Enti Autorizzati NETwork for adoption

PROGETTO "FENICE"

Invertiamo la rotta per il bene dei bambini abbandonati

Una proposta, una riflessione, un rilancio del sistema adozioni internazionali in Italia

Premessa

L'adozione è un fenomeno prima che giuridico naturale e l'adozione internazionale in Italia in questi ultimi venti anni ha assunto una valenza sia numerica che sociale davvero importante. Le coppie italiane hanno dimostrato una indubbia apertura all'accoglienza e si sono raggiunte dimensioni numeriche importanti (fino a oltre 4000 adozioni l'anno) anche grazie al lavoro importante e qualificato degli Enti Autorizzati. Al di là di piccole e limitate situazioni "oscure", nel complesso il "sistema Italia" ha lavorato bene, con qualità, nel rispetto delle norme e soprattutto ha permesso a migliaia di bambini e bambine di tutto il mondo di trovare una famiglia e di vivere e crescere in serenità.
Ora dopo un periodo di evidente difficoltà si è innestata la pandemia da Covid – 19 che ha dato e sta dando un colpo "quasi mortale" al "sistema adozioni Italia": senza una risposta meditata, pronta e sinergica difficilmente, riteniamo, l'adozione internazionale possa ancora avere un futuro.
Con l'immediata conseguenza che, al di là di tante decantate e "raccontate" situazioni di "istituti vuoti" che esistono solo nella burocrazia di chi sull'infanzia e sulla sua tutela spesso lucra sovvenzioni pubbliche ed internazionali, migliaia di bambini rimangono senza la possibilità di crescere in una famiglia.
Per questo motivo il coordinamento EANET – Enti Autorizzati NETwork dopo un percorso di riflessione e condivisione mette sul tavolo di un dibattito e confronto quanto più allargato e partecipato possibile il **"Progetto FENICE – Invertiamo la rotta per il bene dei bambini del mondo".**
Di seguito, per sintetici punti, viene quindi descritto il progetto che propone azioni e attività che si possono DA SUBITO iniziare a realizzare senza prevedere modifiche normative che diversamente richiederebbero, giustamente, tempi più lunghi.
Riteniamo che questo sia ESTREMAMENTE URGENTE perché il tempo sta scadendo: le modifiche normative, che pure riteniamo necessarie, dovranno seguire coerentemente nei tempi più brevi possibili (anche magari facendo tesoro dell'esperienza della messa in pratica di queste azioni).

1. **Riconoscere il ruolo pubblico dell'Ente Autorizzato**

Riteniamo che l'Ente Autorizzato, così come definito e inquadrato dalla Legge 476/98 e successive modifiche, svolga sia formalmente che sostanzialmente numerosi compiti di natura pubblica. Configurandosi quindi come un **ente privato incaricato di pubblici servizi.**

Da questa considerazione che troppe volte in questi venti anni di 476/98 è stata lasciata in secondo piano, parte l'inversione di rotta.
Si intende pertanto, senza necessariamente intervenire con una modifica normativa (almeno in prima battuta), promuovere azioni perché attraverso l'utilizzo della c.d. *"soft law"* vengano definite in maniera chiara gli ambiti, le competenze e le funzioni pubbliche che l'ente autorizzato già adesso svolge e per i quali già adesso assume gli oneri e le responsabilità conseguenti senza però, d'altro canto, averne i contrapposti "onori" (ad es: la possibilità di vedersi riconosciuti contributi per lo svolgimento di attività pubbliche mediante convenzioni per i servizi resi con le amministrazioni pubbliche su base volontaria).

