state 1.843 nel 2001, 1.530 nel 2002, 2.312 nel 2003 e 1.348 nella prima metà del 2004. Le regioni con il tasso medio annuo più elevato di richieste di autorizzazione all'ingresso di minori stranieri (calcolato rispetto alla popolazione di abitanti in età tra i 30 e i 59 anni) risultano il Molise, la Liguria, l'Umbria, la Toscana e il Veneto; quelle col tasso meno elevato la Basilicata, la Sardegna, la Valle d'Aosta, la Campania e la Sicilia. Il 94,2 per cento delle coppie richiedenti l'autorizzazione alla CAI ha ottenuto il decreto d'idoneità dal tribunale per i minorenni, il 5,8 per cento dalla corte d'appello.

L'età dei genitori che hanno richiesto alla CAI l'autorizzazione all'ingresso di minori stranieri è prevalentemente compresa tra i 35 e i 44 anni (il 64,7 per cento dei mariti e il 61,4 per cento delle mogli rientrano in tale fascia) alla data del decreto di idoneità; al di sotto dei 35 anni si collocano invece il 12,2 per cento dei mariti e il 24 per cento delle mogli, mentre hanno più di 45 anni il 23,1 per cento dei mariti e il 14,6 per cento delle mogli [5]. L'età media ha visto un lieve ma costante incremento, mantenendosi sopra i 40 anni per i mariti (dai 40,7 del 2001 ai 41,9 del primo semestre 2004) e poco al di sotto per le mogli (dai 38,5 del 2001 ai 39,5 del primo semestre 2004). L'89 per cento delle coppie richiedenti l'autorizzazione all'ingresso di minori stranieri è senza figli, mentre il 10,3 per cento ha già uno o più figli. L'84,33 per cento delle coppie ha chiesto l'autorizzazione all'ingresso di un solo minore, mentre il 15,67 per cento ha chiesto l'autorizzazione per due o più minori. È quindi evidente che l'adozione risponde prevalentemente ad un desiderio di genitorialità che per varie ragioni non si è potuto realizzare diversamente.

Le autorizzazioni concesse sono state in continuo aumento: 1.797 nel 2001, 2.225 nel 2002, 2.770 nel 2003, 1.611 nel primo semestre del 2004. Complessivamente, dal 16 novembre 2000 al 30 giugno 2004, l'autorizzazione all'ingresso di minori è stata concessa in 8.749 casi e negata in 4. Il dato farebbe, quindi, presumere un corretto svolgimento delle procedure di adozione. Quasi la metà dei minori autorizzati all'ingresso a scopo adottivo hanno da uno a quattro anni di età (il 48,7 per cento), mentre il 32,8 per cento hanno tra i cinque e i nove anni, l'11,6 per cento oltre i dieci anni e non mancano quelli che hanno meno di un anno (6,9 per cento). I maschi (56,4 per cento) prevalgono complessivamente sulle femmine (43,6 per cento); tale rapporto si inverte solo per la fascia d'età oltre i dieci anni, nella quale le femmine sono il 58,2 per cento a fronte del 41,8 per cento dei maschi.

Per quanto riguarda la provenienza, nel periodo considerato prevalgono le adozioni da Paesi che non hanno ratificato la Convenzione dell'Aja, ma appare una tendenza all'aumento delle adozioni dai Paesi che l'hanno ratificata; nel primo semestre del 2004, anzi, per la prima volta, queste ultime hanno superato la metà del totale (51,1 per cento), mentre negli anni precedenti erano in percentuale considerevolmente inferiore (34,4 per cento nel 2001, 27,1 per cento nel 2002

(5) In questo caso come in tutti i successivi, salvo che sia indicato altrimenti, i dati si riferiscono all'intero periodo 16 novembre 2000 – 30 giugno 2004.

e 44, 2 per cento nel 2003). Gli Stati che hanno ratificato la Convenzione dell'Aja erano 46 al 31 luglio 2004; alla stessa data la Convenzione risultava inoltre in vigore in altri 15 Paesi che, pur non facendo parte della Conferenza dell'Aja sul diritto internazionale privato, hanno aderito alla Convenzione stessa; accanto a tali 61 Paesi occorre ricordare che ve ne sono 6 che hanno firmato, ma non ancora ratificato la Convenzione: tra essi gli Stati Uniti d'America (firmatari fin dal 1994), la Federazione Russa e la Cina.

I minori autorizzati all'ingresso per adozione provengono da 54 Paesi, ma quattro di questi ultimi costituiscono il luogo di provenienza di oltre metà dei minori: Ucraina (22,53 per cento), Russia (11,83 per cento), Colombia (9,14 per cento) e Bulgaria (8,68 per cento); da altri quattro Paesi proviene un ulteriore quarto del totale (così che complessivamente tre quarti dei minori vengono da otto Paesi): Bielorussia (8,18 per cento), Brasile (6,90 per cento), Polonia (5,31 per cento) e India (5,04 per cento). Vi sono invece Paesi dai quali proviene solo un minore (8 Stati), oppure due (7 Stati) o tre (5 Stati). Considerando il continente di provenienza, risulta che quasi i due terzi dei minori adottati sono di provenienza europea (63,6 per cento), mentre il 21,9 per cento vengono dall'America, il 10,6 per cento dall'Asia e il 3,9 per cento dall'Africa. Questi ultimi dati non vanno letti semplicemente come indicatori di una preferenza per bambini con caratteristiche etniche « europee » o di una scarsa propensione ad adottare bambini di colore: occorre infatti considerare che le procedure di adozione in Paesi europei risultano generalmente meno costose e più semplici (anche riguardo al periodo di permanenza dei genitori adottivi nel Paese straniero); è possibile, tuttavia, che anche preoccupazioni relative alle possibili difficoltà di inserimento di bambini provenienti da culture molto lontane concorrano a determinare la scelta del Paese dal quale adottare. È tuttavia interessante confrontare i dati sulla provenienza con quelli della Francia e della Spagna; l'anno più recente per il quale sia possibile tale raffronto è il 2001, nel quale in Italia vi furono 1.843 richieste di autorizzazione all'ingresso di minori stranieri a scopo adottivo, e nei due paesi citati, rispettivamente, 3.094 e 3.428 adozioni internazionali. Le percentuali secondo il continente di provenienza risultano le seguenti: in Italia il 61 per cento dall'Europa, il 22 per cento dall'America, il 12 per cento dall'Asia e il 5 per cento dall'Africa; in Francia il 32 per cento dall'America, il 28 per cento dall'Europa, il 26 per cento dall'Africa e il 14 per cento dall'Asia; in Spagna il 46 per cento dall'Europa, il 32 per cento dall'Asia, il 21 per cento dall'America e l'1 per cento dall'Africa.

