

è condivisa l'esigenza di volersi porre nei confronti dei paesi esteri in termini positivi e di accoglienza delle loro richieste al fine di non perdere gradimento e favore.

Interprete della risoluzione di tale questione e portavoce di un determinato dialogo con gli Stati esteri è la Commissione per le adozioni internazionali, la quale, pur senza avere una competenza specifica al riguardo, ha previsto nell'Aggiornamento 2004 delle Linee guida 2003 (Deliberazione n. 172 del 17 dicembre 2003, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 12 del 16 gennaio 2004) indirizzate agli enti autorizzati, che questi ultimi invitino le coppie a sottoscrivere un'apposita dichiarazione con cui si impegnano ad inviare agli enti stessi le notizie utili per compilare le relazioni *post adoptionem*. Lo scopo perseguito dalla CAI è quello di garantire l'operatività del sistema delle adozioni internazionali nel nostro ordinamento, cercando di contrastare ogni squilibrio possibile e ancor di più incidenti diplomatici, che possano determinare l'effetto negativo della chiusura delle frontiere dei paesi di provenienza, come è già accaduto in passato.

A tutto ciò deve aggiungersi che i servizi locali, che spesso si trovano ad essere chiamati a collaborare nella redazione delle relazioni, non sono liberi di agire a titolo volontaristico: devono attenersi alle disposizioni dei propri organi direttivi, tenuti a gestire gli impegni in vista delle prestazioni legalmente dovute, delle capacità di carico sociale e di bilancio. Le regioni e le province autonome dovrebbero promuovere, a norma dell'articolo 39-*bis*, comma 1, lettera c, « protocolli operativi e convenzioni fra gli enti autorizzati ed i servizi ». Si tratta, tuttavia, di approcci locali, non di una risposta normativa astratta e generale, al quesito su ciò che si deve fare in fattispecie del genere.

In considerazione, pertanto, della complessità della questione, la Commissione parlamentare per l'infanzia auspica che in futuro venga maggiormente favorito, da parte degli enti autorizzati e dalla Commissione per le adozioni internazionali, il dialogo con i Paesi esteri finalizzato al riconoscimento reciproco delle realtà giuridiche e socio-culturali di ciascuno, nonché alla definizione di accordi bilaterali che regolamentino la materia delle relazioni *post adoptionem*, limitandone la richiesta, ove possibile, al primo anno successivo all'ingresso del minore in Italia.

L'unico adeguamento normativo operabile, pertanto, ad oggi, consiste nel prevedere l'obbligo di inviare una o due relazioni post-adozione al paese estero richiedente nell'anno successivo all'entrata in Italia del minore. La redazione delle relazioni dovrà essere competenza dei servizi socio-assistenziali, i quali nello svolgimento del controllo sull'andamento dell'adozione, così come previsto dall'articolo 34, comma 2, potranno dare conto dell'inserimento del minore nel nuovo contesto familiare e sociale. Spetterà invece agli enti autorizzati inviare le relazioni al Paese estero richiedente e controllare la produzione delle stesse.

4.2.5. Alcune ulteriori questioni.

A. Altro problema da esaminare è quello relativo a quale debba essere l'atto di nascita che, in caso di adozione internazionale, debba

essere acquisito negli archivi dello stato civile italiano: se quello originario o quello creato nel Paese d'origine dopo l'adozione.

La questione si è posta perché sono intervenute due circolari ministeriali divergenti: la prima del Ministero della giustizia (Direzione generale degli affari civili e delle libere professioni, Ufficio I) è datata 3 luglio 2001 e porta il numero di protocollo 30 – 17 (2000) V 4380; la seconda del Ministero dell'interno è datata 2 agosto 2001 e porta il numero 00103911 – 15952. La circolare del Ministero della giustizia dispone che si formi in Italia l'atto di nascita dell'adottato straniero all'estero, previa attivazione della relativa procedura giudiziale, sia quando l'atto non sia stato formato all'estero sia in altri due casi e cioè quando i genitori adottivi siano indicati quali genitori naturali del bambino e quando la data e il luogo di nascita siano differenti dal reale. La circolare del Ministero dell'interno afferma, invece, che, se a seguito della sentenza straniera di adozione è stato formato all'estero un nuovo atto di nascita del minore adottato esso è l'unico valido per il Paese in cui l'adozione è stata pronunciata e l'unico valido ed utilizzabile anche in Italia avendo l'atto di nascita originario perduto ogni valore giuridico. Né lo Stato italiano ha alcun potere di intervento su un provvedimento straniero per valutare la veridicità o meno del suo contenuto.

L'orientamento dominante dei tribunali minorili italiani e le procedure attuate ad oggi dagli uffici di stato civile, destinatari del compito di trascrizione dell'atto di nascita nei registri dello stato civile, sono prevalentemente conformi alla circolare del Ministero dell'interno; ad una tale scelta probabilmente non è stata estranea anche la consapevolezza che, accogliendo il diverso orientamento della circolare del Ministero della giustizia, sarebbe stato necessario promuovere un numero elevato di procedure di formazione di atti di nascita relativi a minori adottati con adozione internazionale, essendo molto frequente all'estero la redazione di atti di nascita del minore adottato con l'indicazione degli adottanti quali genitori del minore con un luogo di nascita diverso da quello originario. La Commissione parlamentare per l'infanzia ritiene di poter condividere tale scelta applicativa, auspicando che venga seguita uniformemente in tutto il territorio nazionale.

Va ricordato, inoltre, che il certificato di nascita originario del minore straniero viene comunque acquisito per il tramite dell'ente autorizzato prima dalla Commissione per le adozioni internazionali e successivamente dal tribunale per i minorenni unitamente agli altri documenti per il procedimento di delibazione della sentenza straniera.