2. La partenza: STABILIZZARE IL SISTEMA

Si ritiene che per poter ripartire si debba, specialmente dopo questo periodo mai così difficile, stabilizzare il sistema, creando una specie di "punto 0" dal quale poi ripartire.
Per questo proponiamo una azione promossa dalla CAI che si faccia carico della *governance* di una attività di "semplificazione" e "armonizzazione" del numero degli enti autorizzati.
Questa attività si ritiene possa essere accompagnata e su base volontaria: prevediamo per questo la creazione di **un fondo "di emergenza e stabilizzazione"** costituito dalle riserve / fondi già accantonati dalla CAI per le azioni di supporto – salvataggio ed erogazione dei fondi per la conclusione delle adozioni di coppie in carico.
La dotazione iniziale dovrà essere di almeno 1.000.000 euro.
Si propone quindi che la CAI emani un decreto a firma della Presidente Bonetti nel quale saranno definite le modalità per gli enti autorizzati interessati ad accedere a questi contributi. Queste potranno anche passare attraverso una *due diligence* da parte di realtà terze nei confronti della situazione economico-finanziaria e patrimoniale dell'ente interessato ad accedere a questo fondo.
Questo fondo avrà la duplice finalità di:

1- Favorire le fusioni/incorporazioni tra enti;
2- Permettere alle coppie in attesa di poter proseguire la propria adozione con un altro ente o con l'ente incorporante senza alcun aggravio di spesa da parte loro (senza dover cioè pagare ulteriori somme rispetto a quanto già versato o ulteriori somme rispetto a quanto previsto).

Si ritiene che così si possa favorire:

a. L'armonizzazione operativa degli enti autorizzati presenti oggi;
b. La garanzia di soddisfazione da parte delle coppie di proseguire la propria storia adottiva con nuova forza e senza pregiudizi economici;
c. La semplificazione della gestione del "carico" delle coppie in attesa e la *governance* del sistema da parte della CAI.

3. Invertire la rotta: LA RIPARTENZA

Per ripartire quattro sono gli obiettivi che si ritiene siano fondamentali da raggiungere:

a. Numero e qualità dei decreti adozione internazionale: una campagna informativa di "verità" sull'adozione internazionale e limitazione dei decreti c.d. "vincolati".
   Si ritiene di dover riprendere una azione di corretta e seria informazione sul valore dell'adozione che troppe volte in questi anni è stata oggetto di campagne denigratorie se non proprio diffamatorie a fronte di una quasi totalità di positive esperienze.

Tra i compiti di legge (476/98 e dpr 108/2007) la CAI deve promuovere la corretta informazione sull'adozione e per questo si propone di elaborare una campagna informativa attivata e coordinata dal Ministero per la Famiglia insieme agli enti autorizzati con lo scopo di raccontare, anche sulla base di dati e ricerche già presenti, la "realtà dell'adozione internazionale". (art. 6 c.1 lettera n) DPR 108/2007)
Si ritiene inoltre fondamentale che la CAI si riappropri della competenza affidatale dalla legge (articolo 39 c.1 lettera g) L. 476/98) di "*promuovere la cooperazione tra tutti i soggetti che operano nel campo dell'adozione internazionale e della protezione dei minori*" al fine di sensibilizzare i giudici minorili sulla realtà dell'adozione e sulla reale sostenibilità per il superiore interesse del minore straniero in stato di abbandono dell'emanazione di decreti vincolati, al fine di limitarli o renderli più coerenti col panorama internazionale e con la reale disponibilità delle coppie aspiranti adottive.

b. Durata iter adottivo
   - Si propone di promuovere attraverso gli strumenti già previsti dal vigente art.39_bis comma 1 lettera c) della legge 476/98 (protocolli operativi regionali), la costituzione di equipe multidisciplinari per gli studi di coppia che prevedano la presenza, mediante lo strumento della "convenzione pubblico-privato" (già ampiamente presente nei servizi territoriali nei confronti di cooperative o altre realtà del no profit), di professionisti esperti degli enti autorizzati. In questo modo si ritiene di poter fornire una accelerazione al sistema degli studi di coppia, specialmente in zone e territori, dove gli organici dei servizi sociali territoriali scontano oggettive difficoltà operative.
   - Si propone che si preveda un protocollo quadro tra CAI e Ministero della Giustizia per permettere, in caso di difficoltà operative specifiche, che mediante convenzione quadro, i dirigenti dei TpM possano accedere ad una lista di personale tecnico formato e preparato in capo agli enti autorizzati territoriali da utilizzare per evitare intoppi e rallentamenti burocratici che ritardino l'emissione dei decreti e l'iter adottivo degli aspiranti genitori adottivi.
   - Si propone inoltre di promuovere, col Ministero degli Interni e il Ministero della Giustizia, un protocollo operativo tra la CAI e le Prefetture italiane e gli Uffici Giudiziari territoriali che preveda canali specifici e più rapidi per la legalizzazione / apostille delle documentazioni che gli aspiranti genitori adottivi devono produrre e che molto spesso comporta una notevole perdita di tempo e difficoltà non secondarie da parte delle coppie.

