

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

---

XIII LEGISLATURA

---

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INFANZIA

---

# RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

6.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 16 NOVEMBRE 2000

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER L'INFANZIA**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**AUDIZIONE**

**6.**

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 16 NOVEMBRE 2000**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MARIELLA CAVANNA SCIREA**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		Castellani Carla (AN) .....	11
Cavanna Scirea Mariella, <i>Presidente</i> .....	3	Fadiga Luigi, <i>Presidente della Commissione per le adozioni internazionali</i> .....	3, 11, 14
<b>Audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, del presidente della Commissione per le adozioni internazionali, dottor Luigi Fadiga:</b>		Onelli Paolo, <i>Vice presidente della Commissione per le adozioni internazionali</i> ....	9
Cavanna Scirea Mariella, <i>Presidente</i> .....	3, 9	Pianetta Enrico (...) .....	11
	11, 13, 14	Pozza Tasca Elisa (D-U) .....	9
Capitelli Piera (DS-U) .....	10	Scantamburlo Dino (PD-U) .....	10



**La seduta comincia alle 8.40.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità della seduta sarà assicurata per mezzo della trasmissione con il sistema audiovisivo a circuito chiuso. Avverto altresì che sarà redatto e pubblicato il resoconto stenografico della seduta.

**Audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, del presidente della Commissione per le adozioni internazionali, dottor Luigi Fadiga.**

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, dottor Luigi Fadiga, che ringrazio per aver raccolto il nostro invito.

La sua audizione si colloca in un momento molto delicato, in quanto, come è noto, il 31 ottobre 2000 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale l'elenco degli enti autorizzati a curare le procedure di adozione ai sensi dell'articolo 39, comma 1, lettera c), della legge n. 184 del 1983, come modificata dalla legge n. 476 del 1998.

Proprio ieri abbiamo svolto una audizione informale di alcuni enti inclusi nell'elenco e di altri esclusi, per avere — mi consenta l'espressione — il polso della situazione. Sarebbe quindi di grande in-

teresse per la Commissione conoscere con maggiore dettaglio e completezza, rispetto a quanto non si evinca dall'articolo 39-ter della legge n. 184 del 1983, i criteri che hanno determinato la selezione degli enti.

Sappiamo che il principio cui si è ispirata la legge n. 476 del 1998 è stato quello di «rimettere ordine» e di evitare un proliferare incontrollato di enti più o meno affidabili preordinati alle adozioni internazionali.

Oggi siamo ad un primo esperimento: sappiamo però che l'elenco non è immutabile, e può essere aggiornato e rivisto almeno ogni 3 anni. L'auspicio è che la situazione attuale sia rispondente alle aspettative delle migliaia di famiglie che fino ad oggi hanno incontrato situazioni difficili e talvolta non chiare nelle procedure di adozione.

Tuttavia permangono alcune perplessità ad esempio relativamente alla spesso non chiara ripartizione regionale delle competenze degli enti autorizzati. Perplessità che lei potrà senz'altro chiarirci. La prego, pertanto, di svolgere il suo intervento introduttivo.

**LUIGI FADIGA, Presidente della Commissione per le adozioni internazionali.** Ringrazio la presidente per questa convocazione che mi offre l'opportunità di riferire sulla situazione che attualmente è in corso. Sono lieto di avere l'opportunità di tornare in questa sede, perché già l'anno scorso, praticamente un anno fa, ebbi modo, nella mia qualità di presidente del tribunale dei minorenni di Roma, di illustrare la situazione relativa alla convenzione delle Nazioni Unite sull'infanzia.

Dunque, come già loro sanno, noi abbiamo affrontato una mole veramente notevole di domande, nettamente superiore alle previsioni. Gli enti già operanti,

infatti, erano un numero non precisato, in altri termini essi erano venuti alla luce solamente quando per loro è stato necessario presentare domanda di autorizzazione. Nel quadro della nuova legge, ovviamente, e non più nel quadro di quella precedente.

In passato, quegli enti potevano operare con l'autorizzazione ministeriale prevista dal vecchio articolo 38. Si trattava di 31 enti: dieci-dodici di essi erano stati autorizzati negli ultimissimi mesi, con una procedura che francamente mi aveva stupito, perché la nuova legge era già stata promulgata, essendo entrata in vigore il 27 gennaio del 1999. Probabilmente ci sarebbe stata la possibilità per le amministrazioni competenti, Giustizia ed Esteri, di aspettare qualche tempo in attesa delle ultime novità.

Viceversa, le autorizzazioni sono state concesse accogliendo le varie domande così come erano state formulate, per cui, al due di maggio di quest'anno, gli enti autorizzati erano 31 e quasi tutti per l'intero territorio nazionale. Di questi 31 enti, 30 hanno presentato domanda per ottenere la nuova autorizzazione anche nell'ambito del nuovo quadro normativo. Oltre a questi 30, sono state avanzate domande anche da parte di altre 54 associazioni o gruppi, alcuni dei quali lavorano già da tempo, mentre altri sono di recente costituzione. Questa notevole mole di domande doveva essere esaminata e valutata dalla Commissione in un termine particolarmente breve, 120 giorni, come previsto dalla legge; tale termine era reso ancor più stringente dall'avvenuto deposito, a mio parere nettamente prematuro, dello strumento di ratifica della convenzione, che aveva fatto scattare l'obbligo internazionale per l'Italia, prima ancora che la Commissione fosse costituita e che si potesse redigere l'elenco degli enti. Quindi il termine dei 120 giorni risultava cogente per l'amministrazione; non si poteva parlare di un termine ordinario. Era possibile, e ci siamo andati vicino, che alcuni paesi della Convenzione procedessero alla sospensione delle adozioni con l'Italia, non essendovi

ancora il nuovo elenco degli enti. Ne derivava un'oggettiva urgenza che la Commissione ha affrontato con notevole impegno, riuscendo a contenere i tempi nei quattro mesi fissati dalla normativa.

