

# Commissione Bicamerale Infanzia e Adolescenza

## Affidamento, accoglienza dei minori in strutture, soggiorni solidaristici e cooperazione internazionale: proposte a confronto

appunti del dott Garau, Presidente Ordine Psicologi della Sardegna

### Disegni e proposte di legge in tema di adozione e affido

In Parlamento sono stati presentati diversi disegni e proposte di legge sulla adozione e l'affidamento e quindi di modifica della Legge 4 maggio 1983 n.184 già modificata dalla Legge 31 dicembre 1998 n.476 e dalla Legge 2 marzo 2001 n.149, nonché altre proposte di carattere più generale che investono comunque la materia adozione e affidamento. In tema di modifica della Legge 184/83 e altro sono stati presentati ben 17 ddl che vi elenco e il cui contenuto nel dettaglio può essere facilmente scaricato dal sito del Senato e della Camera.

I ddl sono:

*C.2621 presentato dall'On. Luana Zanella (Verdi)*

Modifica all'art.4 della Legge 184/83

*C.2433 presentato dall'On. Francesco Maria Amoroso e altri (AN)*

Modifica all'art.4 della Legge 184/83

*C.2278 presentato dall'On. Francesco Proietti Cosimi e altri (AN)*

Modifica all'art.4 della Legge 184/83

*C.2296 presentato dall'On. Francesco Proietti Cosimi e altri (AN)*

Modifica all'art.4 della Legge 184/83

*C.2219 presentato dall'On. Aleandro Longhi e altri (Ulivo)*

Modifica all'art.4 della Legge 184/83

*S.1225 presentato dal Sen. Giovanni Russo Spena e altri (RC-SE)*

Norme in materia di unione registrata, di unione civile, di convivenza di fatto, di adozione e di uguaglianza giuridica tra i coniugi

*S.1007 presentato dal Sen. Maria Burani Procaccini (FI)*

Modifica all'art.4 della Legge 184/83

*C.1796 presentato dall'On. Laura Froner e altri (Ulivo)*

Modifica all'art.4 della Legge 184/83

*C.1562 presentato dall'On. Titti De Simone e altri (RC-SE)*

Norme in materia di unione registrata, di unione civile, di convivenza di fatto, di adozione e di uguaglianza giuridica tra i coniugi

*C.1491 presentato dall'On. Katia Belillo e altri (Com. It.)*

Modifica all'art.4 della Legge 184/83

*C.1312 presentato dall'On. Graziella Mascia e altri (RC-SE)*

Istituzione di un fondo destinato a parziale rimborso delle spese sostenute dalle coppie per l'espletamento della procedura di adozione internazionale

*C.911 presentato dall'On. Stefania Prestigiacomo e altri (FI)*

Modifica all'art.4 della Legge 184/83

*S.276 presentato dal Sen. Roberto Manzione (Ulivo)*

Modifica all'art.4 della Legge 184/83

*S.190 presentato dal Sen. Maria Burani Procaccini (FI)*

Introduzione dell'istituto dell'affidamento familiare internazionale e disposizioni in materia di organizzazione e funzioni della Commissione per le adozioni internazionali

*S.56 presentato dal Sen. Luigi Malarba (RC-SE)*

Istituzione di un fondo destinato a parziale rimborso delle spese sostenute dalle coppie per l'espleta-

mento della procedura di adozione internazionale  
C.237 presentato dall'On. Luana Zanella (Misto, Verdi)

Modifica all'art.4 della Legge 184/83

S.62 presentato dal Sen. Luigi Malarba (RC-SE)

Norme in materia di unione registrata, di unione civile, di convivenza di fatto, di adozione e di uguaglianza giuridica tra i coniugi

## Disegni e proposte di legge in tema di cooperazione internazionale

In tema di cooperazione internazionale sono state presentate invece 4 disegni e proposte di legge.

*S. 1537 presentato dal Governo Prodi*

Delega per la riforma della disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo

*C.2505 presentato dall'On. Sabina Siniscalchi e altri (RC-SE)*

Disciplina della cooperazione allo sviluppo e delle politiche di solidarietà internazionale e istituzione dell'Agenzia per la cooperazione allo sviluppo

*S.1398 presentato dal Sen. Francesco Martone e altri (RC-SE)*

Riorganizzazione della cooperazione allo sviluppo e delle politiche di solidarietà internazionale

*C.88 presentato dall'On. Luca Volonté (UDC)*

Riforma della disciplina della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo

## Una prima analisi delle proposte

E' evidente che non tutte queste proposte avranno modo di diventare leggi per una serie di motivi che è inutile che vi espliciti perché li conoscete molto bene. Alcune modifiche alla legge 184/83 sono comunque possibili perché sembrano trovare punti di contatto e di accordo tra le diverse forze politiche e perché trovano il consenso di diverse associazioni che sembrano essere molto ascoltate a livello politico (molto più comunque di quanto lo siano i professionisti del settore). Poiché queste modifiche potrebbero riguardare gli

psicologi dei servizi sanitari, sociali e socio sanitari, nonché gli psicologi che operano come giudici onorari presso i tribunali e in particolare il Tribunale per i Minorenni, credo valga la pena di cominciare ad abbozzare una prima analisi delle proposte di legge soprattutto per chiarire e decodificare la "filosofia" che ne sta alla base. Tutto ciò col fine ultimo di far arrivare alla Commissione il punto di vista degli psicologi sull'argomento.

### Andiamo per argomenti

- Facilitazione dell'iter adottivo accorciando i tempi oggi necessari alla realizzazione del progetto adottivo semplificando gli aspetti burocratici e sanzionando i ritardi degli enti autorizzati all'adozione internazionale (C.2433, C.2296, C.911).
  - Delega al servizio sociale comunale l'onere di ricevere le domande di idoneità all'adozione sia nazionale che internazionale, di svolgere le indagini necessarie e di emanare un provvedimento di idoneità che verrebbe poi trasmesso al Tribunale per i Minorenni che entro trenta giorni dal ricevimento dell'atto dovrebbe, in camera di consiglio, dare o no seguito a quanto stabilito dal servizio sociale (C.2278, C.2296).
  - Estensione della possibilità della adozione e dell'affido: 1) alle persone non coniugate e non conviventi (che oggi possono adottare in circostanze eccezionali) (C.2219, C.1491, S.276, C.237); 2) alle unioni registrate e alle unioni civili (anche omosessuali) (C.1225, C.1562, S.62);
  - Inserimento nelle norme del concetto di "adozione aperta" a favore di minori in stato di semiabbandono permanente. (S.1007).
  - Inserimento nelle norme del concetto di "affidamento familiare internazionale". (C.1796, C.911, S.190).
- Come vedete i temi sono molteplici, alcuni rimandano ad annose questioni altri inseriscono questioni in qualche modo nuove, per lo meno nella formulazione, vedi adozione aperta e affido internazionale. Ragionevolmente le proposte che mirano all'allargamento dell'adozione ai singoli o alle coppie omosessuali hanno scarsissima probabilità di essere prese in considera-

zione (DICO docet!). Analogamente poca probabilità di essere accolte sono quelle proposte che vanno nella direzione di affidare al servizio sociale comunale alcune delle competenze che oggi sono del Tribunale per i Minorenni. Le proposte che vanno nella direzione di uno snellimento delle procedure burocratiche non possono, credo, che trovarci d'accordo purché venga salvaguardato il principio di una corretta informazione, formazione e valutazione delle coppie aspiranti adottive, tema totalmente assente dal dibattito del seminario e dai diversi ddl ma sul quale noi psicologi dovremo impegnarci a proporre delle considerazioni. Una attenta riflessione merita a mio giudizio il discorso della adozione aperta, dell'affidamento alle associazioni, dell'affidamento professionale e dell'affidamento internazionale.

## I nuovi istituti giuridici che si prefigurano

### Adozione aperta

Con questo termine si intendono quelle forme di adozione che non prevedono la totale interruzione dei rapporti del minore adottato con la propria famiglia d'origine o con parti di questa. L'adozione aperta si realizzerebbe a favore di minori in stato di semiabbandono permanente, intendendo con semiabbandono permanente quelle condizioni per le quali non sussistono i termini per una dichiarazione di decadenza della potestà genitoriale per genitori che pur gravemente carenti nell'accudimento dei figli continuano a costituire per questi un importante riferimento affettivo. Genitori naturali e figli continuerebbero ad avere rapporti regolamentati. La normativa vigente in realtà prevede già questa possibilità all'articolo 44 della legge 184/83 e successive modificazioni, i propugnatori di questo istituto si vorrebbe estendere questa possibilità. Particolare risalto assume, in quest'ottica, l'iniziativa del Tribunale per i Minorenni di Bari, presieduto da Franco Occhiogrosso, di istituire nell'ambito della cancelleria uno specifico servizio relativo a quella che viene definita "adozione mite".