c. Relazioni con i paesi di origine
   Si prende atto con viva soddisfazione che è stato istituito il tavolo "paesi stranieri" presso la CAI, a seguito di pressanti richieste da parte degli enti autorizzati ed in particolare del nostro coordinamento EANET.
   Questo tavolo dovrà poi essere coerentemente e prontamente attivato per le singole realtà straniere che necessitino di interventi concreti e costanti di accompagnamento ed "interesse" da parte della CAI. Si ritiene che come già in uso in altri paesi (USA in particolare), venga assunto un indirizzo promosso dal Ministro per la Famiglia, prof.ssa Elena Bonetti, presso il Consiglio dei Ministri perché in ogni missione diplomatica da parte del Presidente del Consiglio e/o del Ministro degli Esteri venga inserito in agenda, dopo confronto con il Ministro per la Famiglia – Presidente della CAI, un punto riguardante le problematiche e gli

aspetti relativi ai rapporti bilaterali nel campo dell'adozione internazionale e della tutela dei minori.

Il "tavolo paesi stranieri" stabilmente convocato dalla CAI dovrà prevedere la presenza dei rappresentanti dei coordinamenti degli enti autorizzati e potrà prevedere specifici tavoli paese per situazioni di emergenza o di particolare e specifica importanza.

Si propone che a questo tavolo sia presente sempre il commissario CAI delegato dal Ministero degli Esteri e che a questi tavoli vengano invitati gli ambasciatori/consoli italiani all'estero mediante lo strumento della videoconferenza.

Si propone di istituire presso la CAI un ufficio specifico dedicato al monitoraggio costante dei rapporti con i paesi stranieri e al mantenimento dei rapporti con i singoli paesi al fine di garantire l'operatività dei paesi promuovendo laddove possibile nuovi accordi bilaterali come previsto dalle normative sia nei paesi Aja che nei paesi non Aja nonché l'aggiornamento e l'adeguamento di quelli esistenti.

Si chiede che venga predisposto un condiviso con gli enti autorizzati calendario biennale di missioni della CAI all'estero e di invito delle rappresentanze straniere in Italia al fine di riprendere i canali di collaborazione ridotti a causa Covid e aprire nuove collaborazioni.

Superamento dell'autorizzazione ad operare all'estero: si propone di non sottoporre più gli enti autorizzati già presenti nell'albo all'iter di richiesta, valutazione, autorizzazione ad operare nei paesi stranieri, specialmente laddove vi sia da parte degli stessi paesi stranieri una procedura di ulteriore "autorizzazione"/ "accreditamento".

In questo modo la CAI si potrebbe concentrare sulle verifiche senza dover gravare sugli enti autorizzati il periodo (purtroppo sempre molto lungo) di attesa dell'autorizzazione preventiva che va ad incidere inevitabilmente sulle tempistiche degli iter adottivi delle coppie aspiranti adottive.

d. Sostegno organico del sistema da parte della CAI

Pur essendo gli Enti Autorizzati enti privati incaricati di pubblico servizio non godono di alcuna previsione di sostegno organico da parte pubblica.

Per poter dare garanzia di continuità e sostenibilità al sistema adozioni nonché permettere che in una logica di "convenzione" la stessa CAI possa disporre di poteri di controllo e indirizzo maggiori, si ritiene che alcune azioni possano essere da subito messe in moto.

