

*Seconda Relazione al Parlamento sullo stato delle adozioni in Italia
Anni 2003 e 2004*

quenza degli ingressi di bambini secondo l'Ente incaricato evidenzia capacità piuttosto diversificate e proporzionate alla più o meno stabile e qualificata presenza nel paese straniero e anche al numero dei paesi sui quali opera.

Nel periodo di monitoraggio che copre l'arco temporale che va dal 16 novembre 2000 al 31 dicembre 2004, si registra una forte variabilità tra i diversi Enti in termini di numero di pratiche espletate e conseguenti carichi di lavoro svolti al fine di assistere le aspiranti coppie adottive nelle procedure di adozione di bambini stranieri e in particolare:

- a) 21 Enti hanno ottenuto l'ingresso di un numero di bambini stranieri inferiore a 50;
- b) 4 Enti hanno permesso l'ingresso di un numero di bambini stranieri tra 50 e 99;
- c) 16 Enti hanno consentito l'ingresso di un numero di bambini compreso tra 100 e 199;
- d) 8 Enti hanno assicurato l'ingresso di un numero di bambini compreso tra 200 e 399;
- e) 7 Enti hanno permesso l'ingresso di un numero di bambini da 400 in su.

• Nello stesso periodo di rilevazione su 10.538 minori, ai quali è stata concessa l'autorizzazione all'ingresso in Italia, non si è avuta intermediazione di alcun Ente in 971 casi, pari al 9,2% del totale. Si tratta di coppie che hanno adottato nel periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore della legge di ratifica della Convenzione ed hanno utilizzato la normativa transitoria che permetteva alle coppie pervenute ad un certo step della procedura di proseguire senza l'assistenza dell'Ente ed ancora di coppie che hanno adottato in Bielorussia bambini precedentemente accolti prima che questo Stato avesse accreditato Enti italiani ad operare. E poiché ci sono ancora delle adozioni, anche se in numero molto ridotto, che iniziarono senza l'assistenza dell'Ente e che ancora devono essere definite dalla Bielorussia, si registrano tuttora degli ingressi non assistiti dall'Ente.

• Nel 2004, infatti, i minori entrati in Italia senza l'intermediazione di un Ente sono stati solamente 8 su 3.398, pari a un insignificante 0,2%. Si tratta -si ribadisce- ancora di minori bielorussi accolti nell'ambito dei programmi di risanamento, la cui procedura di adozione era iniziata nel 2000 o nel 2001.

• È evidente il trend in aumento dei bambini grandicelli, preadolescenti e adolescenti; ma purtroppo si è dovuto, anche se eccezionalmente, per taluni di questi ragazzi registrare il fallimento dell'adozione già all'indomani dall'ingresso in Italia. La Commissione ha perciò ripetutamente richiamato l'attenzione degli Enti sulla delicatezza e la problematicità dell'abbinamento di ragazzi grandi, per i quali solo coppie ben attrezzate sotto il profilo psicologico possono essere in grado di garantire una gestione competente e responsabile della genitorialità. Ed è proprio nell'ottica di ridurre tali rischi e nel contempo di non precludere l'adozione dei preadolescenti e degli adolescenti che la Commissione ha proposto all'Ungheria -nei cui istituti la presidente, in occasione di una visita svoltasi nel corso di una missione, aveva incontrato ragazzi tra i 12 e i 14 anni abbandonati ed adottabili, per i quali il Paese di origine manifestava giustamente molte remore a collocarli in adozione internazionale- un percorso adottivo diverso e più articolato. La proposta è stata nel senso che, a seguito dell'abbinamento da parte dell'Autorità ungherese alla coppia italiana dichiarata idonea e assistita dall'Ente ivi accreditato, i ragazzi abbinati, poiché in età di discernimento, prima di dare il loro consenso all'adozione dovessero essere messi in grado di conoscere la realtà in cui sarebbero andati a vivere e, quindi, trascorrere un periodo di almeno un mese nella famiglia alla quale erano stati abbinati a scopo di adozione. Nell'anno 2004 il progetto Ungheria, curato dagli Enti accreditati in questo Paese, ha assicurato una famiglia sostitutiva a 12 adolescenti che, come futuro, non avrebbero potuto avere nient'altro se non l'istituto fino alla maggiore età, mentre la gran parte di essi, una volta accolti nella famiglia adottiva, si è rivelata in grado di seguire con profitto gli studi e di mantenere una buona relazione affettiva.

