

+ DS

(CAB)

Gabinetto del Vicepresidente Franco FRATTINI										
	VP	CP	DS	AB	LS	SB	SS	KK	DOS	FS
PA			X							
PI										

- 6. 02. 2006
388

N°


From: Manuela Liverani [manuela.liverani@aibi.it]
Sent: mercredi 18 janvier 2006 10:09
To: FRATTINI Franco (CAB)
Cc: Griffini, Marco pres.
Subject: proposta scheda adozione europea

Preg.mo Onorevole,

come da accordi Le inviamo la scheda sull'adozione europea che abbiamo preparato e che speriamo possa essere oggetto di una Sua valutazione per cominciare a lavorare insieme a questo progetto.
Siamo a Sua disposizione per ogni ulteriore chiarimento.

cordiali saluti
Manuela Liverani
Relazioni Istituzionali
Associazione Amici dei Bambini- sede di Roma
Lungotevere dei Sangallo, n. 1 - 00186 Roma
tel. 0668808686 - fax 06 68808608 - cell. 335 8048457

Il le studio
que ceci
a d'ora ete
Onregistre pour
transmission a la
DG + reponse
d'attente.

 amici dei bambini	Scheda Adozione Europea	N°1
DATA	18 gennaio 2006	PROTOCOLLO ML/1-06
DA	MARCO GRIFFINI / Manuela Liverani	A on. Franco Frattini
OGGETTO:	Proposte di procedura per adozione europea	

L'Europa si appresta a divenire, con un atto di fiducia e di ottimismo nei confronti del Trattato di Roma che ha approvato la costituzione Europea, una realtà più forte e coesa.

Uno dei principi ispiratori dai quali partire per la creazione di un sistema di diritto di famiglia è certamente quello dell'*Unità nella diversità* (art. 8 cost. UE). Principio che ci invita a riflettere e che crea un'icona e partendo dal valore della diversità ci porta al suo opposto, ossia il valore dell'unità.

Va aggiunto che, per quanto riguarda il diritto di famiglia nello spazio di giustizia europeo, un diritto uniforme che si ispiri ai valori dell'Unità potrebbe restare un traguardo molto lontano, ma la dialettica della diversità potrebbe essere una risorsa da utilizzare nella definizione di regole comuni in Europa che facilitino la realizzazione del diritto del bambino ad una famiglia che è ciò del quale Ai.Bi Amici dei Bambini ha fatto il suo impegno primario.

Prima di rappresentare le nostre proposte sul tema dell'adozione e dell'istituzione di un sistema europeo che ne unifichi le procedure facilitando la realizzazione del diritto del bambino ad una famiglia, va precisato che dal 2000 è stata valutata l'importanza di darsi almeno un quadro di conoscenza comune sui temi dell'Infanzia ed è nata la Rete europea degli Osservatori nazionali **ChildONEEurope** per studiare le condizioni di vita dei bambini e adolescenti in Unione Europea, le politiche che li riguardano e le "buone pratiche".

Dal gruppo permanente L'Europe de L'Enfance è stata avviata la riflessione per la costituzione della suddetta Rete europea di centri, Istituti ed osservatori nazionali competenti. Dal 2003 la rete si è incentrata da un lato su demografia e famiglia, dall'altro sull'adozione nazionale e internazionale. I membri del gruppo hanno espresso un particolare interesse sui minori stranieri non accompagnati e l'esclusione sociale, nonché sono state evidenziate le difficoltà di condivisione dei dati considerata la diversità dei significati legislativi fra i vari Paesi. Nell'ottobre 2005 è stato pubblicato sul sito un rapporto sull'adozione nazionale ed internazionale nei diversi paesi Europei. Utile strumento di lavoro per la redazione di uno strumento giuridico a livello europeo che regolamenti la materia. Va aggiunto che un'altra difficoltà che si è incontrata nella regolamentazione è certamente il fatto che l'infanzia non è una materia menzionata in modo esplicito nei Trattati dell'Unione Europea, da ciò la tendenza a marginalizzare il tema.

Da questo, così come da altre indicazioni per il quale si richiamano i dati del sito <http://www.childoneurope.org>, la nostra associazione ha iniziato a porre il problema e vorrebbe richiedere un aiuto al fine di proporre al vaglio della Commissione UE l'istituto dell'**Adozione Europea**.

Primi dati ufficiali sui fenomeni delle adozioni e dei minori stranieri non accompagnati in Europa

Un quadro conoscitivo sulla situazione delle adozioni e dei minori stranieri non accompagnati, nei Paesi dell'Unione Europea, è il primo importante risultato dell'attività della Rete Europea degli Osservatori nazionali per l'infanzia "ChildonEurope", operativa da solo un anno e per la prima volta aperta ai nuovi Stati Membri dell'Unione Europea (UE). Le indagini svolte hanno consentito di raccogliere informazioni e dati indispensabili per l'analisi delle politiche sociali messe in atto nei vari Paesi e orientare i necessari interventi, oltre a sollecitare la presa in carico dei problemi soprattutto dove non esistono ancora rilevazioni specifiche.

Su questi temi, nonché sull'abuso che sarà il prossimo tema di approfondimento, si confronteranno oggi a Firenze, presso l'Istituto degli Innocenti, i rappresentanti della Rete, il cui segretariato è gestito dal Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, organismo tecnico-scientifico del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

Alcuni dati dall'indagine sulle adozioni in Europa nel 2002

I dati elaborati nell'ambito della ricerca condotta dalla Rete europea di osservatori nazionali per l'infanzia riguardano il numero dei minori adottati secondo il paese di provenienza del minore, il sesso, l'età e l'anno di riferimento per ogni paese che ha avuto la possibilità di raccogliere e inviare i dati a disposizione. I Paesi che hanno risposto alla rilevazione statistica sono: Belgio (relativamente alla Comunità francese), Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Regno Unito e Spagna.

