le rende pressoché impossibili. L'articolo 39 della citata legge, infatti, subordinando l'adottabilità di bambini residenti in Romania da parte di soggetti residenti all'estero alla condizione che l'adottante sia nonno del bambino, priva di contenuti e di concreta attuazione l'istituto dell'adozione internazionale.

La Commissione parlamentare per l'infanzia ritiene che la nuova legge romena sia, per diversi aspetti, in contrasto con le convenzioni internazionali – tra le quali non può essere dimenticata la Convenzione dell'Aja sull'adozione internazionale, ratificata dalla Romania fin dal 1994 – e, in particolare, con l'articolo 21 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo e con l'articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Nel raccogliere informazioni sulle ragioni che hanno spinto il governo romeno ad adottare tale nuova normativa, è risultato ancora una volta, come già per la prima moratoria posta in essere nel 2001, un ruolo molto incisivo della Commissione europea, che ha incoraggiato un orientamento fortemente restrittivo.

Una delegazione della Commissione parlamentare per l'infanzia ha, quindi, svolto due successive missioni a Bruxelles, una prima volta per incontrare i funzionari della Commissione europea responsabili del settore, una seconda volta lo stesso Presidente della Commissione europea. A conclusione di tali successivi approfondimenti, la Commissione parlamentare per l'infanzia ha potuto riscontrare, nell'ambito della Commissione europea, un approccio restrittivo rispetto alle adozioni internazionali, dettato soprattutto da ragioni legate alla necessità di trasparenza e alla carenza di strumenti contro i casi di corruzione; da tale atteggiamento è derivato un conseguente comportamento da parte delle autorità romene con un innegabile danno – secondo la Commissione – per le migliaia di bambini presenti negli istituti e per le famiglie il cui abbinamento era già stato effettuato o in lista di attesa per ottenere l'adozione. La Commissione parlamentare per l'infanzia non condivide questa impostazione ed intende operare affinché nell'ambito del Parlamento europeo recentemente e della Commissione europea che entrerà in carica il 1° novembre 2004 ed in ogni altra sede competente possano assumersi più idonee determinazioni.

3. La commissione per le adozioni internazionali. Composizione, modalità di funzionamento e competenze: alcune riflessioni e proposte.

3.1. Compiti e funzioni.

La Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta all'Aja il 29 maggio 1993, ha imposto una sostanziale revisione della legislazione italiana. Essa ha infatti dettato alcuni principi comuni volti a garantire che le adozioni internazionali siano realizzate nell'interesse superiore del minore ed ha stabilito un sistema di cooperazione tra gli Stati membri assicu-

rando il reciproco riconoscimento delle adozioni realizzate in conformità con essa.

Tra i punti fondamentali della Convenzione, all'articolo 6, vi è la creazione in ogni paese contraente di una « Autorità centrale », che ha il compito di controllare il corretto svolgimento delle procedure di adozione internazionale, ponendosi in relazione con le Autorità centrali degli altri paesi, di valutare le singole domande, di verificare la sussistenza dei requisiti richiesti e di autorizzare l'ingresso del minore. La Convenzione, inoltre, prevede che organismi abilitati collaborino con detta Autorità, vale a dire enti in possesso di rigorosi e specifici requisiti, autorizzati dall'Autorità stessa ad eseguire le procedure di adozione ed a fornire assistenza agli aspiranti genitori adottivi.

L'Italia ha ratificato la Convenzione, come già detto, tramite la legge n. 476 del 1998, che ha riscritto l'intera disciplina in materia di adozioni internazionali sostituendo ed integrando il Capo I titolo III della legge 4 maggio 1983, n. 184. La ratifica della Convenzione ha comportato la creazione della Commissione per le adozioni internazionali, quale Autorità centrale del nostro paese e la previsione del ricorso obbligatorio da parte degli aspiranti genitori adottivi a specifici enti autorizzati elencati in un Albo a cura della CAI stessa.

3.2. Una breve analisi.

Nel corso dell'audizione dinanzi alla Commissione parlamentare per l'infanzia, l'11 novembre 2003, la presidente della CAI ha evidenziato il lavoro che quest'ultima ha svolto per la promozione di accordi bilaterali e protocolli d'intesa con i paesi esteri. Tale attività ha permesso di risolvere positivamente alcune situazioni (è il caso del Vietnam, ad esempio) mentre per altri casi permane ancora il blocco effettivo delle adozioni e le attività intraprese non hanno ancora portato a soluzioni risolutive (per esempio Romania e Moldavia).

La presidente della CAI, nel corso dell'audizione citata, ha illustrato anche il lavoro nel campo della cooperazione internazionale: in particolare per la promozione di progetti per la formazione ed il miglioramento della qualità professionale degli operatori *in loco*, al fine di favorire la formazione di professionisti in grado di eseguire tutte le procedure relative all'accertamento dei requisiti dello stato di adottabilità dei minori.

L'attività relativa alle relazioni internazionali si affianca all'impegno della Commissione per esaminare le richieste di autorizzazione degli enti ad operare, alla tenuta del relativo Albo, alla fase di controllo dei documenti per il rilascio dell'autorizzazione all'ingresso e soggiorno dei bambini stranieri nella fase conclusiva dell'*iter* adottivo. Si tratta di un lavoro cospicuo che impegna la CAI in maniera permanente a fronte di una esigua dotazione di personale e di risorse. In tale contesto si colloca l'intendimento del Ministro per le pari opportunità – cui il Presidente del Consiglio dei ministri con proprio decreto del 14 febbraio 2002 ha conferito la delega ad esercitare le funzioni di indirizzo politico nella materia delle adozioni dei minori stranieri – di operare una revisione del regolamento della CAI (decreto del

Presidente della Repubblica 492/1999), espresso nell'audizione dinanzi alla Commissione parlamentare per l'infanzia il 22 gennaio 2003.

Rimane centrale, comunque, il complesso problema del rapporto della CAI con gli enti, sia nel senso di una maggiore collaborazione, che ne favorisca l'operatività, sia sul piano della vigilanza.

