



Il manifesto politico di Amici dei Bambini contro l'emergenza abbandono

**Proposte di riforma dell'attuale sistema normativo
in materia di adozione internazionale,
cooperazione allo sviluppo, affidamento familiare
ed altri strumenti di protezione del minore italiano e straniero
in stato di abbandono e difficoltà familiare.**

Indice

PREMESSA

Sezione I L'EMERGENZA ABBANDONO

1. La questione: abbandono, un'emergenza?	pag.	5
1.1. Abbandono: la IV emergenza umanitaria	pag.	5
1.2. Abbandono: allargare la prospettiva?	pag.	6
2. Il dovere della responsabilità	pag.	6
3. Miti persistenti e soluzioni inadeguate	pag.	6
4. L'unica risposta: l'accoglienza	pag.	7

Sezione II L'ACCOGLIENZA FAMILIARE DEL MINORE STRANIERO

1. LA RIFORMA DELL'ADOZIONE INTERNAZIONALE	pag.	8
1.1. I principi	pag.	11
1.1.1. Il principio di non discriminazione dei minori adottabili: la interdizione dei decreti "vincolati"	pag.	11
1.1.2. La gratuità dell'adozione internazionale	pag.	12
1.1.3. L'omogeneità dei diritti in materia di congedi di maternità	pag.	15
1.2 La coppia adottiva: dalla selezione all'accompagnamento	pag.	16
1.2.1. Il ruolo dell'Ente Autorizzato: un problema da risolvere	pag.	16
1.2.2. L'accompagnamento della coppia	pag.	17
1.2.3. Il ruolo dei Servizi Sociali: soprattutto il post-adozione	pag.	18
1.2.4. L'inutilità di una idoneità giudiziaria	pag.	19
1.3 Gli Enti Autorizzati	pag.	20
1.3.1. Qualità e trasparenza degli Enti Autorizzati: la revisione del bilancio e la carta dei servizi	pag.	20
1.3.2. La regionalizzazione degli Enti Autorizzati e le convenzioni Ente/Regione	pag.	20
1.4 La Commissione per le Adozioni Internazionali e gli organi istituzionali	pag.	23
1.4.1 La trasformazione della Commissione per le adozioni internazionali in Authority	pag.	23
2. L'ADOZIONE INTERNAZIONALE NEI PAESI DI ORIGINE DEI MINORI	pag.	24
2.1. Un diritto per tutti i bambini: il caso della kafala nei Paesi Islamici	pag.	24
3. L'ADOZIONE "EUROPEA"	pag.	25
4. L'AFFIDAMENTO INTERNAZIONALE	pag.	28

Sezione III LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

1. LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO A SERVIZIO DELL'INFANZIA	pag.	30
2. LINEE-GUIDA PER L'AUTHORITY DEL SOSTEGNO A DISTANZA	pag.	32

Sezione IV LA TUTELA DEL MINORE IN ITALIA

1. LA CHIUSURA DEGLI ISTITUTI IN ITALIA	pag.	36
2. LA RIFORMA DELL’AFFIDAMENTO FAMILIARE DEI MINORI: LA GESTIONE DELL’AFFIDO AL PRIVATO SOCIALE	pag.	37
2.1. La temporaneità dell’affidamento familiare	pag.	37
2.2. Il ruolo delle associazioni familiari	pag.	38
2.3. La promozione delle reti familiari	pag.	40
2.3.1. Il pan di zucchero	pag.	40
2.3.2. Il riconoscimento giuridico della casa famiglia	pag.	41
3. VERSO LA TUTELA DEGLI INTERESSI DIFFUSI DEI MINORI IN AMBITO CIVILE	pag.	42
3.1. La tutela degli interessi diffusi nel nostro ordinamento penale	pag.	42
3.2. La tutela degli interessi diffusi in materia ambientale, la riforma del diritto amministrativo	pag.	43
3.3. L’esistenza di interessi diffusi in ambito civile minorile ed il loro riconoscimento giurisprudenziale	pag.	43
3.4. Proposta di riconoscimento legislativo della tutela degli interessi diffusi dei minori in ambito civile	pag.	45
4. LA COLLABORAZIONE FRA PROFIT E NON PROFIT PER LA COSTRUZIONE DI UNA SOCIETÀ CIVILE	pag.	45
4.1. Senso e identità della mission: l’altro come altro	pag.	46
4.2. L’etica della responsabilità	pag.	46
4.3. La produzione di beni	pag.	47

PREMESSA

Amici dei Bambini è un movimento di famiglie che dal 1986 opera in Italia e in 24 Paesi nel mondo per l'accoglienza dei bambini abbandonati; all'estero è presente nell'Europa dell'Est, in America Latina, in Africa mediterranea e in Asia, con interventi di Cooperazione Internazionale, Affidamento e Adozione Internazionale.

Dare ad ogni bambino abbandonato una famiglia e garantire il suo diritto a essere figlio è la mission che anima il lavoro di Amici dei Bambini.

Dopo più di venti anni di attività, l'Associazione ritiene di poter mettere a frutto l'esperienza acquisita "sul campo" non soltanto a livello operativo ma anche a livello politico, intendendo suggerire delle proposte operative intese tutte a favorire l'effettivo riconoscimento del superiore interesse del minore abbandonato in tutte le decisioni ed in tutti i settori che possono riguardarlo.

Auspiciando che la Società Civile – così come le pubbliche istituzioni – possano acquisire una sempre maggiore consapevolezza sulla situazione di completo abbandono con cui ancora oggi un numero incalcolabile di bambini e di ragazzi è costretto a confrontarsi, Amici dei Bambini indica qui di seguito alcune tra quelle che ritiene le più significative e urgenti modifiche del vigente sistema normativo posto a tutela dei diritti dei minori.

La speranza che coltiviamo è quella di assistere ad un sempre maggiore impegno di tutti coloro che a diverso titolo sono chiamati ad intervenire in questo campo ad iniziare dalle famiglie che hanno accolto un bambino abbandonato e dalle persone che lo sostengono a distanza; l'augurio è quello di ravvisare, negli sforzi comuni che quotidianamente portiamo avanti, l'intento univoco di pensare, agire e lavorare in vista di un unico obiettivo: quello di vedere finalmente ciascun bambino al sicuro in una famiglia.

I sezione

L'EMERGENZA ABBANDONO

1. La questione: abbandono, un'emergenza?

L'abbandono minorile è un fenomeno storicamente presente in ogni società, nei Paesi industrializzati come in quelli in via di sviluppo. Proprio la sua portata storica è una delle ragioni che ha generato una sorta di "rimozione collettiva" di questo fenomeno sociale, accontentandosi delle risposte fornite dalle politiche assistenzialistiche: la formula degli "orfanotrofi", oggi detti "istituti" si è tramandata dai tempi antichi fino ai giorni nostri, emarginando il problema dall'attenzione pubblica, nascondendoli il più delle volte ai margini delle nostre città.

Nonostante i progressi fatti, soprattutto negli ultimi decenni, in materia di politiche di inclusione sociale, il fenomeno è rimasto sostanzialmente sommerso e marginale sia da un punto di vista conoscitivo che da un punto di vista culturale.

1.1. Abbandono: la IV emergenza umanitaria

Un'emergenza individuale. La condizione di abbandono espone il bambino a una situazione di vulnerabilità fisico-cognitiva, psico-affettivo-emozionale e socio-relazionale di tipo cumulativo, tale che gli effetti comportamentali (rifiuto, resistenza alla relazione, aggressività, disistima, etc.) si aggravano con il passare del tempo, fino a quando il bambino non decide di spezzare definitivamente ogni forma di fiducia e di disponibilità nei confronti dell'altro e dell'adulto.

Un'emergenza politico-sociale. Gli attuali sistemi di protezione dell'infanzia si rivelano in moltissimi casi inefficaci nel contenere il fenomeno: (Rapporto MONEE), nonostante il processo di riforma avviato nell'ultimo decennio in molti Paesi. I numeri e le condizioni di rischio aumentano, mentre le risorse di intervento diminuiscono facendo intravedere un'incapacità di gestire la transizione verso un diverso modello di Child Welfare System basato sull'accoglienza in famiglia.

Un'emergenza culturale. Scarsa considerazione del fenomeno a livello politico e a livello mediatico, percepito meno di altre forme di disagio minorile. Le ragioni di questa trascuratezza: "assuefazione storica"? L'istituto è una soluzione? Progressiva delegittimazione della famiglia? Cultura adultocentrica in cui il diritto dell'adulto è più forte del diritto del bambino?.

Se diciamo abbandono pensiamo a bambini orfani, senza genitori, e i dati che si presentano sono allarmanti, ma se allarghiamo la prospettiva al bambino istituzionalizzato i dati che emergono dalle statistiche ufficiali UNICEF del 2003 sono tragici, 145 milioni i bambini in tutto il mondo:

- 1,5 milioni nell'Est Europa
- 87,6 milioni in Asia
- 43,4 milioni in Africa Sub-sahariana
- 12,4 milioni in America Latina e Carabi

In Italia non esistono dati ufficiali sull'abbandono; le stime parlano di oltre 30mila minori "fuori dalla famiglia"¹.

¹ Con la definizione "fuori dalla famiglia" si intende: bambini - orfani o allontanati dalla loro famiglia - che vivono in istituto, in comunità educative o in affido (Centro nazionale di documentazione e informazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza).

1.2. Abbandono: allargare la prospettiva?

Orfano è quel bambino che non ha più i genitori? Quando parliamo di “stato di abbandono” ci riferiamo a quella condizione determinabile dal rifiuto dei genitori, dalla loro morte, dal loro allontanamento forzato? O possiamo scorgere dell’altro?

L’esistenza dei genitori, anche se non presenti, parrebbe sufficiente ad un bambino per tratteggiare il suo profilo di figlio.

Ma così non è. Se avere una madre e un padre è condizione necessaria per essere figli, non è condizione sufficiente per sentirsi veramente un figlio, amato, protetto e cresciuto nell’amore di una famiglia.

Siamo convinti si possa parlare di orfano, di stato di abbandono, ogni qualvolta vi sia un bambino costretto a vivere in una situazione di assistenza, privato di relazioni realmente di tipo familiare.

2. Il dovere della responsabilità

Spettatori dell’abbandono, colpevoli o responsabili? La consapevolezza del problema evita che si producano atteggiamenti di disinteresse o di senso di colpa e conseguentemente di fuga. Guardare con coscienza porta ad un sentimento di responsabilità che induce invece alla presenza.

Dobbiamo quindi parlare di responsabilità. Diventa del tutto accademico proclamare diritti o tentare di affermarli se non li inquadriamo nel profilo della responsabilità.

Il diritto di un singolo bambino vive e viene realizzato solo nel momento in cui si lega – in un incontro del tutto unico e personale – con il sentimento di responsabilità di un adulto: “anche se non sono colpevole del suo abbandono, ne sono comunque responsabile”.

Giurisprudenza e letteratura potranno – e dovranno – sostenere, promuovere, facilitare chi si appresta a rendersi responsabile, poiché, più che proclamare diritti, dobbiamo promuovere la capacità di assumersi doveri e responsabilità.

3. Miti persistenti e soluzioni inadeguate

Alcune delle risposte ancora oggi comunemente accettate sono intrise di preconcetti che non ci permettono di comprendere fino in fondo la questione, e che spesso al contrario contribuiscono a protrarre la situazione di abbandono:

- il mito del legame di sangue: rifiutandoci di pensare che l’abbandono possa essere frutto di un atto volontario e riconoscendolo sempre e solo quale costrizione cadiamo nell’errore di tutelare anzitutto il diritto della famiglia d’origine anziché il reale interesse e benessere del bambino. Cosa spinge un genitore ad abbandonare il proprio figlio? La reintegrazione nella famiglia d’origine è una strada che va tentata fino a dove. Vi è la necessità di perseguire il diritto del bambino e non quello della famiglia.
- il mito dell’assistenza: sapere che un minore abbandonato viene accudito nei suoi bisogni puramente materiali ci fa erroneamente credere che il problema sia così superato, dimenticando i bisogni affettivi di un bambino essenziali per la sua crescita interiore.
- il fattore culturale: le divisioni etniche e culturali, la salvaguardia delle proprie tradizioni possono diventare un ostacolo all’accoglienza ed alla cura e di quei bisogni primari di cui il bambino abbandonato non può essere privato.

Le risposte che ne derivano:

Gli istituti e le comunità educative – la soluzione più semplice ma la più inadeguata.

Al trauma dell'abbandono si risponde con l'istituzionalizzazione, un altro trauma.

L'istituzionalizzazione, CULTURALMENTE ACCETTATA, è risposta non adeguata alla situazione di abbandono: l'istituto risponde a bisogni materiali MA NON a quelli emozionali e affettivi tipici di un legame esclusivo che permette la costruzione della propria psiche e del proprio modello comunicativo. Abbandono su abbandono. Neppure la comunità educativa, benché non paragonabile ad un istituto, garantisce quel legame esclusivo, personale, gratuito che due genitori donano ad un figlio.

L'affido sine die - "come si giustifica l'affido a tempo indeterminato?"

Non si giustifica, la finalità della legge è chiara: fissare un tempo massimo serve ad evitare il prolungamento di una condizione incerta, a metà tra due famiglie. L'opportunità di iniziare o meno un percorso di affidamento va legata all'effettiva possibilità del rientro in famiglia, non può essere utilizzato se già in partenza si ritiene che "la famiglia d'origine non sarà mai in grado di assumere in toto le responsabilità genitoriali. Il bambino rischia di non elaborare ed accettare la propria storia in relazione alla sua famiglia, con conseguente costituzione di un falso sé e di un sentimento di mancata appartenenza. L'affido sine die tranquillizza la famiglia d'origine che mal tollererebbe l'adozione ma tende a giustificare l'atteggiamento di delega che spesso molte di queste famiglie hanno nei confronti della famiglia affidataria.

4. L'unica risposta: l'accoglienza

L'accoglienza e la relazione – la risposta più difficile ma la più completa

L'unica vera "azione di soccorso" per un bambino abbandonato è un atto di amore che si chiama accoglienza. Nell'abbandono possiamo utilizzare due differenti scale di bisogni o valori: quelli fisici, della cura e del mantenimento e quelli psichici dell'affetto, della protezione e della sicurezza. Una famiglia risponde ad entrambe le scale di bisogni. La protezione e il senso di continuità sono garantite solo ed esclusivamente da quelle figure adulte, i genitori, siano essi naturali o adottivi, a cui il bambino si affida e ai quali si lega attraverso un forte attaccamento e attraverso l'instaurarsi di una vera relazione di amore.

Come favorire l'accoglienza di un minore abbandonato?

Ecco le proposte del Movimento degli Amici dei bambini

II sezione

L'ACCOGLIENZA FAMILIARE DEL MINORE STRANIERO

1. LA RIFORMA DELL'ADOZIONE INTERNAZIONALE

La Legge italiana che ha ratificato la Convenzione de L'Aja del 1993 sull'adozione internazionale è ormai pienamente in vigore dal novembre 2000, dalla data cioè di pubblicazione dell'albo degli Enti Autorizzati.

A distanza di sette anni, anche alla luce dell'esperienza che gli operatori del settore hanno maturato sul campo, può risultare utile avviare una riflessione per meglio valutare gli strumenti che rendono pienamente attuabile il sistema di adozione internazionale previsto dalla Convenzione.

Non si può negare che la Legge 476/98 abbia operato notevoli cambiamenti nel campo dell'adozione internazionale: è stata infatti istituita l'Autorità Centrale in Italia, la Commissione per le Adozioni Internazionali, a garanzia dell'intera procedura adottiva, ed è stato introdotto il principio di sussidiarietà, secondo cui l'adozione internazionale rappresenta l'ultima tra le risorse poste a tutela del minore in stato di abbandono e può intervenire soltanto se tutti gli altri strumenti di protezione siano stati invano tentati.

La Legge 476/98 ha altresì sancito che le procedure di adozione internazionale debbano essere promosse tramite l'intervento di un Ente Autorizzato, escludendo la possibilità per le coppie di poter presentare richiesta direttamente ai Paesi stranieri (il cosiddetto "fai da te").

Ma le attese riposte nella legge non si sono avverate: il sistema creatosi non è riuscito a rispondere alle aspettative e ai desideri di migliaia di coppie italiane, ma soprattutto ha lasciato inascoltato il grido di altrettanti minori abbandonati.

Quante risorse sprecate e quante speranze disilluse!

È un sistema che ha prodotto troppa sofferenza: eppure l'accoglienza di un minore abbandonato, soprattutto se proveniente da un lontano paese, dovrebbe essere sostenuto, con gioia e partecipazione, da tutta la collettività

Perché, viceversa, adottare oggi un bambino straniero è diventata una delle "imprese" più difficili da realizzare?

Il coordinamento "Oltre l'adozione"² ha tracciato una lucida analisi della crisi dell'Adozione internazionale in Italia:

I sintomi del malessere: le criticità del quadro generale

- **Incomunicabilità** tra i vari attori istituzionali coinvolti nelle procedure di Adozione Internazionale, al di là di alcune lodevoli eccezioni: palese il fallimento degli obiettivi della Legge 476/98 sulla collaborazione tra Commissione per le Adozioni Internazionali, Tribunali per i Minorenni, Servizi Territoriali ed Enti Autorizzati.
- **Dilagare di una cultura "adultocentrica"** dell'Adozione Internazionale, dove i desideri degli adulti vengono tradotti in legittime richieste.
 - Questo si rende palese nella valutazione dei **Servizi Territoriali**, attraverso relazioni dove si esaspera il sogno di Adozione degli aspiranti genitori adottivi elevandolo al rango di esigenza.
 - Alcuni **Tribunali per i Minorenni** emettono poi decreti su misura per la coppia, contenenti indicazioni con fortissimo carattere discriminatorio nei confronti dei minori adottabili, non

² Insieme ad Ai.Bi. ne fanno parte altri Enti Autorizzati per l'Adozione Internazionale: AMI, Associazione il Conventino, AVSI, CIAI., Crescere Insieme, Fondazione Patrizia Nidoli, I bambini dell'arcobaleno, La Casa, NADIA

solo sull'età, ma talvolta anche imponendo o raccogliendo dalla coppia l'indicazione sui tratti somatici dei bambini e sulla loro provenienza geografica.

- Alcuni **Enti Autorizzati** possono quindi legittimare questa idea, svilendo il carattere di sussidiarietà dell'Adozione Internazionale, preferendo una presenza nel Paese di provenienza che si limita al semplice espletamento delle procedure adottive.

In sporadiche ma significative occasioni anche gli esperti e gli operatori presenti nei Paesi di provenienza dei minori hanno rilevato situazioni di criticità, pur permanendo in molti Paesi stranieri una sorta di tacito consenso a pratiche corruttive o al limite della legalità.

