



Conferenza Nazionale della Famiglia  
Firenze, 24-26 maggio 2007

GIULIA DE MARCO

## LA FAMIGLIA CHE ACCOGLIE

La data del 31 dicembre 2006 ha segnato una tappa importante nella storia del Welfare italiano. Il percorso che ha portato alla chiusura degli istituti per minori è stato lungo, accidentato, estremamente difficoltoso. Ha avuto inizio quaranta anni fa con la legge n. 431/67 che introduceva in Italia una nuova forma di genitorialità fondata sull'affetto e non sui legami di sangue; è proseguito con le leggi 184/83 e 285/98 che riconoscevano il bambino come soggetto di diritti e la famiglia come luogo privilegiato per la realizzazione del SE', si è concluso con la legge n. 149/01 che attribuisce alla istituzione famiglia il primato degli interventi a tutela del minore in difficoltà.

Leggi che hanno rispecchiato, e qualche volta anticipato, un mutamento culturale e una progressiva valorizzazione dell'accoglienza in famiglia in alternativa al collocamento in istituto: il calore familiare, la relazione interpersonale, la corresponsabilità educativa al posto della freddezza, dell'asetticità, dell'escusività educativa dell'istituto; la valorizzazione dell'individualità rispetto alla regola della generalità.

Il mutamento culturale è consistito nel considerare che l'istituzionalizzazione di un figlio di una famiglia in difficoltà non risolveva il più delle volte le problematiche che avevano causato quella separazione e non contribuiva alla crescita armonica sotto il profilo psicofisico del bambino.

La psicologia ripetutamente richiamava l'attenzione sui guasti della istituzionalizzazione, guasti talvolta irreparabili in quanto l'organizzazione degli istituti con il turn over degli operatori, con l'imposizione di regole uguali per tutti, con l'assenza delle figure affettive di riferimento causavano nei bambini ospiti "un danno da carenza"<sup>1</sup>, una condizione di distacco emotivo, un ritiro difensivo quale risposta ad una relazione intermittente con gli educatori che in età adulta si traduceva sovente in comportamenti devianti, in una incapacità di attaccamento, in un vuoto angosciante.

Nel contempo, si poneva l'accento sulla importanza della famiglia come luogo di cure, luogo di sviluppo, luogo delle relazioni, luogo degli affetti, luogo in cui il bambino trova accoglienza, trova risposte alle sue domande, ai suoi bisogni, trova contenimento per le sue angosce e per le sue paure.

L'importanza della famiglia nella vita dell'individuo, l'importanza di mantenere o costruire legami ha indotto il legislatore a modificare la propria politica assistenziale verso le famiglie in difficoltà, prevedendo che il sostegno nei loro confronti dovesse essere non solo di carattere economico, attraverso l'erogazione di sussidi o attraverso l'erogazione di rette per l'istituzionalizzazione dei figli, cioè dei soggetti più deboli e quindi facili vittime dalle problematiche familiari, ma anche di carattere sociale, attraverso l'attivazione di un sistema integrato costituito da servizi offerti dal pubblico e da prestazioni offerte dal privato. In tal modo era possibile conciliare il diritto dei singoli alla realizzazione delle proprie aspettative, al soddisfacimento dei propri bisogni, il diritto

<sup>1</sup> Daniele Fois e Leonardo Luzzato *Lo sviluppo psichico del bambino e l'istituzionalizzazione* MinoriGustizia n.4/06

della famiglia a conservare la propria integrità l'interesse della società a sostenere la famiglia in quanto sistema di relazioni fra genitori e figli, fra fratelli e sorelle.

La famiglia cessava di essere oggetto di interventi decisi e gestiti da altri per diventare soggetto da coinvolgere in un progetto di superamento delle criticità e di recupero del proprio ruolo, nel pubblico e nel privato.

L'art. 1 della legge 149/01, affermando il diritto del minore a vivere, crescere, essere educato nell'ambito di **una famiglia, la propria ovvero la famiglia di accoglienza in caso di incapacità o di inidoneità dei genitori**, ha definitivamente eletto l'istituzione famiglia come naturale luogo della crescita di un bambino.

La chiusura degli istituti era la necessaria e logica conseguenza.

Ma il 3.4.07, il Sottosegretario per la solidarietà sociale, nel corso della sua audizione davanti alla Commissione bicamerale per l'infanzia sulla chiusura degli istituti, forniva questi dati aggiornati al 30.11.06:

335 minori erano ancora in istituto, senza tenere conto dei minori presenti nella Città dei Ragazzi di Roma e nel Villaggio dei Ragazzi di Maddaloni;

52 istituti erano ancora in funzione;

13.000/14.000 erano i minori in affidamento familiare;

13.500 i minori accolti in strutture residenziali.

E' di questi giorni la notizia che molti istituti si siano "riconvertiti" in comunità familiari solo virtualmente, essendo rimasti identici, l'organizzazione, il personale, il numero dei minori accolti. Occorre far luce sullo stato di applicazione della legge e pretendere, immediatamente dopo che in sede di Conferenza Stato- Regioni siano stabiliti i parametri dell'accREDITAMENTO delle case famiglia, come proposto da Cancrini.

I dati complessivi indicano dunque che circa 30.000 minori non vivono nella casa familiare.

Oggi le famiglie in difficoltà sono tante perché è aumentato l'isolamento della famiglia, è aumentata l'incapacità di gestire il conflitto, è aumentata la fragilità di coppia, è aumentato il disagio esistenziale, è aumentato il bisogno di autorealizzazione ed è diminuito il senso di responsabilità verso i figli, è aumentata la povertà, è aumentata l'immigrazione; tutti questi fattori di crisi si vanno ad aggiungere alle tradizionali cause di difficoltà: le malattie fisiche e mentali, la tossicodipendenza, l'alcolismo, la disoccupazione, il carcere.

Rispetto alle necessità sono ancora poche le famiglie che si propongono come risorsa attraverso l'accoglienza. Perché?

Si sostiene che ci sia poco impegno da parte degli Enti Locali nel creare e diffondere la cultura della comunità che cura se stessa, che trova al suo interno le risorse per affrontare e risolvere i problemi. La cultura della community-care cui si sono ispirati l'istituto della probation e la giustizia riparativa in genere, fatica a farsi spazio in una società nella quale l'edonismo sembra prevalere sul senso di responsabilità verso gli altri e sul dovere di solidarietà.

Si contesta ancora agli Enti Locali e più in generale agli organi di Governo di non essere stati in grado, in oltre venti anni, di far conoscere l'affidamento familiare come strumento di aiuto alla famiglia. Una accusa che ha del fondamento sia perché l'80% degli affidamenti è disposto coattivamente dal giudice sia perché tuttora l'affidamento familiare, nell'opinione pubblica, è visto solo come allontanamento di un figlio dai suoi genitori. Per anni è stato, se non osteggiato, ignorato dagli apparati ecclesiastici proprio perché vissuto solo come atto separativo, come atto punitivo nei confronti della famiglia in difficoltà piuttosto che come temporaneo distacco per restituire unitarietà ad un nucleo le cui parti fragili, gravemente danneggiate, potrebbero comportare la sua irreparabile frammentazione. La funzione dell'affidamento di separare per poter riunire, per ridare significatività a rapporti logorati e malsani, per impedire che i danni subiti dai bambini e le difficoltà degli adulti arrivino a un punto di non ritorno è stata costantemente ignorata per soffermarsi solo sull'evento iniziale: la separazione.

Un distacco limitato nel tempo, senza interruzioni di rapporti; un incontro fra una famiglia che ha perso o rischia di perdere la sua capacità di rappresentare per i propri figli un nido sicuro e di

garantire una genitorialità sufficientemente buona e una famiglia che temporaneamente ha risorse da poter condividere con gli altri. Una carenza e un esubero che temporaneamente si compensano nell'attesa di poter recuperare la propria autonoma interezza. Questo è invece l'affidamento e questo avrebbe dovuto essere il messaggio culturale da trasmettere all'opinione pubblica.

