

ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CCII

n. 2

R E L A Z I O N E

SULLO STATO DELLE ADOZIONI INTERNAZIONALI E SULL'ATTUAZIONE DELLA CONVENZIONE DE L'AJA DEL 29 MAGGIO 1993

(Anni 2003 e 2004)

(Articolo 39, comma 4, della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni)

***Predisposta dalla Commissione per le adozioni internazionali
Presentata dal Ministro per le pari opportunità***

(PRESTIGIACOMO)

Trasmessa alla Presidenza il 1° febbraio 2006

PAGINA BIANCA

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

PREFAZIONE

*I*l 2003 ed il 2004 sono stati per le adozioni internazionali anni di grande importanza.

Infatti dopo la fase di "rodaggio in cui è stato avviato il nuovo sistema previsto dalla legge del '98 che ha ratificato la convenzione dell'Aja e istituito l'autorità centrale, la Commissione per le Adozioni Internazionali (Cai) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il settore ha conosciuto un biennio di crescita e consolidamento dei meccanismi e delle procedure.

I dati parlano di un aumento estremamente significativo degli ingressi di minori dai paesi stranieri. Si sono infatti registrate crescite annuali superiori al 22%, mentre nel biennio preso in esame l'incremento degli ingressi è stato del 53% rispetto ai due anni precedenti. Siamo così passati dai 1797 bambini adottati da coppie italiane nel 2001, primo anno con il nuovo sistema "a regime" ai 3400 del 2004.

Queste cifre indicano essenzialmente due fatti: è cresciuta la fiducia delle coppie nell'istituto delle adozioni internazionali; il sistema creato con la legge n. 476 ha funzionato anche grazie all'impegno di tutti gli attori di una procedura che coinvolge la Commissione Adozioni Internazionali, i Tribunali dei Minori e gli Enti Autorizzati.

Credo quindi sia aderente alla realtà una valutazione positiva di fondo che tuttavia non può indurre ad ignorare i problemi che sono emersi, le difficoltà, i punti di crisi legati a situazioni di singoli paesi.

Non va mai infatti dimenticato che un processo complesso come quello dell'adozione di un minore straniero avviene in rapporto ad una controparte estera, che risponde a dinamiche, anche politiche, autonome e, naturalmente, non condizionabili. È accaduto, ad esempio, che un paese da cui arrivavano molti bambini in adozione, come la Romania, abbia di fatto "chiuso le frontiere", approvando una legge sulla materia che consente le adozioni all'estero solo per parenti dei minori.

In questo panorama complesso l'attività della Commissione, in linea con gli indirizzi del Governo, ha puntato da un lato ad affrontare e risolvere le situazioni di crisi che si sono venute a creare nei singoli paesi, dall'altro ad ampliare sempre più la rete dei rapporti bilaterali in modo da "aprire" a bambini provenienti da altre nazioni.

Un altro campo sul quale si è intervenuto è quello dei costi delle adozioni che sovente lievitavano verso cifre elevatissime. Dopo un monitoraggio accurato sono stati definiti dei tetti di spesa articolati per i singoli paesi e che tengono conto del ventaglio dei servizi che possono essere offerti alle coppie adottanti. I tetti di spesa sono ora pubblici, costantemente aggiornati e consultabili sul sito internet della Cai e rappresentano un punto di riferimento per le famiglie adottanti che possono rivolgersi alla Commissione Adozioni Internazionali in caso di richieste economiche eccessive da parte degli enti, che peraltro sono stati parte attiva e collaborativa nella redazione delle tabelle dei massimali di spesa.

In questa direzione il Governo ha avviato una politica di sostegno economico delle coppie adottanti estendendo anche ai minori adottati il bonus di mille euro previsto per il secondo figlio. Inoltre, con la finanziaria 2005, è stato previsto uno stanziamento per rimborsare, alle famiglie con reddito medio e basso, fino al 50% delle spese sostenute.

Tale misura, già in atto per i bambini che hanno fatto ingresso in Italia nel 2004, è stata confermata per il triennio 2005-2007.

Restano alcuni nodi da sciogliere, come quello della lungaggine delle procedure che viene lamentata da quasi tutte le coppie che intraprendono e vivono l'iter adottivo. Ma questo è un nodo essenzialmente di carattere legislativo ed in quella sede va affrontato.

In conclusione credo che questo rapporto sia un quadro esauriente e dettagliato di una realtà in movimento ed in crescita che premia la straordinaria generosità di tante coppie italiane che intendono dare ai bambini meno fortunati il calore di una famiglia ed un futuro migliore e sereno.

Stefania Prestigiacomo

PAGINA BIANCA

SOMMARIO**Famiglie e Bambini nelle Adozioni Internazionali**

Attività autorizzatoria

I bambini nell'adozione internazionale: quanti, da dove e quali

Gli enti autorizzati: quanti ed in quali Paesi

Rapporti con l'autorità giudiziaria minorile

Protocolli regionali

Attività di formazione

Attività di promozione culturale

Attività di informazione

Portale web sicuro

Attività di vigilanza

Attività internazionale

Seminari e congressi

Le missioni all'estero

Sussidiarietà

Le intese istituzionali di programma con le autorità centrali dei Paesi di origine

Accordi di programma per il sostegno a distanza

ALLEGATI Fonte Coppie e bambini nelle adozioni internazionali a cura dell'Istituto degli Innocenti

Dati statistici 2003-2004

Programma annuale della Commissione

Livello nazionale - Anno 2003

Livello internazionale - Anno 2003

PAGINA BIANCA

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

Seconda relazione al Parlamento
sullo stato delle adozioni in Italia

Anni 2003 e 2004

FAMIGLIE E BAMBINI NELLE ADOZIONI INTERNAZIONALI

ATTIVITÀ AUTORIZZATORIA

Fin dall'inizio della sua costituzione la Commissione, nell'ambito delle proprie funzioni istituzionali, ha promosso e realizzato un costante monitoraggio dei flussi di ingresso dei minori stranieri a scopo di adozione, e ciò perché non si può governare un fenomeno se non lo si conosce nei suoi profili essenziali e nelle sue tendenze di base. La raccolta dei dati avviene in tempo reale perché, come si evidenzierà più oltre, la Commissione utilizza le tecnologie web.

Essa è indirizzata ad osservare gli elementi conoscitivi desumibili dai fascicoli relativi alle procedure dei minori stranieri autorizzati dalla Commissione all'ingresso ed alla residenza permanente nel nostro Paese a scopo di adozione. Questi dati sono in possesso della Commissione perché per ogni coppia che ha ottenuto il decreto di idoneità ed inizia il percorso dando incarico ad uno degli Enti autorizzati ed accreditati si apre un fascicolo che si chiude con il provvedimento di autorizzazione all'ingresso del bambino straniero adottato. I fascicoli, oggetto di analisi, si riferiscono appunto alle richieste di ingresso di minori stranieri presentate dalle coppie adottive nel periodo compreso tra il 16 novembre 2000 (giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dell'Albo degli Enti autorizzati, che ha reso concretamente applicabile la nuova normativa) e il 31 dicembre 2004.

La ricchezza dei dati presenti nei fascicoli ha reso possibile un'informazione ampia e approfondita dalla quale è possibile desumere utili indicazioni relativamente ai protagonisti del percorso di adozione -minori adottabili e famiglie adottive- e agli altri soggetti coinvolti -Enti e Autorità dei paesi di origine- per una visione globale del fenomeno.

La raccolta dei dati è stata possibile grazie ad una scheda suddivisa in due parti, la prima dedicata alle coppie adottive, la seconda relativa ai minori stranieri adottati. Relativamente alle aspiranti famiglie adottive sono presenti informazioni riguardanti: la data di nascita, il titolo di studio, la residenza, gli anni di matrimonio, la situazione lavorativa, il numero di figli o di altri eventuali familiari conviventi, la data di presentazione della dichiarazione di disponibilità all'adozione internazionale e le indicazioni contenute nel decreto di idoneità rilasciato ai coniugi, ed infine la data di conferimento dell'incarico all'Ente.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

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

Rispetto ai minori stranieri adottati sono presenti, invece, informazioni riguardanti: la data di nascita e la data del provvedimento di adozione emesso dal tribunale straniero, la data di presentazione della domanda di ingresso, la data di autorizzazione all'ingresso. È necessario segnalare che, a differenza dei dati relativi ai bambini, risultati facilmente acquisibili, non tutti i dati relativi ai genitori adottivi sono altrettanto facilmente ricavabili dai fascicoli e ciò perché non si è riusciti, nonostante l'impegno profuso, ad ottenere che i Servizi territoriali utilizzassero una scheda tipo in ogni Regione. La Commissione propose la scheda in sede di Tavolo tecnico per i minori già nel lontano 2001, ma purtroppo tale Tavolo fu sciolto ed è caduto l'interesse per la proposta.

Vengono, inoltre, rilevati i dati riguardanti gli Enti: le loro sedi in Italia e all'estero, i professionisti di cui si avvalgono, i paesi stranieri in cui operano, il numero dei bambini di cui hanno curato l'ingresso per paese di provenienza, i progetti realizzati nei paesi di origine in ossequio al principio di sussidiarietà.

È apparso opportuno analizzare la disponibilità all'adozione internazionale da parte delle coppie italiane, quantificandola mediante il conteggio dei decreti di idoneità all'adozione di minori stranieri emessi dai tribunali per i minorenni. Tali decreti, trasmessi alla Commissione, corredati ognuno dalla copia della relazione psicosociale, risultano nell'intero periodo 16 novembre 2000 - 31 dicembre 2004 complessivamente 18.602. La distribuzione per anno di emissione rivela una stabilizzazione del numero di decreti di idoneità annui, dopo un picco verso l'alto registrato nel corso del 2001; in particolare l'andamento è il seguente: 443 decreti di idoneità si riferiscono al periodo 16 novembre-31 dicembre 2000, 7.041 all'anno 2001, 5.711 al 2002 e 5.407 al 2003, 3.398 al 2004.

Si registra, invece, un trend fortemente in aumento delle coppie che hanno inoltrato alla Commissione richiesta di autorizzazione all'ingresso in Italia di bambini adottati all'estero, cioè di quelle coppie che, ottenuto il decreto di idoneità e conferito incarico ad uno degli Enti autorizzati ed accreditati, hanno concluso con successo l'iter adottivo. Tali coppie sono state complessivamente 8.821 alla data del 31/12/2004 e si distribuiscono negli anni del monitoraggio come segue: 386 hanno fatto richiesta nell'anno 2000, e specificamente nel periodo 16 novembre-31 dicembre, 1.843 hanno fatto richiesta nell'anno 2001, 1.529 nell'anno 2002, 2.360 nell'anno 2003 e, infine, 3.763 nel 2004, con un valore massimo che -come premesso- si registra proprio nell'ultimo anno di rilevazione.

Sebbene le coppie che richiedono l'ingresso in Italia di un minore straniero a scopo adottivo in un dato anno non sono le stesse che ottengono il decreto di idoneità nel corso dello stesso anno, bensì quelle che lo hanno ottenuto l'anno precedente o ancora prima, si può affermare verosimilmente che a fronte di due decreti di idoneità emessi nell'anno una coppia conclude il suo iter adottivo con l'ingresso in Italia di uno o più figli, mentre l'altra resta ancora in lista di attesa. Bisogna, comunque, avere chiaro che il numero dei decreti di idoneità è sicuramente alquanto più alto del numero delle coppie; e ciò perché una stessa coppia può aver ottenuto più decreti di idoneità differiti nel tempo ove, ad esempio, non avendo conferito, entro l'anno dalla comunicazione del detto provvedimento, incarico all'Ente, sia costretta a richiedere un secondo decreto, avendo il primo perso la sua efficacia. Questo dato - due o anche tre decreti per una stessa coppia - utile per quantificare lo scarto non è stato finora monitorato, perché considerato marginale, ma lo sarà dal 2005 in poi. Presumibilmente, ogni anno, oltre il 10% dei decreti di idoneità riguarda coppie che nell'anno precedente, o ancora prima, ne aveva ottenuto uno.

Al fine di favorire un puntuale confronto tra la disponibilità all'adozione e l'effettiva realizzazione del progetto adottivo si è proceduto a relativizzare -nella Tavola 1- tanto il numero dei decreti di idoneità quanto il numero delle coppie richiedenti l'ingresso in Italia di un minore alla popolazione teorica di riferimento, ovvero la popolazione di 30-59 anni, cosa che peraltro ci permette di valutare l'effettiva variabilità sul territorio italiano della disponibilità all'adozione e del successo adottivo. La scelta della popolazione di riferimento ricade sui coniugati di 30-59 anni poiché, come noto, il matrimonio è condizione necessaria per l'accesso all'adozione. Tale designazione ci permette di costruire un indicatore maggiormente raffinato, poiché circoscritto alla effettiva popolazione che potenzialmente può accedere all'adozione piuttosto che un tasso grez-

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

zo sull'intera popolazione di 30-59 anni in cui si rileva una significativa quota di soggetti non coniugati.

**Tavola 1 - Tassi di decreti di idoneità emessi e di successo adottivo per Regione
(per 100mila coniugati di 30-59 anni)**

Regioni	Tassi medi annui per 100.000 coniugati 30-59 anni	
	Decreti di idoneità ex art. 30 ^a	coniugati che hanno ottenuto l'adozione ^b
Piemonte	26,7	17,9
Valle d'Aosta	-	12,7
Lombardia	30,5	26,9
Trentino-Alto Adige	30,9	23,7
Veneto	35,0	29,2
Friuli-Venezia Giulia	31,3	25,1
Liguria	43,4	38,1
Emilia-Romagna	37,3	28,0
Toscana	42,4	31,8
Umbria	38,0	29,1
Marche	29,4	27,3
Lazio	40,5	22,7
Abruzzo	24,7	16,4
		33,4
Molise	40,0	segue
Campania	24,1	14,0
Puglia	29,5	18,5
Basilicata	16,3	7,6
Calabria	38,1	23,2
Sicilia	27,5	14,3
Sardegna	15,5	10,9
ITALIA	31,7	22,8

a. Tasso medio annuo calcolato sul periodo 16/11/2000 - 31/12/2003

b. Tasso medio annuo calcolato sul periodo 16/11/2000 - 31/12/2004

I tassi medi annui così calcolati evidenziano che in Italia sono in possesso di un decreto di idoneità valido per intraprendere il percorso adottivo 32 soggetti coniugati ogni 100mila presenti nella popolazione con differenze regionali anche piuttosto significative e con valori massimi che si concentrano per lo più nelle regioni centro-settentrionali, sebbene si registrino valori alti anche nel Sud d'Italia: 43,4 coniugati ogni 100mila in Liguria, 42,4 in Toscana, 40,5 nel Lazio, 40 nel Molise, 38,1 in Calabria, 38 in Umbria, 37,3 in Emilia-Romagna, 35 in Veneto. Per le coppie richiedenti l'autorizzazione all'ingresso in Italia di un minore straniero a scopo adottivo i valori più alti dell'indicatore mostrano una ancor più evidente concentrazione nelle Regioni del Centro-Nord del paese. A fronte di un valore medio nazionale pari a poco meno di 23 coniugati ogni 100mila si registrano i seguenti valori regionali decisamente sopra la media: 38,1 coniugati ogni 100mila in Liguria, 33,4 in Molise, 31,8 in Toscana, 29,2 in Veneto, 29,1 in Umbria, 28 in Emilia-Romagna.

Da queste poche notazioni e da una comparazione delle due distribuzioni si può sicuramente concludere che: a) rispetto alla popolazione regionale di riferimento il più alto numero di decreti di idoneità all'adozione internazionale è stato emesso dai tribunali per i minorenni del Centro-

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

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

Nord; b) a maggiori concentrazioni regionali di coppie in possesso di decreto di idoneità corrispondono più alti tassi di definizione della procedura. La somma di questi due elementi fa sì che nel Sud d'Italia si concentrino i tassi più bassi di coniugati in possesso di un decreto di idoneità e i corrispondenti più bassi tassi di coniugati idonei all'adozione che effettivamente la realizzano. In questa area del Paese fanno eccezione il Molise e la Calabria, la prima Regione -come si è constatato- in positivo mostrando valori decisamente sopra la media per entrambi gli indicatori, la seconda in negativo mostrando un tasso relativo ai decreti di idoneità superiore alla media e un tasso di conseguimento dell'adozione in media con il valore italiano -situazione quest'ultima condivisa da una sola Regione del Centro, il Lazio.

La gran parte delle coppie richiedenti l'ingresso in Italia di un minore straniero ha ottenuto il decreto di idoneità dal tribunale per i minorenni; si tratta di 8.318 delle 8.821 coppie richiedenti, ovvero poco più del 94%. Le restanti 503 coppie, che rappresentano il 5,7% delle coppie richiedenti, invece, hanno ottenuto l'idoneità dalla Corte d'Appello, cui avevano presentato il ricorso avverso il decreto di rigetto dell'idoneità emesso dal tribunale per i minorenni. Soltanto dal 1 ottobre 2002 è stata introdotta una classificazione più dettagliata che prevede, accanto alla motivazione generica, la motivazione cosiddetta mirata, in cui il tribunale per i minorenni, tenuto conto anche dei contenuti della relazione psico-sociale, ritiene necessario inserire alcune indicazioni specifiche per favorire il migliore incontro tra gli aspiranti all'adozione ed il minore da adottare. In questo tipo di provvedimento si fa riferimento all'appartenenza etnica, all'origine europea, al sesso, allo stato di salute e all'età del minore, spesso compresa tra 0 e 3 anni, o più in generale indicata come età prescolare, ovvero ad altre indicazioni riguardanti frequentemente il numero dei minori abbinabili. Le coppie che hanno presentato richiesta di autorizzazione all'ingresso di minori stranieri in possesso del decreto di idoneità mirato sono, relativamente a tutto il periodo di funzionamento della Commissione, l'11,5%. Diversamente, le coppie in possesso di un decreto generico sono il 76,5%. Si rilevano poi decreti nominativi, nei quali il tribunale indica il nome del bambino adottabile; l'incidenza di quest'ultima tipologia di contenuto nel decreto di idoneità è andata costantemente riducendosi, passando dal 17,2% del 2002 al 5,5% del 2003 ed al 3,8% del 2004. Tali decreti si riferiscono ai bambini bielorussi e ucraini accolti nel quadro dei percorsi di risanamento; ciò non vuol dire che via via tali adozioni vanno diminuendo, ma che i tribunali per i minorenni preferiscono non indicare il nome, bensì indicare le caratteristiche del bambino accolto. Ad oggi rappresentano il 9,9% del totale dei decreti emessi nell'arco dei 4 anni, in quanto il loro numero complessivo ammonta a 877.

