

PREMESSA

La Commissione bicamerale per l'infanzia, dopo aver svolto un'indagine conoscitiva su adozioni e affidamento, conclusa dopo circa un anno e mezzo di lavori con un documento approvato il 27 ottobre 2004, ha ritenuto opportuno approfondire alcuni temi già parzialmente affrontati in quella sede riprendendone l'esame nell'ambito di una nuova indagine. L'indagine conoscitiva sull'infanzia in stato di abbandono o semiabbandono, pertanto, può essere considerata per alcuni aspetti un'ideale prosecuzione della precedente e ha inteso individuare le forme più adeguate di accoglienza e di tutela dei minori che versano in diverse forme di disagio derivanti dal loro abbandono (morale o materiale), inteso nell'accezione più ampia.

In entrambi i casi menzionati nella denominazione dell'indagine conoscitiva – abbandono (1) e semiabbandono (2) – si è voluto estendere l'indagine molto oltre il senso tecnico-giuridico dei due termini intendendoli invece in senso ampio, descrittivo di situazioni umanamente e socialmente negative per i minori. La Commissione ha infatti voluto comprendere nell'indagine molteplici altre categorie di bambini e ragazzi che si trovano per varie ragioni in uno stato di difficoltà.

Nell'ambito dell'indagine, deliberata il 9 febbraio 2005, sono state svolte numerose audizioni: Grazia Sestini, sottosegretario per il lavoro e le politiche sociali (22 febbraio 2005); Pamela Pantano, assessore alle politiche per l'infanzia del Comune di Roma, Raffaella Milano, assessore alle politiche sociali del Comune di Roma, e Raffaella Calabrese, dirigente della sezione minori della direzione centrale della polizia criminale del Ministero dell'interno (10 marzo 2005); Adriano Benedetti, direttore generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie del Ministero degli affari esteri (17 marzo 2005); Pasquale Andria, presidente dell'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia (4 maggio 2005); Giovanni Micali, presidente dell'UNICEF-Italia, Donata Lodi, direttore delle relazioni esterne UNICEF-Italia, Sara Menichetti, responsabile del programma minori migranti – Save the children, e rappresentanti del Forum del sostegno a distanza (19 maggio 2005); Tiziana Maiolo, assessore alle politiche sociali del Comune di Milano, e Teresa Bonfiglio, vice questore aggiunto reggente della divisione anticrimine della questura di Cosenza (25 maggio 2005); Massimo Converso, presidente dell'Opera Nomadi, Renata Paolucci, responsabile nazionale del settore scuola dell'Opera Nomadi, e Kasim Cizmic, capo famiglia Rom (23 giugno 2005); Andrea Rossi, esperto in materia di tratta internazionale di minori presso l'Unicef-Innocenti Research Centre (29 giugno 2005); Giuseppe Silveri, Presidente del Comitato minori stranieri (6 e 13 luglio 2005); Claudia Cabral, consulente dell'UNICEF-Brasile e del Servizio sociale internazionale sulle questioni relative ai diritti dell'infanzia, e in particolare dell'infanzia abbandonata e delle adozioni internazionali (21 settembre 2005); Antonio Bianchi e Antonio Corvino, rispettivamente presidente e vicepresidente della Federazione della associazioni di volontariato

italiane per la Bielorussia (AVIB), e Geo Bosini, rappresentante dell'Associazione « Stella Cometa » (11 ottobre 2005); Giampiero D'Alia, sottosegretario per l'interno (8 novembre 2005). Una delegazione della Commissione, inoltre, ha svolto, nell'ambito dell'indagine, una missione in Bielorussia dal 24 al 26 ottobre 2005.

1. L'INFANZIA IN STATO DI ABBANDONO O SEMIABBANDONO: ALCUNE RIFLESSIONI INTRODUTTIVE

Il concetto di infanzia abbandonata, come si è detto, è di più ampia portata rispetto a quello a cui comunemente si è soliti ricondurla. Gli approfondimenti e le riflessioni svolte sul tema hanno fatto emergere che dalle molteplici problematiche che possono aver coinvolto il minore, la sua famiglia, il contesto socio-economico in cui vive, scaturiscono altrettante situazioni di difficoltà. Sono state definite diverse categorie di minori in stato di abbandono, semiabbandono o più genericamente in stato di difficoltà, che possono essere ritrovate sia in ambito nazionale che internazionale. Nel nostro Paese, infatti, a causa dei flussi di immigrazione, sempre più frequentemente sono presenti situazioni riferibili a problematiche di altri Paesi. Possiamo citare alcune ipotesi tra quelle più ricorrenti:

i minori orfani, che hanno perso i loro genitori naturali o facenti funzioni, o non necessariamente entrambi;

i minori temporaneamente soli, che nella maggior parte dei casi hanno perso il contatto con i loro genitori solo per breve tempo per cause diverse come in caso di guerre o di catastrofi naturali, (tsunami, terremoti, eccetera) o movimenti di popolazione (sfollati o rifugiati);

i minori che vivono sulle strade, anch'essi per lo più temporaneamente separati dai genitori, ma che di fatto hanno una famiglia a cui si riferiscono;

i minori non accompagnati, che si trasferiscono in altro Stato a seguito di immigrazione illegale, od altresì bambini che rimangono nel Paese di origine in attesa di un ricongiungimento familiare con genitori che sono immigrati in altri Paesi legalmente o illegalmente;

i minori separati dai genitori in modo forzato, in seguito ad un rapimento o per detenzione dei genitori;

i minori i cui genitori sono stati privati della potestà genitoriale per provvedimento giudiziario;

i minori ospedalizzati per lunghi periodi, affetti da gravi malattie (AIDS), i quali in nazioni molto povere vengono di fatto abbandonati;

i minori ricoverati in istituzioni, collocati in istituto dai genitori in vita, o perché disabili o perché le famiglie sono troppo povere per permettersi di mantenerle.

In tali realtà i bambini sono privati, oltre che delle risorse materiali, anche di quelle relazionali ed emozionali necessarie per

sopravvivere, svilupparsi e crescere, e sono inoltre impossibilitati a soddisfare i loro diritti, a realizzare il loro pieno potenziale e a partecipare nella società come membri paritari e a pieno titolo.

Tutti questi bambini sono spesso, loro malgrado, interpreti di storie di diritti violati, malnutrizione e povertà, che si svolgono lontano dai riflettori, nel vuoto dell'indifferenza: sono i cosiddetti « bambini invisibili ». Un aspetto particolare riguarda tutti quei bambini che nei loro Paesi non sono iscritti all'anagrafe e che perciò ufficialmente non esistono. È una problematica comune a molti Paesi in via di sviluppo, che rende ancora più difficile la risoluzione del problema dell'abbandono e dell'aiuto a quell'infanzia che versa in tale stato, oggetto spesso dei peggiori delitti: si pensi solamente alla tratta degli esseri umani.

Le considerazioni delineate sul minore abbandonato o lasciato solo, inoltre, assumono una diversa valenza e gravità a seconda del contesto geografico e sociale in cui si realizzano, con la conseguenza che nei diversi ambiti si può intervenire con svariate modalità.

In primo luogo si deve fare una differenziazione in riferimento ai diversi continenti. Gli aspetti socio-culturali determinano indirettamente le forme di intervento che possono essere realizzate, sia in via di prevenzione che di intervento diretto. La diversa evoluzione giuridica ed il conseguente stato di diritto, ad esempio, possono permettere o meno l'applicazione di alcuni istituti giuridici (adozione, affidamento familiare internazionale, *kafala*, eccetera) che favorirebbero l'aiuto dell'infanzia abbandonata.

Più specificatamente si osserva che in alcune realtà geografiche, come ad esempio nella maggior parte degli Stati dell'Africa, si rende necessaria una programmazione di intervento che tenga conto della profonda differenza socio-culturale.

In questa seconda indagine conoscitiva ci si è voluti concentrare prevalentemente sulle situazioni presenti in Italia e tra i molteplici aspetti delineati si è ritenuto opportuno esaminare il fenomeno della crescente presenza di minori provenienti da Paesi esteri, oggetto di traffico o comunque privi di familiari, o anche accompagnati dai genitori od altri parenti, ma dediti all'accattonaggio o ad altre attività che comportano la violazione dei loro diritti. L'attenzione è stata rivolta ad acquisire dati ed informazioni su tali fenomeni che riguardano i cosiddetti « bambini di strada » e sulle forme di prevenzione e contrasto attuate ed attuabili, al fine di individuare gli interventi più efficaci, anche in vista della chiusura degli istituti residenziali per i minori prevista per il 2006. Altro aspetto esaminato è stato quello relativo al fenomeno dei soggiorni solidaristici, nella loro funzione di sostegno del minore e della sua famiglia in difficoltà e come mezzo di prevenzione all'abbandono o al semiabbandono permanente; tale fenomeno, pertanto, richiede di essere ridefinito e regolamentato, affinché non perda la sua peculiare funzione.

2. MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

2.1 *Descrizione del fenomeno e quadro normativo*

Minore straniero non accompagnato è — secondo il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 535/1999 — il minore non

avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova per qualsiasi causa nel territorio italiano privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano.