E' probabile che abbia contribuito ad una visione dell'affidamento familiare non come strumento di attivazione solidaristica ma come intervento stigmatizzante e privativo la frequente assenza di una progettazione adeguata degli interventi da attuarsi nei confronti della famiglia del minore, inadeguatezza dovuta alla sottovalutazione della gravità delle problematiche della famiglia o anche ad una incapacità di coinvolgere la famiglia del bambino nella realizzazione del programma di aiuto. In entrambi i casi l'effetto è il procrastinarsi nel tempo della situazione iniziale e quindi il prolungarsi dell'allontanamento, vissuto a quel punto come spossessamento. E' pur vero che non è facile effettuare una prognosi in ordine al tempo necessario alla famiglia per superare le proprie difficoltà in quanto è notorio come in molte di esse la pluralità di problematiche funge da moltiplicatore delle difficoltà ma è anche constatabile come nella maggior parte dei casi **l'allontanamento del bambino preceda la diagnosi, la prognosi e la progettazione**, come manchi in molte realtà italiane un lavoro di rete che si faccia carico delle problematiche dell'intero nucleo. E' infatti estremamente importante per una prognosi sufficientemente aderente alla realtà comprendere la dinamica relazionale della famiglia e studiare come le difficoltà di ciascuno incidano sulle difficoltà dell'altro. Una famiglia in difficoltà non è un padre tossicodipendente, una madre depressa, un bambino trascurato che devono essere presi in carico singolarmente da operatori del settore: Servizio Tossicodipendenze per il padre, Servizio di Salute mentale per la madre, Servizio di Psicologia per il bambino; è un sistema di relazioni, è un intreccio di aspettative e di bisogni, che va decodificato nella sua patologica unitarietà.

L'affidamento eterofamiliare è quindi un intervento che implica un coinvolgimento di più Servizi in un lavoro obbligatoriamente integrato, una responsabilità che va assunta da più soggetti competenti. Una diagnosi corretta è la base per una buona prognosi, fondamento di un intervento programmato a misura dei bisogni e delle potenzialità reali della famiglia. Si può coinvolgere solo chi si conosce bene e solo facendo leva sulle parti buone e sane che ciascuno possiede. Ma le parti buone e sane, spesso, sono le più nascoste.

La conoscenza passa necessariamente attraverso l'ascolto di tutti i membri della famiglia e del minore in particolare. Nessun progetto che interessi un minore, secondo le attuali leggi, potrebbe essere avviato senza che il minore venga interpellato e coinvolto. L'obbligo sussiste anche per il giudice che dovrà valutare se il progetto proposto dai Servizi corrisponde all'interesse del bambino e quindi verificare se è congruo rispetto alle sue problematiche, se è adeguato ai suoi bisogni, se è conforme alle sue potenzialità, se è rispettoso dei suoi tempi.

Il ridotto numero di famiglie di accoglienza rispetto ai bisogni è imputabile anche alla mancanza di sostegno economico. L'Italia si presenta come il paese delle mille repubbliche: in alcune regioni<sup>2</sup> sono state adottate delibere che prevedono il versamento di un contributo spese fisso mensile alle famiglie affidatarie ed è stata prevista una maggiorazione nel caso di bambini portatori di handicap. Ma in molte altre, direi nella più parte, gli affidatari non ricevono il minimo aiuto economico. E' probabile che il rifiuto di molti Enti Locali di versare alle famiglie affidatarie un contributo sia da ricollegarsi all'equivoco che ha sempre accompagnato gli interventi di allontanamento, basato sul convincimento di molti amministratori che sarebbe bastato aiutare economicamente la famiglia di origine per evitare la separazione. E' evidente che con questo retrospensiero, risulta ben difficile deliberare un sostegno economico alla famiglia che ha accolto il bambino. L'equivoco, in un certo senso perpetuato anche nella legge n.149/01 laddove stabilisce che le condizioni di indigenza non possono essere di ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia, va sfatato. Proprio versando un contributo economico alla famiglia di accoglienza, si ribadisce il ruolo

---

<sup>2</sup> D.G.R. n.94- 4335 del 13.11.06 RegionePiemonte

istituzionale che essa svolge e si ribalta la sua immagine di famiglia che si impossessa dei figli degli altri. Del resto il legislatore, all'art. 80 della legge n. 149/01 ha previsto che le regioni determinino le condizioni e le modalità di sostegno alle famiglie, persone e comunità familiari che hanno minori in affidamento affinché tale affidamento si possa fondare sulla disponibilità e l'idoneità all'accoglienza, indipendentemente dalle condizioni economiche.

Ma l'indipendenza dalle condizioni economiche presuppone o una agiatezza della famiglia o un supporto economico. Non esiste una terza via.

La disponibilità all'accoglienza implica un impegno in termini di risorse fisiche e mentali di tutta la famiglia ma non può e non deve tradursi anche in una rinuncia ad un livello di vita consolidato, come di fatto avviene quando il numero dei membri della famiglia cresce con l'affidamento di un bambino. E' quindi necessario che vengano definiti, in attuazione della legge 149/01, i Livelli Essenziali per l'Affido familiare che garantiscano uniformità di intervento su tutto il territorio nazionale. Ciascun Ente Gestore dovrebbe, inoltre, dotarsi di un Regolamento attuativo che indichi con chiarezza gli impegni dell'Ente, l'organizzazione e i compiti dei Servizi. L'esigenza di veder riconosciuto il diritto di accesso gratuito a determinati servizi e di godimento di un contributo equo diventa essenziale se si vuole potenziare il numero delle famiglie di accoglienza per i minori portatori di handicap e per gli adolescenti. Due categorie di minorenni molto diverse fra di loro ma che hanno in comune il fatto di avere maggiori esigenze.

La carenza di un adeguato sostegno materiale non ha impedito che migliaia di famiglie abbiano dato la propria disponibilità ma questo non significa che lo Stato e le Regioni debbano strumentalizzare lo spirito di solidarietà che le anima.

Anche perché questo loro desiderio di rendersi utile nei confronti di chi ha bisogno viene messo sovente a dura prova. Le famiglie di accoglienza vivono come penalizzazione del proprio ruolo sociale e come offesa alla propria dignità la frequente **assenza dei Servizi** nella gestione del bambino e dei rapporti con la famiglia affidataria nonché la **distanza della Magistratura minorile**.

L'assenza degli operatori è attribuibile a vari fattori. Gli organici degli operatori socio-sanitari insufficienti rispetto alle necessità, il loro turn-over, l'incertezza rispetto all'esito del progetto di sostegno alla famiglia di origine, l'incapacità di ammettere eventuali errori di valutazione, l'impossibilità di esaudire le legittime richieste di aiuto materiale da parte degli affidatari, l'incapacità di gestire l'eventuale conflittualità fra famiglia di accoglienza e famiglia di origine portano i Servizi a rendersi difficilmente reperibili.

La Magistratura minorile ha da sempre come proprio riferimento gli operatori dei Servizi, pertanto in molti Tribunali il rapporto fra il giudice e le famiglie di accoglienza è mediato dagli operatori, circostanza che viene vissuta dagli affidatari come svalorizzante. Gli affidatari, condividendo la quotidianità del bambino, sanno di poter essere i migliori interpreti delle sue emozioni; pertanto ritengono di dover essere un interlocutore diretto del magistrato quando deve acquisire informazioni su come il bambino vive la propria condizione e quella dei genitori. Tale discriminazione rispetto alla famiglia di origine e ai Servizi per i quali è prevista l'audizione diretta da parte del giudice è superata dalla legge n. 149/01 che riconosce uno specifico ruolo alla famiglia affidataria nelle procedure che riguardano il minore, ma si tratta di una legge ancora non entrata in vigore dopo sei anni dalla sua promulgazione e questo giustifica la sua applicazione a macchia di leopardo nel paese.

Così come in molte regioni sono state istituite le équipes adozioni occorre valutare l'opportunità di creare delle **équipes per l'affidamento familiare**, composte da più figure professionali in grado di formare e selezionare le famiglie affidatarie. Non tutte le offerte di disponibilità equivalgono ad idoneità all'accoglienza; una famiglia che accoglie deve avere una motivazione corretta, non deve essere possessiva, non deve essere giudicante nei confronti del bambino e della famiglia di origine, non deve tendere ad assimilare il bambino ma rispettarne la storia e l'appartenenza ad un'altra

famiglia , deve essere pronta a condividere la responsabilità dell'educazione con i suoi genitori, deve essere capace di aiutare il bambino ad assumerne la sua doppia collocazione come un arricchimento e non come una perdita , deve essere capace di separarsi comunicando al bambino non la propria inevitabile sofferenza ma la gioia per la realizzata ricongiunzione ai suoi . La scelta di accogliere un soggetto estraneo come temporaneo figlio o fratello deve essere condivisa da tutti i membri della famiglia, dai figli in particolare; il legame familiare deve essere molto forte e strutturante perché i bambini spesso vengono da situazioni di grave deprivazioni e possono essere destabilizzanti per l'equilibrio familiare.

Le équipes affido dovrebbero essere capaci di trasmettere il valore della temporaneità dell'accoglienza come valore in sé, come esperienza di condivisione e di compartecipazione; dovrebbero preparare gli affidatari ai possibili problemi che potranno incontrare col bambino e con i suoi genitori, organizzare gruppi di autoaiuto, creare eventualmente un servizio di reperibilità per le emergenze.

