

PREMESSA GENERALE

I giovani e la famiglia sono le due grandi scommesse del futuro, riconosciute come tali anche dal Libro Verde *La vita buona nella società attiva* del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali.

In tale ottica in questa XVI^a Legislatura si auspica una attenzione specifica verso il disagio giovanile, in particolare di quei minori fuori dalla famiglia (Out of Family Children), che vanno fortemente sostenuti sia economicamente che politicamente.

Come però si evince dalla premessa del Disegno di Legge A.C. n. 1713, nella manovra Finanziaria 2009 si è deciso di escludere "tutte le disposizioni finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia, nonché di carattere ordinamentale, micro settoriale e localistico".

La necessità di contenimento della spesa attraverso una manovra finanziaria triennale di carattere programmatico, capace di dare maggiore certezza e stabilità alle amministrazioni, non può in ogni caso prescindere da un confronto tra il Governo e il Terzo Settore rispetto alla necessità di adottare provvedimenti urgenti in favore delle fasce sociali più disagiate che - pur non essendo produttive in termini economici nel breve periodo - se adeguatamente seguite possono essere delle grandi risorse per il benessere sociale di un Paese.

Inoltre il Libro Verde - documento con cui il Governo ha aperto le sue consultazioni con la cittadinanza per arrivare ad esprimere un Welfare condiviso tra attori istituzionali, politici e sociali - parte dall'assunzione di importanti valori come la salute, gli affetti, il lavoro e il riposo. Il documento ha nei suoi principi dei punti di forza qualificanti quali - ad esempio - la necessità di sviluppare il cambiamento non solo in termini economici ma anche culturali; il riconoscimento del principio di sussidiarietà; il riconoscimento del valore della famiglia; il riconoscimento del valore del volontariato, del privato sociale, dell'importanza della capacità di fare comunità e dell'importanza della visione integrata di vari profili che concorrano al benessere del cittadino; la valorizzazione della rete dei servizi; una nuova visione della Politica dell'Unione Europea. Non mancano tuttavia dei punti di debolezza che si evincono dall' assenza di una strategia concreta e di un piano di azione condiviso nella definizione dei livelli minimi di assistenza: assenza che in un Welfare immaturo rischia di tradursi in duplicazioni ridondanti e/o gravi mancanze. In particolare occorrerebbe arginare il rischio dell'eccessivo legame tra l'equità sociale e le politiche del *Workfare*, soprattutto alla luce dell'attuazione del federalismo fiscale che, solo se letto attraverso una corretta interpretazione della Legge quadro 328/00, potrà essere vissuto dalla cittadinanza, dal privato sociale e dalle istituzioni stesse non come una condanna ma come una opportunità, all'insegna di una solidarietà che attraversi tutte le relazioni, comprese quelle industriali.

Pertanto si auspica che "lo sviluppo del pilastro privato complementare" come passaggio essenziale individuato dal Libro Verde, nelle politiche per l'infanzia abbandonata venga tradotto in maggiori investimenti sul Terzo Settore qualificato a cui andrebbe riconosciuto il ruolo politico nella co-decisione, il ruolo giuridico nell'assunzione delle responsabilità rispetto ai servizi che eroga, il ruolo gestionale nell'amministrazione trasparente delle risorse.

OUT OF FAMILY CHILDREN: LO STATO DELL'ARTE

La L. 184/83 successivamente modificata dalla L. 149/01, della Convenzione Onu dei Diritti del Fanciullo dell'89; la Convenzione de L'Aja del 1993, già ratificata dall'Italia con la legge 476 del 1998; le linee guida della Cooperazione Italiana sulla Tematica Minorile, adottate il 26 novembre 1998 e successivamente aggiornate - sono tra gli strumenti legislativi che ci permettono di avere una buona base da cui partire per perseguire fino in fondo una politica in favore dell'infanzia, una politica reale e coraggiosa anche lì dove si riterrà necessaria una revisione normativa con l'apertura a nuove prospettive. A tal proposito citiamo come importante segno di innovazione l'adozione della prima strategia dell'UE per i diritti dei minori (Risoluzione del Parlamento Europeo *Su Una strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori* approvata il 16 gennaio 2008)

Dal punto di vista del diritto, oggi più che mai, **l'accoglienza come risposta all'emergenza dell'abbandono**, necessita su più fronti di una vigorosa messa a punto che traduca in azioni concrete i principi ispiratori della "Vita buona nella società attiva".