Va da sé che il decreto di idoneità con dispositivo o motivazione contenenti "indicazioni per il miglior incontro" può allungare i tempi a causa della più difficile individuazione da parte delle Autorità straniere di un bambino con quelle determinate caratteristiche tra quelli abbandonati e adottabili, anche in considerazione del fatto che i decreti mirati, contenenti indicazioni sull'adottando, comprendono spesso anche più di una delle caratteristiche sopra citate e conseguentemente ad un decreto così limitativo si ricollega una attesa sicuramente protratta, così che la realizzazione del progetto adottivo si dilata nel tempo.

Tali considerazioni sui tempi di attesa sono tutt'altro che ultronee se si considera che l'età media delle coppie in possesso del decreto di idoneità è andata costantemente aumentando nel corso del periodo monitorato, passando dai 40,2 anni degli aspiranti padri nel corso del 2000 ai 41,7 del 2004, e crescendo analogamente per le aspiranti madri dal 37,8 del 2000 al 39,4 del 2004. Sull'età media all'adozione influiscono molti fattori, tra i quali, in negativo, il sempre minor ricorso al matrimonio nonostante la lieve ripresa degli ultimi anni e il suo rinvio verso l'età più matura. Il numero di matrimoni celebrati ogni anno in Italia nel secondo millennio rimane ormai al di sotto dei 300mila -a fronte dei 400mila celebrati negli anni '70- con un quoziente di nuzialità di poco inferiore al valore di 5 matrimoni all'anno per 1.000 abitanti. L'età media al primo matrimonio ha superato i 30 anni per gli uomini ed è vicina ai 28 anni per le donne; questo spostamento in avanti dell'età del matrimonio finisce per incidere anche sull'accesso al percorso adottivo. È necessario ricordare però che la norma che consentiva l'adozione esclusivamente ai coniugi uniti in matrimonio da almeno tre anni è stata modificata con l'introduzione della legge n. 149/01, la quale

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

prevede che la coppia disponibile ad adottare può essere unita in matrimonio anche da un periodo di tempo inferiore, purché risulti unita in convivenza stabile per un arco di tempo che, sommato a quello coniugale, raggiunga i tre anni; non deve però essersi verificata negli ultimi tre anni tra i coniugi interruzione di convivenza o separazione personale, neppure di fatto. Alla data del provvedimento di idoneità nella coppia sussiste in media una differenza di poco più di due anni, ovvero 41,4 il marito e 39,2 la moglie. La distribuzione di frequenza secondo la classe di età evidenzia per gli aspiranti padri uno sbilanciamento verso le classi di età anziane molto più marcato di quanto non avvenga per le aspiranti madri. Sebbene la classe di età a maggiore frequenza è sia per i mariti (33,4%) che per le mogli (36,4%) la 35-39 anni, sotto i 30 anni c'è soltanto lo 0,7% dei mariti e un più consistente 2,7% delle mogli, mentre sopra ai 45 anni si ha il 23,3% dei mariti e solo l'14,5% delle mogli. L'osservazione dell'età media regionale delle coppie adottanti alla data del provvedimento di idoneità mette in evidenza situazioni piuttosto differenziate sul territorio nazionale con valori medi che oscillano in un ampio range che va dai 39,9 anni degli aspiranti padri adottivi in Lombardia ai 45,1 di quelli in Sardegna e dai 38 anni delle aspiranti madri adottive lombarde e venete ai 42,9 anni ancora di quelle sarde.

Tavola 2 - Età media delle coppie alla data del decreto di idoneità per regione al 31/12/2004

Regioni	Età media all'adozione ^a	
	marito	moglie
Piemonte	40,8	38,9
Valle d'Aosta	44,8	41,6
Lombardia	39,9	38,0
Trentino-Alto Adige	40,4	38,5
Veneto	40,2	38,0
Friuli-Venezia Giulia	40,5	38,1
Liguria	42,1	39,6
Emilia-Romagna	40,9	38,9
Toscana	40,8	38,9
Umbria	40,5	38,3
Marche	40,4	38,1
Lazio	44,1	41,7
Abruzzo	43,2	40,9
Molise	41,9	38,8
Campania	42,0	39,7
Puglia	43,1	40,3
Basilicata	42,3	40,5
Calabria	44,3	41,0
Sicilia	42,6	39,7
Sardegna	45,1	42,9
ITALIA	41,4	39,2

a. Età media dei residenti estero: maschi 40,3 e femmine 37,6

La presenza di figli naturali o adottivi è molto limitata nei nuclei familiari che hanno richiesto l'autorizzazione all'ingresso in Italia di minori stranieri. A tal proposito l'89,8% delle coppie non ha figli -7.924 su 8.821- mentre le restanti 897 coppie, poco più del 10% del totale, hanno già uno o più figli. La distribuzione dei figli nelle coppie genitoriali che intendono adottare evidenzia una netta prevalenza di quelle con un solo figlio che rappresentano, infatti, oltre il 77% del totale e

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

precisamente: 693 coppie adottive hanno un solo figlio naturale, 162 ne hanno due, 30 ne hanno tre, 9 ne hanno quattro, e 3 ne hanno addirittura cinque. Le famiglie adottive sono dunque piccoli nuclei, più piccoli in media delle già piccole, in termini di componenti medi, delle famiglie italiane. A livello nazionale, l'incidenza delle coppie con un solo figlio sul totale delle coppie con figli è pari al 45%, percentuale che per quanto alta è pur sempre molto più bassa di quella registrata tra le coppie disponibili all'adozione internazionale.

I BAMBINI NELL'ADOZIONE INTERNAZIONALE: QUANTI, DA DOVE E QUALI

L'autorizzazione all'ingresso del minore straniero in Italia, in conformità alla disciplina normativa in materia, viene rilasciata solo se l'adozione pronunciata nello Stato straniero è avvenuta nel rispetto dei principi stabiliti nella Convenzione de L'Aja e se ricorrono le condizioni di abbandono e di cessazione degli effetti giuridici indicate nell'art. 31 legge n. 184/83, come modificata dalla legge n. 149/2001. I bambini stranieri per i quali è stata, dunque, pronunciata l'adozione in un paese straniero nei confronti di una coppia italiana e per i quali è stata richiesta l'autorizzazione all'ingresso in Italia, dall'inizio della attività della Commissione (16 novembre 2000) alla data del 31/12/2004, cioè in poco più di 4 anni, sono stati 10.538. Considerando che le coppie che hanno fatto tale richiesta -come già riportato- sono state 8.821 se ne desume che alcune coppie hanno richiesto l'autorizzazione all'ingresso di due o più bambini. Ed infatti si registra che delle 8.821 coppie, 7.317 hanno adottato un bambino, 1.305 due bambini, 186 tre bambini, 12 quattro bambini ed 1 cinque bambini. Pertanto, se si considera che il 90% delle coppie adottive non ha figli e che l'84% delle stesse ha fatto richiesta di autorizzazione per l'ingresso di un solo minore risulta evidente che esse rappresentano una fecondità del tutto in linea con quella della totalità delle coppie italiane che, come è noto, esprimono comportamenti riproduttivi improntati a un forte contenimento della fecondità, sintetizzabile nel 1,23 figli per donna, valore decisamente inferiore a quello di 2,1 figli per donna che consentirebbe il ricambio generazionale, da cui consegue l'ancora esiguo, sebbene crescente negli ultimissimi anni, numero di nascite annue.

A livello regionale, così come per il numero medio di figli per donna, anche per il numero medio di figli adottati per coppia adottante si ravvisano oscillazioni intorno alla media nazionale piuttosto contenute, che vanno dai valori degni di significatività, in basso, del Piemonte il cui numero medio è 1,07 e, in alto, della Calabria e della Sardegna il cui valore medio per entrambe è pari a 1,32.

Tavola 3 - Numero medio di figli per donna
e numero medio di bambini adottati per coppia per Regione al 31/12/2004

Regioni	Numero medio di figli per donna	Numero medio di minori adottati per coppia adottante
Piemonte	1,13	1,07
Valle d'Aosta	1,21	1,00
Lombardia	1,21	1,20
Trentino-Alto Adige	1,44	1,20
Veneto	1,19	1,14
Friuli-Venezia Giulia	1,10	1,13
Liguria	1,03	1,14
Emilia-Romagna	1,17	1,17
Toscana	1,11	1,14
Umbria	1,14	1,17
Marche	1,15	1,18
Lazio	1,14	1,21
Abruzzo	1,15	1,29
Molise	1,10	1,17

(segue)

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

Regioni	Numero medio di figli per donna	Numero medio di minori adottati per coppia adottante
Campania	1,47	1,12
Puglia	1,32	1,21
Basilicata	1,20	1,38
Calabria	1,22	1,32
Sicilia	1,39	1,25
Sardegna	1,03	1,32
ITALIA	1,23	1,18

Relativamente al periodo di ingresso dei bambini adottati dalle coppie italiane, la distribuzione di frequenza delle autorizzazioni per mese di concessione nel periodo di monitoraggio conferma quanto si è precedentemente affermato sull'aumento, negli ultimi due anni, del numero di adozioni, con un valore massimo raggiunto proprio nel 2004. Nel dettaglio della distribuzione è possibile evidenziare il seguente andamento:

- nel primo periodo di rilevazione, ovvero dal novembre 2000 al dicembre 2001, si sono avute mediamente poco meno di 153 autorizzazioni al mese, con un massimo di 265 autorizzazioni concesse nel dicembre 2000. Questo picco è correlato alle prime settimane di effettiva operatività della nuova disciplina normativa, contraddistinte da un enorme carico di lavoro per la Commissione, sul quale ha verosimilmente inciso, almeno in parte, la scelta delle coppie di portare a termine le procedure adottive secondo la norma transitoria ed evitare il rigore della nuova normativa, in particolare l'assistenza obbligatoria dell'Ente.
- già nel corso del 2002 la media mensile di autorizzazioni concesse sale a 185, con alcuni valori mensili anche molto superiori alla media: giugno (243), luglio (222), settembre (205) e ottobre (228);
- un ulteriore e ancor più forte balzo in avanti si ha nel 2003, anno in cui la media raggiunge le 231 autorizzazioni mensili con picchi in giugno (287) e in dicembre (266);
- sono, però, i mesi di marzo e dicembre 2004 quelli in cui si registrano i valori massimi dell'intero periodo di monitoraggio, con il rilascio rispettivamente di 321 e di 372 autorizzazioni, cosicché la media mensile nell'anno 2004 si è assestata su una quota mai prima raggiunta pari a 283 autorizzazioni.

Le autorizzazioni all'ingresso hanno interessato un maggior numero di bambini piuttosto che di bambine, dato questo trasversale ai diversi anni del monitoraggio.

Dei 10.358 bambini adottati, infatti, 6.007 sono maschi (57% del totale) e 4.531 femmine (43%), con un rapporto di mascolinità pari a 132,5 e con uno sbilanciamento sui maschi molto più intenso di quanto non sia ravvisabile nella popolazione minorile residente di 0-17 anni (105,5) e nella popolazione minorile straniera residente di 0-17 anni (108,8). Molto interessante rispetto al genere dei minori autorizzati all'ingresso in Italia a scopo adottivo è la distribuzione per classe di età, che mette in rilievo importanti costanti.

Difatti, tanto per i maschi quanto per le femmine, si ha una marcata prevalenza della classe di età 1-4 anni con 5.118 bambini e bambine che rappresentano il 48,6% del totale. La seconda classe per frequenza è per entrambi i sessi la 5-9 anni con 3.530 bambini e bambine e il 33,5% del totale. La terza classe di età a maggiore frequenza è quella con età superiore ai 10 anni, in cui si hanno in totale 1.201 bambini, ovvero l'11,4% dei minori adottati. Infine i bambini e le bambine di età inferiore ad un anno sono i soggetti meno numerosi, essi in termini assoluti raggiungono infatti quota 689, rappresentando così soltanto il 6,5% del totale.

All'interno di ogni singola classe di età si osservano significative differenze di genere: le bambine e i bambini quasi si equivalgono, se neonati (52% maschi, 48% femmine), mentre si ha una prevalenza dei maschi più marcata tra gli adottati nella fascia 1-4 anni (61,9% maschi, 38,1% femmine) e un po' meno marcata tra quelli nella fascia 5-9 anni (55,8% maschi, 44,2% femmine), ed

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

infine la situazione si ribalta completamente tra gli adottati di età superiore a 10 o più anni, registrandosi in questa fascia di età una netta prevalenza di bambine (41,8% maschi, 58,2% femmine). Dunque il surplus dei maschi si addensa esclusivamente nelle classi di età intermedie, dato che abbiamo verificato che in quelle estreme o non si assiste a significative differenze di genere come accade per i neonati, o prevalgono nettamente le bambine.

Sempre in merito ai bambini autorizzati all'ingresso in Italia a scopo adottivo si segnala che i dati a disposizione evidenziano che il 60% dei bambini, 6.386 su 10.538, proviene da paesi che non hanno ratificato la Convenzione de L'Aja, mentre il restante 40% da paesi ratificanti. Figurano come ratificanti unicamente quei paesi stranieri i quali hanno effettivamente riconosciuto, nel loro ordinamento giuridico interno, tale strumento internazionale, mentre tra gli Stati non ratificanti sono considerati altresì i paesi firmatari e quelli aderenti.

Va segnalato - quale elemento qualificante del lavoro svolto dalla Commissione - che nel corso del 2004 per la prima volta nelle annualità del monitoraggio i bambini adottati provenienti da paesi che hanno ratificato la Convenzione de L'Aja hanno sostanzialmente raggiunto e superato il numero di quelli provenienti da paesi che non hanno ancora ratificato la Convenzione. Questo risultato, ovvero il netto incremento nel 2004 delle adozioni da paesi ratificanti a scapito di quelle da paesi non ratificanti, è anche conseguenza diretta, nel corso degli anni 2002 e 2003 della avvenuta ratifica della Convenzione da parte di paesi di origine con i quali la Commissione ha instaurato e mantenuto buoni rapporti, sottoscrivendo protocolli o proponendo bozze di accordo; negli anni 2002 e 2003 sia la Bielorussia, paese di origine del 7,8% dei bambini adottati in Italia, sia l'India, paese di provenienza del 4,7% di bambini adottati, sia la Bulgaria, paese di provenienza del 7,42% hanno ratificato la Convenzione de L'Aja.

E va ancora sottolineato che in Etiopia la sola bozza di accordo proposta e discussa dalla Commissione con le Autorità di riferimento nel corso del 2003, ispirata naturalmente ai principi ed alle regole della Convenzione de L'Aja, ha già avuto una ricaduta positiva, perché il numero di bambini provenienti da questo Paese africano ha subito un incremento notevole quadruplicando gli ingressi, passati dai 47 del 2003 ai 192 del 2004 e la normativa di settore si sta uniformando a parametri di maggiore tutela dell'infanzia. Così è avvenuto anche per il Vietnam che si avvicina alla firma della Convenzione dopo aver siglato l'accordo bilaterale con l'Italia.

La Commissione ritiene che gli accordi, e ancor più i semplici protocolli, tra paesi di accoglienza ratificanti e di origine non ratificanti vadano promossi ed incentivati; la loro firma, infatti, avvicina questi ultimi alla ratifica della Convenzione perché attraverso gli accordi, comunque, vengono recepiti nella normativa interna di settore i principi fondamentali della Convenzione de L'Aja.

Al momento, comunque, i paesi di origine dai quali accogliamo in adozione il maggior numero di bambini si confermano quelli dell'Europa dell'Est, al primo posto l'Ucraina seguita dalla Federazione Russa e dalla Bulgaria, Paese quest'ultimo in cui la riorganizzazione dell'Autorità centrale ha prodotto nell'anno 2004 un rallentamento dei flussi d'ingresso. Gli indizi di possibili rallentamenti o blocchi delle adozioni sono però ravvisabili in molti altri paesi dell'Europa dell'Est. In Bielorussia, sempre nel 2004 il Presidente della Repubblica ha formalmente dichiarato il suo intento di risolvere l'annoso problema dell'infanzia abbandonata attraverso la responsabilizzazione alla genitorialità ed il potenziamento delle case-famiglia. In Romania la situazione è ancora molto critica, i primi rallentamenti e le difficoltà in effetti si preannunziarono già nel 2002 con blocchi a singhiozzo delle adozioni nei confronti di cittadini stranieri. Dal gennaio 2005 è entrata in vigore una legge che consente le adozioni internazionali esclusivamente nei confronti di cittadini romeni residenti all'estero in rapporto di parentela con il minore abbandonato ed adottabile. Si auspica che il Governo romeno, nel corso dell'anno 2005, possa prendere in esame la possibilità di permettere la definizione delle procedure adottive, per le quali era stato già decretato l'abbinamento tra coppia e bambino; ma a tutti i livelli si nutrono forti dubbi; non sembra infatti che questo Paese ritenga il principio della salvaguardia dell'interesse superiore dei bambini prioritario rispetto ad altri interessi.