Oltre ai minori stranieri completamente soli, dunque, rientrano in tale definizione anche i minori che vivono con adulti diversi dai genitori, che non ne siano tutori o affidatari in base ad un provvedimento formale, in quanto questi minori sono comunque privi di rappresentanza legale in base alla legge italiana.

Il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati ha assunto nel corso degli anni una sempre maggiore rilevanza nel nostro Paese, in considerazione sia del numero sempre crescente dei minori stranieri che entrano in Italia provenienti da diversi Stati esteri attraverso i cosiddetti flussi migratori, che vedono interessati prevalentemente i Paesi dell'Africa settentrionale e dell'Europa orientale, sia dell'insorgenza di particolari e gravi problematiche sociali con risvolto criminoso che vedono coinvolti, come vittime, gli stessi minori stranieri, quali ad esempio la tratta degli esseri umani, l'accattonaggio, la prostituzione, la speculazione e lo sfruttamento di manodopera a basso costo ed altro ancora. I minori non accompagnati sul territorio senza una guida adulta sono, infatti, facile preda di organizzazioni criminali che sfruttano la non perseguibilità dei minori o la loro punibilità con pene più lievi che per gli adulti.

A fronte della gravità del fenomeno lo Stato italiano ha mostrato una grande attenzione e un grande impegno a tutelare il minore straniero non accompagnato nel suo superiore interesse, rappresentato prioritariamente dal diritto al ricongiungimento familiare, con interventi rispondenti ai principi enunciati sia dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata in Italia e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, sia dalla risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 26 giugno 1997 « sui minori non accompagnati, cittadini di paesi terzi ».

Tali principi devono essere applicati a tutti i minori senza discriminazioni, con conseguente riconoscimento dei diritti alla protezione, alla salute, all'istruzione, alla tutela dallo sfruttamento e di ogni altro diritto riconosciuto ai minori cittadini italiani. La situazione di irregolarità dei minori non accompagnati non può pregiudicare il superiore interesse del minore.

Nel nostro Paese l'organo che si occupa dei minori stranieri non accompagnati è il Comitato minori stranieri, istituito con l'articolo 33 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, « Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero », i cui compiti sono stati regolati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 535/1999. Il Comitato, nello svolgimento delle proprie competenze ha, prioritariamente, realizzato un'attività che ha permesso di attivare forme concrete di tutela dirette in primo luogo a verificare la possibilità di ricongiungimento familiare, in secondo luogo a predisporre una procedura assistita di rimpatrio, con microprogetti ed attività di assistenza nei Paesi di origine, con un coinvolgimento sempre maggiore delle amministrazioni dei Paesi di

provenienza dei minori, anche per attività di prevenzione all'emigrazione clandestina.

In ogni caso, la tutela dei minori non accompagnati nel periodo di loro permanenza sul territorio italiano è garantita dal riconoscimento dell'applicabilità in loro favore delle norme previste in generale in materia di assistenza e protezione dei minori dalla legge italiana.

Tra quelle di maggiore rilevanza si applicano le norme riguardanti:

il collocamento in luogo sicuro del minore che si trovi in stato di abbandono presso istituti, case famiglia o centri di accoglienza presso i Comuni, a norma dell'articolo 403 del codice civile, mediante l'intervento di assistenza che deve essere esperito dal personale preposto negli enti locali;

l'affidamento del minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo ad una famiglia oppure ad una comunità, che può essere disposto dal Tribunale per i minorenni, mediante l'affidamento giudiziale, a norma degli articoli 2 e seguenti della legge 4 maggio 1983, n. 184;

l'apertura della tutela del minore straniero i cui genitori non possano esercitare la potestà, a norma degli articoli 343 e seguenti del Codice civile e dell'articolo 3 della legge n. 184/1983.

Si evince, quindi, che lo *status* dei minori stranieri non accompagnati in Italia è regolato dalla normativa per i minori a garanzia di una prima tutela ed assistenza sul territorio ed, altresì, dalla normativa relativa all'immigrazione per tutti i provvedimenti che lo riguarderanno in ordine alla possibilità di addivenire ad un ricongiungimento familiare o ad un rimpatrio assistito.

Ogni minore straniero non accompagnato che venga individuato sul territorio deve essere segnalato alla procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, ad eccezione del caso in cui il minore sia accolto da un parente entro il quarto grado idoneo a provvedervi (3); al giudice tutelare per l'eventuale apertura della tutela; e al Comitato minori stranieri, a norma degli articoli 1 e 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 535/1999, ad eccezione del caso in cui il minore abbia presentato domanda di asilo (4). Quest'ultimo, verificata la condizione del minore, ha la competenza di decidere se il minore deve essere rimpatriato o se deve restare in Italia.