B. Altra questione che merita di essere trattata riguarda le procedure per l'ingresso in Italia del minore adottato all'estero. Alcune questure ritengono che l'ingresso in Italia del minore straniero adottato all'estero che non ha ancora cittadinanza italiana debba essere soggetto alle formalità di denuncia alla questura e che per lo stesso debba essere chiesto permesso di soggiorno per minore età o per altre cause, secondo le modalità dettate per tutti gli stranieri dal decreto del Presidente della Repubblica n. 286/1998 e successive modificazioni. Si tratta di una prassi che non convince. Infatti, il visto di ingresso per adozione è istituito diverso dai visti di ingresso regolati dall'articolo 4 del citato decreto n. 286/1998, poiché esso è concesso a tempo indeterminato e nell'intervallo fra ingresso in Italia e acquisto della cittadinanza, mentre

da subito il minore straniero è equiparato al minore italiano in affidamento familiare quanto a diritti (articolo 34, comma 1, legge n. 184/83). Né ci sono ragioni di contrasto all'immigrazione o di ordine pubblico, perché i genitori adottivi debbano segnalarlo come straniero e fargli ottenere un permesso di soggiorno che è invece implicito nella concessione del visto di ingresso per l'adozione. Conferma di ciò è il fatto che i bambini stranieri che giungono in Italia con visto di adozione — poco più di duemila ogni anno — non sono compresi nel contingente annuo degli stranieri per cui è consentito l'ingresso in Italia, ma vi si aggiungono. Appare comunque utile introdurre una modifica normativa, prevedendo che l'articolo 36, comma 1, della legge 184/1983 sia integrato dalla previsione esplicita che per l'ingresso del minore adottato all'estero o affidato a scopo di adozione non debbano essere richiesti né permessi di soggiorno per minore età o per altre cause, né altra autorizzazione di polizia.

C. La normativa esistente in tema di congedi di maternità per le donne lavoratrici andrebbe estesa anche alle madri adottive ed affidatarie (cfr. proposta di legge Bolognesi, A.C. 5063). Attualmente, infatti, la legge consente alla lavoratrice di usufruire di cinque mesi di congedo retribuito (due precedenti e tre successivi al parto); se si tratta di una madre adottiva, però, il congedo retribuito si riduce ai soli tre mesi successivi all'ingresso nella famiglia del bambino adottato. Per quanto riguarda l'adozione internazionale, la madre (?) adottiva ha diritto, per il periodo di permanenza all'estero per le procedure adottive, solo ad un periodo di congedo non retribuito. Sarebbe quindi necessario estendere anche alle lavoratrici madri adottive il diritto di usufruire dei due mesi di congedo retribuito antecedenti all'ingresso nella famiglia del bambino adottato. Anche il computo dei due mesi precedenti alla nascita o all'ingresso del bambino adottato dovrebbe essere equiparato, nel senso che laddove il periodo di permanenza all'estero risulti più breve, le madri adottive dovrebbero poter usufruire nel periodo successivo all'ingresso in famiglia del bambino dei giorni non goduti nel periodo antecedente, fino a raggiungere comunque i cinque mesi di congedo, così come accade già per le madri che partoriscono in data precedente a quella ipotizzata. Anche nei casi di adozione nazionale il periodo di congedo dovrebbe essere di cinque mesi.

D. Un'altra problematica aperta è costituita dai fallimenti delle adozioni internazionali avvenuti durante il periodo di affidamento preadottivo. In questo caso, la procedura adottiva non si è perfezionata e il bambino, dichiarato nel suo Paese figlio di cittadini italiani, rimane in Italia, se non trova una nuova famiglia, senza tuttavia essere cittadino italiano. In tali casi, peraltro rari, occorrerebbe individuare soluzioni di tipo umanitario che diano ai ragazzi che vengono a trovarsi nella condizione descritta se non una famiglia, almeno una prospettiva certa di futuro nel loro paese di adozione.

E. Un ultimo problema che meriterebbe un approfondimento adeguato è quello delle coppie aspiranti adottive composte da persone di diversa nazionalità. Si tratta di una tipologia di famiglia che appare in crescita e rispetto alla quale possono crearsi problemi nell'*iter* adottivo.

4.3. Punti comuni all'adozione nazionale ed internazionale.

4.3.1. Il limite di differenza di età tra adottanti e adottando: alcune riflessioni.

Com'è noto, la riforma introdotta dalla legge 149/2001 ha ampliato i limiti della differenza massima di età tra adottanti e adottando riportandola a quarantacinque anni, come già era previsto dalla legge sull'adozione speciale del 5 giugno 1967 n. 431, ed eliminando, quindi, la riduzione a quarant'anni, che era stata voluta dal primo testo della legge 4 maggio 1983 n. 184.

In questa nuova disciplina l'articolo 6 della legge 149/01 ha aggiunto, inoltre, altre deroghe, in particolare il comma 6, in base al quale « Non è preclusa l'adozione quando il limite massimo di età degli adottanti sia superato da uno solo di essi in misura non superiore a dieci anni, ovvero quando essi siano genitori di figli naturali o adottivi dei quali almeno uno sia in età minore, ovvero quando l'adozione riguardi un fratello o una sorella del minore già dagli stessi adottato. »

La disposizione riportata è stata oggetto di vari dubbi interpretativi e dovrebbe essere almeno oggetto di una modificazione che ne renda più agevole la lettura, favorendone un'interpretazione uniforme: « Nel calcolo della differenza massima di età tra adottanti e adottando si deve tener conto dell'età dell'adottante più giovane, quando la differenza di età dei coniugi tra loro non superi i dieci anni. »

4.3.2. La conoscenza delle origini da parte dell'adottato.

Importante rilevanza assume la disciplina relativa alla conoscenza delle origini del minore adottato nell'adozione legittimante. Tale questione, pur avendo diverse sfaccettature ed angolazioni, fonda il suo fulcro nell'acquisizione della conoscenza da parte del minore stesso della vicenda sul suo abbandono e dell'identità della sua famiglia di origine.

Il diritto di conoscere le proprie origini in capo al minore è entrato nel nostro diritto con il nuovo testo dell'articolo 28 della legge 184/83, così come modificato ed introdotto nel 2001 dalla nuova legge n. 149 di riforma dell'adozione. Tale norma è, però, di difficile applicazione e fornisce indicazioni che non possono essere applicate effettivamente, stante la sua conflittualità con altre norme, soprattutto con quelle contenute nella legge 675/96 sul trattamento dei dati personali. Ne deriva l'estrema difficoltà di applicarla in modo coerentemente rispettoso dei diritti di tutte le persone coinvolte nella vicenda, che si trovano in posizione di evidente conflitto d'interessi tra di loro.

