

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'INFANZIA**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

11.

SEDUTA DI MARTEDÌ 2 MARZO 2004

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARIA BURANI PROCACCINI

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'INFANZIA**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

11.

SEDUTA DI MARTEDÌ 2 MARZO 2004

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARIA BURANI PROCACCINI

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Burani Procaccini Maria, <i>Presidente</i>	3
INDAGINE CONOSCITIVA SU ADOZIONI E AFFIDAMENTO	
Comunicazioni del presidente sulla missione svolta in Russia e in Ucraina:	
Burani Procaccini Maria, <i>Presidente</i>	3, 15
Bolognesi Marida (DS-U)	10
Castellani Carla (AN)	8

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
MARIA BURANI PROCACCINI

La seduta comincia alle 20,15.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente)

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Comunicazioni del presidente sulla missione svolta in Russia e in Ucraina.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva su adozioni e affidamento, comunicazioni del presidente sulla missione svolta in Russia e in Ucraina.

Comunico che le copie della relazione che mi accingo ad illustrare sono in distribuzione.

Una delegazione della Commissione parlamentare per l'infanzia, da me personalmente guidata e composta dalle onorevoli Marida Bolognesi e Carla Castellani, si è recata a Mosca, San Pietroburgo e Kiev dal 16 al 20 febbraio ultimo scorso.

Interlocutori principali della delegazione, per quanto concerne la Federazione russa, sono stati il primo vicepresidente della Duma di Stato, Liubov Sliska, il presidente ed alcuni componenti della Commissione parlamentare per la donna, la famiglia e le problematiche giovanili, la dottoressa Trostaneckaya e la dottoressa

Zjuganova, rispettivamente responsabile e vice responsabile per l'Ufficio adozioni internazionali del Ministero dell'istruzione, e i rappresentanti degli enti italiani autorizzati.

Scopo della missione, di cui è stata preventivamente informata il ministro per le pari opportunità, Stefania Prestigiacomo, è stato quello di approfondire lo stato della legislazione a tutela dell'infanzia, con particolare riferimento alle procedure di ratifica della Convenzione dell'Aja, essendo la Russia un paese che ha sottoscritto la Convenzione ma non l'ha ancora ratificata. Si è inoltre inteso approfondire le problematiche concernenti le procedure di adozione, in considerazione del gran numero di coppie italiane che decidono di adottare bambini da questo paese, che risulta in effetti il secondo, dopo l'Ucraina, per numero di adozioni concluse in un anno.

A tale riguardo, la Commissione era infatti a conoscenza, sulla base degli approfondimenti svolti in sede di indagine conoscitiva, delle numerose audizioni dei rappresentanti degli enti autorizzati e della presidente della Commissione per le adozioni internazionali, di alcuni nodi problematici che erano stati affrontati nell'ambito di un riunione tecnica svoltasi a Mosca l'8 dicembre 2003, coordinata dal responsabile della cancelleria consolare, dottor Marchegiani, alla quale avevano preso parte il console generale in San Pietroburgo, consigliere d'ambasciata Ricci, i presidenti o legali rappresentanti dei 13 enti italiani accreditati in Russia e, in rappresentanza della Commissione per le adozioni internazionali (CAI), la dottoressa Vinci e il dottor Fusaro.

Dalla riunione, secondo il verbale redatto dalla stessa ambasciata italiana a

Mosca — questo è un passaggio importante — erano emersi, nei confronti dei 13 enti italiani autorizzati alle adozioni e accreditati in Russia, alcuni rilievi critici, considerati dalle autorità russe tali da far rischiare ad almeno 3 dei 13 enti autorizzati la perdita dell'accreditamento per l'anno successivo. Quindi, dei 13 enti accreditati 3 rischiavano di perdere l'accreditamento per vari motivi, ad esempio per lo scarsissimo numero di adozioni effettuate. Un ente è risultato aver fatto in due anni tre sole adozioni; altri sono risultati aver operato con problemi legati a una procedura della documentazione non esattamente in regola.

Successivamente a tale riunione, la Commissione per le adozioni internazionali ha ritenuto di adottare, in data 17 dicembre 2003, un provvedimento di sospensione nei confronti degli altri 8 enti autorizzati dalla CAI ad operare nella Federazione russa ma non ancora accreditati dal paese stesso. Quindi, oltre ai 13 enti autorizzati e accreditati, 8 enti sono stati autorizzati ma non ancora accreditati e la CAI il 17 dicembre 2003 (9 giorni dopo la riunione dell'8 dicembre), ha deciso di sospendere gli otto enti autorizzati ma non accreditati. A motivazione di tale provvedimento sono state addotte la volontà della Federazione russa di non accreditare altri enti e l'esigenza di tutelare le coppie, alle quali la permanenza nell'albo di enti autorizzati e non accreditati « ha prodotto pesante disorientamento e notevole disagio ».

Sarà poi da verificare, perché alla delegazione della Commissione è stato detto dalle autorità russe, in presenza dei funzionari dell'ambasciata italiana, che non c'era nessuna volontà da parte della Federazione russa di non accreditare altri enti. L'unico elemento che la Federazione ha ritenuto valido è che, non operando adeguatamente bene i 13 enti già accreditati, non vedevano la necessità di nuovi accreditati, ai quali però non si opponevano: in effetti precisavano di essersi uniformati alla declaratoria della CAI. La sospensione quindi non originava nella Federazione russa ma in Italia.

La delegazione della Commissione ha avuto notizia dagli stessi funzionari d'ambasciata, oltre che dalla oggettiva constatazione dei fatti e dalle dichiarazioni rese da alcuni rappresentanti degli enti stessi, di un comportamento tutt'altro che istituzionale ed imparziale, come si richiede ad un funzionario dello Stato, posto in essere dalla dottoressa Vinci, coordinatrice della segreteria tecnica della Commissione per le adozioni internazionali, che avrebbe sollecitato i rappresentanti degli enti italiani a non partecipare alla riunione con la delegazione della Commissione parlamentare per l'infanzia, prevista per il 16 febbraio a Mosca; a tale riunione in effetti erano presenti solo 3 dei 13 enti convocati. Su questo comportamento in contrasto con ogni collaborazione istituzionale — particolarmente rilevante quando si opera all'estero — ma soprattutto estraneo ad ogni deontologia professionale oltre che a valutazioni attinenti agli interessi delle coppie, i componenti della delegazione hanno scritto una lettera al Presidente della Camera e hanno presentato un'interrogazione al ministro Prestigiacomo affinché assuma gli idonei provvedimenti disciplinari.