3.3. Alcune proposte di riforma.

La diversificazione dei settori di intervento, cui la CAI deve dedicarsi, impone una profonda revisione della sua composizione: aumento del personale in organico e diversa strutturazione della Commissione costituiscono le questioni centrali. La CAI dovrebbe quindi essere potenziata per poter realizzare al meglio le funzioni attribuitele dalle legge, ma anche per essere posta in grado di ampliare e approfondire funzioni e settori di intervento.

A tale scopo si propongono prioritariamente tre questioni attorno alle quali potrebbe ruotare l'intero processo di ristrutturazione della Commissione:

a) riorganizzazione interna, con la formazione di appositi uffici diretti da un responsabile delegato dal presidente;

b) potere/dovere per il presidente di delegare parte delle funzioni attribuitegli;

c) ripensamento della composizione della CAI, che dovrebbe essere costituita esclusivamente da funzionari della Pubblica Amministrazione distaccati a tempo pieno.

A tal fine potrebbero essere individuati quattro settori di intervento; una sorta di dipartimenti, con compiti e tematiche precise, cui potrebbero eventualmente ispirarsi le ipotesi di riorganizzazione della CAI, da realizzarsi a fronte di adeguato trasferimento di risorse finanziarie e potenziamento del personale in carico, sia dei componenti, sia del personale tecnico ed amministrativo.

1) Controllo enti e procedure iter *adottivo*. Occorrerebbe dedicare competenze e risorse specifiche per le attività relative al rapporto con gli enti e alle procedure inerenti all'*iter* adozionale. Si dovrebbe altresì realizzare una vigilanza più puntuale sull'operato degli enti, intervenendo tempestivamente in caso di disfunzioni, e svolgere contestualmente un'attività di supporto agli stessi.

2) Informazione alle coppie e promozione della cultura della solidarietà. Tramite la creazione di un'apposita articolazione interna la CAI potrebbe intensificare le azioni di informazione alle coppie aspiranti all'adozione, attraverso la predisposizione di strumenti di informazione di carattere generale, che dovranno essere diffusi – oltre che mediante il sito internet della Commissione stessa – attraverso i tribunali per i minorenni e i servizi socio assistenziali degli enti locali agli aspiranti adottanti. Tali strumenti potranno garantire l'uniformità delle informazioni e dovranno comprendere, tra l'altro, notizie sul-

l'effettiva operatività dei singoli enti nei diversi Paesi. Si propone anche la creazione di una linea telefonica permanente, un « numero verde » cui gli aspiranti genitori adottivi potranno rivolgersi per la richiesta di informazioni di immediata utilità. Approfondire l'aspetto della comunicazione è elemento essenziale anche al fine di contribuire alla diffusione della cultura dell'accoglienza. Potenziare l'organizzazione di conferenze e seminari su temi specifici, infine, potrebbe essere di aiuto per affrontare le problematiche legate all'inserimento dei bambini nel nostro paese.

3) Rapporti internazionali e iter *adottivo con i paesi che non hanno ratificato la Convenzione dell'Aja*. Uno specifico dipartimento dovrebbe curare e favorire i rapporti internazionali, anche attraverso la promozione di accordi bilaterali e protocolli d'intesa, in piena collaborazione con il Ministero degli affari esteri e con le ambasciate italiane.

L'introduzione del sistema che obbliga gli aspiranti genitori adottivi a rivolgersi ad un ente autorizzato ha avuto l'indubbio merito di porre fine al cosiddetto sistema « fai da te » nel campo delle adozioni internazionali. Problemi rilevanti si pongono, però, con quei paesi che non hanno ancora ratificato la Convenzione dell'Aja e nei quali l'abbinamento avviene senza la collaborazione degli enti autorizzati. D'altra parte, vi è anche il caso di paesi dove, al momento, non opera alcun ente autorizzato. In questi casi, si potrebbero esaminare e approfondire due possibili soluzioni. La prima vedrebbe un intervento diretto della CAI (eventualità prevista dall'articolo 9 della Convenzione), tramite proprio personale, limitatamente ad un periodo transitorio, in attesa che si pervenga alla definizione di un accordo o intesa tra gli Stati, che rimane l'obiettivo prioritario. Tale ipotesi potrebbe essere studiata per quei paesi dove sono in corso contatti ed in cui si è in una fase per così dire prodromica alla possibilità di un accordo. La seconda per i paesi dove non si registra la presenza di enti autorizzati italiani: in attesa che qualcuno di questi vi stabilisca la propria attività, la CAI potrebbe o agire direttamente, se le condizioni lo consentano, o delegare ad un ente anche se non operativo in quel Paese o autorizzare direttamente le coppie. Tale ultima ipotesi potrebbe essere concessa, in via residuale, solo dopo attenta verifica da parte della Commissione del canale utilizzato dalla coppia e del procedimento seguito, ove questo naturalmente risulti agevole e possibile, anche avvalendosi del personale delle nostre ambasciate. Due ipotesi, quella di paesi che non riconoscono l'attività degli enti e quella ove non si registra la presenza di questi ultimi, che hanno bisogno di verifiche puntuali ed approfondite anche per evitare che possano divenire canali per allargare le « maglie » del controllo e della vigilanza.

4) Organizzazione e controllo dell'affidamento internazionale. Un altro versante dell'attività, infine, dovrebbe essere organizzato per la gestione dell'affidamento internazionale. Fattispecie, quest'ultima, che la Commissione auspica possa essere praticata quanto prima per intervenire a favore di quella ampia fascia di infanzia in stato di semiabbandono permanente o abbandonata che per motivi diversi non

trova una immediata soluzione alla propria situazione di abbandono (bambini non adottabili o grandicelli di età) (cfr. il capitolo 4.5.2.).

A tal fine potrebbe essere istituito un dipartimento, che dovrebbe collaborare con specifici enti autorizzati all'affidamento internazionale, iscritti in un apposito albo per la definizione di progetti di risanamento sanitario, istruzione o formazione professionale rivolti ai minori stranieri, affinché, accolti da famiglie italiane che possiedono idonei requisiti possano essere aiutati ed inseriti nel contesto sociale a loro più appropriato e sfuggire alle problematiche dell'istituzionalizzazione.