Bisogna infatti evitare che l'affidamento familiare fallisca, con la inevitabile sofferenza per il bambino accolto e la frustrazione della famiglia affidataria. Così come bisogna evitare che l'affidamento si concluda alla scadenza del termine prefissato per venir meno della disponibilità della famiglia di accoglienza senza tener conto che il bambino non è ancora pronto a far rientro nella sua famiglia o quando questa non è ancora pronta a riaccoglierlo.

Occorre che famiglia di origine, famiglia di accoglienza e Servizi operino in un clima di reciproca fiducia, che compiano insieme il viaggio che si sono prefissi e che ha come meta il benessere generale . E' necessario che, anche nei casi in cui l'affidamento è stato disposto dal Tribunale per i Minorenni, i Servizi si adoperino per creare un clima di collaborazione fra le due famiglie. Ci saranno naturalmente situazioni in cui ciò non è possibile o è addirittura sconsigliabile ma dovrebbe trattarsi di eccezioni rispetto alla regola dell'acquisizione del consenso. Le due famiglie dovrebbero conoscersi e reciprocamente accettarsi; solo così il bambino può sentirsi libero di legarsi ai suoi affidatari e di mantenere vivo nel tempo, anche una volta rientrato in famiglia, i legami che ha costruito. Ma anche la famiglia di origine dovrebbe essere aiutata ad imparare a fidarsi e ad affidarsi; a vedere l'altra famiglia che apre la sua casa al suo bambino come una risorsa offerta non da rivali desiderosi di appropriarsi del figlio ma come concittadini solidali.

La famiglia affidataria dovrebbe conoscere i contenuti essenziali del progetto di sostegno alla famiglia di origine ed essere periodicamente informata sull'andamento del programma; anche il bambino dovrebbe, con le opportune cautele, essere informato. In tal modo tutti i soggetti sono corresponsabilizzati e possono essere previsti, con un congruo anticipo, gli ulteriori sviluppi: rientro alla scadenza del termine, proroga. Della necessaria flessibilità con cui con cui va affrontato l'affidamento familiare dovrebbero essere resi edotti sia la famiglia di origine che la famiglia di accoglienza. Perché il ritorno a casa non dovrebbe comportare un cambiamento di scuola nel corso dell'anno scolastico e va organizzato e attuato gradualmente affinché non significhi la perdita dei nuovi legami intessuti con amici, compagni, gruppi sportivi. Ma, soprattutto, entrambe le famiglie devono essere consapevoli della variabile costituita dalla imprevedibilità dei tempi della giustizia.

**Molte famiglie sono disponibili ad una accoglienza non residenziale.** Il loro desiderio di porsi comunque come famiglia aperta e solidale verso gli altri è una risorsa che non andrebbe mai dispersa. A fronte della pluralità di bisogni, tutte le offerte di solidarietà vanno utilizzate. Vanno quindi accolte le offerte di accoglienza solo diurna, così come le offerte di accoglienza intermittente ( quella del sabato o della domenica o dei periodi di vacanza scolastica); ritengo, però, che anche esse vadano disciplinate perché siano chiari i diritti e i doveri della famiglia che accoglie e della famiglia di origine. La chiarezza riduce la conflittualità perché delimita i confini dell'intervento ma anche i diritti connessi all'potestà.

L'accoglienza non residenziale andrebbe anzi incentivata in quanto la famiglia in difficoltà non si sente privata, sia pure temporaneamente del suo ruolo, ma solo alleggerita dalle responsabilità; ” è un compromesso accettabile per chi ha bisogno affettivi e sociali ma può vivere con ansia e

sospetto soluzioni inglobanti ed emotivamente esigenti”<sup>3</sup>. Sono forme di accoglienza che si attuano quasi sempre col consenso di tutti i soggetti interessati proprio perché non c'è il passaggio fisico del figlio nell'altra casa.

L'affidamento diurno può assumere mille forme e realizzare veramente quella sussidiarietà orizzontale di cui si avverte un grande bisogno: può essere l'affidamento giornaliero per accompagnare e prelevare dalla scuola, per meglio utilizzare il tempo libero, per seguire nello studio. Compiti che oggi sono dai Servizi attribuiti ad educatori professionali o ad assistenti domiciliari e che attraverso l'affidamento assumerebbero un'altra valenza in quanto si arricchirebbero della componente affettiva e del requisito della stabilità nel tempo. Questi bambini che spesso vivono la precarietà relazionale con i propri genitori, potrebbero avere un riferimento affettivo nella famiglia con cui compiono alcune attività della loro quotidianità o che dà un senso alla loro vuota quotidianità; una famiglia di cui si sentono parte e sulla quale sanno di poter contare.

Una persona singola, una persona che non ha energie per farsi carico totalmente di un minore ma che è ricca di risorse affettive ed intellettuali potrebbe essere particolarmente indicata per le forme di accoglienza non residenziali; potrebbe rappresentare per un adolescente che mal sopporterebbe l'ingresso in un'altra famiglia, una chiave di volta per un suo sostegno, amicale ma carismatico, capace di dividerne gli interessi, guidarlo, aiutarlo a non disperdere le sue energie ma di convogliarle nel difficile percorso verso la sua identità.

Una risposta alla pluralità di bisogni può essere offerta anche da **una pluralità di famiglie riunite in cooperative o in associazioni**. Esse infatti si presentano ai Servizi come una risorsa polifunzionale e strutturata, costituita da famiglie con caratteristiche di accoglienza diversificate, fornita anche di propri esperti, organizzata in termini di tempo e di servizi così da garantire autonomamente la piena realizzazione del progetto. Una rete di famiglie che trae dall'essere parte di un'associazione la forza, la consapevolezza e il sostegno necessari ad affrontare anche affidi particolarmente complessi. All'interno di queste “Centrali per l'affidamento” come un'associazione<sup>4</sup> ha amato definirsi potrebbero trovare posto anche servizi come il semiconvitto, servizi di baby parking, aiuto domiciliare, educativo assistenziale, residenzialità temporanea o di sollievo. L'associazione, grazie alla sua organizzazione e alla sua struttura composita, si presta particolarmente a prendere in carico anche famiglie di origine particolarmente problematiche da accompagnare nel superamento delle difficoltà.

Da alcuni si è suggerito di riconoscere alle Associazioni non il ruolo di mediatori fra Servizi e famiglie affidatarie ma quello di soggetti sociali che assumono in proprio la responsabilità e la gestione degli affidamenti. Il minore sarebbe quindi affidato all'associazione che ne risponde tanto nei confronti della famiglia di origine quanto nei confronti dei Servizi. Si è anche sostenuto che un simile ruolo attivo e in prima persona potrebbe essere assunto dalle Associazioni limitatamente ai casi di affidamenti consensuali, quando cioè non ci sia una pronuncia del giudice limitativa della potestà ma un'auto limitazione da parte dei genitori.

Questa ipotesi merita indubbiamente attenzione anche perché, le reti di famiglie che si prestano all'accoglienza costituiscono “quella soluzione originale che pone un ponte reale tra l'affido familiare e la comunità di accoglienza classica”<sup>5</sup>.

Esistono tuttavia dei nodi critici, certamente superabili ma che meritano di essere evidenziati. Se l'Associazione si pone come interlocutore diretto dei Servizi, quale spazio avranno i Servizi nella scelta della famiglia cui affidare il bambino? Chi deciderà se l'affidamento deve essere prorogato? Chi deciderà in caso di contrasti fra la famiglia e l'Associazione nella valutazione dell'interesse del minore? E' legittimata l'Associazione a decidere autonomamente la sostituzione della famiglia affidataria? Inoltre va considerato che molte Associazioni sono costituite da famiglie

<sup>3</sup> Francesca Mazzuchelli *Risorse diverse per diversi bisogni* Famiglia Oggi n.3/05

<sup>4</sup> Associazione Papa Giovanni XXIII

<sup>5</sup> Fabio Gerosa *Crescere fuori dalla famiglia* Animazione Sociale n. 8/02

che praticano un'accoglienza ampia ( dai detenuti agli arresti domiciliari agli ex tossicodipendenti, dai bambini abusati ai bambini portatori di handicap, dalle donne maltrattate agli ex alcolisti) per cui si pone l'interrogativo se i bambini trovino effettivamente nella famiglia quell'accoglienza tutelante, educativa, affettiva cui hanno diritto o se piuttosto non siano accolti e tutelati dall'Associazione nel suo complesso, pur essendo fisicamente ospitati in una famiglia.