Si rileva l'urgenza di lavorare a un passaggio epocale per cui la cooperazione e le collaborazioni dedicate all'infanzia abbandonata da un ruolo marginale divengano una priorità nell'ambito degli interventi del nostro Paese in Italia e nel mondo, affinché attraverso un processo culturale l'abbandono acquisisca evidenza, essendo di fatto la **IV emergenza umanitaria del ventunesimo secolo**.

In tale prospettiva auspichiamo che l'Italia attraverso una efficiente operazione di *mainstreaming* si faccia portavoce a livello nazionale e internazionale della difesa degli orfani, riflettendo sulle nuove possibili risposte che possono essere date ai 145.000.000 di bambini fuori dalla famiglia nel mondo e ai circa 34.000 in Italia; riflettendo sulla centralità delle politiche sociali in particolare in relazione a due categorie di bambini beneficiari dimenticati:

- gli OFC (Out of Family Children), ovvero i minori fuori dalla famiglia;
- i C.L. (Care Leavers), ovvero i minori fuori alla famiglia prossimi al raggiungimento del diciottesimo anno di età

CRITICITÀ

1. FRAMMENTAZIONE DELLE COMPETENZE IN MATERIA DI INFANZIA E ADOLESCENZA

Oggi sottolineiamo con forza che "Frammentare i bisogni e le risposte del Welfare a questi stessi bisogni appartiene a una logica del passato"¹. La frammentazione è però attualmente uno dei disagi più corposi del sistema di protezione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. Vediamo competenze disperse in aeree fra loro non omogenee: dal Ministero degli Affari Esteri, al Ministero del Lavoro, Salute e Politiche Sociali, dal Ministero degli affari Interni, al Ministero della Giustizia, dal Ministero per la Gioventù al Ministero per le Pari opportunità, dal Ministero dell'Istruzione ai Sottosegretariati di Stato alla Presidenza del Consiglio, dai Ministeri senza portafoglio ai Ministeri con portafoglio etc...

Tale distribuzione di autorità osta all'assunzione di una forte responsabilità e di azioni forti in favore degli O.F.C. e dei C.L. in quanto categorie a rischio.

2. I DIRITTI DEI MINORI CHE IN ITALIA VIVONO FUORI DAL NUCLEO FAMILIARE

Sono circa 34.000 i minori che oggi in Italia vivono fuori dalla famiglia. La L. 149/01 è stata totalmente disattesa nella promozione dell'affidamento familiare. Il fallimento dell'affido si mostra chiaramente nelle problematiche legate al così detto affido "sine die", protratto anche fino ai 18 anni, quando invece l'affido nasceva come opportunità per le famiglie d'origine di superare le loro difficoltà temporanee al fine di poter ri-accogliere i loro figli momentaneamente allontanati.

¹ Dal Libro Verde "La vita buona nella società attiva", pag. 17

3. LE POLITICHE EUROPEE DI SOSTEGNO ALL'INFANZIA ABBANDONATA –

L'ingresso in Europa di Romania e Bulgaria, suggerisce la necessità di una riflessione urgente sulle migliaia di minori che, pur essendo dichiarati adottabili nel territorio dell'Unione Europea, vivono comunque in strutture residenziali per la mancanza di famiglie disponibili all'accoglienza nel proprio Stato.

La mancanza di uniformità giuridica sulle politiche dell'infanzia, impone di individuare strumenti appropriati al monitoraggio dell'infanzia in stato di abbandono e soluzioni adeguate all'inserimento dei minori europei in famiglie europee.

4. L'ADOZIONE INTERNAZIONALE

Con il dilagare di una cultura che predilige più il punto di vista dell'adulto che il diritto del bambino a vivere in famiglia - prima di tutto nella propria - l'adozione internazionale viene vissuta sempre più spesso nei Paesi di origine dei minori come una forma di predazione da parte dei Paesi "ricchi". Tra gli elementi che concorrono ad alimentare una scorretta applicazione del principio di sussidiarietà dell'adozione internazionale, ne ricordiamo solo alcuni quali, ad esempio, la mancanza di un riferimento istituzionale forte che promuova una vera e propria politica estera e interna dell'adozione; la frammentarietà dei percorsi formativi e procedurali a cui le coppie sono sottoposte; la carenza di trasparenza sui "canali" di reperimento dei bambini; la discriminazione delle coppie che si candidano all'adozione internazionale e che come tali sono costrette a pagare gli iter adottivi, mentre lo Stato si fa carico economicamente sia del sostegno alla genitorialità biologica sia dell'adozione nazionale. Attualmente inoltre, l'adozione viene vista sia dai Governi sia dall'opinione pubblica in antitesi e contraddizione con la cooperazione, quando invece andrebbe concepita come un progetto di cooperazione tra Stati in cui più soggetti (coppie, Enti accreditati, Istituzioni e società civile) concorrono alla realizzazione di una accoglienza definitiva.