Colleghi, voi capite che noi, membri di una Commissione bicamerale, stiamo svolgendo un'indagine, ed è gravissimo che essa venga ostacolata da un funzionario dello Stato. Gli enti stessi, auditi in Commissione, ci avevano chiesto di essere ascoltati sul posto, quindi il fatto stesso che se ne siano presentati solo tre su tredici è un assurdo. Noi, come Commissione, ci siamo sobbarcati la missione in Russia e, nonostante ciò, non siamo riusciti a parlare con i rappresentanti degli enti italiani.

Ben più preoccupante è tuttavia apparso — sempre sotto il profilo di assicurare un'efficace tutela alle coppie — il provvedimento di sospensione emanato il 17 dicembre dalla CAI nei confronti degli otto enti autorizzati ma non ancora accreditati, alcuni dei quali, previo consenso scritto della CAI, avevano già preso in carico un numero non indifferente di coppie. Colleghi, ecco un altro strano ac-

cadimento che vi prego di notare. La CAI aveva espressamente acconsentito per iscritto a che gli enti autorizzati e non ancora accreditati prendessero in carico delle coppie e, successivamente, gli enti sono stati accusati di averlo fatto. Questa cosa ci lascia veramente sorpresi ed insinua dubbi sul corretto comportamento da parte della CAI.

A tale riguardo, il provvedimento di sospensione, pur citando nel lungo elenco di motivazioni l'articolo 13 del regolamento (decreto del Presidente della Repubblica 1° dicembre 1999, n. 492) che è il fondamento giuridico del potere di sospensione riconosciuto alla CAI, non sembra rispettarne il contenuto. Tale articolo prevede infatti che la CAI possa « sospendere l'autorizzazione per un periodo determinato, assegnando all'ente un termine entro il quale eliminare le irregolarità »; in ogni caso, queste irregolarità vi sono qualora venga accertato il venir meno dei requisiti che hanno determinato il rilascio dell'autorizzazione. Quindi, non si può sospendere l'autorizzazione all'ente semplicemente perché si afferma di non aver bisogno di quest'ultimo, debbono esserci dei reali motivi.

È quindi del tutto evidente che il potere di sospensione di competenza della CAI si deve fondare su « valutazioni interne » all'operato dell'ente, la cui attività deve essere rispondente ai principi e alle disposizioni della Convenzione dell'Aja, oltre che della legge sull'adozione e del regolamento, e non certo su « valutazioni esterne » o di politica attiva, che attengono ad un'altra sfera.

Addurre pertanto a sostanziale motivazione del provvedimento di sospensione la volontà della Federazione russa di non accreditare altri enti appare sotto il profilo formale un eccesso di potere sul quale occorre riflettere.

Inoltre, sotto il profilo di merito, dagli incontri svolti con la dottoressa Trostaneckaya, non è emersa alcuna preclusione di principio ad un eventuale ampliamento del ventaglio degli enti italiani accreditati, purché essi riescano ad operare con efficacia e nel rispetto della legislazione russa;

quindi, ai russi interessa il rispetto delle loro regole sull'adozione e non altro. L'esigenza riscontrata è quindi quella di « regolarizzare » l'attività dei 13 enti autorizzati e accreditati, mentre non vi è una contrarietà in assoluto ad accreditarne altri. Semmai un invito è venuto dalla stessa autorità russa, dottoressa Trostaneckaya, a verificare l'operatività degli enti attualmente accreditati, visto che — ad esempio — vi sono alcuni paesi come la Spagna che con soli dieci enti accreditati riescono ad adottare 700 bambini l'anno, mentre l'Italia, che ne ha 13, è riuscita a portare a termine, nel 2003, solo 378 adozioni, secondo il rapporto della Commissione per le adozioni internazionali pubblicato nei giorni scorsi. È vero anche che la Spagna usufruisce del cosiddetto « doppio binario », cioè consente l'adozione sia attraverso gli enti sia privatamente; in ogni caso, è pur vero che gli Stati Uniti, ad esempio, hanno 50 enti accreditati. Quindi, da un lato l'Italia deve prestare attenzione agli enti che non operano e dall'altro deve permettere agli enti non autorizzati di poter dar seguito alle adozioni, visto che solo un terzo delle coppie italiane che fanno domanda riesce ad adottare dei bambini. Inoltre, gli stessi funzionari russi ci informano di bambini in lista d'attesa per entrare negli istituti che nel frattempo sono parcheggiati negli ospedali.

Di qui l'opportunità di segnalare al ministro Prestigiacomo — anche ai fini della predisposizione di un nuovo regolamento, così come più volte preannunciato dal ministro stesso — l'esigenza di stabilire efficaci e trasparenti meccanismi di controllo sull'operato degli enti così che vi sia — ad esempio — immediata conoscibilità del numero di richieste di adozione pervenute a ciascun ente e del numero di adozioni portate a compimento dall'ente stesso. A tale riguardo, è infatti apparsa stridente rispetto alla realtà dei fatti noti alla Commissione l'affermazione ripetuta con convinzione da parte delle autorità russe, che non esiste alcuna « lista d'attesa » di aspiranti coppie adottive italiane per la Federazione russa. L'ente non va

valutato soltanto dal numero di adozioni che riesce a portare a termine, ma — secondo la nostra normativa — anche dai progetti che realizza; in ogni caso, che il parametro delle adozioni portate a termine sia importante non lo può negare nessuno.

