

Prima relazione al Parlamento
sullo stato delle adozioni internazionali
e sull'attuazione
della Convenzione de L'Aja
del 29 maggio 1993

Art. 39, comma 4 della Legge 31 dicembre 1998, n. 476

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
COMMISSIONE PER LE ADOZIONI INTERNAZIONALI

PREFAZIONE

Con l'approvazione e l'entrata in vigore nel 1998 della legge di ratifica della Convenzione de l'Aja, il sistema dell'adozione internazionale è stato, nel nostro Paese, completamente ridefinito e profondamente innovato.

Aderendo al principale accordo internazionale concluso in questa materia, l'Italia si è impegnata a garantire che le adozioni si svolgano nell'interesse superiore del minore e nel rispetto dei suoi diritti fondamentali.

Il legislatore, abbandonato il tradizionale sistema del "fai da te" fondato sull'iniziativa personale degli aspiranti genitori adottivi, ha delineato un iter molto articolato non solo perché scandito in fasi ben distinte, ma perché prevede l'intervento e l'interazione di più soggetti altamente specializzati.

Regole certe, controlli e garanzie di trasparenza hanno reso, oggi, l'intera procedura più lineare e più sicura.

Del resto, la buona funzionalità del sistema è ampiamente dimostrata dalle ultime rilevazioni statistiche che registrano un forte aumento del numero delle adozioni.

Possiamo a ragione credere che, grazie alle nuove garanzie offerte dalle istituzioni, gli italiani non temono più di intraprendere questo cammino, sicuri di non incorrere nelle trame di un pericoloso mercanteggiamento di minori.

La relazione che viene presentata al Parlamento, ai sensi dell'art. 39, quarto comma, della legge 4 maggio 1983, n. 184, descrive il bilancio dei primi due anni di operatività del nuovo sistema.

Si tratta di un sistema che garantisce un controllo pubblico sull'intera procedura, dalla fase iniziale della dichiarazione di disponibilità e della verifica sulla idoneità degli istanti, a quella, molto delicata, della ricerca all'estero dei bambini adottabili e dello svolgimento "in loco" delle necessarie pratiche (operazioni prima rimesse alle iniziative individuali), fino allo stadio ultimo dell'ingresso del minore in Italia e della sistemazione in seno alla famiglia dei genitori adottivi.

Una Autorità Centrale, la Commissione per le Adozioni Internazionali -istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri- svolge una delicata funzione di controllo e di garanzia dell'intera procedura, autorizzando l'attività degli enti e vigilando sul loro operato.

Dalla relazione emerge anche l'intenso lavoro di preparazione dei negoziati internazionali svolto dalla Commissione.

Ricordiamo che per un Paese come l'Italia, che ha recepito la Convenzione, sussiste un vero e proprio impegno a stipulare accordi con Paesi non Aja, perché l'accordo diviene lo strumento giuridico nel quale recepire i principi base posti dalla Convenzione ed avvicinare così molti paesi alla ratifica dell'accordo internazionale.

L'attività compiuta dall'Italia in questa direzione è stata finora molto intensa ed è fermo proposito quello di estendere il raggio di azione per la definizione di accordi bilaterali con nuovi paesi.

Per quanto riguarda, invece, la sequenza del procedimento interno, si è intervenuti, nei primi due anni di attività, per rendere più rapida e ancora più sicura la procedura, sollecitando e rafforzando la collaborazione fra tutti i soggetti istituzionali coinvolti e dando anche particolare rilevanza alla formazione di coloro che operano nel settore.

Inoltre, particolare rilevanza è stata data all'attività di informazione e di promozione culturale che si è rivelata un volano di crescita fondamentale.

In questi anni di esperienza sul campo, infatti, ci si è resi conto che le adozioni internazionali costituivano una realtà ancora poco conosciuta, che meritava di essere compresa e interpretata in modo corretto, per fugare i dubbi e le perplessità di quanti desideravano avvicinarsi al percorso delle adozioni ma temevano di intraprenderlo.

Pur riconoscendoci soddisfatti dei risultati raggiunti in questo settore, siamo, però consapevoli che l'adozione internazionale deve rappresentare una soluzione sussidiaria rispetto ad ogni altro strumento di tutela, nel paese d'origine, dei minori in difficoltà familiare e in stato di abbandono.

Per questo motivo sono state promosse numerose iniziative di sussidiarietà nei Paesi di provenienza dei minori, mediante il finanziamento dei progetti realizzati dagli enti autorizzati, in collaborazione con le istituzioni pubbliche e private territoriali italiane e con le associazioni che si occupano della protezione dell'infanzia.