I sintomi del malessere: le criticità percepite dai Paesi di provenienza

- L'Adozione Internazionale è vista come un **fallimento** del sistema di protezione dell'infanzia da parte dei Paesi di provenienza, che spesso si rifugiano nell'alternativa, culturalmente più accettabile, dell'assistenza e dell'accoglienza in istituto.
- La **speculazione** intorno al mondo dell'Adozione: gli Enti Autorizzati e i loro rappresentanti sono spesso percepiti come costose "agenzie", peraltro obbligatorie, per le famiglie italiane. Di fronte a leggi che prevedono la pressoché totale gratuità dei procedimenti di Adozione Internazionale, le decine di migliaia di euro pagate dalle coppie italiane all'Ente e da questi trasferite all'estero ai rappresentanti locali, costituiscono un elemento di forte dubbio da parte degli Stati di provenienza sull'esistenza di un mercato dell'Adozione.
- **L'inadeguatezza** nella gestione amministrativa ed **in ordine alla trasparenza** economica nell'operato degli Enti. I Paesi di provenienza segnalano i gravi rischi derivanti dalla gestione di trasferimenti senza l'utilizzo del sistema bancario; spesso i rappresentanti ricevono compensi in contanti da parte delle famiglie, sfuggendo di fatto, al sistema di controllo fiscale di cui ogni Paese si dota.
- **I pagamenti a "cottimo"** dei rappresentanti. La Convenzione de L'Aja aveva già evidenziato il rischio che, attraverso l'attività di gestione della procedura di Adozione Internazionale, i rappresentanti potessero percepire "illeciti guadagni". Il sistema dei pagamenti a "cottimo", nasconde il gravissimo rischio, soprattutto in Paesi ove le procedure adottive non siano consolidate e controllate da un'Autorità Centrale, di incentivare il rappresentante a promuovere procedimenti di Adozione ad ogni costo, potendo contare su budget economici spropositati, in relazione al costo della vita nel Paese. Vi è il sospetto che parte di questo denaro sia utilizzato per alimentare canali "paralleli" a quelli previsti dalla procedura e dalle legislazioni locali, per l'individuazione e il reperimento dei minori candidabili all'Adozione.
- Insufficienti iniziative di **cooperazione allo sviluppo e/o di collaborazione con partner e istituzioni locali**, che manifestino il carattere sussidiario all'Adozione Internazionale, da parte degli Enti Autorizzati. Molto spesso gli interventi si limitano all'invio di risorse economiche a partner e/o istituzioni locali, che poi non vengono opportunamente controllati riguardo all'utilizzo dei finanziamenti erogati.
- La **mancanza di un interlocutore** forte in Italia, che abbia una rappresentatività reale delle Istituzioni Italiane, un peso politico significativo. La Commissione per le Adozioni Internazionali, organismo amministrativo, non è stata considerata sinora interlocutore autorevole, anche se la recente modifica promossa dal Ministero per la Famiglia, ed approvata dal Consiglio dei Ministri il 1° Dicembre u.s., con la nomina del Ministro quale Presidente dell'Autorità Centrale, fa auspicare ad un significativo cambio di rotta.

La situazione di crisi ha un riscontro anche nel disagio sempre più diffuso che emerge dalle aspiranti famiglie adottive.

I sintomi del malessere: le criticità percepite dalle aspiranti famiglie adottive

- I **tempi di attesa** medi per poter vedere coronata la propria disponibilità all'accoglienza **si sono allungati**. La stragrande maggioranza degli Enti Autorizzati parla di tempi che vanno dai due ai quattro anni dal deposito dei documenti all'estero
- L'**impegno economico** per poter concludere un'Adozione Internazionale è **cospicuo** ed in continuo incremento, allontanando dalla possibilità di accoglienza, potenziali famiglie con reali risorse affettive, ma prive di grandi mezzi economici.
- La **frammentarietà del percorso adottivo**: la coppia presenta domanda in un Tribunale per i Minorenni, fa i colloqui presso un Servizio Territoriale, conferisce incarico ad un Ente senza che si percepisca collaborazione ed integrazione tra le varie istituzioni coinvolte.
- Anche per quanto attiene il semplice aspetto informativo, c'è **significativa difformità** metodologica e divulgativa tra Enti e Servizi Territoriali.
- L'**esigenza valutativa e di controllo** esercitata dai Servizi Territoriali su mandato del Tribunale per i Minorenni, non aiuta ad una crescita della consapevolezza, ma spesso spinge le famiglie a mostrare atteggiamenti e comportamenti artificiali per arrivare ad ottenere l'idoneità.
- La **sperimentazione di sistemi formativi** da parte dei Servizi Territoriali, con differenziazioni metodologiche significative, non solo da città a città ma addirittura da distretto a distretto.
- La **diversità enorme degli Enti** nell'approccio all'Adozione Internazionale. Anziché ricchezza, questa diversità rappresenta una "giungla" estremamente confusiva per la coppia.
- La **sporadica offerta** di momenti di riflessione e accompagnamento da parte degli Enti Autorizzati **durante il periodo di attesa** dell'adozione, la fase più delicata e difficile per le aspiranti coppie adottive.
- La **relativa presenza dei Servizi Territoriali nel sostegno successivo all'adozione** e nell'inserimento del minore nella nuova realtà sociale. Frequentemente i Servizi Territoriali, anche in questa fase, propongono atteggiamenti di vigilanza e di indirizzo, invece che di sostegno.
- La **diffusa disinformazione e la scarsa capacità** da parte **dell'istituzione scolastica** di affrontare adeguatamente il tema dell'inserimento nel circuito formativo del minore adottato.

Infine nel sistema italiano anche gli Enti Autorizzati ed i Servizi Territoriali colgono e segnalano alcune criticità del sistema.

I sintomi del malessere: le criticità percepite dagli Enti Autorizzati

- **Mancanza di un significativo sostegno da parte della Commissione per le Adozioni Internazionali** e delle Rappresentanze Consolari, nello sviluppo delle attività nei Paesi stranieri, per la risoluzione di problemi di carattere generale, amministrativo, politico, legislativo.
- **Tempi lunghissimi per ottenere l'autorizzazione**, da parte della Commissione per le Adozioni Internazionali, **ad operare in un nuovo Paese straniero** che spesso compromettono l'immagine dell'Ente con le Autorità Straniere e il lavoro di conoscenza, monitoraggio e sviluppo faticosamente costruito all'estero.
- Rilevazione **dell'inadeguatezza del percorso maturativo/formativo** rivolto alle famiglie **da parte dei Servizi Territoriali**. La spiccata enfatizzazione del colloquio di valutazione della coppia sulle motivazioni, sul sogno d'adozione, sui limiti dell'aspirante coppia adottiva, pur fondamentale e imprescindibile, rischia, qualora non sia accompagnata da una sottolineatura costante sulla centralità del bambino nell'Adozione, di rafforzare l'idea adultocentrica (il figlio "su misura", necessario al soddisfacimento del proprio bisogno).
- Frequenti **problemi nella collaborazione con le Rappresentanze Consolari** all'Estero e **le Ambasciate**, le quali anziché promuovere azioni risolutive agli inevitabili problemi che periodicamente emergono nei Paesi di provenienza, non si attivano celermente alla loro soluzione, anzi talvolta ne

creano di ulteriori, con una pesante ricaduta nel rapporto tra le coppie e gli Enti Autorizzati e tra questi e le Autorità Straniere.

I sintomi del malessere: le criticità percepite dai Servizi Territoriali

- o **Mancanza di collaborazione e integrazione con gli Enti Autorizzati** nella fase successiva al conferimento dell'incarico, spesso motivata anche dalla lontananza geografica dell'Ente stesso dai Servizi Territoriali e dall'aspirante coppia adottiva, soprattutto in relazione al momento dell'abbinamento e del successivo ingresso in Italia del minore.
- o **Tempo e personale inadeguato** per l'accompagnamento delle famiglie.
- o **Carenza di formazione** ed aggiornamento specifico.

Le proposte

A questo punto, si chiede al Governo ed al Parlamento di impegnarsi ad inserire nell'agenda politica l'adozione internazionale con priorità assoluta, utilizzando integralmente gli strumenti normativi già in vigore e, laddove fosse necessario, a mettere mano ad una riforma del settore.

Dall'esperienza concreta degli operatori di questo settore nascono perciò le seguenti proposte, già attuabili con una forte spinta politico - culturale della legge esistente.

1.1. I principi

1.1.1. Il principio di non discriminazione dei minori adottabili: la interdizione dei decreti "vincolati"

La Legge 476/98, pur essendo stata concepita nell'interesse primario del minore, non è stata in grado di mettere pienamente in luce alcuni aspetti inerenti l'effettivo realizzarsi del diritto di ciascun minore alla famiglia.

L'art.29-*bis*, co.4, lett. c) della Legge, riferendosi alle "eventuali caratteristiche particolari" del minore che devono essere evidenziate nella relazione dei servizi sociali, ha infatti ammesso e addirittura legittimato, in alcuni casi, una vera e propria scelta del bambino da parte degli aspiranti genitori adottivi, ai quali è stata offerta la possibilità di indicare le caratteristiche del bambino che più si avvicinavano alle loro esigenze e aspettative.

Tutto questo in assoluto contrasto con il primario interesse del minore all'adozione il quale, a prescindere dall'età, dal colore della pelle, dal sesso, dalla stato di salute, ha – per legge – diritto ad una famiglia.

Le caratteristiche del minore, in realtà, se interpretiamo la Legge secondo un criterio di tutela e protezione dello stesso, dovrebbero essere intese a favore del minore e non contro di lui: in particolare la formulazione di legge sulle "eventuali caratteristiche particolari" del minore dovrebbe favorire l'individuazione di quelle coppie che sono in grado di offrire una disponibilità più ampia all'adozione, quella cioè nei confronti dei minori più grandicelli, di quelli con handicap ovvero con un profilo psicologico-caratteriale particolarmente delicato.

Nei termini, invece, in cui l'attuale legge viene interpretata da alcune Corti di giustizia la coppia non è considerata quale vera risorsa per il bambino abbandonato ma si pone in una pericolosa prospettiva di scelta che non solo risulta dannosa e pregiudizievole per il minore, ma non permette nemmeno alla coppia stessa

di vivere e concepire l'adozione in un'ottica di reale comprensione dei bisogni del bambino, di una scelta d'amore.

Tutte queste considerazioni non meritano certo di essere trascurate nell'ottica di una riforma normativa che miri ad incentivare e valorizzare il radicamento di una cultura bambino-centrica e di una sempre maggiore attenzione e rispetto dei diritti del minore.

È auspicabile quindi che venga espunto dalla legge il riferimento normativo alle "eventuali caratteristiche particolari" del minore adottabile, il quale – come si è visto – ha solamente dato adito ad interpretazioni del tutto discordanti rispetto alla tutela del principio di non discriminazione dei minore adottabili.

Un ulteriore aspetto della Legge che merita di essere puntualizzato è quello contenuto nell'art. 39-ter, co. 1, lett. e) il quale impone agli enti autorizzati di "non avere o operare discriminazioni nei confronti delle *persone* che aspirano all'adozione".

Tra queste ultime, sempre in un'ottica di maggiore chiarezza e trasparenza, dovrebbero essere espressamente indicate sia le coppie che aspirano all'adozione sia *i minori in stato di abbandono* per evitare che, come in parte accade tutt'oggi, la norma venga interpretata solo a favore delle coppie.

1.1.2. La gratuità dell'adozione internazionale

Il quadro attuale

La coppia che segue un percorso di adozione internazionale è costretta a sostenere un notevole onere di tipo economico.

I costi che si affrontano afferiscono a diverse categorie di spesa, spese di procedura e spese legate al viaggio ed alla permanenza all'estero. Per quanto attiene i costi strettamente legati alla procedura di adozione internazionale, questi sono versati direttamente all'ente autorizzato a cui è stato affidato l'incarico per la formazione, l'accompagnamento prima, durante e dopo l'adozione; tali costi variano da ente a ente ma anche da Paese a Paese.

Da una ricognizione svolta sul sito dell'autorità centrale italiana (Commissione per le adozioni internazionali) dove sono trascritte le tabelle costi comunicate da ogni ente è possibile individuare una forbice molto larga di prezzi che vanno dai 5.000 ai 20.000 Euro: il costo "medio" è stimabile intorno ai 10.000 Euro. Tali costi procedurali non hanno nessun tipo di riscontro né nella maternità biologica (in cui lo stato garantisce la piena gratuità per tutti i servizi socio-assistenziali necessari alla mamma in attesa) né nella maternità determinata dall'adozione nazionale, che non vede alcun tipo di contributo per spese processuali o procedurali richiesto alla coppia.

Proprio tali spese processuali, legali, quelle procedurali, le eventuali tassazioni imposte dalle autorità straniere, i costi per la realizzazione, la traduzione e la legalizzazione del dossier propedeutico all'abbinamento, il pagamento dei professionisti che seguono la coppia all'estero (rappresentanti, referenti, interpreti, avvocati etc.) vanno a costituire il costo complessivo di un'adozione internazionale.

Per quanto attiene i costi di viaggio e permanenza all'estero, queste spesso ammontano a cifre considerevoli quanto quelle illustrate in precedenza, senza trovare una corrispondenza reale nella maternità biologica o nell'adozione nazionale.

L'impatto economico complessivo sulla coppia pertanto in qualche caso raggiunge anche i 35.000/40.000 Euro.

Le misure di sostegno già previste

Lo Stato ha già individuato per sostenere la genitorialità adottiva internazionale alcune misure nella deducibilità e nella creazione di un fondo di sostegno.

La deducibilità delle spese è prevista dalla normativa vigente che stabilisce che l'ente autorizzato, che ha ricevuto l'incarico di curare la procedura di adozione è tenuto per legge a certificare le spese sostenute in relazione alla stessa procedura, le quali sono deducibili al 50% dal reddito complessivo.

Per meglio favorire quest'attività da parte dell'ente autorizzato, il Ministero delle Finanze e l'Agenzia delle Entrate hanno emanato due importanti risoluzioni che forniscono alcuni chiarimenti in merito: si tratta della risoluzione n. 55 del 8 maggio 2000 del Ministero delle Finanze e della risoluzione n. 77/E del 28 maggio 2004 dell'Agenzia delle Entrate.

In particolare nella risoluzione n. 55 del Ministero delle Finanze si precisa che "fra le spese certificabili o documentabili sono comprese quelle riferite all'assistenza che gli adottandi hanno ricevuto, alla legalizzazione dei documenti, alla traduzione degli stessi, alla richiesta di visti, ai trasferimenti, al soggiorno, all'eventuale quota associativa nel caso in cui la procedura sia stata curata da enti, ad altre spese documentate finalizzate all'adozione del minore".

La risoluzione indica quindi una serie di spese che sono senz'altro deducibili, fatte salve in ogni caso le ulteriori spese che attengono alla procedura di adozione.

Ancora più significativa è la risoluzione n. 77/E dell'Agenzia delle Entrate la quale, in merito alla tipologia di spese deducibili, precisa che "agli effetti fiscali deve ritenersi che la procedura di adozione inizi con il conferimento ad un ente autorizzato del mandato all'adozione" e che conseguentemente "è da questo momento che gli adottanti avranno diritto ad usufruire delle deduzioni di cui all'art. 10, comma 1, lett. I-bis) del Tuir" (e cioè delle deduzioni di cui all'oggetto).

In altri termini quindi non risultano deducibili tutte le spese che la coppia sostiene prima di conferire l'incarico (quali, a titolo di esempio, i corsi di preparazione e formazione per l'adozione prima del conferimento dell'incarico).

Il termine massimo di deducibilità delle spese adottive è invece rappresentato, sempre sulla base della risoluzione dell'Agenzia delle Entrate, dalla conclusione dell'iter adottivo e cioè dalla "dichiarazione di efficacia in Italia, da parte del competente tribunale per i minorenni, del provvedimento di adozione emesso dall'autorità straniera".

Le spese sostenute non devono essere portate in deduzione tutte insieme una volta concluso l'iter adottivo ma anno per anno. Nella dichiarazione del 2007 bisogna cioè portare in deduzione tutte le spese sostenute nel 2006. In seguito, peraltro, non sarà possibile portare in deduzione le spese sostenute in quell'anno.

Un'ulteriore precisazione viene inoltre fornita in merito alle spese inerenti al cosiddetto periodo di post-adozione (quali, a titolo di esempio, i colloqui post-adottivi e le relazioni psico-sociali di post-adozione, in particolare per la loro traduzione e legalizzazione): tali spese non sono in alcun modo deducibili.

Ricapitolando ci sono svariati punti che rendono tale misura inadeguata.

La natura stessa della deducibilità che non è un recupero diretto delle somme. Tali spese infatti dovendo essere detratte dal reddito complessivo portano ad un eventuale abbassamento dell'aliquota IRPEF dovuta. Si vengono a premiare in questo modo le fasce di reddito più alte che dal punto di vista fiscale godono maggiormente dell'abbassamento dell'aliquota IRPEF.

La deduzione annuale delle spese rende ancora meno significativa la misura economica approntata. Le procedure di adozione internazionale hanno una durata di almeno due o tre anni con spese diluite nel medesimo arco di tempo. Potendo ogni anno dedurre solo una parte anche l'impatto dell'importo viene ad essere limitato.

Infine la non deducibilità delle spese post-adottive (spesso assai ingenti) rappresenta un altro elemento di forte criticità visto che la stesura e l'invio di relazioni periodiche al Paese di provenienza del minore adottato

costituiscono un adempimento procedurale imprescindibile riconosciuto dalla stessa autorità centrale italiana (CAI).

Il fondo di sostegno per le adozioni internazionali creato per la prima volta e regolamentato dal D.P.C.M. del 28 giugno 2005, e riconfermato per il triennio 2005-2007 con D.P.C.M. del 27 aprile 2006 "Funzionamento del Fondo di sostegno per le adozioni internazionali" prevede un rimborso delle spese non portate in deduzione, nelle seguenti quote:

- il 50% (fino ad un limite di 5.000 euro) per i genitori adottivi che abbiano un reddito complessivo fino a 29.000 euro;
- il 30% (fino ad un limite massimo di 3.000 euro) per un reddito complessivo tra i 29.000 e i 70.000 euro
- nessuno per le coppie che hanno un reddito superiore a 70mila euro.

Con la finanziaria 2006 sono stati destinati al fondo per il triennio 2005/2007 una somma di 30 milioni di euro, pari a 10 milioni di euro annui. Il Decreto fissa le modalità e i criteri per ottenere il rimborso. Le domande devono pervenire alla Commissione per le adozioni internazionali, utilizzando appositi modelli.

Anche tale misura si mostra assolutamente inadeguata perché lega il rimborso delle spese sostenute al reddito familiare, creando di fatto una discriminazione con la maternità biologica e ancor di più con l'adozione nazionale dove nessuna spesa è richiesta alla coppia per quanto attiene l'aspetto procedurale.

Del resto appare palese il carattere assistenzialistico che sta alla base dei provvedimenti sopra citati. Sono contributi che assistono e sostengono ma che non riconoscono il diritto del minore alla famiglia.

Paradossalmente proprio il diritto alla famiglia di un bambino abbandonato viene ad essere l'unico diritto per il quale la famiglia è chiamata a pagare.

Peraltro i limiti complessivi (29.000 e 70.000 euro lordi) appaiono assolutamente penalizzanti per la maggior parte delle coppie, soprattutto per quelle dei lavoratori dipendenti.

La nostra proposta

Per arrivare ad una reale gratuità dell'adozione internazionale, almeno per quanto attiene l'aspetto procedurale, c'è la necessità che vengano razionalizzate e implementate le risorse finanziarie già presenti, creando un fondo annuale destinato all'adozione internazionale tramite il quale lo Stato versi agli Enti Autorizzati le spese procedurali sostenute dalle coppie.

Non si tratta pertanto di un nuovo contributo economico, che rimanderebbe nuovamente ad una logica assistenzialistica, ma di far sì che si riconosca al minore abbandonato che il suo bisogno di famiglia è realmente un diritto, di cui lo Stato si fa carico servendosi e finanziando strutture autorizzate e convenzionate, gli Enti autorizzati.

Lo Stato potrebbe definire quindi un bonus standard direttamente all'Ente autorizzato con il quale questo deve garantire la formazione e l'accompagnamento prima, durante e dopo l'adozione, con standard elevati di professionalizzazione e con trasparenza amministrativa assoluta.

Dall'esperienza maturata in questi anni all'operatività nell'ambito dell'adozione internazionale maturata in oltre 20 Paesi, con una presenza reale in tutte le aree geografiche, possiamo individuare in 10.000 Euro l'entità di tale bonus.

Oltre a superare l'iniquo e arbitrario legame tra reddito della famiglia e adozione (presente solo per l'adozione internazionale) questa proposta permetterebbe allo Stato di poter entrare in maniera sempre più vigilante nella operatività e in particolare nei flussi finanziari dell'Ente autorizzato, con un indubbio beneficio anche dal punto di vista della professionalizzazione dell'ente stesso e dei servizi che devono essere resi alla coppia.