Il risultato dell'attività dei singoli dipartimenti dovrebbe costituire parte integrante della relazione biennale al Parlamento ai sensi dell'articolo 39, comma 4 della legge n. 476/1998.

4. Nodi problematici e possibili soluzioni.

4.1. L'adozione nazionale.

La disciplina delle adozioni nazionali, contenuta nella legge 4 maggio 1983, n. 184, è stata negli ultimi anni oggetto, come si è detto, di sensibili modifiche. Con l'approvazione della legge 28 marzo 2001, n. 149, si è voluto adeguare la previgente normativa, che ormai mostrava evidenti problemi applicativi, in ordine alla sua lacunosità, in alcuni casi alla sua difficile interpretazione [11]. La *ratio* ispiratrice della riforma è contenuta nel nuovo articolo 1 della legge n. 184 ove può leggersi che il minore ha diritto di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia. Le condizioni di povertà dei genitori non rappresentano di per sé un ostacolo all'esercizio di tale diritto, tanto è vero che si prevedono interventi di sostegno e di aiuto in favore della famiglia. L'ente locale, in particolare, nei limiti delle proprie competenze e risorse, interviene con misure specifiche atte a rimuovere le cause economiche, personali e sociali che impediscono alla famiglia di svolgere i propri compiti. Solo allorquando, nonostante gli interventi descritti, la famiglia non sia in grado di provvedere convenientemente alla crescita e all'educazione del minore, si applicano gli istituti dell'affidamento e dell'adozione.

---

[11] L'articolo 39 della legge n. 149/2001 prevede che dopo i primi due anni dall'entrata in vigore della legge i Ministri della giustizia e della solidarietà sociale, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, trasmettono al Parlamento una relazione sullo stato di attuazione della legge stessa. Il Sottosegretario per la giustizia nell'audizione dinanzi alla Commissione parlamentare per l'infanzia del 12 maggio 2004 ha annunciato che la relazione verrà inoltrata al Parlamento entro la fine del presente anno. L'articolo 40 della stessa legge n. 149/2001 dispone inoltre l'istituzione presso il Ministero della giustizia di una banca dati relativa ai minori dichiarati adottabili e ai coniugi aspiranti all'adozione nazionale e internazionale, prevedendo un termine di 180 giorni dall'entrata in vigore della legge; le modalità di attuazione e di organizzazione della banca dati sono disciplinate con regolamento del Ministro della giustizia. Tale regolamento è stato emanato con decreto 24 febbraio 2004 n. 91; nella citata audizione del 12 maggio 2004 il Sottosegretario per la giustizia ha comunicato che per l'avvio operativo della banca dati occorrevano ancora quattro mesi, necessari per la definizione delle regole procedurali.

4.1.1. La deistituzionalizzazione e il semiabbandono permanente: la proposta di adozione aperta e l'esperienza dell'adozione « mite ».

Alla deistituzionalizzazione dei minori, anche in vista della scadenza del 31 dicembre 2006 (prevista dalla legge 149/2001) per la chiusura degli istituti, la Commissione parlamentare per l'infanzia ha dedicato un capitolo della relazione annuale al Parlamento, approvata il 27 luglio 2004 (Relazione sull'attuazione della legge 28 agosto 1997, n. 285, recante « Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza »). Secondo i dati ivi esposti, i minori in istituto sono circa 3.000. Il numero complessivo dei minori « fuori dalla famiglia », tuttavia, dovrebbe aggirarsi attorno ai 30.000, poiché occorre aggiungere i circa 10.000 in affidamento familiare (l'ultimo dato noto, risalente al 1999, era di 10.200) e i 15.000-20.000 (secondo le stime) accolti in comunità familiari ed educative (i dati si riferiscono alle attività di ricerca del Centro nazionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza).

Il nostro sistema legislativo prevede tre diversi percorsi per un bambino in difficoltà familiari:

a) in caso di difficoltà modeste, soprattutto se la famiglia collabora, o comunque non si oppone, è previsto un sostegno dei servizi sociali, i quali aiutando in vario modo sia la famiglia, sia il bambino, fanno sì che il minore possa continuare a vivere nel proprio nucleo familiare;

b) in caso di difficoltà rilevanti, ma temporanee e quindi considerate superabili in tempi sufficientemente brevi, il bambino può essere dato in affidamento familiare, o temporaneamente collocato presso case famiglia o istituti, per un periodo della durata massima di due anni;

c) in caso di difficoltà gravi, in cui la famiglia pone in essere maltrattamenti rilevanti, o abbandona materialmente e moralmente il minore, e nel caso in cui la situazione risulta essere irreversibile, il bambino viene dichiarato adottabile e dato in adozione.

Questa impostazione del nostro sistema trascura completamente il caso, che invece, purtroppo, è assai frequente: quello designato nella terminologia della giustizia minorile come « semiabbandono permanente ». Si fa riferimento alle situazioni nelle quali la famiglia del minore è più o meno insufficiente rispetto ai suoi bisogni, ma ha un ruolo attivo e positivo, che non è opportuno venga cancellato totalmente; nello stesso tempo, non vi è alcuna ragionevole possibilità di prevedere un miglioramento delle capacità della famiglia, tale da renderla idonea a svolgere il suo compito educativo in modo sufficiente, magari con un aiuto esterno curato dai servizi.

Queste situazioni, di carenza della famiglia solo parziale, ma permanente, non sono contemplate dalla legge. La recente riforma dell'adozione nazionale, entrata in vigore nel 2001, non ha preso in considerazione questo problema.

I giudici e gli operatori sociali, che si trovano a farvi fronte ogni giorno, cercano in qualche modo di risolverle con gli strumenti messi a loro disposizione dalla legge.

Ora è noto, purtroppo, che la quasi totalità dei bambini istituzionalizzati ed una parte non modesta di quelli che sono in affidamento familiare sono in tale situazione di semiabbandono permanente e, quindi, non possono essere dichiarati adottabili, in quanto, per lo più, non vi sono gli estremi giuridici per dichiarare lo stato di abbandono, ma, d'altro canto, le possibilità di rientro in famiglia sono praticamente nulle. La condizione di vita alla quale sono destinati questi bambini è, pertanto, di grave privazione sia materiale, sia morale, senza avere la possibilità di essere aiutati.