Secondo l'indagine, in valori assoluti, il maggior numero di adozioni internazionali si sono avute in Italia e Spagna, mentre l'adozione nazionale ha fatto registrare i valori assoluti più elevati per Francia, Italia e Spagna. Il Regno Unito, in cui la legislazione in vigore non distingue tra adozione nazionale e internazionale, presenta il più alto numero di adozioni nell'anno tra quelli pervenuti.

Scegliendo come una misura di riferimento la popolazione di età compresa fra 0 e 17 anni e come indice il numero di adozioni ogni 1.000 abitanti di 0-17 anni, risulta la Danimarca con 646 adozioni internazionali ad avere il rapporto più alto di circa 6 adozioni ogni 10.000 minori residenti, seguita dalla Spagna con quasi 5 adozioni. Al contrario le quasi 1.200 adozioni nazionali avvenute in Francia nel 2001 rappresentano solamente 1 adozione ogni circa 10.000 cittadini di 0-17 anni. Gli indici più elevati per le adozioni nazionali appartengono all'Irlanda (con 3 adozioni ogni 10.000 minori residenti), all'Italia (circa 2) e alla Spagna (1,4).

La distribuzione per classe di età dei minori adottati evidenzia come in Irlanda i bambini adottati siano generalmente più grandi rispetto a quelli degli altri Paesi del network.

Fra i problemi messi a fuoco dall'indagine qualitativa svolta cui hanno risposto 11 Paesi su 15 dell'UE (Austria, Belgio, Danimarca, Grecia, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Regno Unito, Portogallo e Spagna) si rileva tra l'altro che, in tutti i Paesi, la carenza di servizi di accompagnamento alla famiglia adottiva nel periodo successivo all'adozione e in particolare per l'inserimento scolastico.

Alcuni dati dell'indagine sui minori non accompagnati in Europa, anno, 2002

L'indagine statistica, la prima mai realizzata sul fenomeno in base a dati ufficiali, ha ridimensionato stime precedenti quantificando in circa 30 mila i ragazzi stranieri non accompagnati, presenti in dieci Paesi dell'UE, dato a cui andrebbero aggiunti i ragazzi clandestini. L'Italia è il Paese con la presenza più alta di minori stranieri non accompagnati (7.040), seguita da Spagna (6.329), Gran Bretagna (6.200) e Olanda (3.232).

Dalla analisi delle politiche applicate nei vari Paesi è emerso che la possibilità di tutelare i diritti dei ragazzi stranieri variano a seconda delle normative vigenti e degli organismi che le applicano. Negli stati del nord Europa vengono applicate, prevalentemente ed automaticamente rispetto alla segnalazione sul territorio, procedure di richiesta di asilo politico mentre in quelli del centro e del sud Europa si applicano procedure diverse che possono a seconda dei casi garantire l'integrazione o il ricongiungimento familiare nel Paese di origine.

Analisi sintetica normativa europea

Va considerato che a livello regionale europeo inizialmente non esistevano atti che si occupassero della tutela dei minori in quanto la Comunità europea, nata come una comunità economica, non era in assoluto competente nella materia dei diritti umani.

In anni successivi, tuttavia, è aumentato l'interesse comunitario per la disciplina di aspetti diversi da quelli tipicamente di natura economica. Verso tali ambiti gli Stati della Comunità prima e dell'Unione dopo, stanno lentamente accettando che le istituzioni europee si occupino di materie non solo strettamente economiche. Tra queste materie rientra anche la tutela dei minori, settore verso il quale sono stati registrati progressi ma non per tutti gli aspetti della protezione dei diritti del minore.

Nell'ambito della tutela del diritto del bambino ad una famiglia, occorre ricordare che le istituzioni europee si sono occupate del tema in varie occasioni.

Meno di dieci anni fa, infatti, il Parlamento europeo, ha emanato una risoluzione su *Il miglioramento del diritto e della cooperazione tra gli Stati membri in materia di adozione dei minori*. Con questa risoluzione il Parlamento europeo ha voluto incoraggiare il sostegno economico alle famiglie in difficoltà per prevenire l'abbandono dei minori e la loro istituzionalizzazione. Altro importante obiettivo della risoluzione è favorire la ratifica della Convenzione dell'Aja sulle adozioni internazionali. Per favorire questo risultato la Commissione e il Consiglio devono esercitare pressione sui Paesi terzi da dove provengono i bambini adottati nei Paesi dell'Unione europea, affinché ratifichino la Convenzione del 1993. La risoluzione mira anche ad armonizzare il divario di età per avere il diritto di adottare e a concedere l'idoneità per l'adozione solo dopo la verifica dei requisiti specifici degli aspiranti genitori adottivi.

L'impegno degli Stati deve essere anche quello di garantire che nelle adozioni internazionali gli intermediari siano solo organismi pubblici o organi riconosciuti dallo Stato senza scopi di lucro. In tale risoluzione il Parlamento europeo invita il Consiglio d'Europa a perseguire la sua politica familiare e in particolare delle adozioni soprattutto attraverso la collaborazione con i membri del Consiglio d'Europa per il coordinamento con i paesi dell'Europa dell'Est nella fase di transizione democratica. Il compito del Consiglio e della Commissione europea è quello di approfondire le loro attività, sul piano giuridico e sociale, connesse con le problematiche dell'adozione. Alla Commissione spetta il compito di elaborare proposte concrete relative all'ambito delle adozioni e incoraggiare la cooperazione internazionale per prevenire l'abbandono dei minori e assicurare, quanto più possibile, la permanenza del bambino nella famiglia d'origine, affidataria o adottiva. Il Parlamento, inoltre, invita gli Stati membri a ripristinare la dimensione europea nell'ambito dell'adozione internazionale e diffondere il concetto di adozione come uno strumento al servizio dei diritti dei bambini e non degli adulti¹. Al di fuori delle istituzioni europee è importante la Raccomandazione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa in materia di *Adozione internazionale: rispetto per i diritti dei bambini*, del 2000.

