

Università degli Studi di Parma

**Facoltà di Giurisprudenza
Corso di Laurea in Servizio Sociale**

Anno accademico 2001 – 2002

**Adozione internazionale e servizio sociale:
dalla disciplina ai percorsi orientativi**

Data: 14.04.2002

Numero di pagine: 79
TESI

AUTORE: Letizia CONTINI

RELATORE: Prof. Annamaria CAMPANINI

INDICE

1	INTRODUZIONE	5
2	RINGRAZIAMENTI	7
3	EVOLUZIONE DELL'ISTITUTO DELL'ADOZIONE DALLA LEGGE 431/67 ALLA LEGGE 476/98.....	8
3.1	PREMESSA	8
3.2	LEGGE 431/67	8
3.3	LEGGE 184/83	8
3.3.1	<i>Panorama culturale e sociale italiano</i>	8
3.3.2	<i>Disegno di fondo e principi ispiratori</i>	9
3.3.3	<i>Principali innovazioni</i>	10
3.3.3.1	I coniugi adottivi.....	10
3.3.3.2	Il minore	10
3.3.3.3	Abbandono e dichiarazione di adottabilità	10
3.3.3.4	Affidamento preadottivo.....	11
3.3.3.5	Adozione di minori stranieri.....	11
3.3.3.6	Effetti dell'adozione	12
3.4	LEGGE 476/98	12
3.4.1	<i>Panorama culturale e sociale italiano</i>	12
3.4.2	<i>Disegno di fondo e principi ispiratori</i>	14
3.4.3	<i>Principali innovazioni</i>	15
3.4.3.1	La dichiarazione di idoneità	16
3.4.3.2	Gli enti autorizzati	16
3.4.3.3	La Commissione per le adozioni internazionali	18
3.4.3.4	Regioni e province autonome	19
3.4.3.5	I regimi di adozione internazionale	19
3.4.3.6	Il riconoscimento dell'adozione internazionale pronunciata all'estero	19
3.4.3.7	Effetti del provvedimento adottivo	20
3.4.3.8	Benefici per genitori adottivi o con un minore in affidamento preadottivo.....	20
3.4.4	<i>Nodi problematici.....</i>	21
3.4.4.1	Informazione e preparazione (Art.29-bis comma 4).....	21
3.4.4.2	Proposta di incontro, dalla trasmissione dell'idoneità all'abbinamento	21
3.4.4.3	Identità ed autorizzazione degli enti autorizzati	21
3.4.4.4	Post-adozione	21
3.4.4.5	Applicazione del concetto di sussidiarietà.....	21
3.4.4.6	Alcune ipotesi di soluzione.....	22
4	LEGGE 28 MARZO 2001 N. 149: "MODIFICHE ALLA LEGGE 4 MAGGIO 1983, N. 184, RECANTE «DISCIPLINA DELL'ADOZIONE E DELL'AFFIDAMENTO DEI MINORI», NONCHÉ AL TITOLO VIII DEL LIBRO PRIMO DEL CODICE CIVILE"	23
4.1	PREMESSA	23
4.2	DISEGNO DI FONDO E PRINCIPI ISPIRATORI	23
4.3	IL DIRITTO DEL MINORE ALLA PROPRIA FAMIGLIA	24
4.4	PRINCIPALI INNOVAZIONI	24
4.4.1	<i>Dal diritto ad essere educato al diritto di crescere e di essere educato.....</i>	24
4.4.2	<i>I coniugi adottivi</i>	25
4.4.2.1	La stabilità del rapporto.....	25
4.4.2.2	La differenza di età	25
4.4.3	<i>Il minore.</i>	26
4.4.3.1	Il consenso dell'adottando.....	26
4.4.4	<i>Abbandono e dichiarazione di adottabilità</i>	26
4.4.5	<i>Presentazione della dichiarazione di disponibilità e istruttoria.....</i>	27

4.4.6	<i>Affidamento preadottivo e dichiarazione di adozione</i>	27
4.4.7	<i>Informazione del minore adottato della sua condizione</i>	28
4.4.8	<i>Banca dati sull'adozione</i>	29
4.5	PROBLEMATICHE IRRISOLTE E CONSIDERAZIONI CRITICHE	30
4.6	DIRITTO DEL MINORE A CRESCERE NELLA PROPRIA FAMIGLIA	30
4.7	SCARSA TUTELA GIURIDICA DEL MINORE NEL PROCEDIMENTO DI ADOTTABILITÀ	30
4.8	DANNOSO AUMENTO DELLE DOMANDE DI ADOZIONE	30
4.9	ACCESSO ALL'IDENTITÀ DEI GENITORI BIOLOGICI	31
4.10	I TEMPI DELLA VALUTAZIONE DEGLI ASPIRANTI GENITORI ADOTTIVI	31
5	GLI ENTI AUTORIZZATI	33
5.1	PREMESSA	33
5.2	IL D.P.R. 492/99	33
5.3	IL CASO DELLA "MALOCA"	35
5.3.1	<i>Modalità operativa</i>	36
5.3.2	<i>Corsi di formazione e sostegno</i>	38
6	IL PROTOCOLLO REGIONALE IN MATERIA DI ADOZIONE INTERNAZIONALE	40
6.1	PREMESSA	40
6.2	IL PROTOCOLLO DI INTESA TRA REGIONE EMILIA ROMAGNA, PROVINCE, ENTI TITOLARI DELLE FUNZIONI IN MATERIA DI MINORI ED ENTI AUTORIZZATI IN MATERIA DI ADOZIONE INTERNAZIONALE	41
6.3	IL COORDINAMENTO REGIONALE PER L' ADOZIONE (C.R. AD.)	41
6.4	CRITERI ORGANIZZATIVI	41
6.5	LE FASI DEL PERCORSO DELL' ADOZIONE INTERNAZIONALE	42
6.5.1	<i>Informazione delle coppie e promozione</i>	42
6.5.2	<i>Preparazione delle coppie nella fase precedente l'indagine sociopsicologica</i>	42
6.5.2.1	<i>Metodologia e contenuti</i>	43
6.5.3	<i>Indagine sociale e psicologica</i>	45
6.5.3.1	<i>Criteri e modalità di valutazione della coppia candidata all'adozione</i>	46
6.5.3.2	<i>Elementi su cui si basa la valutazione della coppia adottiva</i>	46
6.5.3.3	<i>Modalità di svolgimento della procedura di valutazione</i>	47
6.5.4	<i>Scelta dell'ente autorizzato ed avvicinamento all'incontro con il bambino</i>	48
6.5.5	<i>L'avvio dell'adozione</i>	48
6.5.6	<i>Formazione degli operatori</i>	49
7	SERVIZIO SOCIALE E ADOZIONE INTERNAZIONALE: RISULTATI DI UN'INDAGINE	50
7.1	PREMESSA	50
7.2	AREA TEMATICA N.1: PARTE GENERALE	51
7.3	AREA TEMATICA N.2: CARATTERISTICHE GENERALI DELL' ISTRUTTORIA	52
7.4	AREA TEMATICA N.3: MODALITÀ DI SVOLGIMENTO E CONTENUTI DELL' ISTRUTTORIA	54
7.4.1	<i>Modalità utilizzata nel condurre i colloqui e tipo privilegiato</i>	54
7.4.2	<i>Argomenti discussi nei diversi colloqui e valutazione del modo in cui sono stati trattati</i>	55
7.4.3	<i>Utilizzo della visita domiciliare</i>	58
7.4.4	<i>Strumenti impiegati durante lo svolgimento dei colloqui</i>	58
7.4.5	<i>Relazione psico-sociale finale</i>	59
7.5	AREA TEMATICA N.4: RAPPORTO DELLA COPPIA CON IL SERVIZIO SOCIALE E CON GLI OPERATORI INCONTRATI NELL' ISTRUTTORIA NELLO SPECIFICO.....	61
7.6	CONCLUSIONI.....	64
8	CONCLUSIONI	65
9	BIBLIOGRAFIA	66
9.1	LIBRI E RIVISTE	66
9.2	LEGGI E PROTOCOLLI	66
9.3	SITI INTERNET	67
10	ALLEGATO 1: QUESTIONARIO SUL RAPPORTO TRA SERVIZI SOCIALI E GENITORI ADOTTIVI	68

11 ALLEGATO 2: “PROTOCOLLO DI INTESA TRA REGIONE EMILIA ROMAGNA, PROVINCE, ENTI TITOLARI DELLE FUNZIONI IN MATERIA DI MINORI, ENTI AUTORIZZATI IN MATERIA DI ADOZIONE INTERNAZIONALE” 69

11.1	PREMESSA	69
11.2	PRINCIPI COMUNI DI RIFERIMENTO	69
11.3	FINALITÀ	70
11.4	COORDINAMENTO DELLE INIZIATIVE IN MATERIA DI ADOZIONE INTERNAZIONALE	70
11.5	MISURE ORGANIZZATIVE.....	71
11.5.1	<i>Informazione delle coppie e promozione</i>	72
11.5.2	<i>Preparazione delle coppie nella fase precedente l'indagine socio-psicologica</i>	72
11.5.3	<i>L'integrazione delle esperienze</i>	73
11.5.4	<i>Programmazione</i>	73
11.5.5	<i>Metodologia e contenuti</i>	74
11.5.6	<i>Criteri di qualità.....</i>	74
11.5.7	<i>Incentivazioni</i>	74
11.5.8	<i>Indagine sociale e psicologica</i>	75
11.5.9	<i>Scelta dell'Ente ed avvicinamento all'incontro con il bambino</i>	76
11.5.10	<i>L'avvio dell'adozione</i>	76
11.5.11	<i>Formazione degli operatori.....</i>	78

1 INTRODUZIONE

Ho scelto l'argomento dell'adozione internazionale e del rapporto di questa con il servizio sociale mossa da curiosità verso la materia, nell'intento di cercare di fare luce su un fenomeno in via di espansione ma spesso travisato dall'opinione comune, sottovalutato e considerato un surrogato della genitorialità biologica.

Mi hanno affascinata fin dall'inizio i racconti dei genitori adottivi, il cammino lento e faticoso, sofferto, felice.

Ho conosciuto direttamente alcune famiglie che hanno adottato mediante adozione internazionale, ho toccato con mano la loro gioia profonda derivante dalla perseveranza, dalla costanza e da un pizzico di incoscienza, la tenacia della loro scelta, l'equilibrio e la serenità che possiedono una volta raggiunto l'obiettivo.

Da qui, dalla conoscenza diretta e dal mio primo approccio alla materia nel corso degli studi, è nata la mia intenzione di approfondire l'argomento.

Ho voluto partire dalla disciplina nazionale, con alcuni richiami alla Convenzione dell'Aja, in quanto nessuna ricerca può dimenticarsi delle sue basi, della Legge e dei suoi dettami, per proseguire calandomi nell'operatività concreta, prima di un ente autorizzato, la Maloca, poi del servizio sociale, riportando il tentativo della regione Emilia Romagna di istituire una prassi comune a tutti i servizi formulando un protocollo regionale di intesa tra regione, enti titolari delle funzioni in materia di minori ed enti autorizzati.

Il lavoro mi pareva ancora troppo teorico, ma soprattutto nella mia panoramica sull'adozione avevo trascurato una voce fondamentale: i genitori adottivi.

Per loro è nato il mio questionario, nel tentativo di far sentire la loro voce, ma soprattutto la loro opinione sull'istruttoria e tutti gli elementi in essa inseriti, compresi la professionalità degli operatori coinvolti e i giudizi relativamente agli argomenti trattati e al modo in cui sono stati discussi.

Durante lo svolgimento del questionario ho trovato grande disponibilità nelle coppie di genitori adottivi, che non solo hanno aderito alla mia indagine, ma mi hanno aiutata con suggerimenti, annotazioni e segnalazioni.

Questa tesi vuole essere un cammino di ricerca che parte dalla teoria, dalla Legge, per snodarsi in un percorso di approfondimento dei soggetti partecipi quali l'ente autorizzato, la Regione, i servizi territoriali, i genitori.

Perché ogni legge deve essere poi calata e plasmata sulla realtà concreta, sulle persone, adeguata al panorama culturale e sociale del periodo storico, della nazione e dell'ambiente in cui ci si trova ad operare.

Perché il viaggio che aspetta gli aspiranti genitori adottivi è lungo e faticoso, disseminato di imprevisti, attese, documenti, colloqui, telefonate, viaggi, incomprensioni, mette in crisi anche gli entusiasmi più radicati, ma alla fine c'è la gioia di un figlio come premio più prezioso.

La tesi si articola in cinque capitoli che si possono suddividere in due parti.

La prima parte comprendente i primi due capitoli consiste in un'esposizione delle leggi che nel corso degli anni si sono occupate di adozione, evidenziando le modifiche apportate alle precedenti discipline e i nodi problematici irrisolti.

Il *primo capitolo* parte dalla Legge 431/67, che disciplina per la prima volta l'adozione legittimante per i minori fino agli anni 18; si occupa successivamente della Legge 184/83, che introduce per la prima volta una disciplina per l'adozione internazionale; infine tratta la legge 476/98, che intende apportare modifiche alla Legge 184/83 nel campo dell'adozione internazionale, introducendo tra le tante novità la figura obbligatoria dell'ente autorizzato e la commissione centrale per le adozioni internazionali.

Il *secondo capitolo* intende occuparsi della nuova legge in campo di adozione: la Legge 149/01. Tale Legge apporta profonde modifiche non solo per quanto riguarda l'innalzamento del divario massimo di età tra adottante ed adottato, ma anche e soprattutto nel punto in cui disciplina la rivelazione delle origini dell'adottato e la possibilità per esso di accedere all'identità dei genitori biologici. Da queste ed altre modifiche sono nate polemiche e contestazioni che trovano spazio alla fine del secondo capitolo.

La seconda parte prettamente pratica si snoda in tre capitoli.

Il *terzo capitolo*, partendo dal d.p.r. 492/99 che disciplina l'attivazione e il funzionamento della commissione centrale per le adozioni internazionali e degli enti autorizzati, arriva a trattare le modalità operative di un ente autorizzato: "La Maloca" di Parma.

Nel corso del capitolo viene presentata una breve storia dell'associazione, i principi a cui si ispira, i contatti, il paese estero con cui opera, le prassi utilizzate con le coppie, i corsi di formazione e di sostegno per il nucleo ad adozione avvenuta.

Nel *quarto capitolo* viene presentato uno strumento innovativo e fondamentale: il protocollo regionale stilato in Emilia Romagna tra Regione, province, enti titolari delle funzioni in materia di minori ed enti autorizzati.

Il *quinto capitolo* infine riporta un questionario da me ideato e realizzato su base nazionale e sottoposto alla compilazione dei genitori adottivi mediante adozione internazionale. Il questionario intende valutare il percorso dell'istruttoria all'interno dei servizi e il rapporto instauratosi e mantenutosi tra operatori e genitori, anche successivamente all'adozione. A tal fine approfondisce temi quali la durata dell'istruttoria, le modalità di svolgimento della stessa, gli argomenti trattati e il modo in cui sono stati discussi, il rapporto con gli operatori presenti, gli strumenti impiegati dagli operatori nel corso dei colloqui ...

Questa modalità è stata pensata per "dare voce" ai genitori adottivi, parte fondamentale nel percorso adottivo, ed è stata intesa quale strumento di valutazione della pratica degli operatori e delle modalità organizzative del servizio sociale nel complesso.

*"Non si diventa figli
solo perché si è stati generati;
figli non si nasce ma si diventa.
Ed è genitore solo chi
si prende la responsabilità
di quel bambino."
(Da "Storie di figli adottivi")*

2 RINGRAZIAMENTI

- Enzo Contini per la disponibilità e pazienza dimostrata nel seguirmi durante la creazione e lo svolgimento del questionario, grazie a lui un lavoro intricato è diventato un piacere;
- le coppie adottive che hanno compilato il questionario e che mi hanno consigliata ed incoraggiata durante lo svolgimento della tesi;
- la Professoressa Campanini per avermi seguita durante la creazione di questa tesi e avermi dato fiducia;
- l'associazione "La Maloca" che mi ha fornito molte e preziose informazioni;
- la Dott.ssa Anna Fiorentini della Regione Emilia Romagna per avermi permesso di partecipare agli incontri tenutisi in regione sul tema dell'adozione internazionale;
- la Sig.ra Mazzoli Silvia e la Sig.ra Monica Malaguti della Regione Emilia Romagna per avermi aiutata nella raccolta del materiale riguardante il protocollo regionale;
- i miei genitori ed i miei fratelli per aver sopportato la mia tensione pre-esame durante tutti gli anni di Università ed avermi sempre incitata e sostenuta;
- Emiliano per aver arginato la mia perenne insicurezza ed aver sempre tifato per me, grazie a lui e alla tranquillità di averlo al mio fianco sono arrivata fino a qui.

3 EVOLUZIONE DELL'ISTITUTO DELL'ADOZIONE DALLA LEGGE 431/67 ALLA LEGGE 476/98.

3.1 Premessa.

L'adozione esiste dai tempi della Bibbia, dall'antica Roma, ma prima della disciplina legislativa aveva caratteristiche ben diverse da quelle che noi oggi conosciamo. Innanzi tutto si trattava esclusivamente di un'adozione tra adulti, in cui l'adottante doveva avere almeno 50 anni e l'adottato 18, un'adozione in cui l'aspetto affettivo era accantonato per lasciare spazio ad un negozio giuridico bilaterale di diritto familiare, un vero e proprio accordo privatistico al fine di procurarsi un discendente. La situazione rimase così fino alla promulgazione del Codice Civile avvenuta nel 1942, che abolì il divieto di adottare minori di anni diciotto, rimanendo tuttavia in vigore lo schema privatistico e consensuale, in cui entrambe le parti, nel caso di minore i genitori, dovevano prestare il loro consenso all'adozione. Tale disciplina intendeva essenzialmente tutelare l'interesse degli adulti, consentendo inoltre l'adozione ai *singles*, in quanto era ritenuta un atto del capo famiglia allo scopo unico di supplire alla mancanza di figli. Inoltre i rapporti tra l'adottato e la famiglia di origine non si interrompevano con l'adozione e al vecchio cognome non si sostituiva il nuovo, bensì rimanevano entrambi, con la possibilità per l'adottante di chiedere la revoca dell'adozione nel caso in cui l'adottato si fosse dimostrato indegno. L'adozione non teneva in nessuna considerazione la volontà del minore, ma unicamente gli interessi di coloro che stipulavano per lui il patto adottivo, mediante una procedura che lasciava libere le parti di decidere senza porre altri vincoli che l'uguaglianza formale dei consensi.

3.2 Legge 431/67

L'adozione come contratto entrò in crisi all'inizio degli anni sessanta e si scontrò con la sensibilità crescente nei confronti dei bambini e della loro situazione, accompagnata dalla constatazione dei danni causati da questo tipo di adozione sui bambini adottati. Si comincia allora, per la prima volta, a parlare di volontà di dare ad un minore una famiglia, non a una famiglia un minore. Tale concetto rivoluziona l'idea di adozione che assume quindi un'ottica diversa, come scelta di coppia, istituto in cui il protagonista e soggetto, non più oggetto, sia il bambino, nell'intento di garantirgli quelli che oggi si definiscono i "diritti del minore".

In seguito a tali considerazioni si arriva alla formulazione e promulgazione della Legge 5 giugno 1967 n.431, sulla "ADOZIONE SPECIALE"¹. In essa trova applicazione il concetto del diritto del bambino senza famiglia ad averne una nuova, una coppia, possibilmente con altri figli, scelta dal Giudice, in collaborazione con i servizi sociali. Importante è sottolineare una grandissima novità: l'adozione pone fine ad ogni rapporto giuridico con la famiglia d'origine e inserisce il minore a pieno titolo nella nuova famiglia in qualità di figlio legittimo, assumendone quindi il cognome. Con questa disciplina lo Stato sancisce per la prima volta l'adozione come genitorialità piena e annulla ogni preminenza del vincolo di sangue sul vincolo d'affetto creatosi con l'adozione. Importante è sottolineare un ulteriore capovolgimento di fondo: la domanda di adozione non viene più considerata come una vera e propria domanda, ma come un'offerta, una disponibilità presentata dalla coppia (l'adozione da ora in poi sarà possibile solo per le coppie) ad accogliere un bambino che ha bisogno di una nuova famiglia. Con la legge 431/67 il bambino per la prima volta si colloca al centro della procedura da primo attore, nell'intento e con la volontà di tutelare e garantire sopra ogni cosa i suoi diritti e le sue necessità, antepoendoli a quelli degli adulti.

3.3 Legge 184/83

3.3.1 Panorama culturale e sociale italiano

Dalla formulazione della legge 431/67 la società italiana ha subito molti cambiamenti: i modelli familiari sono diversi, così come il quadro sociale. Si avverte inoltre la necessità di disciplinare l'adozione

¹ Fadiga L., L'adozione, Il Mulino, Bologna 1999

compiuta all'estero. Tale fenomeno, infatti, sta prendendo sempre più piede in virtù del fatto che si stava diffondendo tra le classi medio-elevate tale scelta adottiva, che negli anni ottanta si è diffusa grazie all'aumento del benessere e alla drastica diminuzione dei bambini italiani adottabili, in conseguenza del generale miglioramento del livello di vita e del cambiamento e dell'evoluzione dei costumi. A tali fenomeni se ne può aggiungere uno altrettanto significativo: l'aumento dell'infertilità, accompagnato dai grandissimi progressi nel campo della fecondazione assistita. A fronte di tale questione, di cui risulta soffrire un numero considerevole di coppie, si comincia a porre il problema che l'adozione diventi un ripiego per le coppie senza figli.

A tali problematiche si aggiungono altri profondi cambiamenti quali ad esempio l'allungamento della vita media, la crisi dell'istituzione matrimoniale, l'aumento delle convivenze, le nascite fuori del matrimonio². Già negli anni ottanta, a fronte di tali sconvolgimenti, comincia a farsi strada una possibilità che ancora oggi si dibatte vivacemente: l'adozione da parte dei *single*, evidenziando la differenza con la precedente disciplina che vedeva l'adozione del *single* come adozione del *pater familias* per evitare l'estinzione del casato, in contrasto con il *single* moderno, un individuo svincolato da legami familiari, con un'elevata istruzione e un buona posizione professionale. Inoltre comincia già adesso ad affacciarsi un'ulteriore ipotesi: l'adozione da parte di una coppia dello stesso sesso.

L'interesse del minore, a seguito di tali bruschi e rapidi mutamenti sembra essere nuovamente minacciato da quello, incalzante, degli adulti, e la matassa non sembra per niente facile da sbrogliare. La legge in passato ha svolto sia il ruolo di acceleratore del costume, anticipando alcuni cambiamenti ed esigenze ancora non pienamente formulate, ma deve anche essere argine e freno di modifiche che possono nuocere al minore.

3.3.2 Disegno di fondo e principi ispiratori

L'intenzione del legislatore è quella di tradurre esplicitamente in diritto un interesse naturale fondamentale per tutti i minori: quello di essere educati nell'ambito della propria famiglia. A tale concetto sottende una visione etica della funzione sociale della famiglia,³ per cui l'incapacità educativa della famiglia deve risultare, a seguito dell'indagine, irreversibile, procedendo di conseguenza alla dichiarazione di adottabilità. L'adozione può riguardare tutti i minorenni, con gli effetti legittimanti che prima conseguivano unicamente all'adozione "speciale", della quale ripete sia i presupposti (lo stato di abbandono del minore, l'adottabilità, l'affidamento preadottivo) sia le regole processuali.

Nella normativa dell'adozione si appoggia il più energico potere di controllo del giudice sui comportamenti pregiudizievole ai minori.