I soggetti coinvolti nel settore delle adozioni cercano di ipotizzare delle strade percorribili affinché tali problematiche possano essere affrontate: in alcuni casi la giurisprudenza ha proceduto all'adozione cosiddetta « aperta », vale a dire ad una adozione che ha le caratteristiche di quella legittima, con l'eccezione del mantenimento di rapporti con la famiglia di origine.

Tale tipo di adozione viene da taluni ricondotta a quella già prevista e disciplinata dall'articolo 44 della legge 184/83; quest'ultimo, però, prevede solamente alcune ipotesi specifiche che possono essere ricondotte alle condizioni di semiabbandono permanente, non prevedendo, invece, gli altri diversi casi ad esso riconducibili. D'altro canto, qualche volta è accaduto che i giudici – a beneficio di minori la cui condizione era particolarmente delicata – abbiano proceduto a delle adozioni a norma dell'articolo 44 per casi di semiabbandono permanente allo stesso non pienamente riconducibili. Si tratta, evidentemente, di un impiego improprio della norma, e soprattutto, di una modalità che può non presentare sufficienti garanzie per tutte le persone coinvolte nella vicenda.

Alla luce, pertanto delle valutazioni appena svolte, ed in considerazione della rilevante importanza che il sistema normativo italiano attribuisce alla famiglia ed alla necessità di tutelare la sua unità, la Commissione parlamentare per l'infanzia ritiene importante proporre un ulteriore modello di adozione, specificamente pensato per i soli casi di semiabbandono permanente.

Il modello normativo dell'adozione aperta sul quale si propone una riflessione potrebbe essere così costruito:

a) Suo presupposto necessario potrebbe essere una dichiarazione giudiziale di semiabbandono permanente, pronunziata a seguito di accertamento di una situazione d'insufficienza permanente della famiglia d'origine, insufficienza tuttavia parziale, in quanto non giustifica la totale interruzione dei rapporti del minore con la famiglia;

b) La dichiarazione giudiziale di semiabbandono permanente dovrebbe essere emessa dal giudice a conclusione di un procedimento simile a quello utilizzato per l'accertamento dell'abbandono e la dichiarazione di adottabilità;

c) Dichiarato lo stato di semiabbandono permanente, il giudice potrebbe procedere all'affidamento preadottivo ad una famiglia che

presenti i requisiti indicati dall'articolo 6 della legge 184/1983. Nel provvedimento di affidamento preadottivo il giudice dovrebbe stabilire le regole necessarie a governare le relazioni tra bambino, famiglia della preadozione e famiglia di origine, precisando i soggetti (genitori o anche altri) che hanno il diritto-dovere di visitare il minore, i tempi e le modalità delle visite. Nel corso del procedimento il giudice dovrebbe procedere all'ascolto di tutti (anzitutto del minore con capacità di discernimento) e impegnarsi per quanto possibile nell'acquisizione dei consensi di tutti;

d) I poteri parentali spetterebbero agli affidatari in preadozione. Inoltre il provvedimento di affidamento preadottivo dovrebbe essere pronunziato *rebus sic stantibus* e potrà essere modificabile nell'interesse del minore con conseguente incremento o riduzione delle visite;

e) Concluso l'affidamento preadottivo verrebbe pronunziata l'adozione aperta, con effetto legittimante del tutto simile a quello previsto dall'attuale legislazione. L'unica differenza sarebbe costituita dalla previsione e dalla disciplina di visite minore-famiglia di origine, così come previsto durante la fase dell'affidamento preadottivo.

Nel caso in cui il tribunale giungesse a disporre la totale interruzione dei rapporti minori-famiglia di origine e questa situazione si protraesse per almeno sei mesi, gli adottanti dell'adozione aperta potrebbero richiedere nell'interesse del minore la conversione dell'adozione aperta in adozione legittimante piena.

Nella trattazione degli strumenti proponibili per la risoluzione dei casi di semiabbandono familiare suscita particolare interesse il modello attuato dal tribunale per i minorenni di Bari, denominato « adozione mite ».

Si tratta di un'adozione definibile semplice o non legittimante strutturata per i numerosi casi di semiabbandono permanente in cui la famiglia ha posto in essere nei confronti del minore un rapporto lesivo e gravemente pregiudizievole tale da configurare una situazione di abbandono rilevante per la dichiarazione di adottabilità, alla quale però non si può pervenire per espressa negazione della legge vigente. I criteri di valutazione dello stato di adottabilità di un minore previsti dalla legge 184/83 sono, infatti, molto restrittivi e rispondenti all'esigenza di tutelare primariamente la famiglia di origine, ne è testimonianza il testo riformato dell'articolo 1, comma 2 della medesima legge che espressamente afferma: « Le condizioni di indigenza dei genitori o del genitore esercente la potestà genitoriale non possono essere di ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia ».

La sperimentazione è stata posta in essere a seguito di autorizzazione del Consiglio superiore della magistratura in quei casi in cui il minore sostanzialmente abbandonato si trovi, oltre il tempo massimo previsto dalla legge, in affidamento familiare, e per il quale non è possibile un rientro nella famiglia di origine, perdurando lo stato di difficoltà. In queste ipotesi, valutato, inoltre, che tra il minore e gli affidatari si sia instaurato un solido rapporto affettivo, tale che l'allontanamento possa essere pregiudizievole al minore, si procede, con il consenso di questi ultimi, e dichiarato giudizialmente lo stato

di semiabbandono permanente del minore, all'adozione « mite ». Questa adozione non interrompe il rapporto di filiazione tra minore e genitore di origine, ma ne aggiunge un secondo, quello con gli adottanti, conseguente all'adozione, cui spetta naturalmente anche la potestà genitoriale. Di tale esperienza è interessante valutarne i risultati relativi al primo anno di attività: di 56 minori deistituzionalizzati, 17 sono rientrati in famiglia, 33 sono stati collocati in affidamento familiare, per 6 si è proceduto all'adozione « mite ».