L'età media degli adottati varia in modo rilevante a seconda della provenienza. Considerando solo i Paesi dai quali provengono oltre venti minori (cioè un numero tale da offrire un campione significativo per calcolare l'età media), si osserva che l'età media più elevata (11,35 anni) concerne la Bielorussia, seguita da Cile (8,87 anni), Lituania (6,72 anni), Polonia (6,71 anni), Albania (6,42 anni) e Brasile (6,21 anni); l'età media più bassa riguarda invece il Vietnam (0,72 anni), il Messico (2,18 anni), lo Sri Lanka (2,40 anni), la Cambogia (2,51 anni) e la Bolivia (2,64 anni).

L'autorizzazione all'ingresso in Italia è concessa ormai quasi esclusivamente per minori per le cui procedure di adozione è stato utilizzato un ente autorizzato, giungendo al 99,5 per cento nel primo semestre del 2004 (mentre nel 2001 tale percentuale era ancora al 78,4 per cento); nel complesso, oltre la metà dei casi senza utilizzo di ente ha riguardato adozioni dalla Bielorussia. Il numero di adozioni portate a buon fine annualmente da ogni ente autorizzato è molto variabile: da una o anche nessuna in taluni casi, fino a oltre cento. Il numero di Paesi nei quali ciascun ente opera è anch'esso variabile: alcuni curano adozioni solo da uno o due Paesi, mentre numerosi sono attivi in un numero maggiore di Stati; pochissimi effettuano procedure di adozione in dieci o più Paesi. Gli enti autorizzati sono attualmente 72 [6].

Non sono disponibili statistiche complete e aggiornate sulle adozioni non riuscite. L'unico dato pubblicato riguarda i minori ospitati nelle strutture residenziali a causa del fallimento di un'adozione internazionale nel quadriennio 1998-2001: 164 nell'intero periodo, con un'età media di circa 13 anni e una prevalenza femminile (55 per cento); quanto alla provenienza, al primo posto risultavano i bambini brasiliani (44 su 164). L'incidenza di restituzione rispetto alle adozioni internazionali decretate sarebbe così dell'1,7 per cento, ma occorre notare che i dati si riferiscono soltanto ai minori ospitati in strutture e non comprendono quelli in affidamento familiare. È interessante rilevare come, secondo gli stessi dati, l'incidenza di fallimenti risulti più alta per le adozioni nazionali (167 minori in strutture, con un'incidenza di restituzione del 3 per cento) rispetto a quelle internazionali. Infine, è necessario sottolineare che in circa un terzo dei casi i minori dopo la permanenza in una struttura sono rientrati nella famiglia adottiva: pertanto si è trattato in realtà di difficoltà transitorie, non di « fallimenti » definitivi dell'adozione.

2.2. Il ruolo dei servizi sociali.

Con la riforma sulle adozioni internazionali il ruolo dei servizi socio assistenziali è cambiato significativamente: al centralismo giudiziario [7] è succeduto un sistema integrato dove una pluralità di soggetti, tribunale per i minorenni, servizi, enti autorizzati, Commissione per le adozioni internazionali, devono collaborare ed integrarsi per dare luogo ad un complesso procedimento che accompagni ogni coppia, che ha dato la propria disponibilità ad accogliere un minore straniero, per l'intero *iter* adozionale.

---

(6) Uno di tali enti autorizzati ha tuttavia cessato l'attività, mentre ad altri due la CAI ha revocato l'autorizzazione con delibera del 23 giugno 2004; il tribunale amministrativo regionale competente ha però concesso la sospensiva.

(7) L'articolo 30, abrogato, della legge 184/83 prevedeva una esclusiva competenza del tribunale per i minorenni a verificare e rendere, previe le adeguate indagini ed accertata la sussistenza dei requisiti previsti nell'articolo 6 della medesima legge, a favore delle coppie che davano la loro disponibilità all'adozione, il decreto di idoneità all'adozione internazionale, e nessun riferimento era fatto ai servizi socio-assistenziali, che di fatto venivano, quasi sempre delegati per l'espletamento delle suddette indagini.

A tutt'oggi tale integrazione, su molta parte del territorio nazionale, non si è realizzata; il legislatore, infatti, pur stabilendo le competenze di ciascuno dei molteplici soggetti coinvolti nell'*iter* adozionale, non ha previsto gli anelli di congiunzione tra le stesse, faticosamente ricondotte ai diversi interpreti, favorendone la frammentazione.

I servizi socio-assistenziali degli enti locali singoli od associati, anche avvalendosi, per quanto di competenza, delle aziende sanitarie locali e ospedaliere, con l'articolo 29-*bis*, comma 4, della legge 476/98, si vedono attribuita una propria competenza a svolgere le attività di osservazione della coppia e contemporaneamente di aiuto alla stessa, mentre la valutazione dell'idoneità rimane di competenza del tribunale per i minorenni, il quale svolge tale funzione supportato da una relazione psico-sociale molto approfondita sotto il profilo psicologico [8].

Anche dopo che ciascuna adozione si è perfezionata il ruolo dei Servizi ha una sua importanza. Anzi, specialmente nei primi tempi, la loro presenza è indispensabile per aiutare i nuovi genitori adottivi e il bambino ad affrontare e superare i problemi che possono presentarsi nella fase di inserimento. Inoltre, la maggior parte dei paesi di origine chiede almeno per un anno periodiche relazioni sulle condizioni del bambino e sul livello di integrazione nella nuova famiglia. È quindi indispensabile che i Servizi seguano la famiglia almeno nel primo anno (sull'argomento, vedi il capitolo 4.2.4. relativo alle relazioni *post-adoptionem)*.

Per garantire una maggiore tutela del minore straniero, il legislatore italiano, in attuazione dei principi affermati dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989 e della Convenzione dall'Aja del 1993 ha previsto che gli adottanti devono possedere una serie di requisiti che vanno precedentemente accertati. La stessa Convenzione

---

[8] I compiti previsti dall'articolo 29-bis, comma 4, della legge 476/98, sono i seguenti:

a. Dare informazioni sull'adozione internazionale e sulle relative procedure, sul ruolo degli enti autorizzati e sulle altre forme di solidarietà nei confronti dei minori in difficoltà, attività che può essere svolta, anche in collaborazione con gli enti autorizzati;

b. Preparare le coppie aspiranti all'adozione, anche in collaborazione con gli enti autorizzati;

c. Acquisire gli elementi sulla situazione personale, familiare e sanitaria degli aspiranti genitori adottivi, sul loro ambiente sociale, sulle motivazioni che li determinano, sulla loro attitudine a farsi carico di un'adozione internazionale, sulla loro capacità di rispondere in modo adeguato alle esigenze di più minori o di uno solo, sulle eventuali caratteristiche particolari dei minori che essisarebbero in grado di accogliere, nonché acquisire ogni altro elemento utile per la valutazione da parte del tribunale per i minorenni della loro idoneità all'adozione.