Sempre in riferimento al provvedimento di sospensione, la Commissione osserva quindi l'opportunità di adottare misure uguali nei confronti di tutti gli enti, visto che comprendere nell'elenco degli enti pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* tutti quelli autorizzati e non accreditati, salvo sospendere solo alcuni di essi, non appare certo un elemento di chiarezza né di equità. Non si capisce perché il provvedimento di sospensione (che danneggia l'iter di accreditamento possibile in Russia) sia stato preso solo per gli enti non ancora accreditati in quel paese e non per gli altri enti in attesa di accredito o bloccati da altri problemi che abbiano coppie in carico. Ad esempio, la missione svolta dalla Commissione in Romania il 2 e il 3 dicembre 2003 ha evidenziato come in quel paese (e non è l'unico) vi sia stato e vi sia addirittura un blocco delle adozioni. Accade dunque che enti anche autorizzati ed accreditati non siano in grado di portare a buon fine le adozioni. Se dunque si hanno a cuore gli interessi delle famiglie che richiedono l'adozione, appare necessario pensare ad un meccanismo più chiaro con il quale far capire meglio in quali paesi è realmente possibile adottare e con quali *chances* di successo.

Dagli incontri è emersa, invece, una grande disponibilità da parte delle autorità russe a rispondere affermativamente all'Italia circa alcuni problemi sollevati quali l'allungamento almeno a 2 anni del periodo di validità dell'accredito degli enti presso la Federazione russa, a valutare positivamente la possibilità di riunire in una unica sede operativa gli enti ed a consentire che gli enti — ai fini del rispetto della legislazione russa — possano assumere anche solo una persona. Ricordo ai colleghi non presenti alla missione che la Federazione russa richiede semplicemente che gli enti abbiano un'unica sede opera-

tiva a Mosca. È sufficiente che ciascun ente disponga anche di una sola persona fisica che rappresenti l'ente (che abbia un contratto di lavoro chiaro e non sia un *quisque de populo*) e che ogni anno siano pubblicate delle relazioni relative alle transazioni economiche di tali enti. Personalmente ritengo siano principi di trasparenza semplici e di facile realizzazione.

Per quanto concerne le lettere di garanzia, l'argomento è stato affrontato in particolare negli incontri con il console e i funzionari del consolato di San Pietroburgo. Le modalità di redazione di tali lettere, sotto il profilo della competenza, hanno formato oggetto della citata riunione dell'8 dicembre: a tale riguardo non riteniamo opportuno che esse siano redatte dalla CAI, essendo il rilascio del visto (rispetto al quale la lettera di garanzia è preliminare) una funzione tipicamente consolare. Il consolato infatti ha modo di verificare *in loco* i documenti rilasciati con una precisione non raggiungibile certamente da nessun altro ente che non sia legato al Ministero degli affari esteri.

Sembrirebbe inoltre opportuno che il Ministero degli affari esteri avviasse i necessari contatti con le competenti autorità russe (anche se l'esigenza è di carattere generale) affinché possa essere rilasciato un visto di durata più lunga a favore dei genitori che si recano nel paese per adottare un bambino.

Per quanto concerne l'incontro con la vicepresidente della Duma, Liubov Sliska, esso si è svolto in un clima di grande cordialità, affrontando sia l'argomento delle adozioni internazionali, con l'auspicio che si ratifichi il prima possibile la Convenzione dell'Aja, sia altre tematiche legate più in generale ai problemi dell'infanzia e dell'adolescenza. Tra queste in particolare l'argomento della giustizia minorile e le problematiche connesse allo sfruttamento sessuale e alla pedopornografia su *Internet*. È stata inoltre valutata la possibilità di aggiornare l'incontro alla prossima primavera, quando la Grande Commissione interparlamentare italo-russa si recherà in missione a Mosca.

Per quanto concerne l'incontro con la Commissione parlamentare per la donna, la famiglia e le problematiche giovanili, sono emerse alcune difficoltà nel procedere alla ratifica della Convenzione dell'Aja, in quanto manca nella Convenzione stessa un'esplicita previsione di procedure di controllo sulle famiglie straniere adottanti da parte delle autorità nazionali dei paesi di provenienza degli adottandi. È quindi sembrato più immediato — al fine di una maggiore fluidità delle procedure di adozione — la stipula di un protocollo d'intesa o di un accordo bilaterale che tenga conto dell'esigenza particolarmente sentita da parte delle autorità russe, di ricevere periodicamente relazioni *post adoptionem*. È particolarmente avvertita l'esigenza che il minore russo adottato da famiglie italiane possa essere seguito anche dopo l'adozione: questo certamente deve far parte di patti bilaterali chiari.

Per quanto concerne la missione in Ucraina, i principali interlocutori sono stati il vice ministro dell'educazione, Ogveniuk, la direttrice del centro adozioni, signora Chernishova, il presidente ed il vicepresidente del Comitato parlamentare per la politica giovanile, il Comitato statale per la famiglia e alcuni rappresentanti di enti che si occupano di soggiorni all'estero di minori delle zone circostanti Chernobyl.

Scopo della missione è stato quello di verificare lo stato della ratifica della Convenzione dell'Aja (in quello Stato non ancora accolta né quindi ratificata) e di mettere a fuoco alcuni elementi problematici, valutando anche l'opportunità — nelle more delle procedure di ratifica — di stipulare un accordo bilaterale, in considerazione del fatto che l'Ucraina rappresenta, per l'Italia, il primo paese per numero di adozioni.

Dall'incontro con il viceministro Ogveniuk, cui era presente anche la signora Chernishova, è sembrata aperta la possibilità di procedere alla ratifica della Convenzione dell'Aja anche se in tempi non brevissimi, in considerazione delle elezioni presidenziali previste per il prossimo mese di ottobre. È apparsa quindi più concreta — almeno nell'immediato — la possibilità

di arrivare ad un importante accordo bilaterale in materia di adozioni (di cui esiste solo una bozza).

L'esigenza di «codificare» alcune prassi appare del resto di sostanziale importanza a fronte di alcune differenze oggettive tra la legislazione italiana e quella ucraina, prima fra tutte il mancato riconoscimento da parte ucraino degli enti autorizzati che, per la legge italiana n. 149 del 2001, sono invece gli unici preposti, una volta eliminato il cosiddetto «fai da te», a curare le procedure di adozione.

Nella sostanza, il mancato riconoscimento da parte ucraina degli enti autorizzati, fa sì che l'abbinamento tra il bambino e la coppia avvenga direttamente *in loco*, con i conseguenti rischi che è facile immaginare. Sarebbe invece più opportuno che l'abbinamento avvenisse attraverso l'ente quando la coppia è in Italia. Su questo punto, il viceministro Ogveniuk ed anche la signora Chernishova hanno mostrato disponibilità a riconoscere di fatto che gli enti vengano ufficialmente segnalati dalle autorità italiane (l'ambasciata).