La legge prevede un procedimento autorizzativo, regolato dall'articolo 28, comma 6, di competenza del tribunale per i minorenni, che il soggetto interessato può porre in essere al fine di vedersi garantito tale diritto all'informazione. A seguito di tale procedimento il tribunale adito può ammettere la rivelazione delle informazioni delle quali è in possesso ed autorizzare gli altri soggetti informati a fare altrettanto. La norma, però, non chiarisce in modo espresso se questo procedi-

mento autorizzativo sia sempre necessario, qualunque sia l'età dell'adottando, in considerazione del fatto che al riguardo vi è una diversità di previsione. In linea generale sono previste unicamente due diverse specie di limiti alla possibilità di rivelare le informazioni:

1) limiti riguardanti i motivi della richiesta, che hanno un contenuto diverso secondo l'età dell'adottato (commi 4 e 5);

2) limiti riguardanti i genitori d'origine (comma 7), che si applicano qualunque sia l'età dell'adottato (ad esempio, il diritto della madre a non essere nominata, se così ha dichiarato al momento della nascita).

Inoltre l'articolo 28 citato disciplina soltanto informazioni concernenti l'identità dei genitori di origine, quindi solo quelle che permettono di identificarli, mentre non sono previste tutte le altre possibili informazioni relative alle origini familiari e sociali in generale, o alle condizioni sanitarie dei genitori di origine.

Si ritiene opportuno, pertanto, valutare una revisione che, innanzitutto, equipari la disciplina sul diritto alla conoscenza delle origini familiari tra gli adottati con adozione internazionale e gli adottati con adozione nazionale (articolo 37 della legge 184/83) e che agevoli la corretta interpretazione della legge, chiarendo bene a quali condizioni l'adottato possa accedere alle informazioni sulle proprie origini in considerazione dei diversi limiti di età dell'adottato e delle possibili informazioni acquisibili (articolo 28 della legge 184/83).

4.4. *L'affidamento familiare.*

L'esperienza realizzata nei venti anni circa di applicazione dell'istituto dell'affidamento familiare ha posto in evidenza le importanti possibilità di realizzare la protezione dei minori con il superamento dell'istituzionalizzazione, che questo istituto ha avuto ed ha, ma ha anche consentito di rilevare il perpetuarsi di aree d'intervento in relazione alle quali l'affidamento familiare incontra difficoltà di realizzazione. Il discorso riguarda in particolare i minori grandicelli, quelli portatori di *handicap*, quelli con gravi disturbi psicologici, maltrattati o abusati e quelli che abbiano avuto precedenti affidamenti familiari falliti.

Nella prospettiva di procedere alla radicale deistituzionalizzazione minorile con incremento degli affidamenti familiari e per razionalizzare la disciplina normativa attuale è necessario procedere ad alcuni interventi di riforma.

A) Per i minori difficili appartenenti alle categorie sopra indicate andrebbe introdotta la possibilità di procedere all'affidamento familiare professionale (o solidale, allargando l'esperienza che si va di recente sperimentando in alcune realtà italiane e seguendo quella che da gran tempo viene realizzata in altri Paesi).

B) Sia per i minori difficili suindicati che per gli altri (e quindi sia per gli affidamenti familiari professionali che per quelli ordinari) occorrerebbe che il servizio locale che procede all'affidamento familiare possa prevederne la realizzazione tramite l'intermediazione di una comunità familiare o di un'associazione qualificata di volontariato,

che svolgano attività di sostegno e di accompagnamento del minore affidato e degli affidatari.

C) Per rispondere all'esigenza di un più efficace coordinamento tra autorità giudiziaria e servizi sociali sarebbe necessario modificare la competenza a rendere esecutivo il provvedimento di affidamento familiare consensuale, attribuendo anch'essa al tribunale per i minorenni, a cui è riconosciuta in tutti gli altri casi (affidamento giudiziario, proroga dell'affidamento familiare consensuale) e non più al giudice tutelare.

In tal modo si potrà anche realizzare sin dall'inizio un coordinamento diretto a distinguere i casi di affidamento familiare effettivi (cioè quelli che sono realmente temporanei e comportano una seria previsione che alla scadenza dell'affidamento il minore ritorni nella famiglia di origine) da quelli nei quali vi è l'alto rischio che alla scadenza il minore non rientri in famiglia (ad esempio, quelli relativi a nuclei del tutto disgregati o con genitori disturbati psichicamente e incapaci di svolgere funzioni educative adeguate, anche se legati ai figli) ed individuare sin dall'inizio quegli affidatari che sappiano dimostrare grande disponibilità umana e notevole capacità di adattamento, tale da consentire loro di essere dapprima (nel corso dei primi due anni e durante la proroga dell'affidamento) sinceramente disposti a favorire il rientro del bambino nella famiglia di origine e poi in grado, nel caso di mancato rientro del minore nella famiglia di origine alla scadenza dell'affidamento, ad accoglierlo in adozione, nelle forme di cui al cap. 4.1.1. di questa Relazione.

Si potrebbe in tal modo attenuare di molto il pericolo di famiglie affidatarie che, avendo ospitato per anni un minore, rifiutino poi — quando si crei la situazione che lo rende necessario — di procedere alla sua adozione *ex* articolo 44 d: il prospettare una tale eventualità sin dall'inizio dell'affidamento può certamente contribuire ad attenuare il rischio del ripetersi di tali situazioni.

4.5. I soggiorni solidaristici.

4.5.1. La situazione attuale e i possibili adeguamenti normativi.

Il fenomeno dei soggiorni solidaristici costituisce ormai da diversi anni in Italia una delle forme di solidarietà, rivolta ai minori di paesi disagiati, maggiormente praticata. Esso, più esattamente, ha avuto inizio nei primi anni '90 a favore dei minori residenti nell'area colpita dal disastro prodotto dalla centrale atomica di Chernobyl e si prefiggeva lo scopo di contribuire ad attenuare i danni vissuti dalle popolazioni dell'area colpita, consentendo ai bambini che vi vivevano di trascorrere alcuni mesi dell'anno in Italia per usufruire del clima mediterraneo che potesse agevolare il loro recupero.

