

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER L'INFANZIA**

# **RESOCONTO STENOGRAFICO**

**AUDIZIONE**

**6.**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 9 OTTOBRE 2002**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARIA BURANI PROCACCINI**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER L'INFANZIA**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**AUDIZIONE**

**6.**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 9 OTTOBRE 2002**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARIA BURANI PROCACCINI**

**INDICE**

	PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>	
Burani Procaccini Maria, <i>Presidente</i> .....	2
<b>Audizione del presidente della commissione per le adozioni internazionali, Melita Cavallo, in materia di adozione e affido (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento):</b>	
Burani Procaccini Maria, <i>Presidente</i> .....	2, 13 15, 20, 24
Bolognesi Marida (DS-U) .....	16, 18, 19, 22
Cavallo Melita, <i>Presidente della commissione per le adozioni internazionali</i> ....	2, 13, 18 19, 20, 22
Giacco Luigi (DS-U) .....	20

**La seduta comincia alle 14,25.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del presidente della commissione per le adozioni internazionali, Melita Cavallo, in materia di adozione e affido.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera, del presidente della commissione per le adozioni internazionali, dottoressa Melita Cavallo, in materia di adozione e affido. Saluto l'illustre ospite, ringraziandola della sua presenza a nome dei membri di questa Commissione.

La materia in esame è particolarmente delicata e complessa, e da essa ci sentiamo direttamente coinvolti, moralmente e nell'adempimento del nostro ruolo istituzionale: ognuno di noi, per la sua quota parte, è oberato di richieste e denunce di cui viene investito. Ripetutamente vengono in evidenza la difficoltà dell'adozione ed il suo costo immane: si tratta di somme di denaro che certamente pochi si possono permettere: sono problemi, questi, denunciati — da tutti i soggetti interessati alle pratiche adottive —, unitamente alla corruzione inenarrabile, spesso dilagante nei

luoghi di provenienza dei bambini. Inoltre restano palesi le difficoltà burocratiche ancora forti anche in Italia.

A lei, per la sua sensibilità che ben conosco, per la sua cultura, anche istituzionale, rivolgo proprio questa domanda di fondo: cosa fare? Come possiamo agire, in qualità di membri di questa Commissione — organo di indagine, ma anche di proposizione al Parlamento e Governo —, per cercare di migliorare una situazione così chiaramente deficitaria?

MELITA CAVALLO, *Presidente della commissione per le adozioni internazionali.* Sono io a ringraziare lei, presidente, e la Commissione tutta, per avermi dato la possibilità di svolgere una relazione in questa sede.

La Commissione per le adozioni internazionali è stata istituita, a seguito della ratifica della Convenzione dell'Aia, del 25 maggio 1993, con legge n. 476 del 1998.

A seguito del deposito dello strumento di ratifica è stato dato avvio alla concreta attuazione della Convenzione. C'è stata la notifica a tutti gli Stati firmatari, sia ratificanti sia aderenti, nonché al Segretario generale della Conferenza de L'Aja, in quanto era da notificare la costituzione dell'Autorità centrale della Repubblica italiana, alla quale venivano trasferite tutte le competenze precedentemente attribuite all'Ufficio centrale della giustizia minorile (presso il Ministero della giustizia), e alle nostre rappresentanze diplomatiche all'estero.

Il legislatore ha ritenuto di dover collocare la Commissione presso la Presidenza del Consiglio — loro sanno che io stessa mi sono battuta per questo —, in relazione all'esigenza di affrontare la materia delle adozioni, a cui noi tutti siamo sensibili, non più in modo settoriale, ed

anche per la rilevanza dell'organo, rappresentativo dell'Autorità centrale. E quindi, superando la mera attribuzione della materia alla competenza del Ministero della giustizia, si è voluto conseguire il risultato di una interdisciplinarietà tra i vari Ministeri interessati. Questa Autorità centrale, in Italia, ripeto, prende il nome di Commissione per le adozioni internazionali, organo deliberante, composto da rappresentanti della Presidenza del Consiglio e dei ministeri affari esteri, interno, sanità, giustizia. Infine, ne sono membri anche tre rappresentanti della Conferenza Stato-Regioni-Autonomie locali (Regioni, Province, Comuni).

La Commissione si avvale inoltre di una struttura amministrativa, deputata ad operare ed eseguire quotidianamente le deliberazioni adottate: mi riferisco alla Segreteria tecnica.

La collegialità, nello spirito del legislatore, tende, dunque, a coinvolgere tutte le amministrazioni dello Stato maggiormente interessate. Tuttavia, nei fatti, in questi due anni non si è realizzata fino in fondo l'interdisciplinarietà, prima di tutto in ragione di un ricambio continuo dei commissari: loro ricorderanno che, l'anno scorso, intorno ai primi di novembre, dovetti notiziare agli enti che per qualche giorno forse la nostra attività sarebbe stata sospesa, a causa della mancanza del numero legale (pari a 7 membri). Erano da nominare 5 cinque commissari, e si era da mesi in attesa dei provvedimenti di nomina (è vero che il presidente della Commissione può deliberare monocraticamente, però è innegabile che procedere costantemente con decisioni di questa natura costituisce una disfunzione nel meccanismo generale). C'è stato dunque un *turn over* di commissari.

Inoltre, se è vero che il commissario è l'espressione di un ministero, il quale deve essere coinvolto per certe sue competenze in materia, allora, attraverso il legame ministeriale, dovrebbe essere facilitata la soluzione dei problemi postisi via via alla commissione medesima: ebbene, a me, nelle mie vesti di presidente, questo non

sempre è accaduto. E si badi bene, sto semplicemente illustrando una situazione, senza voler penalizzare alcuno.

Sono in ogni caso convinta che l'aver individuato un referente politico nel ministro per le pari opportunità, che opera per delega del Presidente del Consiglio dei ministri, sia una decisione positiva, onde offrire un sostegno appunto, politico alla Commissione.

In ottemperanza alla legge n. 476 del 1998, come noto, è stato emanato il decreto del Presidente della Repubblica n. 492 del 1999, regolamento attuativo che ha previsto le misure idonee per garantire trasparenza e controlli approfonditi sulla regolarità delle procedure in materia di adozione, nonché la competenza e le risorse della Segreteria tecnica, come organo di supporto alla Commissione per le adozioni internazionali.

L'articolo 6 del regolamento individua compiti e responsabilità della Segreteria, nonché la sua dotazione organica, costituita da 4 dirigenti e 19 unità di personale, appartenente ai ruoli della Presidenza del Consiglio o ad altre amministrazioni.

Per la Segreteria tecnica incontriamo tuttora però difficoltà grandissime.

La Commissione si costituì il 26 aprile 2000 e si insediò il 3 maggio successivo, alla vigilia della scadenza del termine previsto per l'entrata in vigore delle nuove procedure.

Già da principio, in realtà, si è verificata una disfunzione: presupposto della piena dispiegazione degli effetti della Convenzione de L'Aja, avrebbe dovuto essere la pubblicazione e l'entrata in vigore dell'albo degli enti autorizzati (organismi abilitati a svolgere alcuni compiti propri dell'Autorità centrale, autorizzati dalla Commissione medesima). Ebbene, al momento dell'insediamento della commissione l'albo non esisteva. La stessa Commissione è stata istituita tardi rispetto ai tempi necessari, e quando ciò si è verificato mancava ancora la segreteria organizzativa.

Quindi, nei primi cinque mesi di attività della Commissione ci fu una vera e propria corsa a formare l'albo suddetto, in mancanza del quale non sarebbe potuta

scattare la piena operatività della nuova disciplina sulle adozioni. In questo periodo la CAI non ha fatto che valutare, esaminare tutte le domande intanto avanzate da enti già precedentemente riconosciuti oppure da nuove associazioni.

La Segreteria tecnica è stata organizzata, all'inizio, con personale comandato, non appartenente ai ruoli della Presidenza del Consiglio, come pure il regolamento prevedeva: i tempi stringevano, ed era necessario provvedere al funzionamento dell'organo medesimo.

Peraltro, l'innescarsi di una questione sindacale generatasi in seguito all'emanazione del decreto-legge n. 300 del 1999 e del decreto-legge n. 303 dello stesso anno causava ulteriore aggravamento delle dinamiche in atto: questi decreti avevano previsto il trasferimento delle competenze, correlate a relative strutture e risorse, dal dipartimento degli affari sociali — presso la Presidenza del Consiglio dei ministri — al costituendo Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che sarebbe dovuto divenire funzionante a fine 2001. La vicenda sindacale fu sollevata dal personale della Presidenza del Consiglio (cui apparteneva il Dipartimento degli affari sociali), trasferito *tout court* dalla Presidenza medesima al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, timoroso di ricevere penalizzazioni sia sotto il profilo di progressione in carriera sia sotto quello economico. Il 30 ottobre 2001 interveniva un nuovo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di riorganizzazione e di ampliamento degli uffici del Dipartimento per gli Affari sociali, ormai alla soglia della sua soppressione. All'articolo 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri veniva stabilito che « La Segreteria tecnica della Commissione per le Adozioni internazionali è struttura del Dipartimento ». Ciò ha prodotto forti resistenze del personale della Presidenza del Consiglio a esser trasferito presso la Segreteria tecnica della Commissione. Questo è avvenuto proprio quando, come CAI, avevamo bisogno di una struttura operativa attrezzata, non sguarnita del personale — già scarso — previsto dal regolamento.

Tale situazione emergenziale ha costretto la Commissione ad avvalersi di professionalità esterne all'amministrazione, prima che io ricoprissi l'incarico di presidenza. Si trattava di incaricati ed esperti, perché l'articolo 6 del regolamento permette il ricorso a queste figure. In realtà, debbo sottolineare che tali professionalità (me ne sono resa conto al mio arrivo) non hanno agito tanto in funzione di supporto, come si vorrebbe dalla figura dell'esperto, quanto in funzione suppletiva rispetto alla carenza di professionalità. Pertanto, quando mi sono insediata, a un anno dall'istituzione della Commissione, ho colto una situazione particolarmente delicata: la segreteria tecnica aveva 3 dirigenti invece che 4, uno soltanto disponeva di regolare contratto, poi c'erano 8 comandati, 8 esperti e 16 incaricati che sarebbero dovuti restare in servizio fino al 30 giugno 2001, di questi ultimi sono stati confermati soltanto 10 fino al 31 dicembre 2001. Quindi, questa segreteria, al momento del mio arrivo ancora dotata di personale sufficiente, si è rapidamente ridotta nel numero dei componenti, fino ad attestarsi dal luglio 2001 ad oggi sulle 8-10 unità.

A seguito del cambiamento di Governo, essendo stata impartita la direttiva, che io condivido pienamente, di non ricorrere a collaborazioni esterne, la Commissione ha potuto, infatti, contare soltanto sul personale di ruolo della segreteria tecnica: un dirigente e 11 unità, in posizione di comando. La posizione di comando era prevista soltanto per un anno, il che significa che, nella primavera dell'anno prossimo, si potrebbe verificare una ulteriore riduzione di personale.

Ho ritenuto peraltro opportuno non richiedere al Governo, in tutto il primo anno del mio lavoro in Commissione, la conferma degli esperti, anche in ragione dell'esigenza, personalmente avvertita, di verificare quale tipo di esperto avrebbe potuto rispondere alle necessità della Commissione stessa, considerando che i soggetti incaricati erano tutti sostitutivi di professionalità mancanti. Soltanto recen-

temente ho chiesto al ministro Prestigiacomo di autorizzare la nomina di due esperti.