Altresì, a norma dell'articolo 34, comma 2, della medesima legge, i servizi socio-assistenziali degli enti locali in collaborazione con gli enti autorizzati, dal momento dell'ingresso in Italia del minore e per almeno un anno, al fine di favorire una corretta integrazione familiare e sociale, sono chiamati ad assistere gli affidatari, i genitori adottivi ed il minore, qualora questi ne facciano richiesta. Di tali attività essi devono riferire al tribunale per i minorenni sull'andamento dell'inserimento, segnalando le eventuali difficoltà per gli opportuni interventi.

dell'Aja prevede, inoltre, che l'idoneità degli aspiranti genitori adottivi venga definita tenendo conto della realtà del bambino, della sua esperienza, delle sue esigenze concrete e delle sue possibilità future di integrazione e di sviluppo nel nuovo contesto di vita. Per poter procedere ad un abbinamento adeguato, viene così richiesto un profilo psico-sociologico degli aspiranti genitori adottivi che comprenda, oltre alla loro idoneità e capacità ad adottare, anche, a norma dell'articolo 15 della stessa Convenzione « la loro storia personale, la loro anamnesi familiare e sanitaria, il contesto sociale in cui sono inseriti i motivi dell'adozione, le loro capacità di affrontare l'adozione internazionale ». Altresì è previsto nella Convenzione, articolo 5, che « gli aspiranti genitori adottivi abbiano usufruito di una consulenza adeguata ».

I servizi locali demandati a svolgere le indagini suddescritte operano secondo un'organizzazione territoriale predisposta dalle relative Regioni, che dovrebbero prevedere il coinvolgimento di operatori sociali ed operatori sanitari, nell'ambito di *standard* definiti, in attività di formazione e di definizione di protocolli operativi con le autorità competenti per la valutazione delle coppie aspiranti all'adozione. Tale previsione ad oggi non ha avuto una congrua attuazione, essendo mancata nella maggior parte delle regioni l'organizzazione di momenti di formazione, di aggiornamento, di confronto sulla materia delle adozioni, né tanto meno si è favorito il confronto e lo scambio con gli altri soggetti implicati nell'ambito, quali il tribunale per i minorenni e/o gli enti autorizzati. Il quadro che ne deriva è caratterizzato da una assoluta diversificazione dello svolgimento della procedura nei diversi ambiti territoriali, creando un forte disorientamento tra i diversi operatori e le coppie aspiranti all'adozione.

A livello nazionale e regionale è, infatti, avvertita la necessità di una formazione omogenea, che faciliti le attività dei servizi di cui all'articolo 29-*bis*, comma 4, che rispetti *standard* qualitativi e criteri di documentazione comparabili e condivisi nella valutazione della disponibilità dei coniugi aspiranti all'adozione e nella consulenza, per la fase di inserimento del minore nella famiglia adottiva e alla valutazione dell'andamento dell'affidamento preadottivo, in modo da favorire al massimo il rapporto con le autorità giudiziarie e garantire su tutto il territorio risposte adeguate ai bisogni dei minori e delle famiglie.

Ciò dovrebbe essere realizzato con l'organizzazione di momenti formativi e di costante aggiornamento degli operatori pubblici sociali e sanitari, a livello nazionale e regionale, con la opportuna partecipazione degli enti autorizzati e delle autorità giudiziarie competenti, al fine di aumentare le conoscenze specifiche necessarie all'operatività dei servizi.

È opportuno evidenziare, per meglio comprendere l'attuale situazione degli operatori dei servizi, che non sempre è stata dedicata da parte degli amministratori all'area dell'adozione una sufficiente attenzione e che gli organici del personale addetto al sociale non di rado risultano sottodimensionati. Ciò ha reso molto difficile in alcune aree geografiche l'applicazione della procedura adozionale prevista dalla norma.

Altra importante problematica prodotta dalla frammentarietà dei servizi e dal sovraccarico di compiti ad essi affidato è quella relativa ai ritardi sugli invii al tribunale per i minorenni delle relazioni psico-sociali rispetto alla scadenza prevista (quattro mesi dalla trasmissione ai servizi della dichiarazione di disponibilità della coppia aspirante all'adozione). Le medesime difficoltà riguardano, altresì, l'area giudiziaria che è investita della procedura adozionale: accade, infatti, che le relazioni vengano disposte in tempi ottimali e poi rimangano a lungo ferme in attesa di valutazione da parte di giudici sotto organico.

Nello stato di fatto appena delineato, con elementi di criticità nell'organizzazione funzionale dell'apparato dei servizi, risulta difficile immaginare come possano trovare attuazione le disposizioni normative contenute nella legge 476/98, che prevedono nelle diverse fasi della procedura adozionale la collaborazione tra servizi ed enti autorizzati.

L'articolo 29-*bis*, comma 4, lettere *a* e *b*, prevede una prima collaborazione nella fase di informazione e di preparazione della coppia che dà la propria disponibilità all'adozione internazionale; mentre gli articoli 31, comma 3, lettera *m*, e 34, comma 2, prevedono una successiva collaborazione nel sostegno del nucleo adottivo dopo che il minore ha fatto ingresso in Italia. Anche in questo caso la praticabilità effettiva delle attività descritte trova non pochi ostacoli, se si considera, tra l'altro, il differente grado di presenza dei servizi sul territorio rispetto alle risorse dell'ente autorizzato, al quale nei fatti viene in larga parte demandata la formazione e l'accompagnamento delle coppie nell'*iter* adozionale.

Accade, pertanto, che le coppie nelle diverse regioni d'Italia non sono assoggettate ad un medesimo *iter* di valutazione, e solamente in alcuni casi possono contare su una attenta disponibilità di una *équipe* che li introduca ed accompagni durante il difficile percorso adozionale, fornendo loro una specifica informazione ed una idonea formazione.

In via generale si può dire che in tutto il territorio l'istruttoria per la valutazione della coppia viene svolta in parte ad opera dei servizi ed in parte nel tribunale per i minorenni a mezzo di colloqui con giudici onorari. Destinatari delle richieste d'indagine sono per lo più consultori familiari; solo in alcuni territori sono state costituite delle *équipe* specifiche che si occupano in modo mirato di adozioni, come accade ad esempio a Roma con i cosiddetti Gil. In altre città si è dato luogo ad altri modelli organizzativi: a Firenze l'attività dei servizi sociali è integrata da quelle delle unità operative delle ASL; a Potenza le richieste trovano risposte in relazioni sociali dei servizi comunali e sono poi completate con una relazione psicologica curata da un professionista che gli enti locali hanno distaccato presso il tribunale per i minorenni. Nella prospettiva di favorire la collaborazione ed il coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti nell'ambito delle adozioni in alcune regioni sono stati stilati dei protocolli d'intesa in materia di adozioni internazionali, mentre altre si accingono a farlo. Sicuramente questo aspetto meriterebbe un ulteriore approfondimento, legato alle diverse realtà regionali, che la Commissione parlamentare per l'infanzia intende affrontare a breve. In particolare, appare utile che in tutto il territorio nazionale siano presenti *équipe* professionalmente

formate e preparate in tema di adozioni, che possano costituire il punto di riferimento principale per le famiglie adottanti e per i tribunali dei minori.