5. LA KAFALA –

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.

Il riconoscimento della Kafala in Italia è argomento assai complesso che presenta dei risvolti di carattere giuridico, culturale e sociale strettamente correlati.

POSSIBILI SOLUZIONI

1. ACCORPAMENTO DELLE COMPETENZE IN MATERIA DI INFANZIA E ADOLESCENZA

A livello di interventi istituzionali si auspica in Italia la ripresa dell'azione politica per raccogliere in un'unica realtà istituzionale tutte le competenze in materia di infanzia. In tale direzione si segnala l'esempio francese relativamente alla riforma delle adozioni internazionali. La proposta presentata al Consiglio dei Ministri lo scorso 28 agosto 2008 dal

Segretario per gli Affari Esteri e i Diritti Umani Rama Yade, colloca l’Autorità centrale per le adozioni all’interno del Ministero degli Affari Esteri, avendo la stessa una valenza strategica nella politica internazionale.

2. I DIRITTI DEI MINORI CHE IN ITALIA VIVONO FUORI DAL NUCLEO FAMILIARE

Al fine di una revisione concreta dell’istituto dell’affidamento familiare nel suo pieno spirito di forma di tutela temporanea si auspicano azioni decise e forti che portino alla valorizzazione e alla sperimentazione di nuove forme di accoglienza.

In particolare si rileva l’urgenza di definire il tempo massimo della prorogabilità dell’affido; nonché l’importanza di riconoscere l’istituto dell’adozione così detta “mite” in quanto non rescinde i legami con la famiglia di origine.

Si auspicano inoltre, nella gestione dell’affido, il riconoscimento del ruolo delle associazioni familiari qualificate e il riconoscimento legislativo a carattere nazionale della Casa Famiglia nella sua caratterizzazione principale, ovvero la presenza stabile di una coppia parentale sposata, con opportuna distinzione dalla Comunità Educativa “di tipo familiare” dove sono presenti educatori professionali.

3. LA VIA EUROPEA DELL’ACCOGLIENZA

Si auspica che il Governo italiano si faccia portavoce in Europa della necessità di armonizzare tra gli Stati membri la normativa relativa all’accoglienza dei minori orfani; nonché dell’importanza di creare una banca dati europea in cui inserire, a cura delle autorità centrali di ogni singolo Stato, tutti quei minori dichiarati adottabili che non hanno trovato una famiglia disponibile ad accoglierli nel loro Paese secondo i criteri ed entro i tempi stabiliti dalla legge.

4. L’ADOZIONE INTERNAZIONALE E UNA COOPERAZIONE SOSTENIBILE PER L’ACCOGLIENZA –

Ai fini di una corretta applicazione del principio di sussidiarietà dell’adozione internazionale, si auspica il sostegno del Governo e degli Enti Locali ai progetti di cooperazione internazionale e decentrata attivati dagli Enti Autorizzati qualificati e accreditati presso la Commissione Adozioni internazionali (CAI), nonché un concreto impegno affinché l’adozione internazionale divenga priorità alta della politica estera.

Si cita come buona prassi l’esempio innovativo della proposta di riforma delle adozioni internazionali in Francia che prevede il potenziamento di progetti di cooperazione internazionale in favore dell’infanzia abbandonata, nonché il lancio di un programma sperimentale di volontariato in favore degli orfani e dei minori fuori dalla famiglia.

Si auspica inoltre il riconoscimento della detraibilità al 100% delle spese procedurali (spese relative al personale e quelle di carattere gestionale, amministrative, burocratiche e legali) purché certificate dall’ Ente Autorizzato agli aspiranti genitori adottivi, mentre prevedere per le spese relative ai trasferimenti ed ai soggiorni all’estero un limite di detraibilità pari a complessivi cinquemila euro per ciascuna procedura.

5. KAFALA –

Si ritiene urgente il riconoscimento del diritto di essere figli dei minori islamici stato di in stato di abbandono già completamente accertato, attraverso la predisposizione di un adeguato strumento giuridico che consenta la loro accoglienza in Italia e in Europa.

Si auspica la costituzione in Italia di una Commissione interministeriale ad hoc, partecipata da soggetti del Terzo Settore qualificato, che possa affrontare la questione in termini risolutivi nel breve periodo.