Mi è sembrato corretto, per risolvere il problema strutturale della Segreteria tecnica, utilizzare lo strumento istituzionale previsto dalla legge, perciò ho sollecitato — dal momento in cui ho iniziato a ricoprire l'incarico di presidenza, nel maggio 2000 —, nelle sedi politiche ed amministrative competenti, l'emanazione dell'apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ai fini del riconoscimento alla segreteria tecnica della configurazione di Ufficio.

Ciò, in ragione del fatto che sia i carichi di lavoro, sia le responsabilità verso l'utenza — riceviamo decine di dossier al giorno ed emettiamo pari numero di provvedimenti —, sia i rapporti con le autorità politiche, a livello nazionale e internazionale, sicuramente pongono la segreteria su detto piano.

Il decreto atteso non è stato tuttavia emanato, e — perdonate questa franchezza — ho la convinzione che molto spesso la Commissione per le adozioni internazionali sia posta al livello di uno dei tanti organi meramente consultivi, pur avendo altra natura giuridica e conseguentemente diversa funzione.

Ho del resto personalmente avuto modo di verificare, nei miei spostamenti all'estero, per ragioni dovute all'esigenza di contattare le omologhe Autorità centrali, la presenza, a livello internazionale, di un'impostazione del tutto diversa da quella esistente in Italia. E non sembra neppure sussistere nel nostro paese una tendenza a modificare questo orientamento.

La corretta e condivisa politica della restituzione del personale comandato ha prodotto poi un *turn over* dei funzionari i quali, non appena superato quel necessario tirocinio applicativo, fanno puntualmente rientro nelle proprie amministrazioni, per i motivi di incertezza precedentemente evidenziati. Anche il sistema degli incarichi è stato accantonato. La segreteria, dunque, intanto procede nell'esercizio delle sue funzioni, grazie alla forte dedi-

zione del suo personale, oltre i normali ritmi di lavoro. La nostra pianta organica resta, dunque, però dimezzata e ritengo quanto mai opportuno un intervento risolutivo in materia da parte della Commissione parlamentare per l'infanzia.

Nonostante la carenza di personale, mai la Commissione è stata assente laddove si discuteva sul tema delle adozioni: ha fatto sempre sentire la propria voce, il suo impegno proteso alla soluzione di problemi delicati e concreti.

Per quanto riguarda gli enti autorizzati, il primo albo è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 31 ottobre 2000.

Come ho già accennato, i primi mesi furono rivolti a valutare le relative domande. Ne furono esaminate 84, delle quali 30 avanzate da enti già operanti nel campo, avendo ottenuto l'autorizzazione dell'Ufficio centrale della giustizia minore. Si trattava cioè di enti già ritenuti idonei dall'organo statale all'epoca competente. Altre 54 domande sono state proposte da associazioni che hanno lavorato nel campo dell'infanzia, senza aver ottenuto, però, riconoscimento e autorizzazione ufficiale. Come loro sanno, si poteva, in principio, tranquillamente operare senza autorizzazione la quale, pur costituendo una sorta di *placet*, non era né obbligatoria né concessa dopo un percorso di accertamento dei requisiti richiesti così laborioso come quello previsto attualmente.

Dei 30 enti precedentemente autorizzati, 27 ottennero l'autorizzazione dalla Commissione, e di essi solo tre la conseguirono su tutto il territorio nazionale. Gli altri 24 ottennero l'autorizzazione limitata ad una o più regioni. Delle 54 associazioni prive di autorizzazione, che avevano inoltrato per la prima volta domanda di autorizzazione, solo 18 la conseguirono ed esclusivamente su base regionale.

Il non aver coniugato la limitazione regionale con la necessità di assicurare l'operatività degli enti in tutti i paesi stranieri ha, di fatto, comportato una continua richiesta, da parte delle coppie, ad essere autorizzate a rivolgersi a strutture che lavoravano al di fuori della re-

gione di residenza. Ciò a sua volta ha indotto le associazioni che già operavano nel campo dell'infanzia ad organizzarsi per richiedere autorizzazioni per regioni o paesi non ancora coperti. Da qui è derivata quella proliferazione degli enti giustamente sottolineata a tanti livelli.

Mi sono resa conto che le richieste di autorizzazioni e fuori regione aumentavano a dismisura, per i motivi più vari: sono, infatti, state circa 250. Non è possibile non rispondere alle esigenze della collettività. È stato perciò necessario cambiare direzione di marcia, però gradualmente, perché non è proprio dell'istituzione sconvolgere e disorientare. Quindi, abbiamo cercato — lentamente — di modificare questo iniziale orientamento.

Lo spirito della legge n. 476 del 1998 è quello di garantire un'azione sinergica dei servizi sociale e sanitario sul territorio, in collaborazione con gli enti. E allora, se una norma di legge dispone che enti, servizio sociale, servizio sanitario debbono lavorare congiuntamente, si ritenne necessaria l'esistenza dell'ente in quella regione, altrimenti non avrebbe potuto interloquire con il servizio presente sul territorio dato.

La lettura della norma in questo senso ha portato a pensare che l'ente dovesse avere in ogni regione una sede operativa. E anche su questo ho riflettuto.

Imporre ad ogni ente di avere una sede significa spingere gli enti ad affrontare nuovi costi per organizzazione, strutture, personale, materiali. Praticamente, abbiamo ritenuto che non è questa l'unica modalità attraverso la quale creare interrelazioni, in quanto nel nostro mondo globalizzato la telematica annulla le distanze fisiche sotto il profilo informativo.

Quindi, nel prendere visione di tutti gli aspetti organizzativi e decisionali, consapevole della risoluzione parlamentare adottata dalla Commissione affari sociali della Camera dei deputati, la quale prevedeva, tra l'altro, una rivisitazione dei criteri di formazione dell'albo, mi sono personalmente impegnata ad individuare i meccanismi di abbattimento del contenzioso e di modifica graduale del sistema

attualmente basato sulla regionalizzazione, al fine di fornire le risposte più adeguate alle sollecitazioni dei cittadini.

Oggi gli enti autorizzati sono 63 e coprono ben 45 paesi stranieri. Ho provveduto peraltro, personalmente, alla distribuzione ai membri di questa Commissione, della documentazione inerente alle «Linee guida» dell'attività del CAI, un documento di indirizzo estremamente importante, nel quale, già a partire dal gennaio di questo anno, la Commissione dichiarava il proprio impegno per giungere all'abbattimento dei costi.

Abbiamo stimolato gli enti a raccordarsi tra di loro, collaborando ai fini di una riduzione dei costi, con ottimo risultato: la sollecitazione fatta ha sempre una ricaduta. Molti enti, ad esempio, ci hanno comunicato l'intento di effettuare insieme corsi di formazione o stabilire insieme la sede in un certo luogo. È necessario orientare l'attività degli enti: io credo che anche questo sia compito della Commissione, non solo quello di controllo, pure fondamentale.

Per concludere, evidenzio anche la complessità del lavoro per fare sì che gli enti italiani, pur autorizzati e quindi titolari di un potere delegato dalla CAI, cioè dall'Italia, per alcuni aspetti delle procedure all'estero, siano accreditati nello Stato estero di riferimento, onde consentire loro di risultare operativi. In effetti, molti paesi stranieri trovano difficoltà dell'accreditamento, non fosse altro per il numero eccessivo degli enti autorizzati.

Questo è stato un altro problema a cui abbiamo dovuto dare un certo tipo di risposta. È stata dunque effettuata una ricognizione, nei paesi stranieri interessati, in alcuni dei quali è d'obbligo per gli enti una vera e propria procedura di accreditamento, mentre in altri il gradimento si esprime per il fatto di permettere loro di operare.

La nuova edizione dell'albo degli enti indicherà gli aspetti dell'operatività. Ciò al fine di garantire ad una coppia la possibilità di conoscere sin dall'inizio la reale situazione dei medesimi per verificare cioè se l'ente gode o meno di riconoscimento in

un determinato paese. A questo proposito, voglio anche aggiungere che la Commissione si è preoccupata di quelle coppie che chiedevano di adottare in paesi non coperti da enti. Quando c'è una motivazione di tipo lavorativo, personale, di particolare fondamento, provvediamo a garantire l'autorizzazione.

Abbiamo stipulato una convenzione con il Servizio sociale internazionale, naturalmente presente in tantissimi paesi, perché prenda in carico la coppia, garantendole una sorta di informazione e di preparazione di base nel Paese, e accompagnandola all'estero per affiancarla nel percorso di adozione.

Con l'istituto degli Innocenti di Firenze abbiamo progettato la prossima realizzazione di un opuscolo che consentirà, appunto, alle coppie interessate di ottenere notizie utili per ogni paese. Le informazioni necessarie riguarderanno anche il profilo dei costi; esse saranno pubblicate negli opuscoli e diffuse su Internet: dopodiché, la coppia che, per ottenere l'adozione di un bimbo, si mostrerà disposta a pagare sotto banco, sarà colpevole di comprare quel bambino. La coppia deve infatti pretendere che sia rispettato il costo delle procedure di adozione.

Dobbiamo educare la collettività, signora presidente. Un obiettivo della CAI e anche mio personale è poi quello di creare soprattutto le condizioni per una maggiore collaborazione tra enti, regioni e servizi. È necessario operare con spirito di collaborazione, con i soggetti interessati, certamente all'insegna del principio della semplificazione cui la presidente ha fatto riferimento, richiamando l'attenzione sulle procedure attualmente ancora per certi versi laboriose.

Per legge, i tempi previsti per la procedura finalizzata ad ottenere il decreto di idoneità sono pari a sei mesi e mezzo, ma non in tutti i tribunali sono rispettati. Talvolta anch'io ho telefonato personalmente per chiedere garbatamente le ragioni dei tempi eccessivamente dilatati. Quello che intendo sottolineare è che si tratta di termini ordinatori e non perentori: essi possono essere superati, anche

largamente (e spesso ciò è dovuto al carico di lavoro gravante sui tribunali medesimi). Però, ci sono anche molti tribunali che riescono a rispettarli.

Il documento che ho provveduto a far avere alla Commissione per l'infanzia, le « Linee guida », è scaturito dalla mia esperienza semestrale di lavoro e di confronto con enti, tribunali, regioni: quindi si tratta di un documento di indirizzo che pone, nel quadro delle competenze attribuite alla CAI dal legislatore, obblighi per gli enti, essendo al contempo uno strumento condiviso, di impegno forte della nostra Commissione.

Un ulteriore percorso di crescita in direzione della migliore qualità di servizi e minori costi è stato fatto proprio a partire dalle « Linee guida ». Abbiamo acquisito, attraverso le nostre rappresentanze diplomatiche all'estero e le ambasciate di paesi stranieri di cui accogliamo i bambini in Italia, una serie di elementi: costo della legalizzazione, di traduzione, costo medio del referente, tutti elementi recepiti dalla commissione e dunque messi a disposizione degli enti.

La CAI, tra l'altro, continua ad attivarsi in tutte le sedi competenti, soprattutto all'estero, attraverso processi verbali, affinché vengano abbattuti per esempio i costi di legalizzazione, le tasse di soggiorno e vincoli analoghi. Cito, a titolo esemplificativo, l'accordo con la Bolivia, con cui siamo riusciti a ottenere un abbattimento del costo relativo alla tassa per il visto d'ingresso sul passaporto (400 dollari) degli aspiranti genitori adottivi.