Una nuova normativa in materia di adozione, da lungo tempo richiesta, era fortemente sollecitata da diverse proposte di legge, basate su svariati fattori:⁴

- l'adesione dello Stato italiano alla convenzione internazionale di Strasburgo in materia di adozione di minori. Nell'ordinamento italiano sono compresenti due differenti tipi di adozione: l'adozione di origine romanistica indifferente all'età dell'adottante, non produttiva dello stato di figlio legittimo, diretta allo scopo di dare un erede a chi fosse privo di discendenti e l'adozione speciale, disciplinata dalla legge 431 del 1967, destinata a riconoscere lo stato di figlio legittimo degli adottanti al minore adottato di età inferiore agli otto anni. La legge intende estendere l'applicabilità dell'adozione legittimante a tutti i minorenni, fino agli anni 18.
- la necessità impellente di regolamentare il fenomeno della c.d. "adozione internazionale";
- l'esigenza di porre fine al "commercio di bambini" connesso alla ricerca di bambini da parte delle coppie di adottanti, configurando appositi titoli di reato per contrastare tale operatività;

² Fadiga L., L'adozione, Il Mulino, Bologna 1999

³ Sacchetti L., Adozione e affidamento dei minori commento alla nuova legge 4 maggio 1983 n.184, Maggioli, Rimini 1983

⁴ Sacchetti L., Adozione e affidamento dei minori commento alla nuova legge 4 maggio 1983 n.184, Maggioli, Rimini 1983

- l'intento di migliorare l'intera normativa sull'adozione, vittima di lentezza e macchinosità, accorciando i tempi tecnici;
- la pressione delle coppie sul fronte dell'adozione.

Catapultate nel circuito controllo delle nascite- valorizzazione del figlio- ansia- sterilità e nella divaricazione interiore vissuta tra senso individual-edonistico e contemporaneamente riportate verso l'investimento affettivo nel figlio, non biologico ma adottato, numerose coppie si riuniscono in comitati al fine di spingere sull'opinione pubblica e sui politici per eliminare gli ostacoli sulla via dell'adozione internazionale.

Per quanto riguarda specificatamente l'adozione internazionale si avverte l'intenzione del legislatore di dire e non dire, vietare e consentire, mediare tra pretese di garanzia ed esigenze umane e filantropiche. L'adozione internazionale si basa sul presupposto dell'esistenza di un provvedimento straniero di adozione o di affidamento preadottivo o di tutela o di protezione del minore e su un iter processuale in base a cui se risulta compiuto un anno di affidamento preadottivo il tribunale per i minorenni attribuisce al provvedimento straniero l'efficacia di adozione italiana, altrimenti di affidamento preadottivo.

3.3.3 Principali innovazioni

3.3.3.1 I coniugi adottivi

“L'adozione è permessa ai coniugi uniti in matrimonio da almeno tre anni tra i quali non sussista separazione personale neppure di fatto e che siano idonei ad educare, istruire ed in grado di mantenere i minori che intendono adottare. L'età degli adottanti deve superare di almeno diciotto e di non più di quaranta anni l'età dell'adottando. Sono consentite ai medesimi coniugi più adozioni anche con atti successivi” (Art.6).

Tra le principali innovazioni possiamo evidenziare l'abbassamento delle soglie di età fissate come requisiti per l'adozione: il periodo minimo di unione matrimoniale richiesto è di 3 anni, mentre la differenza di età minima passa da 20 a 18 anni e la massima da 45 a 40 anni. La legge riconosce il matrimonio come garanzia di stabilità e di sicurezza per il minore, a differenza di altri tipi di convivenze, ma è fortemente contraddittoria nel momento in cui ammette la possibilità di pronunciare l'adozione del minore i cui affidatari si siano separati nel periodo di affidamento preadottivo. Non viene più menzionata “l'idoneità morale” degli adottanti, rientrando nell'idoneità ad educare, ma si insiste sia sulla capacità economica degli adottanti, nell'intento di garantire al minore il soddisfacimento dei bisogni essenziali, sia sulla attitudine dei genitori ad aiutare il minore nel suo pieno ed equilibrato sviluppo psicologico.

3.3.3.2 Il minore

All'Art.7 il legislatore inserisce un'importante novità: il compimento dell'adozione è subordinato al consenso del minore che abbia compiuto i 14 anni e tale consenso è revocabile fino alla pronuncia del giudice; inoltre andrà “sentito” inderogabilmente il minore che ha compiuto gli anni 12, mentre per età inferiori spetta al giudice valutare l'opportunità di avvalersene.

3.3.3.3 Abbandono e dichiarazione di adottabilità

“Sono dichiarati anche d'ufficio in stato di adottabilità dal Tribunale per i minorenni del distretto nel quale si trovano, i minori in situazione di abbandono perché privi di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi, purché la mancanza di assistenza non sia dovuta a forza maggiore di carattere transitorio ...” (Art.8)

Adeguandosi alla convenzione internazionale di Strasburgo la legge contempla la possibilità di adozione legittimante per tutti i minori, alimentando sia il desiderio di adottare delle coppie, sia consentendo una uguale condizione giuridica per i fratelli adottati dalle stesse persone. E' importante sottolineare la dicitura che dà sempre la precedenza all'assistenza morale su quella materiale, escludendo che ad evitare il presupposto di adottabilità basti assicurare al minore la sola assistenza materiale. L'abbandono risulta quindi composto sia di condotte omissive sia di condotte commissive, nel caso in cui l'azione del genitore minacci l'integrità fisica, psichica o morale del minore. Il concetto di forza maggiore esclude la possibilità di riconoscere la situazione di abbandono e viene specificato dal fatto che tale forza deve avere carattere di transitorietà per costituire eccezione alla norma. Nello specifico l'infermità mentale continuativa costituisce

fattispecie per riconoscere la mancanza di capacità assistenziale da parte del genitore, mentre la malattia, la carcerazione e l'indigenza non costituiscono da sole presupposto per la dichiarazione di adottabilità. La malattia infatti non produce abbandono finché nel genitore perduri una coscienza affettiva e una volontà di relazione con la prole. Anche il caso di carcerazione del genitore non costituisce presupposto per la dichiarazione di adottabilità in quanto anche il detenuto può rendersi materialmente e moralmente valido per il figlio ed impedirne in concreto l'abbandono. Nel caso dell'indigente egli può ugualmente fornire assistenza morale, ma se egli è tale per negligenza in quanto rifiuta l'aiuto dei servizi locali, la sua responsabilità impedisce l'insorgere della causa di forza maggiore. Il legislatore intende quindi valutare lo stato di abbandono nella sua obiettività prescindendo dalla volontarietà e dalla colpevolezza dei genitori, in quanto il protrarsi delle cause impeditive, causanti danno al minore, non costituiscono ostacolo alla dichiarazione dello stato di adottabilità.

3.3.3.4 Affidamento preadottivo

“I coniugi che intendono adottare devono presentare domanda al tribunale per i minorenni specificando l'eventuale disponibilità ad adottare più fratelli...La domanda decade dopo due anni dalla presentazione e può essere rinnovata.. Il tribunale per i minorenni, accertati previamente i requisiti di cui all'art.6, dispone l'esecuzione delle adeguate indagini...e sceglie fra le coppie che hanno presentato domanda quella maggiormente in grado di corrispondere alle esigenze del minore. Le indagini dovranno riguardare in particolare l'attitudine a educare il minore, la situazione personale ed economica, la salute, l'ambiente familiare degli adottanti, i motivi per i quali questi ultimi desiderano adottare il minore.” (Art.22).

Tra le coppie che presentano domanda deve essere scelta quella “maggiormente in grado di corrispondere alle esigenze del minore”, l'esame comparativo è, quindi, implicito, ma libero e informale.

Tra le modifiche si nota immediatamente la scomparsa della cosiddetta “domanda nominativa”, la norma prevede infatti unicamente domande generiche, con l'unica specificazione rispetto alla disponibilità eventuale ad adottare più fratelli. In realtà l'indicazione nominativa risulta opportuna quando sorretta da motivazioni apprezzabili, nel caso dell'adozione “in casi particolari”, dimostrando quindi una crescente attenzione del legislatore verso i rapporti affettivi stabiliti dal minore e una maggiore elasticità dello strumento adozionale.

L'introduzione di un termine di caducazione delle domande, a due anni dalla presentazione, risulta alleggerito dalla possibilità di ripresentare la domanda, evidenziando come le informazioni raccolte sulla coppia deperiscono nel tempo, per cui devono essere aggiornate nel breve periodo. I coniugi dovranno essere informati sui “fatti rilevanti relativi al minore emersi dalle indagini”, quali ad esempio le vicissitudini dell'abbandono, i comportamenti del minore, le malattie.

Data tale disciplina viene lasciata al giudice la possibilità di valutare quali notizie debbano essere comunicate alla coppia nell'interesse del minore. Il caso di più fratelli, diverrà più frequente in seguito all'estensione dell'età degli adottabili e degli adottanti: per tale ragione il legislatore ha inteso dare come indicazione di massima il loro inserimento nella stessa famiglia adottiva.

3.3.3.5 Adozione di minori stranieri

Per i provvedimenti di adozione internazionale il tribunale per i minorenni competente è quello del distretto di residenza della coppia.

La dichiarazione di idoneità all'adozione risulta come condizione perché i coniugi istanti possano procedere all'adozione internazionale. Al tribunale deve essere presentata una specifica istanza di adottare un minore straniero. Il meccanismo operativo risulta quindi bifasico, con una prima idoneità astratta della coppia aspirante all'adozione ed una seconda fase di abbinamento che, se positiva, sbocca nell'affidamento preadottivo⁵. La dichiarazione di idoneità risulta quindi condizione necessaria sia per il paese da cui espatriano i minori stranieri a scopo di adozione sia come garanzia per la coppia di permanenza del minore presso di loro.

⁵ Sacchetti L., Adozione e affidamento dei minori commento alla nuova legge 4 maggio 1983 n.184, Maggioli, Rimini 1983

Nell'adozione internazionale l'ingresso del minore a scopo adottivo è consentito nel caso in cui lo stato straniero abbia emesso un provvedimento di adozione o di affidamento preadottivo del minore nei confronti di cittadini italiani o di un altro provvedimento in materia di tutela e di protezione dei minori (Art.31).

La conformità tra il provvedimento straniero e la legislazione dello Stato di appartenenza del minore deve essere attestata dall'autorità consolare, che certifica non solo la regolarità formale del provvedimento straniero, ma anche la sua legittimità sostanziale.

Nello specifico spetta al tribunale per i minorenni dichiarare l'efficacia nello Stato dei provvedimenti quando accerta che:

- 1) sia stata emana, in precedenza, la dichiarazione di idoneità dei coniugi adottanti;
- 2) il provvedimento straniero sia conforme alla legislazione dello Stato che lo ha emesso;
- 3) il provvedimento straniero non sia contrario ai principi fondamentali che regolano nello Stato il diritto di famiglia e dei minori..." (Art.32).

Le condizioni da accertare sono essenzialmente di natura sostanziale. L'istituto dell'adozione, applicato se si dichiara l'efficacia del provvedimento straniero, poggia secondo il nostro ordinamento su due elementi essenziali: lo stato di abbandono e l'idoneità all'adozione degli adottanti. Di conseguenza l'accertamento del tribunale punterà sul primo di questi due elementi, che sarà preteso dalla legge straniera. Perché il provvedimento straniero risulti efficace devono verificarsi due condizioni:

- esso deve avere natura di adozione od essere qualificabile come affidamento preadottivo
- ad esso deve seguire almeno un anno di affidamento preadottivo reale.

Nel caso in cui la disposizione straniera non sia stata seguita da affidamento preadottivo l'efficacia attribuita dal giudice italiano sarà di affidamento preadottivo della durata di un anno. In conclusione il tribunale per i minorenni dovrà decidere quale efficacia attribuire in concreto al provvedimento straniero, se di adozione o di affidamento preadottivo.

3.3.3.6 Effetti dell'adozione

L'efficacia riconosciuta ai provvedimenti stranieri permette all'adottato di acquistare la cittadinanza italiana (Art.39).

"Per effetto dell'adozione l'adottato acquista lo stato di figlio legittimo degli adottanti, dei quali assume e trasmette il cognome...Con l'adozione cessano i rapporti dell'adottato verso la famiglia di origine, salvo i divieti matrimoniali." (Art.27).

Gli effetti giuridici determinati dalla nuova adozione sono più vasti di quelli disciplinati dall'adozione speciale, la disciplina anteriore infatti negava il sorgere di rapporti di parentela fra l'adottato e i parenti dell'adottante, mentre l'introduzione dello stato di figlio legittimo dispiega la sua efficacia a tutti i rapporti di parentela esistenti.

All'Art.28 il legislatore si preoccupa di indicare come l'ufficiale di stato civile e l'ufficiale di anagrafe debbano comportarsi nel caso di richiesta di informazioni e documenti, vietando loro di fornire informazioni, notizie, certificazioni od estratti da cui si possa desumere il rapporto adottivo, salva l'autorizzazione dell'autorità giudiziaria, a cui si rimanda di valutarne l'opportunità caso per caso.

3.4 Legge 476/98

3.4.1 Panorama culturale e sociale italiano

La legge n.476, che recepisce e rende esecutiva la Convenzione de l'Aja del 1993 impone una profonda revisione culturale ed organizzativa sia in coloro che intendono adottare un bambino sia negli operatori dei servizi coinvolti nel procedimento adottivo impegnati nel preparare, facilitare, seguire l'inserimento del bambino straniero, spesso di cultura, razza e lingua diversa, in una famiglia italiana.

L'approvazione di questa legge deriva dalla graduale maturazione, tuttora in corso, di una cultura dell'accoglienza del diverso, in cui predomini il rispetto, e non la colonizzazione, di chi viene accolto in una nuova famiglia e in una nuova cultura, perché possa sempre conservare la propria autonomia identità e non gli vengano in alcun modo confiscate o disconosciute la propria vita e la propria cultura⁶.

Nell'opinione comune sul tema dell'adozione permangono alcuni stereotipi, più o meno radicati. Secondo il più diffuso di questi ci sarebbero negli istituti tantissimi bambini in stato di abbandono, che possono essere adottati ma non lo sono esclusivamente a causa della burocrazia⁷. Secondo una ricerca del 1997, dai dati diffusi dal Ministero della giustizia i minori adottabili risultano 1440, mentre la maggioranza dei minori che si trovano in istituto non sono in stato di abbandono, ma hanno famiglie momentaneamente insufficienti a fornire loro un sostegno materiale e affettivo. Gli istituti vanno svuotati, ma non solo con le adozioni, che rimangono comunque la soluzione estrema in caso di fallimento di altri tentativi, bensì con l'utilizzo di strumenti come l'affido temporaneo, le comunità alloggio, il sostegno economico e psicologico alle famiglie ...

Per poter dichiarare un minore in stato di abbandono bisogna accertare nel modo più completo e approfondito possibile la persistenza e l'irreversibilità della carenza di cure familiari e questo allunga sensibilmente l'iter della dichiarazione di adottabilità.

Un altro stereotipo molto diffuso è quello secondo cui il vincolo di età, che fissa la differenza tra il più anziano dei genitori e il figlio adottando in 40 anni, precluda a molte famiglie la possibilità di adottare un bambino, contribuendo a lasciare gli adottandi in istituto.

Aldilà dei dati quantitativi, si può sostenere che 50 anni di differenza tra genitori e figli costituiscano l'*optimum* che per il bambino si prospetta? La violazione del limite di età è consentita come risorsa estrema per quei bambini che non hanno altra possibilità di affidamento, ma questo è già previsto dalla legislazione vigente e sentenze della Corte Costituzionale hanno ammesso la possibilità di derogare ai limiti di età in casi specifici (ad es. nel caso di adozione di più fratelli in cui uno non rientri nei limiti di età, al fine di non separare la fratria o quando non sussistono altre alternative di collocamento per il minore e ne deriverebbe per lo stesso un grave danno)⁸. Al fine di educare l'opinione pubblica ad una percezione corretta dell'adozione e al fine di risolvere i problemi dell'adozione non sembra sufficiente una modifica della legge che la disciplina.

I problemi reali sono soprattutto quelli legati alle effettive caratteristiche dei bambini: pochissimi neonati, molti in età compresa tra gli 8 e i 10 anni, molti fratelli e tanti in condizione di handicap fisico e psichico. Il problema di fondo rimane comunque quello di definire realisticamente se le tematiche dell'adozione vadano considerate nella prospettiva degli adulti che intendono adottare un bambino "piccolo e sano" o nella prospettiva dei bambini che hanno diritto alla migliore famiglia possibile⁹. Dalla risposta a tale domanda dovrebbero derivare proposte di modifica alla legislazione sull'adozione nazionale e internazionale, troppo spesso adultocentriche, e una spinta allo sviluppo della "cultura dell'affido", ancora oggi poco sviluppato.

Negli anni 90 il fenomeno dell'adozione è in grandissimo incremento; sempre più frequentemente si rivolgono ad essa le coppie che non riescono ad avere figli con la generazione naturale e se da una parte è in forte aumento il problema della sterilità accresce di pari passo anche il desiderio di genitorialità e va via via estinguendosi il pregiudizio secondo cui il figlio "nato da" è il figlio vero a differenza della generazione

⁶ Moro A.C., Una grande sfida: la legge sull'adozione internazionale, in *Adozioni internazionali – L'attuazione della nuova disciplina*, *Questioni e documenti, Quaderni del centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza*, Firenze, Istituto degli Innocenti, maggio 2000

⁷ Di Nuovo, Abbate, Lizzio, Adozione: aspetti giuridici e problemi psicologici, in *Minori e giustizia* n.4 anno 1999.

⁸ Di Nuovo, Abbate, Lizzio, Adozione: aspetti giuridici e problemi psicologici, in *Minori e giustizia* n.4 anno 1999.

⁹ Di Nuovo, Abbate, Lizzio, Adozione: aspetti giuridici e problemi psicologici, in *Minori e giustizia* n.4 anno 1999

nell'affetto che non viene più considerata una generazione "posticcia"¹⁰. Le coppie si dimostrano capaci di superare i pregiudizi razziali e di accogliere come proprio figlio anche un minore portatore di culture diverse, di caratteristiche somatiche e razziali differenti da quelle dei suoi genitori.

La riforma della disciplina dell'adozione internazionale tende a rimuovere le differenze esistenti con la procedura utilizzata per l'adozione nazionale, laddove la seconda garantisce maggiori certezze sia nella verifica dell'effettiva condizione di abbandono del minore, sia nell'utilizzo dell'adozione come strumento residuale dopo aver espletato i tentativi possibili, sia nella valutazione dell'idoneità con specifico riferimento al singolo bambino adottabile.

3.4.2 Disegno di fondo e principi ispiratori

La Legge 476/98 è stata formulata in ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Aja, la quale si pone come accordo sulla *Protezione dei minori e sulla Cooperazione in materia di Adozione fra Paesi*. Il richiamo alla cooperazione, lascia trasparire il timore che l'adozione internazionale possa diventare una forma di moderno colonialismo nei confronti dei bambini provenienti dai paesi poveri. La convenzione è stata redatta, nell'intento di evitare tale rischio, sia dai paesi di destinazione che dai paesi di provenienza dei bambini, il 23 maggio 1993 la convenzione è stata sottoscritta dai delegati di 67 Stati di tutti i continenti.

Fondamentale è individuare un concetto comune minimo di adozione. L'Art.2 considera, come adozioni contemplate della Convenzione, quelle che "... creino un rapporto di parentela giuridico definitivo tra i genitori adottivi e il bambino...". La Convenzione richiede che si verifichi un nuovo rapporto di filiazione e che esso sia definitivo.

La convenzione si pone principalmente tre obiettivi¹¹.

Il primo è quello che intende fissare delle garanzie affinché le adozioni internazionali vengano realizzate esclusivamente nell'interesse del bambino e nel pieno rispetto dei suoi diritti fondamentali (Art.1 lettera a). Tale principio era stato riconosciuto e sancito anche dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo ma viene in essa richiamato.

Il secondo obiettivo è quello teso alla realizzazione di un sistema di cooperazione tra gli stati aderenti per porre fine alla sottrazione e vendita di minori. Tutti gli stati, anche in conseguenza di tale obiettivo, sono invitati ad adoperarsi nell'aiutare i paesi poveri affinché gli abbandoni diminuiscano e cresca e si sviluppi una sensibilità adottiva all'interno della società.

Il terzo obiettivo intende garantire che le adozioni che sono realizzate in conformità con la convenzione siano successivamente riconosciute in tutti gli stati firmatari. Tale indicazione risulta importante poiché non di rado i paesi di destinazione rifiutano di riconoscere la validità del provvedimento straniero e ne emettono uno differente.

Un punto fondamentale della convenzione dell'Aja riguarda il riconoscimento del principio di sussidiarietà. Con ciò si intende che nessun bambino può lasciare il proprio paese di origine se non quando l'autorità competente abbia accertato che il minore si trova in stato di abbandono e che l'adozione da parte di connazionali non è realizzabile (Art.4). Dall'altra parte allo Stato ricevente vengono attribuiti alcuni obblighi quali: la verifica dell'idoneità degli aspiranti adottanti; l'informazione e la preparazione degli aspiranti adottanti; la preventiva autorizzazione all'ingresso e al soggiorno permanente del minore a scopo di adozione. La Convenzione intende privilegiare quei provvedimenti che sono tesi alla permanenza del minore nel proprio paese e solo come ultima possibilità l'utilizzo dell'adozione internazionale, previa verifica dell'adottabilità e dell'assenza di pagamenti o compensi di qualsiasi genere da parte delle autorità dello Stato di provenienza. Per svolgere tali ricerche ogni Stato deve istituire un'apposita autorità centrale. Tutte le autorità di ogni paese dovranno poi cooperare tra di loro per la migliore tutela dei bambini¹². Ad esse

¹⁰ Moro A.C., Una grande sfida: la legge sull'adozione internazionale, in *"Adozioni internazionali – L'attuazione della nuova disciplina"*, Questioni e documenti, Quaderni del centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Firenze, Istituto degli Innocenti, maggio 2000

¹¹ Fadiga L., L'adozione, Il Mulino, Bologna 1999

¹² Fadiga L., L'adozione, Il Mulino, Bologna 1999

dovranno rivolgersi coloro che intendono adottare un bambino. Gli Articoli dal 6 al 13 indicano le strutture incaricate di controllare i progetti e i procedimenti di adozione.

Sul piano amministrativo (Artt.6-9) viene imposta la creazione di un'autorità centrale incaricata di coordinare la cooperazione tra le autorità amministrative e giudiziarie dello Stato di origine e di accoglienza. I compiti riconosciuti all'autorità centrale possono essere svolti anche da altre autorità pubbliche o da enti autorizzati.

Tali compiti nello specifico (Art.9) sono tesi a:

- raccogliere e scambiare informazioni sui progetti di adozione in corso
- realizzare attività di sostegno e semplificazione delle procedure di adozione
- realizzare servizi di consulenza e sostegno dopo l'avvenuta adozione
- soddisfare le richieste di informazioni relative ad un processo di adozione in atto da parte di uno Stato contraente.

Un altro soggetto che viene legittimato dalla Convenzione sono gli enti autorizzati (Art.11) per i quali vengono richiesti due requisiti minimi: l'assenza di uno scopo di lucro e la presenza di persone qualificate per la loro integrità morale e la loro formazione o esperienza nel campo dell'adozione internazionale. L'Art.14 inoltre introduce l'obbligo di rivolgersi all'autorità centrale (o all'autorità pubblica competente) per avviare la procedura di adozione internazionale. La Convenzione non ha escluso la possibilità che i singoli Stati possano accettare adozioni "independenti" effettuate con l'intervento di intermediari non iscritti all'albo.

Gli Artt. dal 23 al 27 intendono assicurare un adeguato riconoscimento internazionale agli atti compiuti dai paesi aderenti. L'Art.23 afferma il riconoscimento automatico in tutti gli Stati contraenti delle adozioni realizzate secondo i principi della Convenzione, e solo in casi eccezionali gli Stati potranno far valere casi di manifesta contrarietà all'ordine pubblico e all'interesse del minore per rifiutare l'efficacia dell'adozione¹³.