2.3. Il ruolo degli enti autorizzati alle adozioni internazionali.

La legge 476/1998 prevede, come detto, che gli aspiranti all'adozione, muniti di decreto d'idoneità « devono conferire incarico a curare la procedura di adozione ad uno degli enti autorizzati di cui all'articolo 39-*ter* ».

Detti enti devono, pertanto, essere assoggettati ad autorizzazione ed inseriti in un albo istituito con il regolamento previsto dall'articolo 7 della legge 476/1998 ed approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 1 dicembre 1999 n. 492, contenente norme per la costituzione, l'organizzazione ed il funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali [9].

È interessante evidenziare che la legge impone delle regole più drastiche e garantiste di quelle dettate dalla stessa Convenzione dell'Aja, a cominciare dal fatto che prevede l'obbligatorietà dell'intermediazione degli enti per tutte le adozioni internazionali, sia che provengano da paesi aderenti sia da paesi non aderenti alla Convenzione. Inoltre la stessa legge ha introdotto in via aggiuntiva alcuni requisiti, quali quello relativo all'impegno dell'ente autorizzato a « partecipare ad attività di promozione dei diritti dell'infanzia e di attuazione del principio di sussidiarietà dell'adozione internazionale nei paesi di provenienza dei minori » (articolo 39 *ter*, lett. *f)*; quello di non avere fini di lucro (articolo 39 *ter*, lett. *d)* e, infine, quello dell'obbligo di imparzialità dell'ente, al quale è fatto divieto di avere ed operare « pregiudiziali discriminazioni » di tipo ideologico e religioso nei confronti degli aspiranti adottanti.

Da ciò si evince chiaramente l'intento del legislatore di disciplinare rigorosamente l'operato degli enti autorizzati, anche in considerazione del fatto che questi organismi, sia pur privati, sono chiamati a svolgere funzioni pubbliche.

---

(9) I requisiti che gli enti devono possedere per poter essere autorizzati e, quindi, iscritti nell'apposito albo sono previsti nell'articolo 39-*ter*, che, riferendosi agli articoli 10 e 11 della Convenzione dell'Aja, li riprende e ne amplia il contenuto, e sono i seguenti: *a)* essere diretti e composti da persone con adeguata formazione e competenza nel campo della adozione internazionale, e con idonee qualità morali; *b)* avvalersi dell'apporto di professionisti in campo sociale, giuridico e psicologico, iscritti al relativo albo professionale, che abbiano la capacità di sostenere i coniugi prima, durante e dopo l'adozione; *c)* disporre di una adeguata struttura organizzativa in almeno una regione o in una provincia autonoma in Italia e delle necessarie strutture personali per operare nei paesi stranieri in cui intendono agire; *d)* non avere fini di lucro, assicurare una gestione contabile assolutamente trasparente, anche sui costi necessari per l'espletamento della procedura, ed una metodologia operativa corretta e verificabile; *e)* non avere e non operare delle pregiudiziali discriminazioni nei confronti delle persone che aspirano all'adozione, ivi comprese quelle di tipo ideologico e religioso; *f)* impegnarsi ad attività di promozione dei diritti dell'infanzia, preferibilmente attraverso azione di cooperazione allo sviluppo, anche in collaborazione con le organizzazioni non governative, e di attuazione del principio di sussidiarietà dell'adozione internazionale nei paesi di provenienza dei minori; *g)* avere sede legale nel territorio nazionale.

Espressione primaria di tali funzioni è *in primis* l'incarico che la coppia aspirante all'adozione conferisce all'ente autorizzato di seguirli nella pratica adozionale che essi hanno deciso di voler intraprendere in un paese estero. Tale incarico, che deve essere dato entro il termine di decadenza di un anno dalla comunicazione del decreto di idoneità da parte del tribunale per i minorenni alla coppia, si sostanzia in un rapporto di diritto privato, in un contratto, avente per oggetto il compimento di atti giuridici, e più precisamente in un mandato. Mandato, peraltro, assolutamente speciale rispetto alla figura del diritto comune, in quanto l'ente non ha la possibilità di rifiutarlo, anche quando abbia dei validi motivi per dubitare dell'idoneità riconosciuta alla coppia. Quest'ultima, infatti, con il decreto di idoneità acquisisce un diritto soggettivo di dare luogo ad una procedura adozionale, diritto che si può realizzare, vista l'obbligatorietà che il legislatore italiano ha voluto prevedere, unicamente attraverso il conferimento di incarico ad un ente.

Evidenziato l'aspetto della natura contrattuale dell'incarico descritto, è altrettanto importante chiarire che l'obbligazione contratta dall'ente verso la coppia non è di risultato, ma di mezzi. L'ente autorizzato non può garantire agli aspiranti all'adozione il risultato sicuro di un'adozione per due ordini di motivi: in primo luogo perché la volontà di porre in essere un'adozione dipende solo ed esclusivamente dalla sovrana volontà dello Stato di origine, ed in secondo luogo perché l'ente prima di ogni altro compito ha quello di garantire il minore. Quest'ultimo aspetto è così rilevante che è prevista la possibilità allo stesso ente di non approvare un abbinamento con un minore straniero, qualora abbia motivo di non condividerla.

Ciò rilevato ed evidenziato, è assolutamente auspicabile, ed ovviamente necessario, che da parte dell'ente autorizzato ci sia l'assunzione di un obbligo di buona fede nella rappresentazione della realtà dell'adozione internazionale in ogni suo aspetto, attraverso lo svolgimento della funzione di informazione e formazione, sia nella fase precontrattuale che in quelle successive, in modo da rendere la coppia aspirante all'adozione adeguatamente consapevole di ciò che dovranno affrontare nello specifico del paese estero in cui ciascun ente opera e, quindi, in grado di intraprendere la migliore scelta dell'intermediario con cui condividere il percorso adozionale, mediante il conferimento del mandato.

È proprio attraverso una corretta informazione che l'ente tutela l'interesse del minore, e contestualmente, offre un corretto servizio alla coppia aspirante all'adozione [10].

---

(10) L'articolo 31 della legge 476/1998 elenca le principali attività che l'ente è chiamato a svolgere a favore della coppia aspirante all'adozione, che sostanzialmente costituiscono l'oggetto del contratto tra i due soggetti; esse sono le seguenti:

1. Informare la coppia aspirante all'adozione sulle procedure di adozione previste nei diversi Paesi esteri in cui è autorizzato per l'attività di intermediazione, e sulle concrete prospettive di adozione. Tale attività costituisce, tra le altre prestazioni previste, quella a cui dovrebbe essere dedicata la maggiore attenzione ed impegno. È proprio nella fase della informazione e quindi della formazione che la coppia acquisisce la conoscenza specifica della realtà adozionale nei diversi paesi esteri, e quindi è in

Gli enti autorizzati, pertanto, nell'impostazione di ogni procedura di adozione nei vari paesi esteri, tenendo conto delle diverse necessità derivanti dai vigenti sistemi normativi che regolamentano le adozioni, pongono in essere tutta una serie di attività ad essi peculiari.