### Affidamento alle associazioni

L'istituto dell'affidamento alle associazioni familiari è stato introdotto dalla legge 149/01 (modifica della legge 184/83) che all'articolo 5 prevede la possibilità che il servizio sociale, nell'attuazione dell'affidamento familiare, possa "avvalersi dell'opera delle associazioni familiari eventualmente indicate dagli affidatari. Lo stesso Piano di interventi per rendere possibile la chiusura degli istituti per i minori entro il 2006 prevede "tra le varie forme innovative di accoglienza, l'affido alle associazioni familiari per il collocamento in una famiglia affidataria". Alcune associazioni (per esempio la Papa Giovanni XXIII) propongono una evoluzione dell'istituto dell'affidamento alle associazioni (con modifica della normativa esistente) limitandolo peraltro ai soli affidamenti giudiziari. Il Tribunale per i Minorenni, disponendo l'affido, darebbe al comune, quale soggetto pubblico, l'onere economico stabilendo di volta in volta o il collocamento del minore nella famiglia affidataria tramite lo stesso ente comunale (come avviene già oggi) o il collocamento del minore nella famiglia affidataria tramite un'associazione familiare che assumerebbe quindi la responsabilità dell'inserimento del minore nella famiglia e il sostegno educativo alla stessa tenendo i rapporti con il Tribunale per i Minorenni e il servizio sociale comunale. L'istituto dell'affidamento alle associazioni verrebbe escluso in caso di affidamento consensuale per evitare rischi di "vendite" di bambini mascherate da affidamenti.

### Affidamento professionale

L'affidamento professionale o affidamento alle famiglie professionali è una esperienza che si sta realizzando in alcune realtà (per esempio la provincia di Milano) che prevede una integrazione tra ente pubblico e privato sociale accreditato con livelli predefiniti di corresponsabilità e coordinamento rispetto alle diverse funzioni svolte dai diversi soggetti. L'affidamento professionale si colloca collateralmente e non in forma sostitutiva rispetto alle altre modalità di affidamento esistenti. Il progetto dovrebbe garantire un in-

intervento a protezione del minore che sarebbe affidato a famiglie formate allo scopo, intervento realizzato dal comune in attuazione di un decreto del Tribunale per i Minorenni. Fermo restando l'impegno di tutto il nucleo familiare affidatario, uno dei due coniugi, che viene definito come *referente professionale* della famiglia, si rende disponibile per un percorso formativo specifico. Successivamente il *referente professionale* stipulato un contratto di co.co.pro. con uno dei soggetti privati accreditati che stanno all'interno del progetto che prevede la disponibilità ad incontri periodici con i servizi e l'accettazione di un monitoraggio per tutto il periodo di affidamento. L'abbinamento del minore alla famiglia viene fatto di concerto tra servizio pubblico e privato accreditato (in alcune esperienze con la supervisione di uno psicoterapeuta esterno). La famiglia affidataria viene affiancata da un tutor che svolge la funzione di supporto al *referente* e di mediazione nel lavoro di rete tra i soggetti coinvolti nel progetto.

### Affidamento internazionale

Con questo termine si intende un progetto di carattere sanitario, educativo o formativo a favore di minori stranieri in età scolare, progetto temporalmente definito e non superiore ai due anni, salvo i casi di minori in stato di adottabilità.

## Proposte delle associazioni

Nel materiale (purtroppo tutto cartaceo) allegato ai lavori del seminario trovavano posto anche le proposte di diverse associazioni le quali hanno avuto modo di intervenire anche a lungo per esplicitare le loro richieste e osservazioni. Cercherò di riportarle sinteticamente sia per la presenza di aspetti che professionalmente ci riguardano sia per l'evidente attento ascolto che queste associazioni hanno da parte dei diversi gruppi politici in seno alla Commissione Bicamerale. Al di là delle affermazioni di principio generale sul diritto dei minori di avere una famiglia, biologica, adottiva o affidataria, le proposte convergevano in diversi punti ma divergevano

profondamente in altri. L'**Anfaa** (Associazione nazionale Famiglie Adottive e Affidatarie) propone la realizzazione di un piano straordinario per il diritto di ogni minore alla famiglia e per il superamento del ricovero in istituto<sup>3</sup>, nonché la definizione dei LIVEAS (livelli essenziali di assistenza sociale) analoghi ai conosciuti LEA sanitari. Inoltre le proposte vanno nella direzione di dare piena attuazione al diritto per le famiglie adottive e affidatarie di usufruire dei congedi parentali obbligatori e facoltativi e nella direzione di snellire il procedimento di accertamento dello stato di adottabilità di un minore. La stessa associazione, pur concordando con altre sulla necessità di un rilancio degli affidamenti, ritiene che la attuale normativa sia sufficiente a garantire una buona gestione degli affidamenti senza necessità di interventi di modifica alla legge vigente. Assolutamente contraria è la posizione della associazione nei confronti di nuovi istituti giuridici proposti quali:

- L'affidamento alle associazioni familiari
- L'attribuzione di compiti gestionali in materia di affidamento a associazioni, cooperative ed Enti Pubblici (vedi Ipab)
- L'affido professionale
- L'adozione "mite"

Il **Coordinamento Nazionale "Amici dell'adozione"** appare fortemente critico rispetto alla normativa vigente e alla sua applicazione sia in tema di adozione sia in tema di affido. In tema di adozione l'associazione chiede:

- che sia riconosciuto il diritto di ogni famiglia ad avere un figlio adottivo (ribaltando in qualche modo

<sup>3</sup> Ricordo che la normativa prevedeva la chiusura degli istituti al 31 dicembre 2006. La norma è stata applicata almeno su un piano formale, gli istituti ancora aperti sono pochissimi e i minori ancora residenti in esso sono dell'ordine delle 500 unità a fronte dei 30000 presenti prima della legge. Il problema è che molti istituti, soprattutto di grosse dimensioni, si sarebbero riciclati riuscendo a concentrare nello stesso edificio che ospitava il vecchio istituto anche dieci o più comunità familiari, con una trasformazione solo formale che non rispetterebbe lo spirito della legge.

la filosofia di base della attuale legge che prevede invece il diritto di ogni bambino ad avere una famiglia);

- che sia possibile effettuare l'adozione aperta per molti dei minori oggi presenti nelle diverse tipologie di strutture;
- che sia istituita l'anagrafe dei minori in stato di abbandono e delle famiglie aspiranti adottive;
- che vengano rispettati i tempi previsti dalla normativa vigente per i tempi di istruttoria dei servizi sulle famiglie che hanno richiesto l'adozione (i sei mesi previsti diventano in taluni luoghi anche due anni) anche incrementando la presenza di psicologi e assistenti sociali nei servizi (che peraltro poche righe dopo vengono definiti letteralmente "torturatori delle famiglie");
- che venga istituito un coordinamento di tutti i ministeri competenti in materia di adozione (Famiglia, Solidarietà Sociale, Giustizia, Esteri);
- che venga profondamente innovata la Commissione per le Adozioni Internazionali rafforzandone i compiti (soprattutto in termini di informazione agli aspiranti genitori) e i poteri (soprattutto nei confronti degli enti autorizzati per l'adozione internazionale);
- che gli enti abbiano l'obbligo di mandato scritto contenenti informazioni e tempi e che sia possibile alle famiglie revocare il mandato all'ente dopo due anni;
- che vengano chiusi gli enti che per due anni non fanno adozioni e che siano sanzionati gli enti che non rispettano il contratto stipulato con le famiglie;
- che non si dia luogo alla regionalizzazione degli enti;
- che non esistano più decreti di idoneità con limitazioni e che i decreti siano validi per più adozioni e in tempi diversi;
- che siano messe in atto una serie di misure per favorire i percorsi adottivi (gratuità dell'adozione, totale deducibilità delle spese, analisi e visite

mediche gratuite, esenzione dal bollo per i documenti, congedi parentali, permessi e congedi per malattia del bambino adottato di età superiore ai tre anni, riposi e permessi entro il primo anno di adozione del bambino;

- che sia potenziata l'assistenza dei servizi nel periodo post adottivo.

In tema di affidamento la stessa associazione sostiene le proposte che mirano ad una nuova legge che preveda l'affido internazionale.

L'Associazione **Genitori si diventa** pur non proponendo modifiche alla normativa vigente propone alcune riflessioni e proposte sia in tema di adozione nazionale sia di adozione internazionale.

In tema di adozione nazionale si punta ad una maggiore informazione, formazione e sostegno alle coppie e famiglie aspiranti adottive e alle famiglie che hanno realizzato l'adozione in maniera più omogenea su tutto il territorio nazionale. In tema di adozione internazionale, ribadendo quanto chiesto per l'informazione, la formazione e il sostegno alle famiglie, l'associazione chiede che non vengano effettuate adozioni in quei paesi che non condividano il nostro sistema di tutela dei minori.

