

Lo scorso 15 maggio 2003 era stata deliberata dalla Commissione bicamerale per l'infanzia una indagine conoscitiva in materia di adozioni e affidamento, che si è conclusa dopo oltre un anno di lavoro con un documento - di cui è stata relatrice l'On.le Marida Bolognesi - approvato all'unanimità dalla stessa Commissione il 27 ottobre 2004, che pubblichiamo in questo numero.

Nel documento si evidenziano le numerose problematiche e lacune della vigente legislazione in materia di adozione nazionale e internazionale, si pongono riflessioni e si avanzano proposte di modifica legislativa, sollecitando l'attenzione del Governo, della Commissione per le Adozioni

rate il 1 marzo 2005.

Quali sono dunque oggi i maggiori problemi dell'adozione nazionale e internazionale, e in quale direzione vanno le proposte di modifica legislativa sollecitate dalla Commissione per l'Infanzia?

Premesso che ai sensi dell'art. 1 della legge 184/83 come modificata dalla legge 149/01 "il minore ha diritto di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia", l'adozione rappresenta un rimedio estremo cui fare ricorso solo quando la famiglia d'origine non può offrire al minore un minimo di cure e di affetto indispensabili per il suo sviluppo.

Come sottolineato nelle premesse del lavoro della Commissione per l'Infanzia, si deve quindi innanzitutto riaffermare "il **valore dell'istituto dell'adozione**, con la cultura che lo deve accompagnare, dell'accoglienza di un bambino, con la sua storia, le sue sofferenze o assenze e privazioni; non come un surrogato della genitorialità naturale, ma come piena esperienza di una diversa forma di genitorialità; che chiede diritti, riconoscimento e molti doveri, per primo quello della consapevolezza che il figlio non è un'appendice o una proiezione dei genitori e che il problema cui occorre dare una risposta è quello di garantire la soddisfazione del diritto di tutti i bambini ad avere una famiglia".

Quanto all'adozione nazionale, nel 2002 vi sono state 929 dichiarazioni di adottabilità di minori (per il 59% minori con genitori noti, per il 41% con genitori ignoti); le sentenze di adozione nazionale sono state 1.135, alle quali vanno aggiunte 651 sentenze di adozione *ex* articolo 44 (casi particolari) della legge 184/83 (delle quali il 65% ha riguardato il caso previsto nella lettera b del comma 1, cioè coniugi che hanno adottato minori figli dell'altro coniuge). Nel 2003 le dichiarazioni di adottabilità di minori sono state 1.080 (con le stesse percentuali dell'anno precedente: 59% minori con genitori noti, 41% minori con genitori ignoti), le sentenze di adozione nazionale 978, mentre quelle *ex* articolo 44 sono state 597 (delle quali il 68% relative al caso previsto dalla lettera b del comma 1).

Nel luglio 2004 la Commissione per l'Infanzia - nella relazione annuale al Parlamento sull'attuazione della legge 285/97 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" - ha comunicato che i minori ancora in istituto sono circa 3.000, ma il numero complessivo dei **minori "fuori dalla famiglia"** si aggira attorno ai **30.000**, poiché occorre aggiungere i circa 10.000 in affidamento familia-

LE PROPOSTE DI RIFORMA IN MATERIA DI ADOZIONE. L'ESIGENZA DI TUTELA DELL'INTERESSE DEL MINORE, IL RICONOSCIMENTO DEL DESIDERIO DI GENITORIALITÀ, I DIRITTI DEL MINORE ADOTTATO

MILENA PINI *

Internazionali e di tutti i parlamentari.

Come è noto, a seguito di questo lavoro il Ministro per le Pari opportunità, Stefania Prestigiacomo, cui compete per delega l'indirizzo politico in materia di adozioni internazionali, ha presentato il disegno di legge "Norme in materia di adozione internazionale ed affidamento internazionale", approvato il 18 marzo scorso dal Consiglio dei Ministri, che peraltro accoglie solo in parte le proposte della Commissione per l'Infanzia.

Nello stesso tempo la Commissione per le Adozioni Internazionali, per quanto di sua competenza, ha preso atto delle indicazioni emerse da quel lavoro, che sono state inserite nelle nuove Linee Guida per l'Ente autorizzato allo svolgimento di procedure di adozione di minori stranieri, delibe-

re (l'ultimo dato noto, risalente al 1999, era di 10.200) e i 15.000-20.000 (secondo le stime) accolti in comunità familiari ed educative (i dati si riferiscono alle attività di ricerca del Centro nazionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza).

