zioni nazionali nei Paesi di origine" sono stati posti e discussi molti temi interessanti: alcuni Paesi di accoglienza hanno protestato per la difficoltà di pervenire ad accordi bilaterali con i Paesi di origine; estremo interesse ha suscitato, inoltre, un filmato girato in India che ha proposto ai partecipanti il tema della positività o meno dell'incontro tra la madre che abbandona il figlio neonato nella struttura ove è stata accolta e la coppia straniera che adotterà quel bambino. Un incontro preparato e pilotato che può essere rassicurante e terapeutico per la madre e nello stesso tempo fugare fantasmi e ansie della coppia. Si è sottolineato quanto, in effetti, nei Paesi di origine fatica ad affermarsi la cultura dell'adozione nazionale e ciò perchè le famiglie hanno forti condizionamenti nei confronti di bambini che temono essere stati generati da donne dedite alla prostituzione, all'alcol, alla droga o affette da disturbi mentali.

Nell'incontro di Copenaghen tra le Autorità Centrali europee si è discusso di problematiche più specifiche, soprattutto dello stato di attuazione della Convenzione nei Paesi intervenuti. I Paesi del Nord Europa, in particolare la Danimarca, hanno sollevato il problema degli omosessuali che vogliono adottare anche all'estero e che non sempre trovano nella risposta parità con le altre coppie, ed attaccano perciò la disparità di trattamento. L'Italia ha posto il problema delle coppie binazionali, ormai in costante aumento, per la facilitazione del cui percorso adozionale ha proposto di prevedere che esse possano adottare sia in via nazionale che internazionale in entrambi i Paesi di cui sono cittadini, in questo caso rivivrebbe il criterio della cittadinanza rispetto a quello della residenza per garantire alle coppie un procedimento adottivo più rispondente alla loro progettualità.

Il 12 maggio 2002, in occasione di un seminario di studio organizzato a Bankja dall'ente autorizzato ANPAS, si è svolto un incontro informale tra la presidente della Commissione e le Autorità di riferimento per le procedure di adozione della Repubblica di Bulgaria, nel corso del quale è emersa la volontà di entrambe le parti di siglare un accordo, che però potrà essere fatto soltanto dopo che la Bulgaria avrà ultimato le modifiche legislative in corso nella materia dell'adozione dal momento che ha ratificato la Convenzione de L'Aja nello scorso settembre. Il negoziato potrebbe avviarsi perciò nel primo semestre del 2003.

Il 5 Luglio 2002 la presidente ha partecipato a un convegno internazionale che si è svolto presso il Tavistock Marital Studies Institute di Londra sul tema "Attachment patterns in the couple and their implications for parenting", con una sezione specificamente rivolta alle problematiche dell'adozione.

È stata sottolineata l'importanza di analizzare nella fase dell'indagine psico-sociale lo stile di attaccamento, sia individuale che di coppia, dei coniugi disponibili all'adozione, nella consapevolezza che le capacità genitoriali dipendono anche dall'elaborazione delle precoci esperienze di accudimento vissute con i propri genitori, nonché dalla particolare relazione di fiducia, intimità e capacità di sostegno reciproco che i due partner hanno saputo instaurare tra loro. In particolare emerge come importante per il buon andamento del processo adottivo la capacità degli adulti di fornire al bambino una "base sicura", necessaria per permettergli un sano sviluppo come individuo e favorirgli una adeguata socializzazione.

Il modello dell'attaccamento diventa perciò utile per comprendere quei casi di bambini "con particolari bisogni" che presentano una storia precedente l'adozione caratterizzata da precoci deprivazioni ed abusi. Va rilevato che emerge sempre più per queste situazioni la richiesta di sostegno da parte dei Servizi, così come si sottolinea il potere efficacemente "riparativo" che una sana relazione genitoriale può avere rispetto a questi minori; ne discende la possibilità di trasformare un attaccamento "insicuro" versus "sicuro" qualora questi bambini trovino un ambiente adeguatamente accogliente e in grado di infondere fiducia. In questo risiede il valore di una adozione "sufficientemente buona", preziosa esperienza ed efficace risorsa per la collettività.

Il 19 ottobre 2002, la presidente ha partecipato al convegno svoltosi a Toledo sul tema "Ethique de l'adoption", con una relazione sui principi etici della Convenzione de L'Aja dal titolo "L'adoption entre la séparation définitive et l'accueil". Il convegno ha visto impegnati molti operato-

ri di elevata professionalità e alcuni componenti delle Autorità Centrali europee; è emerso l'impegno delle associazioni operanti in Europa per un'etica dell'adozione e dell'affidamento; sono stati illustrati i principi inderogabili di ogni buona adozione dovunque sia il bambino da adottare e dovunque siano gli aspiranti genitori adottivi: quei principi cioè che garantiscono effettivamente l'interesse superiore del bambino ed il suo positivo inserimento familiare e sociale.

La presidente ha portato a conoscenza delle autorità straniere presenti la coraggiosa sospensione delle procedure in Ucraina proprio come condotta coerente della Commissione per le Adozioni Internazionali con i principi etici recepiti con la ratifica della Convenzione.

La partecipazione della Francia, della Spagna e della Svizzera hanno permesso un confronto ricco tra le esperienze vissute dai Paesi a noi vicini geograficamente e culturalmente.

Successivamente la presidente ha partecipato al Convegno "Indian Council for Child Welfare" organizzato a New Delhi dal 21 al 23 ottobre 2002. In particolare, nel corso della Tavola Rotonda a cui hanno partecipato tutte le Autorità Centrali presenti, ha presentato la Commissione per le Adozioni Internazionali e le sue molteplici competenze; molto interesse ha destato il fatto che la Commissione ha finanziato progetti di sussidiarietà finalizzati a ridurre l'area dell'abbandono nei Paesi di origine dei minori accolti in adozione.

In generale, il convegno ha messo a nudo la realtà dell'infanzia abbandonata negli istituti indiani e quel mal interpretato "senso di orgoglio" che comporta, sotto il profilo culturale, una chiusura all'adozione internazionale, alla quale ormai vengono destinati soltanto i bambini "special needs", quelli cioè con particolari problemi di salute fisica e psichica, continuando però gli istituti a permanere sovraffollati di bambini abbandonati ai quali non resta futuro. Esistono in India movimenti oltranzisti che impediscono addirittura la definizione dell'adozione di bambini già abbinati per l'adozione a coppie straniere tra le quali anche alcune italiane.

Il 28 e 29 ottobre 2002 presso il Ministero degli Affari Esteri, si è tenuto a Parigi la Conferenza Internazionale, organizzata dalla "Fondation pour l'Enfance" su "Les énlèvements parentaux transfrontières", tema particolarmente attuale in un momento storico in cui le coppie miste sono sempre più numerose. Vi hanno partecipato un componente della Commissione e una componente della Segreteria Tecnica.

L'obiettivo primario della Conferenza è il superamento degli ostacoli posti da culture, religioni e costumi diversi per realizzare l'interesse primario del bambino, figlio di una coppia mista. Nonostante qualche divergenza nelle possibili soluzioni, le conclusioni della Conferenza sono state condivise e chiare e cioè:

- difesa ad oltranza dell'interesse primario del minore;
- coesistenza di entrambe le culture parentali nella formazione del bambino;
- rispetto del diritto di visita di entrambi i genitori;
- formazione di magistrati capaci di garantire la doppia appartenenza culturale del bambino;
- cultura e ruolo della mediazione internazionale;
- rispetto e applicazione delle Convenzioni internazionali;
- necessità di un confronto ripetuto sulle modalità di applicazione delle Convenzioni.

Il 29 novembre 2002 la presidente ha partecipato alla chiusura del corso di formazione degli operatori socio-assistenziali finanziato dalla Commissione a favore dell'Albania e curato dal Servizio Sociale Internazionale. L'Autorità Centrale albanese era presente con tutti i suoi operatori, ed ha rappresentato la soddisfazione per l'operato del S.S.I. e per la ricaduta positiva dei corsi. I corsi proseguiranno secondo le esigenze segnalate dagli operatori di settore e dell'Autorità Centrale albanese, con particolare riguardo alle strategie di sostegno al minore ed alla famiglie, in alternativa all'istituzionalizzazione.

Sono stati dibattuti anche dei casi particolari di adozione che hanno interessato questo Paese e creato dei problemi. È stata concordata la necessità di un'ulteriore approfondita riflessione sugli argomenti.

La Commissione ha ricevuto in Italia -in numerose occasioni- le Autorità Centrali e le Autorità politiche e diplomatiche dei Paesi stranieri; in particolare quelle dell'Albania, della Bolivia, della Bulgaria, del Burkina Faso, del Canada, della Cina, della Colombia, della Federazione Russa, della Lituania, del Marocco, del Monzambico, della Polonia, del Perù e dell'Ucraina.