L'accoglienza dei diversi, dei più deboli, dei meno fortunati deve comunque non essere circoscritta alle famiglie che la prestano; deve estendersi a tutto **il territorio in cui la famiglia che accoglie vive**, alla scuola e alle strutture sanitarie in primis. La scuola dovrebbe essere il luogo dell'integrazione, la palestra della solidarietà sociale. Devono quindi essere attuate forme di superamento delle discriminazioni quali il sostegno scolastico, l'esenzione del pagamento della ristorazione scolastica, la partecipazione gratuita ad uscita e gite scolastiche. E così per quanto riguarda le strutture sanitarie; esse dovrebbero garantire l'esenzione dal pagamento dei ticket sanitari, l'accesso a percorsi riabilitativo- terapeutici, facilitazioni per accedere a cure specialistiche in generale. Se si vuole veramente realizzare una politica dell'accoglienza come forma di sussidiarietà orizzontale è necessario che la cultura dell'accoglienza trovi un terreno fertile che le consenta di svilupparsi. Devono quindi essere attivati su tutto il territorio dei meccanismi facilitatori nella consapevolezza che la famiglia aperta alla solidarietà va sostenuta in quanto risorsa di affetto, di cura, di dedizione ed attenzione insostituibile, specialmente in una epoca in cui l'Ente Pubblico non può più essere programmatore e gestore unico del sistema dei Servizi.

**L'affidamento dei minori stranieri** è un capitolo tutto da scrivere. L'arrivo nel nostro paese di tanti minori stranieri non accompagnati, di età compresa fra i 7-8 e i 15-16 anni ( 11.000 negli ultimi 10 anni secondo Amnesty International <sup>6</sup>) ha rappresentato per gli Enti Locali e per la Magistratura minorile un fenomeno nuovo e assai difficile da controllare. Prima che iniziasse la emigrazione dei minori da parte dei paesi dell'Est e dei paesi del Nordafrica, gli unici bambini stranieri di cui Servizi e Magistratura si erano occupati erano i bambini adottati attraverso l'adozione internazionale; quindi bambini con genitori. I minori stranieri arrivavano invece soli, più esattamente, accompagnati da pseudo parenti che spesso erano anche i loro sfruttatori. Il rischio che si è immediatamente prospettato è che si affrontasse un problema nuovo con il metodo vecchio dell'inserimento in istituto e quindi che si dovesse rinunciare alla chiusura degli istituti per questa nuova imprevista emergenza. Non è stato così perché, dopo una prima ondata di minori albanesi, il fenomeno si è stabilizzato; ma non è stato così soprattutto perché il ritardo del legislatore nel riconoscere ai minori stranieri la possibilità di rimanere nel nostro paese anche dopo il 18mo anno di età, li ha spinti verso la invisibilità e, di conseguenza verso la devianza e la delinquenza. I minori che hanno accettato di rendersi visibili sono una minoranza e hanno trovato quasi tutti collocazione nelle comunità. La disponibilità ad accoglierli nelle loro case è stata molto limitata da parte delle famiglie italiane e quasi nulla da parte delle famiglie della stessa etnia. Non c'è stata una politica di sensibilizzazione verso il c.d. affidamento etnico ma va anche detto, a giustificazione delle famiglie straniere, che questi minori sono molto spesso ragazzi che hanno già nel loro paese vissuto esperienze di solitudine e di abbandono. Sono quindi ragazzi difficili che richiedono un impegno superiore a quanto le famiglie straniere sono in grado di offrire, considerata già la loro quotidiana fatica per l'integrazione. Eppure, se crediamo nella Convenzione di New York dei Diritti del fanciullo, se crediamo nel diritto del minore ad una famiglia senza distinzione di etnia, sesso, religione, dobbiamo attivarci. Sarà necessario sensibilizzare le rappresentanze diplomatiche e le autorità religiose dei paesi di origine ma credo non esista altra strada se vogliamo evitare a migliaia di ragazzi l'esperienza della droga, dello spaccio, della prostituzione, del carcere. Le comunità, per i ragazzi con problemi di devianza o con precedenti penali, non si sono rivelate sufficientemente tutelanti sia perché gli educatori, italiani, non sempre riescono ad

---

<sup>6</sup> Commissione bicamerale per l'Infanzia- Seduta del 3.4.07

essere autorevoli agli occhi di quei ragazzi sia perché il nostro modello di comunità aperta, è inidonea a proteggerli dai loro sfruttatori e dal fascino che su alcuni di loro esercita la vita di strada. Una forma alternativa di accoglienza potrebbe essere rappresentata dalle c.d. Tutele civili, già sperimentate in alcune regioni del Nord Italia. Si tratta di persone di specchiata moralità che si offrono di diventare tutori dei minori stranieri non accompagnati e che, pur non accogliendoli nelle loro case né accettando un ruolo di affidatari non residenziali ( e quindi un impegno cadenzato e regolare nel tempo) li seguono, li consigliano, li guidano nelle scelte più impegnative. Sono un po' padre, un po' fratello, un po' amico ma sono soprattutto un riferimento concreto ben diverso dall'astratta tutela in capo ad un assessore o ad un presidente di consorzio.

Nelle more che nasca una cultura verso l'affido etnico, la casa famiglia potrebbe rappresentare una buon alternativa a condizione che sia gestita da una coppia della stessa nazionalità dei minori ospitati.

Accanto ai minori stranieri non accompagnati non va dimenticata **l'altra realtà dell'emigrazione minorile** : la gran quantità di bambini che vivono in Italia con un solo genitore, spesso impegnato in attività lavorative che lo tengono assente da casa per molte ore al giorno. Per loro potrà essere sufficiente un affidamento non residenziale ma sarebbe comunque nell'interesse del nucleo che l'intervento di sostegno provenisse da famiglie vicine per cultura, tradizioni, religioni. Un eccessivo e precoce sradicamento del bambino dal suo mondo, rischia di innescare una conflittualità fra genitore e figlio che ne distrugge l'unitarietà. L'integrazione del bambino straniero deve essere graduale ; non deve mai essere assimilazione.

Una forma impropria di affido è costituita dai c.d. **soggiorni climatici o solidaristici**, espressione con cui vengono definiti i periodi più o meno lunghi (fra i 90 e i 150 giorni) che bambini stranieri trascorrono in Italia, ospiti di famiglie. Si tratta di un affido improprio, rispetto alla attuale legislazione, perché l'accoglienza in famiglia non trova causa in una temporanea inidoneità della famiglia di origine , spesso del tutto assente. Nati subito dopo il disastro di Chernobil, i soggiorni climatici coinvolgono oggi circa 30.000 bambini all'anno, altrettante famiglie italiane e circa 300 associazioni . E' un fenomeno completamente sfuggito di mano, proprio a causa dell'entità , a chi avrebbe dovuto controllarlo. Il pericolo sottolineato anche da emeriti osservatori stranieri <sup>7</sup> del fenomeno è 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'AIA e dalla nostra legge nazionale. Più volte la magistratura si è trovata di fronte a richieste di adozione di bambiniche 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 avere maturato il diritto di adottarli per il sol 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'AIA 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.

Si è in attesa di conoscere il testo dell'Accordo firmato dal Governo Italiano e dal Governo della Bielorussia proprio sul tema dei Soggiorni climatici ma si ritiene necessario ribadire che la materia venga disciplinata prevedendo il controllo sulle associazioni che organizzano i soggiorni , l'obbligo di formazione per le famiglie di accoglienza, il divieto di ospitare reiteratamente gli stessi minori, il divieto per le coppie che hanno in corso una pratica di adozione di offrirsi per l'ospitalità , il divieto che minori in situazione di abbandono partecipino ai soggiorni solidaristici.

---

<sup>7</sup> OSCE-Assessment of the adoption system in Ukraine, giugno 2006  
ISS/IRC Monthly Review n.2/07

Il divieto di reiterazione dell'ospitalità nasce dalla esigenza di tutelare i minori dalla insorgenza di rapporti affettivi destinati a interrompersi col rientro nel loro paese; il divieto di partecipazione dei minori adottabili nasce dall'obbligo per i paesi che hanno ratificato la Convenzione dell'AIA di garantire a quei minori una famiglia adottiva e non già temporanee accoglienze, estremamente destabilizzanti per chi, come i minori abbandonati, non ha legami affettivi significativi.

Né vale sostenere, a giustificazione, che i soggiorni climatici in realtà sono uno strumento per dare una chance a minori che, vuoi per l'età, vuoi per particolari problematiche, difficilmente sarebbero adottati. Questa tesi non vale né deve valere perché significa trattare i bambini come merce in prova. E questo con degli esseri umani, con dei bambini soprattutto non può essere consentito.