La raccomandazione stabilisce il diritto dei bambini a vivere e ad essere allevati dai propri genitori. L'Assemblea condanna tutti i crimini volti a facilitare le adozioni tramite la falsificazione dei documenti e quelle via Internet. La raccomandazione si sofferma, inoltre, sulla necessità per il bambino adottato di mantenere i contatti con il proprio retroterra etnico, religioso, culturale e linguistico. L'Assemblea si rivolge al Comitato dei Ministri del Consiglio

¹ *Risoluzione del Parlamento europeo sul miglioramento del diritto e della cooperazione tra gli Stati membri in materia di adozione dei minori*, Risoluzione del 12.12.1996, - A4-0392/96, in *Adozioni internazionali, - l'attuazione della nuova disciplina*, in *Istituto degli Innocenti*, Firenze, 2000, p. 221 ss.

d'Europa affinché gli Stati ratifichino la Convenzione sulle adozioni internazionali se non lo hanno ancora fatto. Gli Stati devono, inoltre, condurre delle campagne informative per offrire ai professionisti e alle coppie che intendono adottare una piena comprensione degli impegni insiti nella Convenzione e delle loro implicazioni. Altrettanto rilevante è sviluppare la cooperazione bilaterale e multilaterale, essenziale per l'effettiva applicazione della Convenzione. La cooperazione comporta anche il dovere di aiutare quei Paesi da cui provengono i bambini stranieri a sviluppare leggi sulle adozioni internazionali e a formare il personale a livello di professionisti in tale campo. Nella raccomandazione si afferma anche il ruolo importante del Consiglio d'Europa in qualità di garante dei diritti umani nella promozione e protezione dei diritti dei bambini.

Nel perseguimento di questo ruolo il Consiglio d'Europa dovrebbe sviluppare la cooperazione internazionale soprattutto nei confronti dei nuovi Stati membri attraverso lo sviluppo di politiche sociali e familiari attente ai problemi dell'infanzia al fine di prevenire l'abbandono dei bambini e far sì invece che essi rimangano nella famiglia d'origine o, quando ciò non sia possibile, promuovere l'adozione nazionale. Infine, l'appello rivolto dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa agli Stati è di rivedere la Convenzione europea sulla nazionalità per facilitare da parte dei bambini stranieri l'acquisizione della nazionalità del Paese ricevente nel caso di fallimento dell'adozione o di infrazione della procedura adottiva².

L'unione europea, come accennato in precedenza, sta tentando di acquisire competenze anche nell'ambito della tutela dei diritti umani e anche per tale ragione nel 2000 si è dotata di una *Carta dei diritti fondamentali*, un documento dal valore dichiarativo che enuncia principi già contenuti in altre dichiarazioni³. Dato la natura non vincolante del documento, esso non ha l'effetto di produrre degli obblighi giuridici nei confronti degli Stati ma rimane sempre un atto dichiarativo anche se di una certa solennità. Nella Carta dei diritti fondamentali sono ribaditi diritti già contemplati nella *Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo* del 1948 e nella *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* del 1950.

In materia di diritti dei minori la Carta li contempla agli artt. 24 e 32. All'art. 24 p.1 si parla del diritto dei bambini alla protezione alle cure necessarie per il loro benessere. Nel p.2, invece, viene ribadito il superiore interesse del minore, quale principio guida della Convenzione di New York sulla tutela del fanciullo.

Il p. 3 è importante per la tutela del diritto del bambino ad una famiglia, in quanto stabilisce che ogni bambino ha diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo quando ciò sia contrario al suo interesse.

L'art. 32 riguarda, invece, il divieto del lavoro minorile e la protezione dei giovani sul luogo di lavoro.

Nonostante l'interesse mostrato da questa Carta per i minori, essa non aggiunge nulla di più a quanto previsto dalla Convenzione di New York del 1989 che, all'attivo, continua a rimanere lo strumento giuridico internazionale più completo per la tutela del minore. Anche nel caso del diritto del bambino alle relazioni familiari, ribadito dalla Carta e contemplato dalla Convenzione agli artt. 8 e seguenti, le previsioni della Carta si attestano su quelle della Convenzione limitandosi a ribadirlle.

Il Consiglio dell'Unione Europea si è interessato di problemi riguardanti il diritto familiare attraverso il recente regolamento n. 2201/2003 in materia di competenza, riconoscimento ed esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e di responsabilità genitoriale, che abroga il precedente Regolamento n.1347/2000. In tal modo, le Istituzioni europee intendono

² *Raccomandazione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa su Adozione internazionale: rispetto per i diritti dei bambini*, Raccomandazione n. 1443 (2000), in *Adozioni internazionali, - l'attuazione della nuova disciplina*, in Istituto degli Innocenti, Firenze, 2000, p. 227 ss.

³ CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA, Nizza 7 dicembre 2000, dal sito web <http://www.eurparl.eu.int>.

regolamentare in modo uniforme tutte le decisioni in tema di responsabilità genitoriale, incluse le misure di protezione dei minori per garantire ad essi una parità di trattamento⁴.