I colloqui, improntati alla massima collaborazione e cordialità, hanno rappresentato e rappresentano la premessa per un dialogo fecondo di risultati.

c) Gli accordi bilaterali

La Commissione ritiene che il suo contributo, sotto il profilo tecnico, nella predisposizione degli accordi internazionali sia la più significativa tra le competenze ad essa attribuite dal legislatore. I Paesi di origine, infatti, preferiscono collaborare con i Paesi con i quali è stato stipulato un accordo perché si sentono più garantiti; l'accordo, inoltre, sta spesso a significare anche il riconoscimento di impegni di cooperazione ed allarga il raggio di interesse dei Paesi di origine. Va sottolineato, tra l'altro, che per un Paese come l'Italia che ha sottoscritto la Convenzione de L'Aja sussiste un vero e proprio impegno a stipulare accordi, in particolare con i Paesi non Aja, perché l'accordo diviene lo strumento giuridico attraverso il quale far transitare i principi base della Convenzione ed avvicinare così quel Paese alla possibilità di adesione alla ratifica della medesima.

D'altra parte, per molte coppie, pur in possesso del decreto di idoneità, non sarà possibile realizzare il progetto adottivo se non ci saranno buoni rapporti e, soprattutto, accordi bilaterali con i Paesi di origine. Accordi necessari anche per non vanificare l'impegno profuso dalla Commissione nella formazione specialistica degli operatori, che a loro volta lavorano per preparare gli aspiranti genitori adottivi. È questa una preparazione che, comunque, contribuisce a formare e rafforzare la genitorialità sociale. È d'altra parte innegabile che anche l'obiettivo finale non è raggiunto fin quando continuano a sopravvivere dall'altra parte del mondo milioni di bambini abbandonati tra istituto e strada senza riferimenti educativi ed affettivi: non avremo cioè realizzato l'interesse superiore di quei bambini che, al di là degli Urali o al di là dell'oceano, languono e soffrono in attesa di una famiglia che li accolga e garantisca loro le cure necessarie a diventare adulti compiuti.

I rapporti con la Repubblica di Bielorussia sono stati caratterizzati soprattutto dal fatto che le adozioni realizzate dai nostri cittadini in questo Paese erano e sono tuttora soprattutto mirate a bambini già accolti nell'ambito dei programmi cosiddetti di risanamento, quindi minori già ben noti in quanto ripetutamente ospitati in due periodi dell'anno (due mesi nel periodo estivo e due in quello invernale). Le coppie hanno sempre inoltrato direttamente la loro domanda di adozione alle Autorità bielorusse e sono riuscite a realizzare l'adozione dopo lunghe attese nel corso delle quali venivano loro, mano mano richiesti i documenti necessari. Questo Paese ha sempre preteso per i primi tre anni successivi all'adozione le relazioni post-adozione per verificare l'inserimento in famiglia del bambino bielorusso adottato.

L'impegno all'invio delle relazioni era assunto dalle coppie e, non essendo stato mantenuto, la Commissione, all'atto della sua istituzione, si è trovata di fronte alla chiusura delle frontiere.

Si rese necessaria, quindi, una missione che si svolse l'8 novembre 2001 ed ottenne come risultato l'impegno del Centro Adozioni di Minsk alla ripresa dei rapporti, a condizione che la Commissione si fosse impegnata ad inviare direttamente, entro la fine dell'anno 2001, tutte le relazioni dovute e non trasmesse. Un processo verbale fu sottoscritto dalla presidente della Commissione e dalla direttrice del Centro di Minsk; con esso la Commissione accettava tale gravoso impegno, che tuttavia è riuscita a mantenere, avendo cura di trasmettere tutte le relazioni richieste in parte acquisendole dai Servizi, previa sollecitazione ad hoc presso gli organi competenti, in parte curandole direttamente per assoluta impossibilità di ottenerle dai Servizi di territorio. Sono state trasmesse ben 115 relazioni debitamente tradotte e corredate da foto dei bambini in oggetto. È stato così possibile, all'inizio dell'anno 2002, riaprire agli aspiranti genitori adottivi italiani le frontiere della Bielorussa.

Un successivo incontro a Minsk in data 9 settembre 2002 tra la presidente della Commissione, la coordinatrice della Segreteria Tecnica e la direttrice del Centro Adozioni di Minsk è stato necessario per ottenere l'accreditamento di alcuni degli enti autorizzati dalla Commissione; l'accre-

ditamento è stato ottenuto solo da 7 degli 11 enti autorizzati dalla Commissione. La Bielorussia infatti, come del resto altri Paesi, ritiene che il numero degli enti accreditati debba essere in un certo senso commisurato al numero dei bambini presumibilmente destinati all'adozione internazionale in quel Paese. La Bielorussia definisce una "quota bambini" annualmente destinata ad ogni Paese di accoglienza con il quale mantiene rapporti, per cui accreditare più enti non comporta l'assegnazione di un maggior numero di bambini, ma soltanto una redistribuzione della stessa "quota" bambini tra più enti.

Va anche precisato che praticamente tutte le adozioni realizzate in Bielorussia riguardano bambini grandicelli, dagli 8 anni in su, provenienti soprattutto dalla zona di Chernobyl, inquinata dalla nube tossica, entrati in Italia per essere inseriti in famiglie disponibili all'accoglienza temporanea attraverso i cosiddetti "percorsi di risanamento". La "quota bambini" riservata all'Italia è di fatto fin ora assorbita da questi bambini.

Il 12 settembre 2002 si è svolto a Minsk un terzo incontro tra la presidente della Commissione e la direttrice del Centro Adozioni di Minsk. Questo incontro si è concluso, con la sottoscrizione di un nuovo processo verbale in sostituzione del precedente. I punti qualificanti di tale processo verbale sono:

- le coppie italiane adotteranno anche bambini non accolti nell'ambito dei percorsi di risanamento;
- la coppia che dà la sua disponibilità all'accoglienza di un bambino bielorusso nell'ambito dei percorsi di risanamento dovrà dichiarare che non ha in corso una procedura di adozione.

Quest'ultima previsione limita drasticamente la possibilità di utilizzare l'accoglienza del bambino bielorusso come strategia di aggiramento delle procedure di adozione. Si è potuto infatti in questi anni verificare come tale accoglienza abbia significato talvolta l'opportunità di sperimentare l'inserimento del bambino nel proprio nucleo familiare; in tal modo il decreto di idoneità veniva richiesto successivamente e mirato ad un bambino già individuato, abbandonato ed adottabile, con una relazione già strutturata e definita positiva con i componenti del nucleo; per cui l'emanazione del decreto veniva ritenuta quasi come scontata, creando così non poche difficoltà anche al giudice minorile di quel Paese.

I rapporti con la Bielorussia sono, dunque, allo stato decisamente buoni.

Per quanto attiene ai rapporti con la Repubblica di Lituania, il 14 settembre 2002 è stato sottoscritto un processo verbale a Vilnius tra la presidente della Commissione e la dirigente del Centro Adozioni di Vilnius, con l'obiettivo di semplificare il percorso procedurale dell'adozione a favore delle coppie residenti in Italia, chiarendo i tempi, i riferimenti istituzionali e le modalità di deposito della documentazione.

Dei 4 enti autorizzati dalla Commissione solo 2 sono stati accreditati in Lituania.

La dirigente del Centro ha espresso il suo compiacimento per lo stile degli enti italiani che operano nel Paese e per le famiglie italiane aperte, solidali e consapevoli.

Anche la Lituania, come l'Albania, ha chiesto di essere sostenuta nella formazione degli operatori.

Da sottolineare che con la Bielorussia e la Lituania (All. VI) si è preferito redigere e sottoscrivere un processo verbale per formalizzare l'impegno reciproco finalizzato ad ottimizzare, nel rispetto delle normative interne di entrambi i Paesi, il procedimento di adozione sia in relazione ai tempi che agli adempimenti richiesti dall'autorità straniera prima e dopo l'adozione. Altri Paesi invece richiedono un accordo a livello di Governi, più formale e più garantito, in quanto se non rispettato scattano norme a garanzia dell'accordo medesimo. Il processo verbale invece, sottoscritto dai responsabili delle Autorità Centrali, resta in vigore fino a quando nei fatti rispettato, perché legato all'impegno assunto dai sottoscrittori.

La Repubblica di Bolivia e la Repubblica Socialista del Vietnam hanno preferito un accordo fra Governi; il primo è stato firmato a Roma il 15 febbraio 2002 (All. VI), il secondo sarà firmato ad Hanoi, presumibilmente nel 2003, dall'Ambasciatore italiano, al quale sono stati conferiti i pieni poteri.

