una famiglia italiana. Appare perciò impensabile, anche per i rischi che si crei un mercato sotterraneo dei bambini, che i genitori stranieri possano procedere direttamente all'affidamento familiare prestando il loro consenso dinanzi agli uffici consolari italiani all'estero.

B) Quali organi devono presiedere e vigilare alla gestione dell'affidamento familiare internazionale in Italia? È necessario prevedere una Autorità amministrativa centrale e, in qualche caso, può occorrere l'intervento di un giudice, ma la gestione deve essere soprattutto sociale.

L'affidamento familiare interno è un fatto sociale (e solo accessoriamente - quando manchi il consenso dei genitori - un fatto giudiziario); e anche l'affidamento familiare internazionale deve essere tracciato come un fatto sociale, dove il livello giudiziario entra in gioco solo nei momenti della tutela. Alcuni progetti di legge presentati in Parlamento pensano invece pericolosamente per l'affidamento internazionale a degli specifici percorsi giudiziari ricopiati dal procedimento adottivo prevedendo la dichiarazione di disponibilità presentata al tribunale per i minorenni o al giudice tutelare, l'idoneità pronunciata dal tribunale per i minorenni, la trasmissione dei provvedimenti stranieri al tribunale per i minorenni, che un giudice italiano (anziché l'autorità straniera) revochi affidamento disposto dall'autorità straniera, che addirittura la vigilanza sull'affidamento sia svolta dall'autorità giudiziaria italiana.

Si può obiettare che non è compito dei tribunali per i minorenni o del giudice tutelare gestire direttamente gli affidamenti familiari o vigilare sul loro svolgimento mentre i servizi degli enti locali sono già cresciuti e maturi per farlo autonomamente; e solo per assicurare i diritti del minore deve riemergere la giurisdizione con la funzione propria di terzietà. Inoltre, se l'intervento del tribunale per i minorenni, prima e dopo l'adozione internazionale, è una anomalia italiana che la complica con scarsa utilità, qui si allargherebbe tale intervento all'affidamento internazionale con un effetto di burocratizzazione delle procedure nel passaggio di atti fra servizi, tribunale e Autorità centrale che autorizza gli ingressi e di ripetizione delle valutazioni. Infine, i tribunali per i minorenni e i giudici tutelari sono già oberati da troppo lavoro e aggiungendo loro altre attività improprie che non potrebbero svolgere per un paradosso le si renderebbe solo formali.

C) Va anche disciplinato il raccordo fra affidamento familiare internazionale ed adozione internazionale, quando successivamente maturi una condizione definitiva di distacco del bambino dalla famiglia di origine e appaia opportuno che egli rimanga stabilmente nella famiglia affidataria.

È indubbio che l'affidamento familiare internazionale non deve diventare, accanto ai soggiorni solidaristici, un secondo canale di accaparramento dei bambini (non restituiti alla scadenza dell'affidamento) per l'adozione. E tuttavia non basta proibire l'adozione a chi ha un bambino in affidamento, perché il bambino può avere bisogno, quando è abbandonato, proprio della accoglienza da parte di quella famiglia con cui ha già un legame. La questione vera è che ogni decisione su eventuali percorsi adottivi deve essere presa solo dalle autorità del Paese di origine, con la collaborazione dell'autorità centrale italiana.

La questione più particolare degli affidamenti familiari internazionali per motivi di studio trova un punto di riferimento - quanto all'età dei minori che possono fare ingresso in Italia per motivi di studio - in una normativa recentissima. Come è noto, fino a ieri l'ingresso di minori stranieri per motivi di studio avveniva nell'ambito di programmi di scambio approvati (articolo 44-*bis*, comma 2, lett. b del Regolamento di attuazione n. 33/2004). Il decreto legislativo n. 154 del 10 agosto 2007, recependo la direttiva comunitaria 2004/114/CE, ha introdotto nel testo unico sull'immigrazione n. 286/1998 l'articolo 39-*bis* che prevede:

“1. È consentito l'ingresso e il soggiorno per motivi di studio, secondo le modalità stabilite nel regolamento di attuazione, dei cittadini stranieri:

a) *omissis*;

b) ammessi a frequentare corsi di formazione professionale e tirocini formativi nell'ambito del contingente annuale stabilito con decreto del Ministro della solidarietà sociale, di concerto con i Ministri dell'interno e degli affari esteri, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, di cui al decreto legislativo 29 agosto 1997, n. 281;

c) minori di età non inferiore a quindici anni in presenza di adeguate forme di tutela;

d) minori di età non inferiore a quattordici anni che partecipano a programmi di scambio o di iniziative culturali approvati dal Ministero degli affari esteri, dal Ministero della pubblica istruzione, dal Ministero dell'Università e della ricerca o dal Ministero per i beni e le attività culturali per la frequenza di corsi di studio presso istituti e scuole secondarie nazionali statali o paritarie o presso istituzioni accademiche”.

Al di là del burocratese della sua scrittura, la norma indica che i ragazzi stranieri per entrare in Italia per motivi di studio devono avere almeno quattordici anni se partecipano a programmi di scambio o iniziative per la frequenza di scuole regolari, qualsiasi età se entrano a fare parte dei contingenti annuali degli ammessi a frequentare corsi di formazione professionale e tirocini formativi, quindici anni per gli altri casi non specificati fra i quali sembrano rientrare gli affidamenti ad una famiglia italiana per imparare la nostra lingua.

Solo per i quindicenni si specifica che si deve essere “in presenza di adeguate forme di tutela” che invece, a maggior ragione, devono essere richieste per i quattordicenni e, comunque, per ogni soggetto minore di età; anche se il legislatore pare soprattutto

preoccupato che ci siano “adeguate forme di tutela” per i giovani che non abbiano un programma di studio o di formazione definito e controllato, dato che il motivo di studio addotto genericamente potrebbe mascherare altre finalità inconfessabili.

La questione vera è però quali possono essere le “adeguate forme di tutela”, locuzione atecnica che sembra non riferirsi all’istituto della tutela dei minori ma più genericamente alla preventiva dimostrazione che, in Italia, il minore godrà di adeguata accoglienza. Dove e come vive - infatti - un minorenni straniero che viene in Italia senza i suoi genitori per studiare, chi lo rappresenta, chi ne ha cura, chi esercita le responsabilità paragenitoriali per lui? Si può ritenere allora che egli, lungo il tempo degli studi in cui rimane in Italia da solo (ritornando - come solitamente avviene - in famiglia nel suo Stato per le vacanze), deve trovare l’“adeguata forma di tutela” nell’accoglienza in una comunità di tipo familiare (non essendoci più gli istituti per minori) o in una famiglia affidataria: i legali rappresentanti della comunità esercitano i poteri tutelari sul minore affidato ex articolo 3, comma 1, legge n. 184/1983, gli affidatari hanno i poteri paragenitoriali indicati dall’articolo 5, comma 1, legge n. 184/1983.

Il fatto che la nuova norma inserita nel testo unico sull’immigrazione sia così evanescente su questi aspetti induce ancora di più ad augurarsi che presto l’affidamento familiare internazionale per motivi di studio trovi nel quadro dell’affidamento familiare internazionale una disciplina, che regoli le forme di rappresentanza e cura del minore ed eviti che, come talvolta avvenuto, ingressi per motivi di studio siano in realtà finalizzati allo sfruttamento della prostituzione o all’utilizzo del minore per lo svolgimento di attività criminose.

Una disciplina particolare va ripensata anche per i soggiorni solidaristici, nati per assicurare il diritto alla salute ai minori di alcuni Stati che avevano subito gravi calamità ambientali (Bielorussia e Ucraina) e che rappresentano per tali bambini in aggiunta una occasione di stimolo culturale e di apprendimento linguistico. Si tratta di affidamenti familiari atipici, sia per la durata (di norma brevissima), sia per la motivazione (che non è quasi mai la temporanea incapacità della famiglia di origine), sia per la necessità (si potrebbero, in alcuni casi, disporre a famiglie dello stesso Stato, che vivano in un’altra area non contaminata). Dopo un periodo ormai lungo di pratica - sui cui effetti manca ancora un monitoraggio un po’ ampio - questi soggiorni oggi vanno ripensati nelle loro finalità accertando se la motivazione di garantire ai bambini il diritto alla salute (risanamento e cura) non debba portare ad un loro allargamento ai bambini di altri Paesi che vivono calamità ambientali molto più gravi, ad esempio il Kosovo e l’Irak i cui territori sono gravemente contaminati dalla presenza di tonnellate di proiettili contenenti uranio impoverito (*Depleted uranium, DU*) usati dalle forze armate americane nel corso delle guerre, che causano ai bambini anomalie genetiche, leucemie, danni alle ossa e al sistema immunitario, e se non si debba rivolgere l’attenzione anche ai bambini dei Paesi più poveri del pianeta o che crescono in condizioni sociali o ambientali gravemente sfavorevoli o di denutrizione.

Pur con questi interrogativi, l’esperienza dei soggiorni solidaristici va riconosciuta come positiva espressione di una società solidale che offre a dei minori una esperienza di soggiorno di indubbio valore di crescita. A fronte di alcuni fatti gravi in cui alcune famiglie hanno pensato di potere trattenere il bambino accolto prendendolo in adozione, deve riconoscersi che la stragrande maggioranza delle famiglie svolge bene un compito di accoglienza estremamente importante.

Occorre tuttavia ripensare, quanto all'età, con un monitoraggio attento dei casi, che per un certo aspetto i soggiorni sono dannosi per i bambini più piccoli, allontanati dalla famiglia per un periodo per loro lungo, mentre per i ragazzi più grandicelli prevale la considerazione dell'importanza di acquisizione di esperienze nuove: in linea di massima, dovrebbero perciò 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. Se gli affidatari lo fanno e se i Servizi assumono con effettività questo compito, gli inconvenienti e gli abusi che in alcuni casi si sono verificati potrebbero essere ridotti e, soprattutto, può migliorare la qualità dei soggiorni. (*Applausi*)

BURANI PROCACCINI. Grazie dottor Pazè. Adesso il dottor Bianchi, presidente della Federazione delle associazioni di volontariato italiane per la Bielorussia. Molto si è parlato di Bielorussia, la Bielorussia di oggi certamente non è la Bielorussia di ieri, quando i bambini venivano accolti in Italia per far fronte ad una emergenza sanitaria. Oggi si può fare il ragionamento che ha fatto il dottor Pazè relativamente a bambini più grandi, per far fare loro esperienze linguistiche, sociali antropologiche, culturali.

BIANCHI. Innanzitutto ringrazio gli organizzatori di questo seminario che per noi è importantissimo anche come segno di riconoscimento di quella che è un'esperienza di volontariato che le famiglie italiane ormai da 15 anni, in modo completamente autonomo, come ha ricordato prima il ministro Lo Monaco, portano avanti.