A ciò si aggiunga che questa gratuità dell'adozione e questa gestione dei flussi economici porterebbe un grandissimo beneficio anche all'immagine verso i Paesi stranieri i quali non riescono a comprendere perché la coppia è chiamata a versare per l'adozione internazionale costi così alti agli Enti.

L'impatto economico della proposta

Per il 2008 si stima che tale fondo potrebbe complessivamente ammontare a **30.000.000** Euro.

Tale cifra è stimata sulla base di un contributo forfettario all'Ente autorizzato di circa 10.000 Euro ad adozione per le 3.000 coppie che si stima potrebbero adottare nel 2008.

Bisogna ricordare però che tale costi non sarebbero da assumere totalmente ex novo perché potrebbero essere recuperati ed utilizzati interventi economici di misure già stabilite (ad esempio il fondo di sostegno di 10.000.000 di Euro per l'anno 2008 già stanziato dal D.P.C.M. e quanto lo Stato non incassa dalla deducibilità del 50%). Questo recupero ci permette di stimare che l'onere aggiuntivo a carico dello Stato ammonterebbe annualmente a circa 20.000.000 euro.

1.1.3. L'omogeneità dei diritti in materia di congedi di maternità

Il quadro attuale

L'attuale normativa è regolata dalla Legge 184/83 come modificata dalla Legge 476/98 relativa all'adozione internazionale, dalla Legge 53/00 e dal D. Leg. 151/2001. Mentre l'adozione internazionale sempre più viene assumendo caratteristiche di sussidiarietà e di residualità, rivolgendosi a bambini di fasce di età sempre più elevati e con problematiche sempre più significative la normativa paradossalmente penalizza le coppie che adottano bambini oltre i 12 anni, lasciando che le coppie affrontino il periodo obbligatorio all'estero per la conclusione della procedura adottiva non soltanto a loro completo carico per procedura, viaggi e permanenza ma anche senza alcuna copertura economica, essendo il congedo di cui possono godere non retribuito.

Le misure di sostegno già previste

Congedo dal lavoro per il periodo di permanenza all'estero (art. 39 quater): è previsto un congedo non retribuito di durata corrispondente al periodo di permanenza nello Stato straniero richiesto per l'adozione

Astensione obbligatoria e facoltativa dal lavoro ex L. 53/00 e D.Lgs 151/2001

- Le lavoratrici dipendenti e le lavoratrici autonome, che abbiano adottato un bambino, hanno diritto di usufruire dell'astensione obbligatoria dal lavoro per un periodo complessivo di 3 mesi successivi alla data di effettivo ingresso del bambino nel nucleo familiare, con la corresponsione di un'indennità pari all'80% della normale retribuzione, anche se il bambino adottato abbia superato i sei anni di età. Tale diritto può essere esercitato anche dal padre adottivo qualora la madre abbia rinunciato espressamente a fruirne.
- Trascorso tale periodo di astensione obbligatoria i genitori adottivi, lavoratori dipendenti, hanno diritto di usufruire dell'astensione facoltativa dal lavoro per un periodo continuativo o frazionato non superiore a 6 mesi per ciascun genitore, ma complessivamente non eccedente i 10 mesi. Fino agli 8 anni di età del bambino tale diritto può essere esercitato in qualsiasi momento; tra i 6 e i 12 anni di età il diritto in questione può essere esercitato nei primi 3 anni dall'ingresso del bambino nel nucleo familiare. Dopo i 12 anni tale diritto non può essere esercitato. I genitori adottivi, durante l'astensione facoltativa dal lavoro, hanno diritto ad una indennità pari al 30% della normale retribuzione, alle condizioni richiamate dall'art.15 della L.1204/71 così modificato dall'art. 3 co. 4 della L. 53/00.
- Le lavoratrici autonome artigiane, commercianti, collaboratrici domestiche, colone e mezzadre hanno diritto di usufruire dell'astensione facoltativa dal lavoro per un periodo massimo di 3 mesi, anche frazionabili, con la corresponsione di un trattamento economico pari al 30% della retribuzione

convenzionale utilizzata, a seconda della categoria di appartenenza, entro 3 anni dall'ingresso del bambino nel nucleo familiare.

Come già ricordato sono due i punti critici dell'attuale legislazione. Da un lato la negazione del diritto alla maternità facoltativa per i bambini adottati superiori ai 12 anni è discriminante proprio nei confronti delle coppie più disponibili all'accoglienza dei bambini più grandicelli, coppie che si trovano ad affrontare situazioni socio-psicologiche più complesse per le quali è necessario un tempo di astensione dal lavoro più lungo. Ribadiamo inoltre come il quadro dell'adozione internazionale sia profondamente mutato negli ultimi anni e l'età media dei bambini adottati cresce di anno in anno.

Dall'altro appare davvero penalizzante il confronto con la maternità biologica dove, per il principio di salvaguardia della partorientente e del nascituro il periodo di astensione obbligatorio è riconosciuto anche nei due mesi precedenti il parto, per un totale complessivo di 5 mesi.

La riduzione del beneficio per le coppie adottive a soli tre mesi successivi l'adozione non da alcun riconoscimento peraltro in alcun modo al periodo all'estero necessario alla conclusione dell'iter adottivo, variabile per ogni Paese ma comunque obbligatorio. La coppia affronta un onere elevato dovendo pagare spese di procedura, di viaggio e di permanenza all'estero restando priva altresì, durante la permanenza, di qualsiasi ingresso economico, visto che la legge contempla per questo periodo un congedo non retribuito.

La nostra proposta

Proponiamo che nel prossimo DPEF si inizino ad accantonare le risorse a copertura di una modifica legislativa che eliminerà i limiti di età del minore adottato per il godimento dell'astensione facoltativa dal lavoro e si preveda la possibilità di equiparare il periodo di astensione obbligatoria dal lavoro, a un totale di 5 mesi, così come avviene per la maternità biologica, comprendendo in tale periodo anche la permanenza all'estero della coppia per la conclusione delle procedura adottiva, prevista da tutti i Paesi di origine dei minori adottati.

L'impatto economico della proposta

Per il 2008 si stima che i fondi da accantonare per l'equiparazione del diritto alla astensione facoltativa dal lavoro togliendo il limite di età dei minori adottati (attualmente di 12 anni) potrebbe complessivamente ammontare a 1.500.000 di Euro.

Tale ordine di grandezza è stimato sulla base di un reddito medio lordo mensile di circa 2.500 Euro calcolato al 30% (importo riconosciuto per l'astensione facoltativa dal lavoro) per 10 mesi (periodo massimo di astensione facoltativa) per le circa 200 famiglie che si stima potrebbero adottare nel 2008 bambini con 12 anni o più di età.

Per quanto riguarda invece la possibilità di estendere l'astensione obbligatoria a un totale di 5 mesi, che decorrono a partire dal periodo che la coppia trascorre all'estero per la procedura adottiva, si stima che il fondo da accantonare dovrebbe ammontare a circa 12.000.000 Euro.

Tale stima è calcolata sulla base di un reddito medio lordo mensile di 2.500 Euro calcolato all'80% (importo riconosciuto per l'astensione obbligatoria) per ulteriori 2 mesi (estensione del diritto da 3 a 5 mesi) per le 3.000 coppie che si stima potrebbero adottare nel 2008.

1.2. La coppia adottiva: dalla selezione all'accompagnamento

1.2.1. Il ruolo dell'Ente Autorizzato: un problema da risolvere

Occorre ricordare che il legislatore, con la 476/98 ha voluto effettuare una scelta significativa: riconoscere all'Ente autorizzato, nello svolgimento dei suoi servizi, una funzione pubblica. In effetti la nostra norma di

ratifica della convenzione dell'Aja del 1993, non ha inteso riservare all'Autorità Centrale (leggasi CAI Commissione per le Adozioni Internazionali) tutte le competenze previste dalla Convenzione stessa, ma ha previsto che alcune funzioni fossero svolte da Enti a ciò appositamente autorizzati. Quindi la legge - contrariamente a quanto erroneamente affermato da alcuni - non ha delegato agli Enti Autorizzati alcune delle funzioni della Commissione per le Adozioni Internazionali, ma ha stabilito che l'Autorità Centrale Italiana è composta dalla CAI e dagli Enti Autorizzati, ciascuno con le proprie funzioni.

In tale prospettiva deriva come all'Ente autorizzato sia stata riservata una funzione decisamente pubblica.

Il fatto che tale ruolo non sia stato riconosciuto dagli altri soggetti istituzionali ha determinato l'attuale crisi del sistema: in sostanza la norma ha "concesso" all'Ente autorizzato una grossa potenzialità riconoscendone l'esperienza e il lavoro svolto negli anni precedenti, ma, una volta costruito il sistema, ne è stato lasciato ai margini, quasi si avesse timore delle "sue" risorse.

Si è quindi cercato di limitare l'operatività degli Enti Autorizzati, invece di controllarne la "forza" per utilizzarla al massimo. Il recente provvedimento di modifica del "regolamento della CAI" ne è una ulteriore conferma. Il fatto di non aver previsto fra i suoi membri rappresentanti degli Enti Autorizzati, coloro che poi sono chiamati ad essere i protagonisti dell'adozione internazionale, la dice lunga sulla considerazione che la realtà politica ha del ruolo dell'ente autorizzato.

Certo non possiamo nascondere che l'aver autorizzato un così grande numero di enti, così differenti fra loro in termini di qualità dei servizi prestati e di capacità organizzative, non ha favorito un atteggiamento collaborativo fra le istituzioni e gli enti stessi.

È peraltro inevitabile che un vero sistema di adozione internazionale potrà funzionare unicamente in presenza di un limitato numero di Enti Autorizzati di notevole dimensioni organizzative (dall'altra parte è la stessa evoluzione dell'adozione internazionale nei paesi stranieri a richiederlo), ma finché non verrà riconosciuta all'ente autorizzato la sua funzione pubblica, il "sistema" non svilupperà mai le sue reali potenzialità.

È sull'ente autorizzato che occorre costruire e investire, in una prospettiva di collaborazione paritetica: Commissione per le Adozioni Internazionali, ambasciate e consolati, servizi territoriali e Enti Autorizzati: svolgono tutti la medesima funzione pubblica. Ciascuno va identificato nel proprio, peculiare, ruolo.

1.2.2. L'accompagnamento della coppia

In tale prospettiva potrà essere risolto un altro aspetto che ha sollevato dubbi e perplessità nella formulazione della Legge: quello relativo alla preparazione ed alla valutazione degli aspiranti genitori adottivi.

Dall'esperienza maturata in questi anni la preparazione svolta dai servizi si è mostrata assai disomogenea e spesso carente.

I tempi dello svolgimento di tali istruttorie e degli ulteriori successivi adempimenti promossi dai Tribunale dei Minorenni per giungere alla dichiarazione di idoneità vanno ben oltre ai termini previsti dalla legge (che parla di un periodo massimo di 6 mesi e 15 giorni).

In questo senso appare necessario ridisegnare il percorso che porta la coppia ad avviare la procedura adottiva all'estero, passando dal concetto di valutazione e di preparazione della coppia a quello di accompagnamento.

Ciò di cui hanno necessità la coppie che intraprendono il percorso adottivo è il sostegno alla propria motivazione adottiva e la maturazione della consapevolezza sotto il profilo della realtà del bambino in stato di abbandono: ogni coppia che ha il desiderio di accogliere un figlio non nato da loro è "idonea". Ha solo bisogno di essere accompagnata a comprendere il significato e le difficoltà dell'accoglienza.

Il compito di accompagnamento delle coppie adottive può essere svolto solamente da chi coniuga nella propria storia ed esperienza quotidiana sia la specifica competenza nell'accompagnamento e nel sostegno delle famiglie sia la conoscenza profonda della realtà dei Paesi di provenienza dei minori, cioè l'ente autorizzato, quale espressione di una realtà di famiglie adottive che hanno deciso di mettersi al servizio dei bambini in tutto il mondo.

La coppia, quindi, nel percorso prospettato da questa proposta di modifica, si rivolgerà ad un Ente autorizzato per le prime informazioni e per iniziare il percorso di accompagnamento all'adozione, svolto attraverso il sostegno delle famiglie che hanno già adottato e con l'apporto tecnico dei professionisti.

L'ente dovrà dare accoglienza alla famiglia, fornire in modo completo ed esaustivo le informazioni, proporre momenti specifici di carattere maturativo, e di incontro con le famiglie che hanno già adottato.

L'Ente, al termine del percorso, dovrà stendere una relazione sulla conclusione del percorso della coppia, che sarà utilizzata non più dall'autorità giudiziaria italiana per la concessione dell'idoneità (come spiegato più avanti) ma solo da quella straniera per la decisione sull'abbinamento.

L'accompagnamento non si limiterà solo alla parte precedente alla preparazione dei documenti ma proseguirà lungo tutto il cammino adottivo: l'Ente dovrà garantire momenti per la gestione del tempo dell'attesa, incontri tecnici specifici sul Paese, consulenze psicologiche nell'intero iter ed in particolare al momento della proposta di abbinamento da parte del Paese straniero.

Tutto questo può avvenire a due precise condizioni: innanzitutto che l'Ente sappia garantire procedure stabilite e condivise con un controllo di qualità serio, sulla tempistica e sui servizi forniti. La seconda condizione è conseguenza immediata della prima, ovvero l'innalzamento della qualità del livello delle caratteristiche dell'Ente Autorizzato: non sarà più sufficiente possedere caratteristiche minime per poter essere accreditati, come accade in questo momento, ma al contrario gli standard dovranno puntare al massimo delle garanzie.

1.2.3. Il ruolo dei Servizi Sociali: soprattutto il post-adozione

I servizi sociali al contrario, devono mettere a frutto la loro peculiarità, che è la territorialità, raccogliendo le sole informazioni di carattere psico-sociale (abitazione, reddito, professione, stato di salute, reti familiari ed amicali, servizi presenti sul territorio, aspetto motivazionale etc.) relative alla dimensione coppia/territorio. Queste informazioni saranno trasmesse all'Ente autorizzato, che le richiederà ai servizi sociali, quando la coppia decide di iniziare il percorso di accompagnamento.

Questa fondamentale collaborazione tra Enti e Servizi proseguirà anche nel periodo successivo al termine della procedura di adozione internazionale, il cosiddetto periodo di post-adozione quando avviene il passaggio delicatissimo da coppia a famiglia.

Attualmente il post-adozione viene svolto solo su richiesta degli interessati: l'art.34, co.2 Legge 476/98 prevede infatti che "[...] i servizi socio-assistenziali degli enti locali e gli enti autorizzati, su richiesta degli interessati, assistono gli affidatari, i genitori adottivi ed il minore [...]".

Al contrario sembra del tutto opportuno un intervento ben più consistente da parte dei servizi territoriali i quali dovrebbero essere tenuti per legge all'accompagnamento dei genitori adottivi, in un'attività di sostegno che si realizzi tanto nel periodo iniziale d'inserimento del bambino quanto durante le successive tappe evolutive.

L'adozione, come già espresso in precedenza, è sì una "scelta d'amore" ma anche una "scelta complessa".

La genitorialità adottiva è infatti una genitorialità particolare che prevede l'incontro tra due "diversità": la coppia che, spesso, porta con sé il lutto della sterilità e il bambino che porta con sé le conseguenze dell'abbandono e dell'istituzionalizzazione, pronto per una "rinascita".

Spetta agli operatori dei servizi territoriali supportare e accompagnare la famiglia adottiva in questo cammino di crescita con il bambino, affinché tra i genitori ed il bambino stesso s'instauri una relazione significativa sia da un punto di vista educativo che affettivo ed emotivo.

Il periodo successivo all'adozione – proprio come quello precedente di formazione – è, quindi, fondamentale per evitare in futuro i fallimenti adottivi, fenomeno che sta recentemente emergendo anche a seguito di alcuni studi di settore effettuati.

E' altresì importante che siano i servizi territoriali – e non gli enti autorizzati, se non in casi particolari e di assoluta eccezionalità – a sostenere ed accompagnare la famiglia adottiva nel post-adozione, sia perché sono più diffusamente radicati sul territorio, sia perché sono in ogni caso competenti ad assumere i provvedimenti più idonei ovvero a segnalare eventuali situazioni problematiche.

Il bambino adottato è a tutto gli effetti un cittadino italiano e l'adozione, sebbene internazionale, non è un affare esclusivo tra la coppia e l'ente autorizzato ma deve riguardare in primo luogo i servizi territoriali.

Questi ultimi devono pertanto provvedere alla stesura delle relazioni di post-adozione da inviare all'Autorità straniera, secondo le modalità e i tempi da essa stabiliti.

1.2.4. L'inutilità di una idoneità giudiziaria

L'adozione è scelta da una minima parte delle coppie che non possono avere figli. Infatti sono circa 8.000 ogni anno le nuove disponibilità all'adozione presentate presso i Tribunali per i minorenni, un numero residuale rispetto alle coppie che hanno problemi di fertilità: L'OMS parla infatti di un tasso di infertilità – nei Paesi dall'elevato grado di industrializzazione – superiore all'11% dell'intera popolazione.

Correlati questi dati e traslati nella realtà italiana il quadro che appare è illuminante.

Le coppie sterili che scelgono comunque la genitorialità sono una minoranza dell'intero "universo" delle coppie sterili; quelle che poi scelgono la genitorialità adottiva sono una minoranza della minoranza! Le analisi da noi condotte ci portano a supporre che la percentuale di coppie sterili che presenta domanda di adozione rappresenta una percentuale inferiore al 5% del totale delle coppie sterili in Italia.

Di fatto, quindi, la coppia che presenta la propria disponibilità all'adozione è una coppia che ha già fatto una scelta vera, concreta, sofferta, non certo generata dal conformismo. Questa coppia ha scelto infatti di poter essere padre e madre di un figlio non nato da loro: questa è già idoneità all'adozione.

L'aspetto motivazionale in un'adozione è decisiva: la coppia che entra nella dimensione dell'accoglienza di un figlio non suo è di per se coppia idonea.

Per questo motivo il ruolo del Tribunale dei Minorenni relativo alla concessione dell'idoneità perde in gran parte di significato: non è necessario un organo di verifica e selezione delle coppie, anche considerato il fatto che la percentuale di ottenimento del decreto di idoneità (anche in grado di Appello) è a tutt'oggi elevatissima e si avvicina molto al 100% delle domande presentate.

Questo compito deve essere svolto dai Servizi Sociali e dagli Enti Autorizzati in modo da garantire alla coppia un accompagnamento alla consapevolezza della scelta adottiva.

Questa scelta è già stata compiuta dagli altri Paesi Europei e dagli Stati Uniti: l'Italia, infatti, risulta essere un'eccezione rispetto agli altri Paesi Europei in cui l'idoneità non è ad appannaggio dell'autorità giudiziaria, ma viene definita a livello amministrativo dai servizi pubblici o dagli stessi Enti autorizzati.

1.3. Gli Enti Autorizzati

1.3.1. Qualità e trasparenza degli Enti Autorizzati: la revisione del bilancio e la carta dei servizi

Per garantire effettiva trasparenza nella gestione economica della procedura adottiva da parte degli enti autorizzati, sarebbe auspicabile che questi ultimi fossero tenuti per legge alla revisione del bilancio.

L'individuazione delle società di revisione potrebbe essere affidata alla stessa Commissione per le adozioni internazionali, così da evitare che la scelta venga operata dagli enti autorizzati, soggetti al controllo, anziché essere effettuata e garantita da un soggetto terzo.

Sarebbe opportuno inoltre che la Commissione dettasse alcune regole e principi ad hoc per l'adozione internazionale a cui le società di revisione dovrebbero attenersi nell'attività di controllo: tutto ciò per assicurare non solo una corretta gestione economica ma anche per garantire effettiva trasparenza nell'intera procedura adottiva.

In particolare la Commissione per le adozioni internazionali potrebbe fornire specifiche linee guida in merito, ad esempio, alla certificazione delle spese effettuate dalla coppia all'estero, alla regolarità dei contratti stipulati dall'ente con i propri rappresentanti stranieri e all'effettivo pagamento delle tasse richieste dall'Autorità straniera.