Per quanto riguarda la Repubblica di Bolivia, la delegazione italiana -la presidente e un componente della segreteria tecnica- ha concordato il testo dell'accordo a La Paz il 15 dicembre 2001 dopo alcuni giorni di intenso lavoro ed ha ottenuto la definizione di un iter procedurale sufficientemente snello, con la riduzione del tempo di permanenza degli aspiranti genitori adottivi all'estero, la contrazione dei costi relativi alla tassa sul passaporto, nonché l'impegno ad accreditare gli enti autorizzati nel più breve tempo possibile, disegnando un percorso per il deposito della documentazione abbastanza semplificato.

La Bolivia non ha posto per ora limiti all'accreditamento degli enti; pertanto tutti quelli autorizzati, col tempo saranno accreditati. Al 31 dicembre 2002 risultano accreditati 5 enti, e in corso di accredito altri 5.

Tramite gli enti già accreditati sono entrati in Italia, al 31 dicembre 2002, 26 bambini boliviani.

Per quanto attiene all'accordo tra l'Italia e la Repubblica del Vietnam (All. VI), va precisato che si è riusciti ad eliminare l'obbligo di trasmettere le relazioni post-adottive, lasciandolo solo per le adozioni che si presentano sin dall'inizio più difficili e comunque su richiesta del Paese di origine. Inoltre è stato eliminato il costo delle legalizzazioni ed è stato definito un percorso procedimentale semplificato.

Il negoziato con il Vietnam era iniziato già nel luglio 2001 con una missione ad Hanoi della delegazione italiana -costituita dalla presidente e da un commissario- nel corso della quale era stato raggiunto un accordo; tuttavia, essendo intervenuta nella legislazione vietnamita una modifica sostanziale, oltre che procedurale, relativamente all'istituto dell'adozione, l'autorità di riferimento - il Ministero della Giustizia- ha chiesto una nuova tornata negoziale in Vietnam. Poiché la nuova legge vietnamita consente di fare adozioni solo con Paesi con i quali esiste un accordo, la Commissione ha cercato di chiudere l'accordo sostanzialmente definito nel luglio 2001 nel più breve tempo possibile, per evitare l'interruzione delle relazioni a scopo di adozione. Così la conclusiva tornata negoziale si è svolta ad Hanoi il 16-17 dicembre 2002 tra la presidente della Commissione e i referenti vietnamiti, tra i quali molti futuri componenti dell'Autorità Centrale.

Il problema che ha sempre impedito ai cittadini italiani di adottare nella Repubblica Popolare Cinese è stato la previsione, nel nostro sistema legislativo, fino alla legge di ratifica della Convenzione, del periodo di affidamento preadottivo anche per le adozioni di minori stranieri; norma questa non accettata dalle Autorità cinesi che pretendevano per i loro bambini adottati all'estero massime ed immediate garanzie fin dal momento dell'ingresso nel Paese straniero. La Cina chiedeva l'acquisto immediato della cittadinanza italiana per il minore cinese entrato in Italia a scopo di adozione.

L'inizio del negoziato è stato perciò possibile solo a seguito dell'entrata in vigore della Legge 476/98 che ha eliminato il periodo di affidamento preadottivo per i minori adottati in un Paese straniero, ove il Paese conosca l'adozione piena e legittimante.

L'accordo con la Repubblica Popolare Cinese è sostanzialmente definito nei contenuti: la prima tornata negoziale si è svolta a Pechino nel luglio 2001; la delegazione italiana era costituita dalla presidente e da un commissario. Successivamente, in un incontro a Roma, presso il Ministero degli Affari Esteri, sono stati ribaditi gli elementi irrinunciabili da parte italiana.

La Cina intende pervenire ad un accordo semplificato riguardante le procedure. Si prevede che ciò sarà possibile nel primo semestre 2003.

Anche con il Regno del Marocco si è iniziato un scambio informativo ai fini di un negoziato; tuttavia le relazioni finora intrattenute sono esclusivamente a livello dei rappresentanti diplomatici e non appare facile la definizione di un testo giuridicamente compatibile con l'ordinamento interno di quel Paese. In effetti i Paesi musulmani non conoscono l'adozione legittimante, ma solo un affidamento a lungo termine denominato *kafala*; il testo elaborato dalla Commissione propone un criterio di armonizzazione tra i due istituti ed è stato trasmesso al Ministero degli Esteri già nel luglio 2001, ma è tuttora ancora sottoposto all'esame della competente autorità marocchina. Senza dubbio ci sarà bisogno di una modifica legislativa se ci si vorrà aprire ai Paesi di religione musulmana.

Tra i Paesi con i quali nell'anno 2003 si potrà probabilmente firmare un accordo, in quanto con le Autorità di riferimento sono state instaurate e consolidate buone relazioni, si possono indicare: la Federazione Russa, la Bulgaria, la Slovacchia, il Perù, il Brasile e l'Etiopia; non si escludono tuttavia altri Paesi, come la Cambogia, il Nepal ed il Monzambico e ciò perché con tutti i predetti Paesi sono in corso buone relazioni che lasciano prevedere un positivo sbocco negoziale.

6. L'ATTIVITÀ AUTORIZZATORIA

a) In relazione alle richieste delle associazioni

Nei primi cinque mesi dalla sua istituzione la Commissione è stata quasi esclusivamente impegnata ad istruire e valutare la documentazione presentata dalle varie associazioni ai fini del rilascio della prevista autorizzazione: la pubblicazione dell'Albo degli enti autorizzati era infatti condizione necessaria perché la nuova legge fosse pienamente operativa. Nello stesso tempo la Commissione prese in carico tutta la materia dell'adozione internazionale, ivi compresi centinaia di procedimenti in trattazione, previo trasferimento dei fascicoli dall'Ufficio Centrale per la Giustizia Minorile, fino ad allora competente in materia.

La Commissione esaminò 84 domande, delle quali 30 avanzate da associazioni che già avevano operato a seguito di autorizzazione del Ministero della Giustizia e 54 da associazioni nuove o che di fatto operavano nel campo, non essendo, precedentemente, obbligatorio un riconoscimento formale.

Dei 30 enti precedentemente autorizzati dal Ministero della Giustizia solo 27 ottennero l'autorizzazione della Commissione; tra questi, solo 3 per l'intero territorio nazionale, mentre gli altri 24 ottennero l'autorizzazione limitata ad una o più regioni. Delle 54 associazioni prive di una precedente autorizzazione formale, solo 18 furono autorizzate ed esclusivamente su base regionale.

Il 31 ottobre 2000 venne pubblicato in Gazzetta Ufficiale il primo Albo degli enti autorizzati, costituito da 45 enti, autorizzati per 32 Paesi, dei quali 9 in Europa, 11 in Sud America, 9 in Asia e 3 in Africa; di essi solo 4 risultavano operativi su tutto il territorio nazionale, perché sin dagli anni '80 già operanti in tutto il Paese e stabile riferimento per le coppie che avevano intrapreso il percorso adottivo.

La scelta di legare l'autorizzazione al territorio (la cosiddetta "regionalizzazione") nacque dall'interpretazione restrittiva data al combinato disposto dell'art. 29 bis comma 4 lett. b) della Legge 476/98 e dell'art. 9, comma 2, lett. b) del D.P.R. 492/99, che prevede nella preparazione delle coppie la collaborazione degli enti autorizzati con i Servizi territoriali: sembrò derivarne la necessità di una presenza dell'ente, con una propria sede organizzata ed operativa, nella regione dove intendeva operare.

Nel corso del secondo anno di vita la Commissione si è resa conto che la regionalizzazione finiva col provocare un notevole aumento dei costi, perché, da una parte, obbligava l'ente che intendeva operare in altre regioni ad aprire nuove sedi e ad affrontare ulteriori costi che non potevano che ricadere sulle coppie; e d'altra parte costringeva le coppie a richiedere alla Commissione l'autorizzazione a rivolgersi ad un ente fuori regione quando intendevano indirizzare la loro scelta ad un Paese per il quale nessuno degli enti operativi nella propria regione era stato autorizzato. Sia le coppie, quindi, sia gli enti si sentivano limitati nella realizzazione dei loro obiettivi.

La Commissione perciò, con delibera 16 luglio 2002, ha eliminato il criterio della regionalizzazione, stabilendo che per essere operativi sull'intero territorio nazionale è sufficiente per l'ente avere due sedi adeguatamente strutturate in due macroaree geografiche, intendendo per macroarea il Nord, il Centro e il Sud d'Italia.