Si è creato e consolidato, insomma, un sistema di garanzie e tutele che riguarda in primo luogo i bambini ma che coinvolge anche le famiglie adottanti in un ambito di regole e trasparenza di procedure e costi nella finalità condivisa di dare un futuro migliore a tanti minori abbandonati ed accogliere la generosa disponibilità all'adozione delle famiglie italiane.

Stefania Prestigiacomo

1. IL SIGNIFICATO DELLA LEGGE 31 DICEMBRE 1998, N. 476

La Legge 31 dicembre 1998, n. 476 di ratifica della Convenzione per la Tutela dei Minori e la Cooperazione in materia di adozione internazionale, firmata a L'Aja il 29 maggio 1993 da 37 Stati, ha segnato per l'Italia la fine di un sistema improntato all'iniziativa personale, comunemente indicato come il "fai da te". Infatti i coniugi dichiarati idonei dall'autorità giudiziaria minorile dovevano, per attuare il progetto adottivo, autonomamente organizzarsi; perciò, dopo aver individuato il Paese in cui adottare, spesso venivano indirizzati a persone interessate più a lucrare sul loro desiderio di avere un figlio che a realizzare l'interesse di un bambino; erano quindi esposte al rischio di cadere nella rete del mercato. Poteva accadere di tutto: che venissero indicati come abbandonati ed adottabili bambini istituzionalizzati per l'estrema povertà dei genitori; che anche più bambini venissero strappati dalle loro case a genitori sprovvisti e poverissimi in cambio di una manciata di dollari, necessari a sfamare altre bocche; che venissero falsificati i documenti anagrafici, elevando l'età del minore, per aggirare il limite di età della coppia, dichiarata idonea per un "bambino grandicello", ma desiderosa di un bambino più piccolo. Unico controllo sugli atti era quello della nostra Rappresentanza Diplomatica all'estero.

Soltanto successivamente, una volta che il bambino era stato introdotto in Italia, il giudice minorile rilevava l'irregolarità della procedura e, spesso, trovava difficoltà a disporre l'affidamento preadottivo; ma i collegamenti con le Autorità del Paese di provenienza del minore erano difficili e le richieste in ordine alla disposta adozione rimanevano quasi sempre inevase.

La richiamata Convenzione de L'Aja è specificatamente diretta alla tutela dei minori trasferiti da un Paese all'altro a scopo di adozione; a tal fine essa impone ai Paesi ratificanti di rispettare principi e regole riconosciuti come fondamentali e irrinunciabili nell'adozione di ogni bambino, quale che sia il Paese di accoglienza e quello di origine. La Convenzione si pone, dunque, come lo strumento di armonizzazione delle legislazioni interne dei diversi e numerosi Stati che entrano in contatto fra loro a motivo dell'istituto dell'adozione; essa ha inteso mettere al bando ogni forma di illegalità emersa nel passato e disegnare un percorso d'incontro tra gli ordinamenti interni, affinché l'istituto dell'adozione possa davvero realizzare l'interesse superiore di ogni bambino adottato.

La Convenzione propone agli Stati ratificanti un'adozione consapevole e responsabile, trasparente e residuale, sostenuta e monitorata; a garanzia di tale percorso prevede un'Autorità Centrale, organo di raccordo tra i Paesi ratificanti, specificatamente ai fini di accordi bi/plurilaterali, oltre che di controllo sulla correttezza e la regolarità delle procedure di adozione.

2. LA COMMISSIONE PER LE ADOZIONI INTERNAZIONALI

La Legge 476/98 ha istituito, quale Autorità Centrale italiana, la Commissione per le Adozioni Internazionali e l'ha collocata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in quanto l'istituto dell'adozione rientra nella competenza di più Ministeri in relazione ai vari step della nuova procedura. La funzione di indirizzo politico in materia è stata delegata al Ministro per le Pari Opportunità.

La Commissione è un organo collegiale costituito allo stato attuale ancora da 10 membri, che rappresentano i Ministeri interessati e la Conferenza Unificata Stato-Regioni-Autonomie Locali, perché gli operatori degli enti locali preparano gli aspiranti genitori adottivi e seguono l'inserimento in famiglia del minore adottato. I componenti esprimono all'interno dell'organo le posizioni politiche e sociali del Ministero e dell'ente di appartenenza, con il quale hanno il collegamento funzionale.

La Commissione è presieduta da un magistrato di Cassazione di comprovata esperienza nel settore dell'adozione o da un dirigente dello Stato con esperienza in campo minorile.