Sicuramente per noi il 2006 è stato un *annus orribilis* che ha messo in forse la continuazione di questa esperienza di cooperazione e non solo di accoglienza, mentre invece questa seconda metà del 2007 si sta profilando come un anno di serenità e di ripresa di un'attività con sempre migliori relazioni che danno continuità alle accoglienze dei bambini bielorussi che vengono in Italia, legate alla catastrofe di Chernobyl. Soprattutto voglio ricordare, da un punto di vista politico, come, nel 2006, si sia trovato un impegno per una soluzione *bipartisan* e trasversale che è stata capace di cogliere il valore sia umanitario che di politica internazionale della nostra

esperienza. Il Governo italiano è pervenuto ad un accordo con la repubblica di Bielorussia di dignitoso spessore giuridico ed internazionale, utile alla continuità e alla qualificazione delle accoglienze mentre, purtroppo, per le adozioni il quadro rimane per lo meno confuso e nebuloso. L'accordo sulle accoglienze comunque funziona e conferma da entrambi le parti che la solidarietà è un valore comune ed irreversibile: certo questo accordo è migliorabile, ma è anche necessario, come parte di un processo di pace e di cooperazione internazionale tra due paesi uniti da quella Europa, quella vera, quella delle comuni radici di umanesimo e di amore per l'infanzia.

Questa estate abbiamo accolto nelle nostre case, nelle nostre famiglie, circa 15 mila bambini: molti meno rispetto a quelli che venivano accolti negli anni passati ma questo ha diverse motivazioni, non ultima quella del fatto più volte ricordato di Genova, del blocco per i primi mesi dell'anno perché fino al 12 maggio non abbiamo avuto nessun arrivo di bambini dalla Bielorussia, ma anche perché l'impegno economico delle famiglie italiane è sempre più importante e molte famiglie hanno dovuto rinunciare a questo tipo di esperienza.

Comunque per noi questo anno ci auguriamo continui ad essere un anno *pacificus* anzi *amabilis*. Però ciò non significa che dobbiamo star fermi, noi come federazione consideriamo che ci sia ancora molto da fare. La federazione sicuramente è uscita da questa esperienza molto più forte, molto più matura e più capace di farsi ponte di solidarietà anche politica e culturale tra i due paesi, oggi siamo tutti impegnati non solamente a rispettare i patti internazionali, e quindi a dare garanzia ai soggiorni dei bambini, ma siamo impegnati ad andare oltre perché questa è la vera scommessa, il fatto che i soggiorni siano ripresi è un segno che l'Italia e la Bielorussia non possono fare a meno l'una dell'altra, la Bielorussia non può fare a meno dell'Italia le famiglie italiane non riescono a fare a meno dei bambini bielorussi. Significa che fra noi c'è un valore aggiunto che ci obbliga a non far morire un'amicizia. Ma che ci obbliga anche ad essere migliori, attenti al valore dell'accoglienza, e agli aspetti che non sono solo sanitari ma anche e soprattutto di carattere sociale, educativo e di cultura. Conosco benissimo i valori, ma conosco anche i limiti della nostra esperienza perché ricordiamoci che noi in questo momento stiamo aiutando un paese che non ha subito una catastrofe ma ne ha subite due, la prima è stata quella di Chernobyl e la seconda è stata la fine dell'impero sovietico, quindi da una parte crisi della salute fisica, ma anche della salute sociale, culturale ed economica. Stiamo intervenendo in un paese che è ancora incerto tra modernità e nostalgia, in un paese in transizione in un mondo sempre più globalizzato dove si incontrano sempre più difficoltà, sempre più diversità fra nord e sud del mondo e questo non è assolutamente un'impresa facile. Noi aiutiamo i bambini qui in Italia con l'accoglienza, ma altrettanto in Bielorussia con una cooperazione quotidiana soprattutto costruiamo un sistema di aiuto che non ha precedenti in Europa sia per numero che per specificità. Con un'espressione da noi coniata delle "famiglie a tempo", noi accogliamo nel corso dell'anno più di 20 mila bambini senza alcun ricatto, né diritto di proprietà, né pretese. I bambini non sono nostri, essi sono di se stessi e del loro futuro prima ancora che del loro paese, non abbiamo su questi bambini alcun diritto ma un dovere di elargire un amore gratuito dato in forma mite: è un fenomeno spesso ancora lasciato alle leggende metropolitane legate ai casi che esondano poi nei *media*, ma che non possono assolutamente nascondere questa straordinaria e gratuita accoglienza. L'originalità del nostro volontariato sta in questo: che a nostre spese i bambini bielorussi vengono accolti da "famiglie a tempo" in una forma di accoglienza gentile, riconosciuta come

modalità concreta di relazioni amicali e miti, dura un tempo fisso all'anno, ma in realtà dura tutta la vita perché di questi bambini si resta amici per sempre, diventando un po' parenti, non di sangue, ma di cuore e per le nostre famiglie è un'esperienza intensa dalla quale non si esce mai come quando si è entrati, non se ne esce mai se il dono è vero, ma si acquista da queste storie un senso della vita che non è connotabile con le categorie dell'utilitarismo del mercato del narcisismo e della proprietà.

Questo modello mite è interessante come modello di relazione fra adulti e bambini che va oltre la Bielorussia e potrebbe essere una nuova modalità di aiuto per tante altre situazioni di bambini in difficoltà nel mondo e già succede ma anche soprattutto può e deve diventare una esperienza da riportare nel nostro paese perché con un bacino di 15 mila famiglie non si riesce a capire perché non possiamo utilizzarle anche per l'affido nazionale. Quindi questa è la proposta di confronto con gli enti locali e le associazioni che si occupano di affido internazionale: tanto più che per gli affidi nazionali le famiglie o le comunità percepiscono, se e quando viene poi elargito, un compenso, ma ci sono delle famiglie che a loro spese sono disponibili a fare questa esperienza, confrontiamoci su questo.

Ci tengo molto a ribadire, come faccio sempre, il "cuore" del nostro impegno, quello più clamoroso e nuovo, che io difendo come esperienza sociale di volontariato unica nella sua originalità.

Conosco anche quali sono le contraddizioni di questa scelta: spesso su 20 mila bambini che vengono accolti può accadere che si passi dal dono all'onnipotenza della proprietà. Noi facciamo di tutto perché questo non accada, anzi un effetto del nuovo accordo è per noi quello di aumentare e di sviluppare la formazione delle famiglie e la ricerca delle forme di auto-aiuto e lo studio anche scientifico delle nostre accoglienze; naturalmente il controllo è efficace per evitare patologie e questo ci ha portato, ben prima dei noti fatti, all'assunzione di un codice deontologico di comportamento delle associazioni che si cerca di far rispettare. So anche che poi, in alcuni casi, scatta una reazione che può arrivare alla volontà di adozione. Questi casi, va ricordato, sono solamente una minima parte, perché rappresentano una percentuale infinitesimale, e non mi scandalizzo affatto e non è neanche in contrasto con l'idea di "famiglie a tempo", purché le cose vengano fatte con la correttezza nell'interesse del bambino e non delle famiglie, perché il dono sia presente anche nell'eventuale adozione, ricordandosi che, sia nelle accoglienze che nelle adozioni, le nostre famiglie non sono prime, ma seconde nella vita di un bambino, e questa "secondità" è una cosa seria e delicatissima. Ma ovviamente noi lavoriamo perché le adozioni siano solo l'ultima sponda di un percorso, quando un bambino non ha altre alternative in patria. Vorremmo soprattutto aiutare questo paese ad eliminare il problema alle radici che non sono i bambini ma gli adulti, quindi la necessità di politiche sociali che riducano le devianze sociali, l'alcolismo, la povertà. I bielorussi devono essere orgogliosi dei loro bambini, ma l'orgoglio non serve se non si hanno buone prassi, e per questo è giunto il momento di aprire nuove strade, è ora di parlare seriamente di affido internazionale e dopo i 14 anni anche di progetti studio. Questi possono essere percorsi più miti più fluidi che non rompono le radici, ma anzi allargano l'amicizia e la bilateralità tra i due paesi. Vorrei ora tornare da un punto di vista scientifico, ma anche un po' poetico al cuore di questa nostra accoglienza. Riconosciamo che i bambini non sono facili, non sono mai facili e ho già detto altre volte che:

- i bambini sono fragili come il cristallo quindi vanno trattati con cura, non maneggiati a caso né sbalottati, si parlava prima di bambini come pacchi, per cui dobbiamo essere leggeri noi;
- i bambini però sono anche duri come la roccia, e nella loro aspirazione a vivere, spesso la nostra pretesa adulta può sbattere contro delle loro durezza inattese, quindi dobbiamo stare attenti ed essere saggi noi;
- i bambini sono caldi come il sangue e di sangue sono le nostre emozioni perché ogni bambino è irripetibile ed è un mondo a sé e la sua storia personale si incrocia con la nostra nell'evento del dono gratuito, ma non si incrociano i nostri sangui, si incrociano emozioni che dobbiamo ben gestire noi.

Per cui accogliere un bambino o una bambina, nel nostro caso bielorusso, in casa propria, con la mitezza del dono vuol dire fare i conti con la fragilità del cristallo, la ruvidità della roccia e l'emozione del sangue. Questi conti sono l'espressione della nostra fatica che è complessa e straordinaria insieme, la sfida dell'aiuto disinteressato rende possibili sviluppi educativi crescite umane, ottimismo della vita che, a volte, persino la famiglia naturale non è in grado di dare né tantomeno la condizione di orfano in un *internat*. A questo proposito vorrei precisare che i dati che abbiamo noi, provenienti dal Ministero dell'educazione bielorusso, parlano di un 20 per cento di bambini che proviene dagli *internat*, quindi solo una minima parte dei bambini accolti in Italia provengono dagli *internat*, probabilmente poi il presidente Silveri potrà essere più preciso, ma i dati che io ho dal Ministero dell'educazione bielorusso parlano di una cifra non superiore al 20 per cento dei bambini accolti in Italia, il 20 per cento poi non vuol dire che sono bambini adottabili perché provengono da *internat* in quanto la maggior parte di essi hanno una famiglia, quindi non sono adottabili.

Rivendico e difendo il valore di questa esperienza di volontariato: noi non strappiamo i bambini al loro paese e non li riempiamo di consumismo bensì di tanto altro. In un mondo che ha globalizzato l'egoismo noi vogliamo globalizzare l'amicizia gratuita come normale specialità che rende migliori questi bambini e soprattutto rende migliori noi; trattare roccia, cristallo e sangue non è facile per nessuno e sappiamo bene quanto il nostro impegno deve essere preparato con la formazione, i controlli e le verifiche comuni. Questo ci porta a riflettere su alcuni elementi strutturali dell'esperienza con coraggio e con onestà:

- Dobbiamo superare l'idolatria del numero. E' vero, la nostra solidarietà è vastissima e non ha pari in Europa, ma è giunta l'ora di puntare di più sulla qualità e un po' meno sulla quantità. Dobbiamo saper scegliere, saper aiutare le situazioni di maggiore difficoltà, preferire interventi ben fatti piuttosto che interventi di massa.
- Dobbiamo migliorare i nostri interventi di cooperazione direttamente in Bielorussia, Vi ricordo che le nostre associazioni coprono circa l'80 per cento della cooperazione decentrata europea in quel paese. Eppure siamo i meno preferiti, anzi totalmente esclusi, dai progetti comunitari, che, chissà perché, favoriscono il *business* tedesco o danese. La comunità europea pare preferire l'asfaltatura di strade che la chiusura di orfanotrofi. Ma anche per noi va superata l'emergenza che spesso connota le nostre azioni per iniziative strutturali di possibile trasformazione sociale e civile, con chiara

partnership con i nostri amici bielorusi, ma anche con maggiore riconoscimento e aiuto dal nostro paese e dall'Unione europea.