Sin dal suo primo anno di vita la Commissione ha seguito con attenzione l'attività degli enti, incontrandoli più volte per ascoltarne le difficoltà e le aspettative; ne ha registrato le richieste e le osservazioni in ordine ai problemi emersi nello svolgimento delle procedure all'estero, nei vari Paesi in cui operano; ne ha sostenuto l'accreditamento nei Paesi stranieri; ne ha verificato l'attività e le metodologie. Grazie a questa attività di ascolto e di esame critico dei comportamenti e dei

problemi è stato possibile, nel secondo anno, definire un insieme di criteri a carattere generale, che sono stati formalizzati in un documento d'indirizzo, denominato "Linee Guida", deliberato dalla Commissione e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 16 gennaio 2002. Esso non solo segna agli enti una sorta di binario per i molteplici compiti da svolgere, ma rappresenta anche un impegno per la Commissione: prelude all'abbattimento del criterio della regionalizzazione, elabora una scheda costi, richiama l'ente al rispetto dei contenuti del decreto di idoneità, auspica la fusione tra enti di ridotte dimensioni per una maggiore efficienza.

La sollecitazione agli enti a consorziarsi è inoltre motivata dall'elevato numero di enti autorizzati che disorienta l'utenza e non è considerato positivamente dalle autorità straniere di riferimento, le quali, come già sottolineato, preferiscono interagire con pochi enti per ogni Paese con cui si relazionano. La proliferazione degli enti deriva, peraltro, dalla genericità del dettato legislativo per quanto attiene ai requisiti, ed in particolare per la mancata previsione di una pregressa e comprovata esperienza nel campo delle adozioni: la genericità della norma, non corretta da una possibile interpretazione restrittiva della Commissione in sede di prima attuazione, ha avuto come conseguenza l'aumento del numero degli enti autorizzati.

Così, nel secondo Albo, pubblicato nel Supplemento Ordinario alla Gazzetta Ufficiale del 30 novembre 2002, compaiono 63 enti, operativi su 45 Paesi; pochissimi ormai sono operativi soltanto su base regionale, se non su espressa richiesta degli interessati.

Per quanto attiene al problema della riduzione e alla trasparenza dei costi, sono stati costituiti dei gruppi di lavoro tra rappresentanti degli enti, della Commissione e della Segreteria Tecnica, che hanno lavorato per produrre l'omogeneizzazione dei medesimi per qualità e quantità di Servizi erogati, riconducibili a fasce distinte, ad ognuna delle quali corrisponde un costo, che va reso pubblico perché ogni coppia possa orientarsi prima di individuare l'ente cui rivolgersi (All. II). Le risultanze dei "gruppi-costi" faranno oggetto di apposita direttiva del Governo. Inoltre, nell'intento di ridurre il più possibile un sommerso di costi che passa attraverso le donazioni agli istituti dove sono accolti i bambini, la Commissione, d'intesa con gli enti autorizzati, ha assunto l'impegno di promuovere efficaci azioni di sussidiarietà e progetti di cooperazione.

La Commissione non ha mancato neppure di farsi carico delle attese di quelle coppie che hanno motivatamente manifestato la volontà di adottare un bambino in un Paese non coperto da alcun ente. Non avendo la nostra normativa previsto la possibilità per la Commissione per le Adozioni Internazionali di agire direttamente, essa si è avvalsa della collaborazione del Servizio Sociale Internazionale italiano che per il tramite del Servizio Sociale Internazionale di Ginevra riesce a raggiungere Paesi nei quali la coppia non potrebbe altrimenti adottare. È operativa in tal senso un'apposita Convenzione. Nel 2002, attraverso tale canale, sono entrati 6 bambini.

b) In relazione alle richieste di ingresso a scopo di adozione

La Commissione, valutata la documentazione, trasmessa a cura dell'ente, relativa alla procedura di adozione da parte di coniugi residenti in Italia nei confronti di un bambino straniero e accertatane la regolarità, autorizza l'ingresso in Italia del minore.

La Commissione riceve:

- dal tribunale per i minorenni, il decreto di idoneità;
- dall'ente: a) la proposta di abbinamento dell'Autorità straniera alla coppia; b) la comunicazione del suo mancato accordo sull'abbinamento proposto (si è verificato un solo caso); c) copia degli atti che riguardano il minore, cioè il provvedimento che prova lo stato di abbandono; il certificato di nascita; la sentenza di adozione; gli eventuali consensi degli aventi diritto; l'adesione del minore al progetto adottivo, se in età di discernimento; la attestazione che nel Paese di origine non esistono alternative valide di aiuto al minore, e che l'adozione da parte di persone residenti all'estero risponde al suo superiore interesse.

Tutti gli atti pervengono alla Commissione debitamente tradotti e legalizzati o apostillati.

Molto frequentemente la Commissione rileva la necessità di acquisire ulteriori atti, in particolare rispetto ai consensi, per i quali spesso, pur se sussistenti, non è specificato che sono liberi, consapevoli e senza contropartita, e soprattutto rispetto al consenso del minore stesso, che se in

età di discernimento deve comunque essere ascoltato in merito all'adozione che l'Autorità va a dichiarare nel suo interesse.

L'autorizzazione all'ingresso del minore straniero adottato è un provvedimento di natura cognitivo-valutativa dell'intero percorso procedurale di adozione di un determinato bambino, del quale viene autorizzato l'ingresso e la residenza in Italia a scopo di adozione soltanto se il procedimento si è svolto in conformità ai principi e alla normativa della Convenzione de L'Aja e della nostra legge interna di settore.

Il provvedimento che autorizza l'ingresso viene comunicato agli uffici consolari italiani che operano nel Paese ove è stata dichiarata l'adozione, ai fini del rilascio del visto d'ingresso. Il visto d'ingresso, come già sottolineato, è un atto dovuto in presenza del provvedimento autorizzatorio della Commissione.

Dal 16 novembre al 31 dicembre 2000 sono stati autorizzati all'ingresso in Italia 346 bambini; nell'anno 2001 sono stati autorizzati all'ingresso 1797 bambini; nel 2002 sono autorizzati all'ingresso 2224 bambini. Si registra, dunque, un trend in aumento.

Si rimanda alla rappresentazione grafica dei dati statistici di cui all'appendice allegata (All. V).

Sono stati registrati 4 casi di minori che hanno fatto ingresso senza la rituale autorizzazione; per 3 casi si è avuta la regolarizzazione, con rientro a tal fine dei coniugi adottanti nel Paese di origine; per un caso, invece, relativo ad una donna con doppia cittadinanza, italiana ed albanese, coniugata con un cittadino italiano, entrambi residenti stabilmente in Italia, che hanno introdotto in Italia un bambino albanese adottato come single dalla donna in Albania, pende giudizio presso la Corte di Appello di Caltanissetta avverso il decreto di allontanamento del minore dalla coppia disposto dal Tribunale per i minorenni di Caltanissetta.

Come è noto, la coppia giunta in Italia con il bambino adottato all'estero deve presentare al tribunale per i minorenni territorialmente competente la documentazione in originale affinché possa essere ordinata la trascrizione del provvedimento straniero nei registri dello Stato Civile italiano, a seguito della quale al minore adottato viene riconosciuta la cittadinanza italiana a decorrere dalla data della sentenza di adozione. Accade in alcune Regioni una situazione meritevole di segnalazione, di cui la Commissione si è fatta carico presso il Ministero dell'Interno. Si verifica, infatti, che i bambini che hanno fatto ingresso in Italia vengono ancora considerati alla stregua di immigrati, e in base alla legge sull'immigrazione (Legge 30/7/2002, n. 189) entro 8 giorni dall'ingresso i neo genitori devono presentarsi in Questura per ottenere il permesso di soggiorno. Ciò appare un appesantimento della procedura, in quanto i bambini adottati, pur non essendo ancora stati riconosciuti cittadini italiani, sono sicuramente per la legge straniera figli di italiani ed in attesa di diventare cittadini essi stessi, con la trascrizione della sentenza straniera nei registri dello Stato Civile. Parrebbe dunque venire a mancare, nel caso di specie, la ratio iuris alla base della norma di cui alla legge sull'immigrazione, cioè la difesa della sicurezza pubblica. Proprio in relazione a tanto la Commissione ha interessato il Ministero dell'Interno per conoscere se l'autorizzazione della Commissione all'ingresso in Italia del bambino adottato sia assorbente del permesso di soggiorno.

7. I Rapporti con l'Autorità Giudiziaria Minorile

Nell'ambito delle attività di promozione della cooperazione tra i soggetti operanti nel campo dell'adozione internazionale, la Commissione ha ritenuto utile instaurare e mantenere rapporti con l'Autorità Giudiziaria Minorile, per discutere di problematiche di comune interesse.