L'obbligatorietà della revisione sarebbe in grado di favorire, inoltre, una sempre maggiore credibilità degli stessi enti nei confronti degli aspiranti all'adozione e delle Autorità Centrali straniere.

Oltre alla trasparenza in campo economico l'ente autorizzato è chiamato a garantire un controllo di qualità sul suo operato, sulla base di standard formulati dalla Commissione per le adozioni internazionali.

Dovendo rispondere direttamente all'autorità italiana e straniera sul percorso di accompagnamento delle coppie, appare altresì necessario che ogni Ente si doti di una carta dei servizi attraverso cui rendere operativi gli standard operativi di cui sopra.

Tempi certi per la definizione di un cammino di accompagnamento, procedure operative chiare e condivise, miglioramento della qualità nell'erogazione dei servizi, sono indubbi benefici che si legano ai momenti di controllo e verifica proposti.

1.3.2. La regionalizzazione degli Enti Autorizzati e le convenzioni Ente/Regione

Per garantire trasparenza ed efficienza della procedura adottiva si suggerisce, inoltre, di valorizzare la presenza sul territorio degli Enti Autorizzati all'adozione internazionale, così che il concreto radicamento dell'Ente in una zona meglio delimitata come la Regione, garantisca alle coppie aspiranti ed alle famiglie adottive un sensibile miglioramento nel percorso di accompagnamento prima e dopo l'adozione.

Anche su questo aspetto il coordinamento "Oltre l'adozione" ha elaborato un documento apposito.

Concretamente poi tale regionalizzazione dell'Ente potrebbe favorire la stipula di convenzioni promosse dalle Regioni con gli Enti Autorizzati operanti nel territorio, in cui includere anche l'integrazione con i Servizi Territoriali, già previste peraltro dalla attuale normativa.

Le convenzioni costituirebbero l'evoluzione naturale degli attuali Protocolli Operativi Coordinati già presenti in alcune Regioni.

La convenzione Regioni/Enti/Servizi Territoriali, potrebbe toccare i seguenti aspetti:

- indicare le caratteristiche per l'apertura ed il funzionamento di uffici locali da parte dell'Ente;
- indicarne le figure professionali presenti;

- promuovere e rendere obbligatorio il percorso di accompagnamento garantito da ciascun Ente alle coppie in collaborazione con i Servizi Territoriali;
- individuare le specifiche competenze e campi di azione tra Enti Autorizzati e Servizi Territoriali nel percorso di accompagnamento;
- stabilire le forme di controllo procedurale e amministrativo sull'Ente;
- determinare ruolo e competenze dei Servizi Territoriali e degli Enti Autorizzati nel campo del post-adozione.

La stipula delle convenzioni porterebbe indubbi benefici innanzitutto alle coppie aspiranti ed alle famiglie adottive nell'accresciuta qualità del servizio di accompagnamento offerto dall'Ente Autorizzato, già a partire dalla facilità di accesso all'Ente stesso ed alla collaborazione fattiva nell'ambito formativo con il Servizio Territoriale, stimolando la percezione per l'aspirante coppia adottiva di un percorso non più disarticolato e confuso nelle varie competenze, bensì integrato e lineare.

L'accordo dovrebbe altresì riguardare l'area della cooperazione allo sviluppo, con il coinvolgimento del Dipartimento Cooperazione di ciascuna Regione per l'individuazione di Paesi strategici per l'Adozione Internazionale dove indirizzare i finanziamenti pubblici.

Questi quindi analiticamente gli obiettivi che si andrebbero a raggiungere:

- **Formazione integrata tra Enti Autorizzati e Servizi Territoriali:** l'esperienza maturata dai Protocolli Operativi Coordinati sviluppata in alcune Regioni (come ad esempio il Veneto), induce a valorizzare sempre di più la collaborazione tra Enti e Servizi Territoriali sviluppata all'interno di una precisa distinzione delle competenze formative. I Servizi dovrebbero valorizzare la loro natura territoriale, approfondendo la conoscenza della coppia e della motivazione che li porta all'Adozione, sottolineando le caratteristiche psicologiche del singolo e della coppia. Spetta invece agli Enti il compito di presentare la realtà dei Paesi di provenienza, quella dei bambini istituzionalizzati e quindi di rileggere il sogno dell'adozione con la realtà adottiva.
- **Miglioramento della qualità e quantità dei servizi offerti** alle coppie dal momento che l'Ente Autorizzato, convenzionandosi, dovrà adeguare ed elevare i propri standard, come definito dagli accordi con la Regione, standard ben più elevati di quelli previsti dalla Legge. La Regione e gli Enti Autorizzati all'interno degli standard di cui sopra, potrebbero introdurre e studiare nuove e più precise tabelle di costi legati ai "servizi resi in Italia", cioè quei servizi offerti dalla presa in carico della coppia fino alla sua partenza per l'estero. A tale scopo gli Enti Autorizzati potrebbero avvalersi dal knowhow maturato con il lavoro svolto per giungere alle tabelle costi, poi pubblicate dalla Commissione per le Adozioni Internazionali, mentre le Regioni potrebbero portare l'esperienza già posseduta nell'individuazione degli standard e dei costi dei servizi alla persona.
- Ogni Ente, per potersi convenzionare, sarà altresì chiamato a **stendere** un impegno sui servizi sulle attività di formazione e accompagnamento, con la definizione di modalità, tempi, professionalità impiegate: **la carta dei servizi**.
- **Riduzione dei costi per le famiglie adottive:** gli stanziamenti riconosciuti da ciascuna Regione agli Enti Autorizzati convenzionati produrranno un effettivo abbattimento dei costi per la famiglia.
- **La capillarità del controllo decentrato sull'operato degli Enti** effettuato dagli Organi Istituzionali Regionali attraverso il proprio Dipartimento Minori. Questa ulteriore vigilanza sulle attività dell'Ente, oltre a quella già istituzionalmente svolta dalla Commissione per le Adozioni Internazionali, costituirebbe la garanzia sulla continuità del servizio fornito in ordine ai presupposti e alle caratteristiche per l'accompagnamento della procedura adottiva.
- **La trasparenza amministrativa:** la Regione, come già avviene per tutti i progetti finanziati, obbligherebbe gli Enti ad un'assoluta trasparenza in campo economico per poter erogare i contributi

previsti dalla convenzione. Agli Enti peraltro potrebbe essere richiesta una certificazione di bilancio da parte di una società esterna.

- **Reale accompagnamento post-adoattivo:** riconoscere in maniera definitiva la competenza dell'accompagnamento post-adoattivo ai Servizi Territoriali, che valorizzerebbero e utilizzerebbero con assoluta efficacia la loro funzione territoriale al servizio delle famiglie. Gli Enti Autorizzati sarebbero invece chiamati ad organizzare altri momenti di sostegno, accompagnati da famiglie e operatori opportunamente formati.
- **Valorizzazione della cooperazione allo sviluppo:** l'allargamento al Dipartimento Cooperazione della Regione studiando piani di intervento da realizzare congiuntamente in Paesi strategicamente importanti per l'Adozione Internazionale, sarebbe un passo fondamentale per la riaffermazione del principio di sussidiarietà dell'Adozione Internazionale e per procedere nella direzione della tanto auspicata "politica estera dell'Adozione Internazionale", la cui mancanza ha sinora tanto penalizzato il rapporto con i Paesi di provenienza.

Le **convenzioni** saranno **riservate** a quegli Enti Autorizzati che vorranno percorrere questo cammino di **collaborazione con le Regioni**, che prevede l'innalzamento degli standard dei servizi offerti alle coppie e controlli severi dal punto di vista amministrativo da parte delle Regioni.

Gli Enti che non volessero convenzionarsi e che volessero comunque operare nella Regione pur non avendo la sede, potrebbero comunque continuare ad operare con l'autorizzazione della Commissione per le Adozioni Internazionali, senza però accedere ai contributi previsti dalle convenzioni stesse.

Qualora un Ente voglia operare in una Regione senza avere una sede si possono studiare forme di condivisione e cooperazione fra gli Enti Autorizzati, quali ad esempio i Consorzi. L'Ente convenzionato con la Regione potrebbe mettere i propri servizi a disposizione delle famiglie che abbiano affidato l'incarico ad un Ente non convenzionato, tramite un accordo tra i due Enti, garantendo così alle famiglie gli elevati standard di accompagnamento di cui sopra.

Il raggiungimento di questi obiettivi appare ancor più funzionale se si considera il trasferimento alle Regioni delle competenze sui servizi socio-assistenziali, interlocutori indispensabili per un adeguato e celere completamento della procedura adottiva.

Come noto, infatti, l'art. 39 bis della legge n. 184/1983, come modificata dalla legge 476/1998, prevede che le Regioni concorrano a sviluppare una rete di servizi in grado di svolgere i compiti previsti dalla legge, vigilino sul funzionamento delle strutture e dei servizi che operano sul territorio per l'adozione internazionale, promuovano protocolli operativi e convenzioni fra Enti Autorizzati e servizi nonché forme stabili di collegamento fra gli stessi e gli organismi giudiziari per questo si chiede un impegno a orientare le Regioni verso la piena attuazione di questa norma.

L'ambito di operatività territoriale degli Enti Autorizzati è un nodo importante se si tiene conto che attualmente questi ultimi ricevono l'autorizzazione ad operare in ambito regionale indipendentemente dalla presenza o meno di una sede in una data Regione; per operare invece in ambito nazionale sono sufficienti solo due sedi "distribuite su aree geografiche congruamente distanti" (Linee Guida della Commissione per le Adozioni Internazionali – anno 2003).

Con questo sistema non è possibile garantire un positivo e proficuo lavoro di accompagnamento al percorso adottivo, come sopra riferito, perché gli aspiranti all'adozione non possono beneficiare di un adeguato sostegno né appare possibile l'auspicata collaborazione con i Servizi sociali di livello locale.

La definizione di forme di convenzione degli Enti, come sopra organizzati, con le Regioni potrebbe invece garantire un sensibile miglioramento della qualità del lavoro, dare inizio ad una vera collaborazione con i servizi del territorio, nonché programmare, da parte di tutti i soggetti coinvolti, interventi competenti e significativi per una tutela ad hoc del primario interesse del minore.

Si arriverebbe, pertanto, al naturale superamento dell'altra soluzione contenuta nella Legge 476/98 che prevede per le singole Regioni la possibilità di istituire delle Agenzie per l'adozione internazionale; le Regioni potrebbero con un notevole risparmio economico mettere a disposizione dei cittadini una gamma di servizi e di esperienze, garantiti dai propri Enti convenzionati, ben più completa di quella fornita da una sola Agenzia.

1.4. La Commissione per le Adozioni Internazionali e gli organi istituzionali

1.4.1. La trasformazione della Commissione per le adozioni internazionali in Authority

L'attuale strutturazione della Commissione mostra gravi lacune sia dal punto di vista organizzativo sia da quello, ben più significativo, della rappresentatività e della competenza presso le autorità straniere. Attualmente il personale presente è "comandato" (quindi peraltro in una situazione di precariato) dai vari Ministeri senza che questo comporti però un reale coinvolgimento dei Ministeri stessi nell'operato della Commissione.

La costituzione della Commissione per le adozioni internazionali in Authority è di fatto principalmente motivata dalla necessità di riconoscere che il bene supremo del minore alla famiglia non può essere vincolato da scelte di tipo culturale o ideologico, proprie dell'ambito politico, ma riconosciuto indistintamente a ogni bambino in qualunque parte del mondo esso si trovi.

Peraltro le dimensioni del fenomeno dell'abbandono e della conseguente istituzionalizzazione costituiscono un vero e proprio dramma umanitario che va affrontato con sempre maggiore competenza e urgenza, caratteristiche che bene si sposano con una struttura agile e indipendente come quella di un Authority.

L'Authority, presieduta da un esperto del mondo giuridico o della società civile riconosciuto a livello internazionale, assumerebbe anche quelle caratteristiche che ben si sposano con il termine autorevolezza. Da un lato, infatti, ne guadagnerebbe la competenza, tanto necessaria nel confronto con le istituzioni nazionali e internazionali coinvolte nel tema dell'abbandono, e dall'altro la forza, data dall'indipendenza e dalla capacità decisionale, con la quale affrontare in particolar modo le autorità straniere.

Sono tre gli ambiti nella quale la nuova Authority potrebbe sviluppare il proprio operato.

Innanzitutto la promozione dell'adozione internazionale: sempre più spesso l'adozione è osteggiata nei Paesi di origine dei minori quale fosse una forma di "saccheggio" da parte dei Paesi "ricchi" di intere generazioni di bambini. L'adozione è in verità il riconoscimento del diritto supremo del minore alla famiglia e deve essere garantita da e per i Paesi di tutto il mondo e per tutti i bambini. Promuovere l'adozione significa incontrare le autorità straniere, promuovere i loro interventi a favore dell'infanzia abbandonata, garantire trasparenza nelle procedure adottive.

In secondo luogo la Commissione per le adozioni Internazionali quale Authority dovrebbe garantire un serio controllo sull'operato degli Enti Autorizzati. Già ora la Commissione si è dotata di un regolamento e di linee guida che chiedono all'Ente serie garanzie sul proprio operato, ma tutte queste disposizioni non trovano riscontro nell'effettiva attività di controllo svolta. Un serio controllo degli Enti porterebbe credibilità a tutto il "sistema adozione" sia in Italia che sul fronte estero.

Un terzo ed ultimo elemento riguarda la partecipazione. L'Autorità Centrale italiana, come previsto dalla legge 476/98, non svolge soltanto compiti di controllo e vigilanza sugli enti autorizzati ma assolve anche ad una funzione di promozione ed impulso dell'intero sistema adottivo e necessita quindi di una conoscenza diretta delle principali questioni e problematiche inerenti l'adozione internazionale.

Per questo motivo è necessario che gli enti autorizzati partecipino attraverso dei propri rappresentanti all'attività della Commissione, così da farsi portavoce dell'esperienza diretta maturata sul campo, soprattutto nei Paesi d'origine dei minori laddove la stessa Commissione non è presente.

Per alcuni argomenti o tematiche, in cui dovesse manifestarsi un palese conflitto di interessi, tale rappresentanza dovrebbe avere una mera funzione consultiva.

2. L'ADOZIONE INTERNAZIONALE NEI PAESI DI ORIGINE DEI MINORI

2.1. Un diritto per tutti i bambini: il caso della *kafala* nei Paesi Islamici

Dal 2002, dopo la piena entrata in vigore della Legge 476/98, che ratificava per l'Italia la Convenzione de l'Aja del maggio 1993, decine di migliaia di minori istituzionalizzati in Marocco e in altri Paesi di legislazione Islamica non possono più nutrire la speranza di avere una famiglia italiana o del loro Paese residente in Italia.

In effetti, in questi Paesi, non esiste l'istituto giuridico dell'adozione legittimante o adozione piena – quella cioè che rescinde integralmente i legami tra il minore adottato e la sua famiglia di origine – ma esiste soltanto l'istituto della “*kafala*” che è la più alta forma di protezione per l'infanzia abbandonata prevista dalla Legge Islamica.

L'istituto in oggetto pur non essendo configurabile nei termini di adozione legittimante, di adozione cioè produttrice in capo al minore dello *status* giuridico di figlio legittimo, garantisce a quest'ultimo la titolarità di tutti i diritti soggettivi connessi a tale *status*, ad eccezione del diritto di assumere il cognome della coppia adottante.

La *kafala* quindi, assimilabile, in via di approssimazione, ad una sorta di “affido illimitato”, riceve, proprio in ragione della sua peculiarità, uno specifico riconoscimento da parte della Convenzione Internazionale dei Diritti dei Bambini (New York, 20 novembre 1989), la quale, descrivendo all'art.20 le misure di protezione del minore permanentemente o temporaneamente privato del suo ambiente familiare, riconosce la validità ed efficacia, accanto agli istituti dell'affidamento e dell'adozione, della stessa *kafala*.

La Convenzione Internazionale per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale (L'Aja, 29 maggio 1993), pur essendo essenzialmente finalizzata a disciplinare e riconoscere i provvedimenti stranieri di adozione che determinano un legame di filiazione (art.2, 2° co.), prevede, all'art.27, un'apposita procedura di conversione in adozione piena di un provvedimento straniero di adozione non legittimante.

L'adozione non legittimante, o adozione semplice, è prevista dall'ordinamento giuridico italiano all'art.44 della legge 184/83 così come modificato dalla Legge 149/01.

Sinora l'interpretazione data a tale articolo vedeva l'adozione semplice, o adozione in casi particolari, consentita per i soli minori italiani ovvero adottati con procedura nazionale.

Una recente ordinanza della Corte Costituzionale (ord. n.347 del 29 luglio 2005) ha aperto, però, nuovi orizzonti in materia di adozione di minori stranieri, riconoscendo l'applicabilità dell'istituto dell'adozione in casi particolari (ex art.44 della legge 184/83) anche ai minori stranieri.

Sulla base di una tale pronuncia dovrebbe riconoscersi efficacia quindi, anche a livello internazionale, all'adozione in casi particolari, ad una particolare forma cioè di adozione che non rescinde i legami tra il minore e la sua famiglia di origine, ma riconosce al minore adottato il cognome ed i diritti successori della nuova famiglia adottiva.

In particolare la dizione contenuta alla lett. d) dell'art. 44 della legge 184/83, che si riferisce ai casi di “constatata impossibilità di affido preadottivo”, riguarda proprio il caso specifico dei minori di origine marocchina, per i quali appunto risulta impraticabile la soluzione dell'affido preadottivo.

Sulla scorta di questa importante pronuncia della Corte Costituzionale, quindi, l'art.44 della legge 184/83 – opportunamente rivisitato e corretto – ben potrebbe conformarsi all'istituto marocchino della *kafala* che, al pari dell'adozione in casi particolari, non rescinde i legami tra il minore e la sua famiglia di origine ma presuppone un affidamento illimitato nel tempo ad una nuova famiglia.

In particolare le ipotesi di cui all'art.44 possono essere opportunamente integrate con una nuova lettera e), indirizzata appunto ai casi di minori affidati in *kafala* dalla competente autorità marocchina o, più in generale, di uno Stato di religione islamica la cui legge prevede questo istituto.

In questo modo il minore islamico per il quale abbia trovato applicazione l'istituto della *kafala* manterrebbe inalterati i rapporti con la sua famiglia di origine, conserverebbe il suo nome e cognome e anteporrebbe al proprio il cognome della famiglia adottiva: in altri termini verrebbe garantita la peculiarità della *kafala* e allo stesso tempo si permetterebbe ai minori marocchini abbandonati di lasciare gli istituti e trovare finalmente una famiglia in cui vivere.

3. L'ADOZIONE "EUROPEA"

L'ingresso in Europa di Romania e Bulgaria, suggerisce la necessità urgente di individuare strumenti di monitoraggio costante della condizione dell'infanzia in stato di abbandono e la ricerca di soluzioni adeguate all'inserimento dei minori in famiglia.

Con ciò si intende non solo offrire "uniformità giuridica" all'assetto europeo, fondamentale quando si tratta di esercizio e di rispetto di diritti, quanto soprattutto esprimere e sottolineare una politica europea di effettivo sostegno al mondo dell'infanzia.

La capacità di un organismo tanto ricco e variegato quale quello dell'Unione Europea di farsi fronte compatto sui grandi temi dell'umanità, dimostrando che in un contesto internazionale anche complesso, sviluppo economico e sviluppo sociale, tutela delle categorie deboli, non possono mai essere disgiunti, potrebbe passare attraverso un'ipotesi di adozione europea.

Lo strumento dell'adozione europea potrebbe rappresentare, quindi, una soluzione moderna e innovativa per i bambini dell'Europa, capace di attrarre energie e risorse in modo trasversale.