Un altro elemento problematico è costituito dalla validità annuale che gli ucraini attribuiscono alla documentazione; sarebbe invece necessario — e questo potrebbe costituire un altro punto di un eventuale accordo bilaterale — che i documenti fossero validi per due anni (il problema è uguale anche per la Russia) o che valessero fino alla fine della procedura di adozione se regolari al momento del deposito.

Un ulteriore elemento da mettere a punto è la richiesta da parte Ucraina di relazioni *post adoptionem* addirittura fino al compimento del diciottesimo anno di età del bambino: a tale riguardo, se si possono comprendere le motivazioni di questa richiesta, sotto il profilo di immagine del paese, che non vuole dare l'idea di disinteressarsi dei propri bambini, è più difficile accettare, sotto il piano giuridico ed umano, che una coppia adottiva, la quale cercherà in ogni modo di inserire il bambino in un contesto di normalità, debba poi preoccuparsi di riferire per anni

ed anni sullo stato di adattamento del bambino. Sul piano giuridico e quindi dei controlli rispetto a tale inserimento, l'Italia può inoltre considerarsi all'avanguardia, sia per la presenza dei tribunali per i minorenni sia per i servizi sociali sul territorio, che dovrebbero fugare ogni dubbio in merito ad un possibile abbandono o maltrattamento del minore.

L'incontro con la signora Chernishova è poi proseguito con una visita presso il centro adozioni, durante la quale la direttrice ha illustrato approfonditamente le procedure seguite, che si caratterizzano per l'esistenza di una banca dati (sia cartacea che informatica) di tutti i bambini adottabili, i cui nominativi sono corredati anche da una scheda tecnica che ne attesta le condizioni di salute. Inoltre, abbiamo anche parlato con il pediatra - persona molto anziana - che si occupava della gestione di questo centro.

L'incontro con i parlamentari è stato anch'esso molto cordiale e ha evidenziato i problemi di uno Stato ancora giovane, nel quale non si possono nascondere i problemi conseguenti ad una minore protezione sociale delle famiglie, quindi anche dei minori rispetto al passato, con la piena volontà, tuttavia, di proseguire sulla strada del progresso e della democrazia. Colleghi, a tal proposito vorrei sottolineare che le autorità e i parlamentari ucraini si sono lamentati del fatto che sovente in Italia vengono pubblicati articoli che parlano dell'Ucraina come di un paese che si disinteressa dei propri bambini, che li tratta malissimo e che li vende al primo venuto. Credo che questo tipo di *scoop* - che costituiscono marchi di infamia - dovrebbero finire; d'altro canto, bisognerebbe facilitare una corretta conoscenza delle problematiche cercando di aiutare questi paesi ad instaurare un corretto regime democratico. In caso contrario, si rischia - come sta succedendo in Romania, paese sottoposto ad una moratoria di tre anni - di danneggiare soprattutto i bambini.

In conclusione, la delegazione ha incontrato il Comitato statale per la famiglia, che, a seguito di un recente decreto

presidenziale, si sta strutturando come Ministero della famiglia, e i rappresentanti degli enti che operano nei programmi di risanamento rivolti in particolare ai bambini appartenenti a famiglie sfollate dopo la tragedia di Chernobyl, i quali hanno illustrato i propri programmi. A tale riguardo, è apparsa ancora una volta l'esigenza di costituire un quadro normativo che regoli la materia. Questi bambini - che vengono nel nostro paese per motivi di salute e trascorrono lunghi periodi presso le famiglie italiane - talvolta non hanno una famiglia oppure si trovano in condizioni di estremo disagio. Sarebbe quindi necessario che a questi fanciulli fossero riconosciuti - ad esempio - permessi di studio: insomma, la materia deve essere regolata.

Complessivamente la missione è risultata molto proficua ed ha confermato l'importanza e l'opportunità di conoscere direttamente le situazioni toccando più da vicino le relative problematiche.

Nel concludere il mio intervento vorrei ricordarvi che, proprio di recente, è stata presentata un'interrogazione parlamentare in materia da parte di un gruppo di colleghi, proprio a dimostrazione del fatto che il problema delle adozioni è molto sentito. Tutti infatti si chiedono cosa c'è che non va nella normativa in vigore e cosa, eventualmente, potrebbe essere migliorato. Credo che la finalità di questa indagine conoscitiva sia proprio quella di riuscire a comprendere quali possano essere le eventuali soluzioni da mettere in campo. Quindi, non è assolutamente nostra intenzione ostacolare l'azione del Governo, degli enti o della Commissione per le adozioni internazionali: noi vogliamo solamente risolvere i problemi per far sì che i bambini trovino una famiglia e non siano costretti - in nessuna parte del mondo - a rimanere negli istituti.

Do ora la parola ai colleghi che desiderano intervenire.

CARLA CASTELLANI. Signor presidente, penso di poter condividere in pieno questa relazione estremamente circostanziata che fotografa perfettamente il lavoro

svolto dalla delegazione. La volontà di questa Commissione è risolvere i problemi che attanagliano le famiglie italiane e tutti quei bambini — costretti a vivere negli istituti — che, invece, potrebbero essere adottati attraverso uno snellimento delle relative procedure.

Avendo partecipato alla missione, ritengo che essa si sia rivelata estremamente utile per cercare di capire e risolvere i diversi problemi che ogni nazione presenta; sicuramente, quindi, è importante che una Commissione bicamerale — i cui compiti istituzionali sono di indagine e di controllo dell'applicazione degli accordi internazionali e delle leggi che riguardano la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza — abbia il sacrosanto diritto-dovere di procedere in questa direzione.

Debbo dire che i risultati della missione sono stati estremamente positivi, sia per il tipo di raccordo che si è instaurato con i colleghi parlamentari — e non solo — di questi paesi sia per il riconoscimento della necessità di rafforzare questi contatti. In materia di tutela dell'infanzia, infatti, vi è anche l'esigenza di armonizzare le varie legislazioni al fine di evitare discrasie o incongruenze.