Il 10.10.06 è stata presentata la proposta di legge n. 1796 Camera che costituisce la riproposta di un testo elaborato nella scorsa legislatura dall'on. Bolognesi ed altri, sull'**affidamento internazionale**.

Il testo presenta delle ambivalenze che risentono della doppia anima di questo nuovo istituto. Si prevede infatti che possano accedere ai progetti di affidamento sia "minori che si trovino in accertate condizioni di disagio presso la propria famiglia o accolti in istituto", sia "minori privi di ambiente familiare"; si disciplina l'ipotesi di affidamento internazionale a scopo di adozione rivolto a minori stranieri dichiarati in stato di adottabilità che siano accolti da famiglie in possesso del decreto di idoneità all'adozione; si propone che le famiglie interessate siano preliminarmente valutate dal Tribunale per i Minorenni ai fini del riconoscimento della loro idoneità all'accoglienza; si dispone che gli affidamenti internazionali avvengano attraverso Enti autorizzati.

Se l'affidamento internazionale deve rappresentare una nuova forma di accoglienza nei confronti di minori stranieri che abbiano bisogno di un ambiente familiare idoneo a consentire di studiare e/o di raggiungere un livello professionale che faciliti l'inserimento nel mondo del lavoro; se l'affidamento internazionale è una forma di sussidiarietà fra Stati, realizzata attraverso lo spirito di accoglienza delle famiglie italiane, allora occorre rispettare queste finalità, separandole completamente dal percorso adottivo.

L'adozione internazionale è regolata dalla legge n. 476/98 e dalla Convenzione dell'Aia; sono queste le leggi da applicarsi e le procedure da rispettare in materia di adozione di minori stranieri. L'affidamento internazionale deve perseguire altri scopi: aiutare ragazzi di almeno 10/12 anni – e quindi non i bambini piccoli- a sviluppare, mediante progetti di istruzione e tirocini lavorativi, professionalità da mettere a frutto nel loro paese. Lo spirito animatore deve essere quello di contribuire, attraverso l'accoglienza dei suoi figli, alla promozione sociale e al benessere di un paese amico. L'affidamento internazionale come manifestazione di fratellanza universale che supera gli egoismi personali e nazionalistici, la famiglia come strumento per la realizzazione di progetti di cooperazione internazionale.

Per i ragazzi che partecipano al progetto dovranno essere previsti periodici rientri in patria, rapporti con le comunità di connazionali, rapporti con l'autorità religiosa di appartenenza. Una sorta di Erasmus, arricchito dal calore di una famiglia.

Una solidarietà rispettosa della nazionalità del minore e dei suoi legami di cittadinanza, cultura, tradizione, religione col paese in cui è nato. Una solidarietà vera verso i figli di un paese più povero e non un colonialismo mascherato.

La Magistratura minorile dovrebbe avere un ruolo residuale, intervenire solo ad eventuale tutela dei minori affidati, in caso di comportamento pregiudizievole da parte degli affidatari. La preparazione delle famiglie e la valutazione della idoneità all'accoglienza dovrebbe, come per l'affidamento nazionale, rientrare nelle competenze dei Servizi Locali proprio per sottolineare la differenza rispetto all'adozione.

Nell'adozione, infatti, la *ratio* dell'attribuzione del potere di valutazione al giudice sta nella rilevanza giuridica che la pronuncia di idoneità -esplicita per l'adozione internazionale, implicita per l'adozione nazionale -acquista quale presupposto essenziale per il costituirsi di uno *status*: quello di figlio legittimo della coppia. Costituzione di *status* diverso che nell'affidamento manca.

La disparità numerica fra domanda e offerta evidenziata riguardo all'affidamento familiare: 30.000 bambini fuori della casa genitoriale di cui solo 13/14.000 accolti in famiglia si inverte nel caso dell'**adozione** .

La media annuale degli adottabili italiani si mantiene costante nel tempo: 1.100/1.200 bambini vengono dichiarati adottabili ogni anno di cui circa 300/400 non riconosciuti; Le coppie che aspirano all'adozione nazionale sono mediamente oltre 12.000 all'anno. 9 coppie su dieci sono destinate a rinunciare.

Le cifre ufficiali dell'adozione internazionale sono meno penalizzanti: 3.000 bambini adottati nel 2005 a fronte di 12.000 coppie in attesa. C'è quindi un rapporto di 1 a 4 ma il dato preoccupante è che si riscontra una progressiva riduzione, quasi del 20%, dal 2004 in poi dei bambini stranieri adottati.

Questo divario fra il numero di bambini adottabili e famiglie aspiranti all'adozione ha in parte cause comuni e in parte a cause a seconda del tipo di adozione.

Una volta in Italia gli illegittimi erano tanti e tanti anche i bambini abbandonati negli istituti. Oggi la situazione è molto cambiata grazie ad un atteggiamento culturale non più stigmatizzante verso la ragazza madre, alla legge sulla maternità responsabile, ad una più diffusa educazione sessuale ma, soprattutto, grazie alle politiche sociali di sostegno alla genitorialità. Il diritto del minore a vivere nella propria famiglia è un diritto cui si prova a dare attuazione, ponendo in essere una serie di interventi economici, sociali, sanitari che consentono alla famiglia problematica di superare le proprie difficoltà o consentono al bambino di convivere con le difficoltà della famiglia, senza esserne travolto.

E' pur vero che talvolta si profondono energie e risorse per situazioni che sono al limite dell'abbandono morale e materiale ma è il rischio che si corre quando si fanno scelte prioritariamente finalizzate al mantenimento dell'unità familiare.

Pertanto, il numero dei minori adottabili è destinato a mantenersi nell'ambito degli attuali livelli. Va però considerato che, se 1.200 sono i dichiarati adottabili, non significa che tutti trovino accoglienza in famiglie adottive. In questo numero sono infatti ricompresi bambini portatori di handicap e bambini grandicelli. Per questi minori spesso non ci sono offerte di disponibilità. E' necessario certamente sensibilizzare maggiormente le famiglie che aspirano all'adozione verso i bisogni di questi bambini ma non si può prescindere dal dato di realtà costituito dal maggiore impegno che essi richiedono. Vanno quindi previste per le famiglie che danno la loro disponibilità alla loro adozione specifiche forme di sostegno fino alla maggiore età sia di carattere economico che in termini di servizi. L'art.6 della legge n.149/01 lo prevede come possibilità; io penso che debba diventare un obbligo.

La Regione Piemonte <sup>8</sup> ha legiferato in tal senso, su pressione dell'ANFAA, storica associazione di famiglie adottive ed affidatarie approvando criteri per l'assegnazione di contributi ai Soggetti gestori delle funzioni socioassistenziali per le attività delle Equipe adozioni e per la promozione dell'affidamento familiare, stabilendo la corresponsione di un contributo spese equiparato alla pensione minima INPS per l'adozione di minori sopra i 12 anni o con handicap accertato, sino alla maggiore età.

Se ripetiamo a noi stessi e agli altri che la genitorialità adottiva è diversa da quella biologica, se pensiamo e crediamo nella necessità di una giusta motivazione, di un'adeguata preparazione prima

---

<sup>8</sup> D.G.R. Regione Piemonte già cit.

e di un sostegno per il post l'adozione, non dobbiamo aver paura di richiedere per le adozioni difficili interventi di aiuto a lungo termine. Non si tratta di privilegiare le famiglie adottive; si tratta di consentire a bambini particolarmente sfortunati di essere accolti in una famiglia che va sostenuta nella sua scelta di generosità.

Non escludo che la scarsità di famiglie di accoglienza per bambini grandi e portatori di bisogni particolari costituisca inconsciamente un alibi per i Servizi e per la Magistratura per non dichiarare la loro adottabilità e che, quindi, nella realtà del nostro paese, gli stati di abbandono sano numericamente superiori a quelli formalmente dichiarati.

Indubbiamente la piena applicazione della legge 149/01, con l'introduzione delle garanzie del contraddittorio nella procedura di adottabilità, e quindi con la presenza del difensore del minore, potrebbe costituire una forma di controllo sull'operato dei Servizi e della Magistratura e rafforzare la tutela del minore senza famiglia.

Così come la istituenda Banca dati potrebbe consentire di reperire una famiglia per quei bambini che i singoli Tribunali per i Minorenni non riescono ad abbinare per mancanza di risorse locali.

Affermare, peraltro, di fronte alle difficoltà che le famiglie incontrano nel realizzare un'adozione nazionale, che il futuro dell'adozione è nell'**adozione internazionale**, allo stato, sembra una utopia.