- Dobbiamo andare oltre la Bielorussia. Il modello delle famiglie a tempo accoglienti va qualificato ma anche allargato ad altri paesi in difficoltà come ai bisogni del nostro stesso paese. Abbiamo una diffusa modalità solidaristica che non può restare una nicchia!
- Ci piacerebbe che ci fosse un "Comitato minori stranieri", magari afferente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri affinché abbia più forza, con nuove competenze e professionalità, perché sentiamo la mancanza di una cornice istituzionale nazionale che ci aiuti e controlli le nostre esperienze. La felice intuizione che ha portato all'istituzione di questo organo è purtroppo o per fortuna superata nei fatti, obbligando l'attuale Comitato minori stranieri a trasformarsi troppe volte in una struttura burocratica coperta dalle carte e dalla ritualità. Non temiamo un controllo attivo, cerchiamo invece un impulso delle istituzioni ad essere sempre migliori, a fare rete, a saper controllare e sanzionare le patologie.
- Vorremmo anche sempre più essere legittimati, facilitati, diventare insomma un "ponte vero" tra Italia e Belarus perché ancora troppo spesso la burocrazia ci affoga, i pregiudizi ci costano. Per esempio, com'è possibile ancora considerare "turismo" ciò che offriamo a questi bambini?

Si aprono prospettive nuove, da un *annus orribilis* possiamo avere, per i due paesi, qualcosa in più di un accordo. Non solamente regole più chiare per tutti per le accoglienze, ma anche una più solida amicizia internazionale che abbia ricadute politiche, economiche e sociali oltre i bambini, anche se è stupendo dirci che il miglioramento dei rapporti nasce dai bambini. L'AVIB, le associazioni, le famiglie operano per dare ai bambini e ai giovani un futuro migliore. E il futuro migliore lo preferiamo centrato sull'amicizia piuttosto che sui conflitti di potere, sui monopolismi che schiacciano il pianeta tra ricchi e poveri, tra sicuri e precari, tra forti e deboli.

Penso quindi che debba aumentare la cooperazione tra Italia e Belarus, che debba essere favorita quando si tratta di bambini, che debba fondarsi sempre sulla reciprocità e rispetto.

Che gli italiani si sentano certi di avere dall'altra parte serietà e *partnership*, che i bielorusi non si sentano colonizzati da chissà quale metafisico occidentalismo.

C'è uno spazio comune molto grande da abitare insieme, si chiama radice europea.

E' su questo spirito che l'AVIB vuol farsi promotrice di una serie di azioni, sia in proprio, sia con forme di pressione internazionale per favorire scambi, reciprocità, cooperazione tra i due paesi.

Faccio qui tre esempi, tanto per cogliere il senso di questo ragionamento, tre esempi tra i tanti per passare dall'episodicità della solidarietà ad un modello sistemico.

L'Italia potrebbe farsi promotrice di maggiori scambi di studenti universitari e secondari, e tra insegnanti europei sulla scia di una grande tradizione (*Erasmus* e *Comenius*). Proponiamo di spendere in cultura ed educazione. L'incontro culturale è portatore di pace e democrazia, sprovvincializza, crea relazioni fertili anche sul piano economico. La Bielorussia non abbia paura, ne ha solo da guadagnare. Fa un po' ridere e un po' piangere sapere che solo per il calcio c'è un accordo che prevede aiuti "culturali" ai bielorusi (d'altronde li abbiamo battuti a

Minsk 4 a 1 e siamo campioni del mondo). Ma non di solo Del Piero è fatta la vitalità del nostro paese. E anche la Bielorussia ha qualcosa da insegnarci.

L'Italia ha una notevole esperienza sui temi sociali che ha come prospettiva il superamento delle istituzionalizzazioni chiuse. La nostra esperienza di politica sociale sulla famiglia, sull'*handicap*, sugli anziani ha punte di eccellenza e un *know how* che va essere offerto, con rispetto e reciprocità, in forme strutturali e non episodiche di cooperazione. E' in questo ambito, ad esempio, che anche le nostre esperienze di accoglienza possono avere fortissime ricadute nelle pratiche sociali dei molti *internat* e villaggi bielorussi con i quali operiamo.

La multipolarità, sia culturale, sia politica, sia economica è un interesse generale per un pianeta di pace piuttosto che di conflitti tra potenze. Coltivare rapporti quotidiani tra i due paesi rende fluide le frontiere, più amabili e meno ostili tutto l'est e tutto l'ovest. Non pensiamo all'Italia solo per l'immigrazione, pensiamoci come un ponte mediterraneo verso l'est Europa. Il muro di Berlino è caduto davvero. Soprattutto Chernobyl è questione globale che riguarda passato e futuro del pianeta, non solo la Bielorussia.

Ebbene: penso che una conferenza internazionale sui rapporti tra i due paesi, che parli all'Italia, all'Unione europea e alla Bielorussia un linguaggio più aperto e franco sia un'idea da lanciare come effetto di questa ritrovata armonia. Così l'esperienza dei bambini servirebbe a dirci che attraverso i bambini possiamo diventare migliori.

Tre esempi tra i tanti, ma non casuali, del fatto che noi di questo un po' strano e non lontanissimo paese siamo stregati, ci sentiamo davvero fratelli e sorelle.

Per questo continuiamo a lavorare per essere sempre migliori noi, ma anche per rendere migliori le politiche internazionali.

Pace e bambini formano un bel binomio.

Per me sono anche vero e proprio sviluppo.

Quanto meno di una civiltà in cui tutti ci sentiamo cittadini e comunità. (*Applausi*)

BURANI PROCACCINI. Grazie dottor Bianchi. Nessuno sottovaluta quello che viene fatto dalle coppie italiane in Bielorussia, sappiamo benissimo che il 50 per cento del PIL della Bielorussia equivale agli aiuti che l'Italia offre attraverso la cooperazione spontanea delle coppie italiane che fanno progetti in Bielorussia. Una cosa enorme, incredibile per cui nessuno sottovaluta quello che viene fatto, come è giusto ribadire che non si accolgono soltanto i bambini, ma si agisce lì sul territorio con progetti di grandissimo spessore, questo è riconosciuto da tutti coloro che si interessano di queste cose.

Ora la parola al dottor Cappellari, rappresentante del Coordinamento nazionale "Amici dell'adozione".

CAPPELLARI. Buongiorno a tutti, intanto ringrazio dello spazio che la Commissione mi concede perché il mio intervento non era programmato.

Tutti sappiamo quanto le tematiche di oggi e del 16 luglio scorso siano legate; io rappresento più il mondo delle adozioni che quello dell'affido, però ci tengo a fare alcune considerazioni.

Siamo rimasti colpiti dai dati che ci ha fornito stamattina il dottor Ciccotti, sui numeri delle adozioni. Lui ci ha spiegato che, all'incirca, ogni anno ci sono 1000 adozioni nazionali e

3000 internazionali, 4000 adozioni l'anno: poi sappiamo che c'è un numero di famiglie aspiranti all'adozione che ogni anno, cosa bellissima del nostro paese, aumenta. Il dottor Ciccotti stamattina ha detto che vi sono 14 mila domande di adozioni nazionali all'anno e 8 mila domande di adozioni internazionali all'anno, ma vi sono anche tutte quelle che ci portiamo dietro dagli anni passati. Io non ho fatto alcuna somma ma credo che probabilmente ci avviciniamo ad un numero non lontano dalle 100 mila famiglie disposte ad adottare, tra adozione nazionale ed internazionale; è sempre difficile dire cifre nel nostro mondo e anche io voglio essere prudente, però non penso di essere molto distante dalla realtà. E sapete tutti che i tempi oggi sono sull'anno, anno mezzo, forse due, per l'istruttoria, mentre l'attesa per una pratica di adozione internazionale va dai 2 ai 3, 4 anni. In definitiva, dal momento in cui una parte parliamo di 4, 5 anni di attesa. Questo è il nostro paradosso che ci portiamo dietro e che si aggrava di anno in anno, cioè la forbice tra le adozioni che vengono fatte e gli aspiranti all'adozione aumenta ogni anno.

Noi abbiamo grandissima fiducia nella Commissione parlamentare per l'infanzia. Abbiamo anche rapporti con il Parlamento europeo; per dire quanto il problema è grande, l'onorevole Claire Gibault, eurodeputata del Parlamento europeo, sta facendo una grande battaglia sulla tragedia della Romania (la Romania oggi è una autentica prigione per bambini, 100 mila bambini senza speranze). L'onorevole Gibault ci ha detto una settimana fa che addirittura il Presidente della Repubblica francese, Nicolas Sarkozy, ha appena nominato una sorta di nuovo supercommissario che dovrà occuparsi del problema adozioni perché in Francia le famiglie aspiranti raddoppiano ogni anno, tanto per capire la dimensione del problema che abbiamo davanti.

Noi come famiglie adottive sottoscriviamo le leggi nazionali e le Convenzioni internazionali che in sostanza dicono, come tutti ben sapete, che l'adozione deve essere l'ultima spiaggia, e l'adozione internazionale l'ultimissima. Siamo per la legalità e qui mi riaggancio al tema di oggi, al tema di affido nazionale e internazionale. C'è il grande problema dei bambini grandi o grandicelli, in età scolare: noi oggi stiamo interrogandoci su quali strumenti giuridici darci per affrontare il problema dei bambini grandi, senza famiglia, in Italia e all'estero. Voglio anche io citare alcuni casi, mi viene in mente una famiglia adottiva che era con noi al primo incontro che ha fatto la Commissione bicamerale. Questa estate, dopo la solita lunghissima attesa, questa coppia è andata in Ucraina: in Ucraina adottare è un delirio, ti fanno girare vari orfanotrofi, ti propongono prima i bambini con problemi di salute; finalmente gli abbinano 2 fratelli stupendi, Svetlana 10 anni, Vadim 8 anni. Felicissimo mi telefona il papà adottivo dall'Ucraina e mi dice: "Guarda Marco, tu non hai idea, siamo entrati in questo istituto e vi erano tanti adolescenti. Ripenso a tutte le famiglie che come noi volevano adottare e che in testa hanno spesso l'idea del bimbo piccolo" (uno dei grandi problemi di chi si avvicina all'adozione è desiderare all'inizio soprattutto un bambino piccolo). Poi mi ha colpito con queste parole: "Se domani potessimo far venire qua un pullman di aspiranti genitori adottivi, sono sicuro che tutti tornerebbero a casa con un bambino grande". Questo per dire come la realtà a volte è diversa dall'immaginario.

Altro episodio, Romania, 4 mesi fa, un amico al seguito di una missione umanitaria, mi telefona da un orfanotrofio rumeno e mi dice: "Mi si è avvicinata una bimba di 10 anni che parlava benissimo l'italiano. Lo aveva imparato negli anni in cui ancora si adottava, lo aveva imparato sperando che venissero degli italiani a prenderla. Mi si è avvicinata e mi ha detto

scusi signore non è che mi farebbe da papà per un giorno?”. Ecco, quando continuiamo a sentire questi racconti, continuiamo ad imbestialirci nel voler cercare una soluzione.