A livello del Consiglio d'Europa, tuttavia, è stato elaborato recentemente una importante *Raccomandazione sui minori abbandonati*. Il Comitato del Consiglio dei ministri, infatti, il 23 settembre 2003 si è occupato della condizione dei minori abbandonati in istituto, mostrandosi favorevole all'adozione della raccomandazione dell'Assemblea parlamentare in materia e ha ribadito l'impegno dello stesso Comitato per la promozione della coesione sociale, per l'elaborazione di politiche sociali dirette a migliorare le condizioni di vita dei minori ospitati in centri di accoglienza e per assicurare la reintegrazione dei minori vittime di sfruttamento e abuso. In questa prospettiva, gli Stati sono invitati a mettere in atto delle politiche sociali adeguate e rende noto che il Forum sui minori e le famiglie ha elaborato una bozza di raccomandazione del Comitato dei Ministri sul rispetto dei diritti e della dignità umana dei minori.

Il Comitato si è occupato anche della creazione del tutore per i minori, invitando gli Stati alla sua rapida istituzione.

In materia di attività di cooperazione intergovernativa, il Comitato ha ribadito la sua partecipazione a diverse attività di cooperazione con le organizzazioni internazionali al fine di garantire assistenza ai minori in condizioni di bisogno e la realizzazione di seminari informativi in tema di buone pratiche nella cura dei minori negli istituti previdenziali.

A conclusione di questo paragrafo sull'attività a livello regionale europeo per la tutela del diritto del bambino alla famiglia si può affermare che ci sono state importanti iniziative in tal senso ma l'impressione generale è che si è fatto ancora poco in questo specifico ambito.

Contrariamente ad altri diritti del minore che sono stati oggetto di una maggiore produzione normativa e giuridica, come ad esempio la *Convenzione europea per l'esercizio dei diritti del minore* del 1996, che ha rafforzato il diritto di espressione del bambino stabilito nell'art. 12 della Convenzione sui diritti del fanciullo, o i due *Protocolli sullo sfruttamento sessuale dei minori e il divieto di impiegare i bambini soldato nei conflitti armati* del 2000, il diritto del bambino ad essere educato e cresciuto da una famiglia non è stato preso in altrettanta considerazione. Anche se il tema è stato affrontato a livello di raccomandazioni del Consiglio d'Europa o di risoluzioni del Parlamento europeo, ciò si dimostra uno strumento insufficiente per la protezione del diritto alla famiglia rispetto alle Convenzioni.

Le Convenzioni, infatti, al contrario delle raccomandazioni o delle risoluzioni, sono dei trattati internazionali e in quanto tali produttivi di obblighi giuridici nei confronti degli Stati contraenti, così come i regolamenti sono strumenti giuridici direttamente operativi nei Paesi membri con conseguente facilitazione all'applicazione concreta dei principi. Al contrario, le raccomandazioni e altri strumenti simili, pur essendo importanti non sono produttive di obblighi giuridici e non hanno un valore vincolante.

In conclusione al capitolo possiamo affermare che aldilà di quanto previsto dagli strumenti giuridici internazionali e regionali, il diritto del bambino ad una famiglia non sembra aver raggiunto il livello di protezione di altri diritti del minore a cui si dà maggiore rilevanza ma necessita di maggiore considerazione sia da parte dei giuristi che dei legislatori.

Partendo dalla lacuna normativa sopra espressa che evidenzia l'urgenza di porre mano ad una regolamentazione unitaria in Europa dell'adozione ci permettiamo anche di dare alcune precisazioni scientifiche dalle quali *Amici dei Bambini* parte per impostare le iniziative legislative che favoriscono la realizzazione del diritto del bambino alla famiglia.

La mancanza di una famiglia per il bambino è un abuso istituzionale.

⁴ *Raccomandazione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sul destino dei minori abbandonati*, n.1601 del 23 settembre 2003, dal sito web <http://www.coe.int>.

Oggi a livello internazionale il **concetto di abuso e maltrattamento** ha assunto una accezione ampia e complessa, che include tre principali dimensioni: il maltrattamento/abuso fisico (tra cui quello sessuale), il maltrattamento psicologico e la patologia delle cure. Se il primo tipo di maltrattamento e abuso è più facilmente comprensibile, perché più tradizionalmente riconosciuto, le altre due forme risultano spesso più sfuggenti.

Nel **maltrattamento psicologico** (definito da alcuni studiosi anche **abuso intrapsichico**) sono presenti i ricatti, le minacce, le punizioni, l'indifferenza, la continua squalifica e l'asserzione che il bambino non valga niente, la mancanza di rispetto, le richieste sproporzionate all'età, le eccessive pretese affinché il bambino sia sempre il primo, il più bravo rispetto a qualsiasi cosa egli intraprenda (a scuola, nello sport, nel tempo libero).

Nella **patologia delle cure**, invece, rientrano l'incuria (le cure fornite sono carenti o quasi nulle), la discuria (quando le cure vengono fornite in modo distorto o non appropriato al momento evolutivo del bambino) e l'ipercura (quando le cure vengono somministrate in eccesso, si veda ad esempio la sindrome di Munchausen per procura).