Da incontri avuti come Presidente del Tribunale per i Minorenni di Torino con colleghi dell'**America del Sud** e con rappresentanti dei governi di alcuni paesi dell'**Est Europeo** ho avuto la sensazione che l'adozione internazionale sia una esperienza destinata a concludersi a breve termine non tanto perché all'estero non vi siano più minori in stato di abbandono ma perché un forte orgoglio nazionale porta politici, magistrati e operatori ad impegnarsi perché i problemi sociali dei minorenni siano affrontati e risolti in loco. In molti paesi, effettivamente c'è un generale miglioramento delle condizioni economico-sociali, con conseguenti politiche di aiuto alle famiglie, di controllo delle nascite, di sviluppo dell'adozione nazionale. Ma per altri paesi la chiusura delle adozioni internazionali è solo una questione di immagine perché non vogliono apparire come paesi *esportatori* di bambini. Lì si può comprendere essendo al disagio che ci coglie quando rivediamo alcune scene del film in cui Alberto Sordi va a contrattare l'acquisto di un bambino per conto di una coppia americana o quando pensiamo ai tanti bambini dati in adozione a coppie straniere negli anni '50 e '60.

Eppure sono veramente tanti i bambini abbandonati nel mondo, bambini che vivono in istituti, per le strade, persino nelle fogne. Pertanto è necessario sviluppare una rete di Accordi bilaterali che tengano conto della peculiarità della legislazione di ciascun paese ma che siano anche uno strumento per superare ipocrite resistenze a svelare la realtà di centinaia di migliaia di bambini bisognosi di una famiglia che li accolga.

Occorre aver rispetto per i paesi dell'EST che stanno superando le conseguenze di una gravissima crisi politica e che considerano il loro ingresso nell'Unione Europea come l'attestato della raggiunta pari dignità ma è necessario far comprendere a quei paesi che la loro scelta di chiudere le adozioni o di renderle estremamente difficoltose se li cancellerà dall'elenco dei paesi esportatori di bambini non li autorizzerà a presentarsi nel panorama internazionale come paesi garanti dei diritti dei bambini. Non è condannando i bambini al silenzio che quei paesi acquistano più voce perché il silenzio degli innocenti è più forte di un urlo.

Sarebbe certamente utile se venissero emanate delle direttive europee in tema di adozione come già avvenuto per l'abuso e il maltrattamento ma il risultato su cui puntare è la creazione di un terzo modello di adozione, a metà strada fra l'adozione nazionale e l'adozione internazionale, **l'adozione europea** che avrebbe la sua *ratio* nell'appartenenza tanto delle famiglie di accoglienza quanto dei bambini accolti all'Europa, un grande paese senza confini in cui le diverse identità si stemperano nelle radici comuni.

La comune cittadinanza europea potrebbe essere l'ulteriore elemento unificante, la chiave di volta per aprire la porta di quegli Stati che fanno prevalere l'orgoglio nazionale sul diritto dei bambini ad una famiglia. La legge sull'adozione europea dovrebbe stabilire il diritto del bambino cittadino

europeo in stato di abbandono a vivere nel proprio paese o in un paese europeo; dovrebbe essere creata una Autorità Centrale europea destinataria dei dossier dei minori nonadottati nel paese di origine da inoltrare ai potenziali paesi di accoglienza; dovrebbe essere creata una Banca Dati europea delle famiglie dichiarate idonee all'adozione sulla base di parametri comuni a tutti gli Stati aderenti all'Unione Europea.

Nei confronti dei **paesi africani**, prevalentemente a religione islamica, occorre affrontare il problema della Kafala, studiando come sia possibile riconoscere efficacia a questo istituto. La Kafala ha in comune con la nostra legislazione il comprovato stato di abbandono del minore; tuttavia non può essere riconosciuta come adozione legittimante in Italia perché la legge islamica vieta che possa costituirsi un rapporto di filiazione diverso da quello di sangue.

Si è ipotizzato di riconoscere efficacia alla Kafala come adozione in casi particolari ma se fosse la parola *adozione* a costituire il principale ostacolo si potrebbe istituire una forma di *affidavit* con gli effetti dell'adozione in casi particolari.

Più complessa, a mio parere, è la questione religiosa. Gli affidatari in Kafala devono garantire di educare il bambino nel rispetto della religione islamica. Il Governo italiano dovrebbe quindi sottoscrivere Accordi con i quali si impegna a pretendere, o quanto meno a vigilare sul rispetto da parte delle famiglie dell'obbligo assunto. Una tale ipotesi, oggi, sembra piuttosto irrealizzabile soprattutto per due motivi: i rapporti col mondo cattolico e la confusione fra islamismo e integralismo islamico,

Un'altra causa che vanifica l'attesa di molte coppie adottive è **l'età**: l'età dei coniugi e l'età dei bambini.

Con la legge n. 149/01, il legislatore ha stabilito che la differenza massima fra adottato ed adottante possa essere quella di 45 anni e non più quella di 40 anni ma ha anche consentito che uno dei due coniugi possa superare quella differenza per un massimo di dieci anni rispetto al bambino. La norma di equivoca formulazione ant da trovare attuazioni diverse a seconda dell'interpretazione datane dai vari Tribunali, era stata giustificata dal legislatore con la duplice considerazione che nell'attuale società la maternità è molto più tardiva rispetto ad un tempo e che un ampliamento dell'età, dando a molte più coppie la possibilità di adottare, facilitava le adozioni dei bambini più grandi, altrimenti destinati a rimanere negli istituti. La norma si è rivelata un boomerang: i 45enni *et ultra* si sono sentiti legittimati ad adottare i neonati. Ne sanno qualcosa gli Enti autorizzati ai quali corre l'onere di far comprendere alle coppie che nella maggior parte dei paesi stranieri a 45 anni si è già nonni. Il legislatore non ha compreso, o ha finto di non comprendere, che la disponibilità verso i bambini grandi non è un fatto di età ma un fatto culturale e che la cultura di un popolo non si crea ma si costruisce giorno dopo giorno attraverso una sensibilizzazione costante e coerente. La disponibilità all'accoglienza adottiva deve quindi subire una profonda trasformazione per essere soddisfatta.

In conseguenza della politica di controllo delle nascite anche nei paesi stranieri ci sono meno neonati abbandonati; in conseguenza della campagna culturale a favore dell'adozione nazionale, i bambini piccoli e sani vengono preferibilmente dati in adozione a coppie locali.

Gli adottabili stranieri oggi sono in maggioranza bambini di oltre quattro anni, spesso malati, portatori di un grave disagio connesso a lunghe istituzionalizzazioni o ad esperienze di vita traumatiche.

Una ricerca del SSI/CIR- Centre de reference pour les droits de l'enfant privé de famille - ha evidenziato come il Brasile accetti disponibilità all'accoglienza solo per bambini di età non inferiore a 4 anni o di più fratelli, la Lettonia solo per bambini di età superiore ai 6 anni, il Cile e il Perù per bambini di oltre 4 anni o portatori di handicap, le Fippine per bambini di oltre 5 anni o positivi all'HIV o portatori di handicap; come la Polonia consideri irrealizzabile l'offerta di disponibilità per bambini al di sotto dei 2 anni e in buona salute.

La coppia che vuole realizzare un'adozione internazionale deve essere quindi valutata non più in funzione di un bambino di 0-3 anni, che non c'è o difficilmente ci può essere, ma in relazione alla sua capacità di accogliere, educare ed amare un bambino grandicello con problemi fisici o psicologici. La coppia deve presentare un buon equilibrio fra le caratteristiche di stabilità e flessibilità; di flessibilità in particolare perché la flessibilità è indice di apertura verso la vita, verso ciò che è nuovo ed estraneo. Deve essere una coppia in grado di affrontare imprevisti e difficoltà di ogni genere nel paese straniero: viaggi lunghi, frustrazioni per l'impossibilità di comunicare direttamente con le persone a causa delle diversità linguistiche, ritardi, rinvii, ordini, contrordini, il sentirsi pedine su uno scacchiere le cui mosse avvengono con regole non conoscibili.

Gli operatori e i magistrati dovrebbero ricercare tutte queste qualità nella coppia e ricordare che non tutti sono capaci di farsi carico di bambini difficili e che è un grave errore ritenere che il desiderio di genitorialità che anima le coppie possa riconvertirsi automaticamente in idoneità all'accoglienza di quei bambini.

La fase di informazione e preparazione deve essere pertanto reale e non formale, attuata da personale a sua volta informato e formato. La realtà dell'adozione internazionale oggi non è più quella di venticinque anni fa e le coppie devono saperlo, altrimenti non possono farsi una ragione delle proposte di abbinamento che provengono dagli Enti e che sono così diverse dalle loro aspettative né del perché i tempi di attesa siano così lunghi.