I Ministeri finora rappresentati sono:

- il Ministero della Giustizia, in quanto la procedura per il rilascio del decreto di idoneità è rimasta di competenza dei tribunali per i minorenni, e parimenti il riconoscimento della sentenza straniera e l'ordine di trascrizione della stessa;

- il Ministero degli Affari Esteri, perché permane il visto d'ingresso da parte dell'autorità consolare come ultimo atto della procedura svolta all'estero e, comunque, la competenza generale in materia di negoziato internazionale;

- il Ministero dell'Interno, competente per quanto attiene alla cittadinanza che l'adottato acquisirà successivamente all'ordine di trascrizione disposto dal tribunale per i minorenni e per la collaborazione offerta nell'ambito della attività di vigilanza;

- il Ministero della Salute, interessato alla certificazione sanitaria degli adottanti e agli eventuali interventi immediati a favore del minore che ha fatto ingresso in Italia, ma la cui sentenza di adozione non è stata ancora trascritta;

- il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, perché l'istituto dell'adozione ha un alto valore sociale e tale dicastero concorre nell'attività di promozione della cultura dell'adozione.

La Commissione ha sollecitato la rappresentanza dei seguenti Dicasteri:

- Ministero della Pubblica Istruzione, estremamente interessato perché ogni minore adottato viene o verrà inserito nella struttura scolastica, pubblica o privata, e il positivo inserimento scolastico è elemento che favorisce un corretto processo di integrazione sociale;

- Ministero dell'Economia e delle Finanze, per il necessario raccordo sulle modifiche normative riguardanti le ONLUS ed i relativi controlli.

Il Parlamento ha accolto la richiesta della Commissione, aggiungendo anche "tre rappresentanti designati sulla base di apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da associazioni familiari a carattere nazionale, di cui almeno uno designato dal Forum delle Associazioni" (Legge 16/1/2003 n. 3 art. 2). Si auspica che nella designazione dei rappresentanti delle associazioni sia massimamente rispettato il principio di terzietà, considerato che, da una parte, alcuni degli autorizzati, in quanto ONLUS, potrebbero far parte del Forum delle Associazioni familiari, e che, d'altra parte, la Commissione svolge attività di autorizzazione in riferimento a nuove istanze provenienti da associazioni e di vigilanza sugli enti autorizzati.

La Commissione è un organo autonomo che opera direttamente all'esterno secondo la normativa di settore; essa è supportata da una Segreteria Tecnica costituita da personale che la Presidenza del Consiglio deve mettere a disposizione; tuttavia la sua indipendenza non è quella riconosciuta in generale alle Authorities, le quali, in quanto titolari dell'organo, godono, sotto il profilo sia formale che sostanziale, di piena autonomia. Proprio in ragione di ciò si è preferito denominarla Commissione e non Autorità Centrale. D'altra parte essa non ha le funzioni, tipiche delle autorità indipendenti, di tutela e regolamentazione di interessi collettivi fondamentali, costituzio-

nalmente protetti; tra l'altro, anche rispetto alle competenze dell'Autorità Centrale, così come individuate dalla Convenzione de L'Aja, essa è stata dal legislatore limitata perché, nello svolgimento delle procedure all'estero, può seguire le coppie solo attraverso l'ente autorizzato.

La Commissione si è insediata il 3 maggio 2000 sotto la presidenza del consigliere Luigi Fadiga; il 10 aprile 2001 l'ufficio di presidenza, a seguito delle dimissioni del consigliere Fadiga, è stato assunto dal consigliere Carmela Cavallo.

La Commissione risulta attualmente composta da dieci componenti¹.

3. LA SEGRETERIA TECNICA

In ottemperanza alla Legge 476/98 fu emanato il DPR 1 dicembre 1999, n. 492, nel quale si stabiliscono le procedure in materia di adozione internazionale per una trasparenza ed un controllo approfondito sulla loro regolarità e si istituisce la "Segreteria Tecnica", quale organo tecnico di supporto della Commissione; in particolare, all'art. 6, se ne individuano i compiti e le responsabilità, nonché la sua dotazione organica, costituita da 4 dirigenti e da 19 unità di personale appartenenti ai ruoli della Presidenza del Consiglio dei Ministri e di altre Amministrazioni.

La Segreteria Tecnica, dunque, rappresenta l'Amministrazione, cioè è l'organo che provvede agli adempimenti previsti dalla Legge 476/98 ed a quanto deliberato dalla Commissione. La Presidente vi sovrintende.