Ulteriore novità è la costituzione da parte degli Enti di 2 diverse aggregazioni: l'una si è costituita in associazione il 29 luglio 2004 e si è denominata "Coordinamento Enti Autorizzati-CEA" nella quale si riconoscono 28 Enti, che realizzano il 40% delle adozioni definite dalle coppie residenti in Italia, l'altra si è costituita in associazione il 24 ottobre 2004 e si è denominata "Coordinamento Oltre l'Adozione", in essa si riconoscono 9 Enti tra quelli di più lunga tradizione, comunemente definiti storici, in quanto hanno fatto la storia delle adozioni internazionali nel nostro Paese.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRICOMMISSIONE PER LE ADOZIONI INTERNAZIONALI - *Autorità Centrale per la Convenzione de L'Aja del 29.5.1993*

Questi 2 coordinamenti sono anche la risposta concreta ed efficace alla continua attività di promozione che la Commissione ha svolto presso gli Enti perché la loro voce potesse confluire ed aggregarsi al fine di avere più forza e realizzare con più efficacia e determinazione l'interesse superiore del bambino attraverso strategie condivise.

La Commissione si è sempre adoperata per fornire agli Enti strumenti organizzativi utili a favorirne l'aggregazione; essa ha infatti messo loro a disposizione gli spazi per le riunioni, creando le occasioni d'incontro e, nella realizzazione delle attività di sussidiarietà, ha mantenuto fermo il principio della collaborazione fra Enti, richiedendo che ogni progetto di aiuto ai bambini svantaggiati fosse elaborato da almeno tre Enti operanti nel paese interessato; dai 2 coordinamenti è auspicabile provengano nuovi stimoli all'azione degli Enti tutti perché l'interesse superiore dei bambini alla famiglia sia davvero realizzato in ogni parte del mondo.

Gli Enti sono, infatti, non solo il riferimento costante delle coppie nel loro percorso verso la genitorialità, ma anche il braccio della Commissione proteso oltre le Alpi ed oltre gli oceani nel rapporto costante e continuo con le competenti Autorità straniere e con le nostre Rappresentanze diplomatiche all'estero.

RAPPORTI CON L'AUTORITÀ GIUDIZIARIA MINORILE

La collaborazione tra la Commissione e l'Autorità giudiziaria minorile è continuata nell'ottica di facilitare il percorso dell'adozione internazionale. Annualmente si sono tenuti uno o due incontri per discutere le problematiche giuridiche emergenti.

I temi discussi hanno riguardato essenzialmente 4 argomenti: le indicazioni contenute nel decreto di idoneità; la sovrapposizione della procedura di adozione internazionale a quella nazionale; la trascrizione della sentenza di adozione straniera anche in presenza di un insuccesso dell'adozione già all'indomani dell'ingresso del bambino in Italia; l'utilizzo del medesimo decreto di idoneità per una seconda adozione ove essa sia temporalmente molto ravvicinata alla prima; la mancata attestazione del principio di sussidiarietà o della certificazione di conformità dell'adozione alla Convenzione da parte di Autorità centrali dei paesi di origine che nel tempo hanno ratificato, ma non ancora sono in grado di far funzionare in modo completo la loro Autorità di riferimento.

Sul primo punto la Commissione ha inteso ripetutamente sottolineare che nei paesi di origine è ormai molto limitata la disponibilità per l'adozione alle coppie straniere di bambini in tenera età, per cui l'indicazione di un limite ben preciso sull'età dell'adottando - del tipo 0-3 anni - significa in pratica non consentire alla coppia di adottare e, comunque, non permettere all'Autorità straniera una valutazione pienamente libera sulle competenze genitoriali in relazione ad un bambino determinato, che ha particolari caratteristiche compatibili con quelle della coppia e la cui età anagrafica, nella situazione di abbandono e deprivazione affettiva può non corrispondere a quella fisiologica e psicologica. Parimenti la Commissione ha cercato di trasmettere l'atteggiamento negativo delle Autorità straniere in ordine alle indicazioni del tipo "della stessa etnia", "di colore bianco", "senza handicap" e così via, in quanto anche i paesi di origine leggono nel rifiuto della diversità visibile un atteggiamento mentale non compatibile con l'idoneità ad essere genitore di un bambino straniero, il quale nel corso del processo di crescita potrebbe evidenziare ben altre diversità non visibili al momento dell'adozione.

Sul secondo punto la Commissione è intervenuta presso i giudici minorili per rappresentare quanto si era verificato negli ultimi 2 anni, ovvero che coppie le quali avevano già ottenuto l'abbinamento dalla Autorità competente del paese straniero, convocate dal tribunale per i minorenni, presso il quale avevano presentato disponibilità per l'adozione nazionale, accettavano la proposta di affidamento preadottivo di un bambino, preferendo concludere un'adozione nazionale ed ignorando che dall'altra parte del mondo un bambino li attendeva come i suoi nuovi genitori, avendo già la loro foto sotto il cuscino.