Analogo impegno, sempre di intesa con gli enti autorizzati, abbiamo profuso per promuovere efficaci azioni di sussidiarietà, progetti di cooperazione, nell'intento di ridurre il più possibile un sommerso di costi che passa anche attraverso le donazioni agli istituti ove sono accolti bambini. La strada è in salita, però noi siamo tenaci ed entusiasti del nostro lavoro.

Nel quadro delle iniziative svolte, proseguendo in questo schema logico di promozione della cultura di adozione, si inquadra il finanziamento di progetti di sussidiarietà con i fondi 2001. Abbiamo



stanziato un miliardo e mezzo per progetti a favore rispettivamente dell'area Europa dell'Est, Asia e Sud America, per mezzo miliardo ciascuno. Sono stati presentati 18 progetti: quelli che hanno rispettato i parametri stabiliti dalla Commissione, hanno ottenuto il finanziamento. In questo modo sarà possibile realizzare ben tre importantissimi progetti.

Il bando di concorso lasciato agli atti di questa Commissione prevede in particolare la finalizzazione dei progetti alla riduzione dell'istituzionalizzazione, soprattutto all'accoglienza dei bambini di strada, la realtà dei quali è drammatica e lacerante. Quest'anno, con i fondi 2002 finanzieremo altri progetti forse anche per un importo maggiore.

Nell'ambito dei progetti di sussidiarietà, la Commissione è anche intervenuta dagli operanti stipulando una convenzione con il Servizio sociale internazionale, per la formazione approvato in determinate aree dei paesi stranieri, diverse naturalmente da quelle per le quali è stato approvato il finanziamento per il progetto di sussidiarietà.

Per quanto riguarda l'attività di negoziato internazionale, a mio parere essa rappresenta uno degli impegni più importanti: se non apriamo i canali con i paesi stranieri, la stessa attività della Commissione non può raggiungere l'obiettivo finale. La CAI ha mantenuto il canale di comunicazione con il Segretario generale della Conferenza de L'Aja — già aperto dalla presidenza precedente —, ottenendo informazioni e documentazioni su norme e procedure vigenti in materia di adozione. Recentemente, proprio due settimane fa, ho proposto la candidatura dell'Italia ad organizzare per l'anno 2003 l'incontro di tutte le Autorità centrali dei paesi firmatari della Convenzione: siamo in attesa di conoscere la risposta del Segretario generale, per poter investire il ministro Prestigiacomo, in caso di risposta affermativa, delle proposte che perverranno ai fini dell'adozione delle conseguenti decisioni.

L'Italia è stata per tanti anni assente, quindi, non conosciuta nel panorama internazionale; ho ritenuto dunque oppor-

tuno candidare il nostro paese per questo convegno proprio per una ragione di visibilità.

Per quanto attiene ai rapporti bilaterali, risultano soddisfacenti gli esiti conseguiti in quest'ultimo anno. Il 15 febbraio è stato firmato un accordo governativo con la Bolivia, già ratificato con legge del Parlamento boliviano, la Commissione ha già autorizzato molti bambini di quel paese ad entrare in Italia: questa è stata una grande soddisfazione.

Si è provveduto a firmare tre processi verbali con la Bielorussia: anche questo ha rappresentato una grande vittoria, perché abbiamo rimosso un ostacolo ai rapporti tra tale paese e l'Italia: mi sono personalmente recata tre volte a Minsk pur di riuscire a risolvere la questione, dovuta al fatto che l'Italia è stata inadempiente nella trasmissione delle relazioni *post*-adozione, che si era impegnata ad inviare semestralmente alla Bielorussia. Per cui, quando ho assunto l'incarico di presidente della Commissione, mi sono trovata di fronte a tempestose richieste del centro di Kiev, che escludeva la possibilità di riaprire i contatti con l'Italia in mancanza di quelle relazioni.

È stata la Commissione che si è fatta carico di ottenere le relazioni dai singoli servizi. Abbiamo addirittura sentito alcune coppie nella sede della Commissione riuscendo ad inviare circa duecento relazioni, come mi ero impegnata nel processo verbale, per la fine dello scorso anno 2001. Abbiamo lavorato instancabilmente per rispettare i termini prefissati, riaprendo così i canali di dialogo — peraltro molto costruttivo — con la Bielorussia. I bambini di questo paese sono arrivati in Italia, molto spesso, come loro sanno, al momento dell'adozione, già conosciuti e noti alla coppia per essere stati accolti nei percorsi di risanamento, attraverso i quali, purtroppo, talvolta — non lo nego — alcune coppie cercano anche di aggirare la legge sull'adozione: a tal proposito, con la mia omologa di Minsk abbiamo cercato di ridurre il rischio che il risanamento possa costituire una facile scorciatoia per l'adozione.

Nell'ultimo processo verbale - non è ancora agli atti della vostra Commissione, non essendomi stato ancora inviato dal nostro ambasciatore, peraltro estremamente collaborativo, l'ambasciatore Benazzo - abbiamo stabilito che una coppia che chieda di accogliere un bambino nell'ambito dei programmi di risanamento debba dichiarare di non aver presentato domanda di adozione: nel caso in cui, invece, lo avesse fatto, quella coppia resta esclusa dai programmi di risanamento.

È un fenomeno diffuso che si verificano sovrapposizioni tra domanda di accoglienza e adozione. Molti bambini sono stati bloccati o non hanno fatto ritorno nel loro paese, per cui immediatamente ho ricevuto nuovamente le tempestose richieste della mia omologa di Kiev, che pretendeva giustamente il rientro dei bambini nello Stato di origine, in mancanza del quale minacciava di sospendere un'altra volta i rapporti con il nostro Paese. Il prossimo 30 ottobre, nel corso degli incontri che avrò con le autorità competenti dei tribunali per i minorenni, porrò sul tavolo questo problema.

Cito un caso esemplificativo della delicatezza dei problemi che siamo chiamati ad affrontare. Si trattava del caso molto particolare di una bambina. Ebbene, in quel caso fu dietro mia sollecitazione - congiuntamente al ricorso del procuratore - che il tribunale - il quale aveva adottato un provvedimento di urgenza su una situazione forse non molto chiara - si è riunito in seduta pomeridiana (un venerdì pomeriggio di agosto alle ore 18, lo ricordo bene), per risolvere il caso, affinché questa bambina fosse restituita. Si era verificato il caso spiacevole per cui la bimba, da un punto di vista formale veniva affidata alla coppia X ma di fatto ogni volta, per quattro volte consecutive in due anni, era stata passata alla coppia Y e impossibilitata a chiederla direttamente in quanto non residente in quella zona dove operava l'associazione che curava l'ingresso della bambina a scopo di risanamento. Per cui, un certo giorno, la coppia che di fatto aveva la bambina si recava al tribunale dei minorenni, presentando la sentenza di-

chiarativa dello stato di adottabilità rilasciata dall'Autorità centrale del paese di origine della bimba stessa (e io stessa ho mostrato grande perplessità, considerando che si trattava di un soggetto non legittimato, senza nessuna veste ufficiale, il quale riusciva con la massima semplicità ad ottenere il rilascio della sentenza dall'autorità dello Stato di riferimento) facendone un uso distorto.

Nel richiamato processo verbale si è convenuto che gli atti giudiziari possono essere consegnati esclusivamente alle parti intervenute al procedimento già formalizzato.

La coppia, unitamente alla sentenza, presentava un consenso personalizzato, cioè del tutore, all'adozione della bambina - e la vicenda è palesemente sintomatica dell'esistenza di un sommerso preoccupante, mosso possiamo immaginare in quale quadro -, e il tribunale procedeva a decidere l'affidamento d'urgenza, trasmettendoci esclusivamente la documentazione, senza contattarci direttamente. La documentazione ci pervenne qualche giorno dopo la decisione, in seguito a cui, ripeto, fui io stessa a sollecitare la restituzione della piccola.

Questa situazione è esemplificativa di quanto talvolta accade nel contesto più generale dei programmi di risanamento, sullo sfondo dei quali spesso si individuano operazioni al limite della legalità: nel caso di specie si trattava di una bambina il cui soggiorno nessuno ha mai controllato. Ecco perché ritengo sia fondamentale provvedere anche ad un controllo più rigoroso e puntuale delle associazioni, alcune delle quali serissime, altre invece niente affatto tali.

Il fenomeno dei percorsi di risanamento, che pure condivido per lo spirito di solidarietà cui è mosso, intendendo costituire una risposta di aiuto dinanzi a situazioni difficili dell'infanzia, deve essere assolutamente monitorato, unitamente alla fissazione di regole e confini di riferimento.

Mi prefiggo anche di rappresentare ai colleghi una serie di proposte, onde intervenire sotto il profilo giudiziario, visto che

alcuni di questi bambini restano nel nostro paese oltre il termine del soggiorno previsto con provvedimento dell'autorità giudiziaria, sia essa il giudice tutelare o il tribunale per i minori. E ciò può creare — come si è visto — problemi a livello internazionale.

Avendo steso con la Bielorussia il terzo processo verbale nel quale abbiamo stabilito che non si possono consegnare documenti relativi allo stato di abbandono di un bambino a un privato e che la coppia che accoglie deve sottoscrivere sotto sua responsabilità di non aver fatto domanda di adozione, forse andremo avanti nelle nostre relazioni senza incontrare gli spiacevoli problemi illustrati.

L'Autorità centrale bielorussa ha dichiarato sempre in questo processo verbale che ognuno degli enti autorizzati — ed è intenzione dell'autorità autorizzarne 7, dei quali 5 già accreditati e 2 da individuare — sarà immediatamente presentabile la proposta da parte di ognuno dei 7 enti di 10 coppie disponibili all'adozione di 10 bambini (quindi 70 bambini, in totale) dai quattro ai dieci anni, non compresi nei percorsi di risanamento. Ciò in seguito anche alle mie perplessità circa l'orientamento fin qui tenuto dalla Bielorussia, dalla quale arrivano solo bambini già accolti nel quadro dei programmi di risanamento (e ciò mi sembra una palese disfunzione rispetto al meccanismo generale di adozione). La direttrice del centro, mia omologa, ha condiviso le mie rimostranze e tale impostazione ora risulta dai processi verbali cui accennavo.

I bambini entrati dopo la ripresa dei rapporti sono 234, ma moltissimi altri ne entreranno perché abbiamo assicurato molteplici autorizzazioni al proseguimento, in quanto la Bielorussia chiede che, ai sensi dell'articolo 17 della Convenzione de L'Aja, ci sia un preimpegno della Commissione a che quel bambino, se si svolgeranno regolarmente le procedure, sia autorizzato all'ingresso.

Anche con la Lituania — che ha accreditato 4 enti — è stato concordato un processo verbale il 13 settembre. Per quanto riguarda la Romania, invece, le adozioni sono state

bloccate più di un anno fa, per decisione delle autorità rumene nei confronti di tutti i paesi che da questo Stato avrebbero accolto bambini. E questo si è verificato in seguito della decisione del Parlamento europeo, che ha messo in mora la Romania per le gravissime condizioni in cui si trova la sua infanzia, e per la poca trasparenza delle adozioni in relazione alla norma interna, la quale prevede una congrua donazione agli istituti per ogni bambino adottato (il che equivale quasi ad acquistare un bimbo).