In considerazione della gravità in cui versa un gran numero di bambini in stato di semiabbandono permanente, la Commissione parlamentare per l'infanzia ritiene che non possa essere rinviato troppo oltre l'avvio di una riflessione – che coinvolga anche gli esperti della materia – su nuovi strumenti e modelli, quali l'adozione aperta e quella « mite » sopra richiamate, per offrire una più vasta gamma di percorsi che tutelino l'interesse primario del minore davanti alla complessità di problemi e situazioni altrimenti non risolvibili, anche in vista della chiusura degli istituti residenziali per minori prevista dalla legge entro il 31 dicembre 2006.

4.1.2. Il procedimento di adottabilità: verso una maggiore terzietà del tribunale per i minorenni.

La legge n. 149 del 28 marzo 2001, in ossequio al principio costituzionale del cosiddetto giusto processo introdotto con la modifica dell'articolo 111 della Costituzione, ha strutturato il procedimento per la dichiarazione dello stato di adottabilità come procedimento di parte, assegnando al pubblico ministero un ruolo fondamentale e introducendo la difesa d'ufficio. Una innovazione incisiva e diretta a recuperare pienamente la terzietà del giudice, ma che ancora oggi non trova applicazione, per problemi di coordinamento con la legge sul patrocinio dei non abbienti ed in attesa di un compiuta disciplina sulla difesa di ufficio.

Il sistema processuale originario delineato con la legge 184/83 individuava nel tribunale per i minorenni il soggetto preposto all'apertura del procedimento per la dichiarazione di adottabilità, che si svolgeva in due fasi: la prima di carattere camerale, che attribuiva al tribunale il duplice ruolo di requirente e decidente, la seconda, eventuale, di carattere contenzioso, che si realizzava in caso di proposizione di opposizione alla dichiarazione di adottabilità.

Con la modifica dell'articolo 9, introdotta dalla legge 149/2001, viene conferita, invece, al pubblico ministero presso il tribunale per i minorenni la titolarità dell'azione tesa all'accertamento dello stato di abbandono di un minore ed alla successiva declaratoria di adottabilità (funzione requirente). Azione da esercitare, una volta assunte le necessarie informazioni e valutate le segnalazioni di abbandono, mediante la proposizione di ricorso motivato dinanzi al tribunale per i minorenni. Di conseguenza, il pubblico ministero diventa nel nuovo assetto legislativo il motore del procedimento per la dichiarazione di adottabilità, definito dal tribunale per i minorenni con sentenza

(funzione decidente), suscettibile di appello e ricorribile in Cassazione (*ex* articolo 360, comma 1, nn. 3, 4, 5 del Codice di procedura civile).

D'altro canto la distinzione tra le due funzioni appena delineate non è così netta come si auspicava: mentre, infatti, il comma 2 del citato articolo 9, prevede che il procuratore della Repubblica assuma le necessarie informazioni, il successivo comma 1 dell'articolo 10 prevede che, ulteriormente e successivamente, il tribunale svolga « più approfonditi accertamenti sulle condizioni giuridiche e di fatto del minore, sull'ambiente in cui ha vissuto e vive ai fini di verificare se sussista lo stato di abbandono ». La legge 149/2001 con la previsione contenuta nell'articolo 10 continua a cumulare in capo al tribunale per i minorenni il ruolo di inquirente e decidente.

Sarà necessario, pertanto – auspicando una modifica della norma – che, nel rispetto del principio della terzietà del giudice (articolo 111 della Costituzione), al tribunale sia attribuita come unica funzione quella decidente e che i compiti di requirente siano tutti attribuiti al pubblico ministero minorile, il quale, prima di proporre il ricorso introduttivo, dovrà acquisire le necessarie fonti di prova, in modo da procedere poi nel corso del giudizio dinnanzi al tribunale alla loro acquisizione, fatta salva la possibilità di avanzare richieste ulteriori di prove specifiche (ad esempio, consulenza tecnica), che entrambe le parti potranno chiedere al tribunale nel corso del giudizio e che lo stesso avrà facoltà di disporre d'ufficio.

In funzione di una tale definizione dei ruoli sarà, altresì, necessario delineare un nuovo sistema organizzativo dell'ufficio del Pubblico Ministero con l'introduzione di nuove figure coadiuvanti, considerato che nel suo attuale assetto non è certamente in grado di far fronte ad un impegno lavorativo così gravoso.

4.2. L'adozione internazionale.

La nuova normativa che ha regolamentato l'adozione internazionale – legge n.476/1998 di ratifica della Convenzione dell'Aja del 29 maggio 1993 – costituisce lo strumento principale attraverso cui si è voluto far fronte al fenomeno, in grandissimo incremento, che vede sempre più un maggior numero di coppie aspiranti all'adozione rivolgersi nei paesi esteri.

La nuova disciplina ha imposto, evidentemente, una profonda revisione culturale ed organizzativa sia in coloro che si accingono ad adottare un bambino che viene da un paese estero, sia negli operatori giudiziari, psico-sociali e sanitari che ad oggi sono impegnati nel preparare, facilitare, seguire e decidere l'inserimento di un bambino straniero in una famiglia italiana ed al contempo un nuovo contesto sociale.

In ogni caso se da un lato è da considerarsi positiva la tendenza, ormai ampiamente dimostrata dall'elevato numero di coppie aspiranti all'adozione all'estero, all'accettazione di un bambino che non solo viene da lontano, ed è portatore di culture diverse, ma che spesso evidenzia anche caratteristiche somatiche diverse dalle proprie, dall'altro, però, non è del tutto svanito il dubbio che molte persone, forse

non sufficientemente preparate, accettino l'adozione internazionale non come libera scelta conseguente ad una seria valutazione e comprensione di ciò che effettivamente implica una tale adozione, ma solo come ripiego quando diventano evidenti le scarse probabilità o possibilità di ottenere un'adozione nazionale. In questi casi i rischi di un drammatico fallimento dell'esperienza diventano rilevanti non tanto nel primo momento dell'inserimento del bambino in famiglia, quanto al momento della sua crisi adolescenziale, che i genitori non sono in grado di gestire e contenere, ed in cui è facile che riemergano i vecchi pregiudizi nei confronti del bambino che viene da lontano con un difficile vissuto alle spalle.