L'Art.26 introduce il concetto secondo cui l'adozione deve comportare il riconoscimento dell'instaurazione di un rapporto giuridico tra il bambino e i genitori adottivi e l'assunzione di responsabilità di questi nei confronti dell'adottato, anche se non è sempre necessario il riconoscimento degli effetti legittimanti, che dipende dalla previsione di tali effetti nel Paese che ha pronunciato l'adozione¹⁴.

Va sottolineata una grande elasticità delle regole definite dalla Convenzione, che fissa esclusivamente alcuni criteri essenziali e lascia agli Stati la libertà di introdurre criteri di maggiore rigidità¹⁵.

L'adesione alla Convenzione dell'Aja da parte dell'Italia, presuppone un impegno concreto a modificare la propria legislazione interna per renderla conforme ai principi sopra riportati. Da qui la formulazione della legge 476/98.

3.4.3 Principali innovazioni

La Legge 476 modifica ampiamente il capo 1 del titolo 3 della Legge n.184 del 1983. L'Art.29 afferma che la legge si conforma ai principi e alle direttive della Convenzione dell'Aja, che sono stati analizzati nel paragrafo precedente: principio di sussidiarietà, consenso validamente prestato, diritto ad essere consigliati e sostenuti (sia per i genitori biologici che per il minore), e nel loro raggiungimento intende realizzare una cooperazione tra Stati.

L'Art.29-bis dà una definizione di minore straniero che comprende chiunque, minore di 18 anni, non abbia la cittadinanza italiana, sia che abbia una o più cittadinanze straniere sia che sia un apolide.

¹³ *Morozzo della Rocca P.*, La riforma dell'adozione internazionale- commento alla Legge 31 dicembre 1998, n.476, UTET, Torino 1999, p.11

¹⁴ *Morozzo della Rocca P.*, La riforma dell'adozione internazionale- commento alla Legge 31 dicembre 1998, n.476, UTET, Torino 1999, p.12

¹⁵ *Morozzo della Rocca P.*, La riforma dell'adozione internazionale- commento alla Legge 31 dicembre 1998, n.476, UTET, Torino 1999

Il tribunale competente è quello del distretto di residenza degli aspiranti adottanti, ad esso i coniugi presentano una “*dichiarazione di disponibilità*” e non più “*domanda di adozione*”. Il cambiamento non è solo di termini ma sostanziale: due persone non “chiedono” un bambino, ma si dichiarano disponibili ad “accogliere” un bambino.

Con tale specificazione il legislatore intende avviare le coppie verso un percorso che porta al superamento del comune concetto di adozione come soluzione per colmare vuoti e bisogni personali o di coppia e permette di maturare l'idea dell'adozione come un atto di accoglienza di un bambino abbandonato e bisognoso di chi possa prendersi cura di lui, accettandolo completamente.

La norma (Art.29-bis comma 1) non si riferisce ai coniugi, ma per la prima volta parla di persone residenti in Italia, tale differenza potrebbe essere il preludio ad una successiva modifica che estenda il diritto ad adottare anche ai singles, anche se per il momento i casi in cui ciò è possibile sono solo quelli disciplinati all'Art.44 della Legge 184/83¹⁶. La dichiarazione di idoneità rimane il presupposto per poter avviare un procedimento adottivo di adozione internazionale. La prima fase del procedimento (Art.29-bis comma 3) compete al tribunale per i minorenni che, nel caso non pronunci immediatamente un decreto di inidoneità per manifesta carenza di requisiti, trasmette entro 15 giorni copia della dichiarazione di disponibilità ai servizi degli enti locali. Il legislatore si preoccupa di definire tempi precisi per ogni fase, nell'intento di rendere la procedura più celere e regolare il tempo di ciascun'adozione, anche se possono non essere rispettati laddove non sia prevista alcuna sanzione per la loro inosservanza. Lo svolgimento delle indagini da parte dei servizi deve avvenire entro i quattro mesi successivi alla trasmissione della dichiarazione di disponibilità. Nello specifico essi svolgono le seguenti attività:

- informazione sull'adozione, le procedure, gli enti autorizzati, le altre forme di solidarietà
- preparazione degli aspiranti adottivi, anche in collaborazione con gli enti autorizzati
- acquisizione di elementi sulla situazione personale, familiare e sanitaria degli aspiranti genitori adottivi, il loro ambiente sociale, le motivazioni all'adozione, le loro capacità, indicazioni dei minori che essi sarebbero in grado di accogliere.

3.4.3.1 La dichiarazione di idoneità

La dichiarazione di idoneità aveva come caratteri imprescindibili l'astrattezza e la genericità, che presupponeva la possibilità di disposizioni diverse in diversi tribunali. I giudici più volte hanno chiesto una modifica del giudizio di idoneità per modificare il giudizio astratto rendendolo mirato all'abbinamento di un minore di cui il tribunale ha avuto informazioni dall'autorità straniera. La legge però (Art.30) non raccoglie tali richieste e nemmeno le indicazioni contenute nella Convenzione dell'Aja, prevedendo però la presenza all'interno del decreto di indicazioni di abbinamento al fine di favorire “... *il migliore incontro tra gli aspiranti all'adozione ed il minore da adottare.*” Tale indicazione si colloca all'interno della collaborazione interstatale e di un'attività di cooperazione per i singoli abbinamenti delegata dall'autorità centrale agli enti autorizzati. Le indicazioni contenute nel decreto possono essere utilizzate dall'autorità straniera per l'abbinamento tra il minore e gli aspiranti genitori adottivi, per orientarsi tra diverse possibilità. Per quanto riguarda l'efficacia nel tempo del decreto di idoneità il legislatore introduce un termine molto elastico ed indeterminato: il decreto è efficace per tutta la durata del procedimento adottivo, previa la condizione che stabilisce che gli adottanti devono incaricare un ente autorizzato che curi le procedure di adozione entro un anno dal decreto.

3.4.3.2 Gli enti autorizzati

La novità più attesa ed auspicata della legge n.476 è l'introduzione della figura degli enti autorizzati all'interno del procedimento adottivo. Se prima della legge era prevista la possibilità di rivolgersi ad enti autorizzati dal ministero, ma era lasciata ai privati piena libertà di azione con un netto prevalere di adozioni “fai da te”, con l'introduzione della nuova legge ciò non è più possibile poiché viene previsto l'obbligo di rivolgersi esclusivamente ad enti a tale scopo autorizzati, prevedendo la possibilità di un presidio sanzionatorio penalistico nel caso in cui non ci si attenga alla norma (Art.31). L'introduzione di tale obbligo è avvenuta sia per una maggiore tutela dell'interesse dei minori adottandi, spesso indebitamente sottratti ai loro ambienti, nella concreta impossibilità di verificare la reale presenza di una situazione di abbandono da

¹⁶ *Morozzo della Rocca P.*, La riforma dell'adozione internazionale- commento alla Legge 31 dicembre 1998, n.476, UTET, Torino 1999

parte del tribunale italiano, sia per una maggiore protezione degli interessi degli aspiranti adottanti spesso in balia di mediatori scadenti, negligenti e costosi¹⁷. I compiti previsti all'Art.9 della Convenzione dell'Aja sono delegati agli enti autorizzati, mantenendo la commissione la competenza relativa all'autorizzazione all'ingresso e alla residenza permanente del minore o dei minori in Italia. I compiti possono essere suddivisi in tre categorie¹⁸:

- preordinazione ed esecuzione della singola procedura di adozione sino all'avvenuto trasferimento del minore straniero in Italia
- obbligo dell'ente di garantire al nucleo adottivo un'adeguata attività di sostegno sin dall'ingresso del minore in Italia; tale obbligo è stato sancito nel contrasto tra prevedere un sostegno obbligatorio o facoltativo per i genitori adottivi e si è giunti alla soluzione di subordinare l'intervento di sostegno alla richiesta degli adottanti, anche se l'ente deve comunque monitorare l'inserimento del minore nel nuovo nucleo al fine di comunicare le informazioni raccolte al tribunale per i minorenni (Art.34 comma 2)
- certificazioni per l'ottenimento di facilitazioni ed agevolazioni economiche per il nucleo adottivo.
- L'Art.39-ter si occupa ancora degli enti autorizzati e definisce i requisiti che devono possedere per l'iscrizione all'albo. I due requisiti minimi richiesti previsti sono:
- assenza di uno scopo di lucro
- presenza di persone qualificate per la loro integrità morale e la loro formazione od esperienza nel campo dell'adozione internazionale.

Gli Stati devono vigilare sulla composizione, il funzionamento e la situazione finanziaria degli enti.

Il legislatore non impone una particolare qualificazione giuridica agli enti, ciò che conta è la capacità di intervento e la qualità dello stesso, non essendo quindi necessario che gli enti acquistino personalità giuridica. Allo stesso modo non è determinata alcuna forma di sostegno economico degli enti autorizzati anche se sarebbe risultato opportuno prevedere precise modalità di finanziamento per evitare una diseguale contribuzione¹⁹. Anche gli enti che sono stati autorizzati dal ministero prima dell'approvazione della legge 476 devono richiedere l'autorizzazione ad operare, dimostrando di possedere i requisiti richiesti.

Analizzando nello specifico i requisiti necessari per l'iscrizione all'albo essi possono essere così indicati:

- composizione da parte di persone in possesso di competenza relativa al campo dell'adozione internazionale (lett.a), con successiva specificazione delle categorie professionali in possesso delle competenze tecniche necessarie per sostenere i coniugi prima, durante e dopo l'adozione (lett.b)
- possesso di un'adeguata struttura organizzativa in almeno una regione o provincia autonoma e di un personale atto ad operare nel paese straniero in cui si intende agire (lett.c)
- la possibilità per l'ente di perseguire obiettivi non finalizzati allo scopo di lucro, per quanto riguarda gli enti privati essi possono ricevere unicamente somme corrispondenti alle spese sostenute e ai pagamenti effettuati, oltre ad una ragionevole remunerazione delle persone che lavorano nell'ente (lett.d)
- il mantenimento di un atteggiamento imparziale nei confronti degli aspiranti genitori adottivi che vi si rivolgono; tale requisito sembra introdurre un "obbligo a contrarre" da parte dell'ente, a fronte della richiesta degli adottanti, condizionato comunque alle possibilità ricettive dell'ente (lett.e).

Il sopraccitato divieto di operare discriminazioni pone il problema relativo al trattamento dei dati sensibili e della protezione dei dati personali, anche in conseguenza dell'approvazione della Legge 675/96

¹⁷ *Morozzo della Rocca P.*, La riforma dell'adozione internazionale- commento alla Legge 31 dicembre 1998, n.476, UTET, Torino 1999

¹⁸ *Morozzo della Rocca P.*, La riforma dell'adozione internazionale- commento alla Legge 31 dicembre 1998, n.476, UTET, Torino 1999

¹⁹ *Morozzo della Rocca P.*, La riforma dell'adozione internazionale- commento alla Legge 31 dicembre 1998, n.476, UTET, Torino 1999, p.161

per la tutela della privacy. Tale problema non dovrebbe riguardare l'identità anagrafica o religiosa degli adottanti, ma potrebbe invece sorgere per quanto riguarda l'opzione ideologica degli stessi, data l'irrelevanza all'interno del procedimento adottivo²⁰.

- l'impegno a partecipare ad attività di promozione dei diritti dell'infanzia, attraverso azioni di cooperazione allo sviluppo e di attuazione del principio di sussidiarietà dell'adozione internazionale nei paesi di provenienza dei minori. Dato tale requisito si può affermare che, anche se la cooperazione allo sviluppo debba essere maggiormente impiegata, l'imporre ad enti nati per altri obiettivi la realizzazione di tale attività rischia di indebolirne l'azione e renderne problematica la costituzione²¹. La norma risulta quindi condivisibile nel fine dichiarato, ma ambigua nel significato operativo poiché produce una confusione di ruoli rispetto al problema della cooperazione allo sviluppo, generalmente realizzata dalle organizzazioni non governative per la cooperazione. Il principio di sussidiarietà dovrebbe comportare per l'ente l'obbligo di astenersi dal realizzare adozioni di minori che potrebbero invece beneficiare di soluzioni alternative nel proprio paese di origine, mentre per la legislazione nazionale l'obbligo di attuare una politica di cooperazione che elimini le cause dell'abbandono dell'infanzia²².

L'autorizzazione al funzionamento e l'iscrizione all'albo degli enti autorizzati è revocabile qualora vengano meno i requisiti richiesti dalla legge.

3.4.3.3 La Commissione per le adozioni internazionali

La Legge in oggetto si occupa all'Art.38 di definire l'organico della Commissione, spettando invece all'Art.39 la definizione delle proprie competenze. La composizione è strutturata su base interministeriale, come una conferenza permanente dei servizi ed è collocata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Per quanto invece riguarda le competenze essa ha una funzione di controllo sull'operato degli enti e sulla regolarità dell'ingresso del minore in Italia, che avviene solo previa verifica dell'iter adozionale valutandone la corrispondenza al superiore interesse del minore (Art.32 comma 1); inoltre la Commissione non può emettere dichiarazioni di conformità dell'adozione se non successivamente all'attestazione dell'autorità straniera da cui risulti la situazione di abbandono e l'impossibilità di realizzare un affidamento o un'adozione nel paese di origine del minore e previa verifica che nel paese di origine del minore l'adozione abbia effetti legittimanti e causi la cessazione dei rapporti giuridici tra il minore ed i genitori biologici (Art.32 comma 2).

La Commissione attua una verifica di legittimità e di merito per autorizzare lo sradicamento del minore dal suo luogo di origine, controllando l'operato dell'ente autorizzato che rimane comunque competente del singolo fascicolo. Importante è sottolineare la mancanza di indicazioni, da parte del legislatore, su quali debbano essere i requisiti di validità, utilizzati dalla Commissione, che certificano la conformità della singola adozione alla Convenzione.

Il visto di ingresso che consente la residenza in Italia a scopo di adozione è rilasciato dagli uffici consolari nel paese di origine successivamente alla trasmissione dell'autorizzazione della Commissione all'ingresso del minore e costituisce il titolo necessario per l'entrata in Italia.

Altri compiti indicati all'Art.39 sono:

- la proposta di stipulazione di accordi bilaterali in materia di adozione internazionale (lett.b); tale proposta deve essere presentata al Ministro degli affari esteri e successivamente al Governo
- l'attività di controllo degli enti autorizzati e di promozione della creazione di nuovi (lett.c e d)
- la promozione della cooperazione fra i soggetti che operano nel campo dell'adozione internazionale e della protezione dei minori.

²⁰ *Morozzo della Rocca P.*, La riforma dell'adozione internazionale- commento alla Legge 31 dicembre 1998, n.476, UTET, Torino 1999

²¹ *Morozzo della Rocca P.*, La riforma dell'adozione internazionale- commento alla Legge 31 dicembre 1998, n.476, UTET, Torino 1999

²² *Cavallo M.*, Le procedure per l'adozione del bambino straniero, in "Adozioni internazionali – L'attuazione della nuova disciplina", *Questioni e documenti, Quaderni del centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Firenze, Istituto degli Innocenti, maggio 2000*

3.4.3.4 **Regioni e province autonome**

L'Art.39-bis disciplina il ruolo delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano indicandone i compiti:

- sviluppo di una rete di servizi che svolgano i compiti previsti dalla legge
- vigilanza sul funzionamento delle strutture e dei servizi che operano nel campo dell'adozione internazionale; tale vigilanza risulta complementare rispetto al controllo effettuato dalla Commissione
- promozione e definizione di protocolli operativi e convenzioni fra enti autorizzati e servizi.

Inoltre la legge prevede la possibilità di realizzare un servizio per l'adozione internazionale secondo i requisiti richiesti dalla legge.

3.4.3.5 **I regimi di adozione internazionale**

Dall'Art.36 emergono chiaramente le diverse possibilità di provenienza del minore di cui deve essere autorizzato l'ingresso in Italia a scopo di adozione:

- i minori provengono da uno dei Paesi aderenti alla convenzione, in tal caso si applicherà la Legge 476/98
- i minori provengono da un Paese non aderente alla Convenzione ma con cui l'Italia ha stipulato un accordo bilaterale "nello spirito della Convenzione", l'accordo e l'adozione stessa dovranno quindi uniformarsi alle caratteristiche fissate dalla Convenzione e prevedere procedure analoghe a quelle definite nella Legge 476
- i minori provengono da un Paese non aderente alla Convenzione e con cui l'Italia non ha stipulato accordi bilaterali; in questo caso è possibile riconoscere l'efficacia dell'adozione del minore purché vengano rispettate le condizioni fissate dal comma 2 dell'Art.36:
- l'accertamento della condizione di abbandono del minore o il consenso dei genitori all'adozione che "...determini per il minore adottato l'acquisizione dello stato di figlio legittimo degli adottanti e la cessazione dei rapporti giuridici tra il minore e la famiglia d'origine...";
- l'ottenimento da parte degli adottanti del decreto di idoneità e lo svolgimento delle pratiche adottive da parte di un ente autorizzato;
- il rispetto delle condizioni indicate nel decreto di idoneità;
- che sia stata concessa l'autorizzazione all'ingresso e alla permanenza a scopo di adozione.

3.4.3.6 **Il riconoscimento dell'adozione internazionale pronunciata all'estero**

Rispetto ad un provvedimento di adozione pronunciato nel Paese di origine del minore l'ordinamento italiano ha spesso operato attribuendo efficacia di affidamento preadottivo ad un provvedimento straniero di adozione o attribuendo effetti legittimanti ad un provvedimento che ne era privo.

La Convenzione a cui la disciplina in oggetto deve attenersi tende ad impedire una ripetizione del giudizio relativo all'adozione qualora sia già stato pronunciato nel paese di origine, intendendo delineare (Artt.23 e 24) un sistema di riconoscimento automatico delle adozioni realizzate secondo i principi della Convenzione. La Convenzione definisce la possibilità di rifiutare il riconoscimento del procedimento straniero qualora ciò contrasti con l'ordine pubblico, tenendo conto del superiore interesse del minore.

Il legislatore italiano pone come condizione per il riconoscimento la non contrarietà ai "...*principi fondamentali che regolano nello Stato il diritto di famiglia e dei minori...*", valutandoli in relazione al superiore interesse del minore (Art.35).

I principi fondamentali irrinunciabili sono²³:

²³ *Morozzo della Rocca P.*, La riforma dell'adozione internazionale- commento alla Legge 31 dicembre 1998, n.476, UTET, Torino 1999

- lo stato di abbandono del minore, condizione non superabile con il consenso all'adozione da parte dei genitori biologici, il solo consenso non costituisce, infatti, requisito sufficiente, ma è una delle condizioni di validità del procedimento
- il diritto-dovere dei genitori naturali di educare ed allevare il minore; i figli non possono essere sottratti e dichiarati adottabili solo con un procedimento amministrativo, senza verifica del giudice
- il consenso del minore ultraquattordicenne; l'ascolto del minore che ha raggiunto una certa maturità e capacità di intendere e di volere è un presupposto fondamentale nella progettazione e realizzazione di provvedimenti che lo riguardano
- il divieto di contatti tra i genitori adottivi e la famiglia di origine del minore
- il mantenimento del periodo di affidamento preadottivo; il mantenimento di tale istituto avviene anche nell'intento di equiparare adozione internazionale e nazionale

Qualora l'autorità straniera abbia emesso un provvedimento di affidamento preadottivo, nei casi in cui l'adozione debba perfezionarsi dopo l'arrivo del minore in Italia, nei casi in cui manca un periodo di affidamento preadottivo, il provvedimento straniero ha efficacia di affidamento preadottivo.

La normativa, a differenza di quanto previsto dalla Legge 184/83 non dispone che nell'interesse del minore l'affidamento preadottivo possa essere prorogato.

Il comma 6 dell'Art.35 elenca i casi in cui è tassativamente impossibile la trascrizione del provvedimento di adozione:

- la mancanza dei requisiti richiesti dalla legislazione italiana da parte dei genitori adottivi
- il mancato rispetto delle indicazioni contenute nel decreto di idoneità
- l'impossibilità di convertire l'adozione in adozione legittimante
- il mancato intervento dell'autorità centrale e dell'ente autorizzato
- la mancata tutela dell'interesse del minore.

3.4.3.7 Effetti del provvedimento adottivo

A seguito della trascrizione del provvedimento di adozione l'adottato acquisisce a tutti gli effetti lo status di figlio legittimo, diventando cittadino italiano.

L'adozione ha un effetto legittimante e permette all'adottato di assumere e trasmettere il cognome dei genitori adottivi.

Per quanto riguarda la comunicazione di informazioni la Commissione può comunicare ai genitori adottivi "... solo le informazioni che hanno rilevanza per lo stato di salute dell'adottato ...". La giurisprudenza ha negato l'esistenza di un diritto soggettivo dell'adottato di conoscere le proprie origini poiché con l'adozione si acquista lo status di figlio legittimo e vengono quindi totalmente spezzati i legami con la famiglia di origine. La domanda presentata dall'adottato dovrà essere respinta, salva l'eccezione di fornire informazioni nel caso di grave pericolo per la salute dell'adottato²⁴. I giudici minorili sono tuttora dubbiosi rispetto a tale problema, considerando che la Convenzione dell'Aja all'Art.30 afferma che le autorità competenti devono assecondare, assistendolo opportunamente, il minore che intende accedere alle informazioni sulle proprie origini, anche se poi viene posta una clausola che afferma che tale accesso deve avvenire nei limiti consentiti dalla legge dello Stato interessato.

3.4.3.8 Benefici per genitori adottivi o con un minore in affidamento preadottivo

L'Art.39-quater intende equiparare la condizione di genitori naturali con quella di genitori adottivi o affidatari per quanto riguarda i benefici e la tutela della madre e del padre lavoratori. Il suddetto articolo sembra però creare una nuova disparità di trattamento tra genitori adottivi o affidatari di minore straniero e genitori adottivi o affidatari di minore italiano prevedendo, per i genitori con minore straniero:

- la possibilità di astensione dal lavoro (Art.6 L.903/77) anche se il minore ha superato i sei anni di età

²⁴Morozzo della Rocca P., La riforma dell'adozione internazionale- commento alla Legge 31 dicembre 1998, n.476, UTET, Torino 1999

- l'assenza dal lavoro (Art.6 e 7 L.903/77) sino a che il minore non ha compiuto i sei anni
- il congedo di durata corrispondente al periodo di permanenza nello Stato straniero del minore.

Solo l'ultima previsione appare giustificata al fine di non penalizzare gli aspiranti genitori adottivi che devono recarsi per periodi anche lunghi nel paese di origine del minore che intendono adottare.

3.4.4 Nodi problematici

La Legge 476/98 in ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Aja del 1993 per la tutela e la cooperazione in materia di adozione internazionale si caratterizza come parziale mutamento della Legge 184/83 e modifica l'organizzazione dei servizi presenti sul territorio e le loro competenze, assieme all'assunzione di nuove responsabilità sia per le regioni che per gli enti locali che per i tribunali e gli enti autorizzati. Assegnando un nuovo ruolo sia agli enti locali che agli enti autorizzati rimangono irrisolti alcuni nodi problematici che richiederanno opportune modifiche.

3.4.4.1 Informazione e preparazione (Art.29-bis comma 4)²⁵

Tra le attività assegnate ai servizi territoriali solo l'acquisizione di elementi utili per la valutazione dell'idoneità degli aspiranti genitori appare assicurabile dai servizi. I servizi di informazione e preparazione rischiano di essere erogati in carenza a causa della carenza o mancanza di specifiche professionalità.

3.4.4.2 Proposta di incontro, dalla trasmissione dell'idoneità all'abbinamento²⁶

Le autorità centrali e gli enti autorizzati trasmettono la documentazione della coppia alle autorità del paese di origine del minore, le quali possono seguire modalità diverse per l'abbinamento. Come è possibile conciliare le prassi operative e le norme dei due paesi? Come si possono rispettare le indicazioni incluse nel decreto di adozione se nel paese di origine del minore vengono seguiti criteri differenti?