Queste due forme di abuso e maltrattamento sono molto più difficili da individuare e percepire. Mariagrazia Riva riconosce che "nella maggioranza dei casi **l'abuso psicologico è invisibile** agli stessi individui abusanti e abusati così che si pone il problema di trovare gli strumenti adeguati per far acquisire progressivamente la consapevolezza di questa **modalità relazionale distorta verso il figlio**. Il fatto che l'abuso emotivo sia un crimine invisibile ed elusivo e che gli stessi protagonisti non se ne rendano conto, non significa che esso non esista, ma piuttosto che è più difficile da decifrare, che richiede strumenti diversi e più potenti. L'abuso psicologico può rivelare indirettamente la sua presenza attraverso i sintomi, la sofferenza psichica, la malattia mentale, i tentativi di suicidio, la devianza, la tossicodipendenza, i disturbi affettivi e quelli dell'apprendimento."⁵

Un'altra autrice, Szur, afferma che "nella sua assenza, la trascuratezza o l'abuso emotivo significano che un bambino fragile è esposto ad essere **emotivamente affamato** e mentalmente ritardato nello sviluppo, così che i bisogni infantili essenziali sono negati o pervertiti. In generale essi saranno associati con qualche **disturbo nello sviluppo personale, sociale e dell'apprendimento**."⁶

Indicatori evidenti dell'abuso psicologico e della patologia delle cure ci sono e sono comuni: la riduzione dell'autostima, la difficoltà ad amare, a lasciarsi amare e quindi a dipendere in modo "sano" dagli altri, i comportamenti aggressivi o distruttivi, i comportamenti di ritiro, di paura e timore nell'intraprendere nuove relazioni o attività, i fallimenti scolastici o cadute di rendimenti scolastici (cali improvvisi dell'attenzione), abuso di droga e alcool.

La consapevolezza diffusa della dimensione psicologica, emozionale ed affettiva dell'abuso, porta a riconoscere come, in ogni caso e nelle diverse circostanze di abuso e maltrattamento, questi vissuti hanno sempre un rapporto decisivo con la dimensione emotiva, un rapporto ineliminabile con il mondo dei sentimenti. Ciò significa che l'abuso ai danni dei minori è **sempre un abuso psicologico ed emozionale**, non soltanto fisico. Se l'abuso è sempre un abuso emotivo, è opportuno che i *care-givers* aumentino la loro capacità di contatto e di dimestichezza con la vita emotiva dei soggetti coinvolti nelle situazioni di abuso; occorre che gli operatori - nello svolgimento del ruolo professionale specifico - siano in qualche misura consapevoli dell'importanza della vita emotiva della vittima abusata e siano in qualche misura addestrati a trattare con i sentimenti delle persone. Nella risposta al maltrattamento, è pertanto decisiva la **capacità di incontro del care-giver con la vita emotiva della vittima**,

⁵ I quaderni per gli amici dei bambini, "La mancanza di relazioni familiari come abuso", ed. Ancora; M.G. Riva, L'abuso educativo. Teoria del trauma e pedagogia, Edizioni Unicopli, Milano, 1998

⁶ R. Szur, Emotional abuse and neglect, Basil Blackwell, Oxford, 1987

diventa indispensabile imparare a tollerare e a filtrare la sofferenza che questo incontro suscita.⁷

Il bambino inserito in comunità di tipo assistenziale, ha diritto di ricevere l'assistenza primaria fondamentale (abitativa, nutrizionale, sanitaria), tuttavia certamente necessita anche di uno spazio che gli consenta la **rielaborazione affettiva ed emozionale** del vissuto che sta affrontando. Perché è di questo che si tratta ed è ciò che il bambino vive sulla propria pelle. Il vissuto di questo bambino è straziante: egli si trova a dover vivere non per sua scelta, in un ambiente estraneo a quello che ha sempre riconosciuto come proprio, ad accettare regole imposte da persone che non conosce, confrontandosi con la loro costante presenza. Ciò che la maggior parte delle volte si verifica è che il bambino si assuma tutte le responsabilità del caso: pesano sulle sue spalle tutti i **sensi di colpa** che sente nascere come frutto di situazioni create da lui stesso. Il senso di colpa, il sentire di valere poco, il disgusto di sé, sono solo alcuni tra i diversi vissuti che emergono dalle parole e dal comportamento dei bambini coinvolti.

Un bambino che viene allontanato dai suoi genitori, persone comunque di primaria importanza per lui, ha grosse difficoltà a rimettere in gioco le sue credenziali, si tratta di un bambino che presenterà enormi dubbi sul fatto di potersi fidare ancora di qualcuno. In fondo, se proprio le figure originarie lo hanno mal-trattato perché non dovrebbe farlo chiunque altro? Di chi potrà fidarsi ancora? Questo significa che quando il vissuto di un bambino è talmente carico di frustrazioni e angosce, egli ha due alternative: scoppiare o ri-strutturarsi. I bambini istituzionalizzati dimostrano forti **capacità di resilienza**, di riuscire cioè ad inventarsi tante alternative possibili che concedono loro di sopravvivere nonostante il vissuto disintegrato.

Di fronte a questo bisogno affettivo ed emozionale del bambino (altrettanto importante del bisogno di assistenza e protezione), "la **struttura comunitaria**, per il servizio stesso che è chiamata a compiere, cioè curare ed educare il bambino in attesa di una sua collocazione definitiva in una famiglia (meglio la sua), non è in grado di fornire figure di riferimento così stabili da garantire al bambino la possibilità di elaborare una propria strategia di attaccamento affettivo. Il lavoro all'interno della comunità con il minore è volto soprattutto a curare i bisogni primari del bambino, essi riguardano **lo sviluppo biologico e lo sviluppo psicomotorio ma rimane escluso o comunque poco preso in considerazione, un lavoro soddisfacente sulla dimensione dello sviluppo affettivo-relazionale.**"⁸

La valenza della relazione familiare investe l'aspetto di unicità e singolarità della persona, che è proprio alla base della **dimensione ed identità filiale**. Tale relazione privilegiata, in un ambiente come quello della comunità non è del tutto assicurabile: sia per ragioni contingenti (rapporto minori/educatori, permanenza e turnazione degli operatori), sia per ragioni deontologiche legate al servizio (l'educatore non può lasciarsi sopraffare da un trasporto affettivo-emotivo personale nei confronti del bambino assistito). In un luogo come quello della comunità, il bambino deve rinunciare alla speranza di divenire l'unico amato (come in una sana relazione filiale) e pertanto attua strategiche modalità per riuscire a sopravvivere stabilendo, ad esempio, significativi legami di dipendenza con un educatore in particolare. Ma in un ambiente come quello della comunità, l'instaurarsi di legami di "dipendenza sana" può rivelarsi un problema tale da portare l'équipe ad un'impasse educativa. Tale circostanza è in fondo paradossale rispetto alla consapevolezza della fondamentale necessità di **garantire al minore il suo diritto ad essere figlio**, cioè a creare ed alimentare un rapporto esclusivo e privilegiato con un adulto che riconosce come genitore.