I minori stranieri non accompagnati, non possono essere espulsi, tranne che per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato e salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi (5); possono, però, essere rimpatriati mediante rimpatrio assistito (6).

Il rimpatrio assistito si differenzia dall'espulsione in quanto è un provvedimento che può essere adottato solo se, in seguito ad un'indagine nel Paese d'origine del minore e ad una valutazione della sua situazione specifica, si ritiene che sia opportuno nell'interesse del minore ed al fine di garantire il diritto all'unità familiare. Esso viene realizzato, a seguito di disposizione del Comitato minori stranieri, attraverso un programma di sostegno ed accompagnamento del minore fino al riaffidamento alla famiglia o alle autorità responsabili del Paese

di origine, con la previsione, in seguito al rimpatrio, di proporre al minore stesso un progetto di reinserimento realizzato in ambito scolastico, lavorativo, od altro.

Il Comitato minori stranieri, dopo aver ricevuto la segnalazione riguardante un minore straniero, avvia entro 60 giorni le indagini nel Paese d'origine per il tramite di organizzazione non governative convenzionate con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, quale ad esempio il Servizio sociale internazionale. Durante l'espletamento di tale procedimento il minore deve essere sentito dai servizi sociali o dall'ente presso cui è ospitato, riguardo alla sua opinione circa l'eventualità del rimpatrio.

Il Comitato, quindi, decide se è nell'interesse del minore essere rimpatriato o restare in Italia, dopo che l'organizzazione non governativa ha svolto le indagini nel Paese d'origine e possibilmente elaborato un progetto di reinserimento da proporre al minore, e dopo che il minore è stato sentito. Nel primo caso il Comitato informa il Tribunale per i minorenni, che rilascia il nulla-osta al rimpatrio, ed ottenutolo dispone il rimpatrio assistito, che viene eseguito dai servizi sociali e/o dall'organizzazione che ha svolto le indagini nel Paese d'origine.

Se invece il Comitato valuta che sia nell'interesse del minore restare in Italia, segnala la situazione del minore alla magistratura e ai servizi sociali per l'eventuale affidamento ai sensi della legge n. 184/1983 (7). Nei casi in cui l'autorità giudiziaria minorile disponga un affidamento presso una famiglia, al minore o ai minori collocati viene rilasciato dalle questure un permesso di soggiorno per affidamento.

Il provvedimento di affidamento familiare, quando ve ne sia la possibilità, o l'inserimento in comunità, sono le soluzioni più idonee per il minore in stato di abbandono, sia esso italiano o proveniente da un Paese diverso, in considerazione del suo superiore interesse. Il minore straniero non accompagnato è, infatti, un minore in stato di abbandono, in quanto privo di figure parentali valide e legittimate ad occuparsene ed a rappresentarlo o, in ogni caso, temporaneamente privo di ambiente familiare adeguato ed idoneo. Proprio in considerazione della sua condizione, al minore straniero non accompagnato devono essere garantite la medesima protezione e le stesse forme di tutela che sono previste per il minore di nazionalità italiana.

I criteri in base a cui il Comitato per i minori stranieri decide se il minore debba essere rimpatriato o restare in Italia non sono, tuttavia, esplicitamente stabiliti dalla legge. In base all'orientamento adottato dal Comitato, in generale non viene disposto il rimpatrio se comporta rischi per il minore: ad esempio se non si riescono a individuare né i familiari, né autorità del Paese d'origine disposte ad assumere l'affidamento del minore a seguito del rimpatrio, o se i genitori hanno tenuto comportamenti gravemente pregiudizievoli nei confronti del minore, o se il minore proviene da un Paese in guerra o dove rischierebbe di essere perseguitato.

Il minore per il quale sia stato deciso un provvedimento di rimpatrio assistito può presentare ricorso all'Autorità giudiziaria qualora ritenga che il rimpatrio non risponda al suo superiore interesse (8).

Tutti i minori stranieri non accompagnati hanno diritto, per il solo fatto di essere minorenni, di ottenere un permesso di soggiorno per minore età (9). Questo permesso può essere rilasciato solo nei casi in cui non vi siano le condizioni per rilasciare un altro tipo di permesso, ad esempio per affidamento, per motivi familiari, eccetera (10).

È, altresì, opportuno evidenziare che la normativa italiana rivolge una particolare attenzione alla tutela del superiore interesse dei minori stranieri non accompagnati, riconoscendo ad essi il diritto all'assistenza sanitaria, allo studio e al lavoro.