La condizione posta dalla Comunità europea di subordinare l'ingresso in Europa della Romania e del suo accesso ai fondi europei alla modifica della normativa di settore ed a una politica di progressiva « deistituzionalizzazione » credo stia avendo i propri frutti. Sembra, infatti, che quel paese si sia dotato di una nuova legge e che intenda riaprire i canali di dialogo con gli altri Stati. Ritengo che un segnale della volontà di possibile riapertura a breve termine sia rappresentata dal fatto che segnali positivi hanno fatto seguito alle nostre richieste per definire le situazioni di adozione nei casi in cui c'era già stato l'abbinamento alle coppie italiane ed il bambino era stato individuato dalle autorità straniere.

Per quanto riguarda la Russia, il blocco si è protratto sino all'inizio del 2002 per oltre un anno — non solo, come vuole qualcuno, per i necessari chiarimenti in ordine a quella vicenda giudiziaria *in loco* occorsa ad una referente di una associazione italiana, (caso comunque risolto in modo positivo, perché la persona è stata assolta con formula piena) —, ma soprattutto in ragione del famoso decreto Putin che prevede, ai fini dell'accREDITAMENTO di un ente autorizzato dall'altro paese, il possesso del requisito di cinque anni di operatività nel campo dell'adozione internazionale. Pertanto, molti enti pur autorizzati dalla CAI — all'epoca neppure a conoscenza, per un nostro errore di informazione, del decreto Putin — non avendo al proprio attivo i suddetti cinque anni di esperienza non sono stati accre-

ditati. Peraltro, la procedura di accreditamento in Russia, per motivi estremamente intuibili, è comunque molto difficile e lunga, implicando anche una valutazione dei vari livelli di competenza, per cui le procedure di accreditamento, per gli enti dotati dei requisiti richiesti, si sono concluse soltanto poco prima dell'estate, tra aprile e maggio di questo anno. Gli enti autorizzati dalla CAI sono 11, quelli accreditati dalla Federazione russa sono cinque. Dopo lo sblocco sono entrati 250 bambini.

Una riflessione particolare merita l'Ucraina, paese da cui accogliamo il maggior numero di bambini (800 a tutto oggi, su un totale di 3.144 bambini provenienti da tutti i paesi in questi due anni di lavoro della Commissione).

La CAI, con delibera del 26 giugno 2002, un atto molto meditato dalla Commissione tutta (in proposito sottolineo che tutte le decisioni da noi adottate sono sempre state assunte all'unanimità), ha sospeso le procedure di adozione dall'Ucraina, in attesa della stipula di un accordo bilaterale con quel paese già a tal fine contattato, insieme alla Russia, dalla precedente presidenza. La bozza di accordo, sottoposta alle autorità ucraine, non era stata ancora valutata. Intanto, le famiglie italiane che si rivolgevano all'Ucraina, dopo aver adottato, o perché non erano riuscite ad adottare, segnalavano una serie di disfunzioni gravissime, poi esposte nel modo più diplomatico possibile ai fini della prosecuzione delle relazioni tra i due paesi, nella relativa delibera CAI.

Ci siamo però preoccupati di garantire il completamento delle procedure avviate, in modo che non insorgessero difficoltà per le coppie: quelle che avevano già sostenuto un costo, e provveduto a tradurre e legalizzare i documenti ormai in fase avanzata della procedura (si tratta di coppie la cui documentazione era stata inviata alla data del 31 luglio), sono state messe in condizione di proseguire l'iter. Sono rimaste bloccate quelle coppie che avevano soltanto affidato l'incarico, senza però giungere agli adempimenti successivi.

Continuiamo così ad autorizzare dall'Ucraina per lo meno l'arrivo di una decina di bambini ogni settimana. Il problema fondamentale, nel caso ucraino, è rappresentato dagli enti non riconosciuti come autorità a cui la commissione delega dei compiti in ordine alla procedura: tutto è sostanzialmente legato alla forza dell'ente sul territorio e a i suoi agganci con gli istituti del paese: taluni riescono ad essere presenti, e anche ad orientare nella scelta del bambino da adottare, senza sottoporre la coppia allo stress di dover continuamente consultare e scegliere dai cataloghi, ma la maggior parte delle associazioni sono prive di una reale presenza nel territorio. In tali casi gli enti si limitano solo a presentare alle coppie dei cataloghi, con foto sfocate di bambini, e schede non corrispondenti alla reale situazione sanitaria di questi ultimi.

Abbiamo voluto anche svolgere preventivamente un'indagine conoscitiva su questo fenomeno, ricorrendo a delle coppie campione per ogni ente e sentendo tutti gli enti autorizzati per l'Ucraina. L'indagine ci ha impegnati per oltre due mesi. Quando, alla fine, abbiamo adottato la delibera di cui parlavo, lo abbiamo fatto con coscienza e consapevolezza. Una situazione del genere, priva di reali controlli e garanzie da parte del paese ucraino, non poteva essere da noi tollerabile, avendo firmato la Convenzione de L'Aja e aderito a valori da tutelare.

La situazione emersa dall'indagine era pressoché sconvolgente: dopo l'arrivo in Ucraina le coppie, trovatesi nella condizione di dover scegliere, nel recarsi all'istituto scoprono allarmati che il bambino visto nei cataloghi non c'è, perché, ad esempio è stato adottato la settimana precedente da un'altra coppia. Oppure si scopre che il bambino è stato prelevato dalla madre, o ancora inviato in un diverso istituto: la coppia è allora costretta ad affrontare defatiganti viaggi notturni per strade dissestate, con molte aspettative spesso nuovamente deluse dalle dichiarazioni rese dal personale competente dell'istituto stesso, in seguito a cui si scoprono ulteriori spostamenti del bambino. È sin-

tomatico il caso di un'infermiera di Messina, la quale si era recata in un istituto per aver vedere un bambino, sul cui stato di salute generale aveva ottenuto rassicuranti dichiarazioni. Quando la signora è arrivata all'istituto ha visto un bambino legato — perché stesse in piedi — ad un termosifone: quando le è stato posto in braccio l'infermiera si è resa conto che si trattava di un bambino assolutamente privo di orientamento, con gli occhi smarriti, persi nel vuoto, la testa penzoloni. Lei stessa mi ha raccontato di non riuscire a dimenticare quell'emozione profonda ed il viso di quel bambino sofferente. Queste sono cose che noi non possiamo tollerare.

La Commissione non poteva assolutamente permettere che le coppie italiane fossero sottoposte a questo stress emotivo che sicuramente pregiudica — a volte può farlo — anche il percorso dell'adozione, perché ci sono coppie che, incapaci di superare questo trauma, rinunciano al bambino, mentre altre più forti vanno avanti.

Quindi, si comprenderà il motivo della delibera della CAI, la quale non ha provocato — ciò che qualcuno si aspettava — una grande protesta. Gli enti l'hanno accolta. Del resto, quando assumo una decisione di questo tipo la partecipo molto prima, preparando enti e coppie. Si sapeva che la Commissione avrebbe svolto un'indagine conoscitiva e che essa avrebbe potuto condurre ad una siffatta conclusione. Quindi la delibera del 26 giugno 2002 non ha causato la reazione che taluni, al di fuori del campo, si sarebbero aspettati. L'esito è invece stato positivo.

Immediatamente il console ucraino è venuto in sede per meglio comprendere i motivi della sospensione, e subito l'Ucraina ci ha inviato una bozza di risposta alla nostra proposta di accordo, molto vicina ai suggerimenti della CAI.

L'accordo non è stato ancora concluso perché l'Autorità di riferimento dell'Ucraina ha vissuto un cambiamento a livello di vertice. La direttrice del Centro adozioni di Kiev è stata destituita, la nuova persona al suo posto deve ovviamente orientarsi nel settore e maturare un

minimo di esperienza; per questo abbiamo ritenuto opportuno non esercitare pressioni, è giusto che decorrano i tempi necessari. Auspichiamo che il negoziato possa concludersi a breve, ma ad oggi non siamo in grado di dire quando. Sicuramente, speriamo, per la fine dell'anno. Seguiamo con particolare attenzione queste vicende e tutte le coppie che ci chiedono continuamente informazioni al riguardo.

Per quanto attiene la Bulgaria, anche questo Paese ha firmato la Convenzione de L'Aja. Sono stata presente ad un convegno organizzato a Sofia, dove ho intrattenuto direttamente rapporti con le Autorità competenti (in quel caso si tratta degli uffici ministeriali di giustizia ed educazione) disposte a concludere un accordo non solenne (tutti preferiscono agli accordi i processi verbali di raccordo sulle procedure): sono 300 i bambini bulgari entrati in Italia a scopo di adozione.

La Moldavia ha analogamente rimosso il blocco, anche questo conseguente alla mancata trasmissione delle relazioni sul *post-adozione*: la Commissione ha posto le premesse per la stesura di un processo verbale in cui stabiliremo le procedure da seguire in questo paese.

Per quanto riguarda la Cina, ove mi sono personalmente recata un anno fa, il 16 luglio 2001, essa esigeva fossero tracciati quattro punti essenziali per chiudere l'accordo. Il problema principale di questo paese era dovuto alla difficoltà — alla luce dell'estensione geografica, della distribuzione della popolazione sul territorio e del disagio nell'esercitare controlli sullo stesso — di soddisfare un punto della Convenzione de L'Aja, ai sensi della quale si richiede una dichiarazione, rilasciata dalle autorità del paese interessato, che per quel determinato bambino non ci sia possibilità di risposta a livello di adozione né di affido.

La Cina ha espresso chiaramente le proprie difficoltà nel rilasciare queste dichiarazioni. Tuttavia, possiamo ben sperare — stante la imminente visita del

vice-ministro della giustizia cinese, con il quale ci incontreremo — di superare queste difficoltà.

Per quanto riguarda il Vietnam, abbiamo tracciato una bozza di accordo bilaterale il 20 luglio del 2001, dopo tre giorni e quasi tre pomeriggi inoltrati di lavoro, ma non si è concluso alcunché, perché abbiamo bisogno della collaborazione e dell'appoggio delle nostre rappresentanze diplomatiche. Laddove c'è stato l'appoggio (Bolivia, Bielorussia, Lituania) e gli ambasciatori si sono resi disponibili ad affiancarci, i risultati sono stati ottenuti con successo. In altri casi invece questo non avviene. Ho peraltro provveduto a segnalare la scarsa collaborazione per alcuni paesi al MAE.

Il Vietnam è uno di questi Stati dove, purtroppo, registriamo carenza di collaborazione, dovuta probabilmente ad una difficoltà culturale ad aprirsi all'adozione medesima. Ritengo, infatti, che l'impostazione culturale giochi un grosso ruolo al momento della richiesta di una collaborazione. Mi spiego così uno scarso appoggio da parte di alcune ambasciate. Anche sul Vietnam abbiamo svolto un'indagine per capire la situazione di quel paese. In ogni caso evidenzio che le nostre coppie, nonostante le difficoltà che l'ambasciata a volte interpone, proseguono nei loro intenti, perché i bambini del Vietnam hanno bisogno di una famiglia e quindi la famiglia italiana intende rispondere a questo bisogno. I bambini entrati dal Vietnam in Italia sono 81.

Per quanto riguarda la Cambogia, la comunità di Sant'Egidio lavora in quella regione e chiede che la Commissione vi si rechi: per elaborare l'accordo tuttavia, fin quando solo nove persone costituiranno la segreteria tecnica, saremo impossibilitati a disbrigare tutti questi impegni, benché sarebbe questo un ottimo momento per farsi avanti e intessere relazioni con tale paese, essendosi interrotti i rapporti con gli Stati Uniti. Allo stato, ciò però non ci è possibile.