La Segreteria Tecnica fu inizialmente organizzata con personale comandato, non appartenente ai ruoli della Presidenza del Consiglio, come pure è previsto dalla norma di riferimento. I motivi sono individuabili nel fatto che i D.L. 300/99 e 303/99 avevano previsto il trasferimento delle competenze del Dipartimento degli Affari Sociali, all'epoca presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con le relative strutture e risorse, al costituendo Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; tale passaggio sarebbe dovuto avvenire a fine anno 2001. Questa previsione aveva creato una vertenza sindacale tra il personale della Presidenza del Consiglio ed il Ministro pro tempore, in quanto il trasferimento avrebbe comportato una penalizzazione sia sotto il profilo di progressione in carriera che economico. Di conseguenza il personale della Presidenza del Consiglio, anche se interessato alla materia delle adozioni, quindi a far parte della Segreteria Tecnica della Commissione, non avendo alcuna garanzia, non ha ritenuto di correre il rischio di perdere lo status di personale della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La Commissione si è avvalsa di professionalità esterne all'Amministrazione, incaricati ed esperti, come previsto dal richiamato art. 6 del regolamento.

A livello organizzativo la Segreteria Tecnica si articola in una segreteria generale, al cui interno è compreso il settore Enti, in un settore Europa, un settore Africa ed Asia ed un settore America; ognuno dei settori si occupa delle procedure di adozione e della collaborazione all'attività internazionale per i Paesi di riferimento.

1. dr. Corrado Burlò e dr.ssa Anna Maria Marchio, rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri; dr. Massimo Bianca, rappresentante del Ministero degli Affari Esteri; dr.ssa Floriana De Sanctis, rappresentante del Ministero dell'Interno; cons. Sergio Fusaro e dr.ssa Caterina Chinnici, rappresentanti del Ministero della Giustizia; dr. Giovanni Daverio, rappresentante del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; dr.ssa Silvia Castorina, rappresentante del Ministero della Salute e 3 rappresentanti della Conferenza unificata Stato-Regioni: per le Regioni la dr.ssa Maria Rosetta Spina, per le Province l'avv. Giovanni Pino, per i Comuni il dott. Giovanni Ferrara.

4. LE COMPETENZE DELLA COMMISSIONE

Molteplici e complesse sono le competenze attribuite alla Commissione che opera nell'ambito dell'indirizzo politico definito dal Ministro per le Pari Opportunità; tali competenze possono essere distinte in internazionali ed interne o nazionali.

Le competenze internazionali

Le competenze internazionali attengono alle relazioni con le Autorità Centrali dei Paesi Aja e con i Ministeri di riferimento dei Paesi non Aja, alla preparazione degli accordi bilaterali e alla loro proposta al Governo, nonché all'attività di cooperazione tesa a realizzare il principio di sussidiarietà, ovvero di residualità dell'adozione.

L'adozione internazionale, infatti, deve rimanere la risposta ultima alle esigenze educative ed affettive di un bambino abbandonato, nella consapevolezza che quel bambino ha diritto ad essere aiutato, prima di tutto, a restare nella propria famiglia e nel proprio Paese e, che solo nell'impossibilità di una risposta in loco, potrà essere affidato a scopo di adozione ad una coppia residente in un Paese straniero.

La cooperazione internazionale realizzata dalla Commissione ha come obiettivo, attraverso congrui investimenti, di ridurre l'area dell'abbandono e del degrado oggi esistente in vasti territori di tutti i continenti; perciò si indirizza, in modo particolare, al fenomeno dei bambini di strada, ai bambini maltrattati e vittime di violenze di ogni genere, ed ai bambini istituzionalizzati da lungo tempo.

Le competenze interne

Le competenze interne sono costituite da compiti di amministrazione attiva e di controllo, i quali si estrinsecano per la maggior parte in:

- provvedimenti autorizzatori, sia relativamente alle richieste di autorizzazione da parte della associazioni o di estensione a nuovi Paesi da parte di enti già autorizzati, sia relativamente all'ingresso dei minori a scopo di adozione;
- provvedimenti di sospensione o di revoca delle concesse autorizzazioni;
- attività di informazione della collettività sull'istituto dell'adozione;
- attività di promozione della cultura dell'adozione;
- attività di formazione, attraverso strutture idonee, diretta ai Servizi territoriali deputati alla preparazione delle coppie aspiranti ad adottare;
- attività di promozione della cooperazione tra soggetti (istituzionali e non) operanti nel campo della protezione dei minori;
- attività di studio e di ricerca;
- gestione dell'archivio per la conservazione degli atti.