Si concordò già nell'anno 2003 che l'avvenuto abbinamento da parte dell'Autorità straniera sa-

*Seconda Relazione al Parlamento sullo stato delle adozioni in Italia
Anni 2003 e 2004*

rebbe stato comunicato dall'Ente al tribunale per i minorenni (o ai tribunali per i minorenni) ove la coppia aveva dichiarato di avere in corso la procedura di adozione nazionale, ma purtroppo si sono verificati altri casi. La Commissione nelle "Linee Guida" ha richiesto perciò l'Ente che ha in carico la coppia di notificare i tribunali per i minorenni dell'avvenuto deposito presso l'ufficio competente del paese straniero della documentazione tradotta e legalizzata preparata dalla coppia per ottenere in quel paese l'adozione di un bambino, affinché il giudice italiano valuti l'opportunità di accantonare la procedura di adozione nazionale, ben potendo l'attività di deposito degli atti all'Autorità straniera essere valutata come la manifestazione di una inequivoca volontà della coppia di essere disponibile ad un bambino straniero. È stata ripetutamente richiamata l'attenzione dei giudici minorili sul fatto che il ripetuto ritiro da parte dell'Ente della documentazione della coppia proposta per un abbinamento, finisce col discreditarne l'immagine, coinvolgendo nel tempo anche quella dell'Italia.

Sul terzo punto si è da alcuni obiettato che la norma richiede al giudice, prima di ordinare la trascrizione, di valutare l'interesse superiore del minore e che, pertanto, se prima che l'ordine di trascrizione sia emesso è pervenuta notizia di incompatibilità nella convivenza familiare e si è dovuto provvedere ad un allontanamento del minore adottato dai genitori adottivi, la trascrizione non può avvenire; da altri invece si è affermato che la mancata trascrizione causa notevoli pregiudizi al minore perché non gli consente di ottenere la cittadinanza italiana e, quindi, va ordinata comunque. In effetti tra le due tesi la Commissione da ultimo ha sposato la seconda perché la norma che prevede la ulteriore verifica dei requisiti richiesti dalla Convenzione Aja da parte del tribunale per i minorenni, è frutto di un compromesso e non si giustifica nel sistema, mentre l'Autorità straniera, essendo l'Italia un Paese ratificante, sa che l'adozione dichiarata all'estero è immediatamente produttiva di effetti -filiazione legittima e cittadinanza- per cui, apprendere che l'adottato potrebbe non ottenerla, anche se limitatamente a questi casi di immediata rottura del rapporto, produrrebbe a livello internazionale seri problemi. La Commissione sostiene, infatti, che in sostanza la trascrizione deve intervenire automaticamente ed entro brevissimo tempo.

Il quarto punto ha riguardato l'adozione che successivamente alla prima, a volte entro pochi mesi o un anno, viene richiesta dalla coppia, molto spesso perché si apprende dello stato di abbandono di un fratello del bambino già adottato o di un suo amico del cuore, perché vissuto nello stesso istituto, e si desidera riunire entrambi nello stesso nucleo familiare. La coppia intende utilizzare lo stesso decreto di idoneità, mentre si pone il problema della sua efficacia o meno, anche alla luce del fatto che la prima adozione avrebbe potuto, comunque, portare cambiamenti nella relazione di coppia e che si ignora la situazione personale del figlio adottivo ed il suo grado di inserimento. Si è condivisa l'opinione che se la procedura di adozione è stata archiviata, la coppia deve necessariamente presentare una nuova disponibilità; se l'archiviazione non è avvenuta, una relazione sia dei Servizi territoriali sia dell'Ente che ha seguito la coppia, richiesta dal giudice minorile, può permettere l'utilizzo dello stesso decreto di idoneità, sempre che le indicazioni in esso contenute siano per 2 minori, altrimenti ne va richiesta l'estensione e, in questo caso, è necessaria comunque una nuova valutazione sull'idoneità.

Sugli ultimi due punti relativi alla mancanza in alcune procedure, svoltesi in paesi che da breve tempo hanno ratificato la Convenzione, di attestazione circa la impossibilità di collocamento del bambino in famiglia sostitutiva in loco (attestazione di sussidiarietà), e ancora della certificazione della rispondenza della adozione ai principi della Convenzione (certificato di conformità), c'è da sottolineare che, come è accaduto per l'Italia, dove l'Autorità centrale è divenuta operativa dopo ben 2 anni dalla ratifica della Convenzione, anche per i paesi di origine, e a maggior ragione, c'è bisogno di anni prima che essi si organizzino e riescano a realizzare il pieno funzionamento della Autorità centrale; da ciò discende che sia la attestazione di sussidiarietà, sia la certificazione di conformità non possono essere da questi paesi rilasciate all'indomani della ratifica.