I problemi sul campo erano, e sono, sostanzialmente tre:

- uniformare, per quanto possibile, l'interpretazione della norma che stabilisce il limite d'età degli aspiranti genitori adottivi rispetto al minore adottando;
- armonizzare, per quanto possibile, l'interpretazione della norma in virtù della quale il decreto di idoneità contiene le indicazioni per il migliore incontro tra gli aspiranti genitori e l'adottando;
- risolvere il problema costituito dalle non veridiche certificazioni anagrafiche riportate nel nuovo atto di nascita del minore adottato, in quanto l'Autorità straniera altera frequentemente, per

motivi diversi, il nome o la data e il luogo di nascita del minore adottato.

Nel primo anno di attività della Commissione ci sono stati due incontri con i presidenti dei tribunali per i minorenni; nel secondo anno due incontri sia con i presidenti dei tribunali, che con i procuratori e i presidenti delle sezioni minorenni delle Corti d'appello.

Per quanto riguarda il limite d'età, la Commissione ha fatto presente che le coppie lamentavano la diversa lettura della norma da parte dei vari tribunali minorili, sentendola come discriminatoria laddove il limite era interpretato in senso restrittivo.

Per quanto riguarda le indicazioni contenute nel decreto di idoneità, la Commissione ha evidenziato che le indicazioni troppo puntuali in relazione all'età dell'adottando sono mal tollerate dall'Autorità straniera, che le considera come un limite alla sua autonomia nel disporre l'abbinamento; ne derivano notevoli difficoltà per l'ente nel presentare la coppia all'Autorità straniera, in quanto quest'ultima, nel momento valutativo ai fini dell'abbinamento, ha di fronte a sé più coppie provenienti da Paesi diversi; ed è ovvio che, se una di esse ha dei limiti in relazione all'età del bambino da adottare, potrà essere la prima ad essere eliminata.

In relazione alle alterazioni anagrafiche, la Commissione ha rappresentato le motivazioni con cui più frequentemente nel Paese straniero le autorità di riferimento giustificano la modifica dei dati anagrafici (tra queste, quella di evitare l'individuazione del minore adottato; di evitare che la coppia si rechi in cittadine lontane e non facilmente raggiungibili per presenziare all'udienza di adozione, che si svolge nel tribunale territorialmente competente in base al luogo di nascita dell'adottando) e si è fatta promotrice di una Circolare congiunta dei Ministeri della Giustizia e dell'Interno indirizzata agli Ufficiali di Stato Civile; anche in tale direzione sono state registrate difficoltà applicative dovute alla mancata conoscenza di tale Circolare. È stato perciò invitato il Ministero dell'Interno a voler reiterare la diffusione di tali disposizioni agli Uffici periferici per rimuovere gli ostacoli lamentati dalle coppie e dagli enti.

In definitiva, i risultati ottenuti sembrano essere i seguenti: per quanto riguarda la differenza massima d'età tra adottanti ed adottando, l'interpretazione attuale dell'art. 6 della Legge 184/83, come modificato dalla Legge 149/2001, sembra essersi attestata su quella più estensiva; inoltre le indicazioni contenute nel decreto di idoneità sono divenute indubbiamente meno rigide; le connotazioni sull'etnia sono quasi sparite e le indicazioni estremamente puntuali e rigide (del tipo "da tre mesi a 1 anno" oppure "fino a due anni") hanno lasciato il posto ad indicazioni molto più flessibili (del tipo "in età prescolare").

Gli incontri hanno anche chiarito le rispettive competenze. Inizialmente, infatti, alcuni tribunali provvedevano anche in ordine a situazioni che esulavano completamente dalla loro competenza, quali l'autorizzazione al proseguimento della procedura senza ente per le coppie che ne avevano diritto, o l'autorizzazione alla revoca del mandato ad un ente per sopravvenuta impossibilità dello stesso ad operare nel Paese per il quale aveva accettato il mandato, o ancora emissione di provvedimenti per attestare l'efficacia di un decreto di idoneità, efficacia definita per legge, quindi non diversamente valutabile.

Un tribunale ha sollevato il problema della mancata attestazione del principio di sussidiarietà da parte dell'Autorità straniera, nel senso che non risulta certificato, per alcuni Paesi non Aja, che non sussistono nel Paese di origine alternative possibili da offrire al minore per evitare la sua adozione da parte di persone residenti all'estero; per alcuni Paesi, infatti, il principio di sussidiarietà viene attestato dall'ente. La Commissione ha spiegato che in taluni Paesi non è facile ottenere dall'Autorità di riferimento tale dichiarazione, in quanto si tratta di Paesi territorialmente sterminati, dove il sistema di protezione dell'infanzia resta solo un progetto embrionale; viceversa, si può ritenere che l'ente autorizzato, essendo a conoscenza della limitata realtà territoriale in cui opera, possa con un certo grado di affidabilità produrre l'attestazione richiesta.

Tutte le riunioni con l'Autorità Giudiziaria Minorile sono state fruttuose e hanno molto migliorato anche il rapporto tra i giudici minorili ed enti, riuscendo a far superare quella certa diffidenza che l'Autorità Giudiziaria ha da sempre nutrito verso gli enti. Positivo il fatto che alcuni giudici onorari e qualche giudice togato hanno partecipato ai corsi di formazione, dimostrando così la volontà di collaborare alla migliore attuazione della Legge 476/98.

8. I RAPPORTI CON LE REGIONI

L'art. 39 bis Legge 476/98 prevede, fra l'altro, che le Regioni e le Province autonome, nell'ambito delle proprie competenze, concorrano a sviluppare una rete di Servizi in grado di attuare i compiti previsti dalla legge, nonché a vigilare sul funzionamento delle strutture e dei Servizi istituiti.

La Commissione al momento dell'insediamento ha ritenuto importante verificare lo stato di attuazione della legge nelle Regioni ed in collaborazione con la Conferenza Stato-Regioni ha effettuato una rilevazione secondo un questionario appositamente predisposto, cui è conseguita una relazione di sintesi (All. III).

La Commissione, inoltre, in attuazione del dettato normativo concernente la realizzazione di una più agevole comunicazione tra istituzioni centrali e locali ed enti autorizzati, ha promosso un accordo Stato-Regioni approvato il 3 agosto 2000 (pubblicato nella G. U. del 28 settembre 2000, serie generale n. 227), con il quale è stata finanziata la realizzazione di un sistema informativo di comunicazione tra la Commissione ed i Servizi territoriali, e l'avvio di un'attività di informazione e di formazione al cittadino. Un altro stanziamento è stato previsto per l'adeguamento organizzativo e strutturale del Centro Nazionale per la Documentazione per l'Infanzia e l'Adolescenza-Istituto degli Innocenti di Firenze, in considerazione del fatto che, ai sensi, dell'art. 2 comma 4 del DPR 492/99, le attività informativo-formative vengono svolte da tale Istituto, anche in collaborazione con le Regioni.

La Commissione ha ritenuto altresì che le politiche territoriali in materia di adozione internazionali non potevano non essere inquadrate nell'ambito delle politiche in favore della famiglia e dell'infanzia; ha pertanto promosso, il 15 febbraio 2001, un incontro con tutte le Regioni e le Province autonome, nel corso del quale sono state individuate le strategie di collaborazione. In tale riunione fu deciso che fossero istituite -all'interno del Tavolo Tecnico regionale- delle sessioni specifiche per l'attuazione della Legge 476/98. Tale collaborazione si è verificata puntualmente fin a quando il Tavolo Tecnico è stato operativo.

Iniziative di collaborazione

Fra le varie iniziative è stata concordata una scheda di rilevazione comune a tutti i Servizi sociali territoriali competenti ad effettuare lo studio di coppia, prima del rilascio dell'idoneità da parte dell'Autorità Giudiziaria Minorile. Tale modello consentirà una rilevazione omogenea dei dati a fini statistici e di studio (All. IV).

La Commissione nel corso degli incontri decentrati sul territorio, ai fini di creare un flusso di informazioni sullo stato di attuazione della legge, ha potuto verificare gli obiettivi di spesa individuati e ha richiesto alle Regioni di trasmettere relazioni al riguardo.

La Commissione ha, inoltre, sempre riservato uno spazio ad una rappresentanza delle Regioni in occasione degli incontri svoltisi sia con gli enti autorizzati, sia con i tribunali per i minorenni, e ciò al fine di agevolare un confronto costruttivo.

Come evidenziato nel punto relativo ai piani formativi, le Regioni sono state considerate attive protagoniste di tali percorsi anche allorché è stata sollecitata la sottoscrizione dei Protocolli e l'attuazione degli stessi, ai sensi dell'art. 39 bis lett. c) della Legge 476/98.