Per l'esercizio delle funzioni demandate e lo svolgimento dei compiti ad esse connessi la Commissione ha impegnato tutte le sue risorse organizzandole in modo sistematico.

Tutte le attività sono state sempre finalizzate al raggiungimento degli obiettivi prefissati, ed in questa ottica ne è stato eseguito il monitoraggio. Ovviamente ciò non poteva che essere realizzato sulla base di programmi chiari, definiti e condivisi; nell'All. I vengono riportati i programmi relativi al secondo semestre 2001, all'anno 2002 e all'anno 2003.

Gli obiettivi definiti per il 2001 e il 2002 sono stati quasi tutti sostanzialmente raggiunti.

5. LE ATTIVITÀ INTERNAZIONALI

Le attività internazionali della Commissione si svolgono in tre direzioni: a) gestione dei rapporti con la Conferenza de L'Aja ed il Segretariato Generale per il raccordo con le Autorità Centrali e per agevolare la circolarità delle informazioni fra tutti i Paesi firmatari e ratificanti, e, per talune situazioni, anche tra quelli ancora non aderenti; b) sviluppo delle relazioni internazionali

tra le Autorità di riferimento dei Paesi di origine e di accoglienza, c) attività di negoziato per la definizione di accordi bilaterali tra il Governo italiano ed i Governi dei Paesi d'origine.

a) I rapporti con il Segretariato de L'Aja

La Commissione ha partecipato a L'Aja, dal 28 novembre al 1 dicembre 2000, alla seconda riunione della "Commissione sull'attuazione ed il funzionamento della Convenzione de L'Aja", istituita nel 1996 con delibera ad hoc nel corso della 18a sessione della Conferenza de L'Aja di diritto internazionale privato.

Alla riunione hanno partecipato 58 Stati, dei quali 50 già firmatari della Convenzione e 4 Stati in qualità di osservatori.

Si è discusso dell'applicazione della Convenzione negli Stati contraenti, della sua implementazione e dei problemi di attuazione che ciascuna Autorità Centrale ha dovuto affrontare. In particolare sono state trattate le seguenti tematiche:

- la funzione di coordinamento delle Autorità Centrali;
- il livello di collaborazione tra tribunali ed Autorità Centrali;
- le competenze delle Autorità Centrali e degli enti accreditati;
- i costi delle procedure all'estero;
- i tempi di attesa per la definizione della procedura di adozione.

I Paesi federali sono stati invitati a istituire un coordinamento delle Autorità Centrali dei singoli Stati della Federazione, e a designare un'unica Autorità Centrale di riferimento per le comunicazioni con i Paesi di origine.

A conclusione dei lavori si è convenuto su alcune raccomandazioni tese a migliorare la comunicazione per la applicazione della Convenzione, nonché a monitorare il funzionamento della Convenzione nei vari Paesi.

Il 1° ottobre 2002 la Commissione, in occasione della denuncia di alcune situazioni particolari riguardanti la Romania (in riferimento ad alcune procedure di adozione non concluse nonostante gli avvenuti abbinamenti), l'Etiopia ed il Perù (per il mancato accreditamento di alcuni enti dovuto alla diffusione di informazioni infondate) ha chiesto la collaborazione del Segretariato de L'Aja ricevendone sostegno nell'azione intrapresa nei confronti delle Autorità di riferimento in quei Paesi.

L'Italia ha inoltre presentato la sua candidatura ad ospitare la riunione della Commissione Speciale di attuazione della Convenzione con l'evidente obiettivo di poter svolgere un ruolo più incisivo per la piena attuazione dei principi della Convenzione.

b) Lo sviluppo delle relazioni internazionali

La Commissione nel suo primo anno di vita ha organizzato a Roma il 24 ottobre 2000, presso l'Istituto Diplomatico, un seminario di studio indirizzato al personale delle Rappresentanze Diplomatiche all'estero responsabile in materia di adozione internazionale, al fine di sottolineare le novità introdotte dalla Legge 476/98 e i compiti dell'Ambasciata in relazione al rilascio del visto di ingresso; in particolare si è discusso sulla disciplina del regime transitorio nel passaggio tra la vecchia e la nuova normativa ed il ruolo degli enti autorizzati e dei loro referenti all'estero. In effetti la Legge 476/98 trasferiva i compiti di verifica e controllo sugli atti della procedura di adozione dagli uffici consolari alla Commissione per le Adozioni Internazionali, riducendo il visto d'ingresso ad un mero atto dovuto, una volta emesso il provvedimento di autorizzazione all'ingresso. Questo provvedimento di competenza della Commissione consegue, rispetto al passato, non più solo ad un controllo formale sugli atti, bensì ad una valutazione caso per caso dell'interesse superiore del minore all'adozione in relazione alla specifica situazione sottoposta all'esame.