Nello svolgimento delle proprie funzioni gli enti debbono, altresì, porre in essere nei Paesi esteri, progetti di solidarietà e di prevenzione dell'abbandono, preferibilmente attraverso azioni di cooperazione allo sviluppo. Questa è in realtà una funzione molto importante che gli enti sono chiamati a svolgere, al fine di migliorare le condizioni di disagio dei paesi esteri; anzi, in un'ottica di collaborazione internazionale dev'essere debellata ogni causa di abbandono minorile.

---

grado di valutare se si sente in grado di affrontare quel determinato percorso che porterà ad accogliere un bambino con certe caratteristiche psico-fisiche e socio-culturali. Lo svolgimento di detta attività sarebbe auspicabile se fosse resa nella cosiddetta fase precontrattuale allorquando la coppia realizza la propria volontà a voler procedere per una adozione in un determinato Paese ed a certe condizioni. Ancora di più sarebbe opportuno, che l'informazione-formazione fosse resa, almeno in un primo momento in collaborazione con i servizi socio-assistenziali degli enti locali. Ciò allo scopo di dare la possibilità alla coppia di valutare fin dall'inizio la propria predisposizione a certe realtà, e contestualmente al servizio di poter valutare con più elementi l'idoneità della coppia all'adozione di un minore straniero. L'attuazione di tale collaborazione, come è noto, non è di facile realizzazione, dipendendo essa da una molteplicità di fattori legati talvolta alla disorganizzazione dei servizi degli enti locali, talvolta dalla mancanza di collegamenti o protocolli d'intesa per lo svolgimento dell'attività comune.

2. Svolgere le pratiche di adozione presso le competenti autorità del paese indicato dagli aspiranti all'adozione, tra quelli per cui è stato autorizzato ad intrattenere rapporti, trasmettendo alle stesse la domanda di adozione, unitamente al decreto di idoneità ed alla relazione psico-sociale ad esso allegata, affinché le autorità straniere formulino le proposte di incontro tra gli aspiranti all'adozione ed il minore da adottare.

3. Raccogliere dall'Autorità straniera la proposta di incontro tra gli aspiranti all'adozione ed il minore da adottare, curando che sia accompagnata da tutte le informazioni di carattere sanitario riguardanti il minore, nonché dalle notizie riguardanti la sua famiglia di origine e le sue esperienze di vita. Tale compito comporta molte difficoltà quando il paese straniero non ha ratificato la Convenzione dell'Aja. Non sempre è facile individuare l'Autorità competente a rilasciare dette informazioni, in quanto non vi è un riconoscimento di questa funzione. Inoltre, accade, anche, che le informazioni che vengono inoltrate per il tramite dei referenti non siano veritiere, e che, quindi, rappresentino una realtà del bambino diversa da quella reale. Molto gli enti hanno fatto e stanno facendo per indurre i soggetti stranieri, interpreti di tali comportamenti, ad un dialogo che li renda consapevoli dei risvolti di certe dinamiche spesso incardinate in schemi socio-culturali, nonostante tutto accettati e che li renda disponibili ad una collaborazione nello scambio di certi valori, per il solo ed unico interesse del minore.

4. Trasferire tutte le informazioni e tutte le notizie riguardanti il minore agli aspiranti genitori adottivi, informandoli della proposta di incontro tra gli aspiranti all'adozione ed il minore da adottare ed assistendoli in tutte le attività da svolgere nel paese straniero;

5. Ricevere il consenso scritto all'incontro tra gli aspiranti all'adozione ed il minore da adottare, proposto dall'autorità straniera, da parte degli aspiranti all'adozione, ne autentica le firme e trasmette l'atto di consenso all'autorità straniera, svolgendo tutte le altre attività dalla stessa richieste;

6. Ricevere dall'autorità straniera attestazione della sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 4 della Convenzione dell'Aja e concordare con la stessa, qualora ne sussistano i requisiti, l'opportunità di procedere all'adozione ovvero, in caso contrario, prendere atto del mancato accordo e darne immediata informazione alla Commissione per le adozioni internazionali comunicandone le ragioni; ove sia richiesto dallo stato

Altro aspetto che caratterizza l'operatività di ogni ente, e ne delinea, in linea di massima, le dimensioni è la competenza territoriale. Ciascun ente, infatti, in ambito nazionale può essere stato autorizzato ad operare o sull'intero territorio o solamente su una delle tre macroaree (nord, centro, sud). Tale competenza viene determinata dal fatto che l'ente dimostri di avere una sede operativa, consistente in un'adeguata struttura organizzativa, in ciascuna delle macroaree. Pertanto, qualora un ente abbia una o più sedi operative al nord, al centro ed al sud, od almeno due sedi ubicate in diverse macro-aree, adeguatamente strutturate, avrà, conseguentemente, una competenza su tutto il territorio nazionale. Se invece le sedi sono presenti solo su una macroarea, la competenza è limitata ad essa, ferma restando la possibilità di deroga che la CAI può concedere su richiesta della coppia aspirante all'adozione. Tale sistema di attribuzione di competenza è la risultante del processo di deregionalizzazione messo in atto con la delibera n. 77 del 17 luglio 2002 della Commissione per la adozioni internazionali. Prima di tale delibera, infatti, la competenza di ciascun ente autorizzato era limitata alle sole regioni in cui aveva strutturata una sede, mentre la competenza sull'intero territorio era concessa solamente agli enti che dimostravano di avere una organizzazione capillare su tutto il territorio.

L'allargamento della competenza su aree geografiche più estese, deliberato dalla CAI in attuazione di un preciso indirizzo del Parlamento, ha soddisfatto la continua richiesta da parte delle coppie aspiranti all'adozione di poter avere una più ampia scelta tra gli enti autorizzati in un territorio più esteso.

---

di origine, approvare la decisione di affidare il minore o i minori ai futuri genitori adottivi;

7. Informare immediatamente la Commissione, il tribunale per i minorenni ed i servizi dell'ente locale della decisione di affidamento alle autorità straniere e richiedere alla Commissione, trasmettendo la documentazione necessaria, l'autorizzazione all'ingresso ed alla residenza permanente del minore o dei minori in Italia;

8. Certificare la data di inserimento del minore presso i coniugi affidatari o i genitori adottivi;

9. Ricevere dall'autorità straniera copia degli atti e della documentazione relativi al minore per trasmetterli immediatamente al tribunale per i minorenni ed alla Commissione.

10. Vigilare sulle modalità di trasferimento del minore in Italia e adoperarsi affinché questo avvenga in compagnia degli adottanti o dei futuri adottanti.