3.4.4.3 Identità ed autorizzazione degli enti autorizzati

Gli enti autorizzati sono chiamati ad interagire con le autorità centrali del paese in cui hanno deciso di operare e possono trovarsi nella difficoltà di conciliare il loro ruolo come previsto dalla Legge 476/98 con quanto richiesto nel paese di origine del minore. Infatti l'ente autorizzato italiano per operare in un paese straniero deve essere autorizzato anche dall'autorità centrale di quel paese in relazione a precise regole che variano da Stato a Stato.

3.4.4.4 Post-adozione

La Legge 476/98 all'Art.31 prevede la possibilità sia per i servizi degli enti locali che per gli enti autorizzati di seguire e sostenere il nuovo nucleo adottivo dal momento dell'ingresso del minore in Italia, ma solo su richiesta degli adottanti. Come può l'ente autorizzato conciliare con questa disposizione l'obbligatorietà di monitoraggio richiesta da molte autorità straniere?

3.4.4.5 Applicazione del concetto di sussidiarietà

Gli enti autorizzati sono chiamati dalla Legge 476/98 ad impegnarsi nella realizzazione di attività di cooperazione allo sviluppo, nella promozione dei diritti dei minori, nella realizzazione del principio di sussidiarietà nel paese di origine del minore. In aggiunta a tale disposizione di legge molte autorità straniere non si accontentano di una dichiarazione di intenti, ma chiedono all'ente autorizzato la attuazione *in loco* di progetti di cooperazione, di prevenzione dello sfruttamento, dell'abbandono e del maltrattamento oltre che la realizzazione di programmi tesi alla deistituzionalizzazione dei minori. Come realizzare tali interventi? Con quali fondi? Come definire e verificare piani di lavoro?

²⁵ Griffini M., I nodi problematici della legge nelle prime applicazioni, in "Minori e Giustizia" n.4 anno 1999

²⁶ Griffini M., I nodi problematici della legge nelle prime applicazioni, in "Minori e Giustizia" n.4 anno 1999

3.4.4.6 *Alcune ipotesi di soluzione*²⁷

Per quanto riguarda i problemi di informazione e preparazione si possono individuare due possibilità:

- la realizzazione di percorsi di perfezionamento e aggiornamento professionale costante degli operatori dei servizi
- la previsione e realizzazione di forme di collaborazione con gli enti autorizzati.

L'utilizzo degli accordi bilaterali tra i paesi permetterà di sfuggire al rischio di trasformare l'adozione internazionale in un mercato legalizzato. L'esperienza adottiva ha come protagonisti il minore, i genitori naturali, i genitori adottivi mentre le altre figure inserite nel procedimento adottivo (tribunale per i minorenni, ente autorizzato, ente locale...) sono al loro servizio e devono realizzare strumenti operativi per tutelarne diritti ed interessi. Gli accordi bilaterali devono quindi intervenire nell'ottica della tutela dei diritti del minore e dell'armonizzazione dell'impianto adottivo, dei requisiti adottivi e delle competenze affidate alle figure coinvolte nei paesi di origine e di arrivo del minore.

Data la complessità dei servizi richiesti sia agli enti locali che agli enti autorizzati essi dovranno essere garantiti in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale, assicurando parità di accesso e possibilità e, per quanto riguarda gli enti autorizzati, pensando alla possibilità di realizzare un coordinamento nazionale e regionale. Una nuova erogazione e pianificazione dei servizi sarà possibile anche attraverso l'utilizzo di protocolli operativi a livello territoriale e regionale proposti e realizzati dalle regioni e dalle province, nel quadro del ruolo propositivo e delle competenze riconosciute loro dalla legge.

Nel contesto di un rinnovato impegno dell'Italia nella tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e nella realizzazione di progetti *ad hoc* per queste fasce di età, anche l'adozione internazionale trova una sua collocazione come prassi residuale ma molto preziosa, finalizzata a garantire il diritto dei minori ad una famiglia e a combattere ogni forma di sfruttamento e mercato dei minori.

²⁷ Griffini M., Prima applicazione della legge 476/98 e nodi problematici, in "Adozioni internazionali – L'attuazione della nuova disciplina", *Questioni e documenti, Quaderni del centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza*, Firenze, Istituto degli Innocenti, maggio 2000.

4 LEGGE 28 MARZO 2001 N. 149: "Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile"

4.1 Premessa

Dopo un periodo di quasi 75 anni di immobilismo in soli 50 anni nell'ordinamento italiano si sono succeduti cinque cambiamenti legislativi in tema di adozione e diritto di famiglia²⁸.

La prima nel 1940 ha permesso l'adozione di minorenni, prima vietata.

La seconda nel 1967 ha rivoluzionato completamente il mondo dell'adozione, introducendo l'adozione legittimante, realizzata a tutela del superiore ed esclusivo interesse del minore.

La terza è stata realizzata nel 1975 allo scopo di rinnovare il diritto di famiglia.

La quarta nel 1983 ha modificato la disciplina relativa all'adozione nazionale e ha cominciato a confrontarsi con il crescente problema dei bambini del terzo mondo e con l'adozione internazionale.

La quinta del 1998 intende ratificare la Convenzione dell'Aja del 1993, occupandosi però esclusivamente di adozione internazionale, lasciando immutato l'aspetto relativo all'adozione nazionale.

All'interno di questo susseguirsi di modifiche ed interventi legislativi si possono individuare due segnali²⁹:

- da una parte il progressivo ridursi dell'intervallo di tempo tra una riforma e l'altra;
- dall'altra il diradarsi di interventi legislativi in ambito di adozione nazionale.

Il lungo intervallo di tempo di "silenzio" del legislatore ha coinciso con una stabilità nei costumi della società; il seguente susseguirsi di modifiche legislative può far pensare che le cose stiano cambiando anche troppo in fretta. Il distacco tra il costume all'interno della società e la norma negli anni si è ampliato sia in materia di diritto di famiglia che di adozione. Il legislatore sembra timoroso e incapace di stare al passo con il cambiamento nell'opinione comune e all'interno dei modelli familiari.

4.2 Disegno di fondo e principi ispiratori

Malgrado il silenzio da parte del legislatore le richieste di cambiamento provengono da più parti e, seppur differenti, lasciano trasparire alcune costanti significative.

Lo scopo di tutti i progetti di riforma risulta quello di "facilitare" le adozioni, che sembrano ritardate dalla burocrazia e dai lunghi tempi della giustizia minorile. Le proposte intendono eliminare alcune limitazioni tuttora esistenti.

Il primo limite che si intende abolire, e quello maggiormente mal tollerato, è quello dell'età.

Accanto al problema dell'età si colloca quello dei *singles*. Numerose proposte di legge, provenienti da schieramenti diversi e talora opposti, affrontano tale aspetto, ammettendo l'adozione da parte di persone sole, anche se vengono previsti limiti minimi di età maggiori, lasciando trasparire una certa diffidenza e la necessità di maggiore cautela nell'occuparsi di tale categoria.

Altro aspetto trattato nelle proposte di modifica della legislazione vigente riguarda l'adozione da parte di conviventi, anche se tale argomento presuppone il preventivo riconoscimento giuridico della famiglia di

²⁸ *Fadiga L.*, L'adozione, *Il Mulino, Bologna 1999, p. 115*

²⁹ *Fadiga L.*, L'adozione, *Il Mulino, Bologna 1999, p. 116*

fatto e di conseguenza anche delle unioni fra persone dello stesso sesso e la possibilità anche per essi di adottare. Il riconoscimento di tali possibilità deve comunque considerare che l'adozione da parte di conviventi non sarà possibile in Italia fino a quando sarà in vigore nel nostro ordinamento la Convenzione di Strasburgo del 1967, ratificata dalla legge n.357 del 1974, la quale permette l'adozione solo a due persone unite in matrimonio.

Altre proposte riguardano l'ampliamento dell'utilizzo dell'affidamento familiare in modo da renderne più frequente l'applicazione e la creazione della figura del difensore civico che dovrebbe intervenire su richiesta degli aspiranti adottanti nei casi di irregolarità nel procedimento adottivo da parte degli organi preposti.

Inoltre si pone l'accento sulla necessità di utilizzare maggiormente forme di aiuto alla famiglia al fine di prevenire l'abbandono, lo sfruttamento, il maltrattamento dei minori e garantire loro un equilibrato e pieno sviluppo. Per poter affrontare il problema degli abbandoni e degli sfruttamenti bisogna però considerare la necessità di modificare anche il sistema di assistenza mediante la creazione di servizi e strutture finalizzate alla realizzazione della tutela del minore, così come la riforma del sistema della giustizia minorile, nell'ottica di un intervento globale e sinergico che si occupi di tutti gli aspetti della vita del minore e della sua famiglia all'interno della società in cui vive.

A fronte della necessità di tali svariati cambiamenti non bisogna dimenticare che i mutamenti all'interno della famiglia sono ancora in atto e che sempre più si trovano nuove forme di famiglia quali ad esempio la famiglia ricostituita o la condizione di ragazza madre. A conclusione di questi discorsi un ulteriore aspetto, fondamentale ma troppo spesso dimenticato o sminuito³⁰: le proposte di modifica provengono solo dalla parte degli adulti. Da parte dei bambini e delle bambine non c'è alcuna possibilità di far sentire la loro voce in modo importante, al di là del riconoscimento a volte scritto ma spesso astratto di diritti e interessi.

4.3 Il diritto del minore alla propria famiglia

Le norme sull'adozione rispondono a due fondamentali esigenze: da parte dell'adottato mirano a dare una famiglia ad un fanciullo che ne è privo, in modo tale da garantirgli un ambiente confortevole e idoneo allo sviluppo della sua personalità; nell'ottica dell'adottante le disposizioni sono tese ad assicurargli la trasmissione del nome e del patrimonio e a soddisfare, per chi è senza figli, il desiderio di manifestare il proprio affetto.

Già la modifica del titolo della legge n.184 dell'83 in "Diritto del minore ad una famiglia" evidenzia uno spostamento a favore dei diritti dei minori, con il rischio di far dimenticare che nell'affidamento come nell'adozione intervengono anche altri soggetti: i genitori naturali, i genitori adottivi, eventuali fratelli e sorelle, altri parenti.³¹ Il diritto e la tutela del bambino e del suo superiore interesse non possono infatti essere attuati in astratto, ma nel concreto, nel rapporto con altri soggetti.

4.4 Principali innovazioni

4.4.1 Dal diritto ad essere educato al diritto di crescere e di essere educato.

Nell'Art.1 il legislatore introduce oltre al diritto ad essere educato anche il diritto a crescere nell'ambito della propria famiglia. Il riconoscimento di tale diritto non può essere limitato dalle condizioni di indigenza in cui si trova la famiglia, ove infatti il minore sia "temporaneamente" privo di un ambiente familiare idoneo o si trovi in situazioni di abbandono è compito degli operatori verificare la sussistenza di tali presupposti ma anche accertare l'impossibilità della famiglia di porre rimedio alle carenze di cui soffre il minore. In *primis* è quindi sempre riconosciuto il diritto del minore alla propria famiglia e solo successivamente la possibilità di applicare istituti a tutela dei minori.

³⁰Fadiga L., L'adozione, Il Mulino, Bologna 1999

³¹ Finocchiaro M. e Finocchiaro A., Adozione e affidamento dei minori, Quaderni di diritto e giustizia, Giuffrè, Varese 2001

Il diritto ad una famiglia, sia essa “di sangue”, “provvisoria”, “adottiva” spetta a qualsiasi minore, indipendentemente dall’etnia, dal sesso, dalla razza, dalla lingua e dalla religione nel rispetto della sua identità culturale e in armonia con i principi dell’ordinamento. Il legislatore intende sottolineare ancora una volta come non sia motivo sufficiente per avviare una procedura di adottabilità lo stato di povertà in cui versa la famiglia. La legge individua lo Stato, la Regioni, gli enti locali come figure competenti per l’erogazione di interventi di aiuto e sostegno alle famiglie.

I compiti dei soggetti pubblici saranno:

- offrire sostegno anche economico perché sia evitato l’abbandono del minore ed egli possa essere educato nell’abito della propria famiglia
- promuovere iniziative di formazione dell’opinione pubblica
- intervenire nell’affidamento familiare
- intervenire nell’adozione
- organizzare corsi di formazione per operatori e corsi di preparazione per famiglie adottive e affidatarie.

La complessità e l’ampiezza dei compiti riconosciuti dalla legge e l’assenza in essa di criteri di coordinamento dimostrano la difficoltà che incontrerà la norma nel raggiungimento del suo obiettivo.

4.4.2 I coniugi adottivi

4.4.2.1 La stabilità del rapporto

All’art.6 la legge disciplina i requisiti richiesti ai coniugi per poter adottare uno o più bambini, in particolare si possono evidenziare alcune rilevanti modifiche alla disciplina del 1983.

Per prima cosa il legislatore si preoccupa di stabilire come tra i coniugi non solo non debba sussistere separazione neppure di fatto, ma tale separazione non deve aver avuto luogo neppure negli ultimi tre anni. Egli intende quindi garantire la maggiore stabilità possibile per il bambino che entrerà nella nuova famiglia. In quest’ottica il 4° comma afferma che tale stabilità è ritenuta realizzata anche nel caso in cui i coniugi abbiano convissuto “*in modo stabile e continuativo prima del matrimonio per un periodo di tre anni...*”, in tal modo, nella pratica, l’ostacolo della stabilità risulta facilmente aggirabile grazie a testimoni compiacenti. Importante è sottolineare come l’introduzione di questo principio costituisce il primo riconoscimento della famiglia di fatto; da qui infatti potrebbero sorgere eccezioni di incostituzionalità nella parte in cui il dato unicamente formale della celebrazione del matrimonio è elemento discriminante per i soggetti legittimati o non legittimati all’adozione, dal momento in cui l’unico dato che risulta rilevante al fine di poter definire la legittimità è la stabilità del rapporto di coppia, riscontrabile sia nella convivenza che nel matrimonio.

4.4.2.2 La differenza di età

Il testo originario del 1983, che fissava il limite di età in un intervallo compreso tra i diciotto e i quaranta anni, è stato più volte manipolato dalle sentenze della Corte Costituzionale, giungendo quindi ad una modifica nella legge del 2001, non solo in quanto è stato aumentato il divario massimo di età dai 40 ai 45 anni, ma in quanto le eccezioni previste ai commi 5 e 6 inducono a pensare che il limite massimo di differenza di età potrà in futuro essere superiore a quello fissato dalla normativa.

Il comma 5 infatti stabilisce che i limiti stabiliti possono essere derogati qualora dalla mancata adozione derivi “*danno grave e non altrimenti evitabile per il minore*”. In tal caso la valutazione del danno grave derivante dalla mancata adozione deve essere compiuta considerando in che grado l’inserimento in una specifica famiglia corrisponde al supremo interesse del minore, tenendo conto della specificità del caso particolare e attuando un accertamento in concreto delle dinamiche familiari.

Il comma 6 invece dispone che non è preclusa l’adozione qualora il limite massimo “*...sia superato da uno solo in misura non superiore a 10 anni, ovvero quando siano genitori di figli naturali o adottivi dei quali almeno uno sia in età minore, ovvero quando l’adozione riguardi un fratello o una sorella del minore già dagli stessi adottato...*”. La nuova normativa quindi, pur apparentemente presentandosi coerente con la giurisprudenza, in realtà la supera escludendo ogni rilevanza alla differenza di età.

Il concetto fondamentale sostenuto dalla Corte Costituzionale circa la necessaria permanenza di una differenza di età che non superi quella che usualmente ricorre tra genitori e figli, risulta da questi due commi superabile nel nome del danno grave non altrimenti evitabile³². Qui si trova il controsenso: è proprio nel nome della tutela dell'interesse del minore che l'adozione non dovrebbe essere possibile laddove si superi la differenza di età normalmente esistente tra genitori e figli!

Al comma 7 il legislatore fissa come criterio preferenziale ai fini dell'adozione l'aver già adottato fratelli dell'adottando, il fare richiesta di adottare più fratelli, o il fare richiesta di adottare minori handicappati, tenendo conto dell'esigenza, ove possibile, di non separare i fratelli e tutelare adeguatamente i minori handicappati.

4.4.3 Il minore.

4.4.3.1 Il consenso dell'adottando

"... il minore il quale ha compiuto gli anni 14 non può essere adottato se non presta personalmente il proprio consenso ... il consenso può essere comunque revocato fino alla pronuncia definitiva dell'adozione. Se l'adottando ha compiuto gli anni 12 deve essere personalmente sentito; se ha un'età inferiore, deve essere sentito, in considerazione della sua capacità di discernimento" (Art.7).

La novità della norma è costituita dalla previsione di audizione del minore infradodicenne, nell'intento di una più generale valorizzazione della volontà del minore, prevedendone comunque la revocabilità. Il legislatore del 1983 infatti riteneva il minore di anni 12 incapace e considerava quindi dichiarazioni di volontà da questi manifestate irrilevanti. La previsione del consenso del minore che ha compiuto i 14 anni avviene nell'intento di attuare lo "statuto dei diritti del minore" e di riconoscere all'adottando il potere di concorrere alla formazione del rapporto adottivo, con tutti gli effetti che esso comporta, riconoscendo al minore l'esercizio dei diritti di libertà e di svilupparsi in una famiglia cui sia legato da vincoli affettivi³³. Inoltre è previsto l'obbligo di audizione anche per i minori di anni 12 in funzione della capacità di discernimento, conformando in tal modo la legislazione alla Convenzione sui diritti del fanciullo (New York 20 novembre 1989) e alla legge di ratifica n. 176 del 1991 secondo cui "... gli stati garantiscono al fanciullo capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa, le opinioni del fanciullo debbono essere debitamente prese in considerazione tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità. A tal fine, si darà in particolare al fanciullo la possibilità di essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria che lo concerne ... in maniera compatibile con le regole di procedura della legislazione nazionale ...".

I provvedimenti nell'interesse del minore vanno rapportati alle esigenze concrete e il suo parere non è mai da considerarsi vincolante.

4.4.4 Abbandono e dichiarazione di adottabilità

La nuova disciplina, all'Art.8, prevede due novità di rilievo: il venir meno del carattere ufficioso del procedimento e l'assistenza legale dei minori, dei genitori o degli altri parenti fin dall'inizio del procedimento. Le disposizioni processuali presenti in questo articolo non possono essere applicate fino all'emanazione di una disciplina specifica sulla difesa d'ufficio.

Per quanto invece riguarda più precisamente lo stato di abbandono il legislatore, come già quello del 1983 prima di lui, non fornisce nessuna informazione sul contenuto di tale stato, ribadendo unicamente la previsione di inesistenza di una causa di abbandono determinata da causa di forza maggiore di carattere transitorio.

La sussistenza della causa di forza maggiore è negata quando i parenti tenuti al mantenimento del minore rifiutano le misure di sostegno offerte dai servizi locali ingiustificatamente, la valutazione di tale

³² Finocchiaro M. e Finocchiaro A., Adozione e affidamento dei minori, *Quaderni di diritto e giustizia*, Giuffrè, Varese 2001

³³ Finocchiaro M. e Finocchiaro A., Adozione e affidamento dei minori., *Quaderni di diritto e giustizia*, Giuffrè, Varese 2001

comportamento, spettante al giudice, è attuata considerando l'idoneità delle misure di sostegno ad eliminare la causa di forza maggiore.

4.4.5 Presentazione della dichiarazione di disponibilità e istruttoria

L'Art.22 della legge 184 del 1983 viene parzialmente modificato dalla nuova legislazione; le modifiche riguardano principalmente:

- indicazione, nella dichiarazione di disponibilità ad adottare, della apertura ad adottare minori che si trovino nelle condizioni indicate dall'Art.3 comma 1 della legge n.104 del 1992, concernente l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate;
- ampliamento del termine di validità della domanda, dai due anni precedentemente fissati a tre anni;
- diritto dei richiedenti ad avere notizia sullo stato di avanzamento del procedimento adottivo;
- precedenza alle domande dirette all'adozione di minori di età superiore ai 5 anni o con handicap accertato;
- termine di centoventi giorni, prorogabile per una sola volta, entro cui deve svolgersi l'istruttoria³⁴.

Nello specifico per quanto riguarda la dichiarazione essa deve essere corredata di alcuni documenti che, successivamente ad alcune modifiche legislative, possono essere sostituiti da autocertificazioni delle parti. Nella dichiarazione deve essere specificata la disponibilità ad adottare più fratelli.

Queste indicazioni sono utili sia al fine di individuare la coppia più idonea in presenza di minori che si trovino nelle suddette condizioni, sia al fine del giudizio comparativo con altre coppie. La dichiarazione decade, perdendo efficacia, dopo tre anni dalla presentazione, ma può essere rinnovata, in tal modo il legislatore consente alle coppie di superare il vincolo di tempo precedentemente stabilito.

Completamente nuovo è il diritto all'informazione secondo cui in ogni momento le coppie adottive possono chiedere notizia sullo stato del procedimento, ma, a seguito dell'affermazione di tale diritto, nulla è detto dal legislatore circa i comportamenti da tenere nel caso che l'istanza non venga soddisfatta dagli uffici competenti. L'istruttoria deve essere finalizzata allo svolgimento di adeguate indagini al fine di accertare la capacità ad educare, la situazione personale ed economica, la salute, l'ambiente familiare e i motivi per cui intendono adottare. Lo svolgimento delle indagini viene affidato dal legislatore ai servizi socio-assistenziali degli enti locali in collaborazione con le professionalità delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere.

Le indagini, secondo il termine introdotto dalla nuova legge, devono concludersi entro 120 giorni e, anche se detto termine può essere prorogato, il provvedimento di proroga deve essere motivato. Importante è sottolineare che, seppur siano stati fissati dei termini precisi per lo svolgimento dell'istruttoria, tale norma risulta comunque priva di sanzione, salvo la possibilità di intraprendere un'azione disciplinare nei confronti dei soggetti responsabili. La norma inoltre stabilisce una graduatoria nell'esame delle domande, privilegiando, come parametro valutativo, la rispondenza della coppia alle esigenze del minore, in modo tale da offrire al minore le maggiori garanzie di un riuscito inserimento in famiglia. Nella norma risulta assente la previsione della audizione dei discendenti della coppia, che sarebbe invece risultata importante al fine della tutela della personalità dei figli e la disponibilità ad accogliere in famiglia il minore.

4.4.6 Affidamento preadottivo e dichiarazione di adozione

L'Art.21 della legge n.149 del 2001 sostituisce l'Art.25 della legge n.184 del 1983 senza apportare modifiche sostanziali al testo della norma. La dichiarazione di adozione è pronunciata dal Tribunale purché l'affidamento sia durato almeno un anno anche se, nell'interesse del minore, il termine è prorogabile di un anno con ordinanza motivata.

Se nel corso dell'affidamento preadottivo uno dei due coniugi muore o diventa incapace l'adozione, nell'interesse supremo del minore, può essere disposta, su istanza dell'altro coniuge, a favore di entrambi.

³⁴ Finocchiaro M. e Finocchiaro A., Adozione e affidamento dei minori., *Quaderni di diritto e giustizia*, Giuffrè, Varese 2001.

Se, invece, nel corso dell'anno di affidamento preadottivo interviene separazione tra i coniugi, l'adozione, su istanza di un coniuge o di entrambi, può essere disposta a favore di uno o di entrambi, nell'esclusivo interesse del minore.