Sono stati instaurati rapporti con tutte le Autorità Centrali dei Paesi Aja e con i rappresentanti dei Ministeri di riferimento per la materia delle adozioni dei Paesi non Aja dai quali lo Stato italiano riceve bambini.

È stato effettuato un proficuo scambio di documentazione relativamente alle normative di ri-

ferimento dei Paesi di origine dei bambini adottati, e sono state trasmesse tutte le notizie utili per un più fluido ed efficiente scambio di informazioni in tempo reale.

Nel primo semestre di attività della Commissione, sotto la presidenza Fadiga, sono state realizzate tre missioni all'estero ai fini di un negoziato.

Missione in Romania del 21 luglio 2000

Stante il numero elevato di coppie orientate ad adottare in Romania la Commissione decise di svolgere la sua prima missione in questo Paese. È opportuno premettere che già nel 1995 la Romania aveva cercato di migliorare la legislazione in materia di adozione: a) eliminando la possibilità per gli adottanti di muoversi da soli e stabilendo che la domanda di adozione dovesse essere inoltrata attraverso l'istituzione competente del Paese di accoglienza; b) abolendo l'adozione "privata", cioè l'ipotesi di cessione diretta del bambino dal genitore naturale agli aspiranti genitori adottivi, situazione che di per sé rendeva più facile l'insorgere di un vero e proprio mercato intorno al desiderio di un figlio; c) ponendo maggiore attenzione alla dichiarazione dello stato di abbandono.

È bene anche ricordare che il 29 marzo 1995 tra l'Italia e la Romania venne firmata una convenzione in forza della quale i rapporti si sarebbero dovuti svolgere secondo modalità ben precise; ma neppure questa convenzione riuscì a garantire la regolarità delle adozioni in Romania, probabilmente per la mancanza di un'Autorità Centrale di riferimento e per l'intervento delle fondazioni romene. La convenzione del 1995 non venne ratificata dall'Italia. Fu così che nel 1997 il Comitato Romeno fermò le adozioni con il nostro Paese, trovando il pretesto, in alcuni casi, di adozioni irregolari concluse da cittadini italiani a Bucarest.

Per superare questa incresciosa situazione l'Italia predispose un Protocollo addizionale alla convenzione che - dando un'interpretazione corretta a quegli articoli della convenzione stessa rilevati dall'Ufficio del Contenzioso Diplomatico - ne consentiva l'entrata in vigore. Il Protocollo fu paragrafato a Bucarest il 12 dicembre 1997; si riconobbe che l'adozione di un bambino romeno da parte di cittadini italiani poteva essere svolta solo attraverso gli enti autorizzati dal Paese di accoglienza e accreditati nel Paese di origine; si richiedevano altresì le relazioni post-adozione.

La missione del 21 luglio 2000 si è svolta a Bucarest presso il Comitato Romeno per le Adozioni. L'incontro, effettuato prima ancora che gli enti italiani fossero autorizzati, è stato meramente esplorativo, e ha voluto sostanzialmente rappresentare una manifestazione di impegno alla collaborazione tra i due Paesi. Le due delegazioni si sono soffermate sul problema dell'autorizzazione agli enti - per i quali si è auspicato un numero ridotto ai fini di un efficiente controllo - ma soprattutto su quello delle fondazioni romene in relazione ai punteggi loro attribuiti in funzione dei bambini assegnati in adozione nell'anno precedente. È stato anche affrontato il problema dei contributi in denaro che le coppie o l'ente sono tenuti ad elargire alle fondazioni.

A seguito dei numerosi interventi da parte della Comunità Europea, che poi sono stati tradotti, in data 21 giugno 2001, in apposita risoluzione, la Repubblica di Romania ha sospeso le procedure di adozione con tutti gli Stati stranieri con i quali in precedenza aveva intrattenuto rapporti, per fare chiarezza al proprio interno e riorganizzare il settore delle adozioni, sotto il profilo sia legislativo che amministrativo.

Quindi, sin da quando la Commissione è stata operativa, le coppie italiane non hanno potuto indirizzare la loro scelta al bambino romeno; tuttavia, a seguito di continue sollecitazioni della Commissione, sono state definite le procedure di adozione relative a quei bambini già abbinati a coniugi residenti in Italia prima della delibera di sospensione. È stato così possibile a tutto il 2002 autorizzare l'ingresso di 40 bambini dalla Romania, con un incremento nell'ultimo periodo. È questo un segnale molto positivo che fa sperare in una non lontana revoca della disposta sospensione, soprattutto perché il nuovo testo legislativo romeno è ormai pronto anche se, a tutt'oggi, a distanza di 20 mesi, la sospensione permane.