L'Autorità centrale della Lituania ha deciso di limitare il numero di adozioni all'estero ai soli bambini con bisogni speciali e in età scolare, ribadendo che il numero di bambini disponibili per

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

l'adozione internazionale si riduce notevolmente perché l'adozione nazionale nel Paese si è affermata e riesce a dare risposte adeguate a quasi tutti i bambini abbandonati ed adottabili.

Nei prossimi anni, dunque, dall'analisi delle diverse realtà, è lecito ipotizzare un rallentamento delle adozioni di bambini provenienti dai paesi dell'Europa dell'Est, prodromico per gli anni a venire di una vera e propria riduzione delle stesse, almeno da parte dei paesi più piccoli come la Lituania, la Lettonia, la Slovacchia, la Bulgaria. Anche a seguito di questi ulteriori elementi di riflessione, la Commissione ha inteso favorire le adozioni dai paesi asiatici, quali il Kazakistan, la Corea, la Cambogia, il Vietnam e soprattutto dalla Cina, dove i minori in stato di abbandono sono migliaia. Una bozza di accordo tra Italia e Cina, proposta dalla Commissione nel luglio 2001, per regolare le procedure di adozione internazionale, è tuttora in corso di definizione; occorrerà ancora attendere perché il continuo rimbalzo della bozza tra le Parti non ha ancora avuto fine.

Nel panorama europeo, Paesi di accoglienza culturalmente vicini all'Italia, come la Francia e la Spagna, adottano in percentuale molti più bambini dal continente asiatico di quanto non avvenga nel nostro Paese. Tutta l'Europa, ad eccezione dell'Italia, adotta dalla Cina. Nelle prime posizioni della graduatoria dei paesi di provenienza dei minori stranieri entrati in Italia a scopo di adozione si trova, invece, un solo Paese appartenente all'area asiatica, l'India con 492 bambini (pari al 4,7% del totale) ed il Vietnam con 191 bambini, entrati, sia i primi che i secondi, in Italia nell'intero arco di tempo del funzionamento della Commissione. L'India però propone ormai soltanto bambini con bisogni speciali; pertanto, presumibilmente il numero di bambini proveniente da questo Paese tenderà a decrescere, mentre il numero di quelli provenienti dal Vietnam tenderà ad aumentare, grazie all'accordo siglato e anche in considerazione del fatto che da questo Paese provengono bambini in tenerissima età.

Al primo posto della graduatoria dei paesi di provenienza dei minori stranieri entrati a scopo adottivo - come già si è accennato - c'è l'Ucraina (21,8%) che risulta peraltro nettamente staccata dagli altri paesi di origine, facendo segnare in termini assoluti 2.300 ingressi. Incidenze rilevanti si registrano nel seguente ordine: Federazione Russa (13,8%), Colombia (9,4%), Bielorussia (7,8%), Bulgaria (9,4%), Brasile (6,9%) e Polonia (5,4%). Per tutti i citati Paesi - ad eccezione della Federazione Russa - l'Italia è il primo Paese di accoglienza dei loro bambini. Dopo l'Europa dell'Est - come già è stato evidenziato - è l'America del Centro-Sud, con la Colombia, il Brasile, il Perù, la Bolivia, il Cile, l'area continentale dalla quale proviene un flusso consistente di bambini stranieri adottati. Su questi livelli differenziati di flussi adottivi secondo la provenienza incidono situazioni di rallentamento e di blocco delle adozioni che, per alcuni paesi, si sono protratti per periodi anche piuttosto lunghi. Infatti, ad esempio, la Federazione Russa che risultava essere storicamente, negli anni precedenti all'istituzione della Commissione, il Paese di provenienza del maggior numero di minori stranieri adottati è slittata al quinto posto della graduatoria, dopo un lungo blocco delle adozioni protrattosi dal febbraio 2001 al gennaio 2002, per poi ritornare nel 2004 ad essere il secondo Paese per provenienza dei minori, con ben 736 minori, i quali rappresentano circa il 50% dei minori russi adottati nel nostro Paese dal 16 novembre 2000.

Sotto il profilo della distribuzione territoriale dei minori adottati all'estero si segnala che nelle Regioni settentrionali - a differenza di quelle meridionali - si registrano percentuali tutt'altro che irrilevanti di bambini provenienti dall'America latina e dall'Asia i quali, presumibilmente, presentano caratteristiche etniche e somatiche differenti rispetto a quelle dei genitori adottivi. Si registra, infatti, che il 75% dei bambini asiatici ed il 65% dei bambini dell'America latina siano stati adottati da famiglie residenti al Nord-Ovest e al Nord-Est della nostra penisola.

Rispetto all'età dei bambini adottati è importante osservare che dall'Asia - e specificamente dall'India - si ha un flusso proporzionalmente molto forte di bambini piccoli. In particolare 238 bambini pari al 22,7% dei bambini asiatici ha meno di un anno, e 590 bambini pari al 56,3% dei bambini asiatici ha un'età compresa tra 1-4 anni. Tra i minori provenienti dai paesi dell'America latina, invece, la classe d'età con la frequenza maggiore è compresa tra i 5 e i 9 anni con 1.077 minori (45,8% del totale), mentre per i bambini di origine africana il 43,9% ha un'età compresa tra 1 e 4 anni ed il 40,6% tra i 5 e i 9 anni. Schematicamente, le età medie dei minori adottati più alte si registrano per i bambini provenienti dalla Bielorussia (11,3 anni), dal Cile (8,8), dalla Lituania (7,3),

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

dalla Polonia (6,6) e dall'Ungheria (6,5); mentre quelle più basse si riscontrano per i bambini provenienti dall'India (3,5 anni), dallo Sri Lanka (2,8), dalla Bolivia (2,7), dalla Cambogia (2,4), dal Burkina Faso (2,2), dal Messico (2,1) e dal Vietnam (0,7). Non sorprende, dunque, verificare che nelle regioni del Nord Italia, a seguito dell'adozione di un maggior numero di minori provenienti dall'Asia e dall'America latina, si riscontra una più alta incidenza di bambini piccoli, a tal punto che rispetto all'età media nazionale dei minori adottati in Italia pari a 5,2 anni, in molte Regioni del Nord si rilevano valori solo di poco superiori ai 4 anni. Si conferma, quindi, che solo aprendo sulla Cina e su altri paesi asiatici, nonché sull'Africa potremo accogliere bambini piccoli.

GLI ENTI AUTORIZZATI: QUANTI ED IN QUALI PAESI

La Commissione nell'ambito delle proprie funzioni istituzionali aggiorna periodicamente e pubblica, con evidenza anche sul sito della Commissione stessa, l'Albo degli Enti autorizzati abilitati ad operare sul territorio nazionale ed accreditati nei singoli paesi stranieri.

Sussiste, infatti, l'obbligo di trasparenza dell'Ente in ordine alla propria situazione nel Paese straniero e parallelamente sussiste per la Commissione l'impegno, da una parte, a verificare gli accreditamenti affinché l'Albo degli Enti rifletta la situazione dell'operatività degli stessi all'estero in modo corretto e, dall'altra, a sostenere gli Enti presso le competenti Autorità straniere perché le procedure di accreditamento siano snelle e trasparenti.

La Commissione ha emanato anche nell'anno 2003 e 2004 direttive nei confronti degli Enti attraverso le "Linee Guida" ritenendo opportuno che alcune attività organizzative, determinati indirizzi operativi, una volta discussi in assemblea con gli Enti e trovato un terreno di intesa, potessero, anzi dovessero divenire un orientamento condiviso. Le direttive si sono sempre "costruite" alla luce dell'esperienza pregressa, esperienza comune agli Enti e alla Commissione, e quindi anche le richiamate direttive tendono a migliorare il futuro delle adozioni internazionali, che si vuole sempre più scevro di problematiche e sempre più chiaro e trasparente.

In particolare, volendo la Commissione evitare che ogni anno le direttive si limitino ad aggiungere a quelle dell'anno precedente un quid novi, generando una certa difficoltà di lettura per i nuovi Enti, e volendo invece rendere il più armonico e coerente possibile la loro lettura globale per un'adesione consapevole e convinta, ha elaborato le Linee Guida 2004 ex novo, affinché si possa contare su un testo unitario; le direttive precedentemente deliberate sono state quindi rivisitate e rielaborate per dare agli Enti un quadro ben definito che le ricomprendesse tutte in una collocazione unitaria, avendo ormai alle spalle un'esperienza quinquennale sulla quale poterle fondare.

Nella stesura sulle Linee Guida 2005 sono state tenute presenti le direttive politiche dell'Onorevole Ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo.

Alla data del 31/12/2004 risultano 70 gli Enti autorizzati dalla Commissione ai quali deve aggiungersi il Servizio Sociale Internazionale che garantisce le attività di intermediazione tra le coppie e le competenti Autorità del paese in cui non è presente alcuno dei nostri Enti, ma in cui la coppia intende adottare per comprovati motivi.

Nel 2004 la presenza degli Enti nei paesi di origine dei minori è aumentata soprattutto in territorio africano e presumibilmente è verso questo continente che si orienteranno le richieste di estensione e quelle di autorizzazione presentate da nuove associazioni, dal momento che la Commissione nelle Linee Guida 2004 ha chiaramente affermato che nuove autorizzazioni saranno rilasciate esclusivamente per paesi non coperti da Enti, conseguentemente riferendosi all'Africa e all'Asia e o ai pochi paesi sudamericani in cui non opera ancora alcun Ente italiano.

In totale il numero di paesi con presenza di almeno un Ente italiano è di 65. Nell'intero arco temporale del monitoraggio gli Enti autorizzati risultati attivi, cioè accreditati che hanno assistito almeno una famiglia italiana per l'adozione di un bambino di cui è stato autorizzato l'ingresso, sono stati 61.

La loro presenza sul territorio nazionale è tutt'altro che omogenea e la distribuzione di fre-

*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 editate 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-

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

plice contrasto causato dall'eccessiva ansia della coppia o dalla mancanza di informazioni soddisfacenti sulla procedura all'estero; in questi casi prendendo contatto con il presidente dell'Ente e rappresentandogli il problema in modo neutrale, si riesce a risolvere l'apparente contrasto e la difficoltà momentanea; si potrebbe dire che la Commissione esplica talvolta, quindi, un'attività di mediazione tra la coppia e l'Ente che l'ha presa in carico per evitare che un semplice contrasto possa degenerare in un conflitto giudiziario. Non poche, comunque, sono invece le procedure che rivelano serie disfunzioni nell'operato dell'Ente; sono, infatti, decine i procedimenti che si sono definiti con un richiamo all'Ente ad attendere in modo puntuale ai compiti di assistenza in favore della coppia; uno dei procedimenti si è chiuso con una delibera di sospensione dell'operatività dell'Ente, due si sono conclusi con la revoca dell'autorizzazione, provvedimenti successivamente caducati a seguito dell'intervento del giudice amministrativo.

c) Attraverso un'indagine ispettiva la Commissione, al fine di dare piena attuazione al dettato normativo, ha deliberato l'avvio, con cadenza periodica e su base regionale, di verifiche ispettive sul territorio nazionale, delegandone il relativo espletamento ad alcuni suoi componenti, supportati dall'assistenza di personale della Segreteria tecnica; si è costituito così il Gruppo ristretto per la vigilanza.

Il controllo, avviato dall'inizio dell'anno 2003, è stato previsto inizialmente nei confronti dei 45 Enti autorizzati nell'anno 2000, il cui elenco è stato pubblicato nel Supplemento Ordinario alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica del 31 ottobre 2000, per estenderlo, poi, agli Enti autorizzati negli anni 2001 e 2002, elencati nell'Albo pubblicato nel Supplemento Ordinario alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica del 31 dicembre 2002 e degli Enti autorizzati nel 2003 e nel 2004 rispettivamente nel Supplemento Ordinario alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica del 1 gennaio 2004 e del 31 dicembre 2004.

Conformemente a quanto previsto dalle norme richiamate, l'attività in questione è volta al conseguimento di un duplice obiettivo:

1. verificare, a distanza di almeno tre anni dalla data del rilascio dell'autorizzazione il perdurante possesso da parte dell'Ente di tutti i requisiti di idoneità, sia oggettivi che soggettivi, sulla base dei quali la Commissione deliberò il rilascio dell'autorizzazione;

2. verificare l'avvenuta ottemperanza da parte dell'Ente agli obblighi previsti dalla legge sull'adozione e dal relativo regolamento, in Italia ed all'estero, sia sotto il profilo della gestione contabile che con riferimento alla metodologia operativa.

È doveroso preliminarmente richiamare l'attenzione sul fatto che l'attività di verifica è stata finora intrapresa con mezzi operativi di portata assolutamente modesta e, pertanto, non può essere considerata uno strumento significativamente idoneo alla individuazione di qualunque situazione patologica o di qualunque violazione di legge, essendo stata delineata dalla normativa di settore come un controllo destinato ad esaurirsi con accertamenti di ordine esclusivamente documentale.

Le verifiche ispettive, allo stato limitate all'analisi della struttura organizzativa dell'Ente e dell'attività svolta dallo stesso nell'ambito del territorio nazionale, sono, peraltro, informate e condotte secondo un criterio di cognizione di carattere sommario.

Gli accertamenti relativi alla verifica della correttezza e regolarità della documentazione esibita, nonché al rispetto della metodologia operativa prescritta dalla normativa per l'esercizio dell'attività autorizzata sono, infatti, eseguiti soltanto a sondaggio, attraverso l'esame di un modesto campione numerico di tipo documentale.

Il limitato periodo di tempo a disposizione non consente, invero, di procedere all'esame dell'intera documentazione in possesso dell'Ente, per il cui controllo si renderebbe necessario un periodo di tempo molto più lungo e soprattutto l'impiego più esteso di risorse umane, realizzabile soltanto con la collaborazione di altri organi territorialmente competenti, da attivarsi preventivamente o congiuntamente all'intervento della Commissione.

Ma quest'ultima ipotesi non appare allo stato proponibile, mancando attualmente un'espressa previsione normativa che legittimi la Commissione ad avvalersi della collaborazione di altre autorità ovvero che imponga a queste ultime di prestarla, a richiesta della stessa.

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

I controlli in parola, pertanto, fino a questo momento sono stati svolti esclusivamente da componenti della Commissione, con l'assistenza di due sottoufficiali della Guardia di Finanza in posizione di comando presso la stessa Commissione, senza il ricorso ad alcun contributo esterno.

Ed è giusto sottolineare che i quotidiani impegni istituzionali dei commissari delegati al coordinamento dell'attività di verifica non consentono di protrarre le ispezioni per un periodo di tempo troppo ampio, che finora li ha costretti a notevoli sacrifici, anche fisici, per mantenere fede all'impegno responsabilmente assunto ed assolto.

Non vi è dubbio che l'avvio di una sistematica attività di verifica nei confronti degli Enti abbia comunque avuto un effetto benefico per l'intero sistema.

La certezza di dover sottostare, prima o poi, ad un controllo di tipo ispettivo che, pur se eseguito in modo sommario, consente alla Commissione di sottoporre a concreta verifica la effettiva perdurante sussistenza dei requisiti e la documentazione contabile relativa alle singole procedure di adozione seguite, può comunque costituire un'efficace remora alla violazione o alla non puntuale esecuzione del dettato normativo da parte dell'Ente.

Vanno ribaditi, comunque, i limiti connaturati ad un controllo del genere descritto, tali da non poter in alcun modo legittimare eccessive pretese sul piano del risultato, perché detto controllo presenta carattere essenzialmente documentale, esaurendosi nell'esame e nella valutazione critica della documentazione tenuta dagli Enti, al fine di poter desumere la sussistenza degli elementi di carattere strutturale richiesti dalla legge, nonché l'assoluta correttezza operativa di ciascuna organizzazione.

E può aggiungersi che, anche nel caso in cui l'espletamento di tale controllo venisse demandato ad un organo diverso, come la Guardia di Finanza, ovvero se la Commissione potesse avvalersi nel relativo espletamento dell'apporto di un reparto territoriale del Corpo, potrebbero essere espletate più ispezioni in minor tempo, ma non sarebbe comunque possibile pervenire ad un diverso risultato. Se è vero, infatti, che l'intervento diretto della Guardia di Finanza garantirebbe un adeguato approfondimento - esteso, peraltro, all'intera attività svolta dall'Ente - in ordine alle modalità di tenuta della contabilità, nonché al corretto e puntuale assolvimento di tutti gli obblighi previsti dalla normativa tributaria vigente, la verifica non potrebbe comunque esorbitare dai compiti istituzionali del Corpo e potrebbe difficilmente condurre all'accertamento di eventuali esborsi di somme di danaro eccedenti il dovuto da parte delle coppie di aspiranti genitori adottivi, non emergendo una violazione di tal genere neppure da un esame contabile condotto da funzionari dotati di una qualificazione professionale particolarmente elevata.

Un accertamento di tal genere, infatti, per condurre a risultati apprezzabili in tale direzione, dovrebbe essere demandato all'autorità giudiziaria penale, che, avvalendosi di tutte le facoltà investigative attribuite dal codice di procedura penale (perquisizioni, sequestri, accertamenti bancari, intercettazione telefoniche o ambientali), potrebbe procedere ad ogni tipo di indagine necessaria per escludere che vi sia stata una indebita dazione nell'ambito di una procedura adottiva.