La Commissione nelle riunioni ha sempre rappresentato ai capi degli uffici giudiziari le doglianze delle coppie circa il mancato rispetto, nel rilascio del decreto di idoneità, dei tempi previsti dal legislatore; la motivazione addotta è stata sempre quella del numero crescente delle disponibilità presentate dalle coppie in relazione ai carichi di lavoro e ai ritardi, comunque, non irrile-

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRICOMMISSIONE PER LE ADOZIONI INTERNAZIONALI - *Autorità Centrale per la Convenzione de L'Aja del 29.5.1993*

vanti da parte di alcuni Servizi territoriali nella trasmissione delle relazioni socioambientali. Pari doglianze sono state rappresentate anche in ordine ai tempi impiegati per ordinare la trascrizione ed è a questo proposito emerso che in alcuni uffici giudiziari la coppia ed il figlio adottivo vengono addirittura convocati e sentiti prima di emettere il provvedimento.

PROTOCOLLI REGIONALI

La Commissione, al fine di adempiere al compito assegnatole di promuovere la collaborazione tra i soggetti che operano nel campo dell'adozione internazionale e di promuovere eventuali iniziative per una loro adeguata formazione, ha sollecitato anche la formulazione e l'avvio da parte delle Regioni -invito tra l'altro ribadito nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni in sede di riunione del 3/8/2001- dei protocolli d'intesa previsti dalla legge di ratifica della Convenzione de L'Aja per il lavoro integrato tra le istituzioni che svolgono un ruolo nell'adozione internazionale.

L'attuazione di tali protocolli è avvenuta in larga parte tra il 2000 e il 2001, anche se soltanto alcune Regioni hanno avuto modo di verificarli nella pratica quotidiana e conseguentemente li hanno anche in parte modificati per migliorarne l'efficienza.

Tuttavia nell'Italia del Sud alcune Regioni hanno adottato i protocolli solo nel 2003 e nel 2004, così la Puglia e la Calabria, mentre altre Regioni, come la Campania, la Basilicata e la Sardegna non li hanno ancora adottati.

Si rileva, quindi, che il lavoro integrato dei Servizi per l'adozione internazionale è penalizzato nelle Regioni del Sud, dove peraltro nei pochi protocolli attivati non è prevista, come invece si registra in quelli delle aree del Centro e del Nord, la formazione degli operatori, ad eccezione che nel protocollo della Regione Sicilia.

Il dato acquista notevole rilievo se si considerano i risultati dei questionari somministrati dalla Commissione agli Enti al fine di valutarne il livello di integrazione con i Servizi territoriali; la lettura di tali questionari ha fatto emergere una difficoltà di collaborazione tra Enti e Servizi nell'Italia del Sud. Questo dato, se correlato a quello emerso dalla somministrazione dei questionari ad un rilevante campione di coppie che hanno adottato -scarso grado di soddisfazione delle coppie residenti nell'Italia del Sud rispetto a quelle del Centro e del Nord in relazione all'apporto ed al sostegno ricevuto sia dagli Enti che dai Servizi- ci induce a ritenere che l'integrazione è premessa necessaria per una risposta qualitativamente migliore alle esigenze di assistenza e di sostegno delle coppie aspiranti all'adozione e di quelle che hanno già adottato.

Sarebbe, pertanto, necessario riprendere l'argomento nell'ambito della Conferenza permanente Stato-Regioni, al fine di omogeneizzare le modalità di intervento in favore delle famiglie che si costituiscono con l'adozione internazionale.

Si auspica, quindi, una proficua collaborazione delle Istituzioni preposte per rafforzare questo importante strumento operativo teso a realizzare l'integrazione tra i servizi socio-sanitari e gli Enti.

ATTIVITÀ DI FORMAZIONE

Nell'anno 2003 sono stati realizzati programmi di formazione dal contenuto molto innovativo perché la Commissione ha finanziato sia progetti pilota per la formazione di operatori di paesi stranieri, convenzionandosi con il Servizio Sociale Internazionale, sia programmi di aggiornamento e confronto internazionale di operatori italiani, organizzando, con la collaborazione dell'Istituto degli Innocenti di Firenze e degli Enti, stage all'estero, in 4 paesi dell'Europa dell'Est, dai quali accogliamo molti bambini in adozione.