La Commissione, riaperte le frontiere, si attiverà per predisporre un accordo.

Missione in Ucraina del 29 gennaio 2001

Va premesso che già nel febbraio del 1996 il Parlamento ucraino aveva approvato una modifica di legge in materia di diritto di famiglia e che successivamente il Governo aveva deliberato un Regolamento in tema di adozione nazionale ed internazionale, in base al quale era previsto il contatto diretto dell'istituzione competente con la coppia aspirante all'adozione. Da ciò non potevano non derivare inconvenienti e problemi di varia natura; i casi di corruzione non erano infrequenti, le prese di posizione contro la nostra normativa che, all'epoca, prevedeva il periodo dell'affidamento preadottivo, erano all'ordine del giorno. Si erano, tra l'altro, nel corso delle procedure di adozione verificate sospensioni, disposte con provvedimento del giudice, motivate con la mancanza di sufficienti garanzie per la trascrizione della sentenza di adozione in Italia. La situazione si era resa negli anni sempre meno facile di fronte ad una sempre maggiore dichiarata disponibilità dei nostri concittadini all'adozione di bambini provenienti dall'Ucraina. La Commissione, una volta insediata, ritenne perciò suo precipuo compito instaurare un dialogo costruttivo con questo Paese.

La missione si è svolta a Kiev presso il Ministero degli Affari Esteri; essa era finalizzata alla stesura di una bozza di accordo e si è articolata in più incontri tra la delegazione italiana e le diverse Autorità ucraine interessate. Sono stati precisati punti essenziali, quali:

- il mancato riconoscimento dell'intermediazione dell'ente;
- la scelta diretta del bambino da parte della coppia;
- la conservazione della cittadinanza per il minore ucraino adottato in Italia;
- la necessità di registrare il minore adottato presso il consolato ucraino in Italia;
- l'impegno da parte italiana a far pervenire al Centro Adozioni di Kiev, a scadenze prefissate

da concordare, le relazioni post-adozione.

Molto approfondita si rivelò la discussione sulla facoltà, riconosciuta dalla Autorità straniera alla coppia, di scegliere il bambino da adottare, facoltà non condivisa da parte italiana; comunque la delegazione italiana, in considerazione del fatto che l'Ucraina si dichiarò disposta e prossima a sottoscrivere la Convenzione de L'Aja e disponibile a siglare un accordo con l'Italia, rinviò il superamento del contrasto in sede di negoziato.

Nei mesi immediatamente successivi si è lavorato da entrambe le parti ad una bozza di accordo: il nodo da sciogliere consisteva nel mancato riconoscimento da parte dell'Ucraina dell'ente autorizzato. Tale circostanza ostacolava l'attività di affiancamento alla coppia svolta dall'ente, nonostante la nostra normativa la prevedesse come obbligatoria.

Questa mancata previsione dell'assistenza dell'ente ha causato sempre maggiori disagi alle coppie che, da sole, dovevano affrontare l'incontro con le Autorità del Centro Adozioni di Kiev, dove venivano costretti a scegliere il figlio da un catalogo -attraverso foto sfocate e risalenti nel tempo- senza nessuna notizia certa sul suo stato di salute e spesso, alla fine, neanche presente nell'istituto al quale venivano indirizzati. La Commissione raccoglieva le loro ansie, le loro angosce, le loro proteste e dopo approfondito esame della situazione -attraverso l'audizione- di un rilevante campione di coppie e di tutti gli enti autorizzati per l'Ucraina, il 26 giugno 2002, decise la sospensione delle procedure di adozione con l'Ucraina fino alla conclusione del negoziato, salvando naturalmente tutte le coppie che già avevano ultimato la documentazione necessaria ed erano in grado di inviarla al Centro Adozioni di Kiev entro il 31 luglio 2002. Ed infatti nel secondo semestre 2002, in corso di sospensione, sono stati comunque adottati ben 378 bambini ucraini, come anche continuano regolarmente il loro percorso le coppie che adottano bambini già accolti nell'ambito dei programmi di risanamento; pertanto, nei fatti, il flusso dei bambini dall'Ucraina è continuato con la stessa frequenza di sempre.

Intanto il negoziato è stato portato avanti e nell'ottobre 2002, si è pervenuti ad una bozza di accordo condiviso, in cui l'Italia ha ottenuto il pieno riconoscimento degli enti da Parte ucraina.