Questi dati - che sono preoccupanti per un ricco Paese occidentale quale è il nostro, e dimostrano la carenza dell'intervento fattivo di una politica sociale a sostegno della famiglia - indicano tra l'altro l'esistenza di un fenomeno non trascurabile, quello del "semiabbandono permanente" di bambini in istituto e comunità, per i quali non vi sono gli estremi giuridici per dichiarare lo stato di abbandono, ma le possibilità di rientro in famiglia sono praticamente nulle.

Da qualche tempo si riflette quindi sull'ipotesi di fare ricorso a percorsi diversi dall'adozione tipica, soprattutto per i bambini che si trovano in questa situazione.

Sono così state avviate **forme sperimentali di adozione mite e di adozione aperta**, che hanno le caratteristiche dell'adozione legittima, con l'eccezione del **mantenimento di rapporti con la famiglia di origine**.

La soluzione dell'**adozione mite** è stata adottata dal Tribunale per i Minorenni di Bari, presieduto dal Dott. Franco Occhiogrosso, e la sperimentazione è stata posta in essere a seguito di autorizzazione del Consiglio Superiore della Magistratura in quei casi in cui il minore sostanzialmente abbandonato si trovi, oltre il tempo massimo previsto dalla legge, in affidamento familiare, e per il quale non è possibile un rientro nella famiglia di origine, perdurando lo stato di difficoltà. In queste ipotesi, valutato che tra il minore e gli affidatari si sia instaurato un solido rapporto

affettivo, tale che l'allontanamento possa essere pregiudizievole al minore, si procede, con il consenso di questi ultimi, e dichiarato giudizialmente lo stato di semiabbandono permanente del minore, all'adozione "mite". Questa adozione non interrompe il rapporto di filiazione tra minore e genitore di origine, ma ne aggiunge un secondo, quello con gli adottanti, conseguente all'adozione, cui spetta naturalmente anche la potestà genitoriale. Di tale esperienza è interessante valutarne i risultati relativi al primo anno di attività: di 56 minori deistituzionalizzati, 17 sono rientrati in famiglia, 33 sono stati collocati in affidamento familiare, per 6 si è proceduto all'adozione "mite".

Questa forma di adozione è **consentita a tutte le persone, anche ai single**, e senza limiti di età, e quindi con questa soluzione, come ha più volte dichiarato il presidente Occhiogrosso si recupera anche "una consistente risorsa, costituita dalle **grandi capacità affettive ed educative di tante persone (per lo più senza figli) che propongono domanda di adozione nazionale e che non vedono coronare il loro sogno di adottare**".

Dal punto di vista giuridico, si può considerare l'adozione mite come una variante della "adozione in casi particolari", disciplinata dall'articolo 44 della legge 184/83, quale ad esempio il caso del minore per cui non sia stato possibile l'affidamento preadottivo, a causa di difficoltà di inserimento.

Anche la Commissione per l'Infanzia propone una simile forma di adozione - **l'adozione aperta** - per poter superare i problemi rappresentati dai minori lasciati in stato di semi-abbandono negli istituti. Consapevole però del riferimento improprio all'art. 44, e soprattutto, che una simi-

ISTAT: Annuario statistico 2004

(dal sito <http://catalogo.istat.it/asi2004/PDF/Cap6.pdf>)

Tavola 6.7 - Provvedimenti civili emessi in materia di stato delle persone per ufficio giudiziario e tipo di provvedimento - Anni 1998-2002

ANNI	Provvedimenti emessi dagli uffici ordinari di primo grado (a)			Provvedimenti emessi dal tribunale per minorenni					
	Provvedimenti circa la potestà dei genitori	Tutele aperte	Curatele aperte	Provvedimenti di urgenza a protezione del minorenne	Interventi sulla potestà dei genitori	Dichiarazioni di stato di adottabilità	Adozioni di minorenni		
							Italiani	Stranieri	Totale
1998	27.307	15.334	1.113	10.961	7.797	1.276	1.611	2.374	3.985
1999	28.446	15.249	987	10.450	7.765	1.138	1.545	2.266	3.811
2000	27.755	16.280	836	12.704	10.903	1.172	1.716	3.115	4.831
2001	26.985	17.095	1.174	9.282	11.587	1.096	1.945	3.915	5.860
2002	9.604	15.760	1.108	9.556	11.670	929	1.786	2.970	4.756