Questa è la premessa, che ritenevo di dover fare, per illustrare il lavoro che abbiamo svolto. Per quanto riguarda i principi generali a cui ci siamo attenuti, abbiamo innanzitutto considerato che la nuova legge richiede requisiti e panorami del tutto nuovi. Non abbiamo neppure trascurato il problema decisamente assai delicato dei bambini stranieri che vengono in Italia. Esistono situazioni delicate all'estero e preoccupanti segnali di allarme ci giungono da altri paesi circa il traffico di minori; ci sono state da parte di alcune nazioni europee (penso alla Francia, per esempio) improvvise sospensioni delle adozioni nei confronti di alcune aree geografiche, per l'impossibilità constatata di controllare i fenomeni di corruzione nel traffico di bambini: proprio la Francia ha sospeso le adozioni con il Vietnam ed il servizio sociale internazionale di Ginevra ha segnalato a tutte le autorità centrali della convenzione la possibilità di rischi gravissimi anche con il Guatemala.

In sostanza si tratta di uno scenario di estrema delicatezza che ha posto la Commissione di fronte all'esigenza ovvia di esaminare con molta cura i requisiti degli enti richiedenti, proprio per il timore che — sia pure senza volerlo — associazioni piccole, anche se piene di buona volontà, ma non ancora strutturate sufficientemente, potessero all'estero cadere preda di situazioni poco chiare o addirittura illecite. Tra l'altro la Commissione aveva un potere discrezionale limitato in questa materia: l'articolo 39-ter non dice «la Commissione autorizza coloro che ritiene idonei» ma esso fissa i sette requisiti individuati singolarmente che debbono essere verificati ciascuno per sé. È chiaro che se ne manca uno solo, l'autorizzazione non può essere concessa.

Ebbene, su questi requisiti, l'accertamento si è svolto in modo rigoroso per i motivi che ho testé illustrato. Abbiamo dovuto constatare che la situazione che si

era consolidata negli anni precedenti (17 anni di adozione praticamente libera in materia internazionale) aveva creato alcune discrasie e disfunzioni rilevanti: tra queste una notevole mancanza di collegamento tra giustizia minorile ed enti autorizzati; una mancanza di dialogo, di interazione tra servizi dell'ente locale ed i vecchi enti autorizzati. Tutto ciò in un quadro in cui la nuova legge, invece, dava un segnale estremamente chiaro a cominciare dalla stessa composizione della Commissione. Di quale segnale si trattava? Legare l'attività degli enti all'attività dei servizi locali e a quello dell'autorità giudiziaria minorile del territorio. Da dove abbiamo rilevato questo elemento? Innanzitutto dalla stessa composizione della Commissione. Infatti, quest'ultima, su dieci componenti, ne ha tre di espressione degli enti locali: uno dalla commissione regioni, uno dall'Unione province italiane ed uno dall'Associazione nazionale comuni d'Italia. Quindi si registra una rilevante presenza del territorio che testimonia questo peculiare indirizzo della nuova legge.

Nello specifico la nuova legge prevede collegamenti operativi che risultano necessari fin dall'inizio della procedura: mentre la vecchia legge 184 non prevedeva né adozione internazionale, né la presenza costante degli enti (dal momento che erano facoltativi) né la presenza dei servizi sociali locali (nella prassi dei tribunali dei minorenni situati nelle città più fornite di servizi questo collegamento c'era, ma non era previsto per legge), la nuova legge, nell'articolo 29-bis, stabilisce che la preparazione della coppia deve essere svolta dai servizi locali in collaborazione con l'ente autorizzato. Inoltre, la nuova legge stabilisce che devono essere fatti protocolli operativi tra autorità giudiziaria minorile, servizi locali ed enti autorizzati. E noi abbiamo quindi ritenuto che uno dei criteri a cui la Commissione dovesse attenersi fosse quello di costituire questi legami, o quantomeno di creare i presupposti perché questi legami si costituissero. È vero che siamo nell'era della telematica, e che si può mettere in piedi una video-

conferenza fra la Val d'Aosta e Lampedusa, ma è anche vero che seguire una situazione familiare dove è stato inserito un bambino che può avere dei problemi di adattamento, richiede presenza fisica, disponibilità e costanza; in altri termini richiede una situazione che non può essere meramente virtuale o affidata alla posta elettronica, se mi si consente l'espressione.

In questo contesto, abbiamo dovuto verificare con molta attenzione, utilizzando doverosamente l'articolo 9 del regolamento, se l'adeguatezza strutturale di un ente era rapportabile al territorio nel quale chiedeva di operare. Facendo un esempio pratico di ente nazionale autorizzato, debbo dire che l'istituto La Casa ha dimostrato di disporre di una rete capillare di collegamenti, attraverso associazioni religiose e parrocchie da coprire il territorio nazionale in maniera realmente adeguata. Pertanto, in qualunque regione questo istituto abbia la necessità di raccordarsi con servizi locali, con tribunali minorenni, esso disporrà degli strumenti adeguati per farlo. Non tutti avevano questa possibilità, anzi, quasi nessuno, sia perché la vecchia legge non prevedeva i requisiti di cui sto parlando sia perché la sinergia fra gli enti stessi ed i servizi locali era spesso assai difficile.