A questi ultimi hanno partecipato gli operatori che hanno potuto documentare di avere una lunga esperienza nel campo delle adozioni internazionali così da potersi validamente confrontare con i loro colleghi dei paesi di origine sulle tematiche dell'adozione ed in particolare su argomenti quali: la preparazione della coppia, ma anche quella, spesso sottovalutata, del bambino al-

*Seconda Relazione al Parlamento sullo stato delle adozioni in Italia
Anni 2003 e 2004*

la nuova famiglia, il sostegno alla famiglia adottiva all'indomani dall'ingresso, la rivelazione e l'accesso alle origini. Gli stage sono stati svolti nei seguenti Paesi: Bielorussia, Bulgaria, Romania, Ungheria; ad ognuno di essi hanno partecipato 25 operatori, tra i quali tre giudici onorari ed un giudice minorile; il gruppo è stato guidato e accompagnato dagli Enti che in quel paese operano; un Ente capofila ha fatto, per così dire, da battistrada, ma tutti gli altri hanno offerto la loro collaborazione per la migliore riuscita del programma. Ogni gruppo ha incontrato anche l'Autorità centrale e ha potuto porre tutte le domande utili a chiarire dubbi e perplessità; ha visitato istituti e comunità, famiglie affidatarie, riuscendo così ad avere una visione abbastanza chiara delle situazioni di abbandono e delle risposte offerte dalle istituzioni locali con le poche risorse a disposizione. Questa esperienza davvero unica nel panorama nazionale ed internazionale ha riscosso molto interesse sia in Italia che all'estero; è stata documentata sia in un apposito testo "L'operatore oltre frontiera", sia in speciali DVD perché la informazione potesse circolare e arricchire anche chi non aveva partecipato allo stage, così da ottenere una ricaduta positiva su tutti gli operatori del settore.

Del programma di formazione a favore degli operatori stranieri si tratterà nell'ambito della sezione internazionale, perché esso rappresenta una modalità di collaborazione con le Autorità straniere.

ATTIVITÀ DI PROMOZIONE CULTURALE

La Commissione, nella convinzione che la promozione dei diritti del bambino e il cambiamento culturale sul tema dell'adozione potrà essere possibile solo attraverso il coinvolgimento dei giovani e la loro capacità di comunicare, ha pubblicato 2 concorsi pubblici per l'assegnazione di borse di studio finalizzate alla promozione della cultura dell'adozione; 130 sono destinate a giovani laureandi e laureati delle Facoltà di Scienze della formazione, Psicologia, Medicina e Chirurgia, Giurisprudenza e Scienze Politiche, mentre 145 sono destinate a diplomati, specializzandi e laureati degli Istituti artistici e delle Accademie. Tali borse di studio non sono state tutte assegnate, ma i lavori pervenuti sono stati nel complesso molto interessanti.

La Commissione ha inteso coinvolgere anche i bambini e i ragazzi che frequentano la scuola primaria e secondaria, attraverso il bando di concorso sul tema "La famiglia e la scuola: luoghi di accoglienza e di integrazione"; stimolando così insegnanti ed alunni a riflettere sulla famiglia multietnica e sul rapporto che essa ha con la scuola e con il territorio.

La Commissione ha proposto di celebrare il "Giorno dell'Adozione e dell'accoglienza" il 29 maggio di ogni anno, data in cui è stata sottoscritta la Convenzione de L'Aja, con la premiazione, per l'anno 2005, degli alunni vincitori del citato concorso.

ATTIVITÀ DI INFORMAZIONE

La Commissione svolge una continua attività di tipo informativo sul fenomeno dell'adozione internazionale su vari livelli:

a) attraverso il sito web, nel quale vengono riportate tutte le notizie utili ad aggiornare gli interessati sulle novità legislative dei paesi di accoglienza e sull'esito delle missioni all'estero della Commissione;

b) attraverso un servizio di posta elettronica, mediante il quale si ricevono richieste di informazioni alla Commissione, le più diverse come contenuto, evase in tempi molto brevi; tali richieste vengono inoltrate soprattutto da coppie, ma anche da Servizi territoriali o da studi legali. La presidente risponde alle più complesse, a tutte le altre la segreteria;

c) attraverso pubblicazioni specializzate edita dall'Istituto degli Innocenti di Firenze, dirette ad illustrare alle coppie il percorso adottivo. Così nel 2003 l'opuscolo "Per una famiglia adottiva" è stato, a cura della presidente, completamente rielaborato ed arricchito di nuove informazioni e indicazioni; ed ancora nel 2003 l'opuscolo sugli Enti denominato "Gli Enti autorizzati al-