Una prima analisi dei contenuti dei Protocolli regionali ha evidenziato una loro omogeneità normativa per quanto riguarda la valutazione della situazione personale e sociale delle coppie dichiaratesi disponibili ad adottare un bambino straniero, l'informazione e la preparazione loro offerte, laddove è prevista una collaborazione tra Servizi socio-assistenziali ed enti autorizzati.

Differenze sostanziali si riscontrano per quanto riguarda alcune modalità operative importantissime per l'inserimento del bambino nella nuova realtà, come ad esempio, la formazione specifica degli operatori (prevista solo in alcune Regioni); il lavoro comune tra Servizi ed enti (previsto soltanto in alcune Regioni e soprattutto al Nord) si presenta come collaborazione generica, e solo in pochissimi Protocolli con modalità operative precise. Solo pochissime Regioni prevedono un'azione dei Servizi intesa a facilitare, anche con il concorso della scuola e di altri organi di so-

cializzazione per l'infanzia, l'inserimento del bambino nel contesto ambientale, che non appare sempre facile soprattutto per bambini grandicelli e con caratteristiche etniche diverse da quelle dei genitori adottivi.

Alcune disposizioni contenute nei Protocolli, infine, sembrano rivelare una non corretta interpretazione della normativa, per quanto attiene la vigilanza e l'eventuale sostegno richiesto dalla coppia, in genere attribuiti, indifferentemente, sia ai Servizi che agli enti; la legge prevede, invece, che la vigilanza sia compito esclusivo dei Servizi.

Di conseguenza anche l'informazione al tribunale per i minorenni sulla funzionalità della famiglia adottiva viene solitamente attribuita sia ai Servizi che agli enti, non chiarendo peraltro come gli uni e gli altri si raccordino al riguardo e come possano concordare, tra loro, la valutazione della situazione familiare.

Vale la pena di sottolineare che la Commissione ha tenuto nell'anno 2002 alcune delle sue riunioni mensili, invece che nella sede istituzionale di Roma, nei capoluoghi delle Regioni che ancora non avevano dato piena attuazione alla Legge 476/98, e ciò allo scopo di sollecitarne l'attività in tal senso.

9. LE ATTIVITÀ DI INFORMAZIONE E FORMAZIONE

La Commissione per le Adozioni Internazionali, nell'ambito delle funzioni e dei compiti ad essa attribuiti dalla legge, svolge attività di informazione e promozione relativamente al fenomeno dell'adozione internazionale.

L'attività in questione, svolta in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti, è diretta, da una parte, ai potenziali genitori adottivi, dall'altra agli operatori dei Servizi e a tutti coloro che sono chiamati a confrontarsi con le famiglie, con la finalità precipua di fornire una serie di informazioni fondamentali relative alle procedure inerenti le adozioni internazionali e i Servizi competenti in materia.

Il sito web

Nell'anno 2000, l'attività informativa e di promozione in materia di adozione internazionale portata avanti dalla Commissione ha preso avvio con la progettazione e la creazione di un sito web. Le finalità di tale progetto sono da ravvisarsi in esigenze di sviluppo della conoscenza del fenomeno e di diffusione di informazioni circa l'attività della Commissione. In particolare, sono state inserite specifiche sezioni in cui si raccoglie la documentazione di carattere legislativo in materia, con l'indicazione, altresì, dello stato delle ratifiche della Convenzione de L'Aja. Vengono, inoltre, fornite indicazioni, corredate da un breve abstract, circa monografie e articoli di carattere giuridico, sociologico e antropologico dedicati all'istituto dell'adozione internazionale. Sono offerte anche informazioni relative ai tribunali per i minorenni ed ai Servizi territoriali. Viene prevista altresì una sezione diretta a fornire una risposta alle domande che più frequentemente le famiglie pongono alla Commissione e agli addetti ai lavori. Infine, si forniscono informazioni circa le attività di formazione promosse dalla Commissione e altri eventi di interesse.

Il servizio telematico

È da sempre funzionante, e negli ultimi tempi ha registrato un notevole incremento, un servizio telematico di informazione alle famiglie aspiranti all'adozione o che hanno un procedimento in corso. Tale servizio è basato sulla ricezione di richieste di informazione inviate via e-mail ad un indirizzo di posta elettronica della Commissione, alle quali risponde, a seconda dei casi, la stessa Presidente o l'operatore competente.

Il call centre

La Commissione, nella fase di prima applicazione delle nuove procedure, in concomitanza alla pubblicazione del primo Albo degli Enti autorizzati, nell'intento anche di rassicurare tutte le

famiglie che avevano in corso una procedura di adozione all'estero o che erano in procinto di intraprenderla, ha promosso e realizzato con la Segreteria Tecnica per 6 mesi, un Servizio di call-centre per 5 giorni la settimana della durata di 8 ore, preventivamente provvedendo alla formazione degli operatori impegnati nel Servizio.

L'attività editoriale

Nel corso dell'anno 2001, è stata realizzata la pubblicazione di due opuscoli, il primo denominato "Per una famiglia adottiva", contenente le prime informazioni circa la nuova procedura relativa all'adozione internazionale a seguito dell'entrata in vigore della Legge 476/98, ed il secondo dedicato alla diffusione del primo Albo degli enti autorizzati. Per entrambi i prodotti sono stati stampate circa 30.000 copie, diffuse, per citare solo alcuni destinatari, presso i tribunali per i minorenni, i Servizi competenti delle Regioni, gli enti autorizzati, le Province, i Comuni, le Ambasciate e i Consolati italiani all'estero. Altre copie, rimaste presso la Commissione per le adozioni internazionali e l'Istituto degli Innocenti, sono disponibili per le richieste degli utenti.

Sempre nell'anno 2001 è stata prodotta una serie limitata di serigrafie che riproducono l'immagine della cicogna, raccolte dalla Commissione per farne dono ai soggetti istituzionali con i quali si relaziona.

Nell'anno 2002 si è realizzata innanzitutto un'attività di integrazione e aggiornamento del sito web. Sono state inserite nuove sezioni dedicate alla diffusione della modulistica relativa alle procedure in materia di adozione. È stato poi inserito un glossario diretto a fornire informazioni chiare e precise circa una serie di parole e concetti chiave in materia. Inoltre, si è proceduto all'integrazione della bibliografia sul tema e alla raccolta ed elaborazione di materiali inerenti la legislazione e la disciplina relativa alle adozioni internazionali in alcuni Paesi di origine dei minori.

Si è proceduto alla ristampa di 30.000 copie dell'opuscolo "Per una famiglia adottiva", aggiornato ed integrato anche a seguito delle recenti modifiche legislative apportate dalla Legge 149/2001 alla disciplina della materia in esame. Inoltre, si è realizzata la ristampa di 30.000 copie dell'opuscolo contenente l'Albo degli enti autorizzati, aggiornato con le modifiche intervenute e caratterizzato dalla suddivisione degli enti autorizzati per ambito operativo sia in Italia che all'estero, con l'obiettivo di rendere più agevole la lettura ed il reperimento delle informazioni. Entrambe le pubblicazioni sono state diffuse secondo una logica che tiene conto dei soggetti e dei Servizi a vario titolo chiamati a dover fornire informazioni di base agli utenti sul fenomeno in esame.

Nell'anno 2002 si è inoltre proceduto alla raccolta della documentazione necessaria alla realizzazione di due nuovi prodotti a mezzo stampa, la cui pubblicazione è prevista per il primo semestre del 2003. Il primo è principalmente dedicato al ruolo e all'attività degli enti autorizzati. Esso raccoglie informazioni approfondite e articolate inerenti l'ambito operativo in Italia e nei Paesi di origine dei bambini, le attività dirette alla promozione dei diritti del minore attuate sia nel nostro Paese che all'estero e i Servizi offerti alle famiglie. Inoltre, il prodotto contiene informazioni di carattere generale su alcuni Paesi di origine dei bambini, con lo scopo precipuo di fornire all'aspirante genitore adottivo un quadro informativo completo.

La seconda pubblicazione dovrebbe, invece, contenere indicazioni aggiornate circa i Servizi predisposti dalle singole Regioni in materia di adozione nazionale e internazionale (i percorsi di informazione, preparazione e valutazione sono attuati dagli stessi Servizi), anche alla luce dei nuovi compiti ad esse attribuiti dalla Legge 476/98 e della eventuale attuazione dei protocolli.

L'attività formativa

Le attività formative promosse e realizzate dalla Commissione per le Adozioni Internazionali, in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti di Firenze, si sono svolte per attuare il disposto normativo di cui alla Legge n. 476/98, laddove, all'art. 39 comma 1 lett. g) cita testualmente: "La Commissione per le adozioni internazionali promuove iniziative di formazione per quanti operino o intendano operare nel campo dell'adozione".