11. Svolgere in collaborazione con i servizi degli enti locali attività di sostegno del nucleo adottivo fin dall'ingresso del minore in Italia su richiesta degli adottanti. L'auspicio di entrambi i soggetti è quello di riuscire a realizzare una fattiva collaborazione in tale direzione.

12. Certificare la durata delle necessarie assenze dal lavoro, ai sensi delle lettere *a)* e *b)* del comma 1 dell'articolo 39-*quater*, nel caso in cui le stesse non siano determinate da ragioni di salute del bambino, nonché la durata del periodo di permanenza all'estero nel caso di congedo non retribuito ai sensi della *c)* del medesimo comma 1 dell'articolo 39-*quater*.

13. Certificare nell'ammontare complessivo agli effetti di quanto previsto nell'articolo 10, c. 1, lett. l-*bis*, del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, le spese sostenute dai genitori adottivi per l'espletamento della procedura di adozione.

La tipologia degli enti viene definita, pertanto, dalla propria identità sociale e dalla propria dimensione, elementi che direttamente scaturiscono dalle origini o dalla ragione sociale di ciascuno di essi. È interessante in tal senso descrivere la diversa genesi dei molteplici enti autorizzati esistenti:

• Un primo tipo, quello più numeroso, è rappresentato dagli enti costituiti da gruppi di famiglie adottive che sulla scorta dei contatti e delle conoscenze frutto della loro personale esperienza, hanno voluto rendersi interpreti dell'attività di intermediazione nelle procedure adozionali all'estero.

• Altri sono stati costituiti da congregazioni religiose, o da religiosi individualmente, che in contatto con missionari dello stesso ordine religioso di appartenenza o di altri ordini religiosi presenti nei diversi paesi del mondo, a completamento dell'opera di aiuto praticata dagli stessi in quei paesi, hanno cominciato a praticare adozioni di bambini in stato di abbandono, che versavano in gravi difficoltà.

• Altri, ancora, sono nati come associazioni o comunità aventi lo scopo di portare a vario titolo aiuti e soccorsi nei paesi più disagiati nel mondo, colpiti dalla povertà, da calamità naturali o da guerre, dove i più vulnerabili sono i bambini, verso i quali si sono sviluppate spesso iniziative di adozione a distanza o di vere e proprie pratiche di adozione.

• Alcuni enti trovano la loro origine, invece, in associazioni culturali che nello svolgimento delle proprie iniziative in paesi esteri disagiati si sono trovati in contatto con la realtà dell'infanzia abbandonata, per la quale si sono adoperati e si sono fatti carico di iniziative di solidarietà in un primo momento e, successivamente, favoriti da alcuni contatti con operatori e con le istituzioni di tali paesi, hanno iniziato a porre in essere procedure di adozione;

• Vi è poi un'agenzia regionale per le adozioni internazionali, istituita presso la regione Piemonte con la legge regionale n. 30 del 16 novembre 2001, come previsto nell'articolo 39-*bis*, comma 2 della legge n. 184/1983, così come modificata dalla legge n. 476/1998. Detta agenzia regionale, iscritta all'albo degli enti autorizzati, ha i medesimi compiti di intermediazione e certificazione che la legge attribuisce agli enti autorizzati di natura privata, realizzando così, nel campo delle adozioni internazionali, nella regione Piemonte, un arricchimento di soggetti attivi, dando agli aspiranti genitori adottivi un più ampio ventaglio di scelta. Tale esperienza è stata avviata di recente, ed è perciò da considerarsi ancora in via di sperimentazione.

La diversa origine dei molteplici enti caratterizza e differenzia ciascuno di essi nella gestione e nella operatività particolare, ma è il caso di ricordare che tutti gli enti nello svolgimento delle loro funzioni dovrebbero avere un denominatore comune nella tutela dell'infanzia abbandonata, ricercando ogni possibile forma di collaborazione ed evitando ogni rischio di concorrenza.

La Commissione parlamentare per l'infanzia ritiene che la molteplicità di tipologie degli enti sopra descritte faccia parte del nostro patrimonio culturale e sia pertanto da mantenere e anzi da valorizzare.

Per quanto riguarda i requisiti previsti per gli enti, essi hanno senz'altro contribuito a qualificare le competenze dei componenti degli enti stessi, aumentandone le capacità professionali e gestionali. Vero è che l'aumento di figure professionali imposte dalla legge – quali professionisti in campo giuridico, sociale e psicologico – ha determinato una parziale trasformazione di parte degli enti – soprattutto le piccole strutture di carattere missionario, religiose o laiche, o le associazioni di solidarietà inizialmente costituite da gruppi di genitori adottivi – da associazioni di volontariato in enti strutturati, una sorta di « agenzie di servizi ». La trasformazione imposta dalla legge ha dunque indirettamente favorito gli enti di grandi dimensioni, accentuando la difficoltà delle piccole strutture a porsi rapidamente in regola con i nuovi requisiti. Tale difficoltà non è stata colmata, al tempo stesso, dalla capacità degli enti di dimensioni ridotte di farsi promotori di forme di coordinamento ed integrazione.

Una maggiore richiesta di « professionalizzazione », seppure ineccepibile in linea di principio, può quindi, come rovescio della medaglia, incidere negativamente sui costi di gestione degli enti, comportando di conseguenza un aumento della partecipazione economica richiesta alle famiglie, e potrebbe inoltre rischiare di disperdere la cultura della solidarietà e dell'accoglienza, che è alla base del cammino delle coppie verso l'adozione e di cui è costituito il ricco panorama degli enti autorizzati italiani. Ente professionale, maggiorazione dei costi, rischio di affievolimento della cultura della solidarietà e della predisposizione ad accogliere un bambino come portatore di una sua specifica storia e soggettività, rischiano inoltre di creare nelle coppie l'idea che qualsiasi richiesta rivolta agli enti debba essere da questi comunque soddisfatta.

Restano infine da esaminare i problemi connessi agli enti autorizzati ed alla necessità sia di una uniformità di comportamento dei medesimi, sia di una maggiore conoscenza dell'andamento delle procedure relative alle adozioni all'estero nei riguardi degli aspiranti adottanti.

La questione riguarda la fase successiva al decreto d'idoneità all'adozione internazionale, della quale, dopo che la coppia abbia attribuito ad un ente autorizzato l'incarico di svolgere all'estero la procedura dell'adozione, si sa ben poco quanto all'attività compiuta per giungere alla definizione della procedura, se non che vi sono lunghe attese per lo più prive di un'adeguata motivazione.