4.4.7 Informazione del minore adottato della sua condizione

L'Art.24 della legge n.149 sostituisce l'Art.28 della legge n.184 affermando: "Il minore adottato è informato di tale sua condizione ed i genitori adottivi vi provvedono nei modi e termini che essi ritengono più opportuni. Qualunque attestazione di stato civile riferita all'adottato deve essere rilasciata con la sola indicazione del nuovo cognome...l'ufficiale di stato civile, l'ufficiale di anagrafe e qualsiasi altro ente pubblico o privato, autorità o pubblico ufficio debbono rifiutarsi di fornire notizie, informazioni, certificazioni, estratti o copie dai quali possa comunque risultare il rapporto di adozione, salvo autorizzazione espressa dell'autorità giudiziaria... Le informazioni concernenti l'identità dei genitori biologici possono essere fornite ai genitori adottivi...solo se sussistono gravi e comprovati motivi.Il tribunale accerta che l'informazione sia preceduta e accompagnata da adeguata preparazione e assistenza del minore...L'adottato, raggiunta l'età di 25 anni, può accedere a informazioni che riguardano la sua origine e l'identità dei propri genitori biologici. Può farlo anche raggiunta la maggiore età, se sussistono gravi e comprovati motivi attinenti alla sua salute psicofisica...L'accesso alle informazioni non è consentito se l'adottato non sia stato riconosciuto alla nascita dalla madre naturale e qualora anche uno solo dei genitori biologici abbia dichiarato di non voler essere nominato, o abbia manifestato il consenso all'adozione a condizione di rimanere anonimo ..." L'Art.28 della legge 184 dopo aver previsto lo stato di figlio legittimo per il minore adottato intendeva "salvaguardarlo" con alcune tutele difficilmente superabili sia dall'adottato che da estranei, per impedire in ogni modo l'accertamento dell'identità originaria del minore³⁵.

Tale disposizione era stata creata per un duplice scopo: da una parte per evitare che il minore venisse a conoscenza del proprio stato e della propria "origine", dall'altra per evitare che i genitori naturali potessero scoprire il nuovo status del loro figlio e cercare contatti con lui. A seguito della nuova disciplina si prevede per il minore il diritto di essere informato della sua condizione e il dovere dei genitori di provvedere ad informarlo, inoltre sia i genitori adottivi che l'adottato possono, previa verifica della sussistenza di gravi motivi, accedere alle informazioni circa l'identità dei genitori biologici.

Tali modifiche sono state introdotte nell'intento di evidenziare l'importanza di fare partecipi del proprio status i minori adottati, al fine di evitare possibili conflitti futuri con i genitori adottivi e nella convinzione che "nascondere" al minore la sua vera origine, facendogli credere di essere "nato" da una certa coppia, da un lato lede il suo diritto alla identità personale e dall'altro espone il soggetto a possibili traumi, soprattutto nell'eventualità che scopra la "verità" a distanza di anni³⁶. L'esperienza insegna come rivelare al minore la verità sulla propria nascita e origine può essere fonte di traumi, per tale motivo il legislatore pur invitando i genitori adottivi ad informare il minore lascia loro la possibilità di scegliere il tempo e il modo con cui far partecipe il minore di tale verità.

Solo i genitori, infatti, sono in grado di stabilire quando e in che modo parlare al minore, tenendo conto della situazione specifica e del singolo minore e di conseguenza il legislatore ha escluso qualsiasi intervento, in tale ambito, sia da parte del tribunale che dei servizi sociali.

Tornando al divieto di dare informazioni circa lo status del minore è importante sottolineare come tale divieto non sia assoluto, ma subordinato all'autorizzazione rilasciata dall'autorità giudiziaria. La norma non solo prevede espressamente che il minore sia informato del proprio stato di adottato, ma anche che lo stesso possa accedere a tutte le informazioni che lo riguardano per quanto concerne l'identità dei propri genitori naturali.

Nel caso l'adottato sia ancora minorenne l'accesso alle informazioni può avvenire quando ricorrano i presupposti di gravità ed urgenza e sussista pericolo per la salute del minore al fine di potergli prestare le cure più adeguate. Il tribunale per i minorenni si pronuncia sull'istanza presentata che, nel caso l'adottato sia ancora minorenne, deve prevenire dai genitori adottivi quali esercenti la potestà genitoriale. Ad esempio

³⁵Finocchiaro M. e Finocchiaro A., Adozione e affidamento dei minori., *Quaderni di diritto e giustizia*, Giuffrè, Varese 2001.

³⁶Finocchiaro M. e Finocchiaro A., Adozione e affidamento dei minori., *Quaderni di diritto e giustizia*, Giuffrè, Varese 2001, p.121.

possono avanzare richiesta di informazioni al fine di verificare la presenza di malattie genetiche richiedenti cure specifiche.

Per quanto attiene l'accesso alle informazioni da parte dell'adottato si possono verificare tre diverse situazioni³⁷:

- la morte di entrambi i genitori adottivi o la loro irreperibilità. In tal caso il minore, previa autorizzazione giudiziale, ha libero accesso a tutte le informazioni che lo riguardano.
- l'adottato ha raggiunto la maggiore età, ma non ha compiuto i 25 anni. In questo caso le informazioni possono essere fornite solamente nel caso di presenza di un grave e comprovato motivo attinente la salute psicofisica, previa autorizzazione del tribunale, su istanza dello stesso adottato.
- l'adottato ha raggiunto l'età di 25 anni. In tale situazione egli può liberamente accedere a tutte le informazioni sulla sua origine e sull'identità dei genitori biologici e ottenere copia del proprio fascicolo, senza che sia previsto alcun filtro da parte del tribunale. L'accesso alle informazioni è limitato nel comma 7 dell'Art.24 in cui sono previste alcune eccezioni:
- l'adottato non è stato riconosciuto al momento della nascita dalla madre naturale;
- anche uno solo dei genitori biologici ha dichiarato di non voler essere nominato;
- anche uno solo dei genitori biologici ha manifestato il proprio consenso all'adozione a condizione di rimanere anonimo. Il legislatore in questo caso tra i due opposti diritti, quello dell'adottato a conoscere la propria storia e quello del genitore a non comparire, ha dovuto sacrificare l'interesse del minore per tutelare l'identità dei genitori naturali.

4.4.8 Banca dati sull'adozione

All'Art.40 la legge n.149 dispone l'istituzione di una "...banca dati relativa ai minori dichiarati adottabili, nonché dei coniugi aspiranti all'adozione nazionale ed internazionale, con indicazione di ogni informazione atta a garantire il miglior esito del procedimento. I dati riguardano anche le persone singole disponibili all'adozione in relazione ai casi di cui all'Art.44 della legge n.184 del 1983, come sostituito dall'Art.25 della presente legge. La banca dati è resa disponibile, attraverso una rete di collegamento, a tutti i tribunali per i minorenni e deve essere periodicamente aggiornata con cadenza trimestrale...".

La normativa intende realizzare, a favore del diritto dei minori ad una famiglia, un'unica banca dati delle adozioni che racchiuda ogni nominativo: dei minori dichiarati adottabili, dei genitori che hanno presentato domanda di adozione nazionale, dei genitori che hanno presentato domanda di adozione internazionale, delle persone singole che hanno dichiarato di essere disposte ad adottare un minore che si trovi in una delle situazioni previste dall'Art.44 ossia:

- minore orfano di entrambi i genitori legato al soggetto da vincolo di parentela entro il 6° grado o da precedente rapporto stabile e duraturo;
- minore orfano di entrambi i genitori che presenta minorazione fisica, psichica o sensoriale stabilizzata o progressiva;
- minore per il quale è stato valutato impossibile lo svolgimento di un affidamento preadottivo.
- Seppur molto interessante come strumento per lo svolgimento delle adozioni si dubita che la creazione di una banca dati possa essere idonea a produrre risultati di rilievo per svariati motivi tra cui citiamo³⁸:
- a fronte di un grande numero di aspiranti all'adozione nazionale esistono pochissimi pronunciamenti dello stato di adottabilità, per cui risulta vana la ricerca di coppie all'interno della banca dati;
- le procedure di istruttoria, secondo le indicazioni della legge dovrebbero svolgersi entro tempi molto ristretti, in conseguenza di ciò l'archivio creato potrebbe risultare utile se aggiornato in tempi reali, non ogni tre mesi come fissato dalla legge, periodo in cui i dati contenuti nella banca dati

³⁷ Finocchiaro M. e Finocchiaro A., Adozione e affidamento dei minori., *Quaderni di diritto e giustizia*, Giuffrè, Varese 2001, cfr. p.130 e seg.

³⁸ Finocchiaro M. e Finocchiaro A., Adozione e affidamento dei minori., *Quaderni di diritto e giustizia*, Giuffrè, Varese 2001, cfr. p.172 e seg.

diventano ben presto inutilizzabili da parte dei tribunali per i minorenni, che non traggono quindi nessun giovamento dall'introduzione di questo strumento.

4.5 Problematiche irrisolte e considerazioni critiche

Successivamente all'approvazione della Legge 149/01 l'opinione pubblica e nello specifico l'opinione dei soggetti direttamente coinvolti si è divisa su due fronti contrapposti.

Da una parte c'è chi afferma che la nuova legge è stata formulata nello spirito del "vorrei ma non posso", senza coraggio da parte del legislatore. A fronte di ciò tra pochi anni saranno presentate proposte che cercheranno di sciogliere alcuni nodi irrisolti quali ad esempio la realtà dei *singles* e quella delle *coppie di fatto*. Tali proposte saranno formulate nell'intento di spingere il legislatore a capire che se si vogliono realmente mettere sullo stesso piano figli adottati e naturali occorrerà che tutto, nessuna eccezione ammessa, sia uguale fra loro, anche le cose che più ci fanno paura.

Dall'altra parte, voci che provengono soprattutto da associazioni di genitori adottivi e organizzazioni che si occupano di adozioni internazionali (Forum delle associazioni familiari, Associazione nazionale famiglie adottive ed affidatarie, Associazione amici dei bambini...), si denuncia una grande scontentezza per la legge appena approvata e le riforme che ha introdotto. Nello specifico le insoddisfazioni riguardano principalmente alcuni aspetti che riporterò di seguito.

4.6 Diritto del minore a crescere nella propria famiglia

L'Art.1 riafferma il principio secondo cui il minore ha diritto di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia precisando poi che:

- quando la famiglia non è in grado di provvedere alla crescita ed educazione del minore si applicano gli istituti previsti dalla legge
- le condizioni di povertà dei genitori non devono essere d'ostacolo al superiore interesse del minore, a tal fine sono disposti a favore della famiglia interventi di sostegno e aiuto
- l'ente locale, nell'ambito delle proprie competenze e nel limite delle proprie risorse, interviene con misure specifiche per rimuovere le cause che impediscono alla famiglia di svolgere i propri compiti.

Questa ultima disposizione non prevede però alcuno strumento grazie a cui le famiglie possano esercitare il loro diritto ad usufruire degli interventi necessari. Neppure la Legge 328/00 tesa alla realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali prevede tale diritto.

4.7 Scarsa tutela giuridica del minore nel procedimento di adottabilità

Nel testo approvato, mentre è prevista all'Art.10 la nomina di un difensore per la famiglia di origine del minore fin dall'apertura del procedimento adottivo, è solo previsto che il tribunale possa, e non debba obbligatoriamente, sospendere la potestà genitoriale e nominare un tutore provvisorio.

4.8 Dannoso aumento delle domande di adozione

Dall'entrata in vigore della Legge 431/67 ad oggi non ci sono minori, salvo quelli affetti da handicap particolarmente gravi, che non sono stati adottati per mancanza di coppie adottive. Nell'intervallo di tempo dal 1995 al 1999 a fronte di 6.471 minori dichiarati adottabili in Italia, sono state presentate 60.545 richieste di adozione. Per quanto riguarda le adozioni internazionali nello stesso intervallo di tempo sono state presentate 40.553 domande a fronte di 12.629 provvedimenti di adozione e affidamento preadottivo emanati.

L'aumento del divario massimo di età tra adottanti e adottato da 40 a 45 anni introdotto dalla nuova legge causerà alcune conseguenze:

- non verrà adottato un solo bambino in più, mentre aumenteranno le coppie illuse ed escluse a seguito di un aumento delle domande

- sarà più difficile realizzare l'adozione di bambini grandi, poiché anche le persone con più di 45 anni premeranno per bambini molto piccoli nonostante la considerazione che a parità di condizioni fondamentali sia preferibile la loro adozione da parte di coppie giovani.

Non si deve inoltre dimenticare che il numero dei bambini adottabili provenienti dal terzo mondo è destinato a ridursi a seguito dell'attuazione della Convenzione dell'Aja e della sua ratifica in Italia allo scopo di rendere le adozioni più trasparenti e sicure e porre fine al mercato dei bambini. Una piena e corretta attuazione della Convenzione porterà alla realizzazione nei paesi di origine dei minori di politiche adeguate di sostegno alle famiglie in difficoltà e di incremento di possibilità di inserimento del minore in famiglie del proprio Stato.

4.9 Accesso all'identità dei genitori biologici

L'Art.24 afferma il diritto dell'adottato di essere informato sulla sua condizione di figlio adottivo da parte di genitori. Tale disposizione, seppur condivisibile in termini di principio non lo è in termini pratici in quanto la disponibilità dei genitori a dire la verità al proprio figlio non dovrebbe derivare da un obbligo di legge. I commi successivi disciplinano le modalità attraverso cui il figlio adottivo può accedere all'identità dei suoi genitori biologici. Questi commi sono valutati come intromissione dello stato nelle autonomie della famiglia adottiva, non riconosciuta dalla legge come l'unica e vera famiglia del figlio adottivo. L'insoddisfazione deriva dalla convinzione che attraverso l'adozione l'adottato diventi figlio legittimo degli adottanti che diventano a loro volta i suoi unici genitori. Il riconoscere un ruolo ai procreatori del bambino significa quindi disconoscere l'importanza e la preminenza dei rapporti affettivi ed educativi nello sviluppo della personalità dei figli. Disciplinando a livello legislativo le modalità di accesso all'identità dei loro procreatori si mortifica il ruolo dei genitori adottivi, trattati come "allevatori" e si afferma l'indissolubilità del legame di sangue, facendo riferimento ad una doppia genitorialità che l'adozione legittimante italiana ha voluto escludere. A seguito del riconoscimento di tale possibilità potrebbe essere messo in discussione il diritto alla segretezza del parto delle donne che non intendono riconoscere il proprio bambino, grazie al quale ogni anno circa 350-400 neonati vengono al mondo e possono nel breve periodo trovare una famiglia senza subire depravazioni di cure morali e materiali.

Inoltre ci si chiede come, dopo l'incontro, i figli e i genitori adottivi possano difendersi da possibili ricatti affettivi ed economici, senza dimenticare che, ad esclusione dei bambini non riconosciuti, spesso i bambini dichiarati adottabili hanno alle spalle storie di negligenze, abbandoni e maltrattamenti.

A conclusione di tali considerazioni si afferma che il figlio adottivo ha certamente diritto ad essere informato della sua condizione adottiva, ma allo stesso tempo che la famiglia adottiva è una famiglia vera e completa e se bisogna tenere conto della storia individuale ed irripetibile di ciascuno allora è inaccettabile che i rapporti all'interno della famiglia adottiva possano essere disciplinati dalla legge. Una legge dello Stato non dovrebbe poter rimettere in discussione questi principi regolamentando le modalità di incontro dei figli adottivi con chi li ha generati. È il diretto interessato che deve poter decidere in piena autonomia, considerando che la sua libertà di scelta non deve comunque andare contro i diritti riconosciuti ad altri. Il Parlamento dovrebbe invece tutelare il principio che stabilisce che "con l'adozione cessano i rapporti dell'adottato con la famiglia di origine", principio assolutamente indispensabile perché l'adozione possa diventare un rapporto di genitorialità e filiazione³⁹.

4.10 I tempi della valutazione degli aspiranti genitori adottivi

La Legge definisce il termine di 120 giorni entro cui i servizi devono effettuare le indagini sugli aspiranti genitori adottivi, il termine può essere derogato una sola volta con provvedimento motivato. Ci si chiede come potranno essere rispettati questi termini date le carenze dei servizi, aggravate dalla legge 328/00 che non prevede l'obbligatorietà degli interventi da parte dei comuni singoli o associati in questo settore.

A conclusione ritengo significativo riportare 3 considerazioni particolarmente indicative sul tema dell'adozione, provenienti da voci diverse.

³⁹ De Rienzo E., Saccoccio C., Tonizzo F., Viarengo G., Storie di figli adottivi- l'adozione vista dai protagonisti, UTET, Torino 1999

Scrive lo psicoterapeuta Dante Ghezzi⁴⁰ che “... l'accesso ai dati anagrafici ... è una risposta fuorviante e pericolosa ad una esigenza giusta, ad una esigenza tutta interiore. La vera domanda che sta sotto la curiosità e l'insoddisfazione di un figlio adottivo...è intima, drammatica, personale: perché non mi hanno tenuto? perché non mi hanno voluto?...per un giovane adulto e figlio adottivo conoscere i nomi e vedere di persona chi è uscito di scena mentre altri diventavano famiglia non ha psicologicamente alcuna valenza di risposta a quegli interrogativi ... la risposta vera può venire al giovane...solo da dentro. Il diventare pienamente figlio nella famiglia adottiva attenua, lenisce e fa superare la pena e l'incertezza di un evento passato vissuto come rifiuto”.

Recentemente, anche il Pontefice ha riconosciuto il valore dell'adozione quale espressione di genitorialità vera e completa sostenendo che “Adottare dei bambini sentendoli e trattandoli come veri figli, significa riconoscere che il rapporto tra genitori e figli non si misura solo su parametri genetici. L'amore che genera è innanzitutto dono di sé. C'è una generazione che avviene attraverso l'accoglienza, la premura, la dedizione. Il rapporto che ne scaturisce è così intimo e duraturo, da non essere per nulla inferiore a quello fondato sull'appartenenza biologica ...”.

Giovanni Viarengo, figlio adottivo, a proposito della questione della rivelazione, scrive⁴¹: “...quello che mi preoccupa molto è l'atteggiamento di chi ritiene ancora i vincoli di sangue una cosa importante...è chiaro ormai da tempo che le influenze date dall'ambiente e dalle relazioni incidono in modo determinante sullo sviluppo e la creazione del carattere di una persona ... penso che ritenere i legami di sangue paragonabili a quelli dati dalla vita in comune, dal crescere insieme e soprattutto dall'amore sia errato e sottenda l'idea che i genitori adottivi e la loro famiglia non siano una vera famiglia ... mai e poi mai ad alcun figlio adottivo può negarsi il diritto di considerarsi ed essere pienamente figlio dei genitori che lo hanno accolto. Il prevedere che l'adottato possa ricercare le persone che lo hanno generato mi pare più che un aiuto una forma per mettere in dubbio questo fondamentale diritto ...”.

⁴⁰ Ghezzi D., L'adozione, diventare madri, padri e figli, in *Prospettive Assistenziali* n.130

⁴¹ De Rienzo E., Saccoccio C., Tonizzo F., Viarengo G., Storie di figli adottivi- l'adozione vista dai protagonisti, UTET, Torino 1999, p. 156 e seg.

5 GLI ENTI AUTORIZZATI

5.1 Premessa

Gli enti autorizzati, introdotti dalla legge 476/98 come figura importante all'interno del procedimento adottivo, sono organizzazioni, associazioni od enti che si occupano di affiancare i futuri genitori adottivi durante il percorso di adozione internazionale e che curano lo svolgimento, nel paese di origine del minore, delle pratiche necessarie in collaborazione con l'autorità del paese straniero.

La legge 476/98 e la Convenzione dell'Aja hanno reso obbligatorio il loro intervento in tutte le procedure di adozione internazionale, mutando la precedente disciplina che lasciava ai genitori adottivi la possibilità di rivolgersi direttamente all'autorità straniera. Il 31 ottobre 2000 è stato pubblicato l'albo degli enti autorizzati e chi vuole adottare un bambino straniero deve obbligatoriamente rivolgersi ad un ente che compare nell'albo (Art.31 L.476/98).

I compiti degli enti autorizzati sono regolati dalla Legge 476/98 (Art.31) e sono svariati⁴². L'ente che ha ricevuto l'incarico dagli aspiranti genitori adottivi deve informarli sulle procedure che inizierà e sulle prospettive di adozione nel paese che è stato scelto.

Deve poi trasmettere alle autorità straniere la domanda di adozione, il decreto di idoneità e la relazione dei servizi sociali, per poi ricevere dalle stesse le proposte di incontro con un determinato bambino. L'ente comunica la proposta agli aspiranti adottanti e, se accettano di incontrare il bambino, li assiste in tutto il percorso nel paese straniero. In caso di esito positivo degli incontri informa la Commissione per le adozioni internazionali e il tribunale per i minorenni e chiede alla Commissione l'autorizzazione all'ingresso del minore in Italia.

Dopo aver ottenuto il provvedimento straniero di affidamento o di adozione l'ente vigila sulle modalità di arrivo del minore in Italia, facendo in modo che avvenga insieme ai genitori adottivi.

Quando il bambino è giunto in Italia gli enti, in collaborazione con i servizi socioassistenziali degli enti locali, sostengono il nuovo nucleo, su richiesta degli adottanti, e devono riferire al tribunale per i minorenni circa l'andamento dell'inserimento, segnalando il sorgere di difficoltà. Per poter svolgere la propria attività ogni ente autorizzato deve possedere un'apposita autorizzazione governativa.

Se un ente opera senza autorizzazione i suoi responsabili commettono reato e sono puniti con la reclusione da sei mesi a tre anni. Anche gli aspiranti genitori adottivi che si rivolgono ad enti o persone non autorizzati commettono reato.

Le procedure per il rilascio dell'autorizzazione sono disciplinate nel regolamento di attuazione della legge sull'adozione, il d.p.r (Decreto del Presidente della Repubblica) n.492 del 1999.

Inoltre gli enti autorizzati sono soggetti alla vigilanza ed ai controlli della Commissione per le adozioni internazionali, che può sospendere o revocare l'autorizzazione in caso di inadempienze.

L'albo degli enti autorizzati, pubblicato il 31 ottobre 2000, è periodicamente aggiornato con l'inserimento di nuovi enti o la cancellazione di quelli a cui è stata revocata l'autorizzazione.

5.2 Il d.p.r. 492/99

All'Art.1 è riportato l'oggetto del regolamento, che intende disciplinare l'organizzazione e il funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali e i criteri e le procedure per le autorizzazioni degli enti introdotti dall'Art.39-ter della Legge 476/98.

Per quanto riguarda la Commissione per le adozioni internazionali l'Art.2 afferma che essa ha sede presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento per gli affari sociali. Il fondamento della sua

⁴² Fonte: Commissione per le adozioni internazionali.

costituzione si trova nell'Art.6 della Convenzione dell'Aja che determina la costituzione, in ogni Stato contraente, di un'autorità centrale che svolge i compiti imposti dalla Convenzione.

La Commissione può utilizzare i dati dei minori adottati o affidati a scopo di adozione di cui autorizza l'ingresso e di ogni altro dato utile per la conoscenza del fenomeno delle adozioni internazionali, il tutto in forma anonima, per esigenze statistiche o di studio. L'accesso alle informazioni è regolato dalla Legge 241 del 1990 e dalla Legge 675 del 1996.

La Commissione è convocata dal Presidente (nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e con carica di durata di due anni, rinnovabile una sola volta) o su richiesta di un membro che ne indica le ragioni (Art.4). Per la validità delle deliberazioni deve essere raggiunta la maggioranza, mentre il voto, cosa piuttosto insolita, è sempre palese; in caso di parità prevale il voto del Presidente.

Per quanto riguarda più propriamente gli enti autorizzati essi sono disciplinati al capo III del regolamento in oggetto.