Chiudo i casi e vengo ai temi di oggi riguardanti i bambini “grandi”. Sul versante italiano, siamo assolutamente d’accordo nel proseguire con la strada dell’adozione aperta per i bambini grandi, quindi invitiamo la Commissione bicamerale ad andare avanti con questo progetto di legge della senatrice Burani Procaccini; per noi è quella la strada giusta, altrimenti non se ne esce, continueremo a ritrovarci qui e a dire che abbiamo decine di migliaia di orfani per i quali non c’è una via di uscita. Dobbiamo trovare un modo per far sì che i bambini fuori della famiglia possano, dove c’è un reale abbandono, trovare una famiglia.

Sul fronte internazionale, già prima di me tanti l’hanno detto, anche noi riteniamo che serva una legge sull’affido internazionale, la strada è senz’altro questa, anche perché credo che uno dei meriti delle accoglienze sia anche di aver gradualmente trasformato parte di esse in adozioni. E’ sempre un tema spinoso. Io conosco tante famiglie che hanno accolto bambini bielorussi anni fa, poi è scattata questa famosa e bellissima molla dell’amore e se il bambino era orfano, se la legge lo permetteva, è subentrata un’adozione. Parlo di prima del 2004, poi sappiamo che nel 2004 Lukashenko ha fatto cadere una scure sulle adozioni che ha colpito anche 600 famiglie italiane che avevano già avviato la pratica in piena legalità, nel rispetto della legge e che ancora sono qua a soffrire, e tutti tifiamo per loro affinché il delirio di questi genitori e di questi bambini, che a tutti gli effetti li conoscono come mamma e papà e sono là, possa presto finire. Lo scenario non mi sembra tanto bello, il nostro sostegno va tutto dalla loro parte.

L’affido ci serve proprio per capire come trovare tante famiglie italiane per dare un futuro a questo esercito di bambini. Se non riusciamo a fare questo le conseguenze poi di questo mancato intervento ci ritorneranno indietro con gli interessi, negativi, in futuro. Mi spiego: io sono papà adottivo di una bimba della Romania, paese che conosco bene. Ho sofferto in questi giorni quando i *media* hanno fatto tutta questa campagna contro la Romania e i rom. Certo, tutti quei bambini che non riusciamo a salvare oggi, ritorneranno qui da noi forse tra 10 o 15 anni come delinquenti, come prostitute, cose che tutti sappiamo. Forse una parte dei delinquenti di oggi sono i bambini a cui non abbiamo trovato una soluzione 10, 15 anni fa. Non lo dico solo io, lo dice anche la dottoressa Cavallo che conosce bene il problema, quando insieme al vice presidente della Commissione europea, l’onorevole Frattini, si è trovata a novembre a Bruxelles ad un grande convegno sull’adozione europea. Da tempo se ne parla e probabilmente questo è uno scenario che può convincere a ragionare paesi come la Romania, e la Bulgaria che sono dentro l’Unione europea ma su cui ancora non c’è una via di uscita. Grazie dello spazio. (*Applausi*)

BURANI PROCACCINI. Grazie dottor Cappellari. Conosciamo la sua passione e quella del Coordinamento Amici dell’adozione.

C’è stato chiesto un breve intervento, però preghiamo veramente breve, dal dottor Mennillo del Coordinamento "Famiglie adottanti in Bielorussia". Dottor Mennillo la preghiamo di essere veramente sintetico.

MENNILLO. Le accoglienze possono creare profondi e significativi legami tra i minori accolti e le famiglie accoglienti. Ciò accade soprattutto se i bambini ospitati provengono da istituti.

Tuttavia, non tutti i minori stranieri provenienti da orfanotrofi risultano in stato di abbandono. Infatti, in base alla legge italiana, si può parlare di abbandono laddove “il bambino è privo di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi, purché la mancanza di assistenza non sia dovuta a forza maggiore di carattere transitorio”.

L’assenza di assistenza morale e materiale viene definita dalla Cassazione come una “non transitoria carenza del minimo delle cure materiali, calore affettivo e aiuto psicologico indispensabili per lo sviluppo e la formazione della personalità del minore”. dove “la limitatezza culturale o mentale dei genitori e lo stato di estrema indigenza degli stessi non costituiscono elementi per ritenere lo stato di abbandono, se ad essi non si accompagna una situazione di mancanza di assistenza morale e materiale”.

Dei minori bielorusi che giungono in Italia con i soggiorni di risanamento sanitario, la maggior parte sono orfani sociali, poiché ai loro genitori viventi è stata tolta la patria potestà. Questi ragazzi sono quindi costretti a vivere negli internati fino al compimento del sedicesimo anno di età, dopo il quale sono eventualmente liberi di far ritorno in famiglia. Altri invece sono orfani *tout court* e non hanno nessuno che si possa prendere cura di loro al di fuori della struttura alla quale sono stati affidati.

Questa situazione spinge alla necessità di trovare urgentemente un modo per concretizzare e regolamentare una forma di solidarietà quale potrebbe essere l’istituto dell’affido internazionale.

La soluzione all’istituzionalizzazione e alla mancanza di riferimenti familiari dei minori bielorusi non è certo quella di bloccare i soggiorni di risanamento, negando così a questi bambini e adolescenti un’esperienza che costituisce sicuramente per tutti loro un’importante bagaglio di crescita, bensì quella di disciplinare e regolamentare meglio tali progetti così da ridurre i rischi psicologici assicurando nel contempo la tutela dei loro diritti.

Lo scopo di una nuova proposta di intervento consiste nell’evitare che la mancanza di tali fondamentali esperienze umane possa pesantemente segnare la vita e lo sviluppo personale, psichico e culturale, della maggior parte di quei bambini che, dopo numerosi periodi di accoglienza temporanea in Italia, quasi sempre presso la stessa famiglia, si vedano definitivamente rifiutati dal nostro Paese per mancanza di una adeguata tutela giuridica in grado di salvaguardarli.

Tra i requisiti fondamentali dell’affido familiare vi è il mantenimento dei rapporti tra il minore e la famiglia di origine. L’affidatario è tenuto, infatti, ad agevolare tali rapporti favorendone il reinserimento in famiglia del minore che temporaneamente si trovi presso di lui.

Lo scopo precipuo dell’affido, così come oggi regolamentato, è da ravvisarsi nell’assistenza al bambino ma anche alla sua famiglia d’origine, al fine di renderla nuovamente in grado di occuparsi dello stesso minore, una volta che sia maturato, educato, scolarizzato ed inserito in tutto e per tutto nella società civile.

L’affido familiare presuppone dunque l’esistenza di una famiglia d’origine in difficoltà temporanea, di norma residente nelle vicinanze della famiglia affidataria.

Tali caratteristiche “logistiche” risultano quasi del tutto assenti, o impossibili da realizzarsi, nel caso di ospitalità di minori stranieri provenienti da Paesi in condizioni di particolari difficoltà.

La prospettiva dell’affido internazionale, offrirebbe la possibilità di determinare il modo in cui ogni bambino o adolescente possa trascorrere presso le famiglie del nostro Paese, quel periodo di tempo necessario alla sua completa educazione, formazione e crescita. Il minore potrebbe così sperimentare, ove non abbia questa possibilità nel suo Paese, anche, o forse soprattutto, la vita familiare e le relazioni che ne costituiscono la base. Esperienza del tutto impossibile da vivere in un orfanotrofio.

Si tratta sostanzialmente di capovolgere l’esperienza attuale in una visione innovativa permettendo a minori stranieri, privi di una famiglia in grado di mantenerli adeguatamente, di educarli ed istruirli, di poter soggiornare in Italia per il tempo necessario alla loro istruzione ed avviamento al lavoro, trascorrendo, ad esempio, le vacanze estive ed invernali nel Paese natale, laddove vi siano figure parentali, amicali o educative in grado di instaurare un rapporto positivo con il minore, mantenendo così vivo e ininterrotto il rapporto con la propria origine: principio cardine dell’istituto dell’affido.

In questa ipotetica prospettiva, il periodo di affidamento potrebbe essere individuato in un numero costante di 10 mesi annuali, necessari per il periodo della formazione.

In questi mesi il minore avrebbe la possibilità di vivere in famiglia, frequentando regolarmente la scuola o corsi di formazione e di godere di ogni forma di socializzazione e acculturazione adeguata alla sua età.

Questa modalità di attuazione sarebbe valida sia per i minori istituzionalizzati come pure per quelli provenienti da famiglie in difficoltà.

Accanto a tali obiettivi, non dovrebbe di certo mancare l’insegnamento della lingua e di altri importanti aspetti culturali del proprio paese di origine, che ne permetterebbe la reintegrazione nella prospettiva di un suo ritorno in patria.

Ogni anno il minore affidato farebbe ritorno nel proprio Paese durante il periodo di vacanza per mantenere vivi i legami con la propria cultura.

Questo nuovo tipo di intervento potrebbe costituire una nuova valida formula per realizzare quella cooperazione internazionale finalizzata al sostegno di Stati in momentanea difficoltà, quali la Bielorussia, senza tuttavia depauperarli della loro gioventù.

In questa visione si colloca l’affido internazionale, non come mezzo per aggirare le leggi sulle adozioni internazionali, ma come strumento flessibile ed intelligente, pronto a rispondere ad un bisogno reale ed effettivo: quello di bambini che nutrono un forte bisogno di famiglia, ma anche di Stati che non vogliono o non possono rinunciare completamente ad una parte della loro gioventù.

Tale intervento non può prescindere dalla consapevolezza fondamentale che il dover vivere in case famiglia, istituti e in internati costituisca una fortissima diminuzione del diritto alla famiglia di cui il minore è portatore. Ne consegue che “un bambino nato e cresciuto nella prima parte della sua infanzia in una situazione di difficoltà, è tale da avere necessità di avere un’altra famiglia, perché la sua vera non può o non vuole farsene carico” (v. Magagnoli, Forlì 2000).

E’ noto che gli abbandoni nei Paesi dell’ex Unione Sovietica sono determinati, oltre che dall’impossibilità economica del mantenimento, anche da motivi socio-culturali che, a causa

del vecchio sistema statale, hanno portato nel tempo al disgregamento della famiglia e del suo valore.

L'affido internazionale potrebbe inoltre rispondere alle inevitabili aspettative delle famiglie accoglienti, che instaurando con i bambini ospitati, seppur per limitati periodi di tempo, un significativo ed intenso rapporto umano, vorrebbero continuare nel tempo la loro relazione.

Nel caso di bambini istituzionalizzati, poi, tale forma di supporto risponderebbe anche all'aspirazione e alle aspettative degli stessi bambini desiderosi di avere una maggiore sicurezza e un maggior appoggio dalla loro famiglia affidataria, che costituirebbe un punto di riferimento che nessun orfanotrofio, nemmeno il migliore del mondo, potrebbe mai costituire.

Si tratta, infatti, di minori che nutrono un forte bisogno e un'immediata necessità di validi punti di riferimento per uno sviluppo sereno ed equilibrato. Sta agli adulti recepire e proporre soluzioni forse perfettibili, ma sicuramente migliori delle situazioni normalmente vissute, ogni giorno e per anni, da questi bambini e adolescenti.