Per quanto concerne l'assistenza sanitaria, i minori stranieri titolari di un permesso di soggiorno — per minore età, per affidamento, per motivi familiari, per protezione sociale, per richiesta di asilo o per asilo — sono iscritti obbligatoriamente al Servizio sanitario nazionale e quindi hanno pienamente diritto di accedere a tutte le prestazioni fornite (11). Mentre i minori stranieri privi di permesso di soggiorno non possono iscriversi al Servizio sanitario nazionale, ma hanno, comunque, diritto alle cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e ai programmi di medicina preventiva (12).

Per quanto riguarda il diritto allo studio, tutti i minori stranieri, anche privi di permesso di soggiorno, sono soggetti all'obbligo scolastico e hanno diritto di essere iscritti a scuola (13); tale diritto riguarda la scuola di ogni ordine e grado, non solo quella dell'obbligo. L'iscrizione dei minori stranieri avviene nei modi e alle condizioni previsti per i minori italiani e può essere richiesta in qualunque periodo dell'anno scolastico. I minori stranieri privi di documentazione anagrafica sono iscritti con riserva, ma possono, comunque, ottenere il titolo conclusivo del corso di studi nelle scuole di ogni ordine e grado.

Riguardo alla tutela dei minori stranieri titolari di permesso di soggiorno che lavorano, ad essi si applicano le stesse norme in materia di lavoro vigenti per i minori italiani, in base a cui possono essere ammessi al lavoro solo dopo il compimento dei 15 anni e l'assolvimento dell'obbligo scolastico e con modalità tali da non violare l'obbligo formativo (14).

Al compimento della maggiore età, il minore straniero non accompagnato può ottenere il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro o di lavoro, per esigenze sanitarie o di cura, nei casi previsti dalla normativa, riguardo alla quale vi sono però interpretazioni difformi (15).

Il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati ha assunto nel nostro Paese dimensioni molto rilevanti, come dimostra la grande attenzione che lo Stato vi rivolge, anche in considerazione di un sistema normativo, che, pur se perfettibile, propone un quadro di riferimento ampio.

Tale fenomeno costituisce una realtà estremamente complessa, che allo stato attuale, come è stato rappresentato nelle audizioni svolte nel corso della presente indagine, è di difficile gestione, soprattutto in considerazione delle competenze limitate attribuite ai diversi soggetti preposti alla tutela dei diritti dei minori stranieri non accompagnati. Al Comitato minori stranieri, infatti, è attribuita unicamente la gestione di quei minori non accompagnati la cui segnalazione sia

completa dell'informazione sulla sua esatta identità e sulla tipologia di permesso di soggiorno ad essi rilasciato. Resta il problema di tutti gli altri minori non accompagnati non appartenenti a tale categoria — che costituiscono purtroppo la maggioranza — per i quali sembrano mancare adeguati strumenti di intervento.

La Commissione parlamentare per l'infanzia, in considerazione della necessità di tutelare i minori in stato di abbandono e che, comunque, versano in particolari condizioni di difficoltà, auspica la possibilità di un sempre maggiore coordinamento dei soggetti preposti alla tutela dei minori stranieri non accompagnati con la finalità di consentirne l'accoglienza e l'inserimento nel nostro Paese, attraverso lo svolgimento di programmi di intervento a scopo umanitario, che consentano il coinvolgimento di un numero sempre maggiore di minori in progetti di istruzione e di formazione professionale che possano prevenire i fenomeni di criminalità e di sfruttamento.

2.2 *Dati statistici*

Dalle audizioni e dai dati trasmessi successivamente dal Comitato per i minori stranieri, risulta che i minori stranieri non accompagnati segnalati al Comitato stesso sono stati 7.040 nel 2002, 8.194 nel 2003, 8.100 nel 2004 e 6.426 nei primi nove mesi del 2005. Con riferimento a quest'ultimo periodo (gennaio-settembre 2005), i minori segnalati erano per l'80 per cento di sesso maschile e per il 20 per cento femminile; provenivano prevalentemente da Romania (39 per cento), Marocco (22 per cento) e Albania (15 per cento); il restante 24 per cento proveniva dagli altri Paesi, soprattutto dell'Europa orientale e dell'Africa settentrionale. Riguardo all'età, avevano nell'81 per cento dei casi 15 anni o più: il 30 per cento diciassetenni (non sono però compresi in tale dato coloro che sono divenuti maggiorenni prima del 30 settembre 2005), il 35 per cento sedicenni, il 16 per cento quindicenni; l'11 per cento avevano invece dai 7 ai 14 anni e l'8 per cento da 0 a 6 anni. Per quanto concerne la distribuzione delle segnalazioni secondo la regione, il 23 per cento sono avvenute in Lombardia e il 16 per cento nel Lazio; fra il 10 e il 5 per cento ciascuna in Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Sicilia e Toscana; fra il 5 e l'1 per cento ciascuna in Puglia, Veneto, Marche, Liguria, Calabria, Trentino Alto Adige, Campania e Abruzzo; al di sotto dell'1 per cento ciascuna in Umbria, Basilicata, Sardegna, Valle d'Aosta e Molise.