Il potere di indagine, peraltro, risulterebbe comunque limitato ai reati commessi nell'ambito del territorio nazionale, non potendosi estendere alle attività criminose commesse all'estero, ipotesi possibili, alla luce di prassi purtroppo ancora diffuse in alcuni dei paesi non Aja, nei quali anche coppie italiane adottano.

ATTIVITÀ INTERNAZIONALE

L'attività della Commissione all'estero è stata intensa perché - come già fortemente affermato nella precedente relazione al Parlamento - è all'estero che i tempi di attesa possono essere ulteriormente ridotti eliminando i tripli e doppi viaggi, ed è all'estero che possono e devono essere migliorate la qualità delle adozioni, sia in termini di trasparenza che di costi, sia sotto il profilo, da non sottovalutare, della preparazione dei bambini, che saranno sempre più grandicelli, e delle informazioni sul loro vissuto in famiglia o in istituto, specie per quanto attiene alla cartella clinica; è, infatti, inaccettabile che le Autorità straniere non forniscano la cartella clinica e che, ove la for-

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

niscano, essa sia così sommaria, superficiale e spesso inattendibile. Si sono, infatti, verificati in questi anni alcuni casi, nei quali lo stato di salute del bambino era stato descritto come buono, mentre invece poi, a seguito dei controlli di routine, è risultato gravemente e irreversibilmente compromesso.

L'attività all'estero è stata finalizzata anche a rappresentare ai paesi di origine quanto e come l'Italia garantisce una buona preparazione alle aspiranti coppie adottive, la loro piena disponibilità e apertura anche all'adozione di bambini non in tenera età, con problemi di salute risolvibili in tempi accettabili, a più fratelli ed a gemelli, destinati questi ultimi in alcuni paesi alla morte perché ritenuti portatori di sciagure. Ulteriori assicurazioni vengono date sia sul sostegno offerto all'adottato ed alla famiglia adottiva che ne faccia richiesta, successivamente all'ingresso in Italia, sia sulla regolare trasmissione dei report postadottivi, richiesti dai paesi stranieri al fine di accertare l'effettiva positiva integrazione dei loro piccoli cittadini nei nuovi contesti familiari e sociali; non va, infatti, dimenticato che un bambino adottato conserva fino al raggiungimento della maggiore età la sua cittadinanza, pur acquisendo quella italiana all'atto della trascrizione della sentenza di adozione straniera nei registri dello stato civile, con effetto retroattivo alla data della sentenza straniera.

Le Autorità straniere danno una rilevante importanza a questi report perché confermano in effetti, se positivi, la loro linea politica in tema di adozione internazionale; il mancato invio può causare la sospensione o l'interruzione dei rapporti tra i due paesi.

Sintomatico il caso della Bielorussia che, per ben 2 volte, ha fermato le adozioni con l'Italia, ma anche con altri paesi di accoglienza, la prima volta nel 2003 ed una seconda volta nel 2004, per molti mesi sia nel primo che nel secondo anno, a causa della mancata trasmissione, nei termini previsti, delle relazioni post-adottive. Va però specificato che si è trattato di coppie che avevano adottato, senza l'assistenza dell'Ente, i bambini già accolti nel quadro dei percorsi di risanamento realizzato a favore dell'infanzia proveniente dall'area geografica colpita dalla nube di Chernobyl, quindi, di adozioni con particolari caratteristiche. La Commissione, per ridurre il rischio di un altro possibile blocco delle procedure verso l'Italia, ha richiesto all'Ente di far sottoscrivere alle coppie, all'atto del conferimento del mandato, un impegno all'invio delle relazioni secondo i termini e le modalità previste dal paese di origine, pena la segnalazione alla Procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni della mancata ottemperanza all'impegno assunto, configurabile - a giudizio della Commissione - come condotta pregiudizievole nei confronti del figlio ancora cittadino bieloruso, russo o ucraino che sia. Si ritiene che questa strategia possa evitare il ripetersi del problema; sussiste però un limitato numero di coppie che hanno adottato negli anni 90 e di cui si sono perse le tracce, perché hanno trasferito il loro domicilio e non hanno avuto cura di darne comunicazione all'Autorità straniera, per cui alcun report ad essi relativo è, quindi, pervenuto dopo una certa data. Queste coppie, nell'ordine di alcune decine, costituiscono, ancor oggi un problema, essendo il loro rintraccio ancora in corso.

Ad alcuni paesi di origine tra quelli facenti parte dell'Unione Europea, in occasione delle missioni o in sede di incontri internazionali, è stato proposto di partecipare ad un programma di seminari - da tenersi nei singoli paesi - per diffondere la cultura di un'adozione che non sia sentita come perdita da parte del paese di origine, perché il bambino comunque resta in una Patria comune. Il senso della proposta è questo: tutti i paesi dell'Unione Europea devono assicurare la crescita e lo sviluppo fisico, psichico, culturale dei bambini e rendere esigibili i loro diritti; pertanto, se questi diritti possono essere garantiti a un bambino abbandonato ed adottabile, cittadino dell'Unione, più adeguatamente da paese diverso da quello di origine, perché si è accertata l'esistenza in esso di una famiglia sostitutiva disponibile ed in grado di assolvere i compiti genitoriali, non sono accettabili remore culturali che si oppongono a tale processo, proprio perché l'Unione Europea deve essere sentita come Patria comune. In questo quadro dovrà muoversi anche l'affidamento familiare internazionale, quando la legge lo disciplinerà.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

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

SEMINARI E CONGRESSI

La Commissione ha sempre preso parte a tutti i convegni internazionali sulla materia delle adozioni, apportando un contributo significativo attraverso relazioni, sempre molto apprezzate.

Tra le partecipazioni più significative si segnalano in particolare quella della vice-presidente dott.ssa Chinnici in India all'incontro "International Meet on Adoption" svoltosi a New Delhi dall'8 al 10 dicembre 2003 sul tema della sussidiarietà e delle strategie di prevenzione dell'abbandono poste in essere dai paesi di accoglienza a favore dei paesi di origine, affinché effettivamente l'adozione possa considerarsi residuale; quella del commissario avv. Marchio in Brasile, per l'incontro organizzato dall'ENAPA - Gruppo di associazioni pro adozione - dal 12 al 15 maggio 2004 per l'appoggio alla cultura dell'adozione finalizzata a rappresentare l'operato della Commissione nella promozione della autentica cultura della solidarietà e dell'accoglienza, testimoniata attraverso una politica attenta ai percorsi d'inserimento familiare e di integrazione sociale; quella del funzionario della Segreteria tecnica dott. Rossi Vairo a Santa Catarina in Brasile al "Seminario Internazionale di diritto di famiglia, infanzia e gioventù" dal 25 novembre al 2 dicembre 2003 con una relazione sul tema dell'accompagnamento post-adoitivo nella famiglia, nella scuola e nel territorio, con particolare riferimento all'adattamento alla lingua; quella della presidente dott.ssa Cavallo ad Adelaide in Australia dal 18 al 21 aprile 2004 al convegno "The 8th Australian Conference on Adoption". Questa relazione, tenuta in seduta plenaria, merita di essere ricordata perché l'Autorità centrale italiana è stata scelta per dare un quadro dello scenario europeo relativamente al flusso dei bambini adottati in Europa dagli altri continenti e per illustrare la politica italiana sulle adozioni, come Paese dell'Unione Europea. La relazione è stata molto apprezzata dagli operatori perché è emerso un messaggio diverso da quello che caratterizza la politica del Governo australiano, tendente a limitare il numero delle adozioni, con la previsione di un tetto massimo all'età del minore da adottare, impedendo, quindi, ai bambini grandicelli di entrare in Australia a scopo di adozione ed impedendo di fatto alle coppie non più giovani di adottare.

La presidente ha rappresentato la Commissione anche nelle riunioni organizzate tra le Autorità centrali su particolari tematiche; in particolare in quella tenutasi a Monaco dal 6 all'8 novembre 2003, nel corso della quale ha esposto il programma annuale, ricevendo l'unanime apprezzamento per l'attività di promozione culturale e di cooperazione. È opportuno riferire che da questi confronti internazionali tra Autorità centrali -molto diversamente costituite- emerge sistematicamente che l'interpretazione di alcuni articoli della Convenzione de L'Aja non è conforme in tutti i paesi di accoglienza e che l'Italia è tra quelli che segue l'interpretazione più rigorosa.

È risultato parimenti evidente che permane scarsa la comunicazione istituzionale con la Segreteria della Conferenza de L'Aja; e ciò perché la stessa non dispone di un'organizzazione adeguata a mantenere rapporti stabili con tutti i paesi ratificanti, sottoscrittori o che abbiano in corso un processo di avvicinamento alla Convenzione.

Si è ripetutamente auspicato che un paese non chieda di ratificare se non dimostri di avere già realizzato l'organizzazione per il funzionamento dell'Autorità centrale; emerge, infatti, una grande sfiducia nella organizzazione di alcuni paesi di origine, anche laddove le leggi interne sembrano dare adeguate garanzie. In particolare, in questi incontri internazionali, viene sempre segnalata la situazione ucraina, dove continua la scelta dei bambini da cataloghi. Unanime anche la condanna della moratoria della Romania.

La Commissione ha sempre assicurato la presenza di un suo componente o di un funzionario della Segreteria tecnica a tutti gli incontri organizzati dagli Enti, dalle Regioni o da altri Enti territoriali, sia in Italia che all'estero, ritenendo che la presenza sia necessaria per testimoniare il proprio impegno nell'ottica dell'integrazione tra competenze diverse e della collaborazione istituzionale.

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

LE MISSIONI ALL'ESTERO

Le missioni all'estero svolte negli anni 2003 e 2004 sono state mirate: **a)** ad aprire nuove frontiere in paesi in cui le nostre coppie si rendono disponibili ad adottare, **b)** a rafforzare relazioni già esistenti per consentire un maggiore flusso di adozioni, **c)** a superare specifiche difficoltà interpretative inerenti la normativa di settore al fine di aprire o riaprire le relazioni; **d)** a superare difficoltà insorte che hanno portato al rallentamento, alla sospensione o al blocco delle procedure di adozione.

Sotto il *primo profilo* si possono ricomprendere le missioni svolte nella Repubblica Ceca, in Lettonia, in Moldavia, a Malta, in Macedonia ed in Slovacchia.

Sotto il *secondo profilo* si possono ricomprendere le missioni realizzate in Polonia, in Perù, in Brasile, in Vietnam, in Ungheria.

Sotto il *terzo profilo* si possono ricomprendere le missioni svolte in Estonia, in Cambogia, in Kazakistan, in Marocco.

Sotto l'*ultimo profilo* si possono inquadrare le missioni effettuate in Bulgaria, in Bielorussia, in Etiopia, in Romania e nella Federazione Russa.

È chiaro però che questa categorizzazione è a fini meramente esplicativi in quanto ogni missione può ricomprendere anche profili riconducibili ad altre categorie.

Tali rapporti internazionali - quando sostenuti dalle Rappresentanze diplomatiche all'estero - sono facilitati e maggiormente produttivi di effetti positivi; così è avvenuto in particolare in Brasile, in Bulgaria, in Bolivia, in Polonia, in Macedonia, in Bielorussia e, nell'ultimo anno, in Vietnam. Talvolta però le Ambasciate, oberate di lavoro in altri settori, non dedicano alla materia delle adozioni la dovuta attenzione, così che i rapporti con il paese in cui operano, nonostante l'impegno della Commissione, non possono facilmente instaurarsi e/o rafforzarsi, poiché quest'ultima si relaziona con ben 65 paesi, nei quali non è possibile essere presente con quella continuità necessaria ad instaurare e mantenere una relazione fluida, mentre l'Ambasciata, essendo sul posto, ben può stabilire, mantenere e rafforzare rapporti con le Autorità di riferimento per la materia delle adozioni internazionali e creare le condizioni per una maggiore attenzione verso l'Italia, ovvero gli Enti e le famiglie italiane.

Gli altri paesi europei, nel corso degli incontri internazionali, si diffondono a descrivere l'aiuto significativo delle Ambasciate come indirizzo generale, mentre da noi sembra che tutto resti abbastanza relegato alla iniziativa ed alla sensibilità culturale della singola Ambasciata, o meglio del singolo Ambasciatore. Ci sarebbe perciò bisogno forse di nuove e più precise direttive in tal senso, perché le note inviate in passato dal Ministero degli Esteri per richiamare l'attenzione delle Ambasciate sul tema delle adozioni e sui compiti assegnatili dalla legge di ratifica della Convenzione Aja in materia di adozioni internazionali non hanno sempre sortito l'effetto sperato.

In occasione di ogni missione la delegazione italiana incontra nella sede dell'Ambasciata i referenti degli Enti autorizzati ed accreditati in quel paese per conoscere le prassi seguite e gli eventuali nodi problematici da sciogliere e, dopo aver incontrato le competenti Autorità di riferimento, spesso li incontra nuovamente per renderli partecipi delle spiegazioni ricevute, degli accordi raggiunti. A tali incontri naturalmente è sempre presente il console o il funzionario addetto alle adozioni, che poi riferisce all'Ambasciatore. Questi incontri sono molto utili per migliorare i rapporti tra rappresentanti degli Enti e il personale dell'Ambasciata e per far conoscere l'attività della Commissione e testimoniare la grande disponibilità delle coppie italiane ad essere famiglia per un bambino abbandonato e dichiarato adottabile in quel paese, affinché le Ambasciate ne diano testimonianza nelle sedi opportune.

GRUPPO A

- La missione svolta a Malta è stata finalizzata alla verifica di una possibile collaborazione ai fini di consentire alle coppie italiane di adottare bambini grandicelli da questo Paese; ciò perché trattandosi di un'isola né particolarmente estesa, né molto popolata, i bambini che superano un

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

anno di età, anche se abbandonati dalle famiglie di origine, hanno come unica risposta l'istituzionalizzazione, in quanto nessuna famiglia sostitutiva sarebbe disponibile ad adottarli, perché facilmente riconoscibili. L'adozione perderebbe così in pratica la sua caratteristica fondamentale, cioè quella di recidere il legame con la famiglia naturale, perché i suoi componenti, incontrando e riconoscendo il bambino potrebbero creare notevoli problemi e, comunque, riprendere traumaticamente i rapporti.

Si sono riscontrate forti resistenze culturali, le stesse che negli anni "60 e "70 abbiamo dovuto superare in Italia; la legge infatti prevede che l'Autorità giudiziaria possa recidere i legami di sangue, dichiarare l'adozione anche se il o i genitori non vi consentono, laddove si accerta la loro irreversibile inadeguatezza; ma, nei fatti, accade che il giudice "non se la sente", così i bambini restano fino alla maggiore età negli istituti, tutti gestiti da ordini religiosi.

Si rende, quindi, necessario un intervento mirato al cambiamento culturale.

Il Paese ha in corso la procedura di ratifica della Convenzione de L'Aja perché i suoi cittadini chiedono di adottare all'estero; i cittadini maltesi realizzano, infatti, 60 adozioni internazionali all'anno tutte nei paesi dell'Est europeo.

Sarà forse possibile l'adozione di pochissimi bambini in età scolare.

◦ La missione in Moldavia ha fatto registrare che il Paese si sta attivando per realizzare e favorire la trasformazione socio-culturale verso un nuovo sistema di protezione sociale dell'infanzia, basato sulla promozione di sistemi alternativi all'istituzionalizzazione, cioè di tipo familiare. È in atto quindi un programma di riforme.

Sono state esaminate ipotesi di collaborazione progettuale a favore dell'infanzia.

Attualmente negli orfanotrofi, internati e scuole speciali, si contano 12.344 minori. Nella sola capitale, Chisinau, gli istituti sono cinque e accolgono molti piccoli ospiti: nel 1999 i bambini erano 752, nel 2002 erano 1398, nel 2003 erano 3000.

Una nota positiva è data dal fatto che esiste una Banca dati centrale, cui affluiscono informazioni su tutti i bambini collocati negli istituti. Le iniziative e le buone pratiche della Città di Chisinau vengono utilizzate come modello per promuovere cambiamenti strutturali in altre regioni della Moldavia.

In particolare si evidenzia che il nuovo Codice della Famiglia, promulgato con Decreto presidenziale il 19 aprile 2001, riconosce una maggiore attenzione alla tutela dei diritti dei bambini.

La Moldavia mantiene rapporti in tema di adozioni con gli Stati Uniti, il Canada, la Germania, l'Italia e la Francia, ed ha accreditato complessivamente 20 Enti.

Gli Enti italiani operativi sono 6, comunque i bambini adottabili sono davvero pochi e, quando il programma di protezione dell'infanzia sarà realizzato e rafforzato, saranno in numero sempre minore.

◦ La missione nella Repubblica Ceca è stata realizzata per verificare la possibilità di presentare procedure di adozione presso l'Autorità centrale, in quanto la Repubblica Ceca è sia Paese di accoglienza che di origine; la missione si è rivelata positiva avendo, al termine degli incontri programmati, ottenuto l'impegno formale a collaborare. L'Autorità centrale ha preso atto del funzionamento del sistema italiano di preparazione e sostegno delle coppie ed ha manifestato la disponibilità ad operare con la Commissione.

È stato rappresentato che la Repubblica Ceca segue con molto rigore la lista delle coppie in attesa seguendo la loro registrazione al Dipartimento ma, avendo sottolineato la maggiore disponibilità delle coppie italiane al bambino grandicello e ad una disabilità lieve e curabile, si è riuscito a ottenere l'impegno a ricevere un limitato numero di procedure di adozione di coppie italiane ed a valutare la loro disponibilità in relazione alle esigenze dei bambini adottabili.