La ricerca di una "base comune" va in direzione, anche, della costruzione di un tessuto sociale che possa permettere alle singole realtà nazionali di identificarsi in valori comuni, pur mantenendo le proprie peculiarità in termini di radici, tradizioni e orientamenti.

Si tratta, quindi, di richiedere all'Unione Europea un'assunzione di responsabilità forte e pubblica rispetto all'argomento minori che vivono al di fuori della famiglia. Gli Stati dell'Unione Europea devono compiere uno sforzo per uniformare i livelli e gli strumenti di tutela dell'infanzia.

Proponiamo, quindi, che l'ipotesi di una Convenzione in merito all'adozione europea, tenga presente alcuni fattori fondamentali che qui di seguito citiamo.

Nel draft di "European Convention on adoption" del Consiglio d'Europa (Consiglio d'Europa, Strasburgo Maggio 2006), non solo la Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti del Fanciullo del 20 Novembre 1989, ma anche la *Convenzione sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale* fatta all'Aja il 29 Maggio 1993 sono reputati fino ad oggi le due espressioni più complete e avanzate in termini di adozione internazionale (sebbene esistano parti migliorabili o oggi anche superate).

Considerato, quindi, che è riconosciuto all'interno dell'Europa il valore della protezione dell'infanzia, così come stabilito dalla Convenzione ONU sopraccitata, riteniamo fondamentale perseguire il tentativo di realizzare una proposta che valorizzi la centralità del minore in difficoltà familiare a livello europeo.

Secondo il principio di *extrema ratio* espresso dalla Convenzione dell'Aja del '93, l'adozione internazionale risulta essere l'unico strumento di tutela dell'infanzia fuori della famiglia, nell'impossibilità di realizzare l'adozione nazionale.

Riteniamo che tra le due prospettive debba inserirsi un nuovo livello di intervento che nasce dagli strumenti e dai fondamenti stessi dell'Unione Europea.

Come espresso nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione "la persona e' posta al centro dell'azione dell'Unione Europea e l'Unione contribuisce alla salvaguardia e allo sviluppo del *patrimonio spirituale e morale* che le e' proprio, rafforzando la tutela dei diritti fondamentali" (...).

"Il godimento di questi diritti fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri, come pure della comunità umana e delle generazioni future".³

Tra i diritti fondamentali risiede il diritto di cittadinanza dell'Unione, riconosciuto a chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro, in aggiunta, e non in sostituzione, della cittadinanza nazionale.

I minori "cittadini europei" "hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere" e, in tutti gli atti a loro relativi, deve essere considerato preminente il loro superiore interesse (art.II – 84 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione).

Immaginiamo allora che il minore che vive al di fuori della famiglia in Europa (orfano o abbandonato), proprio in virtù di questa sua particolare condizione, sia considerato "il primo cittadino europeo".

L'autorità preposta alla tutela e alla protezione del "minore/cittadino europeo senza famiglia" e' lo Stato di appartenenza e, in concomitanza, l'Europa.

L'adozione europea, quindi, si configura come lo strumento più opportuno per la presa in carico dei minori/cittadini europei senza famiglia, da parte dell'Unione Europea, inserendosi tra adozione nazionale e adozione internazionale.

Essa, infatti, realizzata al di fuori dei confini nazionali, non e' evidentemente adozione nazionale ma non e' neppure "adozione internazionale", in quanto ben delimitata ai soli confini dell'Unione Europea. Si tratta di un'adozione fra Stati di carattere regionale, referendosi con il termine "regione", alla regione Unione Europea.

Tale istituto consente di ampliare il concetto di sussidiarietà.

Ponendosi, infatti, l'adozione europea tra quella nazionale e quella internazionale, il suo utilizzo si impone necessario per risolvere il problema dell'infanzia abbandonata qualora non sia possibile il ricorso all'adozione nazionale.

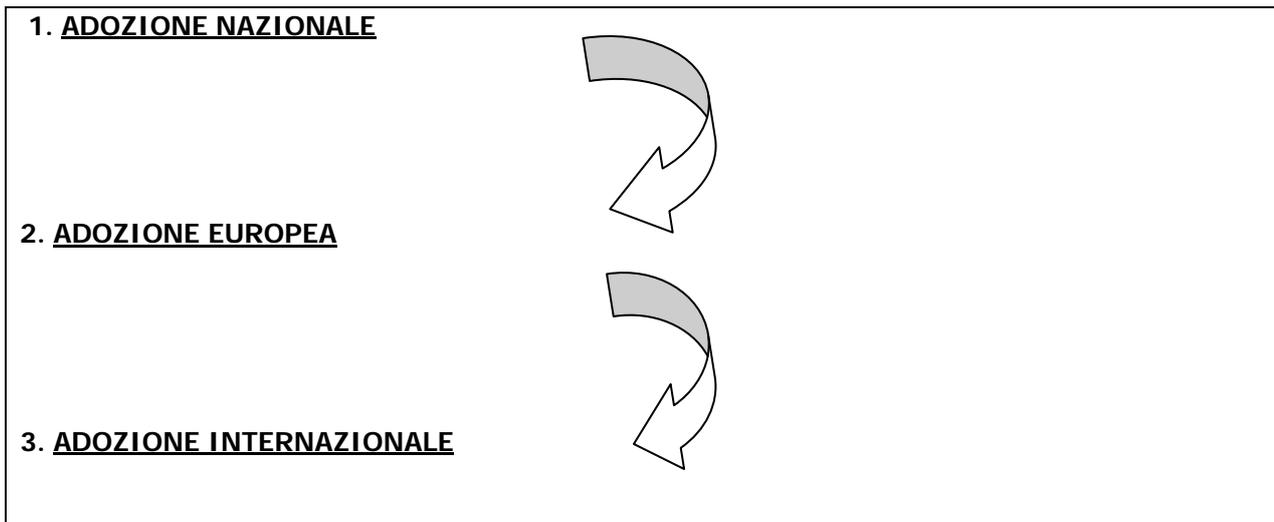
Tutti gli Stati dell'Unione Europea dovrebbero mettere a disposizione un "bacino di riferimento" costituito dalle proprie famiglie potenzialmente accoglienti di qualsiasi minore cittadino dell'Unione Europea, indipendentemente dalla nazionalità.

In assenza di un'ideale famiglia accogliente per un determinato minore della stessa nazionalità, si rende necessario verificare, come passaggio intermedio (precedente al ricorso all'adozione internazionale), la presenza di una famiglia europea maggiormente idonea.

In questo senso, solo se confermata la possibilità di non poter ricorrere ne' all'adozione nazionale, ne' all'adozione europea, si farebbe riferimento all'adozione internazionale così come oggi configurata, di cui viene confermato il carattere sussidiario.

Avremo quindi un ricorso all'adozione, che seguirà i seguenti livelli di sussidiarietà:

³ Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Roma 29 ottobre 2004. Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea 16 dicembre 2004.



Per la messa in atto di questa ipotesi, l'Unione Europea può considerare alcuni **criteri guida** dell'adozione, che devono essere codificati e condivisi, trasposti e modificati sulla base del particolare carattere "europeo" di tale adozione.

Premettendo che i primi sforzi dell'Unione Europea devono essere rivolti a:

1. Il riconoscimento *erga omnes* della mancanza di una famiglia come sorta di "abuso istituzionale", ovvero "il diritto negato del minore alla famiglia", come violazione del diritto fondamentale della persona. I minori in istituto in strutture "di tipo familiare" sono da considerarsi abbandonati, ovvero privi di famiglia e quindi devono essere dichiarati adottabili.
2. Il rafforzamento della tutela del minore senza famiglia attraverso la creazione di una figura istituzionale di "rappresentanza del minore", nelle procedure che lo riguardano, come "l'avvocato del minore", e la possibilità per enti e associazioni impegnate nella protezione dei diritti del minore di rappresentarlo attraverso il riconoscimento dell'interesse diffuso.

Allora, in particolare, per la realizzazione dell'adozione europea, occorre:

1. Configurare **regole uniformi e omogenee** sul rilascio di un'idoneità all'adozione europea, quindi comune a tutti gli Stati aderenti all'Unione (identificando alcune caratteristiche fondamentali relative alla differenza di età, allo status giuridico della coppia, alle condizioni psichiche e oggettive idonee ad accogliere un minore).
2. Istituire una **banca dati europea dei potenziali genitori adottivi** cui si accede solo in seconda battuta rispetto a una banca dati nazionale (di cui si richiede la costituzione ove non esista).
3. Istituire una **banca dati dei minori europei** dichiarati adottabili e non accolti attraverso l'adozione nazionale.
4. Realizzare un albo degli **enti autorizzati all'adozione europea**, con iscrizione obbligatoria quale presupposto per operare.
5. Creare un'**autorità centrale europea**, con il compito di predisporre e vigilare sugli strumenti di attuazione dell'adozione europea.
6. Introdurre il **principio di gratuità** dell'adozione europea.

Ci chiediamo, quindi, se non sia questa sede, quella di un'occasione importante per assegnare al minore in stato di abbandono o orfano, la titolarità di "primo cittadino d'Europa", permettendogli di trovare una

famiglia all'interno di un contesto più allargato di quello nazionale, ma che rimane sostanzialmente un ambito nel quale si potrà sempre riconoscere.

4. L'AFFIDAMENTO INTERNAZIONALE

L'istituto dell'affido internazionale, che implica l'accoglienza temporanea di un minore in un Paese straniero, presenta aspetti in parte problematici e delicati.

Trasferire un bambino, per un determinato periodo di tempo, in una realtà territorialmente e culturalmente così diversa dalla sua e prevedere poi il suo rientro nel Paese di origine è senza dubbio un compito molto delicato da svolgere con attenzione, professionalità e prudenza.

Ugualmente, però, riteniamo che siano molti i casi in cui minori, soprattutto i più grandicelli, possano trarre grande vantaggio dalla possibilità di trascorrere un periodo in affidamento eterofamiliare all'estero, nel nostro caso in Italia.

E' chiaro che, per dare una risposta adeguata ai reali bisogni dei minori stranieri, il progetto di affidamento internazionale deve essere ben concepito, occorre avere a disposizione mediatori culturali preparati, valorizzare il ruolo dei servizi socio assistenziali, sollecitare le comunità straniere già presenti sul territorio perché si rendano disponibili a questa forma di accoglienza.

Sarebbe sicuramente un grande passo in avanti per regolarizzare i processi migratori, per arricchire le nuove generazioni dei Paesi in via di sviluppo dando loro un'opportunità di vita in Italia, sempre nella valorizzazione e nel rispetto della loro storia personale, della loro identità e cultura.

L'affido internazionale offrirebbe al minore la possibilità di trovare accoglienza in Italia per un periodo più o meno breve, ma sempre ben definito, di sperimentare la vita in famiglia in un Paese straniero come opportunità di crescita.

E' fondamentale infatti considerare sempre l'affido internazionale come opportunità per il minore di avere una famiglia di riferimento per la sua crescita e, proprio per questo, potrebbe essere concepito in almeno tre diverse modalità di realizzazione.

1. La prima è volta essenzialmente al sostegno della famiglia straniera in caso di difficoltà temporanea nell'educazione e nella relazione con i figli (ipotesi questa che sarebbe del tutto assimilabile all'affido familiare nel caso in cui la famiglia affidataria di accoglienza dei minori sia residente in un Paese diverso da quello di origine). L'ingresso del minore in una famiglia affidataria straniera potrebbe così favorire il recupero della relazione con la famiglia di origine e l'auspicabile ricongiungimento familiare. E' la situazione più faticosa e più difficile da gestire anche dal punto di vista dei servizi sociali che seguirebbero questa procedura e che sarebbero tenuti a favorire, secondo l'attuale legge italiana, i rapporti con la famiglia di origine del minore. Sarebbe però una soluzione eccellente se la famiglia affidataria che accoglie il minore fosse del suo stesso Paese di origine: in Italia ma con la stessa lingua, cultura, religione del minore stesso. In questo modo sarebbe possibile offrire un'opportunità all'estero al minore senza farlo sentire "straniero".
2. In una seconda prospettiva l'affidamento internazionale non sarebbe orientato alla risoluzione di difficoltà familiari ma sarebbe incentrato sulla necessità di offrire al minore straniero delle opportunità alle quali non avrebbe accesso nel suo Paese di origine. E' il caso in cui il minore ha necessità di cure

mediche, oppure desidera fare un'esperienza di lavoro all'estero con la sicurezza di una famiglia che lo possa ospitare e seguire nel suo cammino di crescita. In questa ipotesi rientra anche il bisogno del minore di fare un'esperienza di studio all'estero ospite di una famiglia che lo accompagna in quel periodo per poi poter tornare nel suo paese di origine arricchito da questa esperienza o il caso in cui è opportuno che si allontani dal suo paese di origine per scampare a situazioni di pericolo che riguardano la sua famiglia, la sua etnia o il suo territorio di origine. Sono tutti casi in cui non si presume che la famiglia di origine del minore sia inadeguata, ma semplicemente, attraverso lo strumento dell'affido internazionale, si mira a tutelare un minore lontano dalla sua famiglia, lasciandogli la possibilità di vivere delle opportunità cui non avrebbe accesso nel suo Paese.

3. In una terza ipotesi residuale, e forse possibile solo con l'aiuto e la disponibilità di famiglie della stessa etnia del minore e/o preparate dal punto di vista medico-infermieristico, l'affido internazionale si rivolgerebbe invece a quei minori adottabili che hanno serie difficoltà ad essere inseriti in una famiglia perché già grandicelli o con problematiche comportamentali o di salute particolarmente gravi: in questo caso l'affido costituirebbe una porta aperta verso la futura adozione, uno strumento attraverso cui i futuri genitori adottivi potrebbero conoscere i bambini, imparare a comprenderli, amarli ed avvicinarsi all'idea dell'adozione. Sarebbe anche questo un modo per tutelare un minore e per dargli la possibilità di sperimentare la famiglia.

III sezione

LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

1. LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO A SERVIZIO DELL'INFANZIA

La tematica relativa alla politica internazionale dell'Italia per la tutela e la promozione della condizione minorile si presenta sempre più urgente e complessa: da un lato per la storica vocazione dell'Italia (società civile e istituzioni pubbliche) a promuovere iniziative di solidarietà internazionale a favore dell'infanzia; dall'altro per il costante incremento di fenomeni sociali che coinvolgono direttamente l'infanzia straniera in difficoltà (adozioni internazionali, soggiorni terapeutici, sostegni a distanza, minori stranieri non accompagnati,...).

Tale complessità è stata fino ad oggi affrontata in maniera eccessivamente frammentaria e dispersiva, con una ripartizione di competenze e di responsabilità tali da non favorire nessuna programmazione organica di lungo periodo. A diverso titolo, con diversi obiettivi e diverse strategie, oggi la questione infanzia a livello internazionale è ripartita principalmente tra alcuni soggetti istituzionali:

- Ministero degli Affari Esteri, per quanto riguarda la cooperazione allo sviluppo;
- Ministero per le Pari Opportunità per quanto riguarda l'assistenza e la tutela dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale e Ministero delle Politiche per la Famiglia per il tramite della Commissione per le Adozioni Internazionali, per quanto riguarda l'adozione internazionale e il principio di sussidiarietà;
- Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali per il tramite del Comitato Minori Stranieri, per quanto riguarda i minori stranieri non accompagnati sul territorio italiano o i soggiorni temporanei di natura terapeutica.

In realtà, le problematiche e le strategie di intervento sono tra loro talmente correlate che non è più pensabile procedere senza un approccio organico alla questione infanzia: al centro deve essere riportato il bambino, vittima di situazioni di abbandono, abuso, sfruttamento e il suo diritto a "sentirsi figlio di qualcuno".

Oggi questo ruolo di riferimento e coordinamento sembra competere al Ministero Affari Esteri – Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS). In realtà, però, questo compito si è esaurito alla promulgazione delle Linee-guida della cooperazione italiana sulla tematica minorile (assunte dal Ministero Affari Esteri con delibera del 26.11.1998 n.180), la cui scarsa applicazione non ha confermato nei fatti la priorità strategica della questione minorile nei programmi di cooperazione del Ministero, che hanno privilegiato di volta in volta progetti di natura tecnica o professionale. Tanto è vero che non è stato allestito un ufficio ad hoc sulla tematica minorile, con competenze e risorse in grado di assumere un ruolo di indirizzo, coordinamento, progettazione, valutazione e finanziamento delle numerose iniziative di cooperazione per l'infanzia avanzate nel corso di questi anni dalle Organizzazioni Non Governative.

A fronte di questa situazione, si ritiene necessario istituire un nuovo referente istituzionale capace di coordinare i programmi e le strategie di politica internazionale sull'infanzia: **un Dipartimento per la Cooperazione Internazionale rivolta all'Infanzia da istituire presso il Ministero degli Affari Esteri**, il cui mandato specifico sia quello di garantire ai bambini di tutto il mondo che si trovano in condizioni di disagio opportunità e possibilità di crescita e di sviluppo pari a quelle che garantiamo ai bambini italiani. Le funzioni e le competenze che spetteranno a questo Dipartimento potranno articolarsi secondo una proposta di programma di questo tipo:

- a) **Attuazione delle Linee-guida per l'infanzia:** procedere ad una verifica e ad un aggiornamento delle Linee Guida della cooperazione italiana sulla tematica minorile nell'ottica di promuoverne e indirizzarne

una più concreta e fattiva applicazione, soprattutto precisando risorse e indicatori di valutazione circa il loro effettivo perseguimento;

- b) **Programmi-paese per l'infanzia:** i rappresentanti del suddetto Dipartimento parteciperanno ai programmi di lavoro previsti dal Memorandum of Understanding tra Cooperazione Italiana e UNICEF (sottoscritto in data 5 aprile 2000), che stimola la definizione congiunta tri-laterale (Italia, UNICEF, Paese Beneficiario) di iniziative, programmi e piani per l'infanzia e la famiglia in Paesi Terzi, coinvolgendo direttamente (già dalla fase ideativa) le ONG italiane impegnate nel Paese con specifiche competenze sull'infanzia.

Già nelle Linee-Guida l'Italia si impegnava a "promuovere l'aiuto istituzionale ai governi partner per la pianificazione e la realizzazione dei Piani nazionali d'azione specificatamente mirati ai minori": impegno finora disatteso ma che è importante recuperare, per favorire la elaborazione e l'applicazione di un sistema integrato di sviluppo dell'infanzia.

Lo stesso DAC-OECD (Development Assistance Committee dell'OECD), del resto, in termini più generali riconosce e raccomanda all'Italia di "precisare meglio gli obiettivi e i criteri del proprio programma di aiuto allo sviluppo, così da indirizzare la selezione dei Paesi partner, i programmi e i progetti promossi in maniera coerente con le strategie e i piani dei Paesi stessi".

- c) **Fondi per l'infanzia:** lo stanziamento di quote di finanziamento tematiche (e non solo settoriali per aree geografiche), sul modello adottato dalla Unione Europea, prevedendo una quota specifica destinata ad interventi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, per un ammontare che sia definito e permanente anche in relazione all'educazione allo sviluppo e ai diritti umani.
- d) **L'attuazione del principio di sussidiarietà dell'adozione internazionale:** la piena attuazione della Convenzione de L'Aja del 1993, già ratificata dall'Italia con la legge 476 del 1998, sancisce nel suo Preambolo il fondamentale principio di sussidiarietà dell'adozione internazionale rispetto a qualsiasi altro strumento di protezione dei minori in difficoltà familiare, "riconoscendo che ogni Stato dovrebbe adottare, con criterio di priorità, misure appropriate per consentire la permanenza del minore nella famiglia d'origine" e ancora "che l'adozione internazionale può offrire l'opportunità di dare una famiglia permanente a quei minori per i quali non può essere trovata una famiglia idonea nel loro Stato di origine".