Per quanto riguarda l'India, pure sono molti i bambini che arrivano da questo

paese. Mi recherò personalmente a Nuova Delhi, per risolvere anche una serie di problemi sull'*affidavit*.

Con il Marocco che ha firmato — ho appreso — la Convenzione de L'Aja impegnandosi a livello internazionale di adeguare la propria normativa allo spirito e alle norme della Convenzione medesima, sarà più facile concludere l'accordo del quale abbiamo gettato le basi, già da oltre un anno.

Peraltro le difficoltà che derivavano dai rapporti con tale paese erano dovute al fatto che esso non riconosce l'adozione piena e legittimante, bensì riconosce la Kafala, una sorta di affidamento a lungo termine fino alla maggiore età. La Commissione aveva formulato una proposta idonea a superare ogni possibile contrasto con la normativa interna dei due Stati, ma non ha trovato appoggio nel proseguire la trattativa.

**PRESIDENTE.** Ciò è dovuto a problemi di natura religiosa.

**MELITA CAVALLO, Presidente della commissione per le adozioni internazionali.** Certamente, problemi di natura religiosa stanno alla base di questo principio. Il Corano che è legge dello Stato, afferma che l'uomo non può avere due cuori: questo viene interpretato nel senso che non ci possano essere due famiglie. C'è la famiglia da cui si viene al mondo e un'altra famiglia che può aiutare il minore abbandonato nella costruzione dell'identità, ma non è ammessa una sostituzione della famiglia di origine. Adesso questo ostacolo sembrerebbe potersi superare, data la ratifica della Convenzione de L'Aja.

Nel 2003 ci rivolgeremo soprattutto ai paesi dell'America latina. Esiste peraltro un vecchio protocollo stilato dall'Ufficio di Giustizia minorile che va aggiornato.

Pensiamo di stringere un accordo anche con il Cile, perché anche da lì ci sono molti bambini che entrano in Italia. Le coppie si stanno infatti orientando nuovamente per il Sudamerica; sappiamo che l'obiettivo privilegiato rimane comunque l'est Europa, ed è comprensibile perché

più vicino. Il problema del Sudamerica non è soltanto che richiede un viaggio più lungo, ma anche che è necessaria una permanenza più lunga.

Per quanto riguarda l'Africa, la cui povertà è a tutti noi ben nota, non esiste alcun atteggiamento discriminatorio, né nelle coppie né nelle istituzioni locali né tantomeno negli enti. Sono stati autorizzati all'ingresso ben 148 bambini dall'Etiopia, 56 dal Guatemala, 25 dall'Ecuador e alcuni da Costa d'avorio, Sudan, Repubblica del Congo e Burkina Faso.

Il motivo di una minore attenzione alle aree africane va rinvenuto non certo in un atteggiamento pregiudiziale e discriminatorio da parte delle coppie italiane, ma nella presenza di un numero non congruo di enti che operano in quelle regioni. Si fa gran parlare dei decreti discriminatori perché contengono riferimenti all'età, allo stato di salute, all'etnia dell'adottando, ma va detto che questi provvedimenti statisticamente diminuiscono e sono destinati a scomparire nella misura in cui la cultura e l'etica dell'adozione si diffondono nella nostra società.

Infine vorrei soffermarmi sulla attività di promozione e dialogo della CAI con gli enti tutti, regioni e comuni. Per verificare lo stato di attuazione della legge n. 476, la Commissione ha tenuto le sue riunioni invece che a Roma, in via Fornovo, in regioni di volta in volta individuate, dove abbiamo incontrato gli enti, i servizi sociali, i servizi sanitari e i giudici. Ha lavorato personalmente in vari settori e ritengo che il vertice, la centralità di qualsiasi organo debba essere vicino all'utenza, alla base, per farsi conoscere e per conoscere. Quindi, ci siamo riuniti a Torino, dove abbiamo incontrato alcune regioni del nord, a Bari per l'incontro con le autorità della Puglia, a Salerno per quelle di Campania e del Molise, a Messina e Catania, per la Sicilia e Cagliari per la Sardegna: adesso mancano due riunioni, una per la Calabria, che svolgeremo il 22 novembre, e un'altra per Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo, da tenersi il 13 novembre. Così abbiamo concluso le riunioni itineranti, molto partecipate. Gli stessi

commissari sono venuti al nucleo della materia, si sono immediatamente immersi nella realtà dell'adozione internazionale: tutto ciò è stato molto fruttuoso.

In questa ottica di promozione — sono una persona che crede nella ricerca e che ha lavorato molto nel settore sui problemi dell'infanzia — abbiamo promosso tre ricerche molto interessanti: una sulle adozioni difficili o « fallimenti adottivi », come spesso si definiscono, un'altra sulla scuola, relativamente all'inserimento e all'integrazione di bambini adottati nella scuola, e infine l'ultima sui bambini entrati nell'ambito dei programmi di risanamento, per studio e per cura e successivamente adottati. L'ultima ricerca ci è stata suggerita da una serie di situazioni difficili di cui diamo testimonianza, citando un caso a titolo esemplificativo.

Una coppia di un certo paese dell'entroterra di una regione del sud, a San Paolo del Brasile, tre anni fa, prendeva in affidamento familiare a scopo studio, due ragazzini di 13 e 14 anni, dichiarati adottabili, perché in stato di abbandono e « difficili » (così si leggeva nella sentenza di abbandono medesima). La coppia non aveva ottenuto inizialmente l'idoneità all'adozione, che era stata loro rigettata. Nel frattempo, decorsi i sei mesi del visto per studio, la coppia otteneva l'idoneità in sede di appello, ma decideva di non procedere all'adozione, evidentemente resasi conto della difficoltà di stabilire un rapporto con i due bambini. La cosa è andata avanti di sei mesi in sei mesi, per quasi due anni, finché non mi sono vista arrivare una richiesta, proveniente dal tribunale per i minorenni del luogo, di curare il rientro dei due ragazzi in Brasile i quali, per il momento, erano stati collocati presso una comunità. Come giudice minorile, ma soprattutto come persona, mi sono sentita sconvolta del fatto che, dopo due anni nel corso dei quali questi ragazzi sono rimasti in una situazione di « limbo », della quale pare quasi che nessuno sapesse, ci si possa presentare al tribunale dicendo di non volerli più tenere. A spese della coppia gli educatori hanno accompagnato i ragazzi presso la sede della Commissione e dopo

averli ascoltati ho tentato di individuare un percorso di contenimento. Ricordo che questi ragazzini si trovano in Italia con un permesso di studio. Io sono favorevole all'accoglienza e all'affidamento internazionale, ma questo va seguito e regolamentato e devono essere pensati dei palletti.

Venendo, infine, al problema costi, che interessa la collettività, posso dire che, come emerge dalle « Linee guida », sin dall'inizio ci siamo posti questo problema, di cui si lamentano molto le coppie italiane. Però, come ho anche anticipato, molto spesso sono le medesime coppie a pagare sottobanco al di là del dovuto, quindi in realtà le doglianze non derivano dai costi accettati dalla Commissione: sovente le famiglie che si lamentano sono anche i principali artefici del loro stesso danno. La commissione, nell'ultimo incontro, tenutosi il 29 il 30 settembre, ha consegnato nelle mani degli enti un documento, in cui ha svolto un'analisi approfondita delle ragioni per cui è necessario l'abbattimento dei costi: sappiamo bene che un costo elevato taglia fuori la disponibilità e la solidarietà da parte di coppie purtroppo non economicamente forti, ma che pure spesso, rispetto a quelle di più elevato grado sociale, sono anche le coppie capaci di garantire una presenza non solo qualitativa ma anche quantitativa — e la quantità dei contatti per chi è vissuto senza famiglia, per anni in istituto è pure essenziale — ai bambini in adozione. Gli enti hanno compreso l'esigenza imprescindibile di procedere verso l'abbattimento dei costi: abbiamo così organizzato un sistema di studio articolato per gruppi di enti. La Commissione ha voluto distinguere tra spese generali, cioè le spese sostenute dall'ente per organizzarsi in Italia relative a sede, operatori, utenze, e tutte le altre, cioè quelle erogate all'estero.

Il primo gruppo si riunirà per tre volte, a partire da venerdì 9 ottobre, per seguire sabato e domenica mattina, in presenza di due commissari e due funzionari della segreteria tecnica. Gli enti sono stati individuati, naturalmente, secondo criteri oggettivi condivisi con loro, perché, come

ho precedentemente sottolineato, la condivisione è un presupposto da cui è impossibile prescindere. Abbiamo tenuto conto delle dimensioni degli enti, dell'operatività all'estero e in Italia, nonché del numero delle adozioni realizzate: se un ente non ha realizzato che poche adozioni avrà di certo minore esperienza di quelli che hanno invece all'attivo molti procedimenti in corso e un numero alto di adozioni definite. Abbiamo individuato due enti di grosse dimensioni operanti su tutta l'Italia, due di media dimensione ma con esperienza su paesi diversi; essi si riuniranno e stabiliranno il tetto delle spese generali.

Abbiamo individuato questa linea: gli enti nei fatti garantiscono una qualità di servizio differenziato. Ci sono enti che garantiscono un buon livello di assistenza, altri un livello buono, altri un livello sufficiente per voci distinte di servizio quantitativo e qualitativo: vi saranno, pertanto, due o tre parametri di riferimento. Sarà poi la coppia a scegliere se ricorrere ad un certo tipo di accoglienza o ad un altro. Le spese generali verranno individuate a fine mese come spese rapportabili a tali parametri differenziati. Questo è ciò che ha proposto la Commissione nella riunione con gli enti.

Sarà poi la volta dei gruppi per paese, i cosiddetti « gruppi paese », che partiranno a fine novembre, perché, come già anticipato, stiamo raccogliendo tutta la documentazione dalle nostre rappresentanze diplomatiche, le quali ci devono dire quanto costano legalizzazione, traduzione, consulenze: attendiamo questo tipo di certificazioni direttamente dalle ambasciate perché pretendiamo riscontri istituzionali ufficiali. I « gruppi paese » riguarderanno l'est Europa, l'Asia, l'Africa e il Sud America: sono comunque gruppi snelli, costituiti da non più di sei enti. I « gruppi paese » dovranno fornirci gli ulteriori dati, per cui entro fine anno saremo pronti come Commissione a deliberare sui costi.

**PRESIDENTE.** Ringrazio la presidente Cavallo e do la parola ai colleghi che



intendano intervenire per porre questioni o chiedere chiarimenti.

MARIDA BOLOGNESI. Ringrazio la presidente Cavallo per la relazione di estrema puntualità e chiarezza.

Questa Commissione svolge un ruolo determinante, istituzionalmente preposto al controllo e alla verifica di alcune leggi. Credo sia importante monitorare la legge n. 476, anche perché, in qualità di legislatori, dobbiamo capire se anche a livello normativo siano possibili correttivi da apportare, per aiutare molti bambini ad ottenere una famiglia, intervenendo sulle procedure di adozione per una migliore trasparenza delle pratiche di adozione.

Credo sia importante questa audizione, perché da tempo si sentiva l'esigenza — lo abbiamo sollecitato più volte in questa ma anche nella precedente legislatura —, di cominciare a comprendere, nell'esercizio delle nostre funzioni parlamentari, e sostenere un processo sicuramente bisognoso di tempi lunghi ma anche di nuove soluzioni.