Vi è un aspetto particolare che è causa dell'aumento delle spese: esso è stato esaminato con particolare attenzione. Mi riferisco alla duplicazione dell'istruttoria. Una delle lamentele che ci giungono più spesso da parte delle coppie riguarda il fatto che l'ente chiede la ripetizione degli esami, dei colloqui con lo psicologo, vale a dire passaggi pesanti e faticosi a livello personale, oltre che onerosi a livello finanziario. Perché accade tutto questo? Perché enti e servizi locali si ignorano, quando addirittura non si contrastavano; ciò accadeva perché ciascuno — com'è naturale — si sentiva, il titolare unico della competenza in materia. Il che non è, perché le due competenze si devono integrare: pensino che l'80-85 per cento delle domande nazionali di adozione sono anche di adozione internazionale. È allora

chiaro che l'istruttoria deve avere un momento unitario: certamente ci saranno delle specificazioni, certamente quando si tratterà di individuare il bambino in un determinato paese straniero occorrerà che gli operatori conoscano quel paese e conoscano non solo le leggi, ma anche i problemi che quei bambini possono avere. Ma quando la coppia avvia le procedure, quando si sottopone agli esami psicologici ed affronta i colloqui con il servizio sociale, essa — nell'ottantacinque per cento dei casi — è indifferentemente orientata verso l'adozione nazionale o verso quella internazionale. Aggiungo che un numero non esiguo di coppie si orienta verso l'adozione internazionale, diciamo così (uso un'espressione forse non appropriata, ma rende l'idea) per ripiego. Tempo fa si tenne un congresso il cui tema era proprio « Adozione internazionale: scelta o ripiego ». È chiaro che un atteggiamento del genere va in qualche misura corretto e riportato in quella che è la sua giusta dimensione.

In questo senso la Commissione si è preoccupata di creare i presupposti per certi legami. Ne deriva una panoramica che, tutto sommato, da un punto di vista oggettivo consente ai cittadini che le richiedano, nelle varie regioni, di disporre di un'ampia scelta o direttamente in loco o quantomeno nelle regioni viciniori. Questo elenco (che io consegno alla presidenza) mostra, per esempio, che i cittadini del Piemonte possono rivolgersi a ben dieci associazioni che si trovano nella stessa regione oppure ad altre cinque che si trovano in regioni vicine e che sono autorizzate per l'intero territorio nazionale oltre che per la regione Piemonte. Analizzando la situazione nel centro d'Italia, vediamo che i cittadini della regione Toscana possono rivolgersi a dieci enti che hanno sede operativa nella loro regione e ad altri sette che hanno sede operativa nella regione viciniora. Se passiamo al sud, in Campania esistono sette sedi operative alle quali i cittadini della regione possono rivolgersi; vi sono, inoltre, altre cinque sedi che hanno competenza anche per la Campania, che però si trovano nelle

regioni vicine: per l'esattezza una è in Basilicata e quattro a Roma. In Calabria ve ne sono tre, ma altre nove hanno sede in provincia o in regioni vicine.

Due sole regioni, purtroppo, non dispongono di sedi operative sul loro territorio: la Val d'Aosta ed il Molise. Per la Val d'Aosta il problema non è grave perché il tribunale per i minorenni di Torino è competente anche per quella sede e di conseguenza i collegamenti possono avvenire senza problemi; ma soprattutto la Val d'Aosta può accedere a tutti gli enti autorizzati per il Piemonte essendo le distanze — ovviamente — molto limitate. Per quanto riguarda il Molise, vi è la possibilità di accedere senza grossi problemi agli enti abruzzesi che sono circa una decina.

Compito della Commissione a questo punto, e ne siamo consapevoli, è quello di fare in modo che tutte le regioni dispongano di proprie sedi. Lo stabilisce la legge e noi stessi ne siamo convinti proprio perché vogliamo che si crei questo collegamento tra ente autorizzato, autorità giudiziaria minorile e servizi locali del territorio. Come pensiamo di agire? Anzitutto noi diamo un'importanza notevole al dialogo, al colloquio che si può instaurare (ora che è uscito l'Albo) tra la Commissione e le associazioni autorizzate. Prima eravamo in presenza di una sorta di realtà virtuale, dal momento che non sapevamo quante domande potevano essere avanzate; successivamente, quando lo abbiamo saputo, qualunque contatto con i non autorizzati avrebbe potuto rappresentare un condizionamento per la decisione o, comunque, avrebbe potuto mettere in difficoltà la serenità delle decisioni della Commissione.

Ora abbiamo di fronte due strade. Innanzitutto, in sede di riesame (al quale — lo ripeto — annettiamo molta importanza) noi possiamo suggerire alle associazioni che non hanno ottenuto sedi sufficientemente strutturate, di migliorare tali sedi, di aprirne altre, di concentrare i loro sforzi laddove è possibile l'interazione con i vari servizi. In sostanza, l'Albo — giustamente ricordato dalla presidente

- è una realtà in divenire, è una realtà che, in questo momento, ha bisogno di crescere: di questo siamo pienamente consapevoli. Ma per crescere doveva prima nascere.

Un problema si è posto, ma sono convintissimo che sia possibile risolverlo in breve, vale a dire, se non entro l'anno, al massimo entro i primissimi mesi dell'anno prossimo. Si tratta di fare in modo che in tutte le regioni sia possibile disporre di almeno un ente che permetta le adozioni internazionali in tutti i paesi stranieri. Questo non è un diritto della coppia: la Commissione ne è ben convinta, dal momento che la nuova legge parla di « dichiarazione di disponibilità all'adozione » e, d'altra parte, la domanda di idoneità che viene fatta al giudice italiano, non è una domanda di adozione: la domanda di adozione viene fatta al giudice straniero, il bambino è all'estero, non trattandosi di un bambino italiano.