I soggiorni solidaristici furono rivolti in un primo momento ai bambini della Bielorussia, e, comunque, provenienti dall'area cosiddetta di Chernobyl, e successivamente anche ai bambini provenienti da altri paesi dell'Europa dell'est, allargando parallelamente la prospettiva umanitaria che li favoriva: da quella finalizzata prettamente alla tutela

della salute si è passati a considerare l'utilità di favorire un periodo di vacanza o di studio a favore del minore.

Il favore riconosciuto nel nostro paese a tale tipo di intervento solidaristico è cresciuto negli anni ed ha avuto una forte adesione da ogni tipologia familiare, tanto che ad oggi i ragazzi stranieri che vivono questa esperienza in Italia sono quasi quarantamila ogni anno. Un numero che è sicuramente destinato a crescere, considerato in primo luogo che sempre un maggior numero di bambini in alcuni Stati vivono in una situazione di abbandono, sia essa definitiva o di semi- abbandono permanente, in secondo luogo che da parte delle famiglie italiane è sempre più crescente l'esigenza di vivere esperienze positive e di grande coinvolgimento emotivo, tanto più se di aiuto offerto a minori istituzionalizzati o comunque in difficoltà.

I soggiorni temporanei solidaristici trovano una loro connotazione ufficiale ed un riconoscimento nell'ambito della solidarietà internazionale con l'istituzione del Comitato interministeriale per i minori stranieri (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 7 aprile 1994) ed una parziale disciplina nel decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), che all'articolo 33 istituisce il Comitato per i minori stranieri proprio « al fine di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri temporaneamente ammessi sul territorio dello Stato e di coordinare le attività delle amministrazioni interessate », nonché nel regolamento concernente i compiti del Comitato suddetto (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 dicembre 1999, n. 535), che gli attribuisce tra gli altri anche quello di deliberare « ai sensi dell'articolo 8, previa adeguata valutazione secondo criteri predeterminati, in ordine alle richieste provenienti da enti, associazioni o famiglie italiane, per l'ingresso di minori accolti nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza temporanea, nonché per l'affidamento temporaneo e per il rimpatrio dei medesimi ».

Nell'effettuazione dei soggiorni solidaristici vengono seguiti vari percorsi, che si possono schematizzare nel seguente modo:

- A. permanenza con più soggiorni turistico-solidaristici;
- B. ottenimento del visto per studio;
- C. ottenimento del visto per cure mediche.

La durata del soggiorno varia da un minimo di una settimana ad un massimo di 90 giorni, da usufruire nei periodi di ferie estive o durante la pausa di Natale.

Pertanto, non si può non rilevare che il fenomeno dei soggiorni solidaristici esprime un'esigenza positiva, costituita dall'opportunità di organizzare e sviluppare risposte solidali ai bisogni di cura e di benessere dei minori coinvolti nell'esperienza, ponendoli al centro dell'attenzione in ambienti che altrimenti con tutta probabilità non ne sarebbero in alcun modo coinvolti.

Nel corso dell'indagine conoscitiva è emerso, tuttavia, da parte di vari soggetti auditi, anche un orientamento molto critico verso l'attuale

gestione dei soggiorni solidaristici, dei quali sono stati posti in rilievo i rischi: in primo luogo quello di un aggiramento della Convenzione dell'Aja, nei casi in cui la famiglia ospitante chiede l'adozione del bambino che ha precedentemente accolto per uno o più soggiorni solidaristici. Tali preoccupazioni sono espresse anche nel « Documento sui bambini stranieri in soggiorno temporaneo » (3 maggio 2004) dell'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e la famiglia (AIMFF), nel quale si rileva inoltre l'assenza di qualsiasi forma di integrazione tra le associazioni che curano l'attuazione dei programmi di soggiorno per minori stranieri e i servizi locali. Nello stesso documento l'AIMFF esprime l'auspicio di una razionalizzazione della materia, affinché i benefici effetti che i soggiorni temporanei possono produrre, soprattutto sulla salute dei bambini, non divengano alibi per la violazione di altri fondamentali diritti.

Occorrerebbe, quindi, dare un senso compiuto all'iniziativa, trasformando e strutturando il flusso dei soggiorni in modo più ordinato e funzionale, per evitare che i bambini, alternando lunghi periodi di istituzionalizzazione nel loro Paese ai novanta giorni colmi di affetti e cure che trascorrono in Italia, possano rischiare effetti negativi. Non vi sarebbe nulla di male, infatti nel creare una consuetudine di scambi e nell'offrire a minori non adottabili, ma bisognosi di sostegno e di cure, un percorso di socializzazione familiare e di mobilità internazionale per la realizzazione di un migliore orizzonte di vita che comprenda però un progetto di formazione, anche professionale, ed un proseguimento dell'azione intrapresa anche oltre i diciotto anni.

In questa prospettiva l'esperienza dell'affidamento internazionale di minori per soggiorni di volta in volta finalizzati a reali esigenze e inseriti in progetti credibili assumerebbe anche un notevole valore nel quadro della politica dei buoni rapporti tra i popoli, sull'esempio, ma con ben più ampio e profondo significato, della felice esperienza dei programmi « Erasmus » nell'ambito comunitario. Per questo occorrerebbe tuttavia che l'istituto non subisse i limiti imposti dalla normativa sull'immigrazione — che impedisce al diciottenne di ritornare in Italia dopo che vi ha vissuto come ospite più di 90 giorni all'anno per quattro o cinque anni di seguito — né le mire adottive abusivamente insinuabili in questo tipo di programmi.

La Commissione parlamentare per l'infanzia, alla luce delle osservazioni svolte, ritiene opportuna l'istituzione di un Albo delle associazioni preposte all'organizzazione e gestione dei soggiorni solidaristici, nonché di un sistema di monitoraggio dei nuclei familiari ospitanti, attraverso la proficua collaborazione degli enti locali.

Occorrerebbe inoltre realizzare anche un graduale coordinamento tra la materia dei soggiorni solidaristici e quella degli affidamenti familiari internazionali, di cui al paragrafo successivo.