Mi auguro che la presidente Cavallo possa trovare il tempo necessario, in un altro momento di incontro con noi, per illustrarci e consentirci di seguire alcune vicende.

I colleghi sanno che da tanti anni mi interesso di questa materia e devo dare atto di un lavoro — svolto dalla commissione per le adozioni — in quest'ultimo anno veramente intenso, per riuscire a far fronte, con una struttura debole e carente di personale e risorse, alle richieste della collettività. Sicuramente sarà anche nostro compito far presente al Governo, nella figura del ministro Prestigiacomo, che credo tra poco sarà audita da questa Commissione, il problema esposto dalla presidente Cavallo.

Da forte sostenitrice della ratifica della Convenzione de L'Aja — addirittura non nella scorsa legislatura ma in quella precedente avevo presentato sia una proposta di legge sia una risoluzione per l'accogliamento e la sottoscrizione da parte dell'Italia della Convenzione —, a distanza di qualche anno dalla legge n. 476 e dalla

sua attuazione, sono stata e sono tuttora molto critica su come noi siamo riusciti ad attuarne alcuni dei meccanismi. In parte il nostro impegno è andato ad esito, in parte potremmo fare molto di più.

Peraltro, analizzando le cifre relative al numero dei bambini entrati dopo l'entrata in vigore della legge n. 476, i dati sono confortanti. Tuttavia, dobbiamo pure considerare che, quantomeno in una prima fase, corrispondente al periodo iniziale di insediamento e attività della commissione, gli ingressi di bambini in Italia sono sicuramente frutto di istruttorie precedenti.

Bisognerebbe quindi leggere le cifre degli ingressi in Italia di bambini le cui procedure sono iniziate dopo che il nuovo regolamento è stato attivato: durante tutto il primo periodo i bambini entrati in Italia sono frutto dell'attività del biennio precedente, cioè anteriore non dico alla legge ma sicuramente al regolamento di attuazione nonché all'istituzione e funzionamento della commissione medesima. Dobbiamo pertanto distinguere bene i periodi di riferimento per indagare più correttamente sui fenomeni che stiamo valutando. Solo da ora gli ingressi recenti possono dirsi, a mio parere, davvero frutto della nuova situazione normativa.

Ricordo, inoltre, di aver sempre sostenuto, sin dalla scorsa legislatura, benché facessi parte allora della maggioranza e il decreto fosse frutto del ministro Livia Turco, che il padre di tutti o parte dei nostri ritardi fosse esattamente il decreto del Presidente della Repubblica n. 492 del 1999. Su questo presentai una risoluzione, perché il regolamento interpretava la legge secondo me in maniera incostituzionale, laddove obbligava le coppie a rivolgersi all'ente presente fisicamente nel proprio territorio regionale: ebbene, se le persone, come si evince dal dettato della Costituzione, sono libere di circolare su tutto il territorio nazionale, e lo sono ad esempio per ottenere o seguire una cura medica importante, non credo che ciò non possa essere ammesso e riconosciuto nel caso delle pratiche di adozione: anche in questa situazione, relativa all'adozione di un minore straniero e certamente inerente a

scelte fondamentali per la vita di una coppia di persone, è assurdo negare all'ente di poter operare dovunque sul territorio nazionale. Ritengo che quello fu un atto non previsto dalla legge, seppur inserito nel regolamento con un fine buono: sicuramente si aveva l'idea che lo spirito della disciplina fosse quello di garantire che l'ente fosse vicino alla famiglia ed ai servizi; non si è compreso però che la fase dell'adozione non è qualcosa che dura tutta la vita. L'ente ha meramente una funzione di passaggio, di contatto con la famiglia di accoglienza e di trasparenza per l'ingresso del bambino. Poi esistono altre istituzioni che si faranno carico del seguito: scuola, famiglia, servizi, comunità intera.

Spesso, del resto, i bambini vogliono dimenticare la fase della loro vita legata al rapporto con gli enti e al momento del loro ingresso in un nuovo paese. Che l'ente rimanga nel territorio potrebbe per esempio essere utile ai fini dei corsi di preparazione, ma anche questo non è un obbligo di legge; si tratta semmai di un'opportunità, di un indirizzo. Soprattutto occorre evitare il pericolo che questo diventi un modo di finanziare gli enti, cosa che pare essere accaduta, o comunque un obbligo, il che ha portato ad una esagerata proliferazione delle loro sedi. Questo è stato un disastro. Lo sostenevo già in tempi non sospetti con il ministro del mio partito. Credo, in proposito, sia giusto ripetere cose che affermavo tre anni fa, e forse, fatti i conti, gli eventi cominciano a darmi qualche ragione. Tutte le intenzioni che hanno condotto a queste scelte erano ottime, ma partivano anche da un'idea dell'adozione e dell'ente — inteso come struttura permanente nella vita del bambino — del tutto erronea. Può essere di supporto nella fase immediatamente successiva all'adozione un rapporto diretto con il referente in Italia, però ci sono altre istituzioni, ripeto, deputate a farsi carico del futuro dei bambini.

Credo che tale impostazione abbia rappresentato un elemento disgregante anche nel rapporto degli enti tra loro, discriminando quelli forti — operanti su tutto il

territorio nazionale — dagli altri, mentre invece giustamente, come dice anche la presidente Cavallo, il problema principe dovrebbe essere quello di far andare d'accordo tra loro gli enti, magari anche ricorrendo al consorzio di associazioni, abituandoli a lavorare in rete, dove possibile. Dico questo nella piena consapevolezza della rilevanza del volontariato, che non va penalizzato, considerando che in questo campo da sempre il volontariato ha offerto un grande contributo alle istituzioni.

Sicuramente altri ritardi sono stati poi imputabili ad ulteriori eventi. Prima la presidente Cavallo ha fatto riferimento al decreto Putin, del marzo del 2000. La commissione si è insediata nel maggio dello stesso anno: come è possibile allora non conoscere in quella data ciò che si era verificato in un paese già molto tempo prima? Peraltro lo stesso Parlamento si è fatto carico di una risoluzione dove si segnalava il problema. Forse l'idea era quella, sbagliata — e spero che questo atteggiamento non si tenga anche verso altri paesi —, che la Russia fosse un paese del terzo mondo dove si poteva andare liberamente, pretendendo, senza dover soddisfare altri requisiti, l'accreditamento dei propri enti, poiché autorizzati e semplicemente garantiti dalle autorità italiane. Sicuramente, se gli Stati Uniti hanno 30, forse addirittura 50, enti accreditati nella Federazione russa, significa che essi sono stati più rispettosi delle leggi russe di quanto lo sia stata l'Italia. Quindi, evidentemente qui c'è stato un altro errore da parte nostra.

Dico questo per evidenziare le difficoltà che hanno allungato i tempi. Per quello che riguarda la Russia, un blocco di due anni ha significato sofferenze in più per le coppie ed i bambini, che avrebbero potuto sicuramente essere risparmiate.

Nella mia esperienza più che decennale ho capito quale ruolo possa essere attribuito alla formazione. Dobbiamo tener conto di un elemento fondamentale: bambini di cultura asiatica saranno diversi da bambini sudamericani o estereuropei. Ogni ente dovrà prevedere una adeguata pre-

parazione delle famiglie. I bambini sudamericani, spesso, nell'inserimento, presentano problemi distinti da quelli provenienti dall'est o da quelli asiatici che, per esempio (penso all'India), hanno abitudini alimentari totalmente diverse. Forse bisognerà chiedersi se la formazione sia ben indirizzata rispetto al paese in cui opera l'ente. Per quello che riguarda le altre questioni, sono entusiasta dei nuovi accordi bilaterali.

Per tornare al regolamento, credo che sia sulla formazione, sia sulla regionalizzazione, sia giunto il momento di pensare ad un nuovo provvedimento attuativo. Nessuno meglio della presidente Cavallo e della commissione, capaci di svolgere un lavoro istruttorio, può dare in questo senso indicazioni, benché poi nella propria autonomia sarà il Governo a decidere le linee di intervento. Ritengo però che questa esperienza possa servirci per migliorare la situazione attuale. Credo inoltre che lo sforzo negli accordi bilaterali vada proseguito, nel quadro di un ragionamento complessivo dell'azione internazionale dell'Italia. Forse, tutta l'attività di ricovero e studio dei bambini dovrebbe trovare una sua ragione unica istituzionalmente regolamentata, così che le casistiche più disparate possano trovare un contenitore unico in cui riconoscersi ed essere risolte.

Per venire invece alle questioni relative agli enti, credo che il problema dei costi sia centrale.

Ritengo che si debba necessariamente superare la regionalizzazione e che vadano spinti gli enti a consorziarsi. Reputo inoltre necessario potenziare la struttura del personale della commissione centrale, che deve cessare di svolgere lavoro inutile come quello di autorizzare una coppia che chiede di andare a rivolgersi ad una struttura nella regione accanto. Se le risorse sono poche, come esiguo è il personale, forse del lavoro addizionale potrebbe essere risparmiato consentendo alla coppia interessata di spostarsi, ciò che peraltro dovrebbe essere garantito anche dalle disposizioni costituzionali. Credo siano questioni fondamentali da affrontare. Un aspetto su cui intendo soffermarmi è

quello delle nuove idoneità. Penso che la commissione, oltre che quello in materia di relazioni internazionali, come suo ruolo debba avere anche quello di indirizzo, onde garantire un orientamento comune a tutto il territorio nazionale: credo che un tribunale dei minori non possa comportarsi diversamente da un altro, quanto ad indirizzi di riferimento. Non pare accettabile che sia per le idoneità, sia per altri meccanismi, ogni tribunale si comporti come vuole. Credo che la commissione abbia questo alto compito, più che quello di autorizzare una coppia a spostarsi nella regione accanto, investendo le proprie risorse sia nelle relazioni internazionali sia in un miglior funzionamento nazionale.

Due cose sono da segnalare per quanto riguarda le nuove idoneità. In primo luogo, il tema della differenza dei quaranta anni di età tra l'adottato e l'adulto che intenda adottare, un tema che probabilmente riguarda più il legislatore che la presidente Cavallo; forse si richiederebbe una norma interpretativa della legge, per chiudere definitivamente la vicenda: non è pensabile, che addirittura all'interno dello stesso tribunale, una sezione dia idoneità secondo certi parametri ed un'altra in base a criteri distinti. È ovvio che la valutazione possa essere differenziata, in ragione di un'istruttoria approfondita in seguito a cui si capisca che, per alcuni requisiti di una coppia, i limiti di età possano essere anche superati rispetto al tetto fissato.

MELITA CAVALLO, *Presidente della commissione per le adozioni internazionali*. In alcuni casi però il limite è definito proprio in ragione a degli elementi obiettivi!

MARIDA BOLOGNESI. Ne convengo, e appunto ritengo essenziale la presenza di un'interpretazione oggettiva, pur riconoscendo anche la possibilità, laddove si intendano operare delle differenze, di garantire un'istruttoria di approfondimento. Credo che i colloqui approfonditi possano anche garantire la possibilità di consentire differenziazioni. Occorre però un riferimento comune.

L'altra questione, che mi preoccupa di più, è relativa ad una tendenza in corso. È peraltro mia ferma intenzione presentarmi direttamente al presidente del tribunale dei minori della regione dove vivo, e dopo numerose segnalazioni da me ricevute ho già avuto un colloquio con il presidente, ottenendo una spiegazione dalla quale non sono stata del tutto convinta. Pongo la questione come problema generale: c'è una tendenza pronunciata dei tribunali a dare idoneità alle coppie per bambini in età prescolare.