L'Art.8 disciplina l'istanza di autorizzazione che gli enti devono presentare alla Commissione secondo uno schema prestabilito e contenente alcune indicazioni:

- possesso dei requisiti richiesti all'Art.39-ter Legge 476/98
- elenco delle persone che operano nell'ente, con relative professionalità, qualifiche, formazione, competenze ed esperienze possedute nel settore, dichiarazione di insussistenza di procedimenti a proprio carico
- elenco e generalità dei professionisti in ambito giuridico, sociale e psicologico di cui l'ente si avvale
- dati relativi all'articolazione dell'ente sul territorio, sede centrale ed eventuali sedi periferiche, giorni ed orari di apertura
- elencazione dei paesi stranieri in cui l'ente intende operare e strutture possedute nei suddetti paesi
- area del territorio italiano in cui intende operare
- modalità di supporto e accompagnamento previste per le coppie di aspiranti genitori adottivi
- costo richiesto ad ogni coppia che si rivolge all'ente per adottare un bambino.

Inoltre l'ente deve allegare all'istanza una dichiarazione di assenza di pregiudiziali di tipo ideologico, razziale o di altro genere da parte dell'ente nei confronti degli aspiranti all'adozione e una dichiarazione in cui si impegna formalmente a presentare annualmente alla Commissione una relazione circa l'attività svolta e il bilancio consuntivo dell'ente.

L'istanza contiene inoltre i seguenti allegati⁴³:

- documentazione relativa alla struttura sociale (atto costitutivo e dati sulla tipologia sociale ed organizzativa)
- documentazione sottoscritta dal legale rappresentante dell'ente e nello specifico: relazione sull'attività svolta e in programma, bilancio di previsione.

È compito della Commissione, entro 120 giorni, deliberare sulla corrispondenza tra i requisiti presentati dall'ente e quelli richiesti dall'Art.39-ter della Legge 476/98.

Con tale provvedimento, la Commissione indica i Paesi stranieri in cui l'ente è autorizzato ad operare e può limitare l'autorizzazione ad una o più regioni d'Italia (Art.9).

Per quanto attiene ai requisiti richiesti il regolamento rimanda interamente all'Art.39-ter della Legge 476/98, precedentemente commentato.

⁴³ Modulo di istanza di iscrizione all'albo nazionale degli enti autorizzati. Fonte: Commissione per le adozioni internazionali

Gli enti che hanno ottenuto l'autorizzazione ad operare dalla Commissione sono iscritti nell'albo istituito dall'Art.39 comma 1 lettera c della Legge 476/98. In tale albo sono contenuti (Art.10):

- denominazione, sede legale ed operativa dell'ente
- estremi dell'atto costitutivo
- nominativo del legale rappresentante dell'ente
- data ed estremi del provvedimento di autorizzazione.

L'attività dell'ente è monitorata dalla Commissione che verifica la permanenza dei requisiti richiesti e dichiarati con cadenza almeno biennale (Art.12). Qualora vengano meno i requisiti richiesti o l'operato dell'ente non sia adeguato alle disposizioni contenute nella Convenzione, nella Legge 476/98 e nel regolamento in esame, la Commissione può revocare l'autorizzazione dell'ente o, nei casi meno gravi, sospenderla per un determinato periodo, lasciando all'ente un periodo di tempo per eliminare le irregolarità rilevate.

Per quanto attiene alle modalità operative dell'ente autorizzato, disciplinate all'Art.11, vengono indicati altri adempimenti in aggiunta a quelli disposti dalla Legge sull'adozione (Art.31):

- conservazione di un registro cronologico delle domande di adozione internazionale pervenute all'ente
- conservazione della documentazione di ogni coppia di aspiranti adottanti
- trasmissione alla Commissione e al tribunale per i minorenni della documentazione attinente alla coppia e al bambino di cui è stato proposto l'abbinamento
- comunicazione di variazioni di dati, attività e personale dell'ente
- segnalazione di difficoltà nello svolgimento del procedimento relativo all'adozione internazionale
- segnalazione, anche successiva alla trascrizione dell'adozione, di situazioni familiari pregiudizievoli per il minore.

Anche per l'ente è previsto il rispetto delle disposizioni in materia di trattamento dei dati personali, laddove devono essere raccolte unicamente le informazioni richieste dalla Legge, conservate poi all'interno dell'ente, essendone possibile la diffusione unicamente in forma anonima al fine di rendere pubblica l'attività svolta, le modalità operative, i costi.

5.3 Il caso della “Maloca”

Il centro adozioni “La Maloca” è un'associazione di volontariato nata a Parma nel 1994 ad opera di alcune coppie di genitori adottivi, le quali, dopo aver percorso la strada dell'adozione internazionale e dopo aver sperimentato le difficoltà del cammino, hanno deciso di mettere se stessi e la loro esperienza a servizio di tutti coloro che decidono di intraprendere lo stesso viaggio.

Da allora ad oggi il nucleo originario si è ampliato e si è costituito un nutrito gruppo di associati e di bambini che attraverso l'opera della Maloca hanno trovato in Italia la famiglia di cui avevano bisogno.

Al raggiungimento di tale risultato hanno contribuito in misura non piccola una grande dose di volontà e abnegazione.

Il nome “Maloca” è stato scelto poiché indica la capanna indio dove i bambini del villaggio si ritrovano a giocare sotto il controllo di una mamma.

L'obiettivo dell'associazione è quello di far incontrare bambini in stato di abbandono con coppie italiane che vogliono intraprendere l'adozione internazionale, supportandole nel lungo percorso, nel pieno rispetto delle indicazioni contenute nelle vigenti legislazioni e nella Convenzione dell'Aja, senza alcuno scopo di lucro. L'impegno della Maloca è teso alla realizzazione di adozioni chiare e di bambini in sicuro stato di abbandono.

L'associazione “La Maloca” è iscritta al registro del volontariato della regione Emilia Romagna dall'8 agosto 1996 ed è stata riconosciuta come ente autorizzato l'11 ottobre 2000 mediante registrazione all'albo.

La Maloca opera nei settori dell'adozione internazionale e del sostegno a distanza. La sede operativa si trova a Parma in via Giretti 2, anche se alcuni referenti in grado di fornire utili indicazioni a chi comincia il cammino dell'adozione internazionale si trovano in tutta l'Italia settentrionale.

L'associazione è autorizzata ad operare in Emilia Romagna, Liguria, Toscana, Lombardia.

Lo Stato straniero con cui opera attualmente è la Colombia, anche se in futuro il progetto è di espandere il raggio di azione ad altri paesi con canali altrettanto sicuri.

I punti basilari su cui si fonda l'operato della Maloca sono essenzialmente due:

- preparazione della coppia all'adozione
- sostegno alla famiglia adottiva.

Per quanto riguarda la "filosofia" dell'associazione essa ha un obiettivo che ritiene fondamentale: dare una famiglia ai bambini che ne sono privi, superando il pregiudizio della diversità, dell'origine etnica e geografica, dell'aspetto fisico, delle circostanze in cui sono nati, sostenendo come il valore della genitorialità sia pari al vincolo di sangue.

Nell'intento ultimo di ottenere una legislazione che regoli e tuteli il bambino secondo principi uniformi e trasparenti in ogni parte del mondo, la Maloca intrattiene rapporti esclusivamente con istituzioni pubbliche autorizzate, che possano assicurare all'associazione, alla coppia di adottanti e al minore la massima garanzia rispetto alle condizioni di reale abbandono dei minori e di conformità dell'operato alle procedure definite per l'adozione internazionale.

L'adozione parte sempre dal bambino, il cui diritto è giudicato in ogni caso preminente e da tutelare. Per minore si intende sempre quelli in situazione di abbandono per i quali il diritto ad una famiglia in cui crescere ed essere educato non può essere recuperato nel proprio ambito di vita, nel proprio contesto.

Ai genitori adottivi sono richiesti pertanto disponibilità, sensibilità ed apertura all'accoglienza di una persona con un bagaglio culturale, esperienziale, religioso profondamente diverso. L'adozione deve essere intesa come uno degli strumenti, residuale rispetto alle altre possibilità, per restituire ad un bambino che ne è stato privato il diritto ad avere un futuro in una famiglia.

5.3.1 Modalità operativa

Le coppie che si mettono in contatto con l'associazione per la prima volta ricevono da essa informazioni generali relative all'iter da seguire.

Qualora la coppia decida di rivolgersi a questo ente per l'espletamento delle pratiche adottive, l'associazione richiede la stesura da parte dei coniugi di una lettera di presentazione della famiglia e di richiesta di adozione in Colombia.

Questa lettera deve contenere alcune informazioni necessarie:

- dati anagrafici della coppia
- anno di matrimonio
- descrizione del lavoro svolto dai coniugi
- descrizione della casa in cui abitano i coniugi e di eventuali altre case
- hobby e interessi della coppia
- cenni alla vita di coppia e alla famiglia di origine
- descrizione approfondita e dettagliata delle motivazioni che hanno spinto la coppia a fare domanda di adozione internazionale
- motivazioni che hanno spinto la coppia a scegliere la Colombia come paese in cui adottare il proprio figlio
- caratteristiche del bambino desiderato
- disponibilità ad accogliere bambini grandi, fratelli o bambini affetti da handicap

- note ritenute importanti dalla coppia
- data e firme di entrambi i coniugi.

La lettera redatta dai coniugi e controllata dal personale dell'associazione è inviata all' "*Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*" (ICBF), che svolge il ruolo del Tribunale per i minorenni italiano. Presso questo istituto uno psicologo e una assistente sociale valutano la domanda della coppia ed entro 30 giorni circa inviano una risposta positiva o negativa alla coppia attraverso l'associazione.

Se la coppia viene accettata deve preparare alcuni documenti che verranno poi inviati attraverso l'organizzazione agli avvocati che lavorano per l'ente in Colombia. Lì saranno tradotti da un ufficiale colombiano e consegnati all'ICBF.

I documenti, che vanno legalizzati in procura o in prefettura (a seconda dei Comuni di residenza dei coniugi) facendo apporre il timbro internazionale, sono:

- certificato di nascita dei coniugi
- certificato di matrimonio
- casellario giudiziale della coppia
- certificazione del datore di lavoro da cui risulti il tempo di servizio e lo stipendio percepito, indicando l'equivalente in dollari. La firma del datore di lavoro deve essere autenticata. Nel caso di lavoratore indipendente può inviare l'ultima copia della dichiarazione dei redditi
- tre lettere di attitudine all'adozione scritte da persone che conoscono la coppia. Le lettere devono contenere alcuni punti fondamentali: aspetti fondamentali degli aspiranti all'adozione, relazioni tra gli scriventi e la coppia, contatti della coppia con famiglie con figli, motivazioni generiche all'adozione. Le lettere devono essere un atto notorio fatto in comune e riconosciuto dalla prefettura
- certificati medici di sana e robusta costituzione psico-fisica della coppia da legalizzare in prefettura
- procura per l'avvocato in Colombia. La Maloca ha stipulato convenzioni con suoi legali rappresentanti in Colombia e fornisce ai coniugi un modulo che deve essere firmato da entrambi
- decreto di idoneità da legalizzare presso la procura della città in cui si trova il tribunale che lo ha rilasciato
- relazione psicosociale dei servizi sociali in cui si garantisce l'invio di relazioni periodiche sull'inserimento del bambino in famiglia e l'invio del documento finale di adozione e di cittadinanza italiana. Il documento va legalizzato in prefettura
- autocertificazione della coppia in cui si impegna a trasmettere all'ICBF le relazioni periodiche dei servizi
- in caso di precedenti matrimoni va allegata la sentenza di divorzio in cui siano spiegate le ragioni del divorzio stesso
- nel caso di figli precedentemente adottati vanno allegati documenti che ne certifichino la nazionalità.

Dalla presentazione dei documenti passano circa 30-50 giorni entro cui l'ICBF comunica l'accettazione della pratica e l'entrata in lista d'attesa. La durata dell'attesa per un abbinamento varia da 7 a 24 mesi, anche in relazione all'età del bambino richiesto. Nel corso di questi mesi l'ICBF smista le pratiche ai distretti regionali. L'avvocato in Colombia tiene periodicamente i contatti con l'associazione per l'aggiornamento delle situazioni delle coppie.

Le coppie consegnano all'associazione una copia dei documenti ufficiali ricevuti, della relazione sociale e una foto tessera di entrambi.

L'avvocato comunica all'associazione l'avvenuto abbinamento di un bambino con una determinata coppia e l'associazione lo propone alla coppia, che può accettare o rifiutare.

Dopo che la coppia ha accettato l'abbinamento inizia la fase più emozionante dell'adozione: i preparativi per il viaggio.

La permanenza in Colombia può durare dalle tre alle quattro settimane ed è organizzata completamente dall'avvocato referente dell'associazione in Colombia, egli fornisce l'assistenza necessaria all'espletamento delle pratiche legali e alla soluzione dei problemi logistici. La Maloca stipula contratti di collaborazione con tutti i professionisti di cui si serve ed in essi sono indicati compiti e costi.

Al momento dell'incontro con il bambino, che può avvenire in istituto o in un luogo "neutro" si organizza, se il bambino è grande, una festa di benvenuto e di accoglienza dei genitori. Dal primo giorno in cui il bambino incontra i genitori egli sta con loro in albergo o in casa famiglia, per un periodo di circa 20 giorni utilizzati per l'ultimazione di alcuni documenti.

Trascorsi questi giorni il bambino arriva in Italia insieme ai suoi genitori con un provvedimento di adozione che dichiara i genitori adottivi genitori a tutti gli effetti e per un anno porta i cognomi di entrambi. Trascorso questo periodo con un decreto del Tribunale per i minorenni il bambino assume il cognome del padre e diventa a tutti gli effetti italiano.

I costi sostenuti dai coniugi nel corso di tutto il percorso dell'adozione, compresi documenti, aereo, avvocato in Colombia, soggiorno rientrano in una fascia che va dai 18 ai 20 milioni di lire.

5.3.2 Corsi di formazione e sostegno

La Maloca offre a tutte le coppie di aspiranti genitori adottivi sostegno durante le diverse fasi della procedura di adozione internazionale, dalla preparazione della documentazione alla formazione della coppia. Il lavoro avviene sempre in accordo e collaborazione con i servizi degli enti locali.

La formazione obbligatoria delle coppie è affidata a professionisti esperti in abito di adozione internazionale ed è suddivisa in cinque incontri della durata di tre ore ciascuno per un numero di 7/8 coppie.

Tre incontri sono tenuti da una psicologa ed in essi si discutono i temi dell'attesa, del modo in cui la coppia vive questo periodo, l'inserimento in famiglia del minore. Una giornata è condotta da una coppia di genitori adottivi che parlano della loro esperienza e permettono il confronto tra coppie.

Un quarto incontro è tenuto da un pediatra che tratta l'argomento delle condizioni igieniche e sanitarie dei bambini colombiani, delle malattie caratteristiche della zona, degli esami consigliabili una volta entrati in Italia.

Il quinto incontro è tenuto da una ragazza colombiana e tratta l'argomento della cultura colombiana, per meglio capire gli stili e le condizioni di vita dei bambini e degli adulti, la cultura, le usanze.

L'associazione fornisce, su richiesta della coppia di aspiranti adottanti, servizi quali lo psicologo, l'avvocato, il pediatra, l'insegnante di spagnolo. Queste professionalità collaborano con l'ente a livello volontario o come collaboratori, non come lavoratori dipendenti. A seconda delle necessità la Maloca si avvale anche di collaboratori esterni.

Inoltre l'associazione realizza un corso di lingua spagnola, facoltativo ma ritenuto indispensabile per l'inserimento della coppia nel mondo del bambino, per poter interagire con lui e con le figure che appartengono al suo contesto sociale fin dal primo incontro. Nel corso oltre ad apprendere i fondamentali della lingua spagnola si insegnano ricette, usanze, accorgimenti da tenere durante il viaggio in Colombia.

L'associazione, inoltre, durante il periodo di attesa delle coppie e nel periodo del post-adozione organizza corsi tenuti da una psicologa per gruppi di 6/7 coppie da dividersi in 2/3 giornate, suddivisi a seconda della fasce di età dei bambini adottati. Gli argomenti trattati variano di volta in volta e riguardano principalmente il bambino, i suoi sentimenti, le sue paure, le difficoltà caratteristiche dell'età in cui si trova, l'inserimento nel nuovo contesto di vita, l'inserimento scolastico.

L'associazione, in collaborazione con i servizi sociali degli enti locali, redige ed invia le relazioni periodiche al Tribunale per i minorenni e all'ICBF. I servizi sono tenuti al monitoraggio per un anno, allo scadere di questo periodo di tempo se l'autorità colombiana richiede ancora informazioni sul bambino e il suo inserimento in famiglia e nel contesto sociale l'associazione è tenuta a redigere relazioni sul nucleo. L'ICBF richiede informazioni per un periodo anche di tre anni dall'avvenuta adozione.

Altre iniziative dell'associazione riguardano l'organizzazione di convegni al fine di formare l'opinione pubblica sul tema dell'adozione ed incontri conviviali al fine di rafforzare i rapporti tra gli associati, oltre all'organizzazione di una biblioteca con testi specifici sul tema dell'adozione internazionale e temi correlati.

L'associazione si impegna, secondo quanto richiesto dalla legislazione vigente, anche nel campo del sostegno a distanza, collaborando con due organizzazioni operanti in Colombia: il "*Centro Juvenil Emiliani*" diretto dai Padri Somaschi Italiani, che si occupa di orfani ed infanzia in difficoltà e "*L'istituto Franciscanas*". L'intento è quello di offrire al maggior numero possibile di bambini la possibilità di frequentare la scuola, togliendoli dalla vita di strada e di violenza e contribuendo al loro sviluppo nel loro paese di origine, il tutto secondo in criterio della massima trasparenza, fornendo periodicamente notizie sullo sviluppo dei bambini e dei progetti in corso.

6 IL PROTOCOLLO REGIONALE IN MATERIA DI ADOZIONE INTERNAZIONALE

6.1 Premessa

La Legge 476/98 ha introdotto modifiche ed integrazioni sostanziali alla disciplina delineata dalla Legge 184/83 introducendo nuovi adempimenti e nuove modalità di attuazione oltre a differenti e più stretti rapporti tra soggetti pubblici e privati.

La definizione di protocolli operativi tra i soggetti chiamati ad operare nell'ambito dell'adozione internazionale, Regioni, servizi socioassistenziali degli enti locali ed enti autorizzati, è l'elemento principale su cui costruire un sistema integrato di servizi per poter accompagnare nel modo migliore le coppie che fanno la scelta di intraprendere la strada dell'adozione internazionale e poter poi, successivamente all'adozione, sostenere il nuovo nucleo.

La regione Emilia Romagna ha voluto avviare alcuni progetti, quali ad esempio il Progetto Regionale Adozioni, in cui servizi sociali ed enti autorizzati hanno potuto collaborare nell'elaborazione di documenti che sono stati successivamente utilizzati nella stesura del protocollo regionale. La modalità di lavoro utilizzata, basata su collaborazione e partecipazione, è sperimentale.

Alcuni principi di riferimento sono alla base del lavoro realizzato.

Le parti concordano nel riconoscere, come affermato dal piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003, che il sistema integrato di interventi e servizi si può realizzare solo grazie al concorso di una pluralità di attori, istituzionali e non, pubblici e privati, nel rispetto delle singole competenze, responsabilità e risorse.

Il piano intende realizzare la programmazione sociale, intesa come "processo a più attori, collocati a più livelli, che apportano competenze, idee e risorse ad una progettazione che esigeva tanto ideali quanto di efficacia vogliono partecipata".

Il fondamento del principio di sussidiarietà si differenzia in "sussidiarietà verticale" secondo cui l'esercizio delle responsabilità pubbliche deve essere svolto dalle autorità più vicine ai cittadini, e "sussidiarietà orizzontale" fra istituzioni pubbliche e società civile, secondo cui è necessario che l'ente locale svolga le funzioni di analisi dei bisogni, pianificazione e programmazione degli interventi e verifica dei risultati.

Le parti, secondo quanto affermato anche dalla Convenzione dell'Aja e dalle leggi vigenti, riconoscono che l'adozione non debba essere identificata come supplenza alle carenze della società civile nel farsi carico dei bisogni dei bambini, affermando che lo Stato di origine del bambino rimane garante del diritto del bambino ad avere una famiglia che si prenda cura di lui, cercandola prima nel proprio paese e solo successivamente in altri paesi.

Un'adeguata cultura dell'adozione deve basarsi sulla tutela del preminente interesse del bambino, che può essere realizzato attraverso alcune azioni:

- informazione, preparazione e valutazione della famiglia adottiva, accompagnata e sostenuta durante tutto il percorso, valorizzandone motivazioni e capacità
- responsabilizzazione coordinata dei soggetti coinvolti nel percorso adottivo
- promozione della cooperazione internazionale come strumento prioritario di aiuto al bambino in difficoltà, mediante la -progettazione e realizzazione di interventi come il sostegno a distanza.

Il protocollo intende potenziare la rete integrata dei servizi coinvolti nel percorso dell'adozione internazionale per sostenere una cultura dell'adozione basata sul principio di sussidiarietà e poter supportare le aspiranti coppie adottive attraverso:

- la realizzazione di attività informative e di preparazione

- la realizzazione di indagini sociopsicologiche tese a raccogliere informazioni sui requisiti richiesti e sulla capacità di svolgere una funzione genitoriale caratterizzata da disponibilità all'accoglienza di un bambino straniero
- l'omogeneizzazione delle relazioni redatte dai servizi sociali
- la definizione di un iter preciso successivamente alla dichiarazione di idoneità
- la definizione delle modalità di collaborazione tra ente locale ed ente autorizzato, successivamente all'ingresso del minore in Italia, in modo da garantirgli ascolto e sostegno per realizzare una positiva integrazione nel nuovo contesto di vita.

6.2 Il protocollo di intesa tra Regione Emilia Romagna, Province, enti titolari delle funzioni in materia di minori ed enti autorizzati in materia di adozione internazionale

Il protocollo che nei seguenti paragrafi verrà esaminato in ogni sua parte è nato dai lavori e progetti in tema di adozione internazionale promossi dalla Regione Emilia Romagna, che ha creato tempi e modi per il confronto e il dialogo tra enti locali ed enti autorizzati, al fine di definire linee guida per l'operatività concreta e poter stilare un protocollo in cui si definissero le diverse fasi e in cui i soggetti coinvolti nel percorso dell'adozione internazionale potessero collaborare.

Il presente protocollo è attualmente sottoposto a giudizio da parte del consiglio regionale e sarà approvato ed esecutivo in tempi ristretti.

Il protocollo, approvato e firmato dagli aderenti, è valido per un anno, trascorso tale periodo potrà essere rinnovato e modificato, previa valutazione di congruità degli enti firmatari.

6.3 Il Coordinamento Regionale per l'Adozione (C.R.Ad.)

La regione istituisce tale coordinamento come sede di raccordo tra le differenti istanze impegnate nel campo dell'adozione.

Esso è composto da rappresentanti dell'ANCI, dell'UPI, dei coordinatori sociali delle Ausl, degli enti autorizzati, della magistratura minorile e dell'associazione delle famiglie adottive.

Il C.R.Ad. intende essere sede di elaborazione e confronto per:

- studio e attivazione di interventi per la promozione di una corretta cultura dell'adozione
- definizione di obiettivi e contenuti relativi alla formazione degli operatori pubblici e privati
- promozione delle forme di collaborazione tra enti locali, enti autorizzati e magistratura minorile
- elaborazione e verifica di protocolli in tema di adozione internazionale e di servizi per l'adozione
- definizione e utilizzo di strumenti di verifica e monitoraggio delle azioni progettate.

6.4 Criteri organizzativi

Ogni soggetto coinvolto nel protocollo si impegna a contribuire nella propria parte alla realizzazione di misure organizzative e nello specifico:

La Regione realizza alcune linee guida:

- costituzione di équipe centralizzate formate, almeno, dalle figure professionali dell'assistente sociale e dello psicologo, con competenza specifica nel settore dell'adozione internazionale
- raccordo a livello provinciale delle diverse équipe
- individuazione di standard di qualità-quantità garantiti alle coppie che si rendono disponibili all'adozione ed ai bambini adottati
- definizione di modalità per la conservazione e la trasmissione dei dati attinente al processo adottivo.

Enti titolari delle funzioni in materia di minori attuano le linee guida previste dalla regione.