Fonte: Movimento dei procedimenti civili ed attività varie presso gli uffici giudiziari (E); Movimento dei procedimenti civili ed attività varie presso il tribunale per i minorenni (R)

(a) Dati parziali per il 2002 in quanto mancano alcuni trimestri relativamente ai tribunali di: Casale Monferrato e Teramo. Sono compresi i provvedimenti emessi fino al 1° giugno 1999 dalle preture e dal 2 giugno 1999 dall'ufficio del pretore e dai tribunali ordinari, in base alla riforma del giudice unico di primo grado (d.lgs. n. 51 del 19 febbraio 1998).

(b) Dal 2002 provvedimenti a seguito della perdita della potestà dei genitori.



le modalità può non presentare sufficienti garanzie per tutte le persone coinvolte nella vicenda, la Commissione avanza la proposta di istituire l'adozione aperta, inserendola nella legge 184/83 come ulteriore modello di adozione. In questo caso, a seguito di una dichiarazione del giudice di semiabbandono permanente, si procederebbe all'affidamento preadottivo presso una famiglia, facendo mantenere al bambino rapporti con la famiglia di origine. I poteri genitoriali spetterebbero ai genitori affidatari. Terminato l'affido preadottivo, potrebbe essere pronunciata l'adozione aperta. Nel caso vi sia l'interruzione dei rapporti con la famiglia di origine per almeno 6 mesi, i genitori adottanti potranno chiedere l'adozione piena con l'interruzione dei rapporti con i genitori naturali.

La previsione legislativa di nuovi strumenti e modelli, quali l'adozione aperta e quella mite, oltre ad offrire una più vasta gamma di percorsi che tutelino l'interesse primario del minore in situazioni altrimenti non risolvibili, consentirebbe inoltre una più completa affermazione di principi di libertà e rispetto della persona umana, quali la **possibilità per l'adottato di mantenere i rapporti con la famiglia d'origine, con una continuità di affetti.**

Al tema della **conoscenza delle proprie origini e**

del mantenimento della continuità degli affetti nella vita della persona adottata, dedichiamo in questo numero della rivista un approfondimento, sotto il profilo sia giuridico che psicologico, riportando le riflessioni sviluppate nel Convegno organizzato dall'AIAF Lombardia a Pavia nel gennaio 2005.

Per quanto riguarda le adozioni internazionali e il complesso iter del relativo procedimento, nel documento della Commissione bicamerale per l'Infanzia si rileva che *“su molta parte del territorio nazionale non si è realizzata quella “integrazione” di interventi da parte del tribunale per i minorenni, servizi, enti autorizzati, CAI, che deve accompagnare la coppia che dia la disponibilità ad adottare”*. Si sottolinea infatti che *“il legislatore, pur stabilendo le competenze di ciascuno dei molteplici soggetti coinvolti nell'iter adottivo, non ha previsto gli anelli di congiunzione tra le stesse, faticosamente ricondotte ai diversi interpreti, favorendone la frammentazione”*.

Per quanto riguarda i **servizi socio-assistenziali degli enti locali**, cui spetta la competenza a svolgere le attività di osservazione della coppia e contemporaneamente di aiuto e sostegno alla stessa, l'indagine parlamentare ha accertato che è mancata nella maggior parte delle Regioni l'organizzazione di momenti di formazione, di aggiornamento, di confronto sulla materia delle adozioni, né si è favorito il confronto e lo scambio con il tribunale per i minorenni e gli enti autorizzati. Viene pure evidenziato che da parte degli amministratori locali non è stata dedicata una sufficiente attenzione all'area dell'adozione e che gli organici del personale addetto al sociale non di rado risultano sottodimensionati. Ne risulta un *“quadro caratterizzato da una assoluta diversificazione dello svolgimento della procedura nei diversi ambiti territoriali, creando un forte disorientamento tra i diversi operatori e le coppie aspiranti all'adozione”*.

La frammentarietà dei servizi e il sovraccarico di compiti loro assegnati comporta tempi di attività dilatati e ritardi sugli invii al tribunale per i minorenni delle relazioni psico-sociali rispetto alla scadenza prevista. In questo **stato di disorganizzazione** risulta difficile realizzare quella collaborazione tra servizi ed enti autorizzati, prevista dalla legge 476/1998, che prevede all'articolo 29-bis comma 4, lettere a e b, una prima collaborazione nella fase di informazione e di preparazione della coppia che dà la propria disponibilità all'adozione internazionale, e all'art. 31 comma 3 lettera m, e art. 34, comma 2, una successiva collaborazione nel sostegno della famiglia adottiva dopo che il minore ha fatto ingresso

in Italia.