L'accoglienza residenziale di tipo educativo non riesce a colmare questa carenza. Il bambino in comunità è un bambino che si percepisce come irreali, che deve imparare a fare i conti con l'assenza della madre, figura privilegiata per il suo benessere, per adattarsi

⁷ ³ cfr. C.Roccia, (a cura di), L'abuso all'infanzia. Linee guida per l'intervento nei casi di maltrattamento fisico, psicologico e sessuale dei bambini e degli adolescenti, Centro Studi Hansel e Gretel, Torino, 2000

⁸ G. Barbanotti, P.Iacobino, Comunità per minori. Pratiche educative e valutazione degli interventi, Carocci Editore, Roma 1998

diventa indispensabile imparare a tollerare e a filtrare la sofferenza che questo incontro suscita.⁷

Il bambino inserito in comunità di tipo assistenziale, ha diritto di ricevere l'assistenza primaria fondamentale (abitativa, nutrizionale, sanitaria), tuttavia certamente necessita anche di uno spazio che gli consenta la **rielaborazione affettiva ed emozionale** del vissuto che sta affrontando. Perché è di questo che si tratta ed è ciò che il bambino vive sulla propria pelle. Il vissuto di questo bambino è straziante: egli si trova a dover vivere non per sua scelta, in un ambiente estraneo a quello che ha sempre riconosciuto come proprio, ad accettare regole imposte da persone che non conosce, confrontandosi con la loro costante presenza. Ciò che la maggior parte delle volte si verifica è che il bambino si assuma tutte le responsabilità del caso: pesano sulle sue spalle tutti i **sensi di colpa** che sente nascere come frutto di situazioni create da lui stesso. Il senso di colpa, il sentire di valere poco, il disgusto di sé, sono solo alcuni tra i diversi vissuti che emergono dalle parole e dal comportamento dei bambini coinvolti.

Un bambino che viene allontanato dai suoi genitori, persone comunque di primaria importanza per lui, ha grosse difficoltà a rimettere in gioco le sue credenziali, si tratta di un bambino che presenterà enormi dubbi sul fatto di potersi fidare ancora di qualcuno. In fondo, se proprio le figure originarie lo hanno mal-trattato perché non dovrebbe farlo chiunque altro? Di chi potrà fidarsi ancora? Questo significa che quando il vissuto di un bambino è talmente carico di frustrazioni e angosce, egli ha due alternative: scoppiare o ri-strutturarsi. I bambini istituzionalizzati dimostrano forti **capacità di resilienza**, di riuscire cioè ad inventarsi tante alternative possibili che concedono loro di sopravvivere nonostante il vissuto disintegrato.

Di fronte a questo bisogno affettivo ed emozionale del bambino (altrettanto importante del bisogno di assistenza e protezione), "la **struttura comunitaria**, per il servizio stesso che è chiamata a compiere, cioè curare ed educare il bambino in attesa di una sua collocazione definitiva in una famiglia (meglio la sua), non è in grado di fornire figure di riferimento così stabili da garantire al bambino la possibilità di elaborare una propria strategia di attaccamento affettivo. Il lavoro all'interno della comunità con il minore è volto soprattutto a curare i bisogni primari del bambino, essi riguardano **lo sviluppo biologico e lo sviluppo psicomotorio ma rimane escluso o comunque poco preso in considerazione, un lavoro soddisfacente sulla dimensione dello sviluppo affettivo-relazionale.**"⁸

La valenza della relazione familiare investe l'aspetto di unicità e singolarità della persona, che è proprio alla base della **dimensione ed identità filiale**. Tale relazione privilegiata, in un ambiente come quello della comunità non è del tutto assicurabile: sia per ragioni contingenti (rapporto minori/educatori, permanenza e turnazione degli operatori), sia per ragioni deontologiche legate al servizio (l'educatore non può lasciarsi sopraffare da un trasporto affettivo-emotivo personale nei confronti del bambino assistito). In un luogo come quello della comunità, il bambino deve rinunciare alla speranza di divenire l'unico amato (come in una sana relazione filiale) e pertanto attua strategie modali per riuscire a sopravvivere stabilendo, ad esempio, significativi legami di dipendenza con un educatore in particolare. Ma in un ambiente come quello della comunità, l'instaurarsi di legami di "dipendenza sana" può rivelarsi un problema tale da portare l'équipe ad un'impasse educativa. Tale circostanza è in fondo paradossale rispetto alla consapevolezza della fondamentale necessità di **garantire al minore il suo diritto ad essere figlio**, cioè a creare ed alimentare un rapporto esclusivo e privilegiato con un adulto che riconosce come genitore.