Nonostante tutto, in questo quadro in cui non vi è un diritto all'adozione dal momento che la legge parla di « dichiarazione di disponibilità » e nell'ambito del quale, comunque, sia opportuno offrire un ampio arco di possibilità e di prospettive, noi dobbiamo affrontare alcuni problemi. Vi è, ad esempio, un'associazione della Lombardia, il Conventino di Bergamo, che ha ottenuto autorizzazione per la Bielorussia ma l'ambito territoriale di questa associazione è stato ristretto a regioni che non comprendono il meridione e il centro, motivando tale decisione con l'inadeguatezza della struttura. Ma è possibile che altre autorizzazioni siano state concesse per la Bielorussia: non solo, ma è anche possibile che la Commissione stimoli e susciti raccordi con la Bielorussia. Vi sono già altre associazioni che hanno chiesto di occuparsi della Bielorussia e francamente, lo dico con molta convinzione, non esiste alcun problema ad allargarne le competenze subordinatamente non soltanto all'istituzione di sedi adeguate ma anche, proprio con riferimento alla Bielorussia, ad alcuni chiarimenti a livello diplomatico per un eventuale accordo bilaterale. Quello che riguarda la Bielorussia è un

problema di estrema delicatezza: ogni anno arrivano in Italia 25-30 mila bambini per soggiorni climatici necessari per la loro decontaminazione dalle radiazioni sopportate a Chernobyl: un notevole numero di questi bambini, poi, si lega profondamente alla famiglia italiana che li ospita, che - spesso - ne chiede l'adozione. In presenza di questo quadro normativo sorgono difficoltà giuridiche di diritto internazionale privato, che non sempre consentono al giudice di applicare la legge italiana ad un bambino che si trova nel nostro paese per soggiorni climatici. Si sono verificati casi in cui l'autorità bielorussa ha vivacemente protestato contro sentenze di giudici italiani che applicavano la legge italiana a loro cittadini. E allora il problema della Bielorussia va affrontato pariteticamente anche sul piano della stessa adozione. La Bielorussia ha finalmente firmato la Convenzione dell'Aja, pur non avendola ancora ratificata. Comunque l'impegno politico, morale nel seguirne il principi è stato assunto. Personalmente ritengo che il problema della Bielorussia si possa risolvere a breve, in un paio di mesi al massimo.

Altro problema di cui desidero informare la Commissione è quello relativo alle norme transitorie, vale a dire quelle contenute nell'articolo 8 della legge 476. Purtroppo esse lasciano degli spazi vuoti che, a livello di interpretazione, non si possono riempire più di tanto e, a livello di amministrazione, non si riescono a gestire con sufficiente sicurezza e certezza. Mi riferisco a coloro che hanno già iniziato procedure di adozione all'estero, il cui numero è difficilmente stimabile ma che, dall'impatto che hanno avuto il nostro numero verde, la nostra linea di posta elettronica ed il nostro sito su Internet, è ragionevole stimare nel numero di qualche centinaio di persone, cioè 600 o 700 coppie. Si tratta di un numero molto approssimativo, ma può essere utile per fornire un'indicazione del fenomeno. Probabilmente ci sbagliamo per difetto, non lo so, ma pensiamo che le grandezze siano queste. Tra queste persone si registrano situazioni delicate, difficili ed an-

che dolorose; possono esserci persone che da sole hanno iniziato il percorso adozionale, hanno già avuto l'individuazione del bambino, hanno già affrontato spese rilevanti, ed ormai ad oggi, 16 novembre, debbono andare avanti solamente nel quadro della legge, cioè servendosi di un ente autorizzato. Così stabilisce la norma.

Se qualcuno ha ritenuto di procedere da solo, ha fatto male perché si tratta di un comportamento imprudente; anche costoro vanno tutelati - non c'è dubbio - però credo che si tratti di un numero ridotto di soggetti. Più complesso è il problema di quelle persone che si erano rivolte ad enti non autorizzati oppure ad enti autorizzati che tuttavia non lo sono stati dalla nuova legge. Questi ultimi sono pochissimi, perché dei 30 che hanno fatto domanda ne abbiamo autorizzati 27, il che significa che è molto ridotto il numero di quelli che sono rimasti scoperti se si erano rivolti ad enti autorizzati con il vecchio sistema. Ma coloro che hanno effettuato la scelta meno prudente di rivolgersi ad un ente che non aveva l'autorizzazione nemmeno con la vecchia legge (anche se è vero che essa non era obbligatoria), il problema si pone perché possono avere affrontato anche delle spese notevoli per cui la delusione può essere più forte.

Dunque, come si può affrontare un problema tanto delicato con questa norma transitoria inadeguata e insufficiente? I ministri della Giustizia e della solidarietà sociale hanno emanato una circolare molto utile ed importante il 30 ottobre, pubblicata contestualmente all'uscita dell'Albo sulla Gazzetta Ufficiale, all'interno della quale hanno indicato alcuni principi: il più importante è il seguente. Se è già avvenuta l'individuazione del bambino, la procedura può essere avviata anche senza la mediazione di ente autorizzato, purché venga richiesto alla Commissione di intervenire. In sostanza, in questi casi è la Commissione svolge la propria funzione e quella propria dell'ente autorizzato. Noi siamo convinti che riusciremo a gestire una buona percentuale di questi cittadini che sono stati « colti di sorpresa » dall'en-

trata in vigore della legge. Quanti siano non lo sappiamo, ma stiamo inviando dei messaggi molto rassicuranti, perché di quei casi non solo dobbiamo farci carico in virtù di questa circolare, ma vogliamo espressamente farcene carico. Vi è un rischio, ed è grave: che l'autorità giudiziaria, nella sua piena autonomia, una volta che noi abbiamo autorizzato la prosecuzione della procedura, autorizzando l'ingresso del bambino, dica che, in base alla nuova normativa, la Commissione da sola non ha questi poteri, perché la circolare non glieli può attribuire, e - di conseguenza - non si può riconoscere o dare effetto all'adozione fatta dal paese straniero. È chiaro che questo provocherebbe difficoltà a livello internazionale, perché il paese straniero, molto probabilmente, reagirebbe affermando che la decisione dei suoi giudici non è stata rispettata. Noi speriamo che queste situazioni non si verifichino. Abbiamo programmato a breve un incontro con i presidenti dei tribunali per i minorenni di tutta Italia per tentare di individuare i passaggi e concordare le procedure; tuttavia, non posso nascondere che, proprio per la mia esperienza precedente di presidente del tribunale per i minorenni di Roma, il presidente di un tribunale non può e non deve controllare le decisioni dei singoli collegi giudicanti. Pertanto, qualunque impegno possano prendere quei presidenti, sarà un impegno che prenderanno essi stessi responsabilmente, ma non potrà valere né per tutti né per sempre.