Va fatto osservare, inoltre, il comportamento non corretto della dottoressa Vinci, segnalato sia dagli enti che ci hanno contattato telefonicamente sia dallo stesso rappresentante dell'ambasciata italiana che ha partecipato alla riunione dell'8 dicembre alla quale sono intervenuti i rappresentanti degli enti, della Commissione centrale per le adozioni e dell'ambasciata stessa.

Quindi vi è stata una volontà di boicottare questa missione, quantomeno in relazione all'incontro che la nostra delegazione avrebbe dovuto tenere con i rappresentanti di enti. Onestamente, come ha ricordato la presidente, per noi parlamentari è difficile comprendere quale sia stata la motivazione che ha spinto un funzionario dello Stato ad ostacolare un incontro teso ad evidenziare le difficoltà che incontrano gli enti durante la loro attività nella Federazione russa. Ci sembrava corretto pertanto incontrare oltre, ai rappresen-

tanti delle istituzioni, anche quelli degli enti che più che di altri possano incontrare difficoltà operative sul territorio. Questo rimane uno dei problemi che dovranno essere chiariti dalla risposta alla interrogazione che abbiamo presentato al ministro. Mi auguro comunque che il ministro Prestigiacomo (che sul provvedimento in materia sta lavorando molto bene) non debba assumersi responsabilità non sue ma di funzionari che collaborano con lei e che dovranno rispondere in maniera oggettiva di quel boicottaggio.

In merito ai rapporti interparlamentari, che come ricordavo prima sono stati veramente ottimi, dobbiamo tener conto della cultura di questi paesi, delle loro tradizioni e delle difficoltà che questi, una volta intrapresa la strada delle democrazie di tipo occidentale, incontrano tentando di trasmettere all'Europa un'immagine positiva. Di ciò abbiamo discusso anche nel corso dei nostri incontri.

Per quanto attiene invece alle relazioni che gli enti devono inviare annualmente alla Federazione russa o all'Ucraina circa lo stato di adattamento dei minori, devo premettere che è un aspetto su cui ci siamo già attivati. Credo però che, se dobbiamo rispettare la cultura e le tradizioni di questi paesi, è giusto anche che questi capiscano quali sono la nostra cultura e le nostre tradizioni. Una coppia di genitori italiani che adotta un bambino, infatti, lo considera parte integrante della propria famiglia. Non solo, sotto il profilo giuridico va detto che il minore diventa cittadino italiano anche se, in alcuni casi, continua a mantenere la cittadinanza del paese di origine.

Mi auguro che di questo aspetto si tenga conto all'atto della stipula degli accordi bilaterali e che il Ministero degli affari esteri manifesti la giusta sensibilità ed attenzione nel dialogare con gli omologhi rappresentanti degli altri paesi affinché si possa trovare un punto di mediazione. Tale impegno è uno degli aspetti procedurali meno confortanti per noi; si tratta, infatti, della volontà di quei paesi di

difendere la loro immagine ma anche di una scarsa fiducia nei confronti delle nostre famiglie e delle nostre leggi.

Mi compiaccio, infine con la presidente Burani Procaccini per aver fotografato in maniera inequivocabile il lavoro della nostra delegazione. Mi auguro che il ministro dia una risposta attenta alle questioni sollevate; come ricordava la presidente, infatti, non si vuole colpire nulla o nessuno: tentiamo semplicemente di trovare degli snodi e dei passaggi più semplici, affinché tante coppie italiane in attesa di dare una famiglia a questi bambini possano raggiungere il loro obiettivo. Mi auguro che il ministro manifesti altrettanta sensibilità.

MARIDA BOLOGNESI. Ringrazio la presidente per l'ampiezza e la puntualità della sua relazione con la quale ha messo in rilievo elementi che tutti meriterebbero un maggior approfondimento.

Obiettivo di questa Commissione è fornire indirizzi al Governo e al Parlamento affinché il diritto alla famiglia si traduca in atti concreti. A tre anni di distanza dall'entrata in vigore della legge in materia di adozioni è necessario fare il punto della situazione e comprendere cosa abbia funzionato e cosa no. Ho ritenuto utile questa missione, anche se molto faticosa: abbiamo concentrato in pochi giorni i lavori nei due paesi che, insieme alla Colombia, registrano il maggior numero di adozioni dall'Italia. In particolare, la Federazione russa potrebbe ricevere un contributo molto più alto di accoglienze dal nostro paese.

Ribadisco l'utilità di questa missione, avendo infatti acquisito la disponibilità dei rappresentanti russi a verificare le diverse esigenze insieme al nostro paese. Ritengo che il nostro comportamento sia stato corretto; abbiamo manifestato giusta sensibilità e rispetto verso le loro leggi avendo come obiettivo quello di aprire la grande famiglia europea ai bambini senza famiglia di quei paesi. Abbiamo altresì apprezzato le normative e gli interventi da loro posti in essere per risolvere la problematica dei minori. Comprendo come sia dif-

ficile, in alcuni casi, intrattenere rapporti con certi paesi, ma ritengo che noi lo abbiamo fatto con il dovuto rispetto, pur difendendo con determinazione le ragioni dell'Italia, dei nostri enti e delle famiglie che vogliono accogliere i bambini di quei paesi.

Anzitutto abbiamo acquisito una disponibilità che all'inizio non era scontata. Mi riferisco alla possibilità di rivedere alcuni aspetti che avevamo evidenziato per facilitare la vita delle famiglie e degli enti, come ad esempio l'allungamento ad almeno due anni del periodo di validità dell'accredito degli enti presso la Federazione russa. Ricordo anche l'obiettivo di ridurre al minimo i tempi per il rinnovo degli stessi accrediti e di ridurre altresì le spese aggiuntive per l'organizzazione delle attività presso tale nazione. Un'altra necessità manifestata riguarda la possibilità che le sedi di tali enti siano collocate in un unico luogo. Abbiamo acquisito, infine, l'importante disponibilità ad allargare il numero degli enti.