Di fondamentale importanza è, pertanto, che i soggetti implicati in tutto il complesso *iter* adozionale soffermino la propria attenzione ed approfondiscano quanto più possibile ogni passaggio relativo all'attività di informazione e formazione di ogni coppia aspirante all'adozione sui suddetti aspetti. In quanto tanti più elementi e strumenti quest'ultima avrà a propria disposizione per valutare il contesto adozionale all'estero, tanto più la sua scelta sarà consapevole e soprattutto responsabile.

Non si deve inoltre dimenticare il principio secondo cui (articolo 4 della Convenzione dell'Aja) l'adozione internazionale è possibile solo dopo che siano esperiti tutti i tentativi per consentire che il bambino possa rimanere nella sua famiglia di origine. A tal fine è auspicabile che il fenomeno del sostegno a distanza, impropriamente definito « adozione a distanza », possa subire un sempre maggiore incremento ed al contempo un migliore inquadramento: tale attività dovrebbe essere rivolta direttamente alle famiglie, perché siano messe nella condizione di tenere con loro i bambini e, conseguentemente, sempre meno siano i minori inviati agli istituti. Gli enti chiamati a porre in essere tali iniziative, in attuazione del principio di sussidiarietà, pertanto, devono dedicare una crescente attenzione e dedizione all'esecuzione delle attività di solidarietà mirando a prevenire l'abbandono.

4.2.1. La dichiarazione di idoneità e la sua impugnazione.

La legge 476/1998 prevede all'articolo 30, comma 1, che è competenza del tribunale per i minorenni pronunziare, con decreto motivato, la sussistenza od insussistenza dei requisiti per adottare, nei confronti delle coppie aspiranti all'adozione che abbiano presentato la dichiarazione di disponibilità ad accogliere un minore straniero. Il decreto è emesso sulla base delle informazioni riguardanti i coniugi contenute nella relazione psicosociale redatta dai servizi territoriali, che deve contenere anche indicazioni che favoriscano il migliore incontro tra gli aspiranti all'adozione ed il minore da adottare.

Tale indicazione presuppone, quindi, che il tribunale per i minorenni, sulla base della disponibilità di una approfondita analisi della coppia eseguita dai servizi, si debba esprimere per l'idoneità o l'inidoneità con una motivazione che sia sufficientemente chiara ed articolata, che metta in evidenza le caratteristiche della coppia, proprio

per favorire il miglior abbinamento con il minore. Di prassi, però, fino ad oggi i decreti di idoneità contengono solo poche righe che, riprendendo la lettera della legge, forniscono minimi elementi di valutazione per un abbinamento, quali: l'età del minore adottabile, la provenienza, le caratteristiche somatiche, ed il numero. Tutti elementi che descrivono il bambino che può essere proposto in abbinamento, senza alcun riferimento alle caratteristiche possedute dalla coppia. L'indicazione delle caratteristiche del minore proponibile induce a pensare che c'è una tendenza a voler accogliere i desideri degli aspiranti genitori piuttosto che a voler garantire il fondamentale diritto del minore di crescere in una famiglia, che nel migliore dei modi si adatta alle sue caratteristiche. Ciò può essere realizzato solo attraverso la descrizione della coppia, mediante l'indicazione dei più specifici dettagli sulle sue capacità ad accogliere un minore, che al meglio possano definire l'idoneità dei candidati, restringendone l'utilizzabilità, in funzione delle loro caratteristiche strutturali, organizzative, relazionali od esperienziali, ed al fine di evitare che agli stessi venga abbinato un bambino di cui non siano in grado di occuparsi adeguatamente.

Pertanto, un quadro sintetico, ma articolato, delle risultanze emerse dalla indagine dei servizi costituirebbe, quindi, non solo una ragionevole e fondata condizione delle indicazioni con cui il tribunale per i minorenni intende accompagnare l'idoneità, ma anche un utile sunto orientativo a favore degli enti autorizzati e delle autorità estere, oltre che alla stessa coppia aspirante all'adozione.

La motivazione contenuta in ciascun decreto che indica l'idoneità o l'inidoneità di una coppia aspirante deve presupporre la valutazione condivisa di una pluralità di elementi, che standardizzano una procedura e ne definiscono i criteri applicativi. Tali elementi sono:

la personalità dei coniugi: caratteristiche individuali, stile relazionale e storia individuale;

le competenze genitoriali: essere capaci di stabilire una relazione adeguata nei confronti del minore;

la rete relazionale: poter contare su relazioni effettivamente soddisfacenti e gratificanti;

la scelta adottiva: motivazione dell'adozione, elaborazione dell'eventuale sterilità, concezione dell'adozione;

la preparazione all'adozione: avere adeguata consapevolezza, volontà e risorse per gestire le peculiari problematiche dell'adozione;

la presenza di figli: esistenza di risorse appropriate per accogliere un fratello eventualmente difficile.

La mancanza di uniformi e determinati criteri valutativi dell'idoneità della coppia comporta, quindi, un'evidente confusione soprattutto per i casi in cui tale idoneità è negata. Accade, infatti, che a causa della mancanza di regole precise di riferimento, molto spesso la corte d'appello, a seguito di reclamo proposto dalla coppia dichiarata inidonea, riformi il decreto concedendo l'idoneità, basandosi per lo più su requisiti formali, senza un'effettiva valutazione delle capacità delle

capacità dei genitori richiedenti, rendendo vano tutto il percorso svolto in precedenza dai servizi e dal giudice del tribunale per i minorenni.