4.5.2. Alcuni nuovi percorsi: l'affidamento internazionale.

La Commissione ritiene che l'introduzione nel nostro sistema giuridico dell'istituto dell'affidamento familiare internazionale si renda necessaria al fine di completare il sistema italiano di protezione del

minore. La previsione di tale nuovo istituto dovrà naturalmente avvenire nel quadro del sistema di garanzie previsto dalla Convenzione internazionale dell'Aja, vale a dire: *a)* tutela dell'interesse superiore del minore; *b)* instaurazione di un sistema di cooperazione tra gli Stati contraenti al fine di assicurare, tramite stipula di accordi bilaterali, il rispetto di tali garanzie.

L'ipotesi di introdurre nel nostro ordinamento l'istituto dell'affidamento internazionale nasce dalla necessità di offrire un ventaglio di opportunità per i bambini in età prescolare e scolare e per i bambini cosiddetti grandicelli (adolescenti), in stato di grave disagio sociofamiliare, abbandono o semiabbandono permanente.

Più in particolare, la possibilità di accedere all'istituto dell'affidamento internazionale potrà essere rivolta a quei minori che non siano adottabili ovvero ai minori cosiddetti « grandi », di età superiore ai 9/10 anni, che, pur essendo in stato di adottabilità, hanno meno possibilità di trovare una famiglia disposta ad accoglierli, sia per motivi legati all'età che per trascorsi personali difficili.

In questo senso la Commissione ritiene di formulare due distinte previsioni a seconda della condizione dei minori:

quella in cui l'affidamento è finalizzato al compimento di un particolare progetto (sia esso di cure sanitarie, di studio o di formazione professionale) e abbia dunque una limitazione temporale precisa;

quella in cui l'affidamento, in seguito ad un congruo periodo di inserimento familiare, che verifichi la positività della relazione, possa trasformarsi in adozione.

La prima previsione sarebbe rivolta ai minori che non possiedono lo stato di adottabilità ma che si trovano in stato di semiabbandono permanente. La seconda ipotesi interessa invece i minori dichiarati adottabili, che potrebbero venire accolti in famiglie già provviste del decreto di idoneità all'adozione internazionale, disponibili al progetto di affidamento internazionale, riconosciute adatte a questo tipo di esperienza e preparate all'accoglienza dei bambini più grandi.

Il soggetto incaricato di controllare e vigilare sulle attività degli enti autorizzati all'affidamento internazionale dovrebbe essere individuato nella CAI che, nel quadro del sistema di riforma già proposto, potrebbe istituire un apposito albo. Saranno poi gli stessi enti autorizzati ad elaborare progetti limitati o prolungati nel tempo rivolti ai minori. Gli aspiranti genitori affidatari dovranno comunicare la loro disponibilità agli enti autorizzati dalla CAI all'affidamento internazionale, aderendo al progetto da essi elaborato.

Si ritiene tuttavia che nel caso dell'affidamento internazionale a progetto (prima ipotesi) anche singoli aspiranti e non solo le coppie possano accedere all'istituto dell'affidamento internazionale intendendosi, per quanto attiene ai requisiti di questi ultimi, applicare la normativa vigente sui requisiti degli affidatari, di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 184/83.

Anche per l'affidamento internazionale, come già auspicato per i soggiorni solidaristici, è opportuno un attento monitoraggio delle persone che accoglieranno i minori stranieri.

L'introduzione nel nostro sistema giuridico dell'affidamento internazionale potrebbe inoltre rappresentare uno strumento idoneo a tener conto di quelle situazioni che escludono l'adozione legittimante: si pensi ai paesi di cultura islamica, ove è previsto l'istituto della *kafala*, molto simile al nostro affidamento familiare.

5. *Riflessioni conclusive.*

I risultati dell'indagine conoscitiva, sicuramente incompleti sotto vari aspetti, rappresentano un primo doveroso contributo che la Commissione ha inteso fornire al bilancio sulla attuazione delle nuove norme in materia di adozioni internazionali e sul quadro degli strumenti effettivi per la tutela dell'infanzia anche nell'ambito delle adozioni nazionali, anche in vista della definitiva chiusura (dicembre 2006) degli istituti residenziali per minori nel nostro paese.

I principi ispiratori sono stati quello dell'interesse superiore dei bambini, così come definito dalla Convenzione ONU di New York sui diritti del fanciullo, e quello — sancito dalla Convenzione dell'Aja — della permanenza dello stesso nella sua famiglia nello Stato d'origine, salvo che per i minori che ne sono privi, per i quali l'adozione internazionale può offrire l'opportunità di una famiglia e un futuro.

La Commissione ha cercato di esaminare problematicamente vari aspetti; ha formulato, partendo dalle esperienze concrete messe in atto, alcune proposte, e ha inoltre introdotto la riflessione su strumenti nuovi che possano offrire una maggiore flessibilità di interventi — come talvolta richiede la complessità, altrimenti non risolvibile, delle situazioni — e sulla necessità del miglioramento delle normative esistenti in materia di adozioni e affidamento.

La Commissione ritiene che innanzi tutto vada riaffermato il valore dell'istituto dell'adozione con la cultura che lo deve accompagnare, dell'accoglienza di un bambino, con la sua storia, le sue sofferenze o assenze e privazioni; non come un surrogato della genitorialità naturale, ma come piena esperienza di una diversa forma di genitorialità; che chiede diritti, riconoscimento e molti doveri, per primo quello della consapevolezza che il figlio non è un'appendice o una proiezione dei genitori e che il problema cui occorre dare una risposta è quello di garantire la soddisfazione del diritto di tutti i bambini ad avere una famiglia.

Il documento ha analizzato gli aspetti dell'adozione nazionale e dell'adozione internazionale, nonché le questioni concernenti l'affidamento anche internazionale, tenendo conto che davanti alla complessità dei problemi occorre ragionare su diversi percorsi offrendo una gamma di proposte quali, ad esempio, l'adozione aperta o l'adozione « mite » che portino all'obiettivo finale di dare una famiglia a tutti i bambini. Si è, infatti, affrontato il tema del semiabbandono permanente, che è uno stato in cui versano molti minori attualmente negli istituti italiani sul cui futuro è doveroso interrogarsi.