Le coppie si lamentano perché ritengono sia più difficile che il procedimento vada a buon esito; gli enti stessi rispondono, dinanzi ad idoneità per bambini di due o tre anni, che in questo modo sarà particolarmente difficoltoso riuscire ad adottare un bimbo: i bambini di quell'età sono in numero minore, essendo pure meglio ricollocabili all'interno del proprio paese.

Mi è stato più volte ripetuto che è un indirizzo generale sollecitare l'adozione di bambini in età prescolare. Mi chiedo, allora: abbiamo fatto tanto clamore, al tempo della legge n. 476, perché si riteneva necessario superare il fenomeno per cui i bambini più grandi rimanevano in istituto, e ora sono proprio i tribunali dei minori che abbassano l'età richiesta ai fini dell'idoneità? E la legge non dice affatto ciò (su questo aprirò un contenzioso nella mia regione, pure stimando moltissimo il presidente Tony e avendo un ottimo rapporto con lui): si parla di un minimo di età, ma non viene posto un tetto massimo. E allora perché lo fa il tribunale dei minori, quando le idoneità sono rilasciate per l'adozione di bambini entro una ristrettissima soglia di età? O si tratta di un caso specifico, in relazione a coppie non ancora pronte ad accogliere un bambino di oltre cinque anni, o diversamente si vuole applicare un principio generale e questo non pare accoglibile.

La mia richiesta era la seguente: perché non inserire nel nuovo regolamento un indirizzo, una linea guida in base alla quale gli enti debbano prevedere un canale di accelerazione nell'adozione di bambini

in età scolare, da sei anni in poi? Ciò renderebbe possibile abbattere i tempi, in relazione a quei bambini più bisognosi di essere inseriti. In Toscana — riferisco quanto ho riscontrato — quello applicato ha finito per costituire impropriamente un principio generale.

Poiché la Toscana è una delle regioni dove ci sono più domande di adozioni, grazie alla lunga tradizione di accoglienza familiare, e siccome non è previsto dalla legge ma è una decisione del tribunale, o è motivata nel singolo specifico caso di domanda e c'è un'istruttoria o, altrimenti, non accetto questo tipo di indirizzo perché lo ritengo penalizzante per i bambini e per le coppie. Infatti, alla fine si recano presso gli enti che, per le richieste riferite ai due anni d'età, rispondono di abbandonare l'idea perché è impossibile adottare. Quindi, le richieste da indirizzare sui tribunali dei minori riguardano la differenza di età e le nuove idoneità.

MELITA CAVALLO, *Presidente della Commissione per le adozioni internazionali*. È all'ordine del giorno della prossima riunione con i presidenti e i procuratori degli uffici giudiziari minorili.

MARIDA BOLOGNESI. Ritengo tutto ciò una cosa gravissima, perché condanna i bambini negli istituti ed è esattamente il contrario di quanto abbiamo detto in tutti questi anni.

Per quanto riguarda le foto, mi risulta che tale questione non sia superata. Credo che ciò sia da condannare: che gli enti possano mostrare le foto e far scegliere i bambini ritengo possa costituire un elemento di revoca delle autorizzazioni. Credo che in presenza di un regolamento concernente gli indirizzi, debbano esservi misure di riconoscimento di un ente e inoltre prima dell'espulsione dall'albo, uno o due avvertimenti (come il cartellino giallo e quello rosso nel calcio, per intenderci...). Le foto possono essere un motivo, ma vi sono anche altri elementi, che non siano solo le denunce della coppia (perché, come sappiamo, quest'ultima sborsa 100 milioni ma, se alla fine ha avuto il bam-

bino, non si lamenta). Invece, altre coppie si lamentano se, nella permanenza nel paese del terzo mondo, non hanno avuto l'albergo a cinque stelle...

Prendendo spunto dalle sue argomentazioni e dalla documentazione che ci ha lasciato, mi riservo di intraprendere qualche atto formale che possa aiutare questo Parlamento e questa Commissione a lavorare.

**LUIGI GIACCO.** La ringrazio per la sua esaustiva relazione e per l'approfondimento su alcune problematiche. Vorrei sottolineare un paio di questioni che ritengo fondamentali. In un passaggio lei ha detto come sia importante dare una corretta informazione alle famiglie, per esempio, sull'autorizzazione e l'accreditamento. Penso che su questo aspetto si debba lavorare moltissimo in modo che costituisca anche per gli enti una condizione per il rinnovo e il mantenimento della loro autorizzazione.

La seconda questione che vorrei porre alla sua attenzione è quella relativa alle procedure dei tribunali dei minorenni attraverso cui fare la selezione (ci sono stati anche dei casi riportati a livello nazionale) e sull'idoneità, come esami di laboratorio, esami clinici e quant'altro. Ritengo che le modalità dovrebbero essere abbastanza simili e, quindi, per quanto riguarda i vari tribunali dei minorenni ci dovrebbero essere degli orientamenti per una situazione corretta, adeguata ed uniforme.

In terzo luogo, si evidenzia sempre più la necessità di uno stretto contatto tra l'*équipe* territoriale, assistente sociale e psicologi, ed il tribunale (abbiamo anche approvato una legge quadro sulla riforma dei servizi e dell'assistenza), in modo tale che in questo tipo di percorso — sia di idoneità all'affidamento sia di proseguimento, dato che chi dovrà farsi carico del bambino saranno l'*équipe* scolastica ed altri — la famiglia, al di là dell'ente, sia anche supportata fin dall'inizio dai servizi territoriali.

Un'altra questione riguarda il discorso dei costi. Sappiamo che prima c'era il « fai da te », con costi che non riusciamo

neanche a quantificare, che oggi sono aumentati in maniera eccessiva. Come legislatori proporrei, eventualmente, un aiuto per le famiglie che intendono adottare ma non riescono ad avere le somme necessarie oppure la possibilità di portare in detrazione le spese sostenute. Visto che oggi abbiamo iniziato questo rapporto di collaborazione, sarà fatta presente la necessità che la Commissione sia messa nella condizione di poter operare in maniera concreta dato che tali questioni riguardano la vita dei bambini.

**PRESIDENTE.** Ringrazio i colleghi della Commissione per le loro precisazioni. Do ora la parola al presidente Cavallo per la sua replica.

**MELITA CAVALLO, Presidente della Commissione per le adozioni internazionali.** Ringrazio gli onorevoli Bolognesi e Giacco. Premetto che condivido tutte le loro affermazioni e, comunque, la Commissione ha già preso posizione su tutti i nuovi problematici prospettati ed ha deliberato in merito. Non esiste più la regionalizzazione, cioè ogni ente che abbia almeno due sedi in due macroaree (centro, nord e sud) può operare su tutto il territorio nazionale — questa è stata una decisione condivisa perché ci sono dei piccoli enti che sono stati autorizzati ma che, per l'esiguo numero di unità di personale dichiarano di non poter rispondere alla domanda nazionale né possono essere obbligati a farlo, né d'altra parte la famiglia si rivolgerà a loro perché sono conosciuti solo nel loro ristretto ambito territoriale.

Non possiamo obbligare l'ente che ha una sola sede e non se la sente di andare oltre. Tuttavia, voglio precisare che, dal primo momento in cui sono stata nella Commissione, tutte le coppie che hanno chiesto di rivolgersi ad un ente fuori regione sono state autorizzate, tranne quella che ha maturato la domanda in modo pretestuoso: dunque ogni motivazione è stata ritenuta valida purché appena accettabile. Quindi, non è mai esistito il problema, almeno dal mese di maggio del 2001, di una coppia che non abbia potuto rivolgersi a un ente fuori regione.

Siamo, dunque, andati nella direzione che la risoluzione indicava, per cui l'abbattimento della regionalizzazione nei fatti c'è sempre stato perché ogni coppia è stata autorizzata; da un punto di vista formale ed organizzativo, c'è stata però una delibera *ad hoc* in cui si è abbattuta la regionalizzazione.

In secondo luogo, abbiamo avuto tre segnali (uno nel Veneto, uno in Sicilia e l'altro nel centro) di piccoli enti che chiedono di consorziarsi per mettere insieme certe attività. Tutto ciò lo abbiamo auspicato nelle « Linee guida », sempre in funzione dell'abbattimento dei costi, lo abbiamo ripetuto in ogni riunione, per cui riteniamo che con il tempo gli enti di piccola dimensione si metteranno insieme per limitare le spese.

La Commissione ha il compito di rafforzare la formazione dei servizi di base e di verificare, vigilare e controllare quello che gli enti offrono alle coppie che intendono adottare. Per esempio, proprio nell'ultima riunione, il 30 settembre, abbiamo distribuito agli enti un modulo in cui devono indicare chi fa formazione, quando, in che luogo, in che ore si fa formazione in modo che la Commissione potrà verificare se davvero è l'esperto indicato a fare la formazione o piuttosto « l'amica di turno ».

Questo della vigilanza è un obiettivo fondamentale della Commissione; però, quando si hanno a disposizione soltanto otto-nove persone, non tutto è semplice: abbiamo bisogno della collaborazione del Ministero dell'interno e in questa ottica ci stiamo muovendo.

Per quanto riguarda la formazione dei servizi di base, dato che, come lei giustamente ha detto, il bambino è accompagnato dall'ente per un breve periodo e poi entra nella rete del servizio sociale, sanitario e scolastico, va attivata quest'ultima per dare risposte alla famiglia e al bambino stesso. Per tale rete la commissione, come vuole la legge, ha organizzato — tramite convenzioni con l'istituto degli Innocenti di Firenze previste dal regolamento — nel primo anno una formazione centralizzata. A Roma sono così confluiti

tutti gli operatori individuati dai servizi di base sociali, sanitari ed enti. Per il secondo anno ho preferito — e la Commissione ha condiviso — una formazione decentrata, con un raccordo finale nazionale che si terrà il 4 dicembre e ciò perché ci sono regioni che sono molto più avanti nell'organizzazione dei servizi e altre in cui non esiste un servizio sociale neppure in città con 100.000 abitanti! Quindi, si è organizzata una formazione decentrata, proiettata al Sud soprattutto sul come strutturare un protocollo d'intesa, in altre regioni, invece, sull'operatività dei protocolli e sul raccordo con gli enti firmatari.

A livello decentrato si è riusciti ad ottenere delle ricadute positive. Quindi, la formazione è stata realizzata e l'anno venturo sarà ancora diversa perché non possiamo ripetere sempre lo stesso modello, pensiamo *a stage* degli operatori in paesi stranieri. L'ente è presente in questi percorsi formativi però con la chiara premessa che la preparazione delle coppie aspiranti all'adozione spetta ai servizi socio-sanitari del territorio — (al di là del fatto che molti enti dicono che devono cominciare daccapo perché i servizi non hanno lavorato bene) — e che il loro ruolo è soprattutto nella preparazione al paese (una coppia vuole un bambino straniero ma non sa ancora se andare in Romania o in Ucraina, e quindi deve avere un'informazione corretta) e a quel determinato bambino. L'ente deve fornire le informazioni sui vari paesi e, poi, avvenuta la scelta, sulla sua cultura e sulla sua storia. Ritengo che ci sia una notevole differenza tra il bambino sudamericano e quello dell'est europeo e questo la coppia, attraverso la preparazione dell'ente, deve saperlo. È chiaro che chi si rivolge ad un ente non autorizzato né per il Vietnam né per la Cina né per la Cambogia né per il Nepal si è già orientato verso dei bambini provenienti dall'Est Europa o dal Sud America, ma sarebbe opportuno che avesse un'informazione su tutti i paesi di origine, prima di recarsi presso un ente autorizzato. Quindi, tutto ciò costituisce il fondamento della preparazione che deve fornire l'ente ma, molto spesso, si segna-

lano carenze (a noi arrivano tutte le doglianze) a causa della mancata integrazione con i servizi.