Che cosa potrebbe migliorare questa situazione? Probabilmente una norma che stabilisse che tutte le domande precedenti possono essere portate a termine solamente con la Commissione o con un ente all'uopo delegato dalla Commissione. Questo, dal punto di vista giuridico, coprirebbe le spalle dal punto di vista della ratifica della decisione straniera, ma comporterebbe altri problemi di tipo organizzativo.

Resta il problema più delicato (che non riguarda l'interesse dei minori) delle coppie che hanno già avviato la procedura di adozione davanti al giudice straniero,

hanno già delle spese, magari sono in lista di attesa, ma non hanno ancora avuto l'individuazione di un bambino. In questi casi (poiché la legge e la circolare in proposito non potevano prevedere una deroga) prescrive che debba essere necessariamente investito un ente autorizzato. Questo mi pare inevitabile, perché c'è un momento in cui dal vecchio si passa al nuovo e francamente mi riuscirebbe difficile pensare a una lunga prosecuzione che copra il doppio sistema per un arco di uno o due anni, con bambini che entrano con le regole delle Convenzione ed altri invece che entrano al di fuori di tali regole. A parte il fatto che l'Italia non potrebbe, in questi casi, impegnarsi con i paesi stranieri.

Cosa fare? Ripeto che è una situazione che non credo possa trovare una soluzione se non nell'ambito di una norma apposita ma dubito che tale norma apposita possa essere considerata opportuna. Più utile, invece, sarebbe un sostegno a queste persone affinché non vada perso quanto è già stato utilmente fatto ed affinché le spese sostenute possano essere utilizzate e non ripetute. La settimana prossima terremo un incontro con gli enti autorizzati ai quali chiederemo, nell'ambito di questi loro nuovi poteri, di rispettare l'obbligo di farsi carico delle domande in corso, riconoscendo valide tutte le spese sostenute ed evitando di chiedere contributi che non siano strettamente collegati ad una spesa ancora da effettuare. L'incontro si terrà il 22 e vedremo come andrà.

PAOLO ONELLI, *Vice presidente della Commissione per le adozioni internazionali*. Credo non ci sia nulla da aggiungere, vista la completezza dell'esposizione. Erano problemi di cui noi della Commissione avevamo piena consapevolezza; ci sono state valutazioni e discussioni, ma alla fine abbiamo tutti convenuto sulla scelta da effettuare, anche per il fatto che, in base al tempo a disposizione, forse quella era l'unica strada percorribile.

I problemi aperti sono tanti: tra di essi vi è anche quello del periodo transitorio.

In effetti vi è una difficoltà intrinseca nell'interpretazione del testo dell'articolo 8. Da parte della Commissione, c'è la massima disponibilità ad impegnarsi per ridurre al minimo le difficoltà delle famiglie e, in questo senso può essere affrontato il problema delle famiglie nell'ambito di tale periodo.

Per quanto riguarda gli altri problemi, legati anche al comprensibile disappunto di enti che avrebbero voluto che fosse confermata la loro autorizzazione o che ne avrebbero desiderata una più ampia, confermo quanto è già stato detto: esiste la facoltà di riesame, finanche di ricorso amministrativo e quindi vi è sempre modo di ritornare su questo argomento.

PRESIDENTE. Grazie dottore, possiamo subito iniziare il dibattito visto che abbiamo un tempo limitato.

ELISA POZZA TASCA. Personalmente sono venuta a questa audizione con alcune domande specifiche che riguardano l'esperienza che ho maturato al Consiglio d'Europa e, quindi, i 41 paesi che formano il nostro continente. Innanzitutto volevo sapere quali principi siano stati adottati e quali siano i requisiti richiesti: su questo lei ha già ampiamente risposto. Dalla sua esposizione, tuttavia, mi sono sorti alcuni dubbi sui quali vorrei delle chiarificazioni. Nell'elenco degli enti che ho a mia disposizione, vedo che vi è una grande rappresentanza al nord e una sottorappresentanza al sud. In altre parole, circa il 20 per cento di queste associazioni sono concentrate nel nord-est, cioè nel mio territorio di provenienza. Ce ne sono addirittura due a Belluno, uno a Tezze Val Sugana che è poco lontano; si tratta di enti che distano 30-50 chilometri l'uno dall'altro, mentre vi sono regioni dove non vi è alcuna rappresentanza, come nelle Puglie.

La domanda che mi sono posta è la seguente: forse ci sono più richieste di adozioni al nord?

Lei ci ha anche parlato del pericolo del Guatemala e del Vietnam. Dal momento che, purtroppo, si registra questa apertura

in negativo verso tutti i paesi dell'ex Unione sovietica, penso che un'adozione sia più facilmente ricercabile nei paesi balcanici oppure dell'ex Unione sovietica, della Moldavia, della Bielorussia, della Romania ed altri, piuttosto che andare in Guatemala o in Vietnam. Ci sono dei costi, delle differenze culturali, delle profonde diversità. Questi - ricordiamolo - sono bambini europei. Ebbene, io stessa ho seguito il caso di un'associazione di Bari che non è entrata in questo primo transito e che però da anni intrattiene rapporti con i paesi dell'ex Unione sovietica, dall'Albania, alla Jugoslavia, alla Romania e segue questi rapporti con adozioni a distanza. In altre parole ha utilizzato questo sistema perché c'è un rapporto diretto sul territorio ed alcune volontarie di questa associazione si sono spostate da tempo in quelle zone. Io stessa, negli anni scorsi, ho avuto modo di lavorare con loro per una ricerca che conducevo per il Consiglio d'Europa, in Albania, in alcuni brefotrofi. Ebbene, come riusciamo, pur avendo fatto questo elenco, pur avendo fatto questa prima *tranches*, a dare copertura anche ad una regione che ha maturato una grande esperienza nell'accoglienza di esseri umani e per evitare l'allargarsi di questo *business* delle adozioni internazionali nei paesi dell'ex Unione sovietica sia per la grande vicinanza che c'è con l'Europa occidentale sia per la grande povertà nella quale essi vivono? Concludo dicendo che ho presentato, dieci giorni fa, un'interrogazione parlamentare al ministro per un fatto di cui è stata protagonista una ragazza moldava; se ne è parlato anche su *Panorama*. Io non conosco personalmente don Cesare del Centro di accoglienza Regina Pacis, ma egli l'ha conosciuta ed è a conoscenza di molti altri episodi. La criminalità internazionale ha organizzato un nuovo *business*, rivolto soprattutto alle ragazze moldave, che consiste nell'acquisto dell'utero. A seguito di questo acquisto, dunque, la ragazza oggetto della mia interrogazione è stata fecondata da un padre italiano, della città di Bologna, e