Tempi lunghi che sono anche strettamente legati alle caratteristiche degli **Enti Autorizzati**.

La CAI- Commissione per le Adozioni Internazionali avrebbe dovuto concedere l'autorizzazione agli Enti in possesso di determinati requisiti e vigilare sul loro operato, revocando l'autorizzazione in caso di inadempienze, insufficienze o violazioni. La proliferazione senza senso degli Enti (oggi 70), la possibilità degli stessi di operare su tutto il territorio nazionale, la penuria di risorse umane e finanziarie della CAI e la conseguente impossibilità di una seria vigilanza, hanno di fatto vanificato quella che, a mio avviso, avrebbe dovuto essere la vera funzione degli Enti: avere in Italia personale qualificato in modo da proporre abbinamenti corrispondenti alle reali capacità dei coniugi; avere all'estero una rappresentanza altrettanto qualificata e contrattualmente forte in modo da mettere in luce la preparazione, la motivazione, la idoneità delle coppie italiane. Oggi, invece, a fronte di enti francesi, inglesi, americani ricchi, organizzati, potenti, i nostri Enti, in maggioranza piccoli, con poche risorse, disorganizzati costringono le coppie a tempi di attesa lunghissimi, non hanno alcuna autorevolezza nei confronti dell'autorità straniera, sono assolutamente succubi della decisione di quei paesi da cui vengono giustamente vissuti non come "un soggetto sociale presente con delle attività che vanno oltre l'adozione"<sup>9</sup> ma come un estraneo interessato solo a portare via dei bambini.

Negli incontri preparatori a questa conferenza si è parlato di "resettare" gli attuali Enti, di dettare regole nuove, di pretendere nuovi requisiti, di rendere più visibile la loro attività, di dare più informazioni alle famiglie.

Il Governo ha approvato il 7.12.06 un **nuovo Regolamento** che modifica la composizione e i compiti della CAI. I punti più qualificanti del Regolamento sono: il potere della Commissione di stabilire i criteri in base ai quali concedere l'autorizzazione agli Enti;

il potere di favorire la fusione degli Enti;

il rafforzamento del potere di vigilanza;

la presenza all'interno della Commissione dell'Associazionismo familiare.

L'esigenza di una maggiore **vigilanza** è molto sentita da parte di quegli Enti che operano con onestà, serietà e nel pieno rispetto delle regole. E' notorio che, pur avendo la CAI, dopo uno studio analitico, definito nel dettaglio i costi della procedura adottiva, questi presso alcuni Enti lievitino inspiegabilmente e talvolta sono moltiplicati in relazione al numero dei bambini. E' notorio che le

---

<sup>9</sup> P.Pazè *L'identità degli Enti che svolgono ratiche di adozioni di minori stranieri* Minori Giustizia 1/01

famiglie sono esposte , nel paese straniero, ad una serie di spese supplementari , d cui non amano parlare ma che hanno nel referente dell'Ente, spesso, il principale regista.

Da alcuni Enti-l'AiBi ad esempio- si suggerisce che il potere di vigilanza venga decentrato ed effettuato da Organi Istituzionali Regionali, nell'ambito di una riorganizzazione degli Enti che prevede la loro fusione-regionalizzazione che consentirebbe anche una stretta collaborazione fra Regione , Enti Autorizzati, Servizi Locali .

Dai colloqui che le coppie hanno in Tribunale , al ritorno dal paese straniero, emerge come costante lo scarso coinvolgimento delle Ambasciate e dei Consolati ; si sentono poco supportate dalle nostre rappresentanze all'Estero rispetto alle difficoltà che incontrano durante il loro soggiorno e nel rapporto con le autorità giudiziarie e amministrative. L'accusa di disinteresse è condivisa dagli Enti Autorizzati e dalle Associazioni di famiglie adottive che denunciano come il Ministero degli Affari Esteri poco si occupi di adozione. L'apertura di canali diplomatici per la sottoscrizione di accordi bilaterali non può prescindere dall'intervento del Ministro degli Esteri che quindi deve diventare un interlocutore della CAI e recepirne le richieste, i suggerimenti , le proposte. La riforma del Regolamento che attribuisce la Presidenza della Commissione al Ministro delle Politiche per la Famiglia è una garanzia per il superamento della naturale subalternità che ha contraddistinto la Commissione rispetto ai Ministeri. Oggi vi è invece una formale e sostanziale parità fra i vertici e quindi una maggiore capacità di dialogo e di progettazione.

Un maggior dialogo dovrebbe esistere anche fra le Autorità Centrali per instaurare delle buone prassi.

Accade infatti che in alcuni paesi , fra l'abbinamento e la pronuncia del provvedimento di adozione trascorra un tempo così lungo da costringere la coppia adottiva a tornare in Italia , lasciando il figlio- perché ormai lo vive come tale- in istituto. Al dolore della famiglia si accompagna, fatto ben più grave, il trauma del bambino che vive questa separazione come un nuovo abbandono , spesso totale per la impossibilità di comunicare direttamente con lui, perché non se ne conosce la lingua.

Dai paesi stranieri questi incomprensibili intervalli di tempo vengono attribuiti alla complessità della procedura. Conosco i tempi della giustizia e quanto spesso tengano in poco conto le persone ma mi chiedo se non si possano instaurare delle buone prassi o se non si debba pensare ad una nuova Convenzione dell'Aia in cui, fra l'altro, si determini un tempo massimo per la definizione delle pratiche di adozione. E' peraltro evidente che una norma di tal genere impone che il referente all'estero degli Enti Autorizzati abbia una perfetta conoscenza delle leggi del paese e sia informato sulla prevalente interpretazione giurisprudenziale in materia di adozione; l'ulteriore conseguenza è che gli Enti autorizzati non potranno essere accreditati in molti paesi, dotati di legislazioni molto diverse l'uno dall'altro se dovranno essere efficienti e tempestivi nella produzione della documentazione richiesta. Ma se si vogliono ricondurre i tempi dell'adozione internazionale entro limiti accettabili, sono gli Enti autorizzati a doversi modificare giacché i tempi per la concessione dell'idoneità sono già fin troppo brevi.

La famiglia dopo anni di attesa, complicazioni burocratiche , lunghi e stressanti soggiorni nel paese straniero, una volta tornata in Italia col bambino, aspira comprensibilmente ad una normalità di vita e a ritrovare la sua intimità, ma è anche vero che l'adozione comincia solo in quel momento.

La solitudine in cui la famiglia può scegliere di essere lasciata è una conseguenza della norma che ha giustamente riconosciuto al provvedimento straniero di adozione piena efficacia e non alore solo di affidamento preadottivo; tuttavia dalla eliminazione dal nostro ordinamento di un *monstrum* giuridico qual'era la norma sul declassamento della sentenza di adozione ne fanno le spese le famiglie e i bambini adottati.

La necessità di disciplinare forme di sostegno **post-adozione** è sentita tanto dai Servizi e dagli Enti quanto dai Magistrati, tutti consapevoli che va recuperato il rapporto con i Servizi avviato anni prima. Quel rapporto, quando l'adozione si è realizzata, va ripreso e sviluppato in funzione di aiuto ai due soggetti- la coppia e il bambino- per farli diventare famiglia, stimolando la conoscenza

reciproca , aiutandoli a vedere oltre l'apparenza, insegnando ad accettare le diversità , spianando le tensioni, avvicinando chi si allontana, infondendo sicurezza, restituendo fiducia.

Stabilire *ex lege* l'obbligo per i genitori di farsi seguire dai Servizi potrebbe presentare aspetti di incostituzionalità in quanto creerebbe una disuguaglianza fra genitori di figlio legittimo, tal essendo i genitori adottivi dopo la trascrizione della sentenza straniera; forse sarebbe meglio prevedere un diritto del minore adottato ad essere seguito almeno per un anno dai Servizi assimilabile alla disciplina dell'obbligo scolastico. Il riconoscimento del diritto al sostegno post adozione in capo al bambino obbliga tanto i genitori quanto i Servizi a creare le condizioni perché quel diritto egli possa esercitarlo, pena l'intervento della Magistratura minorile.

E' peraltro verosimile che un buon lavoro condotto nella fase della informazione e della conoscenza sfoci in una spontanea richiesta di sostegno da parte della coppia ma occorre legiferare proprio per chi il sostegno non lo chiede e spesso ne ha più bisogno.