Ci è stato, invero, rimproverato che dei nostri 13 enti non tutti rispettano le norme russe (così ci è stato riferito, ma sarà da verificare). È stata stigmatizzata soprattutto una scarsa operatività, ossia un numero molto basso di bambini adottati. Vorrei anzitutto sfatare la tesi in base alla quale il meccanismo che regola con la Federazione russa questo sistema sia ottimale, perché non è vero; specie se si considera il gran numero di bambini da adottare in quel paese, anche in età avanzata.

Forse in futuro sarà necessario porre delle questioni specifiche alle istituzioni russe. Ci sono enti che in due anni hanno registrato solo due o tre adozioni. E questo da parte della Federazione russa viene interpretato come una incapacità italiana di organizzarsi. Stimolo molto la dottoressa Cavallo, sulla sua professionalità e competenza non ho nulla da eccepire, ma è strano che in questi anni di sua presidenza non vi sia stata l'occasione per recarsi in Russia e in Ucraina (i paesi da cui si adotta di più e dove, per motivi diversi, insorgono, dei problemi).

Mentre i problemi dell'Ucraina trovano la loro origine all'interno delle frontiere di quel paese, i problemi che affliggono la Russia sono causati anche — almeno così mi pare — da una nostra mancata capacità di relazione.

I parlamentari russi non sembrano, almeno per adesso, intenzionati a ratificare la Convenzione dell'Aja e la cosa, ovviamente, ci preoccupa. In ogni caso, poiché i russi dispongono di una normativa sulle adozioni molto attenta e puntuale, il dialogo tra le due legislazioni — quella italiana e quella russa — mi sembra possibile. I decreti Putin, tra l'altro, hanno introdotto meccanismi di affido internazionale e a tutela della famiglia biologica, quindi attraverso un protocollo d'intesa, ad esempio, le due normative — lo ripeto — a mio parere possono interagire. La mia impressione è che anche tra le istituzioni russe sia in atto un dibattito che, da parte italiana, è molto utile assecondare anche a livello parlamentare.

Credo, inoltre, che l'incontro tecnico dell'8 dicembre si sia rivelato fallimentare poiché al suo interno — non si capisce da chi — sono state assunte decisioni politiche come, ad esempio, quella relativa alla sospensione degli enti italiani non ancora accreditati. Tale sospensione è stata disposta dalle stesse autorità italiane e non dai russi, i quali — addirittura — hanno dimostrato nei fatti di non voler introdurre nessun tipo di blocco. Infatti, successivamente alla famosa riunione dell'8 dicembre, la Federazione russa ha continuato ad esaminare le nuove domande di accreditamento; è chiaro, quindi, che se si chiede al nostro paese di sospendere enti non ancora accreditati risulta perlomeno contraddittorio, da parte russa, valutare nuove richieste.

Perché, quindi, questi enti sono stati sospesi con un atto che ritengo illegittimo e anche demenziale visto, tra l'altro, che attraverso di esso ci siamo dati la zappa sui piedi? La Russia è un paese molto grande all'interno del quale intere regioni non sono, per così dire, «coperte» dall'attività di enti italiani, la cui competitività, tra l'altro, potrebbe essere eliminata

con l'assegnare ad essi aree di intervento, di operatività. Inoltre, mentre in Russia tredici enti italiani sono considerati troppi, in Ucraina — un decimo, un ventesimo della Russia come numero di abitanti — ve ne sono una ventina e in Bulgaria venticinque; a questo punto, non si capisce più il criterio attraverso cui si autorizzano gli enti ad operare in un paese.

Detto ciò, ritengo che, in qualche modo, abbiamo fatto cattiva pubblicità ai nostri enti e, soprattutto, che la CAI non avesse la possibilità di sospendere le autorizzazioni rilasciate agli enti italiani, anche se tale richiesta fosse pervenuta dalla Russia, cosa che, peraltro, non è avvenuta.

Si dice che il problema era quello di proteggere le coppie italiane: è vero, vi sono enti che operano in maniera scorretta da un punto di vista etico prendendo in carico delle coppie senza essere operativi. A mio parere, per risolvere il problema basterebbero delle linee di indirizzo che prevedano la possibilità — per gli enti — di prendere in carico delle coppie (creando ad esempio delle liste di attesa) senza però avere in cambio del denaro. Aggiungo che, per risolvere la questione, avevamo proposto al ministro di inserire all'interno del nuovo regolamento delle forme leggere di sanzione che la CAI poteva utilizzare. In ogni caso, l'atto di sospensiva — che ritengo illegittimo e sicuramente inopportuno, considerati i poteri della CAI — trova origine in due non corrette motivazioni.

Mi riferisco sia alla volontà del paese straniero, tutta da dimostrare, che non è fonte di un atto unilaterale in Italia, sia al problema delle coppie in carico. Niente vieta che si possa stigmatizzare il comportamento di un ente ed invitarlo a cambiare atteggiamento, ma sicuramente non si può sospendere l'attività. I russi hanno considerato quell'atto sospensivo come una scelta dell'Italia. Ne è derivato un danno di immagine sia per gli enti sia per le coppie. Se mai un solo ente, o magari tutti e otto, avevano la possibilità di ottenere l'accredito nella Federazione russa, siamo noi, così facendo, ad impedire che ciò avvenga.

Credo che il ministro dovrà prendere atto che è stato commesso un errore al quale bisogna porre rimedio. Penso sia stato un atto compiuto in buona fede; non credo si siano voluti proteggere i 13 enti accreditati, ma comunque qualcosa non ha funzionato. Abbiamo, infatti, predisposto una nuova legge che introduce trasparenza ma, allo stesso tempo, spinge gli enti a diventare delle aziende. Ma gli «enti/azienda» significano più concorrenza, mortificazione del volontariato, attenzione al fatturato; quindi minore è il numero degli enti, maggiori sono le possibilità che i pochi soggetti operanti siano considerati efficienti. Queste sono delle distorsioni; sicuramente, con la nuova legge abbiamo involontariamente creato le condizioni per questa situazione: di ciò dovremmo allora riflettere con il ministro e con la Commissione per le adozioni internazionali, con cui mi auguro che dopo questo brutto episodio si ritrovi il dialogo.