È bene perciò riassumere i termini noti del problema per porre le premesse per i necessari ritocchi normativi:

a) Il primo punto riguarda l'esigenze di un più rigoroso controllo da parte della CAI sull'attività degli enti autorizzati;

b) D'altro canto, è altrettanto noto che il decreto d'idoneità ha efficacia per tutta la durata della procedura, che deve essere promossa dagli interessati entro un anno dalla comunicazione del provvedimento giudiziario. Questo vuol dire che, trascorso un anno dal provvedimento, i coniugi aspiranti all'adozione non possono lasciare l'ente a cui

si sono rivolti e conferire l'incarico ad un altro ente, se non rifacendo la procedura per la dichiarazione d'idoneità presso il tribunale per i minorenni competente e ottenendo una nuova dichiarazione d'idoneità. Ora la ragione per cui i coniugi talora intendono cambiare ente autorizzato può essere la più varia e andare dalla difficoltà di rapporti interpersonali con gli operatori dell'ente incaricato fino all'aspirazione a rivolgersi per l'adozione ad un Paese straniero diverso da quello inizialmente scelto e presso cui l'ente autorizzato non sia accreditato;

c) Vi è poi da aggiungere che l'efficacia del decreto d'idoneità ha la durata di un anno se la coppia non ha conferito l'incarico. È invece efficace per tutta la durata della procedura quando l'incarico sia stato conferito ed a questa efficacia la legge non pone alcun limite. In astratto, sarebbe quindi possibile che una coppia ottenga l'adozione internazionale dieci anni dopo il conferimento dell'incarico (e quindi dieci anni dopo la data di pronunzia del decreto d'idoneità), senza che alcuna verifica di tale idoneità il tribunale abbia mai effettuato. E questo vuol dire che l'ente autorizzato incaricato diviene in questo periodo spesso non breve il garante del perpetuarsi dell'idoneità all'adozione internazionale della coppia;

d) Ma di tanto, l'ente autorizzato incaricato non è chiamato dalla legge a rendere alcun conto. In particolare, non è tenuto a riferire a nessuno quale attività esso abbia svolto per ciascuna coppia dopo il conferimento dell'incarico, né perché una procedura si definisca dopo pochi mesi e un'altra dopo anni. Né risulta che, pur avendo con la coppia un protratto e continuo rapporto di conoscenza privilegiato, l'ente autorizzato incaricato richieda talora al tribunale per i minorenni competente di procedere alla revoca del decreto d'idoneità per cause sopravvenute che incidono in modo rilevante sul giudizio d'idoneità, come prevede l'articolo 30 della legge 184/83.

Alla luce dei rilievi proposti è possibile avanzare qualche proposta di riforma della procedura attuale, prevedendo *a)* che alla scadenza di ogni anno dal momento in cui la coppia abbia conferito l'incarico, l'ente autorizzato trasmetta alla Commissione per le adozioni internazionali e al competente tribunale per i minorenni una relazione che informi sulle attività effettuate in relazione alla procedura iniziata e sui relativi esiti, segnalando ogni utile elemento di aggiornamento sulla situazione della coppia. Tale periodica trasmissione servirà alla CAI come ulteriore elemento di controllo sull'attività dell'ente autorizzato e di verifica dell'osservanza delle linee guida date dalla Commissione stessa; servirà anche al tribunale per verificare se vi siano cause sopravvenute che possano comportare la revoca del decreto d'idoneità in precedenza pronunciato; *b)* che il decreto d'idoneità all'adozione internazionale perda efficacia alla scadenza non di un anno ma di un triennio dalla data della pronunzia del provvedimento; *c)* che pur restando fermo il dovere per le coppie di promuovere, a pena d'inefficacia dell'idoneità, la procedura per l'adozione all'estero entro un anno dal provvedimento, anche per consentire all'ente un congruo periodo di tempo per espletare la sua attività, deve essere consentito ai coniugi di sostituire liberamente l'ente inizialmente preferito con un

altro senza che ciò incida sul decreto d'idoneità la cui efficacia resterà sempre valida per un triennio.

2.4. Le missioni effettuate dalla Commissione parlamentare.

Come si è detto in premessa, la Commissione parlamentare per l'infanzia ha ritenuto necessario svolgere alcune missioni, rivolgendo una particolare attenzione ai Paesi dell'Est europeo, dai quali, probabilmente per ragioni di maggiore vicinanza geografica e culturale, proviene il maggior numero di bambini adottati. Secondo infatti quanto si legge nella prima Relazione sullo stato delle adozioni internazionali trasmessa al Parlamento ai sensi dell'articolo 39, comma 4, della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni, i bambini adottati nel 2002 dall'Ucraina costituivano il 28,5 per cento del totale e dalla Russia il 5 per cento; successivamente la percentuale relativa alla Russia è considerevolmente aumentata, così che attualmente questi sono i Paesi da cui proviene il maggior numero di bambini adottati.

La Commissione ha quindi ritenuto importante svolgere una missione in questi due paesi e, per ragioni diverse, anche in Romania.

Per quanto concerne l'Ucraina e la Russia, si tratta di Paesi che non hanno ancora ratificato la Convenzione dell'Aja. Ciò significa che ove la legislazione interna del Paese non è compatibile con la nostra, si possono creare anomalie tutt'altro che secondarie. In Ucraina, ad esempio, la legislazione non riconosce alcun ruolo agli enti autorizzati, ed anzi vieta ogni forma di intermediazione nelle procedure di adozione. Questo comporta che l'abbinamento tra il bambino e la coppia avviene *in loco*, tramite un contatto diretto tra l'Autorità ucraina e gli aspiranti genitori adottivi mentre, in base alla legislazione italiana, gli enti autorizzati sono gli unici preposti, una volta eliminato il cosiddetto « fai da te », ad avviare e gestire le procedure di adozione (cfr. il capitolo 3.3.).

La Commissione parlamentare per l'infanzia ritiene che debba svolgersi un'opportuna riflessione su questo punto, eventualmente pensando ad una modifica legislativa, affinché in situazioni come quella esistente in Ucraina ed in casi analoghi vi sia una forma di intervento diretto della CAI per procedere all'abbinamento e al completamento della procedura di adozione (cfr. le proposte contenute nel capitolo 3.3.); tale intervento servirebbe ad evitare il rischio che si effettuino speculazioni sui bambini o si perpetuino forme di « fai da te ». A tale riguardo potrebbe essere opportuno, pur senza riaprire il « canale privato » delle adozioni, prendere tuttavia in considerazione – eventualmente con un intervento diretto della CAI – la possibilità di concludere le procedure di adozione senza prevedere un ruolo obbligatorio degli enti autorizzati, come nei fatti sta avvenendo per l'Ucraina.