La maggior parte dei minori segnalati sono classificati dal Comitato stesso come casi fuori della propria competenza, in quanto le segnalazioni non sono corredate di informazioni sull'esatta identità del minore e sulla tipologia di permesso di soggiorno rilasciato: tali segnalazioni sono inserite nella banca dati ai fini del solo censimento della presenza in Italia, ma non costituiscono oggetto di decisioni da parte del Comitato. I « fuori competenza » sono stati l'84 per cento dei segnalati nel 2002, l'89 per cento nel 2003, il 73 per cento nel 2004 e il 69 per cento nei primi nove mesi del 2005.

Per i minori « di competenza » del Comitato (che sono stati il 16 per cento dei segnalati nel 2002, l'11 per cento nel 2003, il 27 per cento

nel 2004 e il 31 per cento nei primi nove mesi del 2005), il Comitato fino all'inizio del 2005 ha emesso provvedimenti di rimpatrio assistito oppure, ove non sussistessero le condizioni per il rimpatrio, provvedimenti di « non luogo a provvedere ». Nel 2002 sono stati emessi 199 provvedimenti di rimpatrio assistito e 297 di non luogo a provvedere; nel 2003, 218 di rimpatrio assistito e 365 di non luogo a provvedere; nel 2004, 126 di rimpatrio assistito e 520 di non luogo a provvedere; nei primi nove mesi del 2005, 89 di rimpatrio assistito e 3 di non luogo a provvedere (16).

3. SOGGIORNI SOLIDARISTICI

3.1 *Soggiorni temporanei: descrizione del fenomeno*

I soggiorni temporanei effettuati da minori stranieri accolti temporaneamente nell'ambito di programmi solidaristici costituiscono in Italia un fenomeno di rilevante portata, soprattutto in considerazione dell'elevato numero di ingressi che si realizzano: mediamente ogni anno vengono accolti oltre 36.000 bambini presso associazioni e famiglie.

La richiesta di accoglienza dei minori può essere avanzata alle competenti autorità da associazioni private, dagli enti locali oppure direttamente dalle famiglie ospitanti; quest'ultima eventualità però si verifica in un numero ridotto di casi: circa 400 l'anno. Secondo i dati del Comitato per i minori stranieri queste ultime, numerose (oltre 200) e diffuse sull'intero territorio italiano, diversamente caratterizzate per dimensioni ed identità, sono le interpreti principali nella gestione del fenomeno dei soggiorni solidaristici; non mancano però tra gli enti che organizzano i soggiorni anche le parrocchie (circa 50) e gli enti locali (circa 40). La maggior parte — circa il 75 per cento — dei minori ospitati nei soggiorni temporanei riguarda, infatti, bambini provenienti dalla Bielorussia (ai quali va aggiunto un 15 per cento circa di minori provenienti dall'Ucraina) che, a seguito della catastrofe di Chernobyl avvenuta nell'aprile del 1986, ancora oggi ne subiscono gli effetti devastanti sia sotto il profilo sanitario che psicologico. Riguardo agli effetti perduranti dell'incidente alla centrale atomica, le Autorità incontrate dalla Commissione nel corso della missione a Minsk dell'ottobre 2005 hanno affermato che le spese per le conseguenze della catastrofe sono pari al 20 per cento del prodotto interno lordo della Bielorussia: si tratta quindi di un problema i cui danni si protraggono nel tempo, anche a distanza di molti anni, e che non può essere dimenticato.

La gestione dei programmi solidaristici di accoglienza temporanea promossi dagli enti, dalle associazioni e dalle famiglie è demandata al Comitato per i minori stranieri (17), il quale nella svolgimento di tale attività ha il compito primario di definire criteri di verifica delle richieste presentate dai soggetti su indicati per l'ingresso ed il soggiorno in Italia dei minori, mediante la valutazione della validità dell'iniziativa, nonché dell'affidabilità del proponente e dei referenti esteri. Questi ultimi sono costituiti da associazioni o fondazioni

bielorusse riconosciute ed autorizzate dalle Autorità statali ad operare in collaborazione con i direttori degli orfanotrofi o degli istituti scolastici frequentati dai minori, con il Ministero dell'istruzione e con il Centro nazionale adozioni, alla determinazione dei soggiorni solidaristici.