Non ci sono molti bambini in istituto, sia perché la cultura dell'adozione nazionale si diffonde, sia perché è in atto una politica di aiuto alle famiglie in difficoltà; ma l'Italia è divenuta, intanto, uno dei paesi di accoglienza per i bambini provenienti da questo Paese. Si tratta soprattutto di bambini di etnia Rom.

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

- La missione in Slovacchia, finalizzata alla sottoscrizione del protocollo d'intesa sulle procedure di adozione, si era resa urgente in quanto l'Autorità centrale slovacca condizionava l'inizio delle procedure di adozione alla firma di un protocollo.

Il testo predisposto dalla Commissione è stato discusso nell'aprile 2003 a Bratislava e in pari data è stato concluso; l'argomento più dibattuto è stato quello delle relazioni post-adozione sia sotto il profilo della loro frequenza, in quanto la parte slovacca le richiedeva annualmente, una volta definita l'adozione, e fino al raggiungimento della maggiore età dell'adottato, sia sotto il profilo della titolarità della redazione delle stesse: Ente e Servizio territoriale.

La Parte italiana ha rappresentato quanto il periodo della preadolescenza e dell'adolescenza sia difficile e critico e come l'indagine, nonostante la professionalità dell'operatore, potrebbe nel detto periodo essere avvertita come intrusiva e risultare disturbante finendo con l'accelerare o enfatizzare la crisi tipica dell'età; così la Parte slovacca ha limitato la richiesta ai 4 anni successivi alla dichiarazione di adozione ed ha accettato che le relazioni siano redatte dall'Ente.

Questo protocollo ha reso possibile la realizzazione del progetto adottivo a molte coppie e una vita affettivo- relazionale adeguata a tanti bambini slovacchi; si è trattato quasi sempre di bambini grandicelli di origine Rom.

In Slovacchia sono operativi tre Enti italiani.

- La missione in Lettonia ha parimenti messo in luce la disponibilità di bambini grandicelli per i quali l'attesa non si prevede lunga, mentre lo è per i bambini in tenera età; questo Paese ha negli anni dichiarato l'adozione dei bambini disponibili per l'adozione internazionale esclusivamente nei confronti dei paesi scandinavi, sia per vicinanza geografica che per comunanza di tradizioni e costumi, ma si è aperto anche all'Italia nella misura in cui le nostre coppie accettano bambini con problemi sanitari e in età scolare.

In Lettonia sono operativi due Enti italiani.

- La missione svoltasi in Macedonia nel febbraio 2004 ha avuto lo scopo di verificare, in prima battuta, la possibilità di ottenere bambini in adozione e, in secondo luogo, la fattibilità di un protocollo tra le Autorità competenti in materia di adozione per chiarire e semplificare le procedure. Ciò perché in questo Paese è stata portata a termine una sola adozione con particolare caratteristiche in quanto l'adottante lavorava a Skopje e vi risiedeva temporaneamente.

Le Autorità di riferimento -Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali- hanno rappresentato che i bambini abbandonati sono pochi e si tratta, ancora una volta, soprattutto di bambini Rom, che non sono molto piccoli e che hanno problemi sanitari. In Macedonia ci sono diversi Centri Sociali che non lavorano uniformemente, seguendo cioè le medesime regole e ciò crea gravi disfunzioni, perciò si rende necessaria una modifica normativa, cui lo Stato sta lavorando e che vedrà la luce nel 2005.

L'Ambasciatore, che ha sostenuto le richieste della Commissione, ha sottolineato l'ottimo rapporto esistente tra i due Paesi e la naturale aspettativa che anche in questo settore i rapporti si intensifichino.

In Macedonia è operativo un solo Ente italiano.

GRUPPO B

- Per quanto attiene alla Repubblica Socialista del Vietnam con la quale l'Italia ha firmato in data 13/06/03 l'accordo bilaterale, premessa indispensabile per lo svolgimento delle procedure di adozione, rimaste ferme per oltre un anno, la missione è stata pienamente positiva perché di seguito si sono concluse tutte le procedure di accreditamento degli Enti. Grande apprezzamento ha ottenuto la proposta dell'Intesa di programma, volta sostanzialmente ad offrire al Paese un congruo sostegno economico per meglio attrezzare sotto il profilo informatico e organizzativo il Centro adozioni, collocato presso il Ministero della Giustizia, che deve relazionarsi, ai fini delle procedure adottive, con le singole Province che gestiscono le adozioni.

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

◦ Finora il Vietnam ha fatto adozioni soprattutto con la Francia, per ovvi motivi storico-culturali, ma la maggiore disponibilità delle nostre coppie ed anche l'efficienza con cui esse sono seguite sia prima che dopo l'adozione, ha ben disposto le Autorità di riferimento nei confronti dell'Italia.

Ancora una volta si è registrato che le procedure di adozioni possono essere più fluide se le relazioni a livello internazionale vengono rafforzate e se l'Ambasciata affianca la Commissione nella sua strategia di intervento. L'attuale Ambasciatore in Vietnam ha sostenuto le richieste della Commissione ed ha offerto una collaborazione fattiva; si può pertanto essere certi che le adozioni da questo Paese riprenderanno e segneranno nel 2005 un trend in aumento.

Il Vietnam operano sei Enti italiani.

◦ La missione svolta in Ungheria è stata finalizzata a porre l'attenzione sulla insufficienza delle notizie relative al vissuto del bambino adottabile e l'inadeguatezza delle schede sanitarie, niente affatto esaustive, circa le condizioni di salute dell'adottando.

I bambini in difficoltà sono migliaia; di quelli abbandonati, un migliaio sono in affidamento familiare, gli altri in strutture di accoglienza dove permangono per anni.

Si tratta soprattutto di bambini ormai grandicelli, per i quali sia le Autorità di riferimento che l'opinione pubblica esprimono perplessità circa l'adozione a famiglie residenti all'estero, con riferimento alle problematiche inerenti l'inserimento familiare, scolastico e sociale, per cui nel corso di una visita della presidente ad un grande istituto di Budapest si è avanzata, da Parte italiana, la proposta in favore di questi ragazzi di un'accoglienza estiva nel periodo delle vacanze scolastiche presso le coppie in possesso del decreto di idoneità e già in carico ad un Ente accreditato in l'Ungheria. La proposta è stata accolta con grande interesse ed entusiasmo dalle Autorità di riferimento sia governative che amministrative ed il progetto si è positivamente realizzato -come è già stato rappresentato- nell'estate 2005, consentendo l'adozione di 12 ragazzi sui 20 coinvolti nel progetto. L'Autorità centrale ungherese chiede di ripetere l'esperienza.

In Ungheria operano cinque Enti italiani.

◦ La missione in Perù si è inserita nella fase finale del percorso formativo svolto dal Servizio Sociale Internazionale, nell'ambito della convenzione stipulata per la realizzazione di un progetto di formazione rivolto agli operatori che nei paesi di origine si occupano della tutela dell'infanzia ed a tutti i soggetti istituzionali che intervengono nella procedura di adozione. Il corso è stato molto apprezzato.

Le relazioni con l'Autorità centrale peruviana si sono rivelate non semplici a causa dell'instabilità politica che ha comportato continui cambiamenti ai vertici del Ministero degli Affari Sociali, competente per le adozioni internazionali, con la conseguente sostituzione del direttore del Centro adozioni per ben 4 volte tra il 2003 e il 2004. Il protocollo applicativo esistente tra Italia e Perù sin dal 1 maggio 2001 non è mai stato rispettato e, quindi, l'attenzione è stata focalizzata sulle cause di tale violazione; in definitiva si è concordato che bisogna apportare delle modifiche al richiamato protocollo.

Il Perù ha una tradizione di interventi sociali a largo raggio ed ha costruito e rafforzato nel tempo un vasto sistema di servizi sociali, i quali presentano tuttavia ancora molte carenze strutturali e di personale.

Gli incontri con l'Autorità centrale sono stati molto aperti e costruttivi, si è affermato categoricamente che non ci saranno nuovi accreditamenti in Perù per gli Enti italiani e che i bambini disponibili per l'adozione internazionale sono soltanto quelli grandicelli e con problemi di salute.

Il programma "Angel que guardan", fortemente sponsorizzato dalle istituzioni locali, ha come obiettivo quello di sensibilizzare le coppie straniere ai bambini grandi e a quelli provenienti dalla campagna.

In Perù sono operativi 14 Enti italiani.

◦ La missione in Polonia è stata organizzata per far emergere il problema della difformità del-

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

le prassi giudiziarie, avendo il giudice la facoltà di stabilire il periodo di frequentazione tra gli aspiranti genitori ed il bambino, poiché questo periodo è determinato dalla normativa di settore soltanto nel minimo, cioè 2 settimane; pertanto non essendo previsto un massimo, ci sono giudici che chiedono anche alcuni mesi, perciò i viaggi delle nostre coppie in questo Paese diventano 3 e talvolta 4; nel corso del periodo stabilito dal giudice la coppia ha naturalmente la possibilità di rientrare in Italia e di mantenere contatti telefonici ed epistolari con l'adottando.

L'Autorità centrale ha mostrato molta disponibilità, sottolineando che l'Italia è il primo Paese di accoglienza per i bambini polacchi, rappresentando però il suo disagio e le notevoli difficoltà in riferimento alle indicazioni contenute nel decreto di idoneità.

L'incontro con le dirigenti dei tre Centri di adozione: quello pubblico, quello cattolico e quello laico ha evidenziato, ancora una volta, che per l'adozione internazionale sono disponibili solo bambini grandicelli e con problemi sanitari o più fratelli difficilmente collocabili in adozione nazionale.

È stato interessato il Direttore del Dipartimento della Giustizia Minorile, al quale è stata rappresentata la difformità di prassi giudiziarie relativamente ai tempi di attesa per la definizione delle procedure di adozione. Il Direttore ha riconosciuto il problema e ha richiesto una specifica nota al Dipartimento per segnalare l'opportunità di un intervento mirato ad uniformare le prassi, tenendo conto che i tempi dei bambini non sono quelli degli adulti. Tale nota è stata immediatamente inoltrata.

La Polonia si è dichiarata molto favorevole ad un accordo bilaterale con l'Italia sulle adozioni internazionali sollecitando un preliminare su cui discutere; non è stato dato seguito a quanto richiesto, ritenendo che sia necessario definire prima quelli in giacenza al Ministero degli Esteri. In Polonia operano 12 Enti italiani.

- In Brasile si sono svolte due missioni: la prima di seguito alla partecipazione al congresso di Belem, organizzato dai giudici del Tribunale Superiore dello Stato del Parà, in cui viene dichiarato il maggior numero di adozioni di bambini brasiliani. L'evento è stato ampiamente enfatizzato dalla stampa e dalla magistratura locale, perché si è trattato del primo convegno sul tema delle adozioni realizzate in quello Stato. È emerso che c'è una grande chiusura alle adozioni da parte dei magistrati più anziani, mentre da parte dei giovani, invece, l'adozione viene considerata una risposta sociale molto efficace.

La missione ha fatto emergere tutti i nodi problematici evidenziatisi nella gestione delle procedure, sono state segnalate, da una parte, le difformità di prassi dei vari consolati (presenza o meno di tutti e due i genitori per il visto, presenza del bambino adottato), dall'altra, le difficoltà delle coppie logorate dalle lunghe attese; a livello di Autorità centrale (Sejas) sono state segnalate le difformità di prassi nei vari Stati della Federazione, in particolare per quanto attiene alla mancata dichiarazione di conformità, ed al rilascio di schede sanitarie aggiornate.

L'incontro a Brasilia è stato molto positivo; l'Ambasciatore ha preso atto delle doglianze rappresentate e si è impegnato a predisporre una direttiva ai consolati operanti in Brasile per migliorarne il livello di collaborazione nei confronti degli Enti e favorire per quanto possibile le coppie italiane in difficoltà. Il Console è stato delegato a seguire la situazione; si è registrato da allora in poi un impegno serio e forte nel risolvere i problemi evidenziati, nell'offrire collaborazione alla Commissione; per cui l'Ambasciata d'Italia in Brasile è da ritenersi una delle Ambasciate che ha decisamente contribuito a rendere più fluenti e significativi i rapporti con l'Autorità centrale e a migliorare la qualità del servizio reso agli utenti.

L'incontro con la presidente dell'Autorità Centrale Federale è stato, infatti, molto fruttuoso; la stessa si è detta soddisfatta del lavoro svolto dagli Enti italiani, ma ha espresso la volontà di non accreditarne altri, essendo già nello Stato presenti ben 27 organizzazioni italiane. La presidente ha parimenti manifestato un forte apprezzamento per il seminario, finanziato dall'Agenzia per le adozioni della Regione Piemonte, che si sarebbe tenuto a fine settembre 2004, sulle strategie di deistituzionalizzazione e l'adozione nazionale ed internazionale.

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

La seconda missione in Brasile si è svolta proprio di seguito al citato seminario. L'Autorità centrale ha sottolineato che l'Italia è il primo Paese di accoglienza per i bambini brasiliani e che, conseguentemente, numerose sono le adozioni pronunciate a favore delle famiglie Italiane. A tal proposito si è fatto notare da Parte italiana che ben 50 milioni di Italiani di seconda e terza generazione sono in Brasile (quasi 1/3 dell'intera popolazione) e che, pertanto, non deve sorprendere né che le coppie italiane chiedano bambini brasiliani, né che esse siano le più numerose ad essere soddisfatte nella loro disponibilità ad adottare.

La presidente dell'Autorità centrale si è molto soffermata, ancora una volta, sull'elevato numero degli Enti, ribadendo che non è possibile accreditarne altri, essendo già troppi quelli allo stato operativi (20 accreditati su 27 autorizzati); ha, però, salutato con molto interesse l'attività di un Ente pubblico per le adozioni, auspicandone altri, rivelando così un certo pregiudizio verso gli Enti, che non sussiste verso quelli che, come l'ARAI, sono istituiti da un Ente pubblico, quale la Regione.

Si è detta molto interessata all'Intesa istituzionale che la Commissione intende promuovere in Brasile e molto disponibile ad essere coinvolta per l'individuazione degli obiettivi; ha chiesto, nell'ambito dell'attività volta a realizzare il principio di sussidiarietà, più formazione per gli operatori; pertanto ne è derivato l'impegno, nell'ambito dell'Intesa, a privilegiare questo tipo di sostegno, in particolare per la valutazione sullo stato di abbandono e sulla preparazione del bambino all'inserimento nella famiglia adottiva.

L'Autorità Centrale Federale è rimasta estremamente soddisfatta dell'immediato riscontro alle proprie richieste in ordine all'attuale situazione personale e familiare di alcuni minori brasiliani adottati e rifiutati dalla famiglia adottiva e dei quali, quindi, si erano perse le tracce, ed ha così richiesto alla Commissione il monitoraggio sulla situazione attuale degli stessi.

L'incontro tra l'Autorità centrale brasiliana e tutti i rappresentanti degli Enti italiani accreditati in Brasile era stato preparato dal Console, confermatasi persona molto professionale e disponibile ad affiancare l'attività della Commissione.

I lavori sono stati aperti dallo stesso Ambasciatore. I temi affrontati sono stati i seguenti:

- come agevolare lo scambio di esperienze ed informazioni in materia di adozioni internazionali in Brasile; i problemi e le esperienze sul campo;
- la possibilità di creare una rete telematica tra le istituzioni pubbliche italiane in Brasile (Ambasciata e Consolati) e gli Enti italiani accreditati;
- le modalità di supporto dell'Ambasciata e dei Consolati per agevolare le adozioni italiane in Brasile: presentazione di una nuova direttiva in materia di procedure d'adozione formulata dall'Ambasciata d'Italia a Brasilia per i Consolati italiani in Brasile.

Si è stretto, insomma, un buon "patto di alleanza" finalizzato a semplificare ed uniformare le procedure nei 27 Stati federali.

La seconda missione in Brasile, quindi, ha ulteriormente rinsaldato i legami tra i due Paesi e permesso all'Autorità centrale straniera di verificare l'efficienza sia della Commissione, sia della nostra Rappresentanza diplomatica, nonché dei nostri Enti accreditati, dei quali ha appreso con soddisfazione e sorpresa la realizzazione di interventi di sussidiarietà molto efficaci fino ad allora ignorati. Uno di questi interventi ha ottenuto un riconoscimento dal Brasile per la adeguatezza della contestualizzazione e l'efficacia nei risultati. Si può ritenere, quindi, che l'iniziale pregiudizio verso gli Enti vada riducendosi.

L'Ambasciatore ha dato, attraverso apposita nota, direttive molto chiare a tutti gli uffici consolari in tema di legalizzazione e visti, in ordine alle procedure di adozione ed ha semplificato lo svolgimento nella fase finale, rendendo così possibile da parte degli uffici consolari un'assistenza efficiente alle coppie aspiranti all'adozione in difficoltà sul territorio straniero.

La nostra Rappresentanza diplomatica in Brasile è, dunque, istituzione sulla cui collaborazione si può fare grande affidamento; infatti, la presidente dell'Autorità Centrale Federale ha chiesto che per i progetti che rientrano nell'Intesa di Programma il referente sia la nostra Ambasciata a Brasilia.

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

GRUPPO C

• La missione in Cambogia ha avuto come obiettivo primario quello di verificare la possibilità di proseguire e incentivare le relazioni, nonché di proporre uno schema di accordo, nonostante la decisione di alcuni Paesi europei -la Francia e gli Stati Uniti di America- di sospendere le procedure di adozione nel Paese. Questa decisione aveva destato grande perplessità del nostro Ministero degli Affari Esteri a mantenere ferme le procedure di adozione e addirittura a sottoporre una bozza di accordo in un quadro istituzionale così confuso e tale da aver portato più paesi a sospendere le procedure di adozione.