Le proposte della Commissione vogliono quindi essere un contributo concreto alla riflessione che vogliamo aprire tra tutti i parlamentari e tra gli esperti e gli operatori che si occupano di queste

tematiche al di fuori del Parlamento. Sull'adozione internazionale, inoltre, è parso doveroso fare un primo bilancio, seppur incompleto, sull'attuazione della nuova normativa, che ha comportato notevoli modifiche in ordine al ruolo dei soggetti che operano nel settore e alle nuove e diverse responsabilità nel campo delle adozioni internazionali (si pensi agli enti di natura privatistica ma che assumono un ruolo pubblico rilevante).

La Commissione si è inoltre posta il problema di come potenziare la CAI, anche in considerazione del gran numero di attività che la stessa deve svolgere, nonché il problema dei costi dell'adozione internazionale, con l'indicazione di alcune proposte concrete, quali l'istituzione di un fondo per rimborsare parzialmente le spese che le famiglie affrontano, l'aumento dello sgravio fiscale oltre il 50 per cento previsto per le spese sostenute dalla coppia per l'espletamento delle procedure di adozione e l'indicazione di forme di collaborazione pubblico-privato.

È stata anche sottolineata l'opportunità di incrementare l'impegno del Ministero degli Affari esteri e dell'intera rete delle rappresentanze diplomatiche italiane nella definizione di accordi bilaterali (specialmente con i Paesi che non hanno sottoscritto la Convenzione dell'Aja) anche al fine di intervenire per snellire le procedure e per accompagnare percorsi particolari. Si è poi indicata la necessità di potenziare l'intervento dei servizi sociali, presso i quali si dovrebbero costituire delle vere e proprie *équipe* professionalmente formate e preparate in tema di adozioni, che possano costituire il punto di riferimento principale per i tribunali dei minori e per le famiglie adottanti durante il difficile percorso adozionale e fornire uno specifico contributo formativo ed informativo, nonché l'accompagnamento nell'inserimento dei bambini successivamente all'adozione.

Parallelamente è stato esaminato il grande capitolo degli enti autorizzati, che devono poter mantenere la ricchezza dell'esperienza volontaristica e solidaristica. L'avvio di una fase che vede un sempre maggiore coordinamento tra gli enti, inoltre, sta aprendo una strategia di collaborazione e non di competizione tra gli stessi. La Commissione ritiene importante tale nuova realtà che può condurre ad ottimizzare le risorse e a un abbattimento dei costi, nonché di molti altri problemi. Anche l'utilizzo della rete di servizi già presenti sul territorio nazionale, in un intreccio maggiore di ruoli tra pubblico e privato, potrebbe essere funzionale a tale scopo.

La Commissione si è anche posta il problema dell'elevatissimo numero delle coppie che, pur in possesso dell'idoneità, non arrivano all'adozione. Ciò determina una grossa perdita di disponibilità all'accoglienza. Forse sarà opportuno prevedere forme e strumenti di monitoraggio dell'*iter* adottivo che rendano più trasparente il percorso dall'incarico all'ente sino all'eventuale adozione, in modo da favorire un'esatta percezione del fenomeno.

Le missioni svolte hanno evidenziato i numerosi problemi legati ai cosiddetti « casi sospesi » (adozioni bloccate in alcuni paesi) e nel corso della riflessione altri ne sono stati evidenziati, quali le problematiche legate all'adozione in Bielorussia, i casi rimasti in sospeso in Romania e i problemi emersi per la Bulgaria. Inoltre, l'intesa che nel corso del

2004 la CAI ha avviato con l'Ungheria, con l'obiettivo di portare all'adozione di bambini più grandi, attraverso un percorso di avvicinamento relazionale ai potenziali genitori adottivi, apre nuove prospettive che potranno accompagnare la riflessione della Commissione sull'affidamento internazionale.

Partendo dall'analisi sul semiabbandono permanente in cui versano molti minori anche all'estero e da esperienze quali il progetto Ungheria della CAI, la Commissione considera maturi i tempi per introdurre una proposta per l'affidamento internazionale quale ulteriore nuovo strumento per completare il ventaglio di soluzioni a favore dei diritti dell'infanzia.

La complessità dei problemi e l'evoluzione di molti casi rendono provvisorio, ancorché significativo, il bilancio tracciato e sollecitano l'assunzione di nuove responsabilità da parte della Commissione su tematiche che meritano approfondimento, quali il tema dei soggiorni solidaristici, il monitoraggio di alcune realtà estere, l'aggiornamento della legge n. 476 del 1998 sulle adozioni internazionali e lo sviluppo del dibattito sui nuovi strumenti da mettere in campo in vista della chiusura degli istituti minorili. La Commissione dovrà, al riguardo, interrogarsi sulla necessità di attivare in futuro gli strumenti di indagine, controllo e indirizzo che risultino appropriati all'esame dei fenomeni sopra richiamati.

*APPENDICE**APPROFONDIMENTI SULLA NORMATIVA VIGENTE**1. L'affidamento.*

L'affidamento è disposto dal servizio sociale locale, previo consenso dei genitori o del tutore e dopo aver sentito il minore, se ha compiuto i 12 anni; ove sia opportuno, viene ascoltato anche il minore di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento. Ove manchi l'assenso dei genitori esercenti la potestà o del tutore, provvede il tribunale dei minorenni. Il provvedimento è reso esecutivo con decreto del giudice tutelare e deve contenere le motivazioni dell'affidamento, i tempi e i modi dell'esercizio dei poteri riconosciuti all'affidatario, le modalità attraverso le quali i genitori e gli altri componenti del nucleo familiare possono mantenere rapporti col minore, l'indicazione del servizio sociale al quale sono attribuite la responsabilità del programma di assistenza e la vigilanza, il periodo di presumibile durata dell'affidamento. Quest'ultimo non può superare i 24 mesi, ma è prorogabile dal tribunale dei minorenni, qualora la sospensione dell'affidamento rechi pregiudizio al minore. È previsto che il servizio sociale locale competente debba riferire al giudice tutelare (quando l'affidamento è stato disposto col consenso dei genitori o del tutore) o al tribunale dei minorenni (quando non vi sia stato il consenso dei genitori o del tutore) ogni evento di particolare rilevanza e sia tenuto a presentare una relazione semestrale sull'andamento del programma di assistenza, sulla sua presumibile ulteriore durata e sull'evoluzione delle condizioni di difficoltà del nucleo familiare di provenienza.