questo bambino, nato in Svizzera, oggi fa parte di questa nuova famiglia italiana.

Cosa vogliamo fare per stroncare questo traffico illegale di bambini dai paesi balcanici e per dare una opportuna rappresentanza ad una regione che era stata anche candidata al Nobel per la pace per la grande accoglienza che ha offerto ad un notevole numero di esseri umani, adulti e bambini, provenienti da tutto il territorio dei balcani? E quindi le chiedo: perché questo è potuto accadere e perché questa associazione non si trova nell'elenco?

DINO SCANTAMBURLO. Procedo per flash perché, fra pochi minuti, noi deputati dovremo recarci in aula a votare per la finanziaria. Comprendo le difficoltà che incontrate nello svolgimento del vostro lavoro e la estrema delicatezza del problema. Le mie domande sono le seguenti: i criteri che avete seguito sono resi noti, sono conosciuti? Ho l'impressione, avvicinando qualcuna delle associazioni escluse, che essi probabilmente non lo siano. I dinieghi vengono motivati in maniera precisa, articolata? A sentire qualcuna di queste associazioni, sembrerebbe di no.

La mia seconda domanda riguarda le procedure in atto. In proposito, lei diceva occorrerebbe una norma: personalmente, credo sia oggettivamente difficile farla, e qui credo che la Commissione ed i ministri debbano adottare tutta la flessibilità possibile per ridurre il sicuro disagio, piuttosto pesante, che ci sarà per questi genitori. Altra cosa sembrerebbe che siano state ammesse otto associazioni, che sarebbero nate in questi mesi del 2000 e che mancherebbero completamente di esperienza nel campo delle adozioni. Vorrei sapere se quanto ho detto risponde a verità e che cosa si può rispondere a queste osservazioni.

PIERA CAPITELLI. Intervengo anche io per ringraziare il presidente, il vicepresidente, e per sottoscrivere quanto è stato detto negli interventi precedenti. A prescindere dal fatto i vostri interventi sono stati chiarissimi anche nell'eviden-

ziare i problemi aperti, credo che tra di essi vi sia proprio, e credo che sia quello fondamentale, il problema della comunicazione all'esterno sui metodi che la Commissione utilizza per affrontare i problemi. Credo si tratti di un momento particolarmente delicato anche per le pressioni politiche che si stanno esercitando, pressioni che sono spaventose e assolutamente contrastanti con lo spirito corretto della legge e delle applicazioni che fino ad ora, con tutte le difficoltà, sono state fatte.

È necessario che la comunicazione sia chiara soprattutto per far tornare al centro del dibattito, se per caso non lo sia, l'interesse del bambino.

ENRICO PIANETTA. Ieri, nell'ascoltare due enti che non avevano ottenuto l'autorizzazione, abbiamo avuto modo di sentire anche la loro versione: sarebbe interessante, per avere un maggiore dettaglio, conoscere quali siano stati i motivi che ne hanno causato l'esclusione.

Indubbiamente la questione delle norme transitorie crea numerosi problemi; forse sarebbe opportuno cogliere questa occasione per poter assumere qualche iniziativa già in sede legislativa. Infine, per quanto riguarda la Val d'Aosta ed il Molise, non c'erano enti che hanno avanzato la richiesta, oppure ...

PRESIDENTE. La Val d'Aosta?

ENRICO PIANETTA. Val d'Aosta e Molise sono le due uniche regioni che non hanno enti. Allora la domanda è la seguente: non è stata presentata alcuna domanda oppure si trattava di enti non adeguati al compito?

CARLA CASTELLANI. Per lasciare più tempo per le risposte al dottor Fadiga, confermo che mi riconosco nelle domande del senatore Pianetta e dell'onorevole Scantamburlo.

PRESIDENTE. Grazie. Quindi do subito la parola al dottor Fadiga per una breve risposta.

LUIGI FADIGA, *Presidente della Commissione per le adozioni internazionali*. Per quanto riguarda la domanda relativa al nord ed al sud, debbo dire che ci siamo trovati davanti ad un panorama molto differenziato nell'ambito delle iniziative poste in essere dal mondo del volontariato. Ci sono regioni che hanno avanzato molte richieste, rivelando (cosa che d'altra parte già si sapeva) una presenza molto forte, molto capillare, molto diffusa del volontariato stesso. Questo pone problemi anche con riferimento alle piccole associazioni: per esempio, ve ne è una a Santa Giustina nel bellunese ed un'altra a Longarone. Conosco molto bene quelle zone e, francamente, ci si va in bicicletta, per cui che bisogno c'è. D'altra parte sarebbe stato illegittimo rispondere in maniera negativa solo perché ve ne è un'altra vicina. Io credo e penso che la Commissione possa opportunamente favorire il processo di aggregazione di queste piccole associazioni. Potranno essere anche più resistenti all'estero di fronte ad eventuali rischi, pressioni o difficoltà.