Infine è sufficiente partire dalla constatazione che sono tanti i paesi di provenienza dei bambini che richiedono **periodici aggiornamenti** , alcuni fino al 18mo anno di età, e che sovente c'è un palleggiamento fra operatori dei Servizi ed Enti autorizzati sull'individuazione di chi sia tenuto a relazionare, per rendersi conto che vanno istituiti Servizi che accompagnino la famiglia nel primo anno del post adozione e rimangano un riferimento nel tempo.

Si potrebbe far tesoro delle buone prassi sperimentate in alcune regioni di Italia dove già la fase di informazione e preparazione è gestita da operatori di territorio ed operatori degli Enti, oppure ispirarsi a quanto realizzato in altri paesi.

La rete Child on Europe ha svolto una interessante indagine per conoscere le prassi seguite in alcuni paesi di accoglienza.

Nei paesi del Nord Europa, si è fatto ricorso alla figura di un consulente per l'adozione, un tutor di accompagnamento della famiglia adottiva individuato fra coloro che l'hanno conosciuta sin dal momento in cui ha presentato la sua offerta di disponibilità.

In Francia, sono stati creati i Centri per l'adozione, centri specializzati gestiti da équipes che offrono aiuto a famiglie singole o a gruppi di famiglie. Ogni équipe è costituita da cinque professionisti con competenze in materia di adozione, abbandono, problemi dell'attaccamento.

In molti paesi sono istituiti gruppi di autoaiuto diversificati: gruppi di genitori che hanno adottato bambini abusati, gruppi di genitori adottivi con figli adolescenti, gruppi di genitori di bambini adottivi con problemi di apprendimento ecc. I gruppi sono diretti da consulenti esterni.

In Olanda, è stata creata una Fondazione per il sostegno post adottivo che stipula protocolli medici e compie interventi specifici per genitori di bambini in età scolare, adolescenti ecc. Si sta anche sperimentando l'organizzazione di triad -groups costituiti da genitori biologici, genitori adottivi e ragazzi adottati.

Questi Servizi vengono attivati generalmente su richiesta della famiglia ma sono attivati d'ufficio in Francia, Regno Unito, Lussemburgo, Finlandia, Polonia, Grecia, Cipro.

Dalle cose fin qui dette emerge che **la legge n.149/01 va riformata** prevedendo il sostegno post adozione obbligatorio. Ma sono tanti gli aspetti di criticità della legge che vanno modificati.

Si coglie la necessità che venga dal legislatore precisato quale sia il potere delle Procure per i Minorenni in relazione all'art. 9 che ha sollevato contrasti interpretativi per cui alcune Procure, applicando una interpretazione logico finalistica ritengono, essendo le ispezioni finalizzate a verificare se non esistano casi di minori in stato di abbandono non denunciati dai Servizi, di dover esercitare il ruolo di vigilanza anche sulle comunità, oggi case-famiglia, mentre altri Uffici di Procura ritengono di avere esaurito tale compito con la chiusura degli istituti, basandosi sul principio che se il legislatore avesse inteso estendere il potere di ispezione anche alle comunità lo avrebbe esplicitato, in base al principio secondo cui *ubi lex voluit dixit*.

Un ulteriore intervento del legislatore è sollecitato ai fini di prevedere espressamente l'abolizione del visto di esecutività del Giudice Tutelare negli affidamenti consensuali, considerato una formalità priva di qualsiasi rilevanza , e di disporre invece l'obbligo che l'eventuale necessità di proroga venga tempestivamente e direttamente segnalata dai Servizi al P.M.M, anche quando si

tarti di collocamento in comunità per garantire il controllo sull'operato dei Servizi da parte della Magistratura , al di là dello spazio di intervento in cui la P.A. agisce discrezionalmente. E' scontato che interesse di tutti bambini adottati è avere accanto a sé, nei primi mesi, almeno uno dei genitori e non essere affidato a terze persone; quindi andrebbe riconosciuto il diritto al congedo obbligatorio e facoltativo anche a chi adotta bambini oltre i tre anni di età. Pur ammettendo infatti che il bambino della fascia 0-3 anni ha particolari bisogni, va ricordato, quando si parla di adottivi, che spesso non hanno avuto un ammaternamento e che le loro carenze primarie non sono dissimili da quelle di un bambino molto piccolo. Non è tanto il bisogno di cure materiali a rendere fondamentale la presenza del genitore accanto a loro quanto il bisogno di appartenere finalmente a qualcuno , bisogno che si soddisfa con l'assistenza morale, con una vicinanza fisica rassicurante che lo introduca gradualmente in un mondo a lui estraneo e che deve imparare a conoscere e con cui deve imparare a relazionarsi.

Si palesa l'opportunità di introdurre formalmente nel nostro ordinamento l'istituto dell'**affidamento a rischio giuridico**, essendo stata constatata nel corso degli anni come costituisca una buona prassi meritevole di un riconoscimento giuridico.

Le procedure di adottabilità, spesso troppo lunghe rispetto ai tempi dei bambini, impongono al magistrato di operare una scelta della collocazione da dare al minore quando non ne è ancora chiaro l'esito; è peraltro diritto del bambino avere la garanzia di una continuità affettiva per il caso che egli diventi definitivamente adottabile. Sulla sfondo di questa duplice condizione di precarietà , incerto l'esito del processo , non definito lo status del bambino, è nata la prassi del c.d. affidamento a rischio giuridico, basato su accordi fra il T.M. e gli Enti Locali per cui a famiglia che accoglie il minore in affidamento è scelta dal Tribunale fra le famiglie aventi i requisiti per la sua eventuale adozione disponibile ed idonea a vivere una situazione di rischio connesso all'alea processuale. Si evitano così quegli sradicamenti gravemente traumatici del bambino dalla famiglia che lo ha in affidamento e che è stata scelta dai Servizi, per trasferirlo nella famiglia adottiva scelta dal Tribunale.

Conseguenza di una previsione normativa che riconosca e disciplini l'istituto dell'affidamento a rischio giuridico è l'anticipazione dell'obbligo di segretezza delle generalità degli adottanti al momento in cui si perfeziona l'affidamento a rischio e, quindi, una modifica del terzo comma dell'art. 73.

L'esigenza di segretezza, peraltro, deve essere sempre in funzione del preminente interesse del minore. Pertanto, a fronte di adozioni di bambini grandi , di procedure particolarmente complesse per la difficoltà di raggiungere la prova della assoluta, permanente idoneità dei genitori, a fronte di quelle situazioni *grigie*, occorre ampliare l'adozione non legittimante di cui all'art.44 lett.d), prevedere la possibilità di autorizzare il mantenimento delle relazioni con alcuni familiari di origine, anche in presenza di adozione legittimante, prevedere la convertibilità dell'adozione casi particolari in adozione legittimante, in presenza di determinati presupposti.

Tutto questo per rispettare quanto di positivo vi sia o vi sia stato nella vita di un bambino il cui preminente interesse è comunque quello di proseguirla con una famiglia diversa da quella di origine. Forse, occorre passare – come sostiene Chistolini<sup>10</sup>, quando si parla di adozione, da una logica sostitutiva ad una logica sommativa dove i genitori adottivi si aggiungono alla storia del bambino in una prospettiva di continuità nella discontinuità.

Lo scenario che si prospetta è quindi quello di un'accoglienza variegata, generosa, aperta non possessiva, con una funzione sociale alta. Un'accoglienza da parte di una famiglia responsabile e solidale . Un'accoglienza definita nel Messaggio dei Vescovi nella XXVII giornata per la vita ( 6.2.05) “una grande opportunità che le famiglie hanno di dilatare la loro fecondità e di vivere una fecondità coraggiosa che fa sperimentare che vi è più gioia nel dare che nel ricevere” .

---

<sup>10</sup> M. Chistolini *Le informazioni nell'adozione: quale significato nella crescita del bambino* Minori Giustizia n.3/03

A questo bellissimo messaggio fanno eco le parole di Vittorio Foa<sup>11</sup>, un laico, “Se io dovessi dire a cosa serve la politica , direi che deve servire ad aiutare gli altri a vivere perché è bellissimo vivere. La solidarietà è una forma di investimento nel tempo, un dare e un ricevere nel tempo e nello spazio. Dal mondo si può ricevere molto ma si riceve solo se si è dato”.

Un invito ad essere solidali già raccolto dalle 220.000 Associazioni di volontariato e dai 4.000.000 di italiani, laici e cattolici che praticano in Italia l'accoglienza in tutte le sue forme ; un invito che ci auguriamo questa Conferenza contribuisca ulteriormente a diffondere.

Giulia De Marco

---

<sup>11</sup> P.Molinatto *Intervista a V. Foa* Animazione sociale n. 8/1997