Devo confessare che sono inorridita di fronte al tentativo di boicottaggio subito dalla nostra Commissione: sono stati posti degli ostacoli ad un'indagine conoscitiva, ossia al lavoro di una Commissione parlamentare! La dottoressa Vinci ha commesso un atto grave; noi sappiamo a che livello questo atto è stato commesso e credo che ciò vada affermato chiaramente, anche per sgombrare il campo dalla possibilità che il ministro pensi che abbiamo inventato questo episodio. Chiaramente il ministro difenderà i funzionari della sua struttura. Siamo consapevoli però, lo hanno affermato i rappresentanti degli enti (alcuni anche sconcertati), che in una riunione alla CAI del 13 febbraio, avente ad oggetto la Bulgaria e dove erano presenti tutti i rappresentanti degli enti operativi in Russia, la dottoressa Vinci ha asserito che la nostra Commissione, a suo dire non molto correttamente, non aveva informato la stessa dottoressa Vinci della nostra missione. Trovo questo atteggiamento sconcertante; anche perché la presidente della nostra Commissione aveva cortesemente informato il ministro Prestigiacomo della missione, come giustamente deve avvenire nell'ambito di normali rap-

porti tra Parlamento e Governo. Forse avremmo potuto informare della missione anche la presidente Cavallo, non ci abbiamo pensato, ma lei sapeva bene che la nostra indagine sarebbe proseguita: la Federazione russa e l'Ucraina sono paesi che necessitano di una attività di diplomazia parlamentare oltre che di relazioni in materia di adozioni.

Nella riunione del 13 febbraio sul tema della Bulgaria, si è assistito ad una filippica, ad una lezione di correttezza istituzionale che mi fa ritenere che qualcuno abbia perso il senso della misura, sui ruoli e sui compiti di istituzioni diverse. Riconosco alla CAI un grande potere, lo abbiamo stabilito noi, ma quella Commissione non rappresenta un potentato! In presenza dei rappresentanti di tutti gli enti, ed anche della presidente Cavallo, la dottoressa Vinci si è lanciata in uno sproloquio sostenendo che non bisognava presentarsi al nostro incontro. Questo è stato interpretato dai rappresentanti degli enti come un indirizzo della CAI e ciò ha comportato in loro imbarazzo e sconcerto. Proprio gli enti, infatti, ci avevano chiesto di poter essere operativi in quei paesi. Chiedo dunque come si possa sostenere che quel colloquio sia frutto di invenzione. Tra l'altro, questo episodio ci è stato confermato anche a Mosca da un rappresentante di un ente presente alla riunione sul tema della Bulgaria.

Non voglio fare il processo a qualcuno, ma chiedo che nessuno sostenga che ci siamo inventati questo episodio. Sarebbe non solo offensivo ma anche lesivo della correttezza delle relazioni istituzionali. Posso ammettere che qualcuno si sia sbagliato, che qualcuno si sia montato la testa: addirittura, come riportatoci a Mosca dal rappresentante dello stesso ente, la CAI ipotizzava di inviare un proprio funzionario ad operare in Russia, a Mosca. Sia la sottoscritta, sia il console italiano, entrambi conoscendo le relazioni internazionali e la rigidità dei russi, siamo rimasti decisamente perplessi di fronte a tale idea. Credo che qualcuno abbia perso il senso della misura.

A noi interessano le adozioni e i bambini e siamo disponibili anche a superare questo incidente; quando l'episodio sarà chiarito si potrà superare questo ostacolo. Credo che dobbiamo piena collaborazione al ministro Prestigiaco e alla presidente Cavallo, abbiamo tutti le stesse finalità: far funzionare la legge, ottenere che il nostro paese operi al meglio all'estero, che i nostri enti non si sentano soli e, soprattutto, che i bambini trovino una famiglia. L'episodio però va chiarito. Il console ci ha accolto annunciandoci che la riunione era stata chiaramente boicottata: erano presenti solo 3 enti su 13 (oltre ad un quarto di quelli non accreditati), dopo che molti avevano annunciato la presenza. Ci risulta inoltre una telefonata della dottoressa Vinci che chiedeva come si fosse permesso il Parlamento di convocare una riunione (peraltro la sua stizza derivava dall'aver rivolto il nostro invito anche agli enti non accreditati). Vorrei che rimanesse a verbale, e mi rivolgo alla dottoressa Vinci, che il Parlamento può convocare chi vuole e quando vuole! Tanto più che questi enti sono stati autorizzati dalla stessa CAI. L'intenzione della presidente Burani Procaccini era di ascoltare i problemi di questi enti e di conoscere lo stato di avanzamento dell'iter per l'accredito; questo atteggiamento, inoltre, poteva rappresentare un segnale anche per i russi: abbiamo il compito di aiutare gli enti ad essere accreditati presso il paese straniero.

Forse qualcuno si è offeso perché ci siamo permessi di convocare questi enti, ma le convocazioni sono state informali ed erano tese a non escludere nessuno dai nostri incontri. Intendiamo comprendere i problemi di tutti: gli enti più operativi ci avrebbero dovuto rappresentare i loro problemi sul campo, gli altri enti, quelli non accreditati, ci avrebbero dovuto manifestare invece i problemi da loro incontrati nell'ottenere l'accredito. Quindi vorrei ricordare che non solo possiamo convocare chi riteniamo più giusto, ma anche che non è stata commessa alcuna scorrettezza istituzionale.

Forse avremmo potuto fare una telefonata di cortesia alla presidente Cavallo, ma il momento era concitato e fino all'ultimo non sapevamo se saremmo partiti. Abbiamo ritenuto che l'informazione inviata al ministro Prestigiaco, quantunque non obbligata, rappresentasse un atto ufficiale sufficiente e che, anche nello spirito di una maggiore collaborazione rispetto al passato, la CAI sarebbe stata informata dal ministro. Non ci è sembrato di aver compiuto un atto di lesa maestà, e anche se ciò fosse avvenuto nulla autorizzava un comportamento istituzionalmente molto scorretto su cui mi auguro che il ministro sarà puntuale nella sua risposta. Nessuno di noi vuole considerare quell'episodio come un incidente irreversibile. Non appena il ministro avrà chiarito la vicenda, si potrà superare questa *impasse* anche facendo comprendere la nostra volontà di collaborazione.