In conclusione, non si può non sottolineare la positività dell'introduzione, nel nostro ordinamento, di una legge che regolamenti l'affido internazionale. Tale norma darebbe l'opportunità di definire accordi specifici con i Paesi in difficoltà e finalmente garantirebbe la possibilità di affidare a famiglie italiane anche i minori stranieri, compresi quelli già ospitati periodicamente dalle stesse famiglie, fino al raggiungimento del diciottesimo anno di età o al completamento degli studi, conservando la cittadinanza straniera e legami culturali forti con il Paese d'origine. *(Applausi)*

BURANI PROCACCINI. Grazie e mi scusi per l'invito alla brevità. La parola ora a Donata Nova Micucci, presidente dell'Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie (ANFAA).

NOVA MICUCCI. Vorrei intervenire per illustrare in breve il nostro pensiero sui soggiorni solidaristici e gli affidamenti internazionali.

In merito ai suddetti soggiorni condividiamo l'analisi di Giulia De Marco contenuta nella sua relazione in apertura della sessione "La famiglia che accoglie" in occasione della recente Conferenza nazionale della famiglia promossa dal Governo a Firenze nel maggio scorso. Dopo un'analisi attenta e critica del fenomeno, Giulia De Marco, ha richiamato «*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 dell'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 dell'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*».

Questi soggiorni hanno avuto un inizio spontaneo nei primi anni Novanta in seguito alla tragica esplosione nucleare di Chernobyl allo scopo di offrire ai bambini che vivevano in zone colpite da un gravissimo inquinamento ambientale, soprattutto nella regione della Bielorussia, la possibilità di poter trascorrere dei periodi temporanei in ambienti più salubri. Nel corso degli anni questi programmi di accoglienza temporanea hanno subito un'evoluzione ampliandosi anche verso altri Paesi e accogliendo altre tipologie di bambini e ragazzi con bisogno diversi.

Non esiste tuttora un albo nazionale delle associazioni che operano in questo settore e la loro idoneità è valutata dal Comitato minori stranieri sulla base delle informazioni da queste inviate all'atto della presentazione del programma, informazioni che consistono principalmente nella descrizione delle attività già realizzate e nell'invio della documentazione formale (statuto, legale rappresentante, ecc.).

La scelta delle famiglie è affidata alle associazioni stesse e non c'è alcun coinvolgimento dei Servizi sociali locali nel monitorare e accompagnare bambini e famiglie nel corso del soggiorno e, soprattutto, nella preventiva valutazione dell'idoneità di queste famiglie ad accogliere questi bambini spesso già grandi (l'età minima ammessa per poter usufruire di questi soggiorni è di 6 anni) e con notevoli carenze affettive.

Se alcune associazioni infatti, in base a precisi criteri che si sono liberamente date, si rivolgono nei loro programmi di ospitalità solo a bambini che vivono in famiglia, ve ne sono molte che accolgono bambini provenienti da istituti, sovente soli, abbandonati, nei confronti dei quali però il loro Paese non attiva le procedure per trovare una famiglia adottiva nel Paese stesso o, se questo non è possibile, in un altro Paese.

Come ha giustamente osservato Pasquale Andria, allora presidente dell'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e la famiglia e attuale presidente del tribunale per i minorenni di Potenza, *«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»*. Pasquale Andria, riferendosi ai disegni di legge sugli affidi internazionali, presentati da alcuni parlamentari nella scorsa legislatura e ripresentati anche nella attuale, ha quindi precisato: *«Una legge che preveda un istituto quale quello progettato, conterrebbe una sorta di messaggio a continuare su questa linea e finirebbe per reintrodurre surrettiziamente una nuova forma di adozione "fai da te", forse ancora più deregolata di quella che abbiamo conosciuto in passato»*.

Riteniamo che vi sia l'urgente necessità di rivedere i criteri con cui vengono realizzati questi soggiorni. Questi criteri dovrebbero tra l'altro prevedere la valutazione preventiva dell'idoneità della famiglia all'accoglienza ed escludere da questi programmi i bambini che sono ricoverati in istituto.

Invece, il recente accordo sui soggiorni solidaristici sottoscritto in merito dal ministro Ferrero riguarda anche, purtroppo, i minori ricoverati negli istituti della Bielorussia.

Concludo richiamando quanto sostenuto da Padre Wielsaw Stepien, direttore della Caritas nazionale della Chiesa cattolica latina d'Ucraina (cfr. Avvenire del 27 aprile 2002). Dopo aver ricordato che il movimento dell'accoglienza, che in Italia mobilita centinaia di organizzazioni, cattoliche e laiche, e migliaia di volontari e famiglie e che "fattura" ogni anno oltre 40 milioni di euro di spese, Padre Wielsaw ha affermato *«noi (la Caritas, ndr) 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 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".

Poiché con la spesa che si sostiene per la permanenza in Italia di un bambino, in Ucraina ne potrebbero essere ospitati dieci, non sarebbe preferibile, come propone Padre Wielsaw, che venissero finanziati gli interventi locali? E questo anche perché, come osserva ancora il direttore della Caritas, 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 quando si tratta di un orfanotrofio). Questo doppio choc può essere causa di disagio, disorientamento e insoddisfazione, nella psicologia del minore e nelle relazioni familiari».

Deve poi anche far riflettere tutti il fatto che agli inizi del 2007 l'associazione Legambiente solidarietà, che era stata inizialmente una delle più grandi e convinte promotrici dell'esperienza e che da ben tredici anni organizzava soggiorni terapeutici, abbia decisamente cambiato indirizzo, rotta, decidendo di sospendere i soggiorni in Italia per i bambini di Chernobyl, promuovendo e finanziando invece sostegni concreti *in loco* alle organizzazioni non governative e alle istituzioni locali onde favorire un più efficace intervento. Angelo Gentili, responsabile del Progetto Chernobyl, ha affermato che Legambiente solidarietà è giunta a questa conclusione ritenendo che: «pur riconoscendo il valore solidaristico dell'ospitalità, soggettivamente motivato, occorre interrogarsi sulle ricadute per quanto riguarda le modalità e le finalità con cui questi progetti di accoglienza vengono realizzati. E' importante attivare un percorso di verifica e controllo da parte delle autorità competenti del nostro Paese per garantire una maggiore tutela dei minori». (Applausi)

LO MONACO. Vorrei rispondere brevemente alla domanda che è stata posta da un rappresentante delle famiglie del Coordinamento famiglie adottanti in Bielorussia: a che punto è la prevista missione?

A seguito del rifiuto da parte dell'autorità bielorussa di portare a conclusione positiva alcune domande di adozione che erano state a suo tempo preannunciate con esito favorevole, il Ministero per le politiche della famiglia ha chiesto alle autorità bielorusse l'urgente convocazione del gruppo di lavoro misto, previsto dal Protocollo firmato a marzo 2007, al fine di riesaminare le domande respinte. Il gruppo di lavoro misto è composto da due rappresentanti per parte italiana (indicati dal Ministero per le politiche della famiglia) e da due rappresentanti bielorusse. Al Ministero degli affari esteri è stato richiesto di affiancare, in tale missione, i rappresentanti del Ministero per le politiche della famiglia; abbiamo già segnalato l'urgenza di questa missione all'Autorità bielorussa con una nota verbale ufficiale, proponendo alla controparte la nostra disponibilità ad effettuare la missione a Minsk già nel corso di questa settimana. Siamo ancora in attesa di ricevere delle controproposte dalle

autorità bielorusse e ci auguriamo che arrivino quanto prima. Questo è lo stato attuale. Grazie.

BURANI PROCACCINI. Con questo intervento termina la tavola rotonda da me coordinata.

Passiamo ora all'argomento della cooperazione, ricordando che la legge che ha recepito la Convenzione dell'Aja ha dato incarico agli enti di operare sulle adozioni internazionali ma contemporaneamente ha previsto che essi debbano contribuire a progetti sul territorio da cui provengono i bambini per creare anche una sorta di *partnership* con gli Stati in cui operano. Quindi parlare di cooperazione credo sia importantissimo anche in questa sede, oltre che del tutto appropriato. La parola quindi alla dottoressa Arianna Saulini di *Save the children*-Italia e poi alla dottoressa Paola Viero, esperta della Direzione generale della cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri. Su questo argomento ha poi chiesto di fare un breve intervento anche la dottoressa Colella, dell'ARAI. (*Applausi*)

*LA SOLIDARIETÀ IN ITALIA E I PROGETTI DI SVILUPPO E DI
COOPERAZIONE IN LOCO*

ARIANNA SAULINI

Responsabile Monitoraggio ed Advocacy di Save the Children - Italia

Prima di tutto vorrei ringraziare la Presidente della Commissione parlamentare per l'infanzia per l'invito e per l'interessante giornata di studio organizzata. Momenti di confronto come questo sono estremamente importanti per migliorare la comprensione e conoscenza di alcuni fenomeni, condividerne le criticità, e le potenzialità. Si tratta anche di un'occasione per sensibilizzare coloro che hanno la responsabilità di elaborare e attuare le politiche per l'infanzia e l'adolescenza sullo sviluppo di un sistema per la protezione dei minori la cui effettiva implementazione possa essere monitorata.

Il nostro intervento si colloca a chiusura della tavola rotonda sui soggiorni solidaristici dalla cui considerazione pertanto non possiamo prescindere. I soggiorni rappresentano una forma di solidarietà molto peculiare data dal fatto che contrariamente ad altri tipi di programmi (es. sostegno a distanza) in questo caso i minori vengono in Italia e sono ospitati per lo più in contesti familiari, da famiglie italiane.

Se da un lato tali programmi rappresentano 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, dall'altro hanno anche messo in luce 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 tutti 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.

In primo luogo ci sembra fondamentale fare chiarezza sulle finalità di questi programmi che, si ricorda, erano stati originariamente previsti per motivi terapeutici legati alla salute dei minori, ma che sono stati ampliati nel corso del tempo. La finalità è fondamentale anche per aver chiaro chi può partecipare a tali programmi e per fissare criteri precisi circa le modalità.

Le finalità dei soggiorni non state chiarite nemmeno dal recente "Accordo tra Governo della Repubblica Italiana e Governo della Repubblica di Belarus sulle condizioni di risanamento a titolo gratuito nella Repubblica Italiana di cittadini minorenni della Repubblica di Belarus", del 10 maggio 2007. Nell'accordo infatti si precisa che con risanamento (articolo 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". Inoltre 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". Pertanto si allarga espressamente la partecipazione a tali programmi per i minori che si trovano in condizioni sociali sfavorevoli, a prescindere dalla salute.

Occorre poi considerare che tale accordo riguarda soltanto i minori che provengono dalla Bielorussia, mentre sarebbe auspicabile una regolamentazione della materia applicabile a tutti i paesi con i quali vengono realizzati tali programmi.

Secondo gli ultimi dati forniti dal Comitato minori stranieri, pubblicati nel 3° Rapporto di monitoraggio della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia del maggio 2007, se è pure vero che nel 2006 la stragrande maggioranza dei soggiorni ha riguardato minori provenienti dai paesi della cosiddetta "area Chernobyl" (Bielorussia, Ucraina e Federazione russa), tali programmi hanno coinvolto anche 597 minori provenienti dalla Bosnia-Erzegovina, 205 dalla Romania, 160 dal Kazachistan e 139 dalla Serbia-Montenegro.