Enti autorizzati, per quanto attiene alle loro competenze, dovranno:

- dotarsi di un'équipe multiprofessionale secondo quanto previsto anche dalla legge vigente
- predisporre risorse per poter collaborare con gli enti locali ed i Tribunali per i minorenni
- dotarsi di strumentazioni adeguate allo svolgimento delle proprie specifiche competenze, secondo quanto richiesto anche dalla Commissione nazionale per le adozioni internazionali.

6.5 Le fasi del percorso dell'adozione internazionale

La seconda parte del protocollo intende definire le linee guida al cui interno gli attori coinvolti nel procedimento di adozione definiscono le singole competenze, nell'intento di creare un sistema integrato di servizi.

6.5.1 Informazione delle coppie e promozione

Il protocollo definisce informazione "...un'attività mirata a fornire alle coppie dati conoscitivi sull'adozione internazionale, sui requisiti necessari per accedervi, sul percorso da svolgere ed i tempi del medesimo, sul ruolo svolto dai servizi, dagli enti autorizzati e dal tribunale per i minorenni..." e intende per promozione "...le attività rivolte a diffondere nella cittadinanza la cultura della solidarietà, nell'ambito della più generale sensibilità verso le diverse forme di accoglienza...". Nell'intento di raggiungere questi obiettivi ogni soggetto coinvolto nel processo deve assumersi specifici impegni.

Regione ed enti titolari delle funzioni:

- la funzione informativa è svolta dai servizi sociali dell'ente locale in incontri tenuti da un'assistente sociale formata, che è tenuta a sottolineare l'importanza di frequentare un corso di preparazione prima dell'indagine sociopsicologica
- i servizi, i comuni, le province si impegnano a realizzare materiale divulgativo informativo specifico sull'argomento.

Enti autorizzati:

- si impegnano a produrre materiale divulgativo circa i servizi offerti dall'ente e le procedure utilizzate nei paesi esteri in cui opera
- forniscono le prime informazioni sui requisiti necessari per poter fare domanda di adozione internazionale, inviando la coppia ai servizi degli enti locali per gli approfondimenti.

6.5.2 Preparazione delle coppie nella fase precedente l'indagine sociopsicologica

L'attività di preparazione non è finalizzata all'aumento delle nozioni possedute dagli aspiranti genitori adottivi, ma intende accompagnare gli adottanti in un cammino di maturazione, di acquisizione di una capacità genitoriale piena e consapevole. Tale fase si rende necessaria poiché costituisce garanzia di offrire ad un bambino genitori accoglienti e competenti.

Precedentemente alla realizzazione del protocollo le procedure adottate da enti locali ed enti autorizzati si differenziavano largamente; gli enti autorizzati, infatti, hanno acquisito competenze circa gli aspetti culturali dell'abbandono dei minori, dell'incontro con il bambino nel suo paese di origine e dei primi rapporti con lui; gli enti locali invece hanno approfondito la loro esperienza sull'adozione complessivamente intesa, sulla fase più specifica dell'istruttoria, sulle implicazioni legate al colore della pelle, sulla comunicazione con il proprio figlio adottivo. I due sistemi, differenti e per alcuni aspetti complementari, debbono essere integrati al fine di poter giungere alla definizione di un'azione congiunta, che preveda anche un ampliamento delle risorse utilizzabili.

L'ottica di collaborazione è sostenuta anche nel rispetto di quanto disciplinato dalla Legge 476/98 (Art.29-bis) in cui si afferma che le attività di preparazione possono essere svolte dai servizi "anche in collaborazione con gli enti autorizzati", prevedendo la possibilità di coinvolgimento di altri attori, quali ad

esempio esperti del tribunale per i minorenni, docenti, sacerdoti e laici impegnati nel sostegno all'infanzia in difficoltà, medici, coppie

Nello specifico la Regione, al fine di poter attuare tali attività, si impegna nella realizzazione di percorsi di preparazione con il coinvolgimento di tutte le risorse formative esistenti sul territorio.

Gli enti autorizzati dovranno partecipare con propri esperti alla definizione, aggiornamento e conduzione di tali percorsi mediante rapporti di collaborazione.

Per garantire un'adeguata programmazione degli interventi si individua un soggetto capofila per l'attivazione dei corsi che ha il compito di individuare il fabbisogno dei corsi da attivarsi, definire le modalità di collaborazione tra i soggetti coinvolti, stabilire le modalità di attuazione dei corsi ed attivarli, monitorare le esperienze formative realizzate.

6.5.2.1 Metodologia e contenuti

La fase di preparazione delle coppie viene suddivisa in sei unità formative, ciascuna trattante un tema specifico. Le diverse unità possono essere gestite liberamente, modificandone l'ordine o raggruppandole. Tutte le unità sono gestite insieme da ente locale ed ente autorizzato. I corsi sono pensati per un numero di coppie compreso tra 5 e 10.

Unità formativa n.1: aspetti giuridici e legislativi.

Gli obiettivi di questa fase sono: conoscere le tappe del percorso amministrativo e giuridico che gli aspiranti genitori adottivi devono percorrere, definire il ruolo dei soggetti coinvolti nel processo (servizi territoriali, tribunali, enti autorizzati), analizzare criteri di abbinamento, distinguere tra "domanda di adozione" e "disponibilità ad adottare". Per il raggiungimento di questi obiettivi si tratteranno temi prettamente legislativi, quali la presentazione delle principali leggi vigenti in tema di adozione, i principi su cui si basano e i contenuti fondamentali.

L'intervento degli enti autorizzati in questa prima unità è focalizzato su alcuni aspetti specifici: il significato della sussidiarietà e della cooperazione in relazione all'adozione internazionale, la presentazione del principio secondo cui si cerca una famiglia per quel bambino, non un bambino per quella famiglia, per cui la coppia è disponibile ad accogliere quel bambino proposto dall'autorità straniera ed è il bambino che fa domanda di adozione e ha il diritto di essere adottato.

Unità formativa n.2: il bambino ed i suoi bisogni.

Gli obiettivi specifici di questa fase si possono individuare nel tentativo di portare i coniugi da un'idea astratta di figlio ad una articolata, basata anche sulla conoscenza delle condizioni da cui vengono i bambini, per aiutare gli aspiranti genitori adottivi ad avvicinarsi con maggiore consapevolezza al mondo di quei bambini, aprendo spazi di riflessione.

I temi conseguentemente trattati ruotano attorno alla domanda "chi è il bambino che viene adottato", con particolare attenzione al concetto di abbandono. Tale argomento si affronta su due versanti: quello del bambino, analizzando condizioni oggettive e soggettive di abbandono e bisogni in relazione alle fasi di crescita; quello dei genitori che abbandonano, portando i genitori adottivi a superare qualunque stereotipo e pregiudizio su queste figure, chiarendo chi sono i veri genitori.

Gli enti autorizzati in questa unità possono dare grandi contributi soprattutto relativamente al tema dell'abbandono, guidando le coppie a comprendere chi sono realmente i bambini di cui si parla, attraverso l'uso di casistiche, esperienze reali, calando gli aspiranti all'adozione nel loro ruolo di genitori. Oltre al tema dell'abbandono si possono trattare altri aspetti quali: l'età, il colore della pelle, lo stato di salute, l'identità e infine i traumi, il dolore e la paura che vivono questi bambini, insieme alle risorse che possiedono se accolti con amore e rispetto.

Questa unità può essere trattata dopo aver lavorato sulla coppia (unità n.3).

Unità formativa n.3: la coppia adottiva.

Obiettivo di questa unità è quello di esplicitare le istanze che spingono ogni singola coppia a desiderare un figlio adottivo.

Per raggiungere questo obiettivo si toccheranno i temi della differenza tra genitorialità biologica ed adottiva e delle fantasie sul bambino immaginato. Il coinvolgimento e la convinzione rispetto al progetto adottivo deve esistere da parte di entrambi i coniugi.

La coppia è una risorsa importantissima per garantire ai minori il diritto ad una famiglia, ma essa deve essere consapevole che dovrà affrontare frustrazioni, cambiamenti nella propria vita e la possibilità di “non sapere”, non conoscere notizie sulla vita del proprio figlio prima dell'adozione.

Inoltre è importante approfondire aspetti quali: il bisogno di paternità e maternità, l'atteggiamento della coppia rispetto al principio di sussidiarietà, il significato del prendersi cura di un bambino che ha vissuto un abbandono, gli atteggiamenti della coppia nel favorire l'inserimento del bambino nel nuovo contesto sociale, le reazioni della famiglia allargata alla notizia della scelta di adottare, l'incidenza economica dell'adozione per ogni singola famiglia.

Unità formativa n.4: il percorso di avvicinamento all'adozione internazionale.

Una volta che la coppia ha preso la decisione di presentare la dichiarazione di disponibilità ad adottare con adozione internazionale essa dovrà affrontare alcuni aspetti correlati a questa scelta: il riconoscimento delle origini del bambino straniero che si intende adottare, l'importanza di conoscere la sua realtà di vita per favorirne l'integrazione e la costruzione dell'identità, le regole giuridiche e sociali del paese in cui si ha deciso di adottare, eventuali condizioni o preferenze che la coppia pone per l'adozione.

Soprattutto in relazione a questo ultimo punto occorre soffermarsi per ribadire come al centro del percorso adottivo non si pongano i genitori ma il bambino che deve essere adottato e il suo bisogno di una famiglia. La coppia deve essere educata per accogliere un bambino che, provenendo da un altro paese, sarà comunque diverso per cultura, usanze, costumi, religione...e portatore di una sua storia personale, diversa da quella dei suoi genitori adottivi. La coppia dovrà inoltre riflettere sulla possibilità di dichiararsi disponibile ad accogliere più fratelli.

Unità formativa n.5: modelli culturali.

Questa unità si pone come obiettivo di sviluppare la consapevolezza della coppia rispetto alla variabile culturale per poter meglio tutelare il bambino conservando la propria storia e aiutandolo nel gestire la sua specificità.

I contenuti di questa fase sono essenzialmente⁴⁴:

- evidenziazione dei modelli culturali delle diverse aree geografiche; i bambini, secondo i differenti insegnamenti ricevuti, vivono in contesti permissivi o iperesigenti, da cui l'espressione dei modelli di attaccamento e dell'autonomia è influenzata
- inserire i modelli culturali nella storia propria del bambino; a seconda del background culturale posseduto dal bambino si possono misurare condizionamenti e possibili ricadute emotive
- accoglienza della diversità etnica e culturale; i coniugi devono riflettere sulla loro reale disponibilità ad accogliere un bambino di una diversa etnia e a prendere consapevolezza che una disponibilità data solo per avere il bambino porterà la coppia ad avere una situazione di problematicità, non solo nel momento dell'abbinamento ma durante tutta la vita successiva, soprattutto nei momenti in cui le incomprensioni e le resistenze, se non le ostilità in ambito familiare ed extra-familiare, richiederebbero invece la capacità di stare dalla parte del bambino salvaguardando e sviluppando il valore delle sue origini e del suo passato
- preparazione al contesto specifico in cui si realizzerà l'abbinamento; questo punto è di competenza dell'ente autorizzato, dopo che la coppia ha ottenuto l'idoneità, perché la coppia

⁴⁴ I contenuti sono ripresi da Dell'Antonio A., I percorsi all'idoneità all'adozione internazionale, in “Adozioni Internazionali” quaderno del centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Firenze, Istituto degli Innocenti, maggio 2000.

capisca che la permanenza nel paese di origine del minore significa anche conoscere il mondo e il modo in cui il bambino è vissuto prima di incontrarli. Questo aspetto può essere gestito insieme dall'esperto dell'ente e dallo psicologo dei servizi.

L'unità in esame potrebbe essere trattata dopo che la coppia abbia ricevuto l'idoneità, nel periodo in cui bisogna gestire il "tempo di attesa" e potrebbe essere eventualmente ripresa nel percorso post-adoattivo.

Unità formativa n.6: il post adozione.

Nel momento in cui il minore è giunto in Italia i temi principali di cui occuparsi riguardano essenzialmente:

- il percorso di integrazione del minore nei nuovi contesti di vita (famiglia, amici, scuola...),
- difese e strategie di relazione del bambino,
- il problema della lingua straniera,
- l'evoluzione del rapporto con genitori/fratelli/famiglia allargata,
- il razzismo,
- gli aspetti emotivi ed organizzativi collegati all'ingresso del minore nella famiglia,
- il vissuto di adottato nelle diverse tappe della vita e nei momenti critici,
- il rapporto con i servizi che possono aiutare e sostenere il nucleo,
- la funzione di controllo svolta da servizi ed enti,
- la conclusione del rapporto con i servizi.

La finalità è quella di creare legami, sostegno e scambio di esperienze tra le famiglie coinvolte.

Le unità sono valutate in base ad alcuni criteri di qualità:

- esaustività: trattazione di tutte le 6 unità previste in modo chiaro e completo
- congruità: la durata di tutto il percorso non deve essere inferiore alle 12 ore, mentre le coppie che partecipano sono in numero compreso tra 5 e 10
- integrazione delle competenze e delle professionalità
- attenzione all'utente: orari e modalità degli incontri devono essere formulati in modo tale da permettere la partecipazione delle coppie e soddisfare le loro esigenze.

La Regione si impegna ad incentivare la realizzazione di questi corsi erogando anche contributi in modo tale che lo svolgimento possa avvenire nell'ambito territoriale regionale e non ci sia alcun onere economico a carico delle coppie adottive.

6.5.3 Indagine sociale e psicologica

Le parti coinvolte nel processo adottivo riconoscono l'importanza del principio di sussidiarietà e il conseguente atteggiamento che la coppia adottiva deve maturare di disponibilità ad accogliere il bambino che le viene proposto dall'autorità straniera. Per garantire ai bambini un rapporto con figure genitoriali e un nucleo familiare che ne soddisfino i bisogni e le aspettative, l'indagine psicosociale è molto importante e deve essere svolta in modo molto preciso ed approfondito.

Dal momento in cui si realizzeranno i corsi di preparazione citati nel paragrafo precedente l'indagine sociopsicologica assumerà una maggiore connotazione di valutazione.

I soggetti coinvolti si impegnano a definire linee guida per lo svolgimento di tali indagini, nel rispetto delle osservazioni del Tribunale (superamento delle differenze territoriali nel percorso e nella stesura della relazione, maggiore approfondimento della condizione di bambino straniero, costruzione di una situazione di collaborazione con la coppia) e del documento redatto dal gruppo regionale misto, in cui si delineano alcuni criteri e modalità di valutazione della coppia candidata all'adozione.

6.5.3.1 Criteri e modalità di valutazione della coppia candidata all'adozione

La definizione di criteri e modalità per lo svolgimento dell'indagine sociopsicologica trova fondamento in norme di riferimento quali l'Art.19 punti 3 e 4 della Legge 149/01 in cui si definiscono tempi e modi di attuazione delle indagini, e l'Art.29-bis punto 4 lett. C della Legge 476/98 in cui sono indicate le attività svolte dai servizi nell'indagine e gli argomenti principali oggetto di interesse nell'istruttoria.

La comunicazione da parte del tribunale di avvenuta presentazione della dichiarazione di disponibilità attiva i servizi che hanno 4 mesi di tempo per lo svolgimento delle indagini. La valutazione che il servizio deve formulare costituisce l'esito di un cammino percorso dalla coppia insieme agli operatori per una maturazione della genitorialità, per una presa di coscienza dei contenuti e delle implicazioni che l'adozione comporta, ponendo le basi per la nascita di un rapporto di fiducia tra i servizi e gli aspiranti all'adozione da coltivare anche dopo l'adozione.

6.5.3.2 Elementi su cui si basa la valutazione della coppia adottiva

6.5.3.2.1 Aspetti individuali

1- Potenziali patologie

Tra gli obiettivi della valutazione, bisogna far emergere la presenza manifesta o latente nei genitori di squilibri o fattori patogeni che possano impedire lo sviluppo di un attaccamento stabile e sicuro.

Valutando la situazione caso per caso bisogna considerare gli elementi che potrebbero costituire ostacolo nell'abbinamento all'estero. Tra i fattori considerati possiamo citare ad esempio disturbi della condotta, psicosi e gravi forme depressive.

2- Caratteristiche di personalità

Nello svolgimento dell'istruttoria si verifica la presenza di alcuni fattori che risultano facilitanti durante il percorso adottivo. Essi, ad esempio, possono essere: capacità di affrontare situazioni stressanti, capacità di adattarsi al cambiamento, senso di realtà, basso livello di ansia, vitalità, senso di adeguatezza personale, capacità di gestione adeguata delle proprie emozioni...

3- Relazioni con la propria famiglia d'origine e con la famiglia del bambino.

A tal proposito nel corso dell'indagine hanno rilevanza alcuni aspetti quali: buon processo di individuazione dal proprio nucleo d'origine, consapevolezza e capacità di gestire i conflitti presenti, capacità di integrare la famiglia di origine del bambino con la propria rispettando la sua storia ed individualità.

4- Motivazioni

È molto importante che nel corso dell'istruttoria i genitori elaborino positivamente i fattori stimolanti che li hanno spinti all'adozione, facendo emergere motivazioni legate a problematiche individuali o di coppia, al bisogno di colmare un vuoto, procedendo verso la consapevolezza del significato dell'adozione, in particolare dell'adozione internazionale.

6.5.3.2.2 Aspetti di coppia

1- Apertura e capacità di socializzazione

Nell'approfondimento di questo aspetto si intenderà far emergere soprattutto la capacità di consentire la socializzazione del bambino e di essere aperti all'accoglienza condivisa, la qualità dell'inserimento nel contesto sociale di appartenenza e la capacità di instaurare relazioni positive significative.

2- Funzionamento della coppia

L'attenzione è focalizzata sulla valutazione della capacità di dialogo interna alla coppia, della capacità di contenere il dolore proprio e dell'altro, del buon clima affettivo, della coesione e

condivisione di obiettivi ed aspirazioni, della capacità di affrontare i problemi che si presentano sul cammino, della capacità di gestire le differenze individuali in modo corretto.

3- Vissuto della coppia rispetto alla sterilità/infertilità/lutto.

Questa parte è particolarmente delicata in quanto investe vissuti profondi e dolorosi, che potrebbero richiedere un supporto specifico a parte.

Particolare attenzione deve essere posta a temi quali: l'elaborazione del lutto per l'infertilità, vissuta non come una ferita ma come una condizione che può essere rimediata mediante l'investimento in una procreazione affettiva, la capacità di dare un senso ed un contenuto emotivo appropriato agli eventi, l'elaborazione del lutto reale e la valutazione della relazione tra il lutto e la decisione adottiva.

4- Spazio mentale preparato per il bambino.

In particolare si intende porre attenzione alla capacità di acquisire il figlio adottivo come parte di sé, ma allo stesso di accettare il bambino come altro da sé, portatore di una sua storia e cultura, maturando il passaggio dal bambino immaginario al bambino reale.

5- Capacità della coppia di prefigurarsi l'esperienza genitoriale e capacità educative.

La coppia deve essere disponibile e consapevole della necessità di modificare assetti organizzativi in funzione del bambino, ma anche di assumere un ruolo genitoriale, maturando una capacità di affrontare situazioni di cambiamento e squilibrio, riadattando le relazioni con la famiglia di origine. La coppia deve sviluppare un alto livello di accordo circa gli stili educativi utilizzati, deve essere in grado di utilizzare quando necessario le risorse esterne e incoraggiare la dipendenza del bambino per poi sviluppare una graduale autonomia.

6- Presenza di altri figli naturali o adottati.

Nel caso che nella famiglia adottiva siano presenti altri figli è molto importante la loro considerazione sia per valutare la modalità relazionale utilizzata dalla coppia sia per valutare il nucleo allargato, esaminando l'atteggiamento degli altri figli nei confronti dell'adozione, la loro situazione e il significato che ha per loro l'inserimento di un nuovo membro all'interno della famiglia.

6.5.3.2.3 Aspetti specifici per l'adozione internazionale

La coppia che intraprende il cammino dell'adozione internazionale deve approfondire altri ulteriori aspetti, caratteristici della scelta che ha fatto: le problematiche relative all'accoglienza di un bambino di razza, etnia, lingua, cultura...diverse, la necessità di considerare la propria famiglia come *"interetnica"*, la capacità di superare i pregiudizi relativi alla diversità etnica e culturale, di tollerare e spiegare al bambino atteggiamenti di razzismo, di sostenere il bambino durante il processo di elaborazione delle fantasie sulla sua famiglia di origine.

6.5.3.3 Modalità di svolgimento della procedura di valutazione

6.5.3.3.1 Presa in carico

La presa in carico ha luogo con la convocazione della coppia, successivamente ad un primo contatto effettuato dall'assistente sociale. È effettuata unitamente da psicologo e assistente sociale dei servizi.

6.5.3.3.2 Incontri

Devono essere almeno 6, fissati a cadenza settimanale. Tra gli incontri è compresa una visita domiciliare e un incontro per la restituzione degli esiti della valutazione. La durata degli incontri è di circa un'ora e mezza ciascuno, più il tempo necessario per la stesura della relazione, stimato in circa 3 ore per ogni professionista.

Gli incontri, salvo esigenze particolari, sono svolti da entrambe le professionalità e con la coppia, salvo la possibilità di svolgere colloqui individuali se ritenuti necessari.

Gli incontri previsti da questa fase di indagine sociopsicologica devono rispettare una certa continuità tra i contenuti e gli operatori che hanno condotto la fase di formazione iniziale e quelli che hanno il compito di seguire la famiglia nella fase propria dell'istruttoria e nel post-adozione. I professionisti coinvolti devono fornire alle coppie informazioni circa gli enti autorizzati esistenti per favorire la libera scelta.

Al fine di rendere completo il percorso di valutazione della coppia si è ipotizzata la realizzazione di un incontro con l'ente autorizzato per approfondire elementi di idoneità all'accoglienza di un bambino straniero. I risultati dell'incontro sono considerati nel momento della relazione finale da inviare al Tribunale per i minorenni.

La durata dell'istruttoria è fissata in 4 mesi, ma nel caso emergano durante la valutazione della coppia particolari situazioni o problemi gli operatori possono sospendere la valutazione affinché possano risolverli. In caso di valutazione non definitiva, nella possibilità che la coppia debba compiere un ulteriore percorso di consapevolezza, si può concordare con la stessa e con il Tribunale per i minorenni un tempo ulteriore, motivandone la richiesta.

6.5.4 Scelta dell'ente autorizzato ed avvicinamento all'incontro con il bambino

Nella fase della post-idoneità l'ente deve formare la coppia per quanto riguarda l'accoglienza e l'incontro con il bambino, trattando il tema in relazione alle caratteristiche del paese in cui si è deciso di adottare.

L'obiettivo è quello di fornire alla coppia gli strumenti più idonei possibili per affrontare la permanenza nel paese di origine del bambino.

La Regione si occupa delle iniziative informative per la scelta dell'ente autorizzato con riferimento all'individuazione delle procedure che attuerà, alle prospettive di adozione, ai servizi offerti, ai costi.

Gli enti autorizzati, nell'organizzazione dei percorsi di preparazione post-idoneità per le coppie, si impegnano a rispettare gli standard da concordare con la regione entro sei mesi dall'approvazione del protocollo.

6.5.5 L'avvio dell'adozione

Nel periodo successivo all'ingresso del minore in Italia gli enti locali e gli enti autorizzati sono chiamati dalla legge 476/98 a svolgere attività di sostegno del nuovo nucleo e di monitoraggio sull'andamento dell'adozione. Risulta importante, al fine di uno svolgimento ottimale di queste funzioni, l'esercizio congiunto da parte degli enti preposti, considerando la necessità di tutelare il bambino e la criticità di questa fase di primo inserimento in un nuovo contesto familiare, sociale, scolastico.

L'obiettivo primario di questa fase è quello di promuovere l'accettazione da parte della coppia dell'attività di controllo e sostegno, definendo ed esplicitando le modalità con cui saranno svolte queste funzioni.