Il percorso formativo è stato pensato ed attuato in modo specifico per l'adozione internazionale con una particolare attenzione anche all'adozione nazionale, dato che i due percorsi non si

possono distinguere se non in un momento finale. È al termine del percorso, infatti, che la coppia, adeguatamente informata e preparata ad affrontare l'incontro con un bambino reale, indirizza le sue disponibilità ad un bambino straniero; si attiva in tal modo un ulteriore percorso che vede presente l'ente autorizzato cui è stato conferito il mandato.

In questi due anni si è quindi proceduto alla progettazione e realizzazione di attività formative nazionali che hanno consentito di disegnare quei percorsi previsti dalla richiamata disposizione di legge. Il superiore interesse del bambino, il valore del principio di sussidiarietà, la necessità di un maggiore sviluppo degli interventi di cooperazione internazionale e l'importanza della dimensione multiculturale e interculturale hanno costituito altrettante direttrici coerenti con i principi della Convenzione de L'Aja. Si è inteso, inoltre, valorizzare al meglio le competenze espresse dai diversi soggetti coinvolti, per favorirne l'integrazione e consentire così a tutti gli operatori di lavorare in modo efficace e coordinato nell'interesse della costituenda famiglia adottiva.

Nell'anno 2001 sono state realizzate in un'unica sede formativa nazionale una giornata di avvio del percorso e 5 differenti attività seminariali di 3 giornate ciascuna, per un totale di 13 edizioni complessive. Le attività hanno coinvolto mediamente 50/60 partecipanti per un totale di 739 presenze e, data la partecipazione a più seminari, di 537 persone.

Le tematiche affrontate hanno sostanzialmente ripercorso il complesso iter dell'adozione, dall'analisi dell'informazione offerta alle famiglie, ai percorsi formativi svolti con le coppie, alla elaborazione critica dei nodi problematici individuati dagli operatori nel corso degli incontri con le coppie, fino alle modalità di intervento per il sostegno post-adottivo. Un'attenzione specifica è stata dedicata agli enti autorizzati ai quali è stato riservato un seminario appositamente progettato in ragione della loro specificità.

Al fine di consentire un'equa rappresentanza di tutti i soggetti a livello nazionale sono stati adottati i seguenti criteri: le Regioni ed i Servizi territoriali hanno avuto un numero di partecipanti commisurato al numero di adozioni realizzate nell'anno precedente, con la salvaguardia di un numero minimo per le Regioni piccole; i tribunali per i minorenni hanno avuto la possibilità di un rappresentante ciascuno; gli enti autorizzati hanno avuto anch'essi, mediamente, la possibilità di una presenza per attività seminariale.

Le provenienze dei partecipanti hanno riguardato tutte le Regioni d'Italia e sono rappresentative di tutti i soggetti protagonisti del percorso adozionale: Regioni e Servizi territoriali, sia sociali che sanitari, per il 49,1%; Tribunali per i minorenni per il 7%; enti autorizzati per il 43,9%.

L'obiettivo di dare concretezza ad un percorso formativo comune a tutti i soggetti coinvolti appare sostanzialmente raggiunto alla fine del 2001 e si è concretizzata in tal modo una nuova fase per l'anno successivo.

Nell'anno 2002 sono state progettate e realizzate 4 attività seminariali articolate in 10 edizioni con il coinvolgimento di oltre 600 partecipanti provenienti da tutte le Regioni e rappresentativi di tutti i soggetti interessati al percorso dell'adozione; il totale delle giornate-uomo di formazione è stato nell'anno 2001 di 1.788 e nell'anno 2002 di 2.156. Per garantire una maggiore attenzione alle specificità delle diverse aree territoriali ed una più agevole raggiungibilità delle sedi formative, la formazione viene articolata per aree sovra-regionali (Nord-ovest, Nord-est, Centro e Sud) pur nella sostanziale uniformità dell'indirizzo formativo.

L'istituzione di un gruppo nazionale di esperti, unitamente all'esame delle diverse situazioni regionali, ha consentito l'individuazione di un percorso formativo di approfondimento disciplinare, mantenendo, comunque, una sensibilità interdisciplinare che ha tagliato trasversalmente il percorso adottivo, arricchendo le possibilità di confronto interregionale e nazionale fra i diversi soggetti. Si è spaziato dalle iniziative sulla programmazione regionale in ordine ai protocolli di intesa e sulle collaborazioni (rivolta particolarmente al Sud), all'approfondimento giuridico sulla "fenomenologia e disciplina normativa dell'adozione internazionale", dall'approfondimento psicologico sull'"adozione pensata" all'approfondimento socio-culturale che apre al confronto internazionale dei modelli adottati, sia in riferimento ai Paesi di origine che ai Paesi di accoglienza.

Nel secondo anno di applicazione della Legge 476/98 hanno partecipato alle attività formative persone provenienti da tutta Italia ed in rappresentanza di tutti i soggetti protagonisti del percorso adozionale: Regioni e Servizi territoriali, sia sociali che sanitari, che passano dal 49,1% al 62,7%; tribunali per i minorenni, che passano dal 7% all'11%, con un 4% di giudici togati presenti in gran parte all'iniziativa giuridica; enti autorizzati che passano dal 43,9% al 26,6%, con un calo dovuto alla non riproposizione della specifica iniziativa loro dedicata nell'anno precedente e, probabilmente, a motivi strutturali.

Dal punto di vista professionale c'è stata una prevalenza di psicologi (34%), seguita dagli assistenti sociali (30%), mentre fra i rimanenti spicca un 10% di avvocati e giudici oltre ad un 4% di pedagogisti e sociologi. Per quanto concerne la provenienza istituzionale, fra i rappresentanti di Regioni e Servizi territoriali circa il 60% proviene dalle ASL, il 22% da Enti Locali ed il 18% è costituito da referenti e funzionari regionali.

Ancora e più in specifico il 20% circa dei partecipanti -un gruppo di circa 150 operatori- ha partecipato praticamente a tutto il percorso formativo proposto, mentre il restante 80% ha preso parte ad una o più iniziative (al Sud, ad esempio, il 40% ha partecipato ad almeno 2 seminari ed il 15% a tutte le iniziative). Infine si nota una forte differenziazione nella partecipazione dei tribunali per i minorenni, essendo stati soprattutto presenti quelli del Sud.

L'obiettivo volto a promuovere una maggiore specificità ed attivazione a livello regionale appare anche in questo caso sostanzialmente conseguito, e viene quindi ipotizzata per l'anno successivo una sostanziale riprogettazione formativa.

Nell'anno 2003, anche a seguito della giornata nazionale del 4 dicembre 2002 che ha consentito specifiche riflessioni in fase di chiusura dell'attività formativa, la Commissione per le Adozioni Internazionali ha deciso di informare il suo operato in ambito formativo ad un doppio criterio:

1. dal nazionale al regionale, per consentire una continuità del percorso già effettuato con un protagonismo delle Regioni e per lo sviluppo di nuove proposte formative negli stessi ambiti regionali. Occorre d'altra parte ricordare che gran parte dell'attività formativa regionale è stata finanziata in passato anche con fondi appositamente stanziati dalla stessa Commissione;
2. dal nazionale all'internazionale per favorire l'innovazione mediante un confronto internazionale.

Verranno quindi organizzati stage all'estero di gruppi di operatori di lunga e comprovata esperienza affinché possano confrontarsi sia con operatori di altri Paesi Aja sulla preparazione della coppia e sul sostegno post adottivo, sia con operatori dei Paesi di origine per leggere il disagio di quei bambini che le nostre coppie devono essere disposte ad accogliere. I gruppi parteciperanno poi, attraverso incontri programmati nei diversi territori sovraregionali, anche con l'aiuto di video e brevi filmati, le proprie esperienze agli operatori del settore, per una ricaduta ed un approfondimento.

È previsto, dunque, il passaggio da una formazione estensiva ad una formazione intensiva: le persone coinvolte e le attività seminariali saranno più contenute, perché l'orientamento della Commissione è verso proposte tipo "formazione dei formatori", con un'attenzione specifica per le ricadute a livello nazionale.

10. LA PROMOZIONE CULTURALE: LE RICERCHE E LE BORSE DI STUDIO

Un fenomeno è tanto più governabile quanto più si basa su flussi culturali condivisi e diffusi tra tutti i soggetti interagenti. Per questo motivo la Commissione ha ritenuto fondamentale la diffusione dei principi posti a base della Convenzione de L'Aja, di solidarietà, condivisione e riconoscimento della diversità; questi principi devono essere prioritariamente diffusi tra i giovani che sono i protagonisti della vicenda umana del domani. E nello stesso tempo è necessario conoscere come il fenomeno si è effettivamente svolto sulla base di dati storici concreti e verificabili.