È vero che non esistendo un ufficio anagrafe la data di nascita dei bambini abbandonati per strada ed accolti in strutture risale a quella del ritrovamento, che lo stato di abbandono del bambino viene certificato dal capo del villaggio e confermato dal presidente della provincia in cui avvenne il ritrovamento, in un atto che ne descrive le modalità; è vero che la dichiarazione di mancanza di alternativa all'adozione internazionale viene attestata, allo stato attuale, dal direttore dell'istituto, elementi questi dai quali consegue che la situazione di abbandono non è certificata secondo i nostri parametri, ma delle due l'una: o l'Italia esclude di entrare in relazione con paesi non Aja, oppure, se ritiene di svolgere procedure di adozione in paesi non ratificanti, deve avere fiducia negli Enti autorizzati dalla Commissione, perché sono questi ultimi a garantire che il bambino proposto alla coppia italiana presa in carico è un bambino abbandonato e adottabile. A riprova i Paesi, le cui coppie sono state coinvolte in situazioni di compravendita di bambini, non a caso sono gli Stati Uniti d'America, dove la coppia è libera di muoversi come meglio crede, e paesi che, pur avendo ratificato la Convenzione (Francia) consentono ancora adozioni cosiddette indipendenti, cioè non assistite da un Ente, ma seguite dall'Autorità centrale, attraverso le Ambasciate che, naturalmente, per non restare coinvolte in situazioni davvero incontrollate ed incontrollabili, hanno opportunamente fermato tutte le procedure di adozione. Ciò non riguarda l'Italia, perché le nostre coppie sono assistite dagli Enti e coloro che operano in Cambogia sono tra quelli di più elevata professionalità perché operanti nel campo delle adozioni da moltissimi anni. La loro assistenza alla coppia è tale da poter escludere con assoluta certezza che il bambino adottato non sia abbandonato e per ciò stesso non adottabile. Essi operano soltanto in alcune province e con alcuni istituti, di cui conoscono bene le modalità di intervento. La Commissione, dunque, in questo Paese ha la massima garanzia sulla correttezza e regolarità della procedura, che però non si svolge e non si può svolgere secondo i nostri schemi tecnico-giuridici e i nostri parametri.

La Commissione ritiene che la presenza obbligatoria degli Enti sia una garanzia necessaria e sufficiente per adozioni corrette e trasparenti nel rispetto delle regole dettate dalla Convenzione de L'Aja.

La proposta di accordo presentata dalla Commissione alla nostra Rappresentanza diplomatica, che l'ha proseguita alle competenti Autorità cambogiane, non ha avuto successo, pur essendo stata condivisa in tutto il suo articolato dalla Controparte e ciò perché il Ministero di riferimento, non riconoscendo la normativa cambogiana in via formale gli Enti, anche se di fatto ne accetta l'intermediazione, aveva chiesto di introdurre, in relazione a detti organismi, una puntualizzazione destinata a chiarire che l'Ambasciata italiana assicurava il loro buon operato. Non essendo stato possibile ottenere questa "precisazione aggiuntiva" nel testo, in quanto l'Ambasciata non ha ritenuto di poter garantire ciò alla Controparte, la proposta non è stata proseguita.

Comunque gli Enti in numero di quattro continuano ad operare e le adozioni, a seguito della missione, sono in aumento.

• Anche la missione in Kazakistan ha permesso di concretizzare la apertura del Paese all'Italia. Il Kazakistan ha, negli anni dal 2000 al 2004, dato in adozione internazionale 4000 bambini, circa 900 ogni anno. Finora gli U.S.A sono stati il Paese di accoglienza privilegiato.

Il Kazakistan non riconosce ufficialmente gli Enti, ma di fatto ne accetta la presenza e la collaborazione nel campo dell'aiuto all'infanzia. Ciò perché nella normativa di settore è vietata l'intermediazione nell'adozione: è la competente Autorità a decidere, tra le coppie che hanno presentato richiesta, quale appare la più idonea a dare adeguate risposte al bambino abbandonato e adot-

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

tabile, bisognevole di una famiglia sostitutiva.

È possibile però che la coppia si faccia assistere da un interprete collaboratore, una persona che abbia anche conoscenza della legge sulle adozioni e competenza a trattarle, essa viene scelta dall'Ente italiano che segue la coppia; di fatto, quindi, gli Enti potranno operare, tanto vero che i loro presidenti sono stati ricevuti dalle Autorità preposte unitamente alla Commissione.

Gli Enti italiani potranno presentare ogni anno tra le 60 e le 70 richieste di adozione secondo le modalità previste, cioè deposito degli atti, debitamente tradotti e legalizzati, presso il Consolato Kazaco a Roma per i prosieguo alle competenti Autorità kazache.

Direi, quindi, che questa missione ha ufficialmente aperto un nuovo canale che potrà realizzare il progetto familiare di alcune decine di coppie all'anno. Si rende però necessario allo stato un intervento presso il consolato kazaco che si mostra restio ad accettare il numero di procedure concordato in sede di missione, ritenendolo troppo alto.

In Kazakistan sono operativi sette Enti italiani.

- La missione in Estonia ha accertato l'assoluto divieto, previsto nella normativa interna di settore, di attività di intermediazione nelle procedure di adozione internazionale, per cui non è consentito neppure informalmente, come accade per altri paesi, di far assistere le nostre coppie; pertanto non è possibile adottare in questo Paese, che comunque pronunzia nei confronti di cittadini residenti all'estero pochissime adozioni; si tratta in genere dei paesi scandinavi.

- La missione in Marocco ha avuto come obiettivo prioritario l'incontro con il Direttore degli Affari Civili presso il Ministero della Giustizia, per discutere il testo del Progetto di accordo tra la Repubblica Italiana e il Regno del Marocco in materia di adozione semplice di minori, predisposto dalla Commissione e proseguito tramite l'Ambasciata Italiana al Ministero della Giustizia marocchino.

Il Direttore degli Affari Civili ha inizialmente rappresentato una serie di difficoltà legate soprattutto all'impossibilità per un bambino marocchino di essere adottato, sia in Marocco che all'estero, in quanto la Kafala non è altro che l'affidamento di un bambino fino alla maggiore età, periodo nel corso del quale il Kafil (affidatario) assume l'impegno di mantenerlo, educarlo, istruirlo, nel rispetto della legge coranica.

Il Direttore ha proseguito illustrando la nuova legge in materia di diritto di famiglia, in base alla quale la Kafala viene deliberata non più con provvedimento amministrativo, ma con provvedimento giudiziario. Tale modifica legislativa garantisce molto di più i soggetti interessati e soprattutto il paese straniero, i cui cittadini si rendono disponibili alla Kafala.

La Parte italiana ha chiarito la compatibilità della Kafala con l'adozione "in casi particolari", in quanto quest'ultima forma di adozione non interrompe i rapporti con la famiglia di origine e mantiene al minore il suo nome e la sua nazionalità, nel rispetto della sua cultura.

È stato precisato che tale forma di adozione è attualmente prevista solo nell'interesse dei bambini italiani e stranieri abbandonati sul territorio italiano e che, pertanto, per estenderlo ai bambini residenti in un altro Stato, è necessaria una modifica legislativa o una interpretazione estensiva della norma esistente.

Le forti perplessità manifestate dal Ministero sull'operato degli Enti ha richiesto da Parte italiana approfondimenti e chiarimenti rassicuranti, in particolare, sulla possibilità di delega da parte della Commissione di alcuni suoi compiti all'Ente, preferendo la Controparte relazionarsi direttamente con la Commissione. A tale proposito, oltre a rappresentare il ruolo degli Enti, la delegazione ha sottolineato il potere di controllo e vigilanza su di essi ed ha rappresentato l'impegno concreto di collaborazione internazionale che gli stessi devono sostenere nel paese in cui operano, facendo espresso riferimento a quanto l'Ai.Bi. sta già realizzando da anni in Marocco a favore dell'infanzia abbandonata.

In Marocco è operativo un solo Ente italiano.

- La missione in Etiopia è stata finalizzata a risolvere i problemi che uno degli Enti ivi ope-

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

ranti incontrava nello svolgimento delle procedure, ormai sospese con notevole nocumento dei bambini abbinati e delle coppie in attesa; l'incontro con le Autorità di riferimento e l'assunzione di responsabilità della Commissione - sia in ordine alla dichiarata volontà di fare chiarezza, comprovata dalla accurata indagine svolta sulle procedure portate a termine dall'Ente in questione, risultate tutte pienamente conformi alla normativa internazionale e nazionale, sia in ordine alla dichiarata disponibilità a monitorare con la massima attenzione l'attività dell'Ente anche nel futuro - ha soddisfatto la Controparte, così che le adozioni sono riprese.

Il Governo ha rappresentato 3 livelli essenziali di bisogni, segnalati al fine di renderli obiettivi perseguibili nell'attività di sussidiarietà cui la Commissione si è impegnata.

1. formazione degli operatori che si occupano dell'infanzia in difficoltà (assistenti sociali, psicologi, educatori);
2. individuazione delle strategie di prevenzione della devianza minorile;
3. miglioramento delle strutture pediatriche.

La Commissione ha riconosciuto che l'iter formativo è premessa indispensabile di ogni cambiamento sia culturale sia organizzativo e si è dichiarata disposta a sostenere eventuali percorsi formativi a favore degli operatori etiopi che lavorano nel settore della protezione dell'infanzia.

L'incontro con i funzionari del Dipartimento del MOLSA (Ministry of Labour and Social Affairs) competente per l'accreditamento degli Enti autorizzati dalla Commissione e per la firma del memorandum, nel quale è richiesto all'Ente di avere un ufficio attrezzato sul territorio etiope e di formulare un programma annuale e triennale di cooperazione è stato parimenti soddisfacente, come pure quello con il BOLSA (Bureau of Labour and Social Affairs), competente a valutare, come ufficio di amministrazione regionale, il progetto presentato dall'Ente e verificarne l'effettiva realizzazione.

Il ruolo di garanzia e controllo della Commissione sulle procedure di adozione e sull'attività degli Enti ha reso possibile il superamento delle difficoltà di accreditamento degli Enti in Etiopia e l'assunzione di impegno per un'immediata ripresa delle procedure di adozione a favore dell'Italia.

Si sono concordati i contenuti di una bozza di accordo sulle procedure di adozione da recipersi con uno scambio di note tra le due Rappresentanze diplomatiche. La bozza è stata proseguita alle competenti Autorità etiopi, attraverso la nostra Ambasciata, ma non si è pervenuti ancora, a distanza di oltre un anno, alla firma; intanto però le adozioni sono riprese, si svolgono regolarmente e si registra un trend in aumento. Gli Enti italiani che operano in Etiopia sono undici.

GRUPPO D

- La missione in Bulgaria si è resa necessaria perché, a seguito delle modifiche legislative introdotte da questo Paese in materia di adozione internazionale, andava verificata la compatibilità della nostra procedura con la nuova normativa.

In particolare, la Bulgaria allo stato prevede che le coppie straniere che intendono adottare facciano riferimento non più ai loro referenti, bensì ad una Fondazione bulgara, autorizzata all'attività di intermediazione nei confronti delle coppie provenienti dai paesi stranieri, sotto il controllo dell'Autorità centrale bulgara. Anche associazioni straniere possono ottenere tale autorizzazione, tra gli Enti italiani, che hanno finora concorso, soltanto l'Ente AiBi ha ottenuto il prescritto accreditamento come fondazione.

La Bulgaria si è data, dunque, una legge che non consente più all'Ente del paese di accoglienza di rivolgersi ad un singolo referente bulgaro, avvocato o psicologo che sia, e ha previsto, invece, che questi ultimi organizzatisi in fondazioni, debbano ottenere dall'Autorità centrale bulgara l'accreditamento come Enti di intermediazione al fine di potersi relazionare con le coppie, laddove è possibile (esempio in Francia), o con gli Enti (esempio in Italia); a ciascuna di queste fondazioni bulgare è permesso di fare intermediazione soltanto con alcuni tra i paesi stranieri riceventi. Su 11 associazioni bulgare accreditate, 7 possono fare intermediazione con gli Enti italiani; ognuna di queste fondazioni ha un diverso modello di contratto che deve essere sottoscritto dal-

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

l'Ente italiano. La Commissione ha concordato con l'Autorità centrale bulgara un contratto tipo, in cui sono chiaramente elencati i servizi resi e le voci di spesa ad essi corrispondenti, indicati nel massimo del loro costo, cosicché a tutte le coppie che adottano vengono garantite le stesse condizioni contrattuali. È stato precisato che entrambi i genitori devono incontrare, frequentare e prelevare i bambini per condurli in Italia, ed ancora che non è preclusa l'adozione alla coppia nella quale uno dei due abbia una disabilità.

L'Autorità centrale ha sottolineato che il numero dei minori adottabili diminuisce grazie al radicamento della cultura dell'adozione nazionale; quindi sono destinati all'adozione internazionale i bambini grandicelli e soprattutto quelli con problemi sanitari e perciò bisognosi di cure. A questo proposito ho esposto il Progetto Ungheria che ha destato molto interesse. L'Ambasciatore ed il console hanno contribuito alla riuscita della missione fornendo una fattiva collaborazione. Le adozioni riprenderanno nei primi mesi del 2005. Gli Enti italiani che operano in Bulgaria sono venti.

◦ La Commissione ha ritenuto di realizzare una missione in Bielorussia, unitamente al Consigliere diplomatico del Ministro per le Pari Opportunità, per attingere direttamente dal Centro Adozioni di Minsk le informazioni sul "destino" delle procedure di adozione pendenti e soprattutto di quelle in corso di definizione, stante il blocco di fatto registrato anche in riferimento alle procedure per le quali era già stata fissata la data dell'udienza della sentenza di adozione.

Sono allo studio dell'ufficio legislativo del Ministero della Pubblica Istruzione modifiche alla normativa in ordine al diritto di famiglia e all'istituto dell'adozione in particolare.

Il Presidente Lukashenko ha richiesto, infatti, al Parlamento di introdurre norme tese, da una parte, a responsabilizzare maggiormente i genitori nella gestione della potestà parentale e, dall'altra, a creare una rete di sostegno intorno ai bambini ed ai giovani, che li aiuti a raggiungere la maggiore età, seguendo percorsi di vita idonei a conseguire una sistemazione lavorativa in loco, evitando così "l'inquinante contatto" con l'estero. Il Presidente Lukashenko ha dichiarato, infatti, che il fenomeno dei soggiorni per risanamento deve azzerarsi e che, conseguentemente, ogni provvedimento autorizzatorio, sia per adozione sia per espatrio temporaneo, dovrà portare la firma del Ministro della Pubblica Istruzione. Ha anche chiesto che gli eventuali aiuti ai bambini siano portati direttamente in Bielorussia.

Di conseguenza le procedure di adozione instaurate dalle coppie straniere - quale che sia il paese di provenienza - sono state "differite", ovvero bloccate, dal 6 ottobre 2004; esse potranno riprendere soltanto dopo che le modifiche normative, richieste dal Presidente Lukashenko, saranno state introdotte. Si prevede come inizio del nuovo corso la seconda metà del 2005. La documentazione già presentata dagli aspiranti genitori sarà fatta salva, non va quindi ripetuta, ma seguirà il nuovo più complesso e rigoroso percorso procedurale previsto dalla recente normativa.

Le novità, in sintesi, sono riconducibili: a) alla verifica delle condizioni di tutti i minori bielorussi adottati all'estero dal 1991 ad oggi: si tratta di 2.285 bambini e sulle loro attuali condizioni di vita dovrà essere presentata un'apposita relazione al Consiglio dei Ministri; b) ad un maggior controllo da parte del Ministero della Pubblica Istruzione, senza il cui parere finale non potrà un bambino essere adottato da cittadini stranieri; c) ad una più lunga permanenza in banca dati del minore abbandonato perché diventi disponibile per l'adozione internazionale, il periodo passa infatti da 6 mesi a 12 mesi; d) alla trasmissione dei report postadottivi richiesti per 5 anni, ma annuali e non più semestrali.

Se si tratta di adozioni nominative la coppia aspirante all'adozione potrà fare una domanda iniziale al Ministero della Pubblica Istruzione, non corredata da alcun documento, al limito di conoscere se il minore è adottabile e, solo nel caso che si tratti di minore abbandonato e adottabile, sarà autorizzata ad inoltrare la documentazione prevista.

La Parte italiana ha, inoltre, richiamato l'attenzione sui 10 casi di minori accolti ripetutamente negli anni da persone singole, le quali chiedono di poterli adottare, al fine di individuare una soluzione nell'interesse dei bambini coinvolti; anche la Controparte ha manifestato la disponibilità a definire queste situazioni, tenuto conto che la normativa bielorussa - a differenza di quella

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

italiana- consente l'adozione alla persona singola; si è proposto che, in via eccezionale e nell'interesse superiore dei 10 minori, ove il tribunale per i minorenni competente per territorio dichiara l'adozione in casi particolari, dopo aver ascoltato il minore nel periodo dell'accoglienza ed aver accertato la significatività della relazione affettiva con la persona singola cittadina italiana, la Bielorussia possa ritenere la sentenza del tribunale per i minorenni come provvedimento avente luogo della dichiarazione di idoneità mancante. La Commissione dichiarerà infine il nulla osta all'ingresso, provvedimento ben diverso dall'autorizzazione all'ingresso.

Si prevede, comunque, la riduzione drastica del numero dei minori adottabili destinati all'adozione internazionale. Gli Enti italiani che operano in Bielorussia sono sette.