L'indissolubile legame che unisce l'adozione e la cooperazione internazionale è del resto ribadito a chiari termini già a partire dal "Piano nazionale di azione e di sviluppo per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002 – 2003" del Governo, laddove si legge: "In materia di adozione internazionale, a seguito della ratifica con legge della Convenzione de L'Aja, il Governo è impegnato a dare seguito agli adempimenti previsti dalle norme di adeguamento e dalle disposizioni della convenzione. In particolare, attraverso la Commissione per le adozioni internazionali si svilupperanno forme idonee di sensibilizzazione e promozione di una più autentica cultura della solidarietà internazionale che considera l'adozione internazionale quale strumento di cooperazione internazionale e quindi profondamente collegata alle altre forme di aiuto".

In attuazione quindi del principio di sussidiarietà dell'adozione internazionale, si richiede al Governo italiano di destinare opportune risorse per la realizzazione di progetti di sussidiarietà nei Paesi di origine dei minori adottati, finalizzati a preservare l'unità familiare, a prevenirne la disgregazione (causa dell'abbandono e della istituzionalizzazione di tanti bambini) e a favorire la de-istituzionalizzazione e il rientro in famiglia (nella famiglia biologica, in affidamento, in adozione nazionale) per i bambini in stato di abbandono.

In linea con la previsione dettata dall'art.39-ter, co.1, lett. f) della legge 476/1998, che impegna gli enti autorizzati a "partecipare ad attività di promozione dei diritti dell'infanzia, preferibilmente attraverso azioni di cooperazione allo sviluppo, anche in collaborazione con le organizzazioni non governative, e di

attuazione del principio di sussidiarietà dell'adozione internazionale nei paesi di provenienza dei minori", si suggerisce inoltre, a parità di competenza e professionalità con gli altri richiedenti, di assegnare con preferenza tali fondi agli stessi enti autorizzati.

Con l'applicazione del principio di sussidiarietà viene ammesso il ricorso all'adozione internazionale come ultima possibilità per un minore di superare lo stato di abbandono in cui vive. Ciò significa che tutti i tentativi per una sua collocazione familiare interna al Paese di origine devono essere stati esperiti senza efficacia.

La condizione di questi minori e' quindi di **grave emergenza**, essi non hanno più tempo per attendere ulteriori alternative nel loro Paese.

L'azione volta a superare lo stato di abbandono di quei minori, per i quali sono già state percorse con insuccesso le vie tipiche dei progetti di cooperazione internazionale, non può essere ulteriormente procrastinata. Al contrario deve trovare un impiego immediato.

L'adozione internazionale, quindi, si configura come strumento di risposta urgente ad **un'emergenza umanitaria**, e, come tale, occorre che sia promossa e sostenuta con le medesime metodologie e risorse finanziarie, delle quali la cooperazione internazionale normalmente si dota in caso di emergenza.

- e) **Linee-guida sulla famiglia:** in questa direzione, è opportuno procedere alla elaborazione e definizione di specifiche Linee-guida sulla famiglia, tali da poter indirizzare le politiche internazionali di sostegno all'istituzione familiare, nella prospettiva di prevenire la disgregazione, la separazione e il conseguente abbandono del bambino in strada o in istituto.

2. LINEE-GUIDA PER L'AUTORITY SUL SOSTEGNO A DISTANZA

Il fenomeno del Sostegno A Distanza (SAD) ha conosciuto negli ultimi anni una crescita esponenziale in termini di visibilità sociale, raccolta fondi, attenzione e riconoscimento istituzionale, tale che oggi risulta rischioso lasciare questo ambito del tutto de-regolamentato, col rischio crescente di essere abusato o mal gestito da taluni, con grave danno di immagine e di reputazione per l'intero sistema. L'esperienza insegna come a massicce campagne di raccolta fondi (come l'ultima realizzata a favore del Sud-Est Asiatico) faccia spesso seguito la denuncia di episodi di truffa e di lucro che creano scandalo pubblico e mediatico, gettano discredito indiscriminato su tutte le organizzazioni e compromettono – talora irrimediabilmente – la fiducia dei sostenitori.

D'altro canto, il Sostegno a Distanza è oggi una palestra di solidarietà internazionale che coinvolge attori e soggetti sempre più numerosi e diversi: oltre alle associazioni che lo promuovono e ai privati cittadini che ne diventano sostenitori, sempre più le aziende (in una logica di Corporate Social Responsibility), le Istituzioni pubbliche (dai piccoli Comuni ai Ministeri), le comunità religiose (parrocchie, gruppi missionari,...), le scuole, gli ospedali, e tante altre forme organizzate o informali, si attivano per "adottare" o "sponsorizzare" un progetto di SAD.

Ma la considerazione del SAD come effettivo strumento di cooperazione allo sviluppo fa emergere l'esigenza da un lato di qualificarlo, dargli un'identità precisa, definirne la specificità in termini di azioni sostenute, beneficiari raggiunti, modalità di raccolta e di spesa, strumenti di gestione dei progetti. Dall'altro, rende necessaria la capacità di rendicontare in maniera trasparente ed efficace agli stakeholder gli interventi effettuati con i fondi raccolti.

Se è vero infatti che il SAD è una forma di solidarietà nata in modo spontaneo, così come a suo tempo accadde per adozione e affido, è altrettanto vero che - proprio come adozione e affido - è necessario che oggi sia regolamentato in maniera precisa. È nella logica di tutti quei fenomeni che conoscono col tempo un grado di complessità e di interessi sempre crescente.

Significa, in sostanza, riconoscere che nel Sostegno A Distanza vige un duplice interesse “pubblico” da tutelare. Da un lato, la tutela del beneficiario del SAD, un soggetto “debole”, per esempio un bambino in un Paese in via di sviluppo; dall’altro la tutela dei donatori, al fine di garantire loro la massima trasparenza e garanzia nella gestione dei fondi raccolti.

Di fronte a questa spinta che attraversa e anima diversi settori della Società Civile, la scelta dell’associazionismo che si occupa di Sostegno a Distanza di auto-regolamentarsi – dotandosi di codici di condotta e di qualità interni, valutandosi e controllandosi in maniera autoreferenziale – è sicuramente encomiabile ma non più sufficiente.

La proposta è quindi finalizzata alla istituzione di una Authority sul Sostegno A Distanza, che abbia una funzione di studio (rilevazione e anagrafica nazionale), di regolamentazione (dal punto di vista legislativo e fiscale), di indirizzo (dal punto di vista etico e gestionale), di vigilanza e controllo, di risonanza e comunicazione sociale, su un fenomeno così complesso e vasto.

L’analogia con quanto sta avvenendo nel campo della Responsabilità Sociale delle Imprese può rendere bene l’idea del percorso da fare e fornire anche suggerimenti utili ad impostare il lavoro. Come non è credibile che siano le aziende da sole a definire i propri standard di responsabilità sociale, allo stesso modo non può essere sufficiente che siano i soli Enti gestori del SAD a determinare i propri principi di regolamentazione. Potremmo dire che, come le imprese per rendersi sociali devono sottoporsi in qualche modo alla valutazione dei soggetti del sociale (Enti Pubblici, Terzo Settore), allo stesso modo gli organismi del privato sociale per rendersi credibili in termini gestionali devono confrontarsi e misurarsi secondo i criteri delle imprese.

L’Authority del SAD dovrebbe essere un organo di indirizzo e controllo, non un’istituzione burocratica o politica, ma un organismo che sia in grado di definire, con il contributo di tutti le parti in gioco, linee-guida condivise e vigilare sulla loro applicazione da parte degli organismi che volontariamente decidono di aderirvi.

Per questo, tale Authority dovrebbe essere composta da tutti i ‘portatori di interesse’ del SAD: rappresentanti delle istituzioni (Ministero Affari Esteri, Ministero del Welfare, Ministero della Famiglia e Ministero delle Pari Opportunità), delle organizzazioni del privato sociale, dei sostenitori, dei finanziatori e dei beneficiari finali; con facoltà di definire lo strumento, dandogli così finalmente un’identità precisa e linee guida circa le modalità di indirizzo, di controllo delle raccolte fondi e di impiego fino al beneficiario finale. Linee guida semplici, flessibili e modulari, sulla base delle quali le organizzazioni che utilizzano il SAD possano valutare le loro attività.

Una autovalutazione quindi, che si rende trasparente attraverso la possibilità che lo stesso organismo proceda a verifiche sulla correttezza dell’autovalutazione stessa, in modo da evitare l’autoreferenzialità. Per completare la trasparenza, occorre poi che le organizzazioni che rispettano le linee guida possano contare sull’iscrizione in una anagrafe pubblica, un registro di enti qualificati.

In questa direzione, si propone una prima ipotesi di Linee-Guida sui compiti, le funzioni e i poteri di una tale Authority, come primo contributo alla riflessione e alla decisione politica delle istituzioni competenti.

Principi fondamentali:

1. Il Sostegno A Distanza deve essere riconosciuto e accreditato a tutti gli effetti come un intervento di cooperazione internazionale allo sviluppo, come peraltro in parte già riconosciuto nelle Linee-Guida sulla Tematica Minorile approvate dal Ministero Affari Esteri.
2. In questo senso, deve ispirarsi a quei principi e valori propri della cooperazione allo sviluppo, tra i quali:
 - a) Generare condizioni locali di crescita e sviluppo, evitando dannose forme di assistenzialismo internazionale che de-responsabilizzano istituzioni e comunità locali e che creano una passiva dipendenza;

- b) Programmare gli interventi nel medio e nel lungo periodo, al di fuori pertanto di una logica di mera emergenzialità, valutandone e monitorandone gli effetti nel tempo e nello spazio (i benefici dei sostenuti non producano conseguenze negative sulla comunità allargata, di ordine economico, sociale o culturale);
 - c) Indirizzare gli interventi a beneficio non soltanto di una singola persona, ma il più possibile a beneficio di una comunità allargata (famiglia, comunità, quartiere, villaggio), al fine di non generare e alimentare discriminazioni e iniquità;
 - d) Non ridurre il sostegno a una forma di mero sussidio economico indifferenziato, ma piuttosto ad un complesso multiplo di servizi alla persona, di tipo sociale, basico (alimentare, sanitario), educativo, psicologico;
 - e) Coinvolgere, formare e responsabilizzare con gradualità le organizzazioni civili e gli operatori locali nella gestione e nel controllo delle modalità di spesa e negli effetti prodotti dal sostegno ricevuto.
3. Il SAD tuttavia, per le proprie origini e per la propria natura, deve mantenere alcune caratteristiche peculiari che lo connotano e lo differenziano da un intervento di cooperazione internazionale qualsiasi:
- a) I beneficiari diretti devono essere i bambini, in quanto soggetti più deboli e vulnerabili ma al tempo stesso in quanto risorsa per il futuro della loro comunità e del loro Paese. È su di loro pertanto che bisogna investire, garantendo loro condizioni di crescita positive dal punto di vista fisico, psichico, educativo, morale, tali da poterli vedere protagonisti positivi dello sviluppo futuro del loro Paese;
 - b) I beneficiari indiretti devono essere le famiglie dei bambini, le quali devono rappresentare e costituire la prima forma di tutela e protezione dell'infanzia da ogni forma di abuso e di sfruttamento. Alla famiglia pertanto deve essere riconosciuta una funzione sociale portante e prioritaria rispetto agli stessi servizi pubblici, in una logica di sussidiarietà orizzontale;
 - c) Per queste ragioni, è opportuno che il sostegno a distanza venga utilizzato per garantire quei servizi alla persona fondamentali per la crescita del soggetto in età di sviluppo (fisici, educativi, psicologici, affettivi, sociali) piuttosto che per sostenere costi di tipo infrastrutturale (costruzione di edifici, acquisto di macchinari,...).
4. Il SAD non deve essere considerato semplicemente un meccanismo di raccolta fondi, ma prima di tutto una possibilità di educazione civica alla solidarietà internazionale: per questa ragione è necessario che i sostenitori vengano informati costantemente della condizione del bambino, ma che da qui il loro sguardo possa essere allargato sulla condizione di vita di una comunità e di un Paese del Sud del mondo; aiutando da un lato a comprendere le relazioni di ingiustizia e iniquità che esistono tra Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo; e dall'altro dando una opportunità concreta per partecipare attivamente e in prima persona a un progetto di solidarietà internazionale.
5. Il sostenitore deve altresì essere garantito e rassicurato circa l'utilizzo e l'impiego del contributo, secondo criteri di efficacia e di trasparenza. Per questa ragione, è opportuno che l'Authority abbia il compito di fissare e valutare degli standard di gestione, in base ai quali costituire un Albo nazionale di Enti Accreditati per il Sostegno a Distanza.

Con lo scopo di promuovere la regolamentazione del SAD per via legislativa, in data 26 febbraio 2007 Amici dei Bambini, CIAI e VIS, organismo con lunga esperienza nel campo, hanno deciso di costituire un comitato, il CORESAD.

Il Comitato ha quale scopo l'elaborazione, la presentazione e l'approvazione di una proposta di legge o qualunque normativa per la regolamentazione del Sostegno a Distanza – SAD a tutela di un duplice interesse “pubblico”: da un lato, la tutela del beneficiario del SAD, un soggetto “debole”, dall'altro la tutela dei donatori, al fine di offrire loro la massima trasparenza e garanzia nella gestione dei fondi raccolti, oltre alla loro formazione ed educazione sui temi peculiari al SAD ed alla lotta alla povertà.

I **principi** alla base della regolamentazione proposta dal Comitato sono i seguenti:

- costituzione di un'Autorità indipendente, con compiti di controllo, che superi l'autoreferenzialità dell'autoregolamentazione e, innanzi tutto, definisca le caratteristiche e la natura del SAD in termini di azioni sostenute, beneficiari raggiunti, modalità di raccolta e di spesa, strumenti di gestione dei progetti;
- costituzione di un Albo delle organizzazioni che raccolgono fondi attraverso il SAD, da tenersi da parte dell'Autorità, con la fissazione dei requisiti e degli obblighi che gravano sulle associazioni per poter ottenere e conservare l'iscrizione, adeguati alle dimensioni delle associazioni ed alle diverse aree di intervento. Per le organizzazioni di maggiori dimensioni, in particolare, dovranno prevedersi obblighi intesi ad assicurare reale trasparenza dei processi di decisione e di spesa, quali ad esempio certificazione di bilancio, applicazione di procedure standard verificabili (ISO 9001, Carta della donazione, ecc.), redazione del bilancio sociale, certificazione delle somme donate ai donatori, ecc;
- attribuzione all'Autorità di funzioni di vigilanza, controllo, certificazione – anche con l'istituzione e tenuta di un'anagrafe nazionale dei soggetti e dei progetti - nonché sanzionatorie

Possono essere promotori le persone giuridiche e gli enti, pubblici o privati, che realizzano SAD continuativi nel tempo a favore di individui o gruppi di persone, si impegnano ad osservare gli scopi statutari e la cui ammissione sia approvata dal Consiglio, dietro richiesta scritta.

Le persone giuridiche e gli enti, pubblici o privati, i cui proventi totali hanno superato negli ultimi due anni i 1.000.000 euro, possono essere promotori se soddisfano inoltre le seguenti caratteristiche di trasparenza e affidabilità:

- essere onlus;
- avere un'esperienza documentata almeno quinquennale di Cooperazione internazionale e di SAD;
- avere un bilancio pubblico e certificato da un terzo esterno all'ente e iscritto all'albo dei revisori dei conti;
- garantire che almeno l'80% sulla raccolta fondi del SAD sia destinato al progetto;
- possedere una struttura in Italia in grado di gestire le iniziative del SAD sotto l'aspetto comunicativo, organizzativo, amministrativo e di monitoraggio e valutazione del progetto;
- redigere il bilancio sociale;
- avere posto in atto o in corso di preparazione procedure interne formalizzate e idonee a rendere pubbliche le metodologie seguite per il SAD (UNI EN ISO 9001, Carta della donazione o processi interni definiti e verificabili);
- identificare un responsabile addetto alla gestione del progetto SAD nelle singole località estere di realizzazione delle attività.

IV sezione

LA TUTELA DEL MINORE IN ITALIA

1. LA CHIUSURA DEGLI ISTITUTI IN ITALIA

La legge sull'affidamento e sull'adozione (L. 149 del 28 marzo 2001, che ha modificato la L. 184 del 1983) ha introdotto la norma che prevede la chiusura degli istituti per i minori entro il 2006. Recita la legge (art. 2): "Il ricovero in istituto deve essere superato entro il 31 dicembre 2006 mediante affidamento ad una famiglia e, ove ciò non sia possibile, mediante inserimento in comunità di tipo familiare caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali". Quella scadenza del 31 dicembre 2006 che al momento dell'approvazione della legge sembrava tanto lontana, si è fatta improvvisamente vicina ed è arrivata, senza che si fosse veramente pronti ad un'uscita non traumatica dal regime degli istituti.

Dunque se la funzione degli istituti è stata importante in una società e in un momento storico in cui l'urgenza era quella di togliere il bambino dalla strada e dall'abbandono, per dargli un tetto, condizioni igieniche sicure, pasti regolari e protezione, oggi occorre elaborare risposte in grado di garantire qualcosa in più. La permanenza prolungata in istituti o comunità è assolutamente negativa per i bambini. Bene ha fatto, dunque, la L.149 a prevedere la deistituzionalizzazione dei minori per arrivare al più presto ad un loro inserimento in famiglia o in strutture di tipo familiare.

La legge afferma con forza il diritto del minore a crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia. Pertanto il primo e decisivo intervento deve essere rivolto alla famiglia di origine dei bambini, la quale deve essere aiutata a prevenire e superare le condizioni di indigenza, che le impediscono di svolgere il suo compito. Ma la legge ha anche stabilito che quando la famiglia non è in grado di provvedere alla crescita e all'educazione del minore, rimane il diritto del minore a vivere, crescere ed essere educato nell'ambito di una famiglia.

Solo se la prevenzione ed il sostegno falliscono, la società è chiamata a proporre delle soluzioni alternative. La principale è – e ancor di più dovrà diventare – quella dell'affidamento, in cui un'altra famiglia accoglie in una dichiarata, esplicita e temporanea condizione di sussidiarietà il bambino. Se anche questa soluzione non fosse percorribile, per situazioni particolari legate al bambino, alla famiglia di origine, al tessuto sociale nel quale è vissuto, l'inserimento deve avvenire all'interno di una comunità di tipo familiare.

Nell'individuare l'accoglienza familiare quale principio guida del sistema di protezione dell'infanzia, la "chiusura degli istituti" doveva essere la logica e naturale conseguenza di politiche mirate alla valorizzazione del ruolo della famiglia. Nella realtà, finora, l'imperativo del superamento dell'istituto previsto dalla 149 entro il 31/12/2006, ha costituito il cardine di interventi variegati e confusi che solo in parte hanno portato alla realizzazione del diritto del minore alla famiglia.

Affinché la scadenza del "*superamento del ricovero in istituto*" per i minori, ormai oltrepassata per il tempo trascorso ma ancora lontana nella sua effettività, possa aver luogo come un reale salto di qualità della rete di interventi e servizi a favori dei minori, riteniamo alcuni obiettivi assolutamente prioritari e irrinunciabili.

- 1) Valorizzare la famiglia come risorsa della società e risposta privilegiata. La famiglia ha un suo contributo sociale da offrire, ma è un contributo che domanda d'essere meglio conosciuto e più decisamente favorito, se vogliamo effettivamente rendere la famiglia attore principale del suo contesto sociale di riferimento. La scelta prioritaria per il collocamento di un minore privo o allontanato dalla sua famiglia, è quella di individuare una famiglia. Ciò significa prevenire il collocamento in strutture, sia con una più forte promozione e presa in carico della famiglia di origine da parte dei servizi dell'Ente Locale, sia privilegiando concretamente interventi "familiari" (affido, adozione, comunità familiari realmente tali), attraverso una progettazione partecipata tra operatori dei servizi e famiglie disponibili.