Certamente la questione della Puglia ci ha un po' meravigliato, soprattutto trattandosi di una regione che è abituata a fare accoglienza in modo così costante: da parte nostra, avremmo pensato ad un numero maggiore di organizzazioni. Ricordo che ne abbiamo dovuto respingere una per mancanza di alcuni requisiti, anche se debbo ricordare che la Puglia non ha presentato molte domande di autorizzazione. Anche lì dovremo agire in collaborazione con i servizi locali, che in alcune zone sono veramente validi, e con i tre tribunali per i minorenni (Bari, Lecce e Taranto): questo ci permetterà di svolgere un'azione più capillare ed efficace. Sicuramente è una questione che va tenuta presente in relazione anche alle connessioni con ingressi di ragazze e di adolescenti che possono presentare problemi di estrema gravità.

Comunque è vero, l'Albo risente di una situazione italiana fortemente differenziata: non c'è nessun dubbio. Devo dire però che per questo, l'Albo non è una causa, ma è un effetto. Dobbiamo rendere

la situazione la più omogenea possibile: sicuramente si tratta di un notevole sforzo, ma la legge però ce ne attribuisce non solo il dovere ma anche la possibilità. Certo, occorrerà un po' di tempo. Io credo che nel giro non di qualche mese o di qualche anno, ma probabilmente alla fine dell'anno prossimo, avremo cominciato a raggiungere qualche risultato, anche perché già alcune regioni, come la Toscana, si stanno muovendo per stipulare protocolli con i vari enti.

La seconda domanda si ricollega un po' alla terza e riguarda il problema della comunicazione. È vero, probabilmente avremmo dovuto migliorare il tipo di informazione. Abbiamo cercato di farlo in diversi modi, creando subito un sito *web* ed attivando un indirizzo di posta elettronica, che si è rivelato un prezioso sportello per il pubblico. Per chi ci ha lavorato, me compreso, è stata un'esperienza molto bella e formativa vedere i cittadini che, tramite la posta elettronica (che è più diffusa di quanto non si pensi), si rivolgevano alla Commissione, formulando domande ed ottenendo risposte in tempi abbastanza brevi, due o tre giorni. Molti ci ringraziavano anche per la risposta. Questo ci faceva molto piacere. Ovviamente qualcuno, ogni tanto ci manda anche al diavolo! Abbiamo attivato anche un numero verde, abbiamo emanato dei comunicati stampa, rilevando però che non venivano raccolti con la sufficiente attenzione. Per esempio, un comunicato stampa fatto ai primi di novembre dove si informava che stava per entrare in vigore la legge, spiegava ai cittadini che era meglio evitare di mettersi in corsa immediatamente, poiché poteva capitare che l'albo entrasse in vigore proprio quando era stato compiuto metà dell'intero percorso. Ebbene, questo comunicato stampa è stato raccolto semplicemente con un accenno in un articolo che aveva un altro titolo, da un unico quotidiano nazionale. Ne deriva che i modi di comunicare (mi rendo conto di dire un'ovvietà) sono diversi: si tratta di organizzare trasmissioni televisive, di affittare pagine di giornali.

Abbiamo cercato di fare anche questo: probabilmente avremmo dovuto essere più incisivi su questo punto.

Faccio però un'altra considerazione. Qui non è solo un problema di comunicazione; è un problema di cultura dell'adozione internazionale, di cultura dell'infanzia. Temo che il cammino da percorrere e lo sforzo da compiere sia molto superiore a quanto non si pensi. In 17 anni di adozione internazionale libera si è diffuso un concetto che purtroppo è penetrato nella convinzione comune: e cioè che mentre l'adozione nazionale rispetta in pieno certe regole molto rigorose, certe situazioni di procedura e di osservanza dei diritti, quella internazionale non è tenuta a certe regole in considerazione del fatto che è necessario solo prendere i bambini che si trovano in situazioni di estremo malessere.

Ora la convenzione de L'Aja afferma che un bambino straniero può essere adottato solo se sussistono i requisiti dell'articolo 4 e cioè che egli sia stato dichiarato legalmente adottabile, che sia stato abbandonato, che i genitori che hanno dato l'eventuale consenso siano ben convinti che quel bambino non tornerà più con loro, che non sarà più loro figlio. In caso contrario non lo si può considerare adottabile. Questa norma vincola l'Italia non solo nei confronti dei paesi che hanno ratificato la convenzione, ma in virtù dell'articolo 29 della legge n. 476, anche degli altri paesi perché ci siamo impegnati a seguire quei principi con tutti, anche se non convenzionati.

Un'adozione fatta con un paese dove il genitore crede che sia una specie di affidamento, non può più essere fatta; in altre parole, non possiamo più far entrare quel bambino. Succede frequentemente che nell'ambito di una procedura d'adozione vengano fatte delle donazioni *brevi manu* o ai genitori o all'istituto per poter ottenere un bambino piuttosto che un altro: ci sono tariffe diverse per bambini piccoli e sani rispetto a quelli dei grandi e dei malati; costano di più i bambini piccoli e sani. Questo non è lo spirito della convenzione. Questo non succede

con l'adozione nazionale: ormai dal 1967, cioè dall'entrata in vigore della legge Dal Canton, nessuno in Italia va a scegliersi il bambino in istituto; non ci si pensa nemmeno: gli abbinamenti sono una cosa delicatissima, si fanno addirittura con la giurisdizione. Anche per l'adozione internazionale deve essere seguita la stessa procedura, come afferma la convenzione de L'Aja. Ed allora si tratta di risalire la china di una cultura dell'adozione internazionale completamente diversa e - secondo me - gravemente sbagliata rispetto a quella dell'adozione nazionale.