La Commissione ha cercato di implementare questi concetti secondo due filoni fondamentali: l'impostazione di ricerche finalizzate a comprendere "cosa è realmente accaduto" ai ragazzi adot-

tati in un periodo dato, e la concessione di borse di studio per diffondere tra i giovani la cultura sottesa all'adozione internazionale.

Tutte le ricerche, come anche le attività connesse alle borse di studio, hanno avuto inizio nel secondo anno di vita della Commissione.

Le adozioni difficili

L'esperienza adottiva vede la coppia ed il minore reciprocamente impegnati in un processo delicato e complesso, e vede anche coinvolti -con funzioni che vanno dall'informazione, al sostegno, al controllo- professionisti esterni al nucleo familiare stesso.

In alcuni casi estremi, terribilmente dolorosi sia per il bambino che per la coppia adottiva, questa delicata alchimia non riesce a trovare una sua stabilità e la relazione si interrompe, evento che può portare, nei casi di più aperto conflitto, all'allontanamento del bambino dalla famiglia.

Una situazione di tale gravità richiede una conoscenza approfondita del fenomeno, per poter progettare in modo adeguato e consapevole momenti di formazione ed aggiornamento e l'introduzione nell'iter adottivo di adeguati programmi di accompagnamento e sostegno dal momento dell'avvio del progetto adottivo stesso sino alla fase del post-adottivo.

L'indagine avviata dalla Commissione -in via di conclusione- ha preso in esame tutti i casi di minori adottati o in affido preadottivo (adozione nazionale e internazionale) allontanati dal nucleo accogliente nell'arco degli anni 1998-2001, e di seguito collocati presso strutture residenziali.

Si articola in una prima fase (conclusa) che ha visto la compilazione di una griglia di rilevazione dati nei centri di accoglienza per minori e nei tribunali per i minorenni, nonché in una seconda fase (attualmente in corso) articolata in interviste focalizzate ad un sottocampione di ragazzi che hanno vissuto adozioni difficili, alle famiglie dalle quali sono stati allontanati, ai Servizi che hanno seguito il caso, ed al personale dell'istituto o eventualmente alla coppia affidataria o adottiva che ha accolto il minore dopo l'allontanamento.

Dai primi dati disponibili si rileva che il numero dei minori allontanati dalle famiglie adottive nell'arco di tempo considerato è di poco superiore ai 300. Questi minori, inseriti in strutture residenziali, si dividono quasi equamente tra bambini adottati in Italia e minori provenienti da Paesi esteri. Ad indicare che le adozioni internazionali non implicano una condizione di rischio superiore a quella dell'adozione nazionale, c'è il dato che in percentuale (rispetto al totale delle adozioni per anno) falliscono addirittura in misura minore.

Relativamente ai minori adottati in un Paese, possiamo osservare inoltre che una percentuale molto alta (soprattutto se confrontata con l'incidenza nell'universo delle adozioni) degli allontanamenti riguarda casi di minori adottati insieme a fratelli (il 40,12%); in secondo luogo possiamo notare che -in linea con precedenti evidenze empiriche ed osservazioni cliniche- una percentuale importante delle adozioni difficili che culminano in allontanamento dal nucleo familiare riguarda minori adottati tra i 9 ed i 14 anni (il 41%), ma -al contrario di quanto ci si poteva aspettare- un numero ugualmente alto si riferisce anche a minori adottati in un'età compresa tra i 6 ed gli 8 anni, ed addirittura un 10% dei casi di allontanamento si riferisce a bambini adottati in età inferiore ai 2 anni.

L'adozione di minori stranieri precedentemente accolti dalle coppie italiane in soggiorni temporanei

Negli ultimi 10 anni si è andato affermando un fenomeno di solidarietà internazionale ampio quanto sconosciuto: l'ospitalità temporanea di minori provenienti da territori in condizione di particolare difficoltà soprattutto dalla zona di Chernobyl colpita dalla terribile nube tossica.

Tali soggiorni riguardano, per una parte rilevante di cui non è ancora chiara l'entità, minori istituzionalizzati e/o sottoposti a tutela di persone diverse dai genitori. La particolare situazione di disagio, qualora definita come stato di abbandono, ha visto affermarsi con un'incidenza notevole l'adozione di tali minori da parte delle famiglie che li avevano precedentemente accolti in soggiorni temporanei, sulla base dei legami affettivi instaurati nel tempo col bambino, e spesso in deroga delle leggi che regolano l'adozione internazionale.

Mancando dati a livello nazionale su questo rilevante fenomeno, la Commissione ha quindi voluto avviare uno studio, attualmente in via di conclusione.

L'indagine prende in esame tutti i casi di minori adottati nel periodo 16/11/2000-31/12/2002 precedentemente accolti presso famiglie italiane nell'ambito dei soggiorni di risanamento o cura, con l'intento di perseguire due obiettivi specifici: a) analisi delle caratteristiche dei bambini, delle coppie che li hanno accolti, e quindi del particolare percorso di accoglienza, del procedimento adottivo e del periodo post-adottivo; b) analisi delle caratteristiche e dell'operato delle associazioni che hanno predisposto i programmi di accoglienza temporanea dei minori successivamente adottati.

Nel periodo indicato sono stati rilevate oltre 500 adozioni di minori precedentemente accolti da coppie italiane secondo progetti di risanamento e cura.

Dalla prima rilevazione fatta estrapolando i dati da quelli statistici attualmente in possesso della Commissione, si rileva che caratterizza queste adozioni in particolare l'età dei coniugi adottanti, sensibilmente più alta rispetto a quella dell'universo (coppie che hanno adottato nel 2001-2002), e quindi anche un numero medio di anni di matrimonio sensibilmente più elevato ed una percentuale nettamente superiore di situazioni familiari in cui sono già presenti 1 o più figli naturali. Dalla prima analisi non emerge invece come rilevante la presenza di idoneità all'adozione rilasciate dalle Corti di appello piuttosto che dai tribunali per i minorenni.

Relativamente alle caratteristiche dei minori adottati emerge una percentuale superiore di femmine rispetto ai maschi, anche questo contrariamente all'andamento complessivo delle adozioni internazionali. Per quanto riguarda l'età dei bambini è del tutto residuale la classe 1-4 anni, anche in considerazione del fatto che i programmi di accoglienza si rivolgono a minori di almeno 6 anni. Oltre 2/3 dei minori adottati ha invece un'età al momento dell'adozione compresa tra i 10 ed i 12 anni, con percentuali anche interessanti relative a ragazzi di 13, 14 e 15 anni, situazione del tutto assente in altre tipologie di adozioni.

Infine possiamo rilevare, da una prima analisi dei dati, che circa in 1/4 dei casi sono stati adottati contemporaneamente più fratelli.

La fase successiva della ricerca si svilupperà nella rilevazione approfondita dei dati estratti dai fascicoli e nel contatto con le associazioni che hanno seguito il percorso di accoglienza temporaneo, per approfondire efficacemente il fenomeno.

L'inserimento scolastico del minore adottato

Il momento dell'inserimento scolastico rappresenta un evento cruciale della storia del bambino e della famiglia adottiva, in particolare perché in questa fase si manifestano in maniera visibile le "diversità" linguistiche, somatiche, culturali. Diventa importante, dunque, conoscere il fenomeno per attivare percorsi di formazione ed aggiornamento del personale docente, nonché azioni mirate da sperimentare.

A tal fine la ricerca avviata dalla Commissione -ed attualmente in corso- prevede la raccolta esaustiva dei dati e delle situazioni che caratterizzano l'inserimento scolastico dei bambini stranieri adottati, osservando sia il progetto educativo ed organizzativo della scuola e gli atteggiamenti degli insegnanti e dei dirigenti scolastici, sia le esperienze vissute dai genitori adottivi ed i loro rapporti con la scuola. A tale scopo sono stati elaborati 2 questionari da somministrare rispettivamente ai genitori ed agli insegnanti dei 630 bambini di età tra 3 e 16 anni, adottati all'estero da coppie italiane tra il 16 novembre 2000 ed il 15 novembre 2001. Il lavoro di ricerca prevede inoltre l'organizzazione di focus group da realizzarsi in tre città, ai quali parteciperanno separatamente un campione di genitori e di insegnanti.

Le altre due ricerche, deliberate dalla Commissione nel programma 2002 riguardano l'una l'accesso alle origini del minore adottato, l'altra le forme di integrazione dei Servizi nel sostegno post-adottivo; tutte le ricerche saranno ultimate, comunque, nell'anno 2003 e i risultati saranno pubblicati sempre a cura dell'Istituto degli Innocenti.

Bandi per il conferimento di Borse di studio

Significativa è stata l'attenzione della Commissione verso i giovani, nella convinzione che la