L'Associazione **Amici dei bambini** chiede:

- l'equiparazione della genitorialità adottiva con la genitorialità biologica (gratuità dell'adozione, omogeneità dei diritti in materia di congedi parentali).
- la realizzazione concreta della difesa e della rappresentanza dei minori nei procedimenti civili attraverso l'introduzione della difesa d'ufficio e la garanzia del gratuito patrocinio per i minori.
- il riconoscimento giuridico dell'istituto della "kafala" marocchina (istituto giuridico che prevede l'affidamento illimitato di un minore ad una persona che si impegna a prendersi cura del minore stesso senza che si instauri con lui alcun legame giuridico di filiazione).

L'Associazione **La Gabbianella e altri animali** spende invece il proprio intervento a favore di una picco-



la ma significativa modifica all'articolo 4 della legge 149/01 che tende a privilegiare (salvo casi particolari) la continuità di rapporto tra un minore e una famiglia quando il minore stesso venga dichiarato adottabile mentre si trova in affidamento alla famiglia.

L'Associazione **Papa Giovanni XXIII** sostiene uno sviluppo della cultura e della pratica dell'affidamento in generale e si fa portatrice dell'istituto dell'affidamento alle associazioni familiari. Inoltre sostiene anch'essa sostiene la necessità di garantire una continuità di rapporto tra un minore e una famiglia quando il minore stesso venga dichiarato adottabile mentre si trova in affidamento alla famiglia. Per quanto riguarda l'adozione, l'associazione sostiene l'adozione aperta.

## I soggiorni solidaristici

L'esperienza dei soggiorni solidaristici in Italia di minori stranieri non accompagnati ha inizio con la tragedia di Chernobyl. Ogni anno entrano nel nostro Paese tra i 30000 e i 35000 minori stranieri per lo più provenienti dalla Bielorussia (circa il 70%) e dalla Ucraina (circa il 20%) ma anche, seppure in misura nettamente minore dalla Russia e dalla Bosnia Erzegovina. L'età minima prevista dalla legge per questi bambini è di sei anni. I soggiorni hanno durata variabile ma in diversi casi sono prolungati (sino a tre mesi estendibili a cinque) e soprattutto in questi casi creano forti legami affettivi tra i minori e le famiglie ospitanti. In conseguenza di ciò può accadere che il rientro nei luoghi d'origine sia vissuto con difficoltà da parte dei minori e che talvolta le famiglie ospitanti tentino di trasformare il soggiorno temporaneo in adozione. La sussistenza di queste problematiche e la necessità di rivedere alcuni criteri dei soggiorni solidaristici ha portato alla stesura di un documento congiunto del **Comitato per i minori stranieri** e della **Commissione per le adozioni internazionali** che hanno messo in luce queste problematiche. La stessa Commissione Bicamerale per l'infanzia e l'adolescenza già nel 2004 in

una indagine conoscitiva aveva sostenuto l'opportunità di istituire un albo delle associazioni preposte all'organizzazione dei soggiorni solidaristici e un monitoraggio della situazione esistente anche con la collaborazione degli enti locali. Il Piano Nazionale per l'Infanzia 2002-2004 prevedeva la revisione dei criteri di realizzazione dei soggiorni solidaristici con la realizzazione di progetti di sostegno a distanza a favore dei minori per migliorare le loro condizioni di vita e per permettere il superamento della istituzionalizzazione. Anche due prestigiosi organismi internazionali quali l'OSCE e l'International Social Service hanno espresso critiche sulla carenza di controlli sui soggiorni solidaristici.

## Proposte delle associazioni

L'Associazione **Save the children Italia** propone rispetto ai programmi di soggiorno solidaristico:

- che siano chiarite le finalità di tali programmi,
- che venga creato un Albo nazionale delle associazioni autorizzate con previsione di alcuni requisiti minimi (assenza di fini lucro, obbligo di informazione alle famiglie su diritti, doveri e finalità dei soggiorni, obbligo di impegno in iniziative di cooperazione e sviluppo nei paesi d provenienza dei bambini),
- che sia attentamente valutata la partecipazione ai programmi dei minori adottabili o comunque in stato di abbandono,
- che siano escluse dai programmi le famiglie che hanno in corso un procedimento di adozione nazionale o internazionale,
- che siano coinvolti i servizi locali nella valutazione delle famiglie ammesse ai programmi,
- che la durata dei soggiorni non possa in ogni caso superare i tre mesi e che comunque la stessa durata si valutata in base agli interessi dei minori,
- che i soggiorni siano monitorati costantemente con l'obbligo per le associazioni di comunicare ai servizi locali l'arrivo e la partenza dei minori nonché le generalità delle famiglie ospitanti.