Le associazioni o gli enti italiani, che operano per la realizzazione dei soggiorni solidaristici, nello svolgimento e definizione della propria attività hanno il compito di predisporre un progetto di accoglienza temporanea sulla base di uno studio approfondito della realtà straniera a cui vogliono rivolgere il proprio intervento. Tale progetto deve essere presentato al Comitato minori stranieri affinché possa verificarlo attraverso un'attività istruttoria, analizzandone ogni elemento.

In tale fase viene preliminarmente valutata l'affidabilità del soggetto proponente, del quale vengono acquisite informazioni riguardanti le attività già realizzate in materia, nonché tutta la documentazione formale dell'associazione, quali possono essere l'atto costitutivo, lo statuto, i bilanci, eccetera. Il Comitato, altresì, per determinare l'affidabilità del soggetto richiedente può acquisire informazioni al sindaco del luogo in cui opera, ovvero alla prefettura e, infine, acquisisce informazioni sul referente estero tramite le rappresentanze diplomatico-consolari nei Paesi di provenienza dei minori.

Terminata la fase istruttoria di valutazione dei progetti, e di approvazione degli stessi, i minori vengono fatti entrare in Italia e accolti presso le famiglie o le associazioni per il soggiorno temporaneo, la cui durata non può essere superiore a 90 giorni nell'arco dell'anno solare.

Inoltre il nullaosta di approvazione del progetto da parte del Comitato per i minori stranieri dev'essere rilasciato previa acquisizione di quello della questura per i componenti del nucleo familiare che ospita il minore, con allegata la lista dei minori e degli accompagnatori (18). Tale norma, recentemente introdotta, costituisce un passo importante nell'ottica di assicurare un più puntuale controllo su un fenomeno di portata così ampia.

Lo svolgimento dei soggiorni dei minori viene controllato dallo stesso Comitato minori stranieri attraverso verifiche sull'andamento del programma, anche tramite contatti telefonici e *focus group* con le associazioni e le famiglie ospitanti.

Tale attività, di particolare importanza, consente di far emergere eventuali problematiche inerenti il soggiorno dei minori presso le famiglie e garantisce un controllo puntuale sull'applicazione delle norme in materia di immigrazione, in termini di regolare flusso di effettivi ingressi ed uscite di minori stranieri che sono presenti in Italia per il soggiorno solidaristico.

L'attività inerente lo svolgimento dei soggiorni solidaristici viene regolata dalle linee guida elaborate dal Comitato minori stranieri, le quali, a partire dall'anno 2004, sulla scorta della valorizzazione dell'associazionismo di solidarietà effettuato dallo stesso Comitato, sono state formulate tenendo conto anche, delle richieste ed esperienze delle associazioni operanti.

3.2 *Dai soggiorni temporanei alle adozioni nominative: alcune considerazioni*

Il fenomeno dei soggiorni solidaristici svolti a favore di minori provenienti dalla Bielorussia, come è stato già delineato nella precedente indagine conoscitiva svolta dalla Commissione parlamentare per l'infanzia, ha costituito una delle forme di intervento di solidarietà più attuato e reiterato dalle famiglie italiane nell'ultimo ventennio. I gravi danni provocati dal disastro nucleare di Chernobyl alla salute dei cittadini bielorussi — si parla di 2,5 milioni di persone, tra cui più di mezzo milione di bambini — persistono ancora oggi e hanno dato luogo ad una grave situazione socio-economica, che produce, a sua volta, il triste fenomeno dell'abbandono di minori presso istituti ed orfanotrofi.

L'iniziativa di una molteplicità di associazioni nate nell'ambito del territorio italiano, tesa a realizzare programmi sanitari di risanamento delle condizioni di salute mediante l'accoglienza nel nostro Paese, è stata seguita con grande trasporto da una molteplicità di famiglie, che negli anni — entusiaste dei risvolti positivi delle esperienze, sia da un punto di vista sanitario, considerata la molteplicità di casi di guarigione o miglioramento delle condizioni di salute di molti bambini affetti da gravi patologie, sia dal punto di vista dell'instaurarsi di legami affettivi, di cui molti di loro sono assolutamente privi — ha determinato l'ulteriore fenomeno di reiterazione della richiesta di accoglienza per più anni. Considerato, infatti, che non vi è alcuna previsione normativa che impedisca o limiti la ripetizione dell'esperienza dell'accoglienza del minore per più anni, sempre più forte è il desiderio delle famiglie di consolidare nelle diverse forme possibili il rapporto con il minore accolto. Nei casi di bambini abbandonati ed ospitati presso istituti, si è già verificata l'esperienza in cui il rapporto di inserimento di tali bambini nelle famiglie italiane ha generato il desiderio e, quindi, la disponibilità a volerli accogliere definitivamente, adottandoli.