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRICOMMISSIONE PER LE ADOZIONI INTERNAZIONALI - *Autorità Centrale per la Convenzione de L'Aja del 29.5.1993*

l'adozione internazionale" finalizzato a fornire alle coppie, ma anche agli Uffici giudiziari minori ed ai Servizi territoriali un panorama completo degli Enti autorizzati e dei paesi sui quali operano e della loro attività di cooperazione. Ancora nel 2004 l'opuscolo denominato "I modelli organizzativi dei Servizi per l'adozione internazionale delle Regioni" sui Servizi predisposti in materia di adozione nazionale ed internazionale dalle singole Regioni, per consentire alle coppie di orientarsi nel rispettivo luogo di residenza circa il servizio competente da cui ottenere assistenza al fine di realizzare un'adozione internazionale, ma anche per dare modo a tutti i soggetti istituzionali di conoscere come si articolano i protocolli operativi.

In questo ambito va anche segnalata l'attività editoriale che la Commissione ha portato avanti in questi anni 2003-2004; sono, infatti, stati pubblicati, in aggiunta al volume già citato "L'operatore oltre frontiera", due altri volumi:

- il primo, sulle problematiche che insorgono in ordine alle adozioni difficili: "Percorsi problematici dell'adozione internazionale". Il testo si inserisce nella collana "Studi e ricerche", edita dall'Istituto degli Innocenti, che si arricchisce sempre più di interessanti lavori sul tema delle adozioni; questo lavoro, in particolare, si segnala per essere la prima ricerca a livello nazionale sul fenomeno cosiddetto delle "restituzioni", cioè sui fallimenti adottivi, comprovati dall'espulsione del figlio adottivo dal nucleo familiare con il suo collocamento in istituto o in comunità, luoghi nei quali si è svolta la ricerca. È stato sorprendente però registrare che i fallimenti nell'adozione internazionale non sono affatto più numerosi di quelli registrati nell'adozione nazionale, sfatando così un'ipotesi che si era andata accreditando in questi ultimi anni '90. L'età dell'adolescenza si segnala come problematica, da cui la necessità di Servizi territoriali in grado di analizzare e contenere il disagio;

- il secondo volume della collana intitolato "L'inserimento scolastico dei bambini adottati", ha riguardato il rapporto della famiglia adottiva e in particolare del bambino adottato con la scuola; la Commissione ha coinvolto nella ricerca l'istituzione scolastica, nella convinzione che proprio la scuola è l'agenzia di formazione in cui avviene il primo impatto con il mondo esterno alla famiglia, ed è perciò il luogo ove si svolge il processo di integrazione; esso deve essere facilitato, prima di ogni altra strategia d'intervento, attraverso un percorso finalizzato all'accoglienza della diversità.

Sono in uscita altri due volumi, l'uno sul fenomeno dei bambini bielorussi accolti e poi richiesti in adozione dal titolo "Bambini dalla Bielorussia: dall'accoglienza all'adozione"; anche questo lavoro è il primo che in sede nazionale affronta il tema così complesso e delicato delle connessioni fra i due fenomeni e l'altro sui sistemi scolastici dei paesi dai quali accogliamo il maggior numero di bambini, da titolo "Viaggio nelle scuole". finalizzato anche quest'ultimo a sensibilizzare il corpo insegnante alle problematiche che nell'apprendimento i bambini stranieri adottati possono manifestare perché differentemente educati sotto il profilo scolastico.

Una novità editoriale dell'anno 2004 è stata la pubblicazione di un notiziario della Commissione, denominato COMUNICARE ASCOLTARE INFORMARE, che intende fornire in maniera semplice e veloce notizie spot sulla materia delle adozioni e sull'attività della Commissione e di tutti gli altri protagonisti del progetto adottivo, con lo scopo anche di contribuire alla sensibilizzazione e al coinvolgimento della collettività sul fenomeno adozioni.

PORTALE WEB SICURO

La realizzazione di un portale web sicuro per lo scambio di informazioni e documenti con gli Enti iscritti all'Albo è stata una delle priorità del programma di attività della Commissione per il 2004. Esso va ad integrarsi con i sistemi di workflow già esistenti ed utilizzati dalla Commissione, per lo snellimento e l'informatizzazione delle procedure adottive poste in essere dagli Enti e dalla Commissione.

Grazie all'uso di certificati digitali in grado di garantire la sicurezza della comunicazione e la certezza dell'identità del mittente e del ricevente, l'invio di documenti cartacei viene sostituito completamente da procedure informatiche.