- 2) Riconoscere la diversità di tipologie delle Comunità residenziali e promuovere le Comunità “realmente” Familiari. Oggi è certamente necessaria una grande differenziazione e flessibilità di progetti e di azioni, per offrire risposte mirate, personalizzate, competenti ed efficaci a minori che presentano problemi, bisogni e domande di grande diversità. Occorrono risposte diverse, senza pregiudizi iniziali. I requisiti gestionali e strutturali delle Comunità devono differenziarsi chiaramente in rapporto alla presenza o meno nella struttura di una coppia residente. La validità di una modalità di accoglienza non si valuta solo con i requisiti preventivi ma con una reale verifica dell'efficacia della risposta data. Occorre favorire la nascita di Comunità o Case Famiglia gestite dalle famiglie (coppia di coniugi).
- 3) Riconoscere le Associazioni familiari come risorsa strategica all'interno della rete dei soggetti che rispondono ai bisogni dei minori in difficoltà, proprio nella loro qualità di “espressione collettiva, sociale” di famiglie accoglienti. Ciò implica una maggiore attenzione e “riconoscimento” del ruolo delle Associazioni, da parte dei servizi sociali e degli operatori. La concertazione tra Istituzioni, Servizi, Famiglie, Associazioni deve diventare una “prassi”, cioè una normale modalità di procedere, in un rapporto di pari dignità, in un'ottica di sussidiarietà e in uno stile di reciproca valorizzazione, per costruire quel *welfare* territoriale plurale oggi irrinunciabile. Si dovrebbe riconoscere alle Associazioni la titolarità e la gestione della funzione pubblica relativa alla ricerca di famiglie disponibili all'accoglienza di minori in difficoltà familiare e per la realizzazione del progetto di accoglienza.

2. LA RIFORMA DELL’AFFIDAMENTO FAMILIARE DEI MINORI: LA GESTIONE DELL’AFFIDO AL PRIVATO SOCIALE

2.1. La temporaneità dell'affidamento familiare

L'affido nasce come opportunità per le famiglie d'origine di superare le loro difficoltà temporanee al fine di poter ri-accogliere i loro figli momentaneamente allontanati. Dobbiamo riflettere su due concetti: cosa significa temporaneamente e quali difficoltà si ritiene ragionevolmente possano essere superate.

Consideriamo che è giusto dare la possibilità a dei genitori in crisi di ripristinare le proprie capacità genitoriali, possono infatti, esistere difficoltà tali che si pongano come ostacolo ad essere una buona mamma o un buon papà accogliente e capace di accudire il proprio figlio. Occorre provare e riprovare, ma fino a quando? Questo tempo che passa mentre un bambino continua a crescere solo o sospeso tra più famiglie da quando si congeda e fino a quando?

La legge 149/01 non specifica da quando, rispetto ad una difficoltà della famiglia d'origine, si debba iniziare a provvedere al suo futuro familiare. È creato un limbo, nel quale il bambino, come seduto in una sala d'attesa aspetta dai grandi di sapere che ne sarà di lui. Ma anche dopo (e dopo quanto?), quando viene deciso il suo allontanamento dalla sua famiglia e viene accolto in una famiglia affidataria o in comunità, come possiamo essere sicuri che entro 2 anni (come prescrive la legge 149/01) si decide il destino familiare di questo bambino? Dobbiamo, infatti, considerare che la possibilità va data innanzitutto al bambino, gli va riconosciuto il diritto ad essere figlio, per la prima volta laddove non sia mai stato tale o a ritornare ad esserlo, anche quando la famiglia d'origine non c'è più e non è possibile recuperarla.

Troppo spesso, dopo gli iniziali 2 anni di affido, si ricorre alla sua proroga ben oltre i due anni previsti, trasformando l'affidamento da temporaneo in *sine die*, senza un valido motivo legato all'interesse del minore ed anzi, impedendo allo stesso di creare legami familiari stabili con chi lo ha accolto e cresciuto per anni. Un bambino in affido *sine die* non è figlio di nessuno, è in attesa, vive il suo abbandono ogni giorno.

Ma allora perché il bambino deve farsi carico dei problemi di chi l'ha messo al mondo? Non è già sufficiente che sopporti il male del suo abbandono?

Lo stesso concetto di abbandono morale e materiale così come esplicitato dalla giurisprudenza minorile, sarebbe da riconsiderare in rapporto all'esistenza o meno di una "sana" relazione affettiva tra minore e famiglia d'origine, e non tanto in vista del mantenimento del legame di sangue. Quest'ultimo dovrebbe rappresentare per il minore una risorsa piuttosto che un vincolo per la sua crescita.

Per evitare conseguenze dannose al minore sarebbe opportuno valutare con competenze adeguate, l'esistenza e la qualità della relazione che egli mantiene con la sua famiglia d'origine, al fine di poter prevedere o meno la recuperabilità delle capacità genitoriali entro un limite di tempo ragionevole. Questo limite di tempo dovrebbe essere esplicitato di volta in volta prima di intraprendere il percorso di affidamento familiare. In ogni caso, si ritiene opportuno non superare il limite temporale di 48 mesi, corrispondenti alla durata di un affido temporaneo e della sua eventuale proroga di egual durata.

2.2. Il ruolo delle associazioni familiari

L'affidamento familiare legislativamente previsto, è un procedimento complesso che prevede l'interazione tra numerosi soggetti istituzionali e non, coinvolti nel comune obiettivo di dare una risposta concreta alle difficoltà dei nuclei familiari in crisi e alle esigenze dei minori che vi appartengono. Tra questi soggetti, le famiglie, tanto quelle di origine, quanto quelle affidatarie, sono sicuramente i più deboli, in quanto si trovano ad affrontare innumerevoli problematiche che sorgono nel corso dell'esperienza dell'affido.

Negli ultimi anni sono sorte e si sono rafforzate, in seno alla società civile, numerose associazioni impegnate nella tutela dei diritti dei minori in difficoltà familiare, proprio allo scopo di dare un valido riferimento ed un supporto educativo, psicologico e sociale alle famiglie che si avvicinano all'affido.

Tali associazioni già autonomamente sono in grado di rispondere all'esigenza collettiva di agire e confrontarsi sulle tematiche relative all'affido, sulle modalità e le possibilità di esso, sul concreto significato della relazione affettiva ed educativa di cui il minore necessita e per la quale si rende necessario un suo inserimento in una famiglia.

In particolare l'intervento delle associazioni familiari nel campo dell'affidamento dei minori si è mostrato fondamentale anche per il fallimento del sistema di "welfare state" così come profilato dalla Legge 149/2001, che all'art. 5 ult. co. precisa: "Lo Stato, le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze e nei limiti delle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci, intervengono con misure di sostegno e di aiuto economico in favore della famiglia affidataria."

Evidentemente l'Ente Pubblico non è riuscito a dare concreta realizzazione alla previsione normativa, lasciando molte zone ancora "scoperte" a livello di servizi, e si è reso così necessario l'intervento del privato sociale.

La stessa legge 149, del resto, ha rappresentato un passo politico e giuridico importante sulla strada del riconoscimento delle associazioni familiari nel campo dell'affidamento dei minori, senza il quale le attività di tali associazioni non avrebbero neppure potuto avere un opportuno spazio sociale e civile.

Lo Stato, infatti, riconoscendo e valorizzando il principio di sussidiarietà, attribuisce già valore alle attività realizzate da enti o associazioni senza fini di lucro che si occupano della tutela dei minori e del sostegno alla famiglie coinvolte nell'affido, attraverso l'utilizzo dello strumento delle convenzioni. Si tratta allora di **rafforzare e legittimare** giuridicamente e politicamente **il ruolo già concretamente acquisito**.

La valorizzazione e lo sviluppo di strutture della società civile che operano da anni nel senso e nella direzione indicata dalla Legge 149 e che necessitano di una legittimazione giuridica e anche di un sostegno economico, laddove sia possibile, per continuare nelle loro attività, deve avvenire non più soltanto con

progetti di coordinamento, demandate dagli organi centrali ai servizi locali ma anche e soprattutto favorendone l'autonoma iniziativa nell'implementazione di tutte le attività legate all'affido.

Si può garantire, in tal modo il raggiungimento di due obiettivi: da un lato la valorizzazione di realtà locali operanti sul territorio e quindi più attente e più vicine alle risorse presenti, dall'altro lato si fornisce un valido supporto ai servizi sociali locali, chiamati ad intervenire attivamente in questo ambito, dalla Legge 149/2001 o affiancandoli, o sostituendoli.

Ancor più incisivamente, sarebbe opportuno attribuire alle associazioni che lo richiedano, un ruolo attivo responsabilizzato in ogni fase del procedimento di affido.

L'acquisizione di un ruolo istituzionalmente responsabilizzato, rimane comunque nella discrezionalità delle associazioni che rimangono comunque legittimate ad essere co-protagoniste dell'affido, anche senza la richiesta di accreditamento, con il consueto ed irrinunciabile strumento delle convenzioni già previsto dalla Legge 149.

Al fine di ottenere l'accREDITAMENTO necessario al compimento delle attività concernenti l'affidamento di minori le associazioni (o enti) devono presentare i seguenti requisiti:

- a) realizzare primariamente interventi di promozione e tutela dei minori e delle famiglie;
- b) avere esperienza nel settore della tutela dei minori in difficoltà familiare ed in particolare nel sostegno di carattere sociale e psico-pedagogico dei nuclei familiari a rischio di abbandono;
- c) avere nei propri organi direttivi persone con adeguata formazione e competenza nel campo della tutela dei minori in difficoltà familiare e con particolare sensibilità e attenzione verso le tematiche minorili;
- d) avvalersi dell'apporto di professionisti in campo sociale, giuridico e psicologico, iscritti ai relativi albi professionali, al fine di sostenere adeguatamente le famiglie affidatarie lungo tutto il percorso di affidamento;
- e) non avere fini di lucro, assicurare una gestione contabile assolutamente trasparente ed una metodologia operativa verificabile;
- f) non avere e non operare alcuna pregiudiziale discriminazione nei confronti delle persone coinvolte nel percorso di affidamento, ivi comprese le discriminazioni di tipo ideologico e religioso;
- g) avere sede legale nel territorio nazionale.

Lo Stato, le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze e dei propri ambiti di intervento, stabiliscono le modalità relative alla procedura di accreditamento e di controllo delle associazioni che presentino i requisiti di cui al comma precedente."

Le associazioni accreditate, una volta riconosciute idonee a occuparsi di affido, sono chiamate a:

1. Disporre l'affidamento del minore (in caso di affido consensuale);
2. Selezionare la famiglia affidataria più idonea, curando l'abbinamento col minore;
3. Predisporre e vigilare sul programma di assistenza;
4. Intrattenere i rapporti di comunicazione con tutte le autorità coinvolte (TM, Giudice Tutelare, ecc.), che restano i referenti istituzionali di tutto il procedimento;
5. Fornire sostegno e supporto, in ogni ambito richiesto, a tutti i soggetti coinvolti nel percorso di affidamento ed in particolare:
 - alla famiglia di origine nel superamento delle difficoltà da cui è scaturita la necessità dell'affidamento,

- al minore dal momento del distacco dalla famiglia di origine al momento dell'auspicato reinserimento nella stessa e attraverso il periodo di affidamento;
- alla famiglia affidataria, infine, nella preparazione all'accoglienza del minore e lungo tutta la durata dell'affido.

Naturalmente il compito di vigilanza sull'operato delle associazioni private rimane in capo all'ente pubblico, il quale è in ogni caso tenuto a verificare il concreto perseguimento dell'interesse pubblico protetto.

2.3. La promozione delle reti familiari

Un'accoglienza è possibile, infatti, se i genitori che intraprendono questa strada sono supportati da altre famiglie, e insieme, mettendo a disposizione un po' del loro tempo e delle loro energie, vivono quest'esperienza.

Il numero delle famiglie che scelgono di iniziare il cammino dell'accoglienza non è ancora sufficiente: molte sentono il desiderio di vivere l'affido familiare ma si sentono "incerte", non sufficientemente preparate per questa esperienza e altre hanno timore di essere lasciate sole.

Si raccolgono spesso testimonianze di famiglie affidatarie che soffrono la solitudine della loro scelta. È importante che la scelta di accoglienza veda un coinvolgimento della comunità locale, in modo che possa offrire il sostegno ed il supporto ai soggetti coinvolti nel percorso di affidamento. In questo senso è di grande interesse promuovere e sostenere le reti di famiglie: gruppi spontanei di famiglie affidatarie e di supporto⁴ che si confrontano, si incoraggiano e si sostengono vicendevolmente sull'esperienza dell'affido, superando l'isolamento, rafforzando le competenze e le conoscenze sui bisogni del minore e sugli strumenti di tutela degli stessi, in una rete di solidarietà sociale che fondandosi sulla famiglia prima e sulle reti poi, costituisce piena concretizzazione e valorizzazione dei principi costituzionali.

Per tali motivi, le stesse associazioni ne promuovono la nascita e ne favoriscono lo sviluppo, mettendo in comunicazione le diverse famiglie coinvolte in un percorso umano e relazionale unico.

2.3.1. Il pan di zucchero

Al fine di supportare il desiderio di accoglienza nasce il progetto "Pan di Zucchero": un sistema di servizi a sostegno delle famiglie e dei minori. Il Pan di Zucchero è un sistema composto da diversi elementi in collegamento fra loro, nel quale parte attiva e protagoniste sono le famiglie unite in rete. Sono le famiglie il vero motore attivo, partecipe e protagonista dell'accoglienza, tuttavia consapevoli dell'importanza di servizi specialistici di supporto.

Le famiglie accoglienti collaborano alla realizzazione del fulcro del sistema Pan di zucchero che si identifica primariamente con l'omonimo centro: un luogo fisico, una struttura polivalente di supporto rivolta alla genitorialità, nella quale le famiglie possono incontrarsi, confrontarsi e usufruire di servizi di sollievo ed, eventualmente, specialistici. Il ruolo del centro Pan di Zucchero è formare all'accoglienza le famiglie, supportarle nel loro difficile compito ed implementare e gestire la rete. Fulcro del sistema e del centro polivalente Pan di zucchero sono:

- famiglie affidatarie

⁴ Con l'espressione "famiglie di supporto" si vogliono qui indicare quelle famiglie, adeguatamente formate sui temi dell'affido familiare e dell'accoglienza del minore in difficoltà, che, pur non essendo al momento disponibili all'accoglienza di un minore, si rendono attivamente presenti, a fianco delle famiglie accoglienti, per sostenerle e supportarle nello svolgimento delle normali attività quotidiane.

- famiglie adottive
- famiglie di supporto
- volontari.

Per rispondere agli specifici bisogni di accoglienza nel sistema Pan di Zuccherò sono previsti la realizzazione di case-famiglia per minori allontanati dal nucleo familiare d'origine, comunità di accoglienza madre-bambino, gruppi appartamento per neomaggiorenni o minori in uscita dai circuiti di tutela.

La Casa Famiglia è una struttura con la presenza stabile di una coppia di coniugi formata e pronta all'accoglienza temporanea di fino a un massimo di sei minori allontanati dalla famiglia d'origine o in situazioni particolarmente difficili e problematiche. Alcune strutture potranno offrire accoglienze specifiche per: minori 0-3 anni, interventi di pronta accoglienza, adolescenti (over 13), minori stranieri non accompagnati.

La Comunità mamma-bambino è uno spazio d'accoglienza per gestanti che hanno bisogno di un sostegno nel periodo della gravidanza e durante i primi mesi del figlio per ragioni sociali o perché prive di relazioni familiari valide. Le comunità accolgono anche nuclei madre-bambino con lo scopo di osservare e valutare le capacità genitoriali di madri in difficoltà al fine di implementarne le competenze parentali.

Il Gruppo appartamento è una struttura per adolescenti e neo maggiorenni (fino a 21 anni) in uscita dai percorsi di tutela. L'appartamento è organizzato per ospitare alcuni ragazzi dello stesso sesso, che con il supporto di educatori professionali, stanno svolgendo un percorso per imparare a gestire la quotidianità e il loro progetto di vita. I progetti educativi sono rivolti al raggiungimento dell'autonomia nella gestione della casa (cucinare, fare la spesa, pulizia, lavare, stirare, ecc.), della vita lavorativa e del denaro. I ragazzi vengono aiutati nel percorso di inserimento lavorativo (formazione professionale e ricerca lavoro) e successivamente nella ricerca di una casa.

Le strutture sono in collegamento con il centro Pan di Zuccherò che, attraverso l'equipe di tecnici, svolge un compito di coordinamento e gestione dei casi finalizzato a garantire la corretta risposta d'accoglienza per i diversi bisogni.

2.3.2. Il riconoscimento giuridico della casa famiglia

Lo scopo da perseguire è che il minore possa essere accolto in una famiglia il più possibile adatta a rispondere alle sue esigenze e, laddove non possibile, qualora non vi siano famiglie affidatarie rispondenti a tali necessità, in strutture quali case-famiglia, dove possa "sentirsi figlio". L'attuale normativa nazionale indica come luogo di possibile inserimento alternativo all'affido la "comunità di tipo familiare". Questa legge non fa distinzioni tra le "Case Famiglia" (strutture gestite da una coppia di coniugi supportati da almeno un educatore professionale) e le "Comunità educative di tipo familiare" (con la presenza di soli educatori professionali).

In alcune regioni le "comunità di tipo familiare" sono comunità educative totalmente gestite da professionisti che operano in un contesto "di tipo familiare" dove con questa terminologia si fa semplicemente riferimento alla dimensione e alla strutturazione della casa, un appartamento di dimensioni ridotte nel quale vengono accolti fino ad un massimo di dodici minori. In queste realtà, tuttavia, manca il requisito primo della famiglia, unica in grado di qualificare la struttura come "casa famiglia" o "comunità di tipo familiare" nella quale sono riprodotti i sistemi relazionali, affettivi e sociali della famiglia. La Casa Famiglia è caratterizzata, infatti, dalla presenza stabile di una famiglia che permette la relazione d'accoglienza. La famiglia, composta da coppia di coniugi, accoglie fino ad un massimo di sei minori. Collaborano alla gestione gli operatori professionali, che sono attivati in relazione alle esigenze dei minori in modo da garantire tutto il supporto necessario alla realizzazione delle accoglienze. Diversamente la comunità educativa è organizzata con i soli operatori professionali che garantiscono la presenza educativa grazie ai turni di lavoro, costituendo un contesto nel

quale mancano la continuità educativa e il calore tipico di una famiglia. Questo significa che, con la stessa denominazione, con procedure e richieste di documentazioni che variano di regione in regione (in alcuni casi addirittura è più rilevante lo standard strutturale-architettonico di quello organizzativo-familiare), vengono autorizzate al funzionamento comunità familiari molto differenti.

Questa confusione non è tanto a livello terminologico, laddove si chiamano in modo uguale realtà molto differenti, ma soprattutto a livello sostanziale poiché non si garantisce nello stesso modo in tutta Italia il diritto ad essere figlio, così come nello spirito della stessa legge nazionale. Proponiamo, pertanto, il riconoscimento legislativo a carattere nazionale della realtà Casa Famiglia, nella sua caratterizzazione principale: la presenza stabile di una coppia parentale sposata e preparata all'accoglienza. Si auspica inoltre l'assunzione a livello regionale, in ossequio agli standard minimi nazionali, di normative più chiare che regolamentino altri aspetti relativi alla presenza e al numero degli educatori, al numero ed alle particolarità dei minori accolti, alle caratteristiche delle strutture di accoglienza previste e alla procedura per l'autorizzazione al funzionamento.

3. VERSO LA TUTELA DEGLI INTERESSI DIFFUSI DEI MINORI IN AMBITO CIVILE

3.1. La tutela degli interessi diffusi nel nostro ordinamento penale

Il nostro ordinamento legislativo ha, per ora solo in alcuni ambiti, voluto riconoscere agli enti promotori di interessi collettivi, universalmente riconosciuti e pacificamente condivisi una posizione processuale autonoma rispetto alla parte lesa nell'ambito di procedimenti in corso.