- La missione realizzata nella Federazione Russa nel dicembre 2003 ha chiarito che la lettera di garanzia rilasciata dall'Ambasciata verrà sostituita dall'apposito provvedimento emesso dalla Commissione ai sensi dell'art. 17 della Convenzione de L'Aja; ha illustrato il significato della trascrizione ordinata dal tribunale per i minorenni; ha ribadito l'impegno a far pervenire nei termini le relazioni postadoptive. La discussione si è, comunque concentrata in modo particolare sul tema delle Rappresentanze, alle quali i nostri Enti devono fare riferimento per essere assistiti nell'espletamento dei loro compiti sul territorio della Federazione, con specifico riguardo ai contratti che i nostri Enti concludono con i capi delle Rappresentanze. La delegazione ha dovuto infine prendere atto della volontà politica di non accreditare allo stato altri Enti italiani ad operare nel Paese. La situazione, dunque, dovrà essere rivista nel tempo. Gli Enti italiani che operano in Federazione Russa sono ventidue.

SUSSIDIARIETÀ

Nell'ambito della realizzazione in concreto del principio di sussidiarietà s'inquadra il programma di formazione, cui già si è fatto cenno, diretto agli operatori dei paesi di origine; esso ha interessato tre Paesi ratificanti: l'Albania, la Bulgaria e il Perù. La Commissione ha preventivamente valutato con le rispettive Autorità centrali le esigenze specifiche di formazione e gli obiettivi da raggiungere, per cui ogni intervento formativo è stato impostato sulla specificità del paese in cui si andava a svolgere.

La Commissione ha stipulato una convenzione con il Servizio Sociale Internazionale

Il Servizio Sociale Internazionale ha usufruito della collaborazione di esperti provenienti da più paesi sia di origine che di accoglienza con particolare preparazione nel campo; essi hanno favorito la comunicazione ed il confronto sui nodi problematici.

Il percorso formativo ha evidenziato la necessità di approfondire da un lato alcune tematiche specifiche, quali la valutazione dello stato di abbandono, e conseguentemente delle procedure per definire l'adottabilità dei bambini, dall'altro quella di individuare i problemi e gli ostacoli incontrati ed infine le risorse disponibili per prospettare e realizzare soluzioni alternative all'adozione.

La metodologia adottata dal Servizio Sociale Internazionale ha visto l'alternarsi di momenti di esposizione teorica a momenti di attivazione dei partecipanti tramite riflessione guidata, gruppi di discussione e di ricerca, role-play e supporti audiovisivi.

Per tutti e tre questi interventi formativi la Commissione ha ricevuto il lodevole apprezzamento delle rispettive Autorità centrali perché il progetto formativo ha avuto un'impostazione molto pratica che ha consentito il confronto su metodologie e strumenti applicabili al lavoro quotidiano.

La Commissione ha promosso iniziative di sussidiarietà a favore dei paesi appartenenti alle aree geografiche di provenienza dei bambini adottati da coppie italiane. Ogni anno infatti la Commissione ha emanato un bando per il finanziamento di progetti realizzati dagli Enti, in collaborazione con istituzioni pubbliche e private italiane o del luogo in cui l'attività viene svolta, finalizzati a prevenire e a contrastare il fenomeno dell'abbandono nelle aree geografiche in cui operano attività d'intermediazione per l'adozione internazionale.

Per ogni anno, a partire dal 2001, è stato pubblicato un bando che prevede il finanziamento di

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

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

progetti volti a sostenere le famiglie a rischio di abbandono, a dare una accoglienza protetta ai ragazzi di strada, a garantire la scolarizzazione primaria; tutti gli interventi tendono a creare condizioni di vita che permettano ai bambini a rischio di abbandono di rimanere nella propria famiglia o almeno nella comunità di appartenenza.

L'intervento finanziato dalla Commissione è mirato ad inserirsi nel meccanismo di rischio per interromperlo e scongiurare l'evento abbandono e la istituzionalizzazione favorendo, ove non sia possibile il recupero della famiglia di origine, l'accoglienza dei minori in affidamento familiare o in casa famiglia;

Tutti i progetti hanno promosso e promuovono la valorizzazione delle risorse locali e delle istituzioni del paese ove si realizzano, di quelle impegnate nella crescita della cultura dell'accoglienza, in grado di assicurare negli anni successivi il proseguimento dell'iniziativa promossa, affinché non si vanifichi il beneficio dell'intervento svolto e delle risorse impegnate.

In particolare il bando 2003 ha indicato quale ulteriore obiettivo la prevenzione di patologie caratteristiche dell'area geografica di riferimento, nonché la cura e l'assistenza medica di minori colpiti da malattie che ne compromettono l'accoglienza sia in affidamento sia in adozione.

Nell'anno 2003 sono stati presentati 30 progetti e ne sono stati finanziati 10, per complessivi € 1.032.951,15.

Raggruppando gli interventi per aree geografiche continentali possiamo sinteticamente riportare che: in **Africa** (Etiopia, Madagascar) i 2 progetti finanziati riguardano l'area sanitaria e la prevenzione di patologie tipiche del luogo, ma anche la promozione ed il rafforzamento delle politiche a protezione dei minori e delle madri adolescenti attraverso il potenziamento delle istituzioni preposte operanti nella rete comunitaria e delle ONG locali; in **America Latina** (Argentina, Brasile, Colombia), i 3 progetti finanziati hanno come obiettivo prioritario il contrasto alla piaga dei "bambini di strada" e la riduzione del fenomeno della dispersione scolastica; in **Asia** (India), il progetto è stato finalizzato alla costituzione di un polo aggregante mirato a contenere il fenomeno dell'abbandono dei minori appartenenti a contesti svantaggiati e degradati caratterizzati da alta mortalità infantile e da carenza di servizi sanitari e socio-educativi; in **Europa** (Ucraina, Lituania, Moldavia, Federazione Russa) i 4 progetti finanziati hanno avuto come obiettivo la creazione di una comunità di accoglienza per gestanti e per madri con bambini così da offrire, in via temporanea, una funzione sostitutiva della famiglia di origine, nonché la promozione e lo sviluppo di percorsi per il reinserimento sociale di minori in difficoltà e il sostegno della coppia genitoriale per il mantenimento del minore in famiglia.

Nell'anno 2004 è stato pubblicato il quarto bando per complessivi € 700.000,00.

Quest'ultimo bando, rispetto al precedente, ha mantenuto invariati gli obiettivi da raggiungere mentre ha escluso dai paesi destinatari degli interventi quelli per i quali sono stati finanziati altri progetti nell'ambito delle Intese istituzionali di programma (Brasile, Etiopia, Federazione Russa, Ucraina, Vietnam) e quelli che hanno bloccato in via definitiva l'adozione internazionale.

LE INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA CON LE AUTORITÀ CENTRALI DEI PAESI DI ORIGINE

Nel recente quadro normativo che vede modificate le competenze attribuite alle Istituzioni Centrali e locali e le modalità di rapportarsi con esse dei soggetti pubblici e privati riconosciuti, il legislatore italiano ha ritenuto di introdurre specifici strumenti di semplificazione dell'attività amministrativa, sia nella fase decisoria sia in quella procedurale.

In particolare, al fine di regolare gli interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati che comportano decisioni complesse ed una gestione unitaria delle risorse finanziarie, il legislatore ha previsto la possibilità di attivare specifici strumenti di programmazione negoziata: intesa istituzionale di programma, accordo di programma quadro, patti territoriali, ecc.

L'Intesa Istituzionale di Programma consiste in un accordo tra Amministrazioni centrali, locali e soggetti privati interessati, attraverso il quale gli stessi si impegnano a collaborare, sulla base

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

di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie e umane disponibili e secondo le regole e le procedure previste, per realizzare un piano pluriennale di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati.

Per quanto attiene la gestione finanziaria degli interventi viene previsto che si possa fare ricorso ai regolamenti in materia di semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili.

Per le caratteristiche sopraindicate, l'Intesa Istituzionale di Programma è stata finora prescelta, in sede locale, per la realizzazione di piani di sviluppo economico soprattutto nelle aree depresse, utilizzando risorse dell'Unione Europea: non era finora stata mai utilizzata per l'attuazione di interventi di politiche sociali in generale e per quelle riguardanti l'infanzia in particolare.

In considerazione che la Convenzione de L'Aja ha introdotto il principio di sussidiarietà dell'adozione e l'obbligo per gli Stati firmatari e ratificanti di promuovere al proprio interno la cooperazione fra tutte le Autorità competenti e gli organismi riconosciuti ed indicati come soggetti coinvolti per l'attuazione della Convenzione, la Commissione, in attuazione della direttiva politica del Ministro per le Pari Opportunità, ha scelto di fare ricorso all'Intesa Istituzionale di Programma con l'intento di coinvolgere oltre agli Enti anche le istituzioni centrali e locali.

La Commissione, sulla base dell'esperienza maturata in questi anni di attività, al fine di determinare un effettivo cambiamento delle strategie in favore dell'infanzia nei paesi di origine, ha pianificato gli interventi di cooperazione; essi sono stati finanziati in data 19 dicembre 2003 con Decreto del Ministro per le Pari Opportunità di impegno pluriennale della spesa.

Sono state pertanto promosse, in via sperimentale, Intese Istituzionali di Programma nei paesi dai quali l'Italia accoglie il maggior numero di bambini ed in quelli in cui si riscontrano maggiori difficoltà operative: in Europa (Federazione Russa ed Ucraina), nel Centro e Sud America (Brasile), in Asia (Vietnam), in Africa (Etiopia) per complessivi € 1.549.370,70 per il triennio 2003-2004-2005.

L'Intesa per la Federazione Russa, firmata il 4 novembre 2003, è stata finalizzata da subito all'armonizzazione ed alla semplificazione delle procedure, mentre sono ancora in corso di acquisizione le proposte progettuali da parte delle Autorità regionali russe e degli Enti ivi accreditati.

Il 21 e 22 dicembre 2004 sono state firmate le Intese Istituzionali di Programma per il Vietnam e per l'Etiopia.

Si registra così il rafforzamento dei rapporti di collaborazione internazionale in quanto, al momento della firma, vengono contestualmente finanziati i progetti condivisi dalle competenti Autorità straniere: si tratta di 20 progetti per il Vietnam e 14 per l'Etiopia.

L'approvazione del Governo conferisce, da una parte, particolare solennità, dall'altra, consente di realizzare un'importante opportunità per gli Enti operanti in questi paesi, in quanto essi avranno così modo, attraverso la realizzazione dei progetti, di vedere riconosciuta la propria professionalità e di poter disegnare nel contempo nuove strategie di prevenzione in favore dell'infanzia. Le coppie italiane, da parte loro, potranno trarre benefici da tali interventi in quanto l'attuazione dei progetti nei paesi di origine dove esse adottano avrà una sicura ricaduta in termini di semplificazione e velocizzazione delle procedure, di trasparenza e di riduzione dei costi, perché il Paese di accoglienza, cioè l'Italia, potrà parlare di più e meglio con i Paesi coinvolti.

ACCORDI DI PROGRAMMA PER IL SOSTEGNO A DISTANZA

Il 27 novembre 2003 è stato sottoscritto l'Accordo di Programma Quadro in materia di sostegno a distanza, curato dagli stessi Enti che svolgono procedure di adozione.

L'Accordo è finalizzato ai medesimi obiettivi previsti per i progetti di cui ai 2 bandi sopra richiamati, cioè alla prevenzione dell'abbandono, alla deistituzionalizzazione, al reinserimento in famiglia dei bambini e dei ragazzi in stato di disagio familiare e sociale, alla valorizzazione delle risorse umane ed organizzative presenti nei paesi d'origine, nonché all'apertura di nuovi canali di collaborazione con istituzioni pubbliche ed organismi privati esistenti nelle aree destinarie degli interventi.

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

La differenza sta nel fatto che tali obiettivi sono perseguiti attraverso un programma pluriennale di interventi in grado di incidere più significativamente su:

- qualificazione delle risorse disponibili,
- formazione degli educatori e degli operatori socio-sanitari,
- strumenti operativi necessari ad un'efficace azione di sostegno,
- miglioramento della fruizione dell'ambiente da parte dei bambini,
- valorizzazione, nel rispetto di ogni diversità, delle caratteristiche di genere, culturali ed etniche,
- informazione e sensibilizzazione delle famiglie e dei cittadini italiani che spontaneamente aderiscono al programma.

Gli Enti sottoscrittori dell'Accordo Quadro hanno presentato 29 piani di intervento di durata triennale, per la cui realizzazione sono stati concessi finanziamenti per complessivi € 2.248.266,00 a fronte di uno stanziamento complessivo di € 3.098.853,42. Residuano, pertanto, € 850.587,42 che saranno destinati in gran parte a sostenere le famiglie dell'area colpita dallo tsunami che accoglieranno bambini rimasti orfani.

Per i progetti SAD sono stati finanziati:

In Africa*Costa d'Avorio*

- costruzione di una scuola materna per 150 bambini;

Repubblica Democratica del Congo

- ristrutturazione di edifici e incremento del materiale didattico in 15 istituti scolastici
- costruzione di una scuola elementare in una zona periferica fortemente carente di servizi.

Etiopia

- sostegno per circa 200 minori in condizioni di grave povertà
- sostegno a 200 bambini attraverso l'accoglienza in strutture per garantire un sufficiente livello di nutrizione, l'assistenza sanitaria, la scolarizzazione

In Asia*India*

- sostegno a 40 donne incinte che vivono in strada, assicurando loro vitto e assistenza sanitaria, nonché la successiva assistenza ai neonati
- realizzazione di una struttura in grado di accogliere in una prima fase i bambini abbandonati, in una seconda di accogliere ragazze madri, in una terza ancora di accogliere vedove e componenti di famiglie disgregate
- promozione di una costante azione di formazione e di sensibilizzazione al fine di sradicare la pratica dell'infanticidio delle bambine
- sostegno ad istituti religiosi che accolgono stabilmente centinaia bambini al fine di garantire loro cibo e frequentazione della scuola primaria e secondaria

Bangladesh

- realizzazione di una struttura scolastica con annessa una casa di accoglienza per 400 bambini con disabilità gravi

Cambogia

- formazione presso la scuola di Siem Reap, il più grande polo culturale e artistico della Cambogia, di centinaia di minori svantaggiati con buone capacità artistiche ed interesse per la musica e la danza

Cina

- sostegno a istituti che accolgono centinaia di minori di strada per accompagnarli negli studi

Filippine

- sostegno ai bambini di strada collocati negli istituti di accoglienza gestiti dalle Suore Francescane del Sacro Cuore perché siano loro garantiti una corretta alimentazione e la frequenza scolastica

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

Sri Lanka

- sostegno ad un gruppo di bambini collocati in istituto in attesa di essere adottati o di rientrare nella propria famiglia o, se di quest'ultima venga accertata l'assoluta disfunzionalità, in una famiglia sostitutiva del luogo o in adozione

In America Latina

Brasile

- sostegno per il reinserimento familiare di bambini istituzionalizzati
- potenziamento di un centro giovanile, già impegnato in attività di formazione primaria e professionale per ragazzi in condizioni di disagio
- sostegno a un gruppo di bambini ospitati in una casa famiglia al fine di garantire loro le cure sanitarie e la scolarizzazione

El Salvador

- scolarizzazione di bambini provenienti dalle famiglie più svantaggiate

Bolivia

- sostegno a un centro sociale per la scolarizzazione, l'assistenza sanitaria ed educativa di un nutrito gruppo di minori, nonché appoggio alle relative famiglie.

Cile

- sostegno alle famiglie di bambini non scolarizzati, bisognosi di cure sanitarie, al fine di evitare l'istituzionalizzazione

Nell'Europa dell'Est

Romania

- sostegno al reinserimento in famiglia di bambini sieropositivi istituzionalizzati
- avvio di interventi di deistituzionalizzazione definitiva dei minori abbandonati attraverso la gestione di 3 Case Famiglia o il loro reinserimento in famiglie affidatarie o adottive

Federazione Russa

- realizzazione di un Centro Servizi alla Famiglia per prevenire l'abbandono di minori e sostenere le famiglie che intendono accogliere in affido o in adozione uno o più bambini
- sostegno a bambini affetti da gravi malformazioni al fine di sottoporli ai necessari interventi chirurgici anche in Italia

Moldavia

- sostegno alle famiglie attraverso la distribuzione regolare di generi di prima necessità al fine di prevenire l'abbandono di centinaia di minori
- sostegno ad un ospedale pediatrico per evitarne la chiusura
- aiuto e sostegno alla Casa Municipalizzata di Chisinau

Ucraina

- sostegno alla realizzazione di un Centro Servizi alle famiglie socialmente vulnerabili

Bielorussia

- sostegno ad una Casa Famiglia e realizzazione al suo interno di un centro musicale

Bulgaria

- istruzione primaria e secondaria a centinaia di bambini istituzionalizzati

Tutti questi progetti sono naturalmente riferiti -nelle rispettive aree geografiche- a contesti ben determinati e a destinatari ben individuati.

Attraverso l'attenta lettura dei dati assemblati nelle Tavole e nei Grafici qui di seguito riportati è possibile osservare come il numero delle coppie che concludono il percorso adottivo è decisamente in crescita e come nessuna richiesta di autorizzazione all'ingresso è stata rigettata per irregolarità nella procedura.

Se tante coppie, dunque, sono riuscite a realizzare il loro progetto familiare adottando un bambino all'estero e non sono state registrate irregolarità procedurali significa che il sistema introdotto

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

dalla Legge 476/98 è nel suo complesso funzionale ed efficace, perché garantisce adozioni trasparenti e sempre più numerose.