Il sistema già in uso presso la Commissione è stato implementato in modo tale da essere di sem-

*Seconda Relazione al Parlamento sullo stato delle adozioni in Italia
Anni 2003 e 2004*

plice utilizzo ed è conforme alla normativa vigente per ciò che concerne i sistemi informativi della Pubblica Amministrazione.

Il portale web sicuro vede due tipi di utenti/utilizzatori: gli Enti iscritti all'Albo e i funzionari della Commissione.

Gli Enti iscritti all'Albo utilizzano un'interfaccia raggiungibile dall'esterno mediante autenticazione con certificato digitale e login/password. Questi accedono alle maschere di invio documenti e visualizzano le informazioni rilasciate dalla Commissione.

Il personale della Commissione può invece visualizzare ed inserire le informazioni direttamente dall'applicazione già in uso, opportunamente modificata mediante implementazione di nuove maschere per il data-entry e per l'amministrazione.

Il flusso delle informazioni attinenti alle procedure descritte nel presente documento segue questo schema

- dagli Enti alla Commissione: conferimento di incarico; revoca di conferimento; scheda costi sostenuti dalla coppia per attività svolte dall'Ente in Italia; scheda costi per attività svolte dall'Ente nel paese straniero; relazione finanziaria; richiesta di autorizzazione all'abbinamento coppia-minore; richiesta lettera di garanzia; richiesta attestazione di efficacia; richiesta di nullaosta; richiesta di autorizzazione al proseguimento della procedura; richiesta di autorizzazione all'ingresso e alla residenza; ricevuta pagamenti effettuati dai coniugi; relazione visita della coppia nel paese di origine; notifica avvenuto incontro con la famiglia; documento generico;
- dalla Commissione agli Enti; approvazione della proposta di abbinamento; delibera di autorizzazione al proseguimento della procedura; lettera di garanzia; attestazione di efficacia; nulla osta; autorizzazione all'ingresso e alla residenza del minore; comunicazione di avvenuta ratifica; documento generico.

A tutti i documenti in entrata ed in uscita sono associati un identificativo univoco di invio ed un numero di protocollo.

Al fine di consentire una completa equipollenza delle operazioni di invio/ricezione elettroniche con quelle affidate ai sistemi tradizionali la gestione dei flussi informativi è strutturata in modo tale da non consentire perdite di dati, nemmeno a posteriori.

Ad ogni invio di documenti il sistema memorizza in modo permanente le informazioni relative ai moduli (contenuto dei campi etc.), agli eventuali allegati (file word, pdf o altro ancora), all'identità dell'utente che ha inviato i dati (login, certificato digitale etc.) e alla data e ora di invio.

L'applicazione non consente alcuna modifica ai dati inviati (eventuali correzioni dovranno prevedere un nuovo invio digitale), nemmeno da parte degli amministratori di sistema. In questo modo, qualsiasi riproduzione successiva all'invio delle informazioni trasmesse (mediante stampa, copia, export o altro) può essere definita come 'copia conforme' priva di alterazioni.

Le procedure automatiche interne all'applicazione provvedono poi, dove previsto e con eventuali autorizzazioni manuali operate dai funzionari responsabili, alla copia dei dati inviati nel database in uso presso la Commissione utilizzando le logiche di validazione e strutturazione già in uso.

Nessun dato inviato mediante uso del web sicuro può, quindi, essere cancellato o modificato successivamente all'invio e le eventuali modifiche al database della Commissione (ad es. anagrafiche dei coniugi, dei minori o altro) avvengono per 'copia' senza in alcun modo alterare i documenti elettronici.

L'accesso al portale web sicuro è consentito a tutti gli Enti, previa abilitazione da parte della Commissione.

ATTIVITÀ DI VIGILANZA

La Commissione ha considerato giusto che una corretta attività di vigilanza sull'operato degli Enti - alla quale è chiamata dal disposto dell'art. 39 lett. c) della legge n. 476/98 e dell'art.12, comma 1, lett. c) del Regolamento emanato con D.P.R. 1/12/99 n°492- non può essere realizzata se preventivamente non si indicano i principi di fondo ai quali i medesimi Enti, una volta ottenuta

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

COMMISSIONE PER LE ADOZIONI INTERNAZIONALI - *Autorità Centrale per la Convenzione de L'Aja del 29.5.1993*

l'autorizzazione, devono uniformarsi. Conseguentemente essa ha ritenuto opportuno l'emanazione delle richiamate "Linee Guida", per fissare dei principi operativi cui gli Enti sono chiamati ad attenersi nell'organizzazione delle attività svolte nell'adempimento dei compiti di informazione, accompagnamento e sostegno delle coppie nel corso della procedura di adozione; in esse vengono anche stabiliti i costi per ogni servizio reso alle coppie in Italia e all'estero, nonché predisposti modelli esemplificativi per la presentazione di istanze o relazioni.