La normativa prevede inoltre interventi economici, anche se deboli, come l'erogazione temporanea in favore dell'affidatario degli assegni familiari e delle prestazioni previdenziali relative al minore; ed estende agli affidatari tutte le agevolazioni in tema di astensione obbligatoria o facoltativa dal lavoro, di permessi di malattia e di riposi giornalieri previsti in favore dei genitori del minore.

2. L'adozione nazionale.

Il procedimento di adozione è strutturato in tre fasi. La prima concerne i minori e consiste nell'accertamento dello stato di abbandono, che conduce alla dichiarazione di adottabilità. La seconda

riguarda i genitori adottivi e prevede la scelta dei coniugi idonei alle esigenze del minore e il successivo affidamento preadottivo. La terza è quella della verifica del periodo di affidamento, che si conclude con la sentenza di adozione o, in caso di valutazione negativa, di non luogo all'adozione.

Per quanto riguarda l'accertamento dello stato di abbandono e la dichiarazione di adottabilità, la legge prevede che la segnalazione della condizione di abbandono di un minore debba essere rivolta al procuratore della Repubblica presso il tribunale dei minorenni¹.

Sono previste garanzie per la famiglia di provenienza: nel momento in cui si avvia la procedura per la dichiarazione di adottabilità, infatti, genitori e parenti del minore sono avvertiti della facoltà di nominare un difensore di fiducia, altrimenti il giudice del tribunale dei minorenni deve provvedere alla nomina di un difensore d'ufficio. Per il minore, la legge prevede che debba essere nominato un curatore speciale che lo assista in qualità di difensore. Su tali materie, tuttavia, vige attualmente una disciplina transitoria², in attesa di una compiuta disciplina sulla difesa d'ufficio nei procedimenti per la dichiarazione dello stato di adottabilità.

Al tribunale dei minorenni spetta verificare se nel caso concreto si sia verificata o meno una situazione di abbandono del minore: in caso affermativo, il tribunale dichiara con sentenza in camera di consiglio lo stato di adottabilità del minore; altrimenti dispone l'archiviazione³.

Per quanto concerne la coppia di aspiranti genitori adottivi, è previsto anzitutto che debbano presentare la loro domanda, corredata da idonea documentazione, al tribunale per i minorenni, specificando anche l'eventuale disponibilità ad adottare un minore di età superiore a cinque anni o portatore di *handicap*: a questi casi, infatti, viene data la precedenza nell'istruttoria delle domande.

Gli aspiranti genitori successivamente vengono sottoposti a una serie di verifiche — da concludersi secondo entro 120 giorni dalla data

¹ Il legislatore ha scelto di investire del problema il procuratore anziché il tribunale per i minorenni, come avveniva precedentemente, per collocare quest'ultimo in una posizione di "terzietà" rispetto ai casi sui quali deve giudicare. Al procuratore è affidato anche il compito — prima spettante ai giudici tutelari — di effettuare periodiche visite negli istituti che ospitano i minori, per verificare l'eventuale stato di abbandono di qualcuno di essi.

² Prorogata da ultimo fino al 30 giugno 2005, con decreto legge n. 158/2004, convertito con legge n. 188/2004; il disegno di legge in materia, presentato dal Governo il 23 settembre 2003 (A.C. 4294 "Disciplina della difesa d'ufficio nei giudizi civili minorili e modifica degli articoli 336 e 337 del codice civile in materia di procedimenti davanti al tribunale per i minorenni"), è stato approvato dalla Camera il 15 luglio 2004 ed è attualmente all'esame del Senato (A.S. 3048).

³ Contro tale sentenza il pubblico ministero, i genitori, i parenti, il tutore ed il curatore speciale possono proporre impugnazione davanti alla corte d'appello, sezione per i minorenni. Prima di essere adottato, il minore, se ha compiuto i 14 anni, dovrà dare un consenso esplicito; se invece ha tra 12 e 14 anni dev'essere ascoltato personalmente dal magistrato, mentre i bambini più piccoli devono essere sentiti in considerazione della loro capacità di discernimento. La legge prevede altresì che siano ascoltati i figli legittimi di una coppia che chiede un bambino in adozione, se hanno compiuto i 14 anni.

di presentazione della domanda, ma con la possibilità di disporre una sola proroga di altri 120 giorni — indirizzate a conoscere e valutare la capacità di educare il minore, la situazione personale ed economica, nonché le motivazioni della richiesta di adozione.

La normativa prevede espressamente che ai coniugi siano permesse più adozioni e, anzi, l'aver già adottato uno o più fratelli dell'adottando diviene un titolo preferenziale, così come l'intenzione di adottare un minore disabile.

Terminata positivamente questa fase, il tribunale per i minorenni ha il delicato compito di individuare il migliore abbinamento tra aspiranti genitori adottivi e minori dichiarati in stato di abbandono, disponendo quindi, con ordinanza, l'affidamento preadottivo per un anno, prolungabile di un altro anno nell'interesse del minore.

Al termine del periodo di affidamento il tribunale, con sentenza, dichiara l'adozione, che crea un vincolo giuridico tra genitori e figli equiparato in tutto alla filiazione legittima. L'adottato acquista il cognome paterno e, dopo la trascrizione allo stato civile, è vietato a chiunque fornire informazioni sulle origini dell'adottato; anche all'ufficiale di stato civile e all'ufficio dell'anagrafe, è vietato fornire certificati da cui risulti il rapporto di adozione. Tuttavia, la legge prevede che i genitori informino i figli della loro condizione adottiva e che questi ultimi, compiuti i 25 anni, con provvedimento del tribunale dei minorenni, possano accedere ad informazioni sui propri genitori biologici (con alcune restrizioni in casi particolari); per gravi motivi, il limite di venticinque anni può essere anticipato anche al raggiungimento della maggiore età (sull'argomento vedi il cap. 4.3.2.).