La gravità delle condizioni in cui si trovano i bambini che vivono in paesi sottosviluppati è un fatto indubbio. Ma questo non deve giustificare il fatto che si corra a prenderli, come è successo per esempio in Romania, dopo la caduta del regime di Ceaucescu. In un anno sono arrivati in Italia 1200 bambini rumeni e non so quanti di essi siano stati comprati: temo moltissimi. E questo è un problema che va affrontato con la comunicazione: francamente credo che in proposito ci debba essere un forte coagulo di forze perché la comunicazione possa produrre un cambiamento di cultura dopo troppi anni di adozione internazionale libera.

Per quanto riguarda le otto associazioni nuovissime, debbo dire che la legge non prevede un'esperienza dell'associazione in quanto tale, ma prende in considerazione la capacità delle persone che le dirigono e prevede l'iscrizione agli albi professionali di coloro che ne fanno parte. Non potrebbe essere altrimenti perché, diversamente, come potrebbe una nuova associazione operare legittimamente dal momento che la legge considera reato l'intermediazione nell'adozione internazionale senza autorizzazione?

Il problema sicuramente esiste e bisogna stare molto attenti alle nuove associazioni sotto un doppio profilo: preparazione e capacità. Sono necessarie l'esperienza personale dei dirigenti, la loro preparazione e capacità, nonché l'iscrizione all'albo dei professionisti che collaborano con le associazioni stesse.

Valle d'Aosta e Molise. In Valle d'Aosta nessuno aveva chiesto di essere autorizzato. Probabilmente la vicinanza con il Piemonte non lo rendeva necessario. Nel Molise è stata chiesta una sola autorizzazione: non abbiamo ritenuto di poterla concedere perché, se non vado errato, si trattava di un'associazione molto piccola e, comunque, non in grado di operare nei paesi per i quali aveva fatto la richiesta; per essere più preciso, dovrei documentarmi ulteriormente. Posso dire però che per il Molise ve ne era una sola e, ciò nonostante, si è ritenuto che non fosse possibile concedere l'autorizzazione. Ovviamente siamo pronti a riesaminarla e siamo pronti a modificare la decisione se dovessero cambiare i presupposti.

Sono state anche chieste le motivazioni dei dinieghi. I provvedimenti sono stati motivati in forma diversa. Ovviamente per quelli in cui era più delicata e più complessa la situazione, le ragioni sono state motivate diffusamente e per altri in maniera più sintetica, sempre specificando le ragioni del rigetto. Si trattava o di inadeguatezza all'interno o all'esterno, di mancanza del requisito della capacità e di preparazione, oppure ancora di mancanza di chiarezza nel bilancio. Questo è un altro tema delicato su cui dovremo lavorare molto perché lo scopo di lucro aleggia e la possibilità di guadagni impropri esiste. Lo stesso vale per l'aspetto relativo alla psicoterapia: nelle associazioni che siano fondate quasi esclusivamente su professionisti psicoterapeuti, manca completamente l'aspetto sociale, mentre la legge richiede l'aspetto sociale, quello giuridico e quello psicologico. In sostanza, sono tre le competenze che debbono caratterizzare l'associazione.

**PRESIDENTE.** Volevo solo fare una breve domanda. Sappiamo che il Ministero di grazia e giustizia, di concerto con il Ministero degli affari esteri, ha effettuato delle ispezioni presso queste associazioni. Volevamo sapere se anche la Commissione preposta ha svolto delle ispezioni, perché proprio ieri, in seguito alle audizioni di alcune associazioni, ab-

biamo rilevato che alcune erano state « visitate » e altre invece no.

LUIGI FADIGA, *Presidente della Commissione per le adozioni internazionali*. Chiedo scusa, visitate da chi?

PRESIDENTE. Sono state svolte ispezioni da parte della Guardia di finanza.

LUIGI FADIGA, *Presidente della Commissione per le adozioni internazionali*. Noi certamente non abbiamo ancora fatto questo genere di ispezioni.

PRESIDENTE. Volevamo solo sapere se in effetti voi, come Commissione, avevate svolto o meno delle ispezioni.

LUIGI FADIGA, *Presidente della Commissione per le adozioni internazionali*. Le faremo sicuramente, perché per regolamento dobbiamo svolgere quest'attività di controllo almeno ogni due anni. Quindi riteniamo che, una volta trascorso questo periodo di assestamento, dovremo dedicarci a tale attività di controllo, cominciando dai bilanci. Ma se sono state fatte delle ispezioni, queste sono state condotte nel quadro delle precedenti attività istruttorie svolte dagli organismi allora competenti e, quindi, dall'ufficio giustizia minore del Ministero della giustizia e da una direzione generale del Ministero degli affari esteri, quella che allora era chiamata « emigrazione ed affari sociali ». Questi erano i due referenti. Noi abbiamo chiesto ed ottenuto la documentazione pregressa, perché dovevamo tenerne conto e, là dove erano stati raccolti documenti

rilevanti per la decisione, ne abbiamo tenuto conto e li abbiamo menzionati nei provvedimenti.

Quindi ci sono stati sicuramente questi tipi di accertamenti in precedenza e, là dove c'erano ed erano rilevanti, li abbiamo considerati.

PRESIDENTE. Ci sarebbero tantissime domande ancora da fare, perché i dubbi e le perplessità sono molti, soprattutto per quanto riguarda la questione dei costi delle adozioni: credo che questo sia un problema che vada valutato e affrontato nel modo più concreto.

Purtroppo il nostro tempo è limitato. A nome della Commissione, voglio ringraziare il presidente e il vicepresidente della Commissione per le adozioni internazionali per la precisa relazione che hanno svolto. Credo che potrebbe rendersi necessaria una seconda audizione, presumibilmente nel mese di dicembre (prima purtroppo non ne avremo la possibilità) proprio per affrontare questo tipo di discorso che è sicuramente molto impegnativo.

La ringraziamo ancora, dottor Fadiga, e dichiaro chiusa l'audizione.

**La seduta termina alle 9.45.**

---

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

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*Licenziato per la stampa  
il 27 novembre 2000.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



*Stampato su carta riciclata ecologica*

STC13-INF-AU6  
Lire 500