La potestà di vigilanza è strettamente correlata, dunque, al potere autorizzatorio attribuito alla Commissione, perché la verifica è intesa ad accertare che l'operato degli Enti si mantenga conforme alle prescrizioni dettate dalla legge e, per quanto attiene all'attività svolta all'estero anche alle norme di diritto internazionale ed ai principi della Convenzione de L'Aja.

La Commissione vigila in via continuativa, cioè quotidianamente, sull'attività svolta dagli Enti in occasione di qualunque richiesta o comunicazione proveniente dagli stessi, verificandone l'operato in ogni singola procedura di adozione, all'atto della emissione del provvedimento di autorizzazione all'ingresso nel territorio nazionale del bambino adottato. In particolare per dare esecuzione alla richiamata disposizione ha organizzato l'attività di vigilanza su 3 livelli:

a) attraverso la somministrazione di questionari alle coppie che hanno adottato, alle quali si chiede di rispondere anonimamente a domande circa la qualità del Servizio erogato dall'Ente che ha seguito la loro procedura di adozione. Tali questionari si sono rivelati molto utili per verificare concretamente la metodologia applicata dai vari Enti e lo standard dei servizi resi, la loro distribuzione territoriale, i costi applicati. Essi sono stati somministrati: il primo a tutte le coppie che hanno definito l'adozione nel primo trimestre 2002, il secondo a tutte le coppie che avevano concluso l'adozione nel primo quadrimestre 2003; un campione rilevante, costituito da circa il 65% delle coppie interessate dall'intervista (416 per l'anno 2002 e 712 per l'anno 2003) ha risposto; entrambi i questionari hanno dato risultati abbastanza uniformi, confermando quindi la validità del rilevamento. Il questionario indaga le seguenti aree: soddisfazione globale per l'assistenza ricevuta / chiarezza e trasparenza nei costi / facilità nei contatti / accompagnamento adeguato all'estero / proposta di un bambino corrispondente alle indicazioni contenute nel decreto di idoneità / notizie esaustive sul vissuto del bambino proposto.

I dati raccolti sono stati analizzati in base alla zona di residenza delle coppie ed all'area continentale di provenienza del bambino. Entrambi i questionari danno come risultato univoco il minor grado di soddisfazione delle coppie del Sud (che sono anche le più evasive) e tra queste di quelle che hanno adottato nell'Europa dell'Est. Interessante il risultato sulla esaustività o meno delle notizie sul bambino: solo un terzo delle coppie intervistate le ritiene tali. Parimenti interessante è il risultato sulla rispondenza delle caratteristiche del bambino a quelle indicate in decreto, in quanto emerge come alle coppie che adottano nell'America del Sud, sistematicamente, viene proposto un bambino di età superiore a quella indicata nel provvedimento del tribunale per i minorenni; ciò vuol dire che questi paesi rendono adottabili in via internazionale soltanto bambini grandi e, conseguentemente, che se il decreto contiene indicazioni sull'età, individuabile al di sotto di quella scolare, ne viene chiesta subito l'estensione al competente tribunale per i minorenni. L'esito dei questionari ha naturalmente influito sui contenuti delle "Linee Guida" 2004, inducendo la Commissione a formulare un richiamo agli Enti sul rispetto delle indicazioni contenute nel decreto di idoneità e sulla necessità di acquisire la cartella clinica del bambino abbinato e, ove possibile per i più grandicelli, anche l'anamnesi familiare.

b) Attraverso l'ascolto, effettuato dal presidente della Commissione o da un commissario delle coppie che hanno lamentato da parte dell'Ente, cui hanno dato incarico, la violazione dei compiti di informazione e di assistenza in Italia o all'estero e/o la difformità dei costi rispetto a quelli concordati con la Commissione; il presidente, sottopone alla Commissione le dichiarazioni rese dalla coppia nella riunione immediatamente successiva. La Commissione, ove le stesse appaiano attendibili e serie, delibera di verificare la condotta dell'Ente aprendo un procedimento ai sensi della legge n. 241/90, nel corso del quale l'Ente ha modo di esporre le sue ragioni e contestare quanto dalla coppia asserto nei suoi confronti. Molto frequentemente si tratta, però, di doglianze causate dal perdurare del tempo di attesa, rivelatosi più lungo di quello prospettato, di un sem-