1. Mediante convenzione degli EEAA, su base volontaria, con la CAI prevedere un sistema di contributi alle famiglie anche all'inizio del percorso adottivo. In questo modo le coppie aspiranti adottive potranno affrontare con meno difficoltà l'inizio del proprio percorso prevedendo un importo fisso parametrato su una "scheda costi Italia" uguale per tutti gli enti autorizzati liberamente convenzionati con la CAI a fronte di servizi essenziali garantiti;
2. Al fine di garantire un sostegno organico e ridurre le spese in capo agli enti autorizzati, superare il concetto di territorialità collegato alla residenzialità fisica di sedi nei diversi territori. Se c'è una cosa che la pandemia ha insegnato è la possibilità di lavorare a distanza, in *smart work*, etc. Si ritiene pertanto che la "sede" fisica con orari di apertura, immobili, spese fisse, etc. possa e debba essere superata da una garanzia di accompagnamento e sostegno da parte di professionisti e personale preparato;
3. Nei paesi con i quali l'Italia ha firmato degli accordi bilaterali che richiedono la presenza di sedi "fisiche" permanenti da parte degli enti autorizzati, mettere a disposizione degli

stessi locali a costo zero per gli enti autorizzati o presso stabili nella disponibilità dello Stato o presso spazi resi disponibili dalle rappresentanze diplomatiche all'estero.

4. Il futuro: LA RICOSTRUZIONE

La ricostruzione prevede un orizzonte temporale non così breve e passa attraverso alcune necessarie modifiche normative.
Il progetto "Fenice" si limita a riflettere e proporre alcuni spunti orientativi per quanto riguarda il sistema "adozioni internazionali".
Alcune azioni dovranno passare per la modifica della L.184/1983 altre anche solamente con la modifica/sostituzione del DPR 108/2007.
In questa sede ci si limita a tracciare fin d'ora alcune azioni da intraprendere:

a) Stabilizzare la collaborazione enti autorizzati – servizi per gli studi di coppia (sia adozione nazionale che internazionale) e per il post adozione (sia adozione nazionale che internazionale) con la previsione specifica di accordi-convenzione tra il pubblico ed il privato stabilendo i servizi essenziali garantiti ed il relativo corrispettivo da parte della PA verso gli EEAA;
b) Prevedere delle competenze specifiche per gli operatori / funzionari tecnici CAI distaccati dai vari ministeri almeno pari a quelle richieste agli operatori degli enti autorizzati prevedendo se del caso dei percorsi di formazione specifica da realizzarsi con gli enti autorizzati;
c) La Convenzione dell'Aja del 1993 non prevede in alcuno suo punto che l'intermediazione sia svolta in termini di puro volontariato da parte delle figure professionali responsabili. In oltre venti anni di attività rileviamo però che la normativa italiana di settore abbia progressivamente incrementato i requisiti di qualità imposti ed hanno plasticamente evidenziato che oggi, forse, non è più il volontario che può tenere in mano con fermezza il timone dell'Ente autorizzato. Il volontario può forse svolgere alcuni ben confinati compiti all'interno della complessa filiera della procedura di adozione internazionale. D'altronde la natura del volontario è appunto quella di mettere a disposizione il suo operato in modo volontario, quando può, nei ritagli del suo tempo, ma non obbligandolo ad essere disponibile a tempo pieno. Le procedure di adozione internazionale sono invece impegnative, totalizzanti e risentono peraltro anche di fusi orari, festività italiane ed estere.
   Chi dirige queste organizzazioni oltre ad essere la somma tra un legale rappresentante e un amministratore delegato deve anche essere sempre raggiungibile da parte della Commissione, provvedendo a farsi sostituire in caso di impossibilità (Art. 8 comma 7 dell'Allegato A alla Delibera CAI n.13/2008/SG del 28.10.2008). Quale professionalità nello svolgimento delle proprie funzioni pubbliche con le responsabilità imposte dalle leggi di settore, reperibile H24 lo fa in maniera volontaria e pertanto gratuitamente? Pensiamo sia giunto il momento di pensare all'istituzione di una apposita categoria professionale ed a compensare degnamente questi professionisti.
d) Abrogare il DPCM del 13 marzo 2015 e successive modificazioni.