La Commissione per l'Infanzia sottolinea pertanto la **necessità di potenziare l'intervento dei servizi sociali**, presso i quali si dovrebbero costituire delle vere e proprie **équipe professionalmente formate e preparate in tema di adozioni**, che possano costituire il punto di riferimento principale per i tribunali dei minori e per le famiglie adottanti durante il difficile percorso adozionale e fornire uno specifico contributo formativo ed informativo, nonché l'accompagnamento nell'inserimento dei bambini successivamente all'adozione. Il Ministro Prestigiacomo, come noto, non ha accolto interamente questo suggerimento, e vede il ruolo dei servizi impegnato solo nella fase successiva all'inserimento dell'adottato nella famiglia adottiva, e non presente nella fase preliminare di valutazione dei requisiti degli aspiranti genitori adottivi. Spetterebbe - secondo il ddl governativo - al T.M. effettuare direttamente questa valutazione degli aspiranti e decidere entro 60 giorni (non si sa bene con quali risorse umane, forse con un ulteriore incremento dei giudici onorari? appare molto pericoloso e non condivisibile l'ampliamento delle competenze amministrative del T.M., mentre diventa sempre più difficile far rispettare nei giudizi avanti il T.M. i principi del giusto processo).

Per quanto riguarda gli **enti autorizzati**, si tenga presente che alla data del 31 dicembre 2004 erano 70, concentrati sull'Europa dell'Est ed il Sud America; secondo le Linee guida deliberate dalla Commissione per le Adozioni Internazionali il 1.3.05, le istanze degli Enti, di autorizzazione per il 2005, dovranno invece orientarsi verso paesi asiatici e/o africani dove milioni di bambini vivono in condizioni di abbandono e dove la presenza degli enti è ancora limitata. Inoltre gli enti dovranno in futuro orientare preferibilmente le proprie scelte in paesi della stessa area geografica, affinché nel tempo si possa pervenire alla specializzazione degli enti per area continentale.

Nelle Linee Guida della CAI per il 2005, si dà già attuazione a quanto proposto nel Ddl Prestigiacomo quanto all'**accreditamento degli enti**, in quanto si dispone che *"l'ente è tenuto a provvedere al proprio accreditamento presso le competenti Autorità del paese straniero, quale condizione indispensabile per l'accettazione del mandato. Come disposto nella Delibera n.11/2004 del 16 marzo 2004 è fatto divieto all'ente autorizzato di assumere incarichi per il paese in cui non ha ottenuto formale accreditamento ad operare."*

Vi è poi l'esigenza di una "uniformità di comportamento" da parte degli enti autorizzati verso le coppie; di periodiche relazioni dell'ente autorizzato alla CAI, sull'attività effettuata in relazione

alle singole procedure avviate; di **maggiori informazioni agli aspiranti adottanti** sulla situazione dei paesi dai quali scelgono di adottare, sul numero di richieste di adozione e della presenza e consistenza di una eventuale lista di attesa, del numero di adozioni portate a buon fine dall'ente stesso.

L'esigenza di un **rapporto tra l'ente incaricato e la coppia aspirante**, più trasparente e nel contempo più garantito per gli aspiranti genitori, è stata tenuta presente anche nel Ddl Prestigiacomo, laddove all'art. 13 si prevede che l'ente, al fine di ottenere l'autorizzazione, deve sottoporre alla preventiva autorizzazione della CAI le **tariffe** da applicare ai servizi resi nel corso della procedura, sia in Italia che all'estero e le condizioni generali di contratto da applicare al rapporto intercorrente con gli aspiranti all'adozione. Il **mandato** dovrà essere **conferito per iscritto** a pena di nullità, e dovrà prevedere che l'ente

"a) fornisca agli adottanti le informazioni sull'andamento delle adozioni concluse, negli ultimi tre anni, nel Paese straniero da loro indicato, con riferimento ai tempi di attesa, alle classi di età dei minori, ai costi e alle difficoltà operative incontrate;

b) renda nota la data di scadenza della autorizzazione rilasciata ai sensi dell'articolo 39, comma 1, lettera c);

c) indichi il tempo medio di definizione della procedura e svolga l'incarico ricevuto nel rispetto dei tempi indicati all'atto del conferimento dell'incarico;

d) dia immediato avviso agli aspiranti genitori adottivi qualora non sia in grado di eseguire l'incarico affidatogli nel rispetto dei tempi indicati;

e) aggiorni tempestivamente gli aspiranti all'adozione sullo stato della procedura;

f) svolga l'incarico conferito operando secondo una metodologia leale, trasparente e verificabile."