In un articolo pubblicato recentemente dall' International Social Service (n. 2/2007) vengono poste in luce le criticità di questi programmi, non con specifico riferimento all'Italia ma nel complesso del fenomeno, e si esprime preoccupazione proprio per il fatto che la finalità dei soggiorni non è sempre dichiarata. Nello specifico, ad esempio, si cita il caso di viaggi nel Nord America, e senza entrare qui nel merito, è dichiarato che negli obiettivi del programma vi è quello di facilitare l'adozione di bambini cosiddetti "hard-to-place". La preoccupazione espressa è che questa finalità in realtà possa essere sottesa anche nei soggiorni realizzati in altri paesi, ma non dichiarata espressamente, con la conseguenza che non vengano allertate le autorità altrimenti competenti.

Vorrei fare solo un breve inciso per sottolineare come i progetti di accoglienza temporanea si sono sviluppati anche in altri Paesi europei durante gli anni Novanta, cioè subito dopo il disastro di Chernobyl, ad esempio Francia, Belgio, Germania, Spagna. L'entità dei flussi è andata però diminuendo nel corso del tempo, ed è stata considerevole solo in Germania (dal 1989 al 2003 sono stati ospitati 280.000 bambini, 20.000 ogni anno: fonte progetto REMATCH del novembre 2003). In Italia invece, come già ricordato nel corso della giornata, il flusso si è assestato ed ancora oggi registra oltre 30.000 minori all'anno.

Oltre alla finalità dei soggiorni, *Save the Children* ritiene necessario considerare altri elementi, tra cui:

- requisiti delle associazioni che promuovono tali programmi: a tale fine riteniamo importante la creazione di un albo nazionale delle associazioni autorizzate all'organizzazione e gestione dei soggiorni solidaristici, con previsione di alcuni requisiti minimi, tra cui sarebbe interessante prevedere anche 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;
- durata del soggiorno: sarebbe auspicabile la modulazione della durata dei soggiorni in funzione delle obiettive esigenze del singolo minore e dell'età del minore, ed in corrispondenza alle vacanze scolastiche del Paese di provenienza;
- monitoraggio del soggiorno: sarebbe opportuno prevedere l'obbligo delle associazioni di monitorare costantemente il soggiorno, garantendo il diritto all'ascolto del minore e prevedendo l'eventuale coinvolgimento dei Servizi locali.

Inoltre riteniamo fondamentale che venga effettuata un'attenta e approfondita analisi degli effetti dei soggiorni solidaristici su un campione significativo di minori 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.

Vorrei infatti soffermarmi su una caratteristica significativa di *Save the Children*, che è un ONG che lavora per la tutela e promozione dei diritti dell'infanzia con progetti sia in Italia che nei Paesi in via di sviluppo.

I nostri progetti/le nostre attività sono inserite all'interno della cornice fornita dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e si fondano su una progettazione basata sui diritti. Questo approccio ci spinge a mettere in luce le violazioni dei diritti, ed analizzarne le cause ed è particolarmente utile nel caso dei minori che sono collocati fuori dalla famiglia.

Save the Children sostiene, conformemente ai principi della citata Convenzione, che i bambini e i ragazzi vanno supportati prima di tutto nell'ambito delle loro famiglie e della comunità di appartenenza. La priorità nell'allocazione delle risorse e nella scelta degli interventi dovrebbe essere dunque quella di proteggere i minori nel loro contesto d'origine.

La Convenzione stabilisce che i genitori o i tutori hanno la responsabilità di crescere e provvedere allo sviluppo dei minori (articolo 18) e gli Stati hanno l'obbligo di fornire un'assistenza appropriata alle famiglie (articolo 18 e 27). Nel caso in cui i minori siano privi del loro ambiente familiare hanno diritto ad una protezione e ad un aiuto speciale da parte dello Stato (articolo 20). E' inoltre diritto di ogni minore collocato in struttura quello di una verifica periodica: se il suo collocamento non è periodicamente oggetto di verifica significa che non c'è un'analisi costante del superiore interesse del minore e le soluzioni alternative non vengono prese in considerazione seriamente, contribuendo così ad istituzionalizzazioni di lungo periodo.

Gli Stati dunque hanno l'obbligo di assicurare che adeguate risorse siano impiegate per i minori che hanno bisogno di cura e assistenza, ragionando anche sul medio-lungo periodo.

I soggetti che operano per attuare progetti di presa in carico dei minori dovrebbero assicurarsi che le finalità dei propri progetti siano in linea con i principi della Convenzione.

Questo significa in primo luogo il sostegno alle famiglie d'origine, quando si trovano in difficoltà di varia natura legate ad esempio a motivi economici.

Nel caso della Bielorussia per esempio è interessante la lettura del documento dell'Istituto degli Innocenti del maggio 2005 ("Bambini della Bielorussia, dall'accoglienza all'adozione") da cui emerge che i bambini sono istituzionalizzati nell' 81,6% dei casi dopo i 6 anni, il che fa presupporre un'inadeguatezza della famiglia a farsi carico del percorso scolastico del minore, che potrebbe essere generata da cause legate alla povertà.

Del resto l'elevato numero di istituzionalizzazione in alcuni Paesi corrisponde ad uno scarso sistema di Servizi sociali, che se fosse migliorato consentirebbe di prevenire la separazione dalle famiglie, sviluppare sistemi alternativi all'istituto, e condurre delle efficienti verifiche periodiche.

Save the Children lavora in Paesi colpiti dai conflitti armati, da calamità naturali, dalla piaga dell'AIDS, dalla povertà, con economia in transizione, fattori tutti che necessariamente influenzano le condizioni di vita dei bambini.

Nel caso dei Paesi colpiti dai conflitti armati, ad esempio, lavoriamo con progetti volti proprio al ricongiungimento familiare, magari dopo un periodo di *interim care* (presa in carico temporanea) presso centri specializzati per la riabilitazione.

Anche la comunità in alcuni contesti riveste un ruolo importante. Ad esempio abbiamo un progetto in Malawi in cui uno degli obiettivi è proprio quello di rafforzare le capacità delle comunità di farsi carico e proteggere i minori orfani dell'AIDS. Assistiamo le comunità in modo che possano offrire un supporto in grado di rispondere ai bisogni fisici, psicologici, sociali dei minori attraverso le strutture esistenti.

Lavoriamo anche nei contesti di emergenza, come per esempio in Indonesia. Tutti ricordano il terremoto e la conseguente onda di *tsunami* del dicembre 2004 che hanno devastato la provincia di Nanggroe Aceh Darussalam. *Save the Children* è intervenuta immediatamente con aiuti alimentari di emergenza (ad es. cucine comunitarie in alloggi temporanei, aree di gioco sicure e classi temporanee per i bambini, la distribuzione di materiali educativi, progetti di "denaro in cambio di lavoro" e altre attività di soccorso). La seconda fase del programma, cominciata nel 2006, si è concentrata sulla ricostruzione delle strutture andate perse, distrutte o minacciate dallo *tsunami* e dal conflitto armato. I programmi dei cinque settori principali - salute, istruzione, sicurezza alimentare, mezzi di sussistenza e protezione dei bambini - sono proseguiti e si sono trasformati in progetti a lungo termine, passando attraverso una fase di transizione dal soccorso allo sviluppo.

L'obiettivo generale è permettere ai bambini di vivere e svilupparsi in un ambiente in cui siano garantiti sicurezza e benessere.

L'obiettivo generale sarà raggiunto attraverso i seguenti tre obiettivi specifici:

- proteggere i bambini dalle separazioni dai genitori, dallo sfruttamento, dall'abbandono e dagli abusi;
- accrescere la partecipazione dei minori nei processi che li riguardano;
- promuovere ambienti sociali, politici e legali che garantiscano la protezione dei bambini.

È importante notare che si tratta di un progetto di sviluppo comunitario che coinvolge i membri della comunità in tutto il ciclo di attuazione. La ragione per cui le comunità locali sono incoraggiate ed hanno la possibilità di essere coinvolte in tutte le attività del progetto è di garantire che le attività di sviluppo siano sostenibili e soddisfino con efficacia i fabbisogni dei beneficiari.

In conclusione, collegandomi con la prima parte dell'intervento, l'obiettivo verso cui dovrebbero tendere i progetti realizzati dalle associazioni e dalle istituzioni dovrebbe essere quello di adoperarsi affinché i bambini e le bambine stiano bene ed abbiano garantito il diritto al benessere e allo sviluppo nel loro contesto di origine, accanto alla loro famiglia se questo è possibile. (*Applausi*)

PAOLA VIERO

*Esperta senior referente per le politiche e le iniziative sui diritti dei minori e delle minorenni -
Unità tecnica centrale Direzione generale cooperazione allo sviluppo - Ministero degli affari esteri*

Buongiorno e grazie alla Commissione parlamentare per l'infanzia che mi ha invitato a parlare per dare un contributo che porta l'esperienza di più di 20 anni della cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri.

Voi sapete che il Ministero degli affari esteri è costituito da diverse direzioni generali; ora, oltre alla direzione generale italiani all'estero e politiche migratorie, che si è sempre occupata molto attivamente della questione delle adozioni internazionali, c'è anche la direzione generale della cooperazione allo sviluppo. Purtroppo finora questa direzione è stata molto poco coinvolta nei problemi delle adozioni internazionali e dell'affidamento di bambini e ragazzi che vengono dai paesi in via di sviluppo, per la maggior parte, e da Paesi ad economia di transizione.

Io ritengo che questa nuova legge sulla cooperazione, attualmente all'esame del Parlamento, potrebbe guardare con molta maggiore attenzione di quanto sia stato fatto finora alla questione delle nuove generazioni nel suo complesso. Infatti se è vero che l'assistenza è sempre molto importante, quello che oggi dobbiamo sollevare, insieme alla tutela e all'assistenza, è il problema dei diritti e dello sviluppo sociale ed economico che, insieme ai diritti, fa la democrazia dei paesi. E quale migliore applicazione della democrazia che lavorare sulle nuove generazioni di questi Paesi, sui bambini, sulle bambine, sui ragazzini e sulle ragazze che rappresentano il futuro di quel paese e quindi anche della democrazia. I bambini, soprattutto nell'età dell'adolescenza, perché l'adolescenza è un momento cruciale, lo sappiamo tutti con i nostri figli, in cui un ragazzo può diventare un delinquente o può diventare una persona meravigliosa, può diventare un terrorista e può diventare un futuro uomo di governo che tutela i diritti. Una bambina adolescente può diventare madre a 12 anni come avviene nel 90 per cento dei paesi del mondo, io lo posso dire perché le ho viste, sono stata in Asia, in Africa, sono stata nei paesi del Mediterraneo, nei Balcani, anche nei paesi *ex* Unione Sovietica, quelli ad economia di transizione. Purtroppo spesso le bambine a 11, 12, 13 anni vengono o sposate, e poi immediatamente dopo abbandonate dai rispettivi uomini, o addirittura violentate e fatte oggetto di traffici. Da una bambina violentata spesso nasce un bambino e questo bambino poi viene strappato alla sua giovanissima madre, incapace di tutelarla perché lei stessa dovrebbe essere tutelata, e viene messo sul mercato delle adozioni internazionali oppure venduto o fatto oggetto di traffici e di sfruttamento sessuale. Faccio quindi un appello perché sia rafforzata l'attenzione, perché la cooperazione possa occuparsi di questa materia per prevenire il pericolo del traffico dei bambini, della vendita dei bambini, per utilizzare meglio lo strumento dell'affidamento.