L'intervento dell'ente autorizzato tramite un suo rappresentante appare infatti sul piano sostanziale una *fictio*, che nella realtà dei fatti si riduce non di rado ad un mero accompagnamento della coppia convocata dall'Autorità ucraina. Ove quindi la legislazione del Paese che ha sottoscritto ma non ratificato, o addirittura neanche sottoscritto, la Convenzione dell'Aja risulti incompatibile con la nostra, in merito al

profilo del ruolo degli enti autorizzati (l'Ucraina non è l'unico caso), sembrerebbe opportuno (senza per questo escludere la ratifica della Convenzione dell'Aja, che deve rimanere la soluzione preferibile) procedere urgentemente alla conclusione di accordi bilaterali o protocolli di intesa che codifichino e diano maggiori garanzie rispetto a prassi che rischiano altrimenti di variare da caso a caso e di non dare alcuna certezza di trasparenza. Sul piano della legislazione nazionale, Per quanto concerne la legislazione russa, essa invece, oltre ad essere perfettamente compatibile con la nostra sotto il profilo del ruolo e dell'attività degli enti autorizzati è anzi più rigorosa, al punto da far passare tutti gli enti stranieri da un nuovo vaglio e successivo accredito rilasciato e verificato ogni anno dalle preposte autorità. È inoltre richiesta ai referenti degli enti nella Federazione russa una serie di requisiti e condizioni di operatività, tra cui l'essere dotati di un ufficio di rappresentanza, gestito da un responsabile di nazionalità russa assunta con regolare contratto di lavoro. Scopo della missione svolta da una delegazione della Commissione è stato quindi proprio quello di approfondire lo stato della legislazione a tutela dell'infanzia, con particolare riferimento alle procedure di ratifica della Convenzione dell'Aja, e di conoscere meglio le problematiche concernenti le procedure di adozione, in considerazione del gran numero di coppie che, come si è detto, decidono di adottare bambini da questo Paese. A questo fine, la Commissione ha realizzato vari incontri con parlamentari ed autorità preposte per facilitare, nell'ambito di un'attività di diplomazia parlamentare, un accordo bilaterale con la Federazione russa.

A tale riguardo, infatti, la Commissione parlamentare per l'infanzia era venuta a conoscenza di una riunione tecnica svoltasi a Mosca nel dicembre del 2003 – alla quale avevano partecipato rappresentanti degli enti italiani autorizzati alle adozioni, della CAI italiana e dell'Autorità centrale russa – nell'ambito della quale erano stati mossi alcuni rilievi critici sull'operato degli enti autorizzati, tali da far rischiare ad almeno 3 dei 13 enti autorizzati la perdita dell'accreditamento per l'anno successivo. Ben più preoccupante e penalizzante per gli enti italiani era tuttavia apparso il provvedimento di sospensione, emanato dalla CAI subito dopo la predetta riunione, nei confronti di otto enti autorizzati, ma non ancora accreditati, alcuni dei quali avevano peraltro già preso in carico un numero non indifferente di coppie (delibera della CAI n. 161 del 17 dicembre 2003). Tale sospensione è infatti apparsa come un atto unilaterale della CAI, senza che, pur in presenza di alcuni rilievi critici espressi dalle Autorità russe nel corso della predetta riunione, vi fosse stata alcuna richiesta di sospendere l'autorizzazione ad alcuno dei 13 enti operanti nella Federazione russa. La Commissione parlamentare per l'infanzia ha quindi, nell'ambito dei poteri di controllo che la legge istitutiva 451/97 le attribuisce, segnalato l'accaduto al ministro per le pari opportunità cui compete l'indirizzo politico in materia di adozioni internazionali, al fine di valutare la revoca del provvedimento di sospensione, e ha, inoltre, sollecitato, al fine di una maggiore tutela delle coppie, l'adozione di un provvedimento che impedisse agli enti non ancora accreditati nel Paese straniero, di prendere in carico coppie aspiranti all'adozione in quel Paese. Tale atto è stato effettivamente adottato (delibera della CAI n. 11 del 16 marzo 2004).

La Commissione parlamentare per l'infanzia ritiene, inoltre, che le coppie debbano essere messe in condizione di conoscere con maggiore chiarezza e trasparenza la situazione dei Paesi dai quali scelgono di adottare, ad esempio individuando meccanismi di controllo sull'operato degli enti, affinché vi sia immediata conoscibilità del numero di richieste di adozione, della presenza e della consistenza di un'eventuale lista di attesa, del numero di adozioni portate a buon fine dall'ente stesso. Se infatti è vero che l'attività degli enti autorizzati non può considerarsi un'obbligazione di risultato è altrettanto vero che le coppie devono poter conoscere con chiarezza e in anticipo la situazione a cui vanno incontro e non trovarsi a metà di un percorso senza sapere se poter andare avanti o dover tornare indietro.

La Commissione ritiene anche che vi sia necessità di un maggiore impegno e coinvolgimento delle nostre ambasciate all'estero con la finalità di concludere, in piena collaborazione ed intesa con la CAI e con le rispettive Autorità del Paese, accordi bilaterali o protocolli d'intesa tali da porre al riparo le coppie aspiranti adottive da inconvenienti come quelli sopra richiamati e tali soprattutto da garantire – fin quando i Paesi dai quali provengono i bambini da adottare non abbiano completato le procedure di ratifica della Convenzione dell'Aja o addirittura non abbiano ancora firmato la Convenzione – la massima garanzia e trasparenza delle procedure di adozione.

Ben diversa è invece la situazione della Romania.

La Commissione ha, infatti, deciso di svolgere una missione (il 3 e 4 dicembre 2003) essendo pervenute molte sollecitazioni, confermate, peraltro, da quanto affermato dalla presidente della CAI nel corso di un'audizione svolta dinanzi alla Commissione stessa l'11 novembre 2003, in merito al forte disagio causato dal protrarsi di una moratoria sulle adozioni internazionali decisa dal Governo romeno, entrata in vigore nel dicembre 2001. Tale provvedimento, originariamente valido per un solo anno, è stato più volte prorogato, con conseguenze assai negative sia per i bambini romeni che per le coppie adottanti, soprattutto quelle per le quali era già avvenuto l'abbinamento e che non avevano potuto, a causa della moratoria, completare l'adozione. Le ragioni della moratoria si possono sintetizzare nella esigenza, posta con decisione sia nell'ambito del Parlamento europeo che della Commissione europea, volta a far sì che la Romania, in vista dell'entrata nell'Unione europea prevista per il 2007, adottasse una legislazione compatibile con gli interessi dei bambini e con gli obblighi internazionali assunti. La moratoria è stata tuttavia prorogata ben cinque volte senza che tale legislazione fosse portata a compimento dal Parlamento romeno con le gravi conseguenze di cui si è detto. A tale riguardo, da ultimo, anche il Parlamento europeo, nella risoluzione (approvata l'11 marzo 2004) sui progressi realizzati dalla Romania in vista dell'adesione, ha riconosciuto « il diritto delle famiglie interessate dalla moratoria di ricevere una risposta alle loro richieste » e ha ritenuto « che la mancata risposta entro 3 anni costituisca una violazione dei più basilari diritti umani ».

Il Parlamento romeno ha tuttavia approvato, il 15 giugno 2004, una nuova normativa sulle adozioni internazionali (legge n. 273/2004) che