Concludo questa parte del mio intervento facendo presente che è necessario tornare in Russia per riuscire a far fruttare la disponibilità che lì ci è stata dimostrata. Per quanto riguarda quest'ultima missione sono dell'avviso che il nostro contributo nei confronti degli enti, dei bambini e delle famiglie è stato positivo. I colloqui che abbiamo avuto con i parlamentari russi — in particolare con l'onorevole Sliska — hanno contribuito alla creazione di nuovi e futuri accordi: la stessa dottoressa Trostaneckaya mi è sembrata assolutamente disponibile.

Vi è da dire, inoltre, che i nostri problemi interni non sono trapelati, anche se il nostro errore è stato quello di spingere gli enti a farsi aziende, a competere tra loro, addirittura all'interno di un grande paese — la Russia — dove vi sarebbe spazio sufficiente affinché tutti possano operare; gli stessi russi ci informano che nel loro paese vi sono bambini in lista d'attesa per entrare negli istituti.

Un'ulteriore questione — che potrebbe essere affrontata nell'ambito di una futura audizione del ministro o della dottoressa Cavallo — è rappresentata dal cosiddetto « Progetto paese Russia ». Si tratta di un

argomento che rientra nelle competenze del ministro e della CAI, e in ogni caso potrebbe risultare forse utile anche un nostro parere in merito.

Per ciò che concerne l'Ucraina, è necessario concludere un accordo bilaterale che consenta agli enti italiani di operare l'abbinamento tra bambini e famiglie. La missione in questo paese ha avuto come risultato principale l'instaurazione di un buon rapporto con i parlamentari, ma nonostante ciò abbiamo capito che, almeno per un altro anno — fino al termine delle elezioni presidenziali —, l'Ucraina non ha intenzione di ratificare la Convenzione dell'Aja.

Attraverso la collaborazione degli enti accreditati in Russia, tra le altre cose, ho scoperto che con gli accordi bilaterali si possono raggiungere ottimi risultati. Gli americani, ad esempio, per quanto riguarda i loro rapporti con i russi, non aspettano nemmeno il periodo necessario per il passaggio in giudicato del provvedimento di adozione. Infatti, tra gli Stati Uniti d'America e la Russia è in vigore un accordo bilaterale per il quale le coppie statunitensi possono rientrare nel loro paese portandosi dietro i bambini. Nel caso in cui, successivamente, non intervenisse il passaggio in giudicato del provvedimento, gli Stati Uniti d'America sono obbligati a riportare i bambini in Russia. Chiaramente la nostra normativa — che osserva le disposizioni della Convenzione dell'Aja — non permette tutto ciò, ma in ogni caso l'esempio russo-statunitense ci dimostra che attraverso gli accordi bilaterali si possono ottenere notevoli risultati.

L'Ucraina ha fatto molti progressi per quanto riguarda la tutela dei minori, ma torno a ripetere che, secondo il mio parere, non è corretto che l'abbinamento tra bambini e famiglie avvenga in quel paese. Non è ammissibile che le coppie si possano permettere di rifiutare un bambino per due o tre volte: si tratta di un qualcosa che ricorda molto la scelta dei bambini che veniva effettuata anni or sono. È necessario — le stessa autorità ucraine su questo si sono trovate d'accordo — predisporre presso l'ambasciata una specie di

albo dei nostri enti che in Ucraina non sono riconosciuti. E questo, andrebbe fatto attraverso la conclusione di un accordo bilaterale, il che permetterebbe agli enti di poter figurare ufficialmente anche senza la sottoscrizione della Convenzione dell'Aja da parte dell'Ucraina. Secondo il mio parere, l'abbinamento tra bambini e famiglie deve avvenire in Italia, senza escludere, peraltro, la possibilità di un rifiuto. Dobbiamo chiedere agli enti di creare un canale privilegiato, una corsia preferenziale al fine di facilitare le adozioni di bambini più grandi e di bambini con problemi.

È indubbio che gli enti sono tanti e, alcuni di essi, poco operativi; in questo senso sarebbe utile, entro un determinato lasso di tempo, fare il punto della situazione cercando di venire incontro alle esigenze ed ai problemi degli enti che non riescono — per vari motivi — a portare avanti la loro attività.

Forse, la nostra interrogazione parlamentare è risultata essere un po' dura, ma l'offesa arrecata all'istituzione Camera dei deputati è stata grande. Noi siamo disponibili affinché si superi questa situazione di difficoltà, anche grazie ai chiarimenti che il ministro vorrà fornirci. Gli enti e le famiglie non debbono pensare che i rappresentanti della Camera dei deputati sono individui che vanno in giro a mettere i bastoni tra le ruote a coloro che si occupano della materia in esame. Quindi, mi auguro che, al più presto, il ministro Prestigiacomo risponda alla nostra interrogazione e intervenga in una futura seduta della Commissione. Noi, infatti, sappiamo che il ministro e i rappresentanti della Commissione per le adozioni internazionali sono molto attenti e sensibili a questo tipo di problematiche. Abbiamo sempre considerato la dottoressa Cavallo come un punto di riferimento e credo debba continuare ad esserlo. Abbiamo bisogno però di un chiarimento per comprendere come possiamo lavorare meglio insieme per le famiglie e gli enti, ma soprattutto per i bambini.

PRESIDENTE. Desidero ringraziare, oltre alle colleghe Bolognesi e Castellani che con me hanno partecipato alla missione nella Federazione russa ed in Ucraina, anche i colleghi Pellicini, Rotondo e Tredese, qui presenti oggi ma che potranno intervenire in una successiva seduta. Come avete potuto verificare, l'argomento in oggetto riveste grande importanza; auspico che, nel prosieguo di questa indagine conoscitiva, le prossime missioni all'estero possano registrare una presenza più numerosa anche dei rappresentanti del Senato membri di questa Commissione; mi auguro che in tal modo i temi di cui ci occupiamo abbiano la necessaria risonanza anche nell'altro ramo del Parla-

mento, dato che questa indagine appartiene al Parlamento italiano nel suo complesso.

Ringrazio nuovamente i presenti e dichiaro conclusa la seduta.

La seduta termina alle 21,35.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

*Licenziato per la stampa
il 17 marzo 2004.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 0,30

Stampato su carta riciclata ecologica



14STC0011130