L'affidamento internazionale può essere uno strumento molto utile che comuni, regioni, Ministero, agenzie delle Nazioni unite possono sviluppare sempre di più: quanti genitori italiani, quante coppie, quante famiglie sarebbero felici di contribuire, magari con 100 euro l'anno, per mantenere agli studi un bambino nel suo Paese. Prima la rappresentante di *Save the children* parlava di famiglie povere, perché questi bambini vengono da famiglie poverissime, o addirittura non famiglie, in quanto in questi paesi la famiglia è costituita spesso da una bambina, una adolescente sola, con vari uomini che vanno e continuano a violentarla,

sfruttarla, a farle fare altri bambini che poi diventano bambini di strada, quelli che poi vengono venduti, trafficati, bambini-soldato, bambine prostitute, e così via. La cosa più importante è aiutare la donna lì, ma già dall'età dell'adolescenza, perché quando ha 20, 25, 30 anni è già perduta, è già finita, perché non ha educazione non ha carta di identità, non viene iscritta all'anagrafe. Ad esempio in Egitto, abbiamo scoperto che le bambine ad 11 anni vengono dichiarate sedicenni, età in cui ci si può sposare, da un padre compiacente insieme ad un medico compiacente, che le vendono per 5000 dollari ai vari clienti che se le sposano con matrimoni che possono durare anche un'ora. Dopo di che vengono ripudiate e rivendute: vi parlo di milioni di bambine che vengono trattate in questo modo. Questa è la grande scommessa della cooperazione internazionale occuparsi dei giovani, delle adolescenti femmine e anche dei maschi, perché un adolescente maschio che non ha scuola, non ha istruzione, non ha famiglia, ha adulti che lo picchiano, che lo affamano, che lo esportano in altri paesi non può avere un futuro di crescita positivo.

Io avrei moltissime altre cose da dire, ma apriamo un tavolo di discussione, la vice ministro Sentinelli, che segue la cooperazione, è pronta ad aprire un dialogo con voi tutti per vedere come la Direzione generale della cooperazione allo sviluppo può contribuire a affrontare questi temi, considerato che, oltretutto, ha un canale finanziario speciale per finanziare organizzazioni come *Save the Children* che possono fare programmi sia nei paesi in via di sviluppo, sia in Italia con programmi di educazione e formazione perché in generale noi possiamo agire solo nei paesi in via di sviluppo con i nostri soldi, ma invece con il Ministero possiamo anche sviluppare programmi in Italia di educazione, ai diritti di informazione su quello che succede là.

In questi anni abbiamo avviato moltissimi programmi bilaterali di cooperazione decentrata a *partnership*: noi diamo alle regioni e ai comuni il 70 per cento dei nostri fondi, loro aggiungono il 30 per cento e guidano i progetti nei paesi in via di sviluppo. In questo modo abbiamo avviato con molte regioni italiane progetti per combattere i fenomeni migratori o di traffico di bambini e adolescenti dai paesi in via di sviluppo verso l'Italia. Attualmente, sta per andare al comitato direzionale un programma in Marocco con l'OIM, l'Organizzazione internazionale della migrazione che, a sua, ha coinvolto moltissime municipalità italiane; inoltre sta partendo un programma in Nigeria con l'UNICRI, un'agenzia delle Nazioni Unite che si occupa di giustizia minorile per combattere la prassi dei bambini in galera con gli adulti, che vige nella maggior parte dei paesi in via di sviluppo, ma anche per combattere il traffico dei bambini: con l'UNICRI abbiamo coinvolto 8 regioni italiane.

Abbiamo ormai molta esperienza ma abbiamo bisogno di razionalizzare tutto questo e di lavorare tutti insieme perché è assurdo che non si riesca a trovare una sede istituzionale di dialogo e di collaborazione tra le diverse direzioni generali del Ministero degli affari esteri e tra i vari Ministeri.

Siamo a disposizione della Commissione parlamentare per l'infanzia e chiediamo di poter lavorare con il Parlamento per migliorare il disegno di legge sulla cooperazione per introdurre maggiori elementi di modernità e per renderlo maggiormente rispondente alle necessità e ai bisogni della società in cui viviamo, creando un sistema in cui lo strumento della cooperazione allo sviluppo, attraverso i suoi uffici che si chiamano UTL Unità Tecniche Locali, e il Ministero degli esteri, possano aiutare le coppie, gli enti, le istituzioni per migliorare tutto quello che c'è da migliorare. Grazie. (*Applausi*)

ANNA MARIA COLELLA

Direttore dell' Agenzia regionale per le adozioni internazionali - Regione Piemonte (ARAI)

I diritti dei bambini e degli adolescenti sono oramai da tempo parte integrante della politica estera italiana e della cooperazione decentrata avviata dalle Regioni, entrambe ispirate ai principi contenuti nella Convenzioni delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1989 e nei due protocolli facoltativi del 2002, ratificati dall'Italia rispettivamente con legge n. 176/91 e legge n. 46/2002.

Tali norme internazionali impegnano gli Stati firmatari ad adoperarsi non solo per proteggere l'infanzia e rispondere ai suoi bisogni fondamentali, ma anche per promuovere i diritti dei bambini in quanto soggetti di diritto al pari degli adulti.

La cooperazione in materia di adozione internazionale, in particolare, così come sancita dalla Convenzione dell'Aja del 1993 - ratificata dall'Italia con legge n. 476/98 - configura un mezzo per rafforzare ancor più la collaborazione tra Stati, al fine di promuovere un'etica rigorosa nel rispetto delle norme internazionali a tutela dell'infanzia in stato d'abbandono.

Diventa prioritario per la comunità internazionale, per i singoli Stati e per le loro suddivisioni amministrative, promuovere, accanto ad interventi d'emergenza e di sostegno dei bisogni primari, una filosofia di cooperazione che ponga al centro della propria attività la tutela del minore ed il sostegno alla sua famiglia naturale.

In attuazione alla legge n. 476/98, la Regione Piemonte - con legge regionale n. 30/2001 - ha istituito l'Agenzia Regionale Adozioni Internazionali (ARAI) quale primo servizio pubblico in Italia con un duplice compito:

- permettere l'incontro tra minori stranieri e le famiglie desiderose di adottarli, nel rispetto del principio di sussidiarietà dell'adozione internazionale;
- realizzare progetti di cooperazione internazionale a favore dell'infanzia in difficoltà.

Nel garantire l'applicazione della Convenzione dell'Aja, della normativa nazionale e regionale e nel rispetto delle indicazioni della Giunta regionale, l'ARAI cerca di consentire prioritariamente la permanenza del bambino nella propria famiglia e nel Paese d'origine, attraverso la realizzazione di progetti focalizzati su attività formative volte a promuovere forme di tutela dell'infanzia alternative all'istituzionalizzazione e su interventi a sostegno delle esigenze primarie di bambini abbandonati, bambini di strada o allontanati dalle famiglie d'origine.

Investire su azioni di tipo formativo, favorendo lo scambio e la trasmissione di conoscenze tra coloro, operatori italiani e stranieri, che si occupano quotidianamente di infanzia abbandonata, di affidamento e di adozione, significa aprire nuovi orizzonti, favorire scelte coraggiose che partano dalla consapevolezza dell'esistente per rilanciare nuovi sistemi e modelli organizzativi per entrambi gli attori in gioco.

Lo scambio di esperienze conoscitive e pratiche può rappresentare inoltre la base su cui costruire valori comuni per una condivisa cultura dell'infanzia.

Rispondono a questo obiettivo i progetti di cooperazione e scambio realizzati in alcuni dei paesi in cui l'ARAI è operativa.

La formazione degli operatori coinvolti nel lavoro di supporto ed accoglienza dei minori in difficoltà è stato l'obiettivo prioritario. All'interno delle aree tematiche affrontate (il lavoro

educativo, il lavoro sociale con le famiglie, gli istituti dell'affidamento familiare e dell'adozione) le esperienze maturate dagli operatori della Regione Piemonte hanno avuto una importante rilevanza.

Una caratteristica fondamentale dell'attività di cooperazione dell'ARAI è data dalla costante collaborazione - oramai consolidata in molti Paesi dove l'Agenzia svolge il proprio mandato - con soggetti pubblici locali. L'Agenzia ritiene infatti prioritario collaborare con le istituzioni e gli enti locali dei Paesi interessati, proprio al fine di attuare azioni strutturali sostenibili.

Le Intese istituzionali concluse dall'ARAI - Regione Piemonte con la CAI e con altri enti autorizzati italiani, nello specifico l'Intesa per il Brasile e l'Intesa istituzionale Africa, mirano proprio a:

- ampliare la collaborazione con le competenti autorità straniere, individuando strumenti e buone prassi che agevolino lo svolgimento delle procedure di adozione;
- favorire la collaborazione tra gli enti sottoscrittori e le ONG localmente operative anche mediante la promozione di spazi di confronto e seminari;
- realizzare un programma coordinato di interventi di cooperazione condiviso dalle autorità dei singoli Stati dove gli enti operano.

Infine, si segnala che - in attuazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 108 del giugno 2007, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 171 del 25 luglio 2007 e inerente i compiti della Commissione Adozioni Internazionali (CAI) - sarà costituito un Tavolo tecnico Regioni - enti locali, all'interno della Conferenza unificata, per il coordinamento delle attività di cooperazione per la promozione e la protezione dei diritti dell'infanzia, nei paesi stranieri.

La disposizione (lettera *q*) articolo 16 del D.P.R. n. 108/2007) che stabilisce il coinvolgimento di rappresentanti delle Regioni e degli enti locali all'interno del Tavolo tecnico era stata discussa, su proposta proprio della Regione Piemonte, all'interno del Coordinamento degli assessori alle politiche sociali, successivamente proposta in sede di Conferenza unificata e, come evidenziato, positivamente recepita nel D.P.R. n. 108/07. (*Applausi*)

RELAZIONE DI SINTESI SULLE TAVOLE ROTONDE

MARIA BURANI PROCACCINI

Componente della Commissione parlamentare per l'infanzia

Ringrazio tutti gli intervenuti. La Commissione parlamentare per l'infanzia vuole mettere a frutto tutte le esperienze e i suggerimenti che ci avete rassegnato nel corso di queste due giornate del seminario e pensa già di intervenire sfruttando l'occasione dell'esame da parte delle Camere del disegno di legge in materia di cooperazione internazionale perché sia inserita espressamente una parte che riguardi in modo specifico il sostegno e l'aiuto ai minori. E' necessario invertire una tendenza, tutta italiana, a prevedere in queste leggi che i fondi, buoni anche consistenti, siano gestiti dalle agenzie ONU. Non va bene, è molto più giusto che lo Stato italiano si impegni direttamente, a livello di ministeri, di direzioni generali, coinvolgendo le associazioni di volontariato, le ONG italiane o le sezioni italiane di ONG internazionali, attraverso questa macchina meravigliosa della cooperazione.