Se ciò è avvenuto è stato da una parte merito dell'operato della Commissione, non solo nella sua attività di controllo sulle procedure, ma anche della sua attività in campo internazionale, in quanto le missioni effettuate dalla Commissione sono riuscite a creare, rafforzare e consolidare i rapporti con le Autorità Centrali straniere e con le competenti Autorità dei paesi non Aja; è stato anche merito della instancabile attività degli Enti che hanno saputo assistere le coppie prese in carico e guidarle nel difficile percorso procedurale, ma soprattutto sostenerle psicologicamente, contenendone le ansie e le tensioni e contribuendo così a realizzare l'interesse superiore dei bambini accolti a scopo di adozione e, attraverso l'intensa attività di sussidiarietà, anche quello dei bambini rimasti nel loro paese, avendo ad alcuni di essi assicurato una migliore qualità di vita.

Si allegano

- i dati relativi al monitoraggio del fenomeno adottivo in Italia per il periodo 2003 e 2004, reperibili nella versione integrale nel Report "Coppie e bambini nelle adozioni internazionali" pubblicato semestralmente dalla Commissione, anche sul sito www.commissioneadozioni.it/statistiche

- il programma annuale della Commissione -a breve, medio e lungo termine- relativo agli anni 2003-2004-2005.

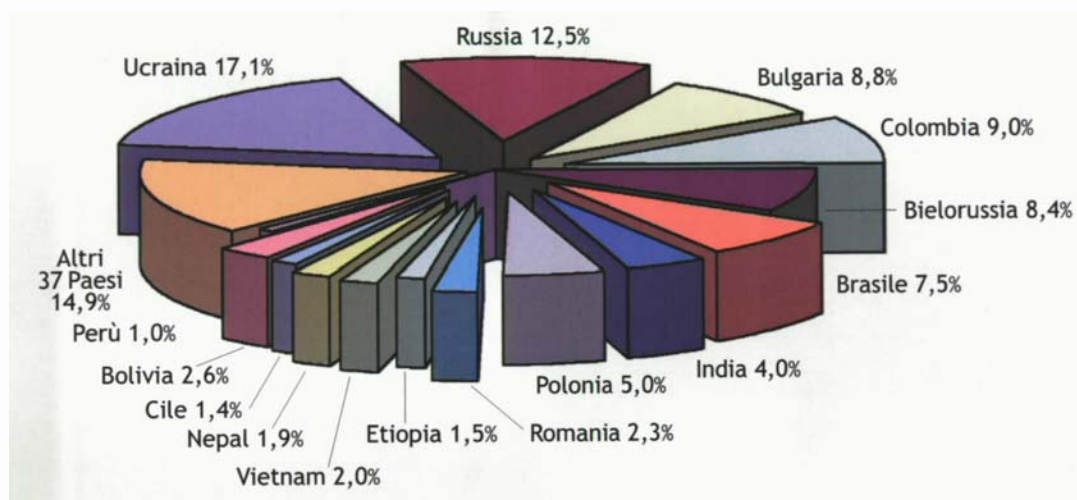
*Seconda Relazione al Parlamento sullo stato delle adozioni in Italia
Anni 2003 e 2004*

ALLEGATI

DATI STATISTICI 2003-2004

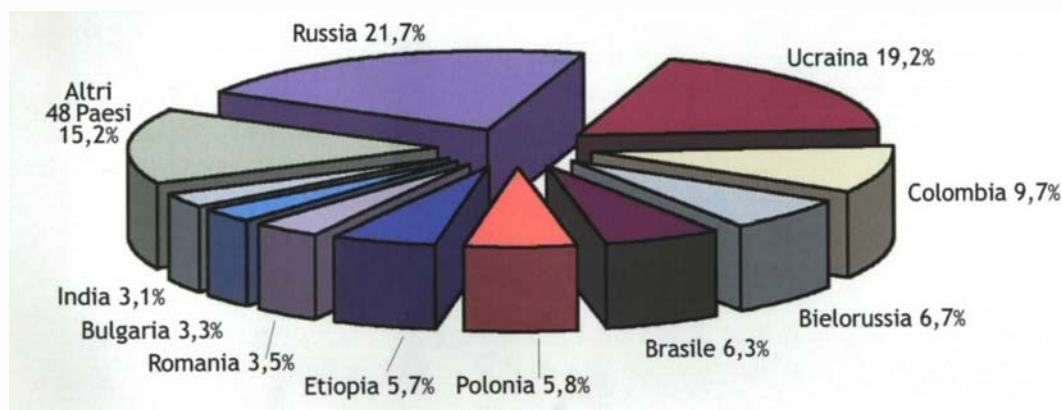
Minori per i quali è stata concessa
l'autorizzazione all'ingresso in Italia
secondo il Paese di provenienza

Anno 2003



Minori per i quali è stata concessa
l'autorizzazione all'ingresso in Italia
secondo il Paese di provenienza

Anno 2004



Fonte Coppie e bambini nelle adozioni internazionali a cura dell'Istituto degli Innocenti

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

Coppie che hanno richiesto l'autorizzazione all'ingresso in Italia di minori stranieri secondo il tribunale competente e l'anno della richiesta

Tribunali per i minorenni	2003	2004	Totale
Torino	164	166	330
Milano	310	317	627
Brescia	116	147	263
Trento	24	24	48
Bolzano	16	20	36
Venezia	250	295	545
Trieste	50	54	104
Genova	120	136	256
Bologna	182	266	448
Firenze	187	272	459
Perugia	32	49	81
Ancona	75	97	172
Roma	228	245	473
L'Aquila	37	37	74
Campobasso	20	23	43
Napoli	111	138	249
Salerno	30	34	64
Bari	86	94	180
Lecce	22	38	60
Taranto	22	33	55
Potenza	8	12	20
Catanzaro	52	79	131
Reggio di Calabria	21	31	52
Palermo	38	54	92
Messina	27	25	52
Caltanissetta	5	15	20
Catania	30	33	63
Cagliari	20	26	46
Sassari	17	3	20
ITALIA	2.300	2.763	5.063

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

COPPIE

Coppie che hanno richiesto l'autorizzazione all'ingresso in Italia di minori stranieri secondo la motivazione del decreto di idoneità e l'anno della richiesta

Motivazione	2003		2004	
	valore assoluto	valore percentuale	valore assoluto	valore percentuale
Generica	1.836	79,8	1.858	67,2
Nominativa	127	5,5	104	3,8
Mirata	337	14,7	801	29,0
Totale	2.300	100,0	2.763	100,0

Età media delle coppie alla data del primo decreto di idoneità^a

	2003	2004
Marito	41,71	41,74
Moglie	39,58	39,44

a. Decreto di idoneità o provvedimento della Corte di Appello

BAMBINI

Minori per i quali è stata concessa l'autorizzazione all'ingresso in Italia secondo l'anno di concessione e la provenienza da Paesi ratificanti o meno la convenzione de L'Aja

Paesi	2003		2004	
	Valore assoluto	Valore percentuale	Valore assoluto	Valore percentuale
Paesi ratificanti	1.224	44,2	1617	47,6
Paesi non ratificanti	1.548	55,8	1781	52,4
Totale	2.772	100,0	3.398	100,0

Fonte Coppie e bambini nelle adozioni internazionali a cura dell'Istituto degli Innocenti

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

**Minori per i quali è stata concessa l'autorizzazione all'ingresso in Italia
secondo il mese di concessione per il periodo 2003-2004**

Mesi	Valori assoluti	Valori percentuali
Gennaio 2003	210	3,4
Febbraio 2003	176	2,9
Marzo 2003	206	3,3
Aprile 2003	275	4,5
Maggio 2003	234	3,8
Giugno 2003	287	4,7
Luglio 2003	259	4,2
Agosto 2003	253	4,1
Settembre 2003	201	3,3
Ottobre 2003	239	3,9
Novembre 2003	166	2,7
Dicembre 2003	266	4,3
Gennaio 2004	209	3,4
Febbraio 2004	262	4,2
Marzo 2004	321	5,2
Aprile 2004	248	4,0
Maggio 2004	290	4,7
Giugno 2004	286	4,6
Luglio 2004	315	5,1
Agosto 2004	253	4,1
Settembre 2004	293	4,7
Ottobre 2004	276	4,5
Novembre 2004	275	4,5
Dicembre 2004	372	6,0
Totale	6.172	100,0

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

Minori per i quali è stata concessa l'autorizzazione all'ingresso in Italia
secondo l'anno di autorizzazione ed il Paese di provenienza

Paesi di provenienza	2003	2004	Totale per Paese
Albania	5	8	13
Azerbaijan	0	1	1
Benin	0	0	0
Bielorussia	254	226	480
Bolivia	80	95	175
Brasile	228	217	445
Bulgaria	265	112	377
Burkina Faso	3	5	8
Cambogia	29	43	72
Camerun	0	1	1
Capo Verde	1	0	1
Cile	44	43	87
Colombia	273	330	603
Costa d'Avorio	1	2	3
Costarica	2	0	2
Croazia	1	1	2
Ecuador	6	10	16
El Salvador	1	3	4
Eritrea	2	2	4
Etiopia	47	191	238
Filippine	5	17	22
Georgia	0	0	0
Giordania	0	1	1
Guatemala	8	16	24
Guinea Bissau	1	0	1
Haiti	6	9	15
Honduras	1	0	1
India	121	104	225
Israele	0	0	0
Kazakistan	0	0	0
Kenya	5	10	15
Lettonia	0	0	0
Lituania	28	34	62
Macedonia	1	1	2
Madagascar	6	8	14
Malawi	0	0	0
Mali	0	0	0
Marocco	0	0	0
Messico	6	5	11
Moldova	6	11	17
Mongolia	0	0	0
Montenegro	2	1	3
Nepal	64	54	118
Nigeria	2	0	2
Pakistan	1	0	1
Palestina	0	1	1
Peru'	30	24	54
Polonia	148	195	343
Repubblica Centro Africana	0	0	0
Repubblica Democratica del Congo	2	2	4
Repubblica Ceca	0	0	0
Rep. Dem. Sao Tome' e Principe	0	1	1
Repubblica Dominicana	0	0	0
Romania	70	118	188
Russia	380	736	1.116
Slovacchia	29	63	92
Sri Lanka	7	5	12
Thailandia	3	5	8
Tunisia	0	1	1
Ucraina	523	655	1.178
Uganda	0	0	0
Ungheria	16	27	43
Uruguay	0	0	0
Vietnam	59	6	65
Totale 64 Paesi	2.772	3.400	6.172

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

COMMISSIONE PER LE ADOZIONI INTERNAZIONALI - *Autorità Centrale per la Convenzione de L'Aja del 29.5.1993*Minori per i quali è stata concessa l'autorizzazione all'ingresso in Italia
secondo il continente di provenienza e l'età - Anno 2003

Età	Africa	America	Asia	Europa	Totale
valori assoluti					
< 1 anno	9	58	72	54	193
1 anno 4 anni	29	270	152	909	1.360
5 anni 9 anni	28	317	61	473	879
10 anni e più	4	40	4	292	340
Totale	70	685	289	1.728	2.772

valori percentuali					
< 1 anno	4,7	30,1	37,3	28,0	100,0
1 anno 4 anni	2,1	19,9	11,2	66,8	100,0
5 anni 9 anni	3,2	36,1	6,9	53,8	100,0
10 anni e più	1,2	11,8	1,2	85,9	100,0
Totale	2,5	24,7	10,4	62,3	100,0

Minori per i quali è stata concessa l'autorizzazione all'ingresso in Italia
secondo il continente di provenienza e l'età - Anno 2004

Età	Africa	America	Asia	Europa	Totale
valori assoluti					
< 1 anno	26	48	18	53	145
1 anno 4 anni	97	304	162	1.143	1.706
5 anni 9 anni	90	331	48	706	1.175
10 anni e più	10	69	8	287	374
Totale	223	752	236	2.189	3.400

valori percentuali					
< 1 anno	17,9	33,1	12,4	36,6	100,0
1 anno 4 anni	5,7	17,8	9,5	67,0	100,0
5 anni 9 anni	7,7	28,2	4,1	60,1	100,0
10 anni e più	2,7	18,4	2,1	76,7	100,0
Totale	6,6	22,1	6,9	64,4	100,0

Percentuali d'incremento: 2003-2004 = 22,58% / 2002-2004 = 52,71%

Fonte Coppie e bambini nelle adozioni internazionali a cura dell'Istituto degli Innocenti

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

ALLEGATI

PROGRAMMA ANNUALE DELLA COMMISSIONE - LIVELLO NAZIONALE - ANNO 2003

A BREVE TERMINE / 1° gennaio-30 aprile

Preparazione e invio della Relazione biennale
al Ministro Stefania Prestigiacomo per la presentazione al Parlamento.

Formazione - Costituzione Gruppo formatori per la Spagna e la Francia, definire i criteri di selezione dei componenti dei gruppi: ipotesi inviare da ciascuna regione 10 curricula da cui selezionare 2 unità. Documento di indirizzo per gli Enti integrazione. Linee Guida.
Documento costi.

Incontro con Enti mirati - Colombia, Ucraina, Etiopia, Perù (si prevede di avviare contatti per definire un nuovo accordo).

Valutazione documentazione Borse di studio dal 30 aprile 2003.
Istituzione Borse di studio: nuovo Bando.

Discussion Forum - "L'accoglienza dei bambini nel quadro dei programmi di risanamento".
Presentazione della ricerca sui bambini bielorusi.

Organizzazione, redazione e pubblicazione della Rivista quadrimestrale CAI: Primo numero aprile-maggio.

Costituzione: comitato scientifico, comitato di redazione, sezioni tematiche.

Studio, analisi dei Protocolli regionali - Forme di integrazione tra Enti autorizzati e Servizi pubblici in relazione alla fase di preparazione delle coppie e nella fase post-adozione e verifica dei risultati sul territorio.

Vigilanza sulla tenuta dei registri da parte dell'Ente autorizzato e sui percorsi formativi.

Questionario valutativo dell'attività svolta dagli enti e dai servizi territoriali somministrato ad un campione di coppie: ipotesi le coppie del 1° semestre del 2002.

A MEDIO TERMINE / 1° maggio-30 settembre

29 maggio 2003 - Giornata di riflessione sulle Adozioni Internazionali.
Mostra dei lavori pervenuti in relazione al bando nelle scuole.

Incontro con le associazioni attive nel campo della protezione dell'infanzia (Unicef, Anfaa, ecc.).
Affidamento ed Adozione del minore disabile - Strategie operative per sostenerla e diffonderla, da realizzare in collaborazione con il Ministero del Welfare.

Rapporti con le società scientifiche dei Pediatri-NPI-Psicologi (Sip-Sinpia) per collaborazioni nell'ambito della ricerca riguardante i bambini adottati dall'estero e per nuove ricerche.

Incontro con i Presidenti dei Tribunali per i minorenni e con i Procuratori presso i Tribunali per i minorenni.

Incontro Enti autorizzati sulle modifiche al documento di indirizzo "Linee Guida".

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

Discussion Forum - Accesso alle origini del minore adottato e, in particolare, sul mancato riconoscimento alla nascita.

Presentazione sulla ricerca sulle adozioni difficili.

Secondo numero della Rivista CAI: Indice.

Incontro con i Rappresentanti della Conferenza Unificata Stato-Regioni.

Sostenere l'assistenza diagnostica immediata a favore dei bambini adottati e delle famiglie riceventi. Per quanto attiene la gratuità dello screening: il Ministro potrebbe scrivere alle Regioni dando indicazioni sulla necessità che lo screening sia fatto prima possibile dall'entrata del bambino adottato e che tale servizio sia offerto su tutto il territorio nazionale.

Esame del questionario di valutazione.

Valutazione della documentazione trasmessa per il conseguimento delle borse di studio.

A LUNGO TERMINE / 31 dicembre

Incontro con le Autorità Centrali Europee.

Seminario di studio su Adozioni e Sussidiarietà.

Incontri di formazione a livello regionale da parte del gruppo di formatori.

Ricaduta sul territorio dell'esperienza maturata all'estero dal gruppo di formatori.

Incontro con gli Enti autorizzati per un bilancio conclusivo sull'attività 2003.

Incontro celebrativo degli obiettivi raggiunti - Testimonial rappresentativo: presenza di famiglie adottive una per Paese di provenienza del figlio adottivo che testimoni la sua esperienza.

Discussion Forum - Inserimento scolastico del bambino adottato.

Presentazione della ricerca: ruolo della scuola nel processo di integrazione del minore adottato.

Terzo numero della Rivista CAI: Indice.

Pubblicità progresso: Spot diretto a sensibilizzare le famiglie all'adozione di un bambino dall'Africa.

Progettazione di un calendario della CAI con immagini e frasi significative nella storia delle Adozioni Internazionali.

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

PROGRAMMA ANNUALE DELLA COMMISSIONE - LIVELLO INTERNAZIONALE - ANNO 2003

A BREVE TERMINE

Bando per progetti di sussidiarietà.

Definizione negoziato con Ucraina.

Avvio negoziato con Colombia, Thailandia, Nepal, Slovacchia.

Rivisitazione del vecchio accordo con il Perù.

Corsi di formazione all'estero, finanziati dalla CAI, convenzionati con... per interpreti e traduttori e per referenti al fine di costituire un Albo degli interpreti, traduttori e referenti esperti e professionisti, nonché di ottenere trasparenza e congruità dei costi.

Vigilanza sugli impegni assunti dagli Enti nell'ambito dei progetti di sussidiarietà per ciascuno dei Paesi per i quali ha ottenuto l'autorizzazione.

A MEDIO TERMINE

Definizione accordo con Marocco.

Avvio negoziato con Brasile, Federazione Russa.

Convegno Internazionale con le Autorità Centrali ratificanti la Convenzione de L'Aja o che non essendo Aja hanno sottoscritto con la CAI un accordo.

Partecipazione della CAI ai Convegni Internazionali con presentazione di relazioni o interventi.