Sono stati innanzitutto estesi gli stessi diritti e le facoltà riconosciute alla persona offesa dal reato anche agli enti e associazioni senza scopo di lucro alle quali "sono state riconosciute, in forza di legge, finalità di tutela degli interessi lesi dal reato" (art. 91 c.p.p).

Conseguenza procedurale di ciò è la capacità per enti, associazioni, comitati, di intervenire o di costituirsi parte civile in un procedimento penale in corso, accanto alla persona offesa dal reato e/o alla parte civile.

Ovviamente occorre che tali associazioni abbiano subito, a causa del fatto lesivo, un danno ad un interesse proprio, sempre che quell'interesse coincida con il diritto soggettivo che l'associazione ha assunto, indicandolo espressamente nel proprio statuto, quale ragione della propria esistenza ed attività, quale interesse assoluto ed essenziale della propria missione.

Si tratta, è vero, di un interesse precipuo dell'ente, in quanto ragione della sua esistenza, ma nello stesso tempo trattasi di un interesse diffuso di cui l'ente si fa portatore nei confronti dei terzi.

E' una novità importante che dal punto di vista processuale si realizza con un ampliamento della legittimazione attiva, ma che dal punto di vista extra giuridico comporta una decisa presa d'atto della valenza sociale di soggetti in massima parte appartenenti al terzo settore.

Con la facoltà di partecipare al procedimento viene riconosciuta a tali soggetti la rappresentanza dell'intera società che di fronte a fatti delittuosi non può e non vuole rimanere del tutto estranea; la partecipazione al procedimento diventa la dimostrazione di come la società civile è implicata nel processo di miglioramento sociale e si sente offesa nella propria coscienza di fronte a fatti o atti negativi.

L'affiancarsi alle parti processuali è inoltre la dimostrazione di solidarietà, di condivisione, di non abbandono verso le vittime dirette di tali atti.

Esemplare è stato il riconoscimento a costituirsi parte civile, in un processo contro reati di sfruttamento sessuale, favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione, che ha come vittime bambini di età compresa tra i 9 e 16 anni, di tre importanti associazioni che si occupano di difesa dei diritti dell'infanzia e di lotta

contro lo sfruttamento e l'abuso dei minori, per le quali è stato riconosciuto che è "diritto soggettivo di associazioni che si occupano della tutela dei diritti dei bambini la rappresentanza in giudizio di quegli interessi collettivi che sono oggetto universalmente riconosciuto della loro attività".

Tutto questo è previsto e disciplinato in ambito penale. Occorre, tuttavia, precisare che l'intervento di enti o associazioni a tutela degli interessi collettivi e/diffusi è ammesso soltanto laddove si verifichi una ipotesi di reato mentre tale possibilità è negata in quelle situazioni in cui vengono prevaricati diritti senza che la violazione si configuri in una specifica ipotesi di reato.

3.2. La tutela degli interessi diffusi in materia ambientale, la riforma del diritto amministrativo

Di recente, anche in ambito amministrativo sono stati valorizzati enti che tutelano interessi diffusi, in particolare in relazione alla salvaguardia degli interessi diffusi in materia ambientale.

La legge 8 luglio 1986, n. 349 istitutiva del Ministero dell'Ambiente ha riconosciuto alle associazioni ambientali, dotate di particolari requisiti individuati dalla norma e, sulla base degli stessi, riconosciute con apposito decreto ministeriale, una legittimazione a ricorrere ex lege, eccezionale rispetto al generale principio di cui all'art. 100 c.p.c., secondo cui per agire in ambito civile è necessario avere un proprio interesse precipuo. Le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni individuate con decreto del Ministro dell'ambiente sulla base delle finalità programmatiche e dell'ordinamento interno democratico previsti dallo statuto, nonché della continuità dell'azione e della sua rilevanza esterna, possono proporre le azioni risarcitorie di competenza del giudice ordinario che spettino al Comune e alla Provincia, conseguenti a danno ambientale. (art.13 L.349/86).

In materia amministrativa si è andati oltre e con la modifica del Titolo V, della II parte della Costituzione, l'ordinamento ha riconosciuto un nuovo e pregnante ruolo all'autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali nell'esercizio di funzioni ed attività di interesse generale.

E' stata riconsiderata sotto nuova e più pregnante luce la valenza della posizione giuridica dei soggetti coinvolti nell'azione amministrativa e conseguentemente, lo specifico ruolo ordinamentale attribuito ai privati ed alle loro formazioni sociali sul piano sostanziale produce i suoi effetti anche sul piano procedimentale e processuale in quanto viene garantito agli stessi, singoli o associati, la più ampia possibilità di sindacare in sede giurisdizionale l'esercizio di detta funzione da parte degli enti istituzionali a ciò preposti.

3.3. L'esistenza di interessi diffusi in ambito civile minorile ed il loro riconoscimento giurisprudenziale

In ambito civile numerosi sono i casi in cui vengono realizzati, con comportamenti non illeciti ma illegittimi, danni notevoli soprattutto nei confronti di quei soggetti più deboli, svantaggiati, privi di tutela adeguata, si pensi in modo particolare ai minori.

La presenza di enti o associazioni sarebbe l'ammissione dell'importanza e della dignità del minore danneggiato indipendentemente dal verificarsi di un reato, sarebbe il riconoscimento del minore quale soggetto di diritto, in ogni situazione a prescindere da qualsiasi fatto delittuoso.

I minori sono soggetti portatori di interessi individuali che talvolta non possono esercitare liberamente, in quanto non in grado di esprimerli autonomamente. Si parla di una vera e propria discriminazione per minore età che colpisce i bambini⁵. Il diritto alla vita, alla famiglia, alla salute o al gioco sono tutti esempi di diritti internazionalmente e costituzionalmente garantiti che, come tali dovrebbero essere pubblicamente garantiti.

⁵ Il riconoscimento che il ragazzo ha diritti sul piano familiare e sul piano relazionale non ha però portato ancora alla presa di coscienza collettiva che il ragazzo è portatore, oltre che di diritti di personalità anche di fondamentali diritti di cittadinanza e che egli non può e non deve essere considerato come un suddito ma gli deve essere pienamente riconosciuta la qualità di cittadino. Anzi, la forte attenzione rivolta ai diritti personali del ragazzo ed alla possibilità che essi siano garantiti anche attraverso l'intervento giudiziale ha

I diritti dei minori ed in particolare il diritto alla famiglia di quei minori in difficoltà familiare o in stato di abbandono (ex L.149/01) riteniamo possano configurarsi non solo come interessi diffusi, ovvero interessi aventi valore a livello ultraindividuale ma addirittura come interessi collettivi; come tali, in caso di violazione, per la loro protezione in sede specialmente processuale, dovrebbero trovare riferimento e poter essere rappresentati anche da enti ed associazioni che da sempre operano nel campo della tutela dei diritti del minore, come può dimostrare il loro statuto e le loro attività.

In tale ottica l'associazione che si fa portatrice degli interessi diffusi collegati ai diritti dei minori, si può configurare come uno strumento atto a meglio proteggere detti interessi. L'associazione potrebbe essere chiamata a partecipare in tutti i procedimenti in cui è coinvolto il minore e come tale essere legittimata ad assumere un ruolo attivo e propulsivo accanto allo stesso, per un rafforzamento della sua tutela.

La giurisprudenza civile ha recentemente colmato il vuoto legislativo attraverso una pronuncia che ha riconosciuto, in materia di diritti dei minori, la legittimazione ad agire a enti che si occupano della tutela dei minori in stato di abbandono.

Esemplare in questo senso è stata la decisione della Corte d'Appello di Genova del 28/09/2006 Cron. n. 141/06 emessa nella procedura n. 449/2006 relativa al caso della bambina Bielorusca "Maria".

L'Associazione Amici dei Bambini, che opera nel settore dell'adozione internazionale e della tutela dei minori in stato di abbandono ha proposto in sede di impugnazione, intervento volontario adesivo dipendente a supporto della posizione giuridica della famiglia italiana presso cui la bambina si trovava al momento della rivelazione delle sconcertanti vicende di abusi e violenze subite.

Si tratta ovviamente di un procedimento civile in cui la legge non prevede alcun tipo di intervento di soggetti terzi, impedendo di fatto la tutela processuale di interessi diffusi.

L'Associazione partendo dalle premesse che la Costituzione italiana prevede il diritto di ciascuno di essere tutelato all'interno del sistema famiglia e pone tra i diritti fondamentali del nostro ordinamento il diritto alla famiglia, si è fatta garante di un soggetto minore, privo di ogni riferimento genitoriale.

Il riconoscimento che gli interessi realizzati nella famiglia, quale società naturale, sono essenziali della persona, segna il limite di interferenza dello Stato, il quale non può, in nome di propri interessi pubblici, alterare o impedire la libera esplicazione della personalità umana anche nell'ambito della famiglia, soprattutto laddove l'istituto assistenziale che avrebbe dovuto quantomeno proteggerla da ogni forma di violenza e abuso è stato la fonte diretta del trauma da lei reiteratamente vissuto.

Il diritto alla propria integrità fisica e psichica, nonché il diritto alla propria famiglia sono diritti strettamente personali e soggettivi, quindi intrasmissibili e incedibili in quanto volti alla diretta tutela della persona, ma laddove si tratti di una minore privo di ogni riferimento genitoriale e tutoriale adeguato sul territorio nazionale, è apparso legittimo l'intervento di un'associazione portatrice di interessi generali a supporto del pieno riconoscimento della minore stessa, pur se cittadina straniera, ad avere salvaguardato pienamente il suo diritto di persona all'interno della nostra giurisdizione e del nostro Paese.

La Corte mutuando dal sistema penalistico ha ammesso in giudizio l'Associazione a seguito di una verifica dei requisiti della differenziazione e della qualificazione in capo alla stessa.

E' necessario per l'ammissione di terzi portatori di interessi diffusi in un procedimento civile che l'interveniente abbia quale fine istituzionalmente previsto quello violato nel caso specifico e che persegua tale fine con una organizzazione di persone e mezzi stabilmente strutturata e radicata nel territorio.

Tali requisiti sono risultati pacificamente soddisfatti da Amici dei Bambini così come accertati dalla Corte di Genova che ha deciso in merito alla sua costituzione in giudizio che "considerata la natura degli interessi

comportato una sostanziale disattenzione per quei diritti che devono svilupparsi nella sfera non del privato ma del pubblico e che riguardano principalmente l'infanzia nel suo insieme; i diritti sociali - che peraltro non sono di minore rilievo per lo sviluppo umano del soggetto in formazione - sono stati sostanzialmente trascurati. C.A. MORO, *"I diritti di cittadinanza delle persone di minore età"*

diffusi dei quali essa è statutariamente portatrice e gli scopi della di lei attività, ben può ritenersi ammissibile la sua partecipazione al giudizio..”.

Del resto l’Associazione quotidianamente si impegna a combattere ogni forma di abuso e violazione dei diritti dei minori ed in particolare del diritto del minore abbandonato; in tutti i Paesi in cui agisce pone l’interesse supremo del minore quale fondamento del proprio operare e l’obiettivo finale ed unico è la ricerca di una famiglia per ciascun minore abbandonato, è il superamento della cultura istituzionalizzante a favore di quella familiare.

Questa decisione della Corte d’Appello di Genova che riconosce l’operato di un ente esponenziale in materia di diritti dei minori è fondamentale ed innovativa perché ammette l’intervento di enti rappresentanti di interessi diffusi in un giudizio civile, quindi in mancanza di una accertata ipotesi di reato.

Nella fattispecie concreta, che ha avuto anche notevole risalto mediatico, è stato indirettamente riconosciuta la figura del minore quale soggetto di diritti che deve avere una propria posizione in qualsiasi giudizio che lo vede coinvolto.

3.4. Proposta di riconoscimento legislativo della tutela degli interessi diffusi dei minori in ambito civile

Incomprensibile risulta quindi l’assenza in ambito civilistico della possibilità per enti o associazioni a tutela dei minori, di partecipare a eventuali procedimenti in cui oggetto del contendere sia proprio l’affermazione dei diritti di questi soggetti.

Tale vuoto normativo riflette, inoltre la mancata applicazione della Convenzione di Strasburgo, che ha come campo di applicazione i procedimenti civili in materia di famiglia, in particolare, ha come scopo la concessione ai minori di diritti azionabili e di facilitarne l’esercizio “facendo in modo che possano, essi stessi o tramite altre persone od organi, essere informati e partecipare ai procedimenti che li riguardano dinanzi ad un’autorità giudiziaria”.

Si ritiene che sulla scia di questa innovativa sentenza, che costituisce un precedente giurisprudenziale nell’esclusivo interesse del minore, il legislatore debba attivarsi al più presto per regolamentare l’istituto dell’intervento di terzi portatori di interessi diffusi, prevedendolo ex lege anche nei giudizi civili de potestate derivanti dalla L.149/01. Una modifica di tale legge in tal senso, si rivelerebbe utile e necessaria non solo per superare le problematiche ancora aperte relative alla tutela processuale dei minori ma anche per dare rilevanza ed attribuire una legittima posizione processuale agli enti che operano principalmente in materia di tutela dei minori.

Nei giudizi civili in cui oggetto sia l’interesse del minore, è necessario pensare a forme di rappresentanza e tutela sia del diritto soggettivo violato sia degli interessi “diffusi” ad esso collegati, così come già avvenuto in altri ambiti (quali ad es. la tutela dei diritti dell’ambiente e quella dei consumatori), dando piena legittimazione ad agire, anche in sede giudiziale, alle associazioni che da sempre operano per la tutela dei diritti del minore, come risulta dal loro statuto e dalle loro attività.

4. LA COLLABORAZIONE FRA PROFIT E NON PROFIT PER LA COSTRUZIONE DI UNA SOCIETÀ CIVILE

E’ innegabile che il mondo del non profit ha avuto uno sviluppo esponenziale negli ultimi anni, venendo a costituire quello che è stato definito il “terzo Settore” il quale si è imposto prepotentemente, ma legittimamente in quasi tutti i campi da quello sociale, a quello culturale, morale produttivo (la forza lavoro assunta dal non profit è notevole).

In ogni ambito il non profit ha portato la propria identità, la propria visione del mondo e dei suoi bisogni, da molti definita innovativa, per gli operatori del settore semplicemente necessaria e realistica, a cui il profit ha guardato inizialmente con sospetto – invidiando la capacità e la perseveranza del non profit nel difendere i valori – e successivamente con interesse, fino ad accorgersi che vi sono alcuni punti di contatto tra i due mondi anche se considerati in modo differente.

I punti di contatto riguardano il senso e l'identità della missione, l'etica della responsabilità e la produzione di beni.

4.1. Senso e identità della mission: l'altro come altro

Nel non profit è la missione preponderante in ogni attività, in ogni decisione; il tutto è fatto per la missione, per realizzarla. La sua forza sta in questa coerenza nelle scelte e nelle decisioni perché dettate da una unica visione, dalla missione che è sempre presente in quanto accolta da ciascuno come bisogno, come necessità. Non si può agire nel non profit se non si ha questa missione nelle mente, ma soprattutto nel cuore.

La missione del non profit è l'altro, il bene dell'altro, disinteressatamente; in questo senso il non profit è figlio del volontariato: fare qualcosa per qualcuno senza chiedere niente in cambio e senza aspettarsi nulla.

Ecco la forza della missione del non profit, agire senza alcun interesse soggettivo, senza alcun tornaconto personale; questa dedizione totale alla missione fa comprendere perché la stessa sia sempre presente e forte in tutte le scelte del settore e di ciascuno del settore.

In realtà un ritorno per il singolo esiste, al di là del "sentirsi bene a fare del bene", ma il soddisfare un interesse altrui vuole dire migliorare una parte, vuole dire eliminare un problema, vuole dire un benessere per la collettività, per cui soddisfare un bisogno altrui vuole dire anche soddisfare un interesse collettivo e indirettamente l'interesse proprio del singolo.

Il punto di contatto con il profit sta proprio nel desiderio di migliorare il mondo, ma il profit parte dall'ego: il mondo si migliora se io sto bene, se sono soddisfatto, e se sto bene con me stesso mi pongo verso gli altri in maniera positiva. Al contrario il non profit parte dall'altro: se mi accorgo dei bisogni dell'altro e cerco di soddisfarli lui sta bene, ma anch'io per contro sto bene; se so di poter contare su una società che guarda oltre se stessa, alle necessità altrui vuol dire che sono inserito in un gruppo su cui posso contare, non sono solo. Il profit sta scoprendo questa nuova visione della propria missione, alla luce del fatto che il principio "se sto bene io posso pensare agli altri" non ha dato alcun risultato, anzi ha dimostrato che il soddisfacimento di un interesse proprio produce egoismo e indifferenza ("io ce l'ho fatta, tu arrangiati"). Quindi il punto di contatto è la scoperta da parte del profit che il mio interesse si concilia sempre più se soddisfo un benessere collettivo. Un concetto di "altro" in quanto altro inizia ad entrare nella categoria di pensiero del profit.

4.2. L'etica della responsabilità

Entrare nel campo dell'etica vuole dire porsi delle domande, una per tutte: "chi ha il dovere di intervenire quando qualcuno è in difficoltà?" Il profit si chiede se quello specifico intervento spetti al pubblico o al privato; il non profit risponde prontamente "tocca a me", spetta a me in quanto soggetto di una collettività, a me in quanto membro della società civile.

Ecco che la società civile si sente responsabile; non attende l'intervento istituzionale per muoversi, ma dà origine spontaneamente a delle forme organizzative fatte da membri della società che sentono sulla propria pelle il dovere di fare qualcosa per un loro membro in difficoltà.

Non attende l'emanazione di leggi per l'istituzione dei servizi o per la disciplina di alcune attività, ma si organizza autonomamente per realizzare i servizi ritenuti necessari per soddisfare quel bisogno sociale.

La responsabilità si realizza in un senso di solidarietà immediato e semplice: addossarsi il destino di altre persone impegnandosi a cercare di cambiarlo. Ci si apre così da una dimensione collettiva delle responsabilità dove il problema non è essere responsabili, ma sentirsi responsabili. Ecco i contorni della gigantesca sfida etica, lanciata dal non profit: “anche se non sono colpevole di quello che succede intorno a me, dal momento in cui ne sono venuto a conoscenza, dal momento in cui divengo spettatore, mi sento responsabile, in quanto membro della società civile.

Il profit, parte della società, è anche parte della società civile nel momento in cui acquisisce questa etica della responsabilità; sembra che il profitto ad ogni costo faccia dimenticare l'altro, i bisogni degli altri a meno che non siano commerciabili.

Tuttavia ultimamente si sente sempre più spesso parlare di “responsabilità sociale” da parte delle aziende: ma questo è il sintomo di un cambiamento nella coscienza del profit, e quindi il punto di contatto con l'etica della responsabilità del non profit, o è solo il retaggio di quelle attività filantropiche iniziate negli anni cinquanta?

4.3. La produzione di beni

È scontato dire che il profit produce beni; altrettanto scontato dire che il non profit produce servizi, non altrettanto scontato dire che produce valori; li crea e li tutela, li dona al profit e nello stesso tempo li difende dallo stesso.

Il non profit è sicuramente il luogo del permanere di un tipo di umanità ancora in grado di fungere da agenzia di valori.

Il valore della coesione all'interno di una società atomizzata, il valore della solidarietà all'interno di un individualismo esagerato, il valore del rispetto all'interno di un'aggressività diffusa, il valore della convivenza all'interno di diversità conflittuali sempre più estese.

Il profit produce dei beni che oggi più che mai hanno bisogno di questi valori per essere bene utilizzati e soprattutto per poter essere inseriti in un quadro che tenda ad un effettivo sviluppo economico, quindi un aumento del benessere per ogni persona, comprese quelle in difficoltà.

Questi sono i punti di contatto tra queste due realtà della società contemporanea e la sfida ulteriore che il non profit deve assolutamente lanciare è quella di trasmetterli in toto al profit affinché questo ultimo possa realizzare uno sviluppo economico e un benessere anche per l'ultimo degli ultimi, colui che non sarà mai un consumatore.