Sui **costi dell'adozione internazionale**, che continuano a rimanere molto elevati, nel documento conclusivo dell'indagine parlamentare si rileva che i requisiti degli enti autorizzati *"hanno senz'altro contribuito a qualificare le competenze dei componenti degli enti stessi, aumentando le capacità professionali e gestionali. Vero è che l'aumento di figure professionali imposte dalla legge - quasi professionisti in campo giuridico, sociale, e psicologico - ha determinato una parziale trasformazione di parte degli enti ... da associazioni di volontariato in enti strutturati, una sorta di agenzie di servizi"; "la trasformazione imposta dalla legge ha dunque indirettamente favorito gli enti di grandi dimensioni..."; "la maggiore richiesta di professionalizzazione, seppure ineccepibile in linea di principio può,*

come rovescio della medaglia, incidere negativamente sui costi di gestione degli enti, comportando di conseguenza un aumento della partecipazione economica richiesta alle famiglie e potrebbe inoltre rischiare di disperdere la cultura della solidarietà e dell'accoglienza, che è alla base del cammino delle coppie verso l'adozione ..."

In merito a tale problema sono state presentate alcune proposte di legge, che prevedono l'istituzione di un fondo per rimborsare parzialmente le spese che le famiglie affrontano (pdl Pisapia), oppure finalizzato ad erogare un contributo pari al 50% per cento delle spese sostenute dalla coppia per l'espletamento delle procedure di adozione (pdl Bolognesi); un'altra possibilità di ridurre i costi potrebbe essere costituita, secondo la Commissione per l'Infanzia, dall'elevazione della percentuale di deducibilità dal reddito, attualmente fissata al 50% delle spese certificate sostenute dai genitori adottivi per la procedura di adozione internazionale.

Da quanto qui brevemente riassunto emerge che siamo in una fase di "ripensamento" dell'istituto dell'adozione nazionale e internazionale, a mio parere, in senso positivo.

Sembra di intravedere una prospettiva diversa, più ampia, dove la tutela del primario interesse del minore abbandonato viene considerata non solo in relazione al suo inserimento in una famiglia adottiva, ma anche all'esigenza di consentire la possibilità di mantenere integra la storia personale e affettiva della persona adottata.

Forse si apre anche la strada per una "pacificazione" culturale di due interessi – quello del minore abbandonato ad avere una famiglia e quello della coppia (e della persona singola) che desiderano un figlio: forse il Ministro Prestigiacomo ha peccato di eccesso nell'eliminare l'istruttoria preventiva dei servizi sulla coppia che aspira all'adozione, ma non possiamo certo dimenticare l'orientamento spesso inquisitorio dei T.M. e dei servizi, volto alla ricerca della coppia genitoriale perfetta, e i numerosi procedimenti di impugnazione dei decreti che negano l'idoneità, che si risolvono poi positivamente in appello.

L'auspicio è di considerare quei **due interessi non in conflitto, bensì convergenti nel medesimo desiderio di avere una famiglia, di essere una famiglia.**

Una famiglia come comunità di affetti, fondata sulla solidarietà, sul rispetto dei diritti e delle libertà di ciascun componente: questo "essere" famiglia dovrebbe – culturalmente – costituire il riferimento per il ripensamento dell'adozione nazionale, come di quella internazionale, verso

nuovi percorsi che privilegino la **solidarietà**, e quindi forme di affidamento familiare, nazionale e internazionale, e di adozione mite o aperta, prima ancora dell'adozione legittimante.

Non a caso abbiamo inserito in questo numero anche un articolo che riguarda i **minori stranieri non accompagnati**, bambini e ragazzi che provengono da situazioni di povertà e si trovano ad affrontare da soli un mondo nuovo, a loro estraneo, e quando, con grande fatica, riescono a comprenderlo e a progettare qui un loro futuro, divenuti maggiorenne ne vengono espulsi.

Impegniamo l'AIAF in loro aiuto.

* direttore della Rivista