Accanto alla fattispecie generale di adozione principale la legge prevede altri casi di adozione di minore, indipendentemente dal loro stato di abbandono e dalla conseguente dichiarazione di adottabilità. Le ipotesi previste sono: *a)* orfano di padre e madre, che può essere adottato da persone legate al minore dal vincolo di parentela fino al sesto grado o da rapporto stabile e duraturo; *b)* minore figlio, anche adottivo, del proprio coniuge; *c)* minore affetto da *handicap* e orfano di padre e di madre; *d)* constatata impossibilità di affidamento preadottivo. Nei casi *a)*, *c)*, *d)* l'adozione è consentita anche da parte di persone non coniugate.

La normativa prevede infine specifiche sanzioni per i casi di violazione.

3. *L'adozione internazionale.*

Secondo quanto disposto dalla Convenzione dell'Aja, la legge 476/98 stabilisce che, ai fini della dichiarazione di adottabilità del minore, la normativa applicabile è quella del Paese d'origine del bambino, mentre è la legge italiana a determinare i requisiti delle persone disponibili ad adottare un minore straniero, purché siano cittadini italiani oppure risiedano in modo effettivo e continuativo in Italia.

La procedura prevede che i coniugi presentino una dichiarazione di disponibilità al tribunale per i minorenni e chiedano che lo stesso dichiari la loro idoneità all'adozione⁴.

Una volta ottenuta l'idoneità, gli aspiranti all'adozione devono conferire incarico a curare la procedura ad uno degli enti autorizzati, che svolge concretamente le pratiche di adozione, mantiene i contatti con l'autorità centrale straniera (che gli trasmette la proposta di abbinamento fra un minore adottabile e una coppia di aspiranti adottanti), fornisce alla coppia di coniugi ogni utile informazione sul minore, riceve il loro consenso all'abbinamento, dà la sua approvazione all'abbinamento stesso laddove ciò sia richiesto dalla legislazione del Paese straniero, dà comunicazione alla CAI della decisione di affidamento del minore da parte dell'autorità straniera, e richiede alla stessa CAI l'autorizzazione all'ingresso ed alla residenza permanente del minore.

La CAI, valutate le conclusioni dell'ente incaricato, dichiara che l'adozione risponde al superiore interesse del minore e ne autorizza l'ingresso e la residenza permanente in Italia con il riconoscimento dei diritti e delle forme di assistenza di cui gode il minore italiano in affidamento familiare⁵.

Una volta conclusa la procedura, l'adozione può essere pronunciata secondo due distinte modalità: nel Paese straniero, prima che il minore giunga in Italia, oppure in Italia, dopo che vi è giunto⁶.

In entrambi i casi il tribunale deve accertare preliminarmente che sussistano le condizioni elencate dall'articolo 4 della Convenzione dell'Aja, che il provvedimento sia stato dichiarato conforme alla Convenzione dalla CAI e che non sia contrario ai principi fondamentali del diritto italiano della famiglia e dei minori.

Vi è, poi, un'ulteriore procedura relativa all'adozione e all'affidamento preadottivo pronunciati in Paesi non aderenti alla Convenzione dell'Aja, né parti in accordi bilaterali con l'Italia. In questi casi, il tribunale dei minorenni che ha emesso il decreto di idoneità all'ado-

⁴ Il tribunale — a meno di una pronuncia immediata di inidoneità — trasmette entro 15 giorni la documentazione ai servizi socio-assistenziali degli enti locali, che acquisiscono elementi sulla situazione personale, familiare e sanitaria degli aspiranti genitori e inviano entro 4 mesi una relazione al tribunale. Quest'ultimo entro 2 mesi attesta, con decreto motivato, la sussistenza o l'insussistenza dei requisiti per l'adozione. L'idoneità riconosciuta non è generica, poiché il decreto deve contenere indicazioni opportune sulle caratteristiche del minore che si reputa adatto alla coppia di coniugi. Il decreto — reclamabile davanti alla corte d'appello — viene trasmesso alla Commissione per le adozioni internazionali.

⁵ Tale dichiarazione non avviene se dalla documentazione trasmessa non risulti lo stato di abbandono del minore e l'impossibilità di adozione o affidamento all'interno del Paese d'origine, ovvero allorché nel Paese straniero l'adozione non determini la cessazione dei rapporti giuridici fra il minore e la famiglia d'origine e di conseguenza l'acquisizione dello stato di figlio legittimo. In questi casi, però, se il tribunale per i minorenni riconosce che l'adozione è conforme alla Convenzione dell'Aja, può convertirla in un'adozione che produca la cessazione dei rapporti giuridici con la famiglia di origine.

⁶ Nel primo caso il Tribunale per i minorenni del luogo di residenza degli adottanti dà luogo al provvedimento di deliberazione e quindi invia gli atti per la trascrizione agli uffici dello stato civile. Nel secondo caso, invece, il Tribunale riconosce il provvedimento dell'autorità straniera come affidamento preadottivo e ne stabilisce la durata, decorsa la quale, pronuncia direttamente l'adozione.

zione può dichiarare efficaci nel nostro Paese tali provvedimenti solo se sia accertato lo stato di abbandono del minore o il consenso dei genitori naturali, gli adottanti abbiano conseguito il decreto di idoneità e nella procedura risultino intervenuti sia un ente autorizzato, sia la CAI. Infine, se l'adozione è pronunciata dalle autorità di un Paese straniero su istanza di cittadini italiani che dimostrino di aver soggiornato continuativamente nello stesso Paese e di avervi la residenza da almeno 2 anni, viene riconosciuta a tutti gli effetti in Italia con provvedimento del tribunale dei minorenni, purché essa risulti conforme ai principi della Convenzione.

Alla pronuncia di adozione segue la trascrizione della stessa, a seguito della quale il minore acquista la cittadinanza italiana ⁷.

Successivamente all'ingresso in Italia e per almeno un anno i servizi socio-assistenziali e gli enti autorizzati controllano sull'andamento dell'inserimento, segnalando le eventuali difficoltà per gli opportuni interventi.

⁷ La trascrizione può avvenire solo se: gli adottanti sono in possesso dei requisiti di legge; sono state rispettate le indicazioni sulle caratteristiche del minore contenute nel decreto di idoneità; vi sono state stata l'intermediazione di un ente autorizzato e il passaggio presso le autorità centrali straniera e italiana; l'inserimento nella famiglia adottiva si è rivelato conforme all'interesse del minore.