Sembra, comunque, che il Paese abbia iniziato le procedure per la ratifica della Convenzione Aja e, d'altra parte, ne sono segnali chiari il cambiamento di tutti i funzionari del Centro Adozioni di Kiev e le modifiche apportate al suo interno a livello organizzativo, per cui la Commissione sta valutando, alla luce di questi segnali positivi, l'opportunità di revocare la sospensione.

Missione nella Federazione Russa del 3 febbraio 2001

L'Italia avvertiva la necessità di un accordo bilaterale con la Russia, già da quando, agli inizi degli anni '90, le coppie cominciavano ad indirizzare sempre più verso questo Paese le loro richieste di adozione: ci si rese però conto che la normativa di settore, a livello nazionale, era inesistente e le prassi variavano da Stato a Stato della Federazione. Le coppie erano perciò disorientate e restavano abbandonate a loro stesse, facili preda di squallidi personaggi senza scrupolo; ma intanto a centinaia entravano in Italia i bambini, anche piccolissimi, perché l'adozione "facile e veloce" richiamava in Russia sempre più famiglie, non solo dall'Italia, ma anche da altri Paesi.

Il 2000 è stato l'anno in cui la Federazione Russa ha guardato con attenzione alla materia e ha iniziato a porre regole e paletti.

Ecco perché la Commissione non appena deliberato l'Albo degli enti autorizzati ha ritenuto opportuno organizzare una missione in Russia; essa si è svolta a Mosca presso il Ministero dell'Educazione ed ha soprattutto riguardato:

- la verifica della compatibilità della normativa fra i due Paesi;
- le maggiori garanzie richieste da parte russa, quali una "lettera di garanzia" (preliminare all'autorizzazione all'ingresso) che assicurasse il riconoscimento nel nostro Paese dell'adozione pronunciata dal tribunale russo. La lettera di garanzia, inizialmente rilasciata dall'Ambasciata, è stata poi sostituita da una attestazione rilasciata dalla Commissione.
- la formalizzazione delle procedure di accreditamento in Russia degli enti autorizzati dalla Commissione;
- la indispensabilità delle relazioni post-adottive;
- la necessità di precisazioni sulla situazione di abbandono di ogni singolo minore in relazione alla sua iscrizione in banca dati.

La Federazione Russa, di fatto ha "rallentato" le adozioni con l'Italia per l'intero anno 2001 per i necessari chiarimenti in ordine ad una spiacevole vicenda giudiziaria occorsa in loco alla referente di un'associazione italiana (in epoca pregressa all'insediamento della Commissione), poi superata positivamente con l'assoluzione della stessa, ed anche per una difficoltà di tipo amministrativo, costituita dalle lunghe e gravose procedure di accreditamento degli enti, e ciò perché il decreto Putin (approvato dopo la pubblicazione del primo Albo degli enti autorizzati) esige, per l'accREDITAMENTO degli enti, oltre al possesso del requisito di almeno 5 anni di esperienza operativa nel campo delle adozioni in Russia, anche una nutrita documentazione da rinnovare a scadenza ravvicinata.

Soltanto nell'anno 2002 si sono potuti avere, pertanto, i primi accreditamenti; nel secondo albo degli enti risultano accreditati 8 enti, a fronte dei 19 enti autorizzati dalla Commissione.

Nel 2002 sono stati autorizzati ad entrare in Italia dalla Federazione Russa a scopo di adozione 112 bambini.

Nel 2003, secondo il programma approvato, la Commissione riprenderà il negoziato con la Federazione Russa per definire un accordo teso a semplificare le procedure.

* * *

Nel secondo anno di vita della Commissione i rapporti internazionali si sono intensificati; la Commissione inoltre è stata attivamente presente in molti convegni internazionali, organizzati per discutere tra esperti di chiara fama nodi problematici dell'adozione del bambino straniero; la presidente ha svolto in alcuni di essi una relazione.

La presidente della Commissione e la coordinatrice della Segreteria Tecnica hanno partecipato a due incontri organizzati dall'associazione Euradopt, la quale raccoglie, per un confronto di crescita culturale, gli enti storici che da anni operano in Europa nel campo dell'adozione internazionale. Il primo incontro si è svolto ad Aarhus il 5 aprile 2002, il secondo a Copenaghen il 16 ottobre 2002; in entrambi si è potuto attuare un confronto sulle tematiche interne dei Paesi partecipanti.

Nell'incontro di Aarhus sul tema "Programmi delle madri biologiche e promozione delle ado-