L'accoglienza residenziale di tipo educativo non riesce a colmare questa carenza. Il bambino in comunità è un bambino che si percepisce come irreali, che deve imparare a fare i conti con l'assenza della madre, figura privilegiata per il suo benessere, per adattarsi

⁷ ³ cfr. C.Roccia, (a cura di), L'abuso all'infanzia. Linee guida per l'intervento nei casi di maltrattamento fisico, psicologico e sessuale dei bambini e degli adolecenti, Centro Studi Hansel e Gretel, Torino, 2000

⁸ G. Barbanotti, P.Iacobino, Comunità per minori. Pratiche educative e valutazione degli interventi, Carocci Editore, Roma 1998

continuamente a diversi stili di comunicazione e relazione. Lasciamo alle parole della Riva una riflessione che crediamo essere importante: "queste situazioni delineano atmosfere e climi soffusi e tipici dei così detti **traumi cumulativi**, in cui non si verifica un singolo episodio traumatizzante, ma piuttosto si danno comportamenti e atteggiamenti pervasivi costantemente negativi e rifiutanti per il bambino. Il bambino in tale modo ripetutamente traumatizzato non può avvertire i propri bisogni spontanei e naturali perché è per lui troppo doloroso e pericoloso. Il prezzo per avvertire i propri bisogni è quello di dover poi affrontare la terribile delusione ambientale rispetto ad essi. A questo punto il bambino ha completamente perso anche il contatto con se stesso ed è **rimasto psicologicamente orfano di tutti**. L'isolamento e la solitudine costringono il bambino a trovarsi a tu per tu senza risorse con i propri incubi e le proprie angosce, generando un vero e proprio **disastro fantasmatico interno**, cioè lasciando spazio alle battaglie interne fra i propri fantasmi, le proprie paure, le domande senza risposta, il senso di imperscrutabilità che viene a qualificare la vita."⁹

Se non ci si preoccupa di questa dimensione dello sviluppo infantile e non la si garantisce, si corre il rischio di scivolare in un'altra forma di **abuso "istituzionale"**: per quanto tempo è lecito sottrarre e privare i bambini della loro dimensione e relazionalità filiale, del loro diritto riconosciuto a crescere in famiglia, in nome di un dovere pubblico di protezione e assistenza? Questa forma di privazione coatta (in molti casi evidentemente autoritaria) imposta dalla Istituzione Pubblica (potere giudiziario, servizi sociali) non comporta a sua volta una forma di **abuso psicologico ed emozionale** sul bambino, laddove prolungata (affidi *sine die*, permanenza di anni all'interno di una struttura residenziale) senza una prospettiva di restituzione della **dimensione relazionale primaria**?

Quali Proposte per dare una famiglia al bambino: l'adozione europea.

Presupposti comuni ai quali richiedere l'adeguamento di tutte le leggi Europee:

- Idoneità genitoriale

Le indagini per l'abilitazione (in Italia decreto di idoneità rilasciato dal Tribunale per i Minorenni) si dovrebbero svolgere in *tre fasi*.

La *prima fase* è quella della verifica delle condizioni generali per essere approvati come futuro genitore :

- la differenza di età tra il candidato e il bambino non dovrebbe superare i 40 anni. Questa regola dovrebbe essere applicata in maniera flessibile, in particolare quando si tratta dell'adozione di bambini più grandi.
- l'adozione potrebbe essere autorizzata solo per le coppie che siano sposate e che possano giustificare almeno un periodo abbastanza lungo di vita in comune (media fra i Paesi europei di 2 anni e mezzo); le coppie non sposate possono proseguire la procedura ma dovranno essere sposate alla fine della procedura stessa.
- la condizione fisica e mentale dei candidati non dovrebbe essere un fattore di rischio nell'interesse del bambino.
- i candidati dovrebbero essere in grado di accogliere un bambino presso il loro domicilio
- dovrebbero avere delle condizioni economiche accettabili
- non dovrebbero avere subito condanne che impediscano loro di diventare genitori adottivi

Se questa prima fase è positiva, i postulanti possono passare alla seconda.

La *seconda fase* dovrebbe impegnare la coppia in almeno un corso di pre-adozione, obbligatorio in caso di prima domanda, che consiste in un'informazione sui differenti aspetti

⁹ M. G. Riva, L'abuso educativo,....p. 135

dell'adozione e la trasmissione delle basi che permettano ai candidati di verificare se possiedono le capacità personali necessarie per adottare. Il corso dovrebbe essere di almeno un week-end e potrebbe essere svolto o dai servizi sociali territoriali o dagli enti autorizzati nei singoli Paesi. (si veda qui anche il ruolo dell'ente autorizzato più sotto specificato).

La *terza fase* consiste in uno o più incontri o con i servizi territoriali idonei a rilasciare l'idoneità (vi sono Paesi dove non serve l'idoneità giudiziaria- vedi Svezia, Danimarca) o con il giudice nel caso in cui il Paese richieda un provvedimento giudiziario che autorizza la coppia all'adozione. La procedura dovrà consentire la verificare dei candidati circa la sussistenza delle condizioni necessarie all'accoglienza di un bambino. Alla fine di questa terza fase, il rapporto di indagine sociale/giudiziaria viene consegnato, in attesa che sia presa dall'organismo interno del Paese la decisione finale in ordine all'idoneità.

Non dovranno essere ammessi provvedimenti di autorizzazione con « eventuali caratteristiche particolari » del minore che pur se evidenziate nella relazione dei servizi sociali, non dovranno che essere considerate nell'interesse prevalente ed esclusivo del minore.

Deve essere consentita l'impugnazione in caso di rigetto della domanda.

dichiarazione stato di abbandono.

Valutazione attenta della situazione del minore e della sua famiglia di origine da parte dei servizi sociali. Verifica e motivazione nel provvedimento in merito al tentativo di tutte le possibili vie per mantenere il minore all'interno della sua famiglia.