Inoltre, l'articolo 30, comma 2, della citata legge 184/83 prevede che il decreto d'idoneità contenga anche indicazioni per favorire il migliore incontro tra aspiranti all'adozione ed il minore da adottare. L'interpretazione di questa disposizione operata da alcuni tribunali è stata oggetto di ripetuti rilievi critici in quanto tali provvedimenti non si sono limitati a fornire indicazioni sulle modalità degli incontri (se sia, ad esempio, opportuno un tempo prolungato da dedicare ai primi incontri o se sia sufficiente un tempo limitato; se sia necessario che i primi incontri avvengano in gruppi con altri bambini oppure no, eccetera), ma sono andati ben oltre giungendo a porre indicazioni (e limitazioni) sui bambini che sarebbe opportuno affidare ai coniugi, a cui il provvedimento si riferisce. Si sono quindi date indicazioni (il cui rispetto ai sensi dell'articolo 35, comma 6, lettera *a* è obbligatorio ai fini della trascrizione della sentenza straniera) sull'età del bambino da adottare, ponendo per prassi impropriamente dei tetti, e si è giunti anche a fornire indicazioni sui tratti somatici del medesimo, indicando come necessario che il bambino provenisse da un Paese europeo. Indicazione, peraltro, ridondante, in quanto sarà poi la coppia a dare mandato ad un ente anche secondo l'area geografica in cui esso è operativo.

In tal modo si è spostata in sostanza la centralità dell'adozione dal bambino alla coppia ottenendo il risultato che sia il bambino ad essere « scelto » in funzione delle peculiarità (e dei bisogni) della coppia aspirante all'adozione e non viceversa, rischiando, peraltro, di apparire all'Autorità straniera come un paese selettivo per fasce di età. Tali osservazioni sono state proposte anche dalla Commissione parlamentare per l'infanzia che nelle risoluzioni n. 8-00038 (Bolognesi ed altri) e n. 7-00023 (Tredese e altri), approvate all'unanimità il 26 marzo 2003, ha chiesto l'adozione di iniziative dirette ad evitare « eventuali autonome e diversificate interpretazioni della legge da parte dei tribunali per i minorenni tramite l'inserimento del limite massimo di età del minore da adottare, non previsto dal legislatore ».

In realtà, un tale orientamento emerge già con lucidità dalla legge che nei principi generali fissati nell'articolo 1, al comma 5 recita: « Il diritto del minore a vivere, crescere ed essere educato nell'ambito di una famiglia è assicurato, senza distinzione di sesso, di etnia, di età di lingua, di religione e nel rispetto dell'identità culturale del minore e comunque non in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento ».

4.2.2. Formazione e informazione per le coppie che intendono adottare.

La concreta applicazione della nuova disciplina in materia di adozione internazionale, ponendo al centro il diritto del minore ad una famiglia, impone l'acquisizione di una nuova cultura dell'accoglienza da parte delle coppie aspiranti, che dovrebbe essere adeguatamente favorita da tutti i soggetti interessati: istituzioni, tribunali per i minorenni, servizi sociali ed enti autorizzati. La corretta informazione

alle famiglie sulle modalità di accesso all'*iter* adottivo, tempi e soggetti coinvolti dalla normativa vigente, dovrebbe dunque procedere di pari passo con un processo di formazione ed educazione culturale delle coppie circa la disponibilità ad accogliere un bambino portatore di una propria soggettività e storia personale. La profonda revisione della struttura organizzativa interna della Commissione per le adozioni internazionali, proposta in questa sede (cfr. capitolo 3.3.), e la costituzione di un apposito ufficio con il compito di promuovere l'informazione e la promozione della cultura della solidarietà alle coppie aspiranti, dovrebbe prefiggersi proprio tale scopo. La CAI, nelle intenzioni della Commissione parlamentare per l'infanzia, dovrebbe intensificare gli strumenti di informazione e formazione delle coppie, sia tramite il numero verde già proposto (vedi al cap. 3.3.), il sito internet in uso, e l'utilizzo dei *mass media*, sia attraverso la promozione di una informazione uniforme sul territorio tramite il coinvolgimento dei tribunali per i minorenni, delle regioni e degli enti locali, nonché la partecipazione diretta degli enti autorizzati. Un'informazione che dovrebbe intensificarsi anche nella fase successiva al conseguimento del decreto di idoneità, indirizzando le coppie in maniera adeguata sui paesi di provenienza dei bambini, sui problemi inerenti all'età – possibilmente cercando di promuovere una cultura dell'accoglienza che includa anche i bambini considerati « grandicelli ».

In questo quadro, è chiaro quanto un diverso e nuovo ruolo dei servizi sociali, adeguatamente rafforzati, nella fase che segue il decreto di idoneità, debba rappresentare un obiettivo concreto, che la Commissione auspica con forza affinché il ruolo degli enti autorizzati sia accompagnato dal soggetto pubblico e il tempo di attesa delle coppie sia pieno di esperienze formative.

Questo creerebbe anche un legame positivo tra la fase antecedente all'idoneità e quella successiva e motiverebbe l'accompagnamento di formazione, nella prassi ormai obbligatorio ed interamente delegato all'ente autorizzato, riducendo anche l'incidenza sui costi per la famiglia ospitante adottiva.

4.2.3. I costi delle procedure per le adozioni internazionali e l'opportunità di istituire un fondo apposito.

Uno degli aspetti più rilevanti relativi all'adozione internazionale che merita di essere esaminato ed affrontato è quello relativo ai costi, che ancora oggi sono obbiettivamente elevati soprattutto per le coppie appartenenti a ceti meno abbienti.

L'intervento posto in atto dalla Commissione per le adozioni internazionali sulla congruità dei costi relative alle pratiche di adozione internazionale sia in Italia che all'estero (direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 4 aprile 2003, concernente i tetti di spesa) ha costituito un primo passo vero la risoluzione del problema, in quanti i costi risultano ancora troppo elevati. Ai costi che gli enti autorizzati prevedono quali contributi per la quota iniziale, corsi, incontri con psicologi e altre figure professionali (lievitati anche per la maggiore qualificazione oggi richiesta dalla normativa vigente)

vanno sommati i costi delle questioni procedurali all'estero, tra cui la traduzione dei documenti, le spese di viaggio e di permanenza nel paese straniero, considerando anche che il soggiorno legato all'abbinamento ed all'incontro con il bambino non è breve (la legislazione russa, ad esempio, prevede almeno due viaggi degli aspiranti genitori, prima della sentenza di adozione) e che il periodo di permanenza all'estero, per i lavoratori dipendenti, non è computato nel previsto periodo di maternità, (che per i genitori adottivi scatta il giorno di entrata del bambino nel nostro paese), ma viene considerato come aspettativa non retribuita.