E' stato sottolineato che nelle ambasciate e nei consolati non c'è personale a sufficienza e non c'è soprattutto personale specializzato sull'affido e l'adozione internazionale e che ci si affida ad una sorta di volontariato del nostro personale delle ambasciate. Tutto questo potrebbe essere in parte affrontato attraverso i fondi della cooperazione.

Sono molto contenta degli esiti di questo seminario, mi ha fatto molto piacere che siano scaturite dalle tavole rotonde osservazioni precise anche sulle varie proposte di legge perché se da parte di una società civile, impegnata e consapevole vengono suggerimenti e riflessioni attente e mirate, il nostro lavoro, quello del legislatore, risulta estremamente facilitato e si può arrivare rapidamente ad un testo valido ed efficace. Il ministro Bindi ha chiesto ufficialmente la costituzione di una Commissione speciale con poteri legislativi sui minori, perché le proposte che noi formuliamo come Commissione per l'infanzia spesso non trovano sbocco nelle Commissioni di merito, che sono oberate da tanti altri provvedimenti, e quindi alla fine non riusciamo, nonostante la nostra volontà, la nostra comunione di intenti - che è unica, non la ritrovate da nessuna altra parte del Parlamento - a far valere lo sbocco finale.

Il nostro lavoro, insieme a voi, oggi si è focalizzato maggiormente sull'affido, l'altra volta maggiormente sull'adozione nazionale e internazionale; credo che, come voi avete suggerito, i due piani di lavoro debbano essere distinti.

L'adozione nazionale con l'affido nazionale può trovare sbocco in un'unica adozione aperta o mite, noi preferiamo il termine adozione aperta perché dà più l'idea di una libertà di impatto, mentre l'adozione mite dà più l'idea di una dolcezza di impatto, però credo che entrambi i termini vadano bene, perché poi è la valenza del contenuto ad essere importante.

L'altra questione è una legge sull'affido internazionale che affronti tutta la materia, prevedendo, per esempio, per i più grandi, affidi prolungati che non sfocino necessariamente in un'adozione, ma siano dettati da motivi di studi, professionalizzazione, per cui la famiglia che ha dato la sua disponibilità nel tempo ad accogliere il bambino, che aveva all'inizio bisogno di momenti di serenità o momenti di risanamento climatico, possa poi aiutarlo a migliorare la sua istruzione, a imparare una professione, a trovare un lavoro nel suo paese.

Dobbiamo ragionare ormai in termini di Europa, perché alcuni Paesi sono già nell'Unione, penso alla Romania, e altri probabilmente vi entreranno presto. A questo punto è necessario che si parta da una piattaforma condivisa e che sia forte la presenza dell'Europa, che si parli di

adozione e di affido europei, che si parli di reti di sviluppo e protezione che l'Europa deve dare a qualsiasi minore venga in Europa e chiedi aiuto.

Noi consideriamo il bambino, l'adolescente, come portatore di diritti, perché la nostra Commissione è nata per l'affermazione e il rispetto della Convenzione di New York ed è tenuta a verificare che tale Convenzione sia applicata sia nell'azione del Governo che nella legislazione interna.

Lascio ora volentieri la parola alla presidente Serafini per le conclusioni. (*Applausi*)

CONCLUSIONE DEI LAVORI

ANNA MARIA SERAFINI

Presidente della Commissione parlamentare per l'infanzia

Volevo innanzitutto ringraziare tutti voi che avete seguito con grande interesse e partecipazione questo seminario. Consentitemi anche di rivolgere un sentito ringraziamento ai colleghi componenti della Commissione infanzia che hanno coordinato le tavole rotonde e, in particolare, alla senatrice Burani Procaccini, che ha svolto la relazione di sintesi.

Già nella scorsa legislatura la Commissione infanzia ha lavorato intensamente sull'adozione e l'affidamento, svolgendo un'indagine conoscitiva seria e formulando diverse proposte. Noi abbiamo ripreso immediatamente il filo perché abbiamo avvertito fin dall'inizio che c'era inquietudine, malessere, preoccupazione in questo settore e abbiamo avviato un'indagine conoscitiva e organizzato un seminario in due tempi. Abbiamo sentito tutti, dai responsabili dei Ministeri competenti alle famiglie affidatarie, dagli enti autorizzati alle associazioni, ottenendo un quadro di riferimento notevole. Cosa facciamo di questo lavoro? Vorremmo approvare al più presto un documento, avvalendoci delle riflessioni, delle proposte più significative emerse sia nella scorsa che in questa legislatura, corredato da tutti i vostri interventi perché sono ricchissimi. Non credo che in questo momento in Italia ci sia un'analisi così completa del mondo dell'adozione, dell'affidamento e dei soggiorni solidaristici. Noi vorremmo mettere questa indagine conoscitiva a disposizione di tutto il mondo dell'adozione, dei servizi, della scuola, di chi se ne occupa, di chi lavora concretamente, presentandola in modo ufficiale e invitando i presidenti di Camera e Senato e i responsabili del Governo.

Il lavoro dovrebbe essere diviso in due parti. La prima parte dovrebbe riguardare le modifiche legislative che si rendono necessarie; la seconda parte dovrebbe individuare quegli interventi che non richiedono una modifica legislativa, ma misure di carattere amministrativo e buone prassi.

Desidero riprendere solo un paio di concetti che sono emersi dal seminario.

Il primo è l'importanza di mettere l'accento sulla relazione, sul patrimonio affettivo e il rispetto dei legami affettivi delle famiglie e dei ragazzi; quindi la relazione familiare, ma anche un contesto sociale accogliente e affettuoso perché ci troviamo di fronte ad un impoverimento della vita nei contesti sociali e anche nei confronti dell'infanzia c'è molta meno attenzione, si procede spesso ad una adultizzazione precoce. Lo vediamo in tanti settori, anche nei *media*, e quindi c'è bisogno di riflettere sui modelli educativi, di verificare se i ragazzi vengono rispettati come telespettatori, come lettori di quotidiani, come "navigatori" su *Internet* o se invece vengono trattati solo da consumatori di prodotti e di merci. Il punto di fondo è il contesto sia sociale che culturale. Il punto di riferimento che lega tutta la riflessione che stiamo facendo sull'adozione, sull'affidamento e sui soggiorni solidaristici è proprio come noi siamo in grado di supportare la famiglia, come siamo in grado di fare politiche, di affermare culture in grado di dare un forte sostegno alla famiglia, nonché che tipo di famiglia vogliamo, che tipo di *welfare* pensiamo a suo favore. C'è stata e c'è ancora una grande solitudine delle famiglie nell'affrontare l'educazione e la crescita dei figli e si avverte anche una grande solitudine nelle famiglie affidatarie e adottive: dobbiamo perciò intervenire con una cultura politica e istituzionale in grado di supportare in modo adeguato le famiglie.

Abbiamo bisogno di un approfondimento serio sul tipo di modelli educativi, su come concepiamo la comunità educativa, affettiva, su come pensiamo la corresponsabilità sociale.

Il secondo punto importante che è emerso è come dare importanza alla rete tra famiglie, istituzioni, servizi. La rete diventa decisiva perché è necessaria un'azione non solo riparativa, che interviene quando ormai il dado è tratto, ma un intervento per favorire il benessere dei ragazzi, per prevenire il disagio. Noi qui dobbiamo dircelo, dobbiamo compiere un salto già a partire dalla prossima finanziaria. Noi dobbiamo riorganizzare interamente i Servizi e supportarli con un'azione convergente delle istituzioni competenti. E' necessario innanzitutto un investimento per creare una struttura che raccolga tutti i dati relativi all'adozione, all'affidamento, ai bambini in difficoltà, ai bambini fuori dalla famiglia e che monitorizzi la spesa e gli interventi sia a livello locale che a livello regionale e statale.

Poi c'è un problema di informazione: se riteniamo che gli sportelli per l'informazione relativamente all'adozione, all'affidamento siano un elemento decisivo, occorre prevedere uno stanziamento anche per questo. Abbiamo visto l'esperienza francese, non c'è bisogno di modificare la legge per mettere sportelli per l'informazione.

Terza questione: bisogna mettere nero su bianco che il percorso deve riguardare sia la fase preadozione che quella postadozione e quindi i Servizi devono essere in grado, con personale adeguato e specializzato e con adeguate risorse, di fornire sostegno e assistenza alle famiglie in tutti i momenti di tale percorso.

Anche per quanto riguarda i bambini in stato di semi-abbandono, sono state dette tante cose: il punto di fondo anche qui è che, se decidiamo che la cosa principale è la relazione con la propria famiglia, dobbiamo mettere a disposizione stanziamenti adeguati per sostenere le famiglie d'origine in difficoltà sia dal punto di vista economico che dal punto di vista psicologico. E' anche qui decisivo il tipo di investimento che facciamo sui Servizi. La Commissione intende incontrare il ministro Padoa Schioppa per affrontare queste questioni e fare in modo che si scongiuri per il futuro il rischio che progetti avviati si fermino per carenza di finanziamento o che gli operatori siano pagati con ritardo e debbano anticipare addirittura i soldi. Ho visitato in questi mesi molte case-famiglie, ci sono problemi di questa natura, perché gli enti locali finanziano il progetto magari dopo 6-8 mesi e così si rischia di mettere a repentaglio la stabilità e la continuità del progetto e quindi il benessere dei bambini che ne devono beneficiare.

Dobbiamo ristabilire un fondo per l'infanzia e l'adolescenza, per l'organizzazione e la sperimentazione dei servizi per l'adozione, l'affidamento e il sostegno alle famiglie, la professionalizzazione.

Riguardo alle case-famiglia, anche in assenza dei LIVEAS, possiamo definire perlomeno i criteri minimi perché la chiusura degli istituti non venga aggirata.

Sono d'accordo con alcune proposte che ha avanzato Valter Martini per i bambini sotto i sei anni. Vanno poi valorizzate le associazioni familiari nell'affido anche sostenendo l'auto-aiuto delle famiglie affidatarie o adottive dentro un percorso dei Servizi in cui ci siano operatori in grado di offrire un contesto. Comunque, al di là delle singole questioni, noi dobbiamo cercare di fare questo salto di qualità sui Servizi, così come un altro salto va compiuto a livello di Governo. Per quanto attiene al Ministero degli affari esteri, c'è stato un aumento delle risorse per la cooperazione internazionale, c'è all'esame delle Camere la riforma della legge sulla cooperazione internazionale: ora bisogna mettere insieme politica

estera, adozioni e cooperazione, dotando le nostre ambasciate e i nostri consolati di risorse adeguate per fare seriamente questo lavoro.

Per quanto riguarda la scuola, molte delle difficoltà emergono in questo ambito ed è necessario prevedere un'adeguata formazione del corpo docente su questi temi. Infatti, i ragazzi adottati sono 120 mila in Italia e più di un terzo di essi è in età scolare.

Così come, nel campo della giustizia, è fortemente avvertita l'esigenza di fissare protocolli che siano uguali in tutti i tribunali, procedure e prassi uniformi.

La Commissione farà tesoro dei vostri contributi e dei vostri suggerimenti in vista dell'elaborazione di un documento finale nel quale tutti questi temi saranno affrontati e approfonditi. *(Applausi)*