Il quarto punto relativo alle decisioni del tribunale è quello più delicato. Pur vedendo una parte piccolissima della grande torta delle competenze, noto questa non uniformità ed allora, nelle riunioni con i capi degli uffici giudiziari minorili, mi adopero per superarle rendendoli edotti delle difficoltà, anche a livello internazionale, che a tale difforme interpretazione di una norma, conseguono. Ho avuto soltanto un incontro con i giudici e, a parte l'ottimo rapporto personale, quando i colleghi ti vedono come Autorità centrale talvolta mal tollerano suggerimenti, sentiti come indebita interferenza dell'amministrazione sulla giurisdizione. Confermando quello che aveva già detto la presidenza Fadiga sull'interpretazione della validità del decreto di idoneità rilasciato precedentemente all'entrata in vigore della legge — cioè prima della pubblicazione dell'albo degli enti autorizzati, quindi, prima del 16 novembre 2000 —, poiché la stessa norma dice che la sua efficacia è di un anno, ho affermato la sua validità per tale periodo. Eppure, una cosa così semplice, che ho scritto e ripetuto, non sono riuscita a farla passare. La Corte d'appello ritiene che il suo decreto mantenga, comunque, la durata prevista all'atto del rilascio, quindi 3, 4 o anche 5 anni. Ho così invitato i presidenti di Corte d'appello a spiegarmi perché la loro idoneità non vale un anno ma due o tre, a seconda di ciò che dispongono, quando una legge ha espressamente previsto un termine di efficacia!

Faccio questo esempio per dire che non è semplice. Tutto quello che Lei ha detto, onorevole Bolognesi, lo condivido e i suoi punti li ho messi all'ordine del giorno dell'incontro con i tribunali che si terrà a fine ottobre.

Sul limite d'età non è possibile non raggiungere un'interpretazione uniforme, non solo per l'ingiustizia rispetto alle coppie e per la disarmonizzazione evidente nell'interpretazione di una norma, ma anche per il disorientamento che provoca

nell'autorità straniera, la quale, giustamente, non comprende tale questione. Negli incontri con i giudici ho puntato sull'immagine dell'Italia all'estero, perché l'Autorità straniera vuole uniformità di valutazione quanto al limite di età per potersi regolare nella proposta di abbinamento.

MARIDA BOLOGNESI. La legge italiana non mette un tetto.

MELITA CAVALLO, *Presidente della Commissione per le adozioni internazionali*. La norma « il decreto di idoneità contiene indicazioni per il migliore incontro » è alquanto sibillina (molto spesso oggi la norma italiana è un po' ambigua). Essa è stata interpretata dai più in questo senso « contiene prescrizioni ai fini dell'abbinamento » (*Commenti*). Lei dice giustamente che, se si vuole limitare l'età per l'accoglienza di un bambino, bisogna motivare molto approfonditamente. Io dico qualcosa di più: oggi un bambino di tre anni nel giro di poco tempo diventa di 5 e, quindi, la coppia deve adattarsi ai nuovi ritmi e ai nuovi problemi da subito e da subito essere capace e competente. Ai tribunali sottolineo sempre che i bambini piccoli non esistono più nei paesi di origine perché, come lei ha già anticipato, l'adozione nazionale li assorbe e, quindi, la coppia deve essere preparata ai bambini grandi e difficili. Se il tribunale ritiene che quella coppia non può assolutamente accogliere le difficoltà presentate da un bambino grandicello oggi come può essere sicuro che potrà affrontarle tra anni? Il rigetto si impone, altrimenti gli dia l'idoneità ma non metta questi paletti sentiti dall'Autorità straniera come una « prevaricazione ». Sono d'accordo, l'ho ripetuto e lo ripeterò nella prossima riunione ma non significa che lo otterrò.

La nostra ricerca sui fallimenti adottivi o sulle adozioni difficili — ricerca in cui sono stati coinvolti tutti i tribunali per i minorenni e i giudici onorari — ci ha permesso di sapere quali sono i bambini stranieri restituiti, verificando quanti tra quelli stranieri adottati sono transitati per

le strutture di accoglienza o in affidamento familiare in un periodo predefinito di quattro anni (1998-2001). Tale cifra, in rapporto al numero dei bambini entrati, non spaventa mentre, siccome abbiamo guardato anche a tutti i bambini adottati in sede nazionale, forse fa pensare il fatto che il numero più alto sia quello dei bambini italiani.

Allora, non demonizziamo, perché molto spesso nell'adolescenza un bambino può avere momenti o periodi di difficoltà e non capisco perché si pensa che, se il figlio è adottivo, essi dipendano dall'adozione: questo è un condizionamento culturale da cui gli italiani devono liberare la loro mente perché la situazione problematica e ingestibile dipenderà anche da tantissimi altri fattori.

Credo che la nostra ricerca aiuterà tutti noi a comprendere ed elaborare un pensiero critico. Dirò ai colleghi che questi bambini piccoli non ci sono e, quindi, non bisogna limitare l'idoneità a bambini da 0 a 3 anni. Non bisogna però generalizzare perché ci sono molti tribunali che hanno accolto questa sollecitazione, mentre pochi sono ancora gli uffici giudiziari restii. Quindi, mi farò interprete anche di questa sollecitazione forte che viene dalla Commissione per l'infanzia per rinnovare il mio invito a rivedere criticamente queste loro posizioni che non danno frutto ma pongono l'Italia in una posizione non facile all'estero.

Per quanto riguarda l'attività di vigilanza sugli enti, va riconosciuto che essa è molto difficile da portare avanti se mancano dei collegamenti stabili con il Ministero dell'interno, di cui abbiamo sperimentato la fattiva collaborazione, quando si dovevano dare le autorizzazioni agli enti nei primi cinque mesi di vita della Commissione: è stato pronto a dare sollecite ed esaurienti risposte alla Commissione che chiedeva informative su tutta l'Italia in relazione ai vari rappresentanti e componenti delle associazioni. Ho rappresentato tutto ciò al ministro Prestigiacomo e al nostro rappresentante del Ministero dell'interno ed ora abbiamo bisogno che qualcuno aiuti la Commissione in queste

verifiche. Abbiamo aperto due procedimenti per due associazioni per le quali c'erano state segnalate delle disfunzioni, abbiamo fatto un'indagine conoscitiva sull'Ucraina, un'altra sul Vietnam però, se non c'è un'amministrazione forte che fornisce personale per le verifiche, la Commissione non può far altro che essere vigile ed intervenire nei casi denunciati.

L'onorevole Giacco si riferiva giustamente alla corretta informazione che è un diritto del cittadino, a maggior ragione su problemi che lo riguardano. Gli enti devono dare informazioni corrette e la Commissione deve garantire che le diano. Quando saranno stabiliti i parametri, i costi saranno diffusi su Internet, attraverso opuscoli; però non si può riuscire a fare tutto immediatamente. L'opuscolo è già in fase di pubblicazione, ma vorrei aspettare per inserire i costi, anche perché è vero che le coppie devono affrontare dei costi, ma è pur vero, che non è scritto da nessuna parte che il costo sia questa cifra piuttosto che un'altra.

Anche l'onorevole Giacco ha ripreso l'importanza del coinvolgimento dei servizi della famosa rete: se veramente in Italia ce ne fosse una, avremmo un minor numero di problemi relativi all'abbandono, alla pedofilia e alla violenza, perché non c'è bambino che non passi nella scuola, da un servizio di pediatria, o, qualche volta, in un pronto soccorso: ma anche se era pieno di ecchimosi, nessuno se l'è sentita di segnalare che, forse, si trattava di un maltrattamento. Rete di servizi significa soprattutto formazione degli operatori a stare in rete e a riconoscere l'alterità di una professione, ma anche ad accettare l'interdisciplinarietà e ad avere una sufficiente professionalità per riconoscere i propri limiti: tutto questo è frutto di formazione, di lavoro, di coinvolgimento, di confronto e questo non avviene a tutti i livelli e in tutte le regioni.

Tutto quello che è stato detto in questa sede è sacrosanto però, purtroppo, perché si realizzino gli obiettivi condivisi, è necessario che la Commissione per l'infanzia faccia uno sforzo di affiancamento a tutti gli organismi che lavorano a favore e a



protezione dell'infanzia per eliminare i vuoti e le carenze segnalate. Io e la dottoressa Vinci — dirigente della Segreteria tecnica e persona di alta competenza amministrativa — restiamo in ufficio anche oltre le ore 20 perché, altrimenti, non si riesce a svolgere il lavoro. Come si pensa che si possa fare tutto quel che ho descritto e tutto il resto con le poche persone a disposizione? Tutto ciò non si può fare, tuttavia, l'abbiamo fatto perché ci abbiamo creduto, ma non so per quanto tempo si possa andare avanti, perché ci vogliono forze nuove ed una segreteria che funzioni, nonché l'affiancamento degli organi istituzionali: la Commissione per le Adozioni internazionali ha bisogno di linfa per portare avanti il suo programma e obiettivi.

Condivido tutto ciò che è stato detto ma il problema è che comunque, soltanto ora sono stati erogati i fondi del 2000. È mai possibile che devo essere contattata dall'Istituto degli Innocenti di Firenze per sentirmi dire che l'ultimo incontro di formazione decentrata a Napoli non è possibile farlo perché l'albergo non lo organizza se non si pagano gli altri due ormai terminati? Finalmente, sembra che adesso il problema si stia risolvendo e che, a fine anno, potremo pagare. In definitiva, non è possibile che i fondi del 2000 siano disponibili a fine 2002, perché anche la situazione finanziaria è importante. Ed a questo proposito lascio, ove siate interessati, qualche notizia proprio sulla situazione finanziaria.

**PRESIDENTE.** Ringrazio la presidente Cavallo perché è stata un'audizione veramente interessantissima e piena di spunti, e credo che non mancherà occasione di

ascoltarla nuovamente. Approfitto della presenza dei colleghi, che ringrazio per la loro attenzione e per la loro presenza, per preannunciare la proposta che la Commissione avvii un'indagine conoscitiva su adozioni ed affido, convocando una serie di persone e di enti che possano interloquire su tutto ciò, anche per arrivare ad un'eventuale proposta di revisione del regolamento, come giustamente ha detto la collega Bolognesi. Penso al ministro Prestigiacomo, ai rappresentanti degli enti autorizzati, alle associazioni di genitori adottivi ed affidatari, ai presidenti e procuratori della Repubblica presso i tribunali per i minorenni, ai servizi sociali, con particolare riferimento alle *équipe* multidisciplinari che valutano le coppie adottive e affidatarie, eventualmente, ad esponenti di enti che abbiano trattato il problema della messa in rete, a rappresentanti del Ministero degli affari esteri e di quello dell'interno. La dottoressa Cavallo ci ha segnalato tutta una serie di questioni; magari, al termine di questa indagine conoscitiva sarà previsto un nuovo incontro con la commissione per le adozioni in cui faremo il punto e parleremo di un testo che potremo stilare come atto di indirizzo.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 17.**

---

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

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la stampa  
il 27 novembre 2002.

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