Verifica che siano state tentate tutte le strade per l'adozione all'interno del Paese del minore stesso, solo successivamente inserimento del minore all'interno della banca dati per l'adozione in altri Paesi europei (Rispetto del principio di sussidiarietà della Convenzione Aja). (Si veda su questo la legislazione adottata dalla Repubblica Ceca, dalla Polonia e dalla Slovacchia)

Requisiti per gli enti autorizzati che consentono l'iscrizione nel registro europeo degli enti.

Definizione di tempi celeri per lo svolgimento delle istruttorie e degli ulteriori successivi adempimenti promossi dalle autorità giudiziarie nei diversi Paesi. Prevedere che il percorso che porta la coppia ad avviare la procedura adottiva all'estero non sia tanto una valutazione ma una preparazione della coppia e un suo 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.

Da qui la definizione del **RUOLO DELL'ENTE AUTORIZZATO a livello europeo.**

Il compito delineato più sopra 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 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 dall'autorità europea per l'abbinamento grazie alle banche dati create.

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 potrà essere sufficiente possedere caratteristiche minime per poter essere accreditati, ma al contrario gli standard dovranno puntare al massimo delle garanzie.

1. Richiesta di impegno degli enti autorizzati che operano nei diversi Paesi a porre in essere attività di cooperazione internazionale a sostegno delle famiglie al fine di evitare l'istituzionalizzazione dei minori (Si veda sopra l'analisi sulle raccomandazioni del consiglio di Europa già approvate).

2. Pluralità di sedi all'interno dei Paesi di origine dell'ente e anche in altri Paesi europei.

3. Presenza di personale qualificato in misura adeguata a svolgere le innumerevoli attività richieste per operare nei Paesi europei.

4. Bilanci certificati, trasparenza nelle certificazioni di bilancio e capacità di operare in altre progettualità con l'Unione Europea (vedi Dafne, Stop o altri fondi europei).

Istituzione di una Banca dati degli adottanti comune a tutti i Paesi Europei:

Istituzione di una Banca dati dei minori dichiarati in stato di abbandono:

- **L'Istituzione di un' Autorità Centrale Europea** di riferimento per le adozioni, con funzione di consultazione, tenuta delle Banche dati adottanti e minori in abbandono in Europa, con un ruolo di osservatorio e di consultazione delle diverse autorità per le adozioni Internazionali dei Paesi membri, nonché di sviluppo degli enti autorizzati all'adozione, di raccolta di informazioni e supporto alle autorità e agli enti autorizzati che ne facciano richiesta. (anche in applicazione dell'art. 7 convenzione Aja per le autorità centrali ivi previste).

Dovrebbe avere inoltre il compito di monitorare il fenomeno a livello europeo ed internazionale anche raccordandosi con le altre autorità dei Paesi extra UE per le adozioni, esprimendo pareri vincolanti sul tema dell'adozione dinanzi al Parlamento Europeo, organizzando iniziative e incontri sul tema dell'adozione internazionale.

Principio di priorità alla famiglia nazionale con tempi limitati di permanenza molto limitati in istituto, passaggio dopo 30 giorni anche nella banca dati europea.

Inserire altresì il principio della **GRATUITÀ DELL'ADOZIONE EUROPEA**. Al momento il solo Paese europeo che garantisce un contributo economico per l'adozione di minori stranieri è la Finlandia.

Si tenga conto che l'adozione non può essere interamente posta a carico della coppia adottiva ma necessita di un sostegno pubblico anche di natura economica.

Lo Stato dovrebbe cioè farsi carico degli interventi di adozione, attraverso dei contributi pubblici alla spesa relativa alla procedura adottiva. Del resto così dovrebbe essere in tutta la procedura di adozione nazionale con esenzione di contributi o tasse: la coppia che dà la propria disponibilità all'adozione viene riconosciuta come risorsa per il minore e, di conseguenza, deve essere favorita anche dal punto di vista economico.

Un ulteriore elemento su cui riflettere riguarda la comparazione tra l'adozione e la genitorialità biologica: resta infatti ancora aperta ed irrisolta, ad esempio in Italia, la questione della mancanza, per i genitori adottivi, delle stesse agevolazioni

previste per i genitori biologici. Un provvedimento europeo dovrebbe prevedere che durante la permanenza della coppia adottiva nel Paese di origine del minore, ad esempio, il congedo lavorativo venga retribuito, considerando il fatto che il periodo di affiatamento con il bambino è fondamentale per un positivo inserimento in famiglia; così come dovrebbe essere prevista, come per la maternità biologica, l'astensione retribuita dal lavoro per almeno 4-5 mesi dopo l'abbinamento del minore alla coppia.

Sarebbe pertanto auspicabile che l'adozione venisse interamente equiparata alla genitorialità biologica e che il periodo di permanenza all'estero fosse remunerato: in tal modo, dunque, di fronte a una regolamentazione specifica, anche l'adozione sarebbe tutelata e supportata al meglio.

Va altresì considerata la necessità di prevedere forme concrete di **rappresentanza del minore** nelle procedure che lo riguardano, come peraltro previsto sia nella Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia che nella Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti del 1996. Da qui l'idea di prevedere la figura dell'Avvocato del minore soprattutto nella definizione delle procedure adottive.

Questa forma di tutela dovrebbe essere ulteriormente rafforzata dalla possibilità di patrocinare il minore anche tramite l'ausilio di enti ed associazioni il cui obiettivo sia la salvaguardia dei loro diritti prevedendo il riconoscimento dell'interesse diffuso.

La scheda informativa sopra allegata è una prima bozza di riflessione come richiesto dal Commissario Frattini durante l'incontro fra noi intercorso nei mesi scorsi.

Siamo a disposizione per ulteriori approfondimenti e riflessioni.

a CURA DI Ai.bi Associazione Amici dei Bambini.