Alcune di queste famiglie hanno già realizzato attraverso un'adozione internazionale tale finalità ed altre auspicano di poterla realizzare. Tale fenomeno in Bielorussia si concretizza con le adozioni nominative, secondo una procedura prevista dalla normativa del Paese sulle adozioni, che dà la possibilità ad una coppia in possesso di un decreto di idoneità di richiedere, per il tramite di un ente autorizzato, l'adozione mirata ad un determinato minore.

Molte sono state le perplessità espresse su tale modalità di procedere, soprattutto in riferimento al rischio che potesse essere utilizzata per aggirare la legge italiana sulle adozioni. Proprio in tal senso le Autorità centrali di Italia e Bielorussia, nel processo verbale sottoscritto l'11 settembre 2002, hanno concordato che è necessario evitare l'accoglienza per soggiorno temporaneo di un bambino orfano da parte di una famiglia che abbia iniziato la procedura di adozione nazionale od internazionale, per non favorire processi di strumentalizzazione.

È da rilevare, in ogni caso, che fino ad oggi le adozioni nominative realizzate in Bielorussia non hanno superato l'1 per cento del totale dei soggiorni solidaristici realizzati e che esse — dato ancora più

significativo — hanno riguardato minori cosiddetti « grandicelli », vale a dire bambini in stato di abbandono la cui età media è di circa dodici anni. In un numero considerevole di casi (circa il 60 per cento delle adozioni realizzate) sono stati adottati bambini tra gli undici e i quindici anni.

Va rilevato, pertanto, che questa particolare forma di adozione è stata l'opportunità per bambini orfani adottabili di diventare « figli », seppur ormai grandi rispetto ai canoni che ancora guidano la maggior parte delle disponibilità delle coppie adottive, orientate al contrario verso bambini quanto più piccoli possibili e comunque almeno in età prescolare.

Queste esperienze di adozione si caratterizzano, dunque, anche per la maggior consapevolezza del bambino rispetto al percorso adottivo e per la sua adesione al progetto di diventare figlio di quei genitori. In considerazione di questi aspetti si può affermare, quindi, che l'adozione non sembra essere un progetto degli adulti sul bambino, ma piuttosto un percorso condiviso.

Sulla scorta delle considerazioni appena svolte e dell'importanza che assume il fenomeno dei soggiorni solidaristici in rapporto all'integrazione tra mondi diversi finalizzata inevitabilmente ad un reciproco arricchimento socio culturale, vale la pena ricordare ciò che la Commissione parlamentare per l'infanzia, già nella precedente indagine conoscitiva, ha sostenuto in merito all'opportunità di introdurre nel nostro sistema giuridico l'istituto dell'affidamento familiare internazionale. Tale nuovo istituto, nel rispetto dei principi previsti dalla Convenzione dell'Aja sulla protezione dei minori e la cooperazione in materia di adozioni internazionali, nasce dalla necessità di offrire un ventaglio di opportunità soprattutto per i bambini più grandi in età scolare (minori pre-adolescenti e anche adolescenti), che il più delle volte, pur essendo in stato di adottabilità, hanno meno possibilità di trovare una famiglia disposta ad accoglierli, sia per motivi legati all'età, sia per trascorsi personali difficili.

La Commissione ribadisce in questa sede l'importanza che potrebbe avere tale istituto dell'affido familiare internazionale, anche in considerazione delle due distinte previsioni che esso dovrebbe contemplare:

1. quella in cui l'affidamento è finalizzato al compimento di un particolare progetto (sia esso di cure sanitarie, di studio o di formazione professionale) e abbia dunque una limitazione temporale precisa;

2. quella in cui l'affidamento, in seguito ad un congruo periodo di inserimento familiare che verifichi la positività della relazione, possa trasformarsi in adozione.

La Commissione ribadisce e sottolinea anche in questa sede, inoltre, l'opportunità di introdurre una previsione normativa di integrazione tra il sistema previsto per i soggiorni solidaristici controllato dal Comitato per i minori stranieri ed il sistema delle adozioni internazionale controllato dalla Commissione per le adozioni internazionali, soggetti ai quali l'attuale sistema di fatto impedisce di avere una visione unitaria del fenomeno e, conseguentemente, di fornire una