D'altro canto la realtà dell'adozione internazionale, caratterizzata da complesse procedure previste dalle legislazioni estere, che comportano un valido supporto, oltre che tecnico, anche logistico, ed il fatto che i paesi esteri a cui ci si rivolge sono molto spesso lontani, non danno ampi margini per una ulteriore riduzione dei costi.

Alcuni costi potrebbero essere considerevolmente ridotti tramite accordi con i Paesi di provenienza dei minori, intesi a ridurre la durata e il numero dei periodi di permanenza all'estero richiesti agli aspiranti genitori adottivi.

La soluzione più idonea, prospettata anche in alcune proposte di legge [12], appare tuttavia l'istituzione di un fondo per il sostegno all'adozione internazionale, per rimborsare parzialmente le spese relative. Il fondo, da istituire presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, potrebbe rimborsare parzialmente (secondo limiti che la CAI dovrebbe indicare per ogni singola voce di spesa) le spese di viaggio e soggiorno e quelle sostenute all'estero dalla coppia, come prevede la proposta di legge Pisapia, oppure erogare un contribuito pari al 50 per cento per cento delle spese sostenute dalla coppia per l'espletamento delle procedure di adozione, come prevede la proposta di legge Bolognesi. Quest'ultima prevede inoltre di reperire le somme necessarie dalla quota annualmente destinata allo Stato dell'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

Occorrerebbe inoltre promuovere – anche con idonee campagne di sensibilizzazione – forme di sostegno dell'adozione internazionale che favoriscano un più largo coinvolgimento della collettività.

La possibilità di ridurre i costi relativi all'*iter* adottivo potrebbe anche prevedere forme di cooperazione tra gli enti autorizzati per alcuni servizi (si pensi alla traduzione dei documenti o alla possibilità di stipulare convenzioni per i viaggi), che consentirebbero di diminuire i costi di gestione e quindi ridurre l'onere per le coppie di aspiranti genitori adottivi. Sarebbe inoltre auspicabile la possibilità di convenzioni tra enti, regioni, province e comuni per ridurre i costi delle sedi, degli operatori e dei corsi di formazione.

---

[12] A.C. 4354 Pisapia e A.C. 4925 Bolognesi; occorre ricordare anche l'A.C 4998 Zacchera, che, a differenza dei due precedenti, prevede anzitutto che i costi dei corsi organizzati dagli enti abbiano un tetto massimo di 100 euro e siano interamente rimborsati alle coppie dallo Stato, che le procedure di adozione internazionale siano gratuite, che le spese delle procedure stesse sostenute dagli enti autorizzati siano ad essi rimborsate dallo Stato, e che le spese sostenute dalle coppie adottanti (direttamente e strettamente riconducibili alla procedura per l'adozione internazionale) siano integralmente deducibili ai fini della dichiarazione dei redditi.

Un'altra possibilità di ridurre i costi potrebbe essere costituita dall'elevazione della percentuale di deducibilità dal reddito, attualmente fissata al 50 per cento delle spese certificate sostenute dai genitori adottivi per la procedura di adozione internazionale.

L'eventuale auspicata istituzione di enti autorizzati pubblici, facenti capo alle regioni o alle aree metropolitane, così come previsto dall'articolo 39-*bis* della legge 184/83 (finora esiste solo l'apposita agenzia della regione Piemonte) potrebbe inoltre contribuire a rendere meno gravosi i costi per le coppie adottanti.

4.2.4. Le relazioni post adoptionem*: il possibile ruolo dei servizi sociali.*

Un'altra questione insoluta e gravosa per gli enti autorizzati e i servizi degli enti locali riguarda l'elaborazione delle relazioni contenenti la descrizione dell'inserimento del minore adottato all'estero nel contesto familiare e sociale italiano dopo l'avvenuta adozione, le cosiddette relazioni post-adozione, richieste dai paesi esteri per un periodo di tempo previsto e stabilito in ciascuno di essi dalle leggi locali.

La normativa vigente in materia di adozioni internazionali non prevede un obbligo specifico di tale adempimento. L'articolo 9, lettera *e*, della Convenzione dell'Aja, infatti, che non ha omesso di considerare la richiesta di informazioni sul post-adozione, prevede tale richiesta, non come facoltà generale dello Stato di origine del minore, ma solo in ordine ad « una particolare situazione di adozione » e, soprattutto, ne subordina la soddisfazione alla legge dello Stato di accoglienza. Nessuna pretesa, quindi, da parte dello Stato di origine del minore può essere avanzata in generale e con assolutezza; tali pretese altrimenti sarebbero fuori dalla Convenzione e non avrebbero fondamento di diritto internazionale. Né tanto meno vi è in Italia una previsione normativa al riguardo.

Il legislatore, infatti, consapevole che per effetto dell'adozione perfetta all'estero gli adottanti sono legittimi genitori del minore e che, pertanto, potrebbero legittimamente rifiutare ogni ulteriore ingerenza nella famiglia, ha dovuto prevedere che gli interventi dei servizi sociali e degli enti autorizzati possano avvenire « su richiesta degli interessati » (articolo 31, comma 3, lettera *m* della legge 184/83) e che nell'anno seguente l'adozione possa essere effettuato, altresì, un mero controllo dell'inserimento del minore nella nuova famiglia (articolo 34, comma 2). In conseguenza di tali previsioni normative è difficile pensare di imporre alla famiglia un'ingerenza addirittura richiesta dall'estero e per un periodo che può spingersi, secondo quanto prevede la normativa di alcuni Stati, sino alla soglia della maggiore età dell'adottato.

Questa problematica si pone, pertanto, sia con gli Stati che hanno ratificato la Convenzione dell'Aja, sia per i non ratificanti. Certamente con questi ultimi il dialogo è ancora più difficile, stante una loro naturale diffidenza a recepire le richieste provenienti dagli Stati di accoglienza.

D'altro canto, la considerazione da fare è che non si può non tener conto di siffatte richieste, soprattutto alla luce della precarietà dei rapporti con i paesi stranieri, in tale contesto di operatività. Peraltro,