I servizi degli enti locali si impegneranno a:

- individuare gli operatori incaricati di seguire l'inserimento del minore in famiglia per assicurare un adeguato monitoraggio lungo tutto il periodo richiesto. Il monitoraggio riguarda principalmente lo sviluppo psicofisico del bambino, la qualità delle relazioni con genitori, parenti ed amici, l'inserimento nel contesto ambientale, sociale, scolastico. La coppia genitoriale è monitorata per quanto riguarda la capacità di relazionarsi con il bambino, di accoglierlo rispettando la sua storia, di riconoscere e soddisfare i suoi bisogni adeguando tempi e modi organizzativi alla nuova situazione. Il monitoraggio deve essere realizzato in modo esplicito, definendo ed informando la coppia delle modalità utilizzate
- presentare alle coppie una proposta per un adeguato supporto psicologico e sociale
- promuovere momenti di confronto tra diversi nuclei familiari
- assicurare sostegno psicoterapeutico in caso di necessità
- realizzare una collaborazione piena con l'ente autorizzato.

- Gli enti autorizzati da parte loro si impegnano a:
- richiedere alla commissione l'autorizzazione all'ingresso e residenza permanente del minore in Italia
- comunicare ai servizi il ritorno del nucleo in Italia, trasmettendo la documentazione posseduta
- svolgere le attività necessarie per poter riferire alle autorità competenti del paese straniero circa l'andamento dell'inserimento
- coordinare la propria azione con quella degli enti locali
- presentare alla coppia una proposta di supporto finalizzata agli aspetti relativi alla cultura e l'esperienza di vita del bambino
- trasmettere ai servizi degli enti locali una copia delle relazioni inviate al Tribunale e all'autorità straniera competente

6.5.6 Formazione degli operatori

Gli attori coinvolti nel processo adottivo riconoscono la necessità di impegnarsi nella formazione degli operatori per: svolgere un percorso di adeguamento ai principi della Legge 476/98 e 149/01, realizzare un processo di riorganizzazione dei servizi degli enti locali e degli enti autorizzati, accrescere le competenze tecniche degli operatori al fine di tutelare nel miglior modo possibile bambini ed adulti coinvolti nell'esperienza adottiva.

Nello specifico la Regione si impegna a garantire un processo di qualificazione degli operatori impegnati nell'adozione internazionale realizzando un percorso di formazione articolato secondo le diverse necessità, agevolando la partecipazione anche da parte degli enti autorizzati e costituendo un gruppo misto di monitoraggio di tale percorso.

Gli enti autorizzati si impegnano a garantire la partecipazione dei propri operatori ai suddetti corsi e al gruppo di lavoro per il monitoraggio dell'esperienza formativa.

7 SERVIZIO SOCIALE E ADOZIONE INTERNAZIONALE: RISULTATI DI UN'INDAGINE

7.1 Premessa

L'idea di realizzare un questionario che approfondisse il rapporto tra servizio sociale e genitori adottivi nell'adozione internazionale è nata cammin facendo, leggendo protocolli e leggi, manuali e libri di genitori adottivi, nell'intento di capire come i genitori valutassero il rapporto con i servizi instaurato durante tutto il percorso che li ha portati dalla dichiarazione di disponibilità all'adozione di loro figlio.

Il questionario è stato formulato con risposte chiuse, eccetto per l'indicazione della regione di provenienza della coppia, in modo tale da renderne più agevole e veloce la compilazione ed è risultato articolato in 45 domande a risposta multipla.

Dopo essere stato redatto è stato inviato via e-mail al curatore del sito www.adozionigiuste.datafox.it per la pubblicazione in internet.

La pubblicazione è stata segnalata sul newsgroup it.sociale.adozione e, sempre via e-mail, ai siti delle associazioni di genitori adottivi in modo tale da sponsorizzare l'indagine e favorire la compilazione da parte di un numero significativo di coppie.

Il questionario è rivolto a tutte le coppie adottive che hanno intrapreso la strada dell'adozione internazionale, indipendentemente dalla regione di appartenenza. Ogni coppia può compilare il questionario in modo anonimo o lasciando il proprio nome ed e-mail.

I risultati vengono poi raccolti nella banca dati del computer che li elabora in percentuali di risposta, con un'approssimazione ad un decimale. I risultati sono in ogni momento visionabili all'interno del sito da parte di chiunque sia interessato.

Alla fine del questionario è presente, per le coppie che lo compilano, un apposito spazio per eventuali note, consigli, commenti, segnalazioni.

Il testo integrale del questionario è riportato in allegato. Al momento della raccolta dei risultati hanno risposto al questionario 96 coppie provenienti da tutte le regioni d'Italia.

Le domande si possono suddividere in quattro aree tematiche:

- 1) Parte generale: finalizzata alla conoscenza dell'età della coppia al momento della presentazione della dichiarazione di disponibilità, alla presenza di altri figli in famiglia, allo stato di avanzamento dell'iter adottivo.
- 2) Caratteristiche generali dell'istruttoria: finalizzata all'approfondimento di aspetti quali i tempi di attesa prima dell'istruttoria, la durata della stessa, il numero dei colloqui svolti e la loro durata media.
- 3) Modalità di svolgimento e contenuti dell'istruttoria: questa parte si può ulteriormente suddividere secondo i diversi aspetti trattati: modalità utilizzata nel condurre i colloqui e tipo privilegiato, argomenti discussi nei diversi colloqui e valutazione del modo in cui sono stati trattati, utilizzo della visita domiciliare, strumenti impiegati durante lo svolgimento dei colloqui, relazione psico-sociale finale.
- 4) Rapporto della coppia con il servizio sociale e con gli operatori incontrati nell'istruttoria nello specifico: quest'area intende sottoporre a giudizio delle coppie adottive il lavoro degli operatori e il funzionamento del servizio sociale nello specifico, facendo attenzione, nell'ultima domanda, al tipo di rapporto che si è instaurato.

Nei seguenti paragrafi procederò all'analisi delle singole aree tematiche mediante l'utilizzo delle tabelle riportanti le percentuali relative ad ogni domanda e alle risposte date e di grafici per le domande più significative.

7.2 Area tematica n.1: parte generale

La parte generale è utile per individuare la tipologia di coppie che hanno risposto al questionario. Le domande 2 e 3 indagano sull'età dei coniugi al momento della presentazione della domanda e indicano una distribuzione dell'età della moglie leggermente diversa rispetto a quella del marito (vedi Tabella 1).

Domande 2-3

Età della coppia al momento della richiesta					
	meno di 30	30-35	35-40	40-45	più di 45
moglie	7,40%	47,90%	33,00%	10,60%	1,10%
marito	2,10%	36,20%	31,90%	23,40%	6,40%

Tabella 1

Le risposte che hanno ottenuto una percentuale maggiore, per quanto riguarda la moglie, rientrano nella fascia di età tra i 30-35 anni (47,9%) e i 35-40 anni (33,0%) con una bassissima percentuale nella fascia di età superiore ai 45 anni (1,1%); per quanto invece riguarda il marito le percentuali maggiori si distribuiscono su tre fasce, tra i 30-35 anni (36,2%), i 35-40 anni (31,9%) e i 40-45 anni (23,4%), anche se la fascia di età superiore ai 45 anni ha una percentuale di 6,4%, il che indica che l'età del marito, all'interno della coppia, è leggermente maggiore e che le coppie che presentano la dichiarazione di disponibilità ad adottare con adozione internazionale non sono coppie giovanissime (la fascia di età inferiore ai 30 anni ha percentuali di 7,4% per la moglie e 2,1% per il marito) ma nemmeno coppie di mezza età, come l'immaginario comune porta a pensare. Sarebbe stato interessante esaminare questi dati relativi all'età con il numero di anni da cui la coppia è sposata.

La domanda 4 (Tabella 2) intende approfondire la situazione familiare delle coppie che intraprendono il percorso dell'adozione, chiedendo se in famiglia erano presenti altri figli prima di presentare la domanda di adozione.

Domanda 4

Avevate altri figli prima di presentare la domanda di adozione?	
No	77,70%
si, uno	7,40%
si, due	7,40%
si, più di due	2,10%
si, con presenza di altri figli adottivi	5,40%

Tabella 2

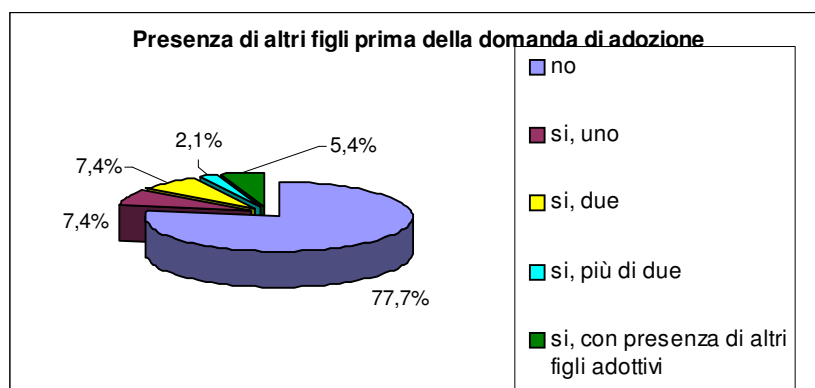


Grafico 1

Le percentuali sono chiaramente rappresentate dal Grafico 1 e indicano una netta prevalenza di famiglie in cui non erano presenti figli prima della scelta di adottare (percentuale di 77,70%).

Questo dato rispecchia parzialmente i dati nazionali, in quanto sempre più la scelta di adottare un bambino non è legata alla presenza di altri figli in famiglia e alla impossibilità della coppia di riprodursi, ma è invece connessa ad una scelta forte e coraggiosa di vita, che mette in gioco gli ideali e i valori della coppia. Dall'altra parte, è importante anche ricordare un fenomeno in forte crescita: l'impossibilità della coppia di procreare, il conseguente aumento del ricorso a tecniche di riproduzione assistita, alla fecondazione artificiale e ad altre tecniche e un'attenzione della coppia all'adozione come modo per soddisfare il proprio desiderio di genitorialità e la volontà di dare ad un bambino che ne ha bisogno una famiglia in cui possa trovare l'amore e le cure di cui ha necessità.

Concludendo l'analisi della parte generale la Domanda 1 indaga lo stato di avanzamento dell'iter adottivo della coppia che ha risposto al questionario e, come si può leggere dalla Tabella 3, le percentuali maggiori si suddividono tra il 44,7% di chi ha già il proprio figlio adottivo a casa e chi (35,1%) ha ricevuto il decreto di idoneità dal Tribunale per i minorenni e deve ora procedere nella fase di scelta dell'ente autorizzato e abbinamento.

Domanda 1

Qual è lo stato di avanzamento del vostro iter adottivo?	
bambino adottato a casa	44,70%
decreto del tribunale che ha accolto la richiesta di adozione	35,10%
il tribunale non ha accolto la richiesta, ricorso in atto	2,10%
richiesta rifiutata dal tribunale	1,10%
idoneità ottenuta dalla corte d'appello	3,20%
idoneità rifiutata dalla corte d'appello	0,00%
terminati solo i colloqui, in attesa della sentenza del tribunale	13,80%

Tabella 3

Minime percentuali (2,1%) rappresentano genitori a cui è stato rifiutato il decreto di idoneità e che hanno proceduto mediante ricorso alla Corte d'Appello o (1,1%) a cui è stata rifiutata l'idoneità ed hanno rinunciato, oppure ancora (3,2%) che attendono il giudizio della Corte d'Appello. Queste percentuali sono significative nell'ottica della lettura delle successive domande, soprattutto quelle relative alla terza area tematica, in cui si chiede alla coppia di valutare lo svolgimento dell'istruttoria e alla quarta area tematica in cui si chiede di valutare il rapporto con il servizio sociale e gli operatori nello specifico.

7.3 Area tematica n.2: caratteristiche generali dell'istruttoria

La domanda 5 chiede ai genitori adottivi quale sia stato il tempo di attesa; dalla Tabella 4 si nota come la percentuale più alta si suddivida tra il 29,3% di un periodo di attesa compreso tra 1 e 3 mesi e il 34,8% di un periodo di attesa compreso tra i 3 e i 6 mesi. Ritengo che tali periodi siano normali se inseriti nel funzionamento dei servizi, in cui gli operatori sono impiegati in diverse attività e non numerosi, anche se per le coppie l'attesa anche solo di un mese è un periodo interminabile.

Domanda 5

Tempo di attesa prima dell'istruttoria	
inferiore al mese	10,90%
da 1 a 3 mesi	29,30%
da 3 a 6 mesi	34,80%
superiore ai 6 mesi	25%

Tabella 4

È importante sottolineare che una percentuale non irrilevante del 25% ha dovuto aspettare un periodo superiore a 6 mesi, probabilmente a causa della saturazione e della numerosità di casi e compiti in carico agli operatori, ma, soprattutto in province particolarmente numerose, anche per la carenza di personale rispetto al fabbisogno e alla mole di lavoro a cui sono sottoposti i Tribunali per i minorenni.

La domanda 6 intende approfondire la durata dell'istruttoria e, come si nota nella Tabella 5, le percentuali sono variamente distribuite tra le 4 risposte: il 12,1% ha avuto un'istruttoria inferiore ai due mesi, il 27,5% dai due ai quattro mesi, il 24,1% da quattro a sei mesi e il 36,3% superiore ai sei mesi.

Domanda 6

Durata complessiva dell'istruttoria	
inferiore ai 2 mesi	12,10%
da 2 a 4 mesi	27,50%
da 4 a 6 mesi	24,10%
superiore ai 6 mesi	36,30%

Tabella 5

Controllando le indicazioni date dal protocollo regionale dell'Emilia Romagna, che riprende le disposizioni contenute nella Legge 476/98, il periodo fissato per l'istruttoria è di 4 mesi, e la richiesta di prolungamento da parte dei servizi deve essere motivata da comprovate ragioni e previo consenso del Tribunale per i minorenni competente. Per tale ragione era lecito aspettarsi che i casi in cui l'istruttoria non rispettasse i termini fissati fossero esigui, non in percentuale di 36,30%, dato di notevole spessore a livello statistico.

Anche la percentuale che si riferisce ad un periodo di durata dell'istruttoria inferiore ai due mesi, pur essendo solo di 12,1%, non è irrilevante, tenendo conto della brevità del periodo e della numerosità e importanza degli argomenti oggetto di dialogo durante l'istruttoria, senza dimenticare che in un così breve periodo, che dubito possa permettere lo svolgimento delle dovute indagini, gli operatori hanno dovuto redigere una relazione psico-sociale in cui affermavano l'idoneità o l'inidoneità di una coppia all'adozione di un minore straniero.

Per quanto riguarda il numero dei colloqui (Domanda 11) le percentuali delle risposte date si attengono abbastanza alle indicazioni riportate nel protocollo dell'Emilia Romagna, che indica un numero minimo di 6 colloqui, anche se il 22,6% ha risposto di aver svolto 4 o meno colloqui (vedi Tabella 6).

Domanda 11

Numero dei colloqui effettuati complessivamente	
4 o meno	22,60%
da 5 a 7	52,70%
da 8 a 10	18,20%
11 o più	6,50%

Tabella 6

Connesso al numero di colloqui svolti si può analizzare la Domanda 12 che chiede alla coppia adottiva di indicare la durata media di ciascun colloquio (Tabella 7).

Domanda 12

Qual è stata la durata media di ciascun colloquio?	
meno di mezz'ora	2,20%
da mezz'ora a un'ora	44,70%
da un'ora a un'ora e mezza	45,70%
più di un'ora e mezza	7,40%

Tabella 7

Le percentuali maggiori di risposta sono il 44,7% che indica una durata da mezz'ora a un'ora e il 45,7% che indica una durata da un'ora a un'ora e mezza.

Il protocollo regionale a questo proposito indica un tempo per ogni colloquio che deve essere di circa un'ora e mezzo ciascuno, a cui vanno sommate le ore necessarie per la stesura della relazione psico-sociale finale, tali tempi sono infatti necessari per poter articolare il dialogo tra tutti i partecipanti all'incontro, sia per una prima introduzione dell'argomento da parte degli operatori sia per poter poi discutere e verificare i punti di vista della coppia.

7.4 Area tematica n.3: modalità di svolgimento e contenuti dell'istruttoria

7.4.1 Modalità utilizzata nel condurre i colloqui e tipo privilegiato

Le domande 13 e 14 approfondiscono la modalità utilizzata dagli operatori nel condurre i colloqui e nello svolgimento degli incontri con la coppia, nello specifico la Domanda 13 (vedi Tabella 8) indica come prevalente la modalità di svolgimento integrata delle professionalità presenti nell'istruttoria, con una percentuale di 31,9%, anche se per una percentuale di 27,7% gli operatori hanno lavorato a volte insieme a volte da soli, secondo l'argomento e per una percentuale di 26,6% hanno lavorato sempre da soli. Tale operatività rispecchia l'organizzazione usuale dei servizi, secondo cui assistente sociale e psicologo operano insieme nel momento di trattare alcuni aspetti generali, mentre lo psicologo frequentemente tratta da solo argomenti più di carattere introspettivo e delicato, legati a vissuti di infertilità, lutto, funzionamento della coppia.

Domanda 13

Qual è stata la modalità nel condurre i colloqui utilizzata dagli operatori?	
le diverse professionalità erano sempre presenti insieme	31,90%
le diverse professionalità erano a volte insieme a volte da sole a seconda dell'argomento trattato	27,70%
le diverse professionalità erano sempre da sole, tranne che nell'incontro di restituzione finale	13,80%
le diverse professionalità erano sempre da sole	26,60%

Tabella 8

Confrontando l'operato con le indicazioni contenute nel protocollo regionale dell'Emilia Romagna si può notare come anche in questo è prevista sia la presenza di tutte le professionalità (usualmente assistente sociale e psicologo) a tutti i colloqui, sia la possibilità che alcuni colloqui vengano svolti singolarmente (la visita domiciliare ad esempio è di solito svolta solamente dall'assistente sociale, vedasi a tal riguardo la Domanda 34).

La Domanda 14 intende approfondire la modalità di colloquio utilizzata, distinguendo tra la possibilità di colloqui tenuti con entrambi i coniugi (41,9%), singolarmente secondo l'argomento (23,7%) o singolarmente raramente, solo uno o due colloqui (34,4%).

Domanda 14

Qual è stata la modalità di colloquio tenuto dagli operatori?	
tutti i colloqui si sono svolti con entrambi i coniugi	41,90%
i colloqui si sono svolti talvolta singolarmente sulla base dell'argomento trattato	23,70%
solo uno o due colloqui si sono svolti singolarmente	34,40%

Tabella 9

Usualmente gli operatori hanno preferito la modalità di svolgimento in cui erano presenti entrambi i coniugi, anche se la possibilità di svolgere alcuni colloqui da soli è stata utilizzata per un terzo delle coppie che hanno risposto al questionario. Di solito tale modalità viene utilizzata quando si chiedono alla coppia le

motivazioni che l'hanno spinto a scegliere l'adozione internazionale, quando si approfondisce la personalità del genitore e quando si indaga su eventuali conflitti irrisolti, lutti, immaginazioni del bambino che si intende adottare, allo scopo di verificare che i coniugi siano motivati in ugual misura ad intraprendere questo arduo cammino e che non siano presenti ostacoli legati a particolari patologie o caratteristiche di personalità. Anche il protocollo regionale individua tra gli aspetti individuali da trattare con la coppia la presenza di potenziali patologie, le caratteristiche di personalità, i rapporti instauratisi con la propria famiglia di origine e i fattori stimolanti che hanno portato la coppia a scegliere l'adozione.

Per quanto invece riguarda la coppia e i colloqui svolti con entrambi i coniugi gli aspetti su cui gli operatori dovrebbero soffermarsi, sempre secondo le indicazioni del protocollo, sono l'apertura e la capacità di socializzazione, il funzionamento della coppia, il vissuto della coppia anche rispetto a tematiche quali la sterilità, l'infertilità, il lutto, lo spazio mentale riservato al bambino e la capacità della coppia di prefigurarsi l'esperienza genitoriale. Nella domanda 31 la coppia deve indicare in che modo si è svolto il dialogo durante l'istruttoria, se sia stato privilegiato il dialogo interno alla coppia, quello tra la coppia e l'operatore o entrambi oppure se il dialogo non sia stato sostenuto utilizzando invece una modalità di spiegazione cattedratica, in un clima di interrogazione.

Principalmente (vedi Tabella 10) le coppie hanno indicato come sia stato favorito il dialogo fra coppia ed operatore (54,4%), seguita poi dal dialogo sia interno alla coppia che con l'operatore. Queste modalità sono suggerite anche nei progetti regionali in cui sono raccolte le linee guida per gli operatori, enfatizzando l'importanza di instaurare un dialogo paritario con la coppia, teso alla creazione di un rapporto significativo tra le figure in gioco, rapporto che possa continuare anche nelle fasi seguenti del processo adottivo, che sia finalizzato alla crescita della coppia, alla verifica delle motivazioni non alla loro messa in crisi, alla preparazione ad accogliere un bambino molto diverso per cultura, lingua, razza, nel rispetto della sua specifica identità e personalità. Il lavoro degli operatori deve essere un lavoro di costruzione, di consolidamento delle motivazioni della coppia, teso alla soluzione dei piccoli- grandi dubbi che affliggono ogni coppia al momento di intraprendere questa strada, per raccogliere poi tutte le informazioni ottenute nella relazione finale, in modo da favorire il migliore incontro tra il bambino ed i genitori più rispondenti ai suoi bisogni.

Domanda 31

Come si è svolto il dialogo durante l'istruttoria?	
è stato favorito sia il dialogo tra la coppia e l'operatore sia quello all'interno della coppia	38,00%
è stato favorito soprattutto il dialogo interno alla coppia	1,10%
è stato favorito principalmente il dialogo tra la coppia e l'operatore	54,40%
non c'è stato molto dialogo e gli incontri si sono svolti in un clima di interrogazione con spiegazioni cattedratiche	6,50%

Tabella 10

7.4.2 Argomenti discussi nei diversi colloqui e valutazione del modo in cui sono stati trattati

Le domande dalla 15 alla 29 chiedono alle coppie adottive di indicare quali argomenti sono stati trattati all'interno dell'istruttoria nei colloqui con gli operatori e che giudizio danno al modo in cui sono stati analizzati.

Domande da 15 a 29

Giudizi sugli argomenti trattati					
	<i>ottimo</i>	<i>buono</i>	<i>discreto</i>	<i>sufficiente</i>	<i>insufficiente</i>
legislazione	1,10%	19,10%	18,10%	28,70%	33,00%
storia personale	15,10%	51,60%	12,90%	12,90%	7,50%

funzionamento coppia	13,80%	50,00%	12,80%	17,00%	6,40%
risorse della coppia	7,60%	44,60%	19,50%	20,70%	7,60%
motivazioni	12,90%	44,10%	18,30%	11,80%	12,90%
genitorialità biologica ed adottiva, sterilità	9,70%	34,80%	12,00%	20,70%	22,80%
presenza di altri figli	22,8%	40,90%	4,50%	27,30%	4,50%
disponibilità ad adottare fratelli/minori con problemi di salute	10,80%	31,20%	16,10%	24,70%	17,20%
fantasie sul bambino	6,50%	35,50%	20,40%	17,20%	20,40%
riconoscimento delle origini	10,80%	32,20%	12,90%	17,20%	26,90%
conoscenza della realtà del bambino	9,90%	22,00%	18,60%	17,60%	31,90%
preferenze della coppia	4,40%	31,10%	21,10%	25,60%	17,80%
accoglienza della diversità etno-culturale	5,60%	30,00%	16,70%	23,30%	24,40%
considerazione della propria famiglia come interetnica	5,50%	22%	16,40%	25,30%	30,80%
rivelazione delle origini	10,90%	28,30%	15,20%	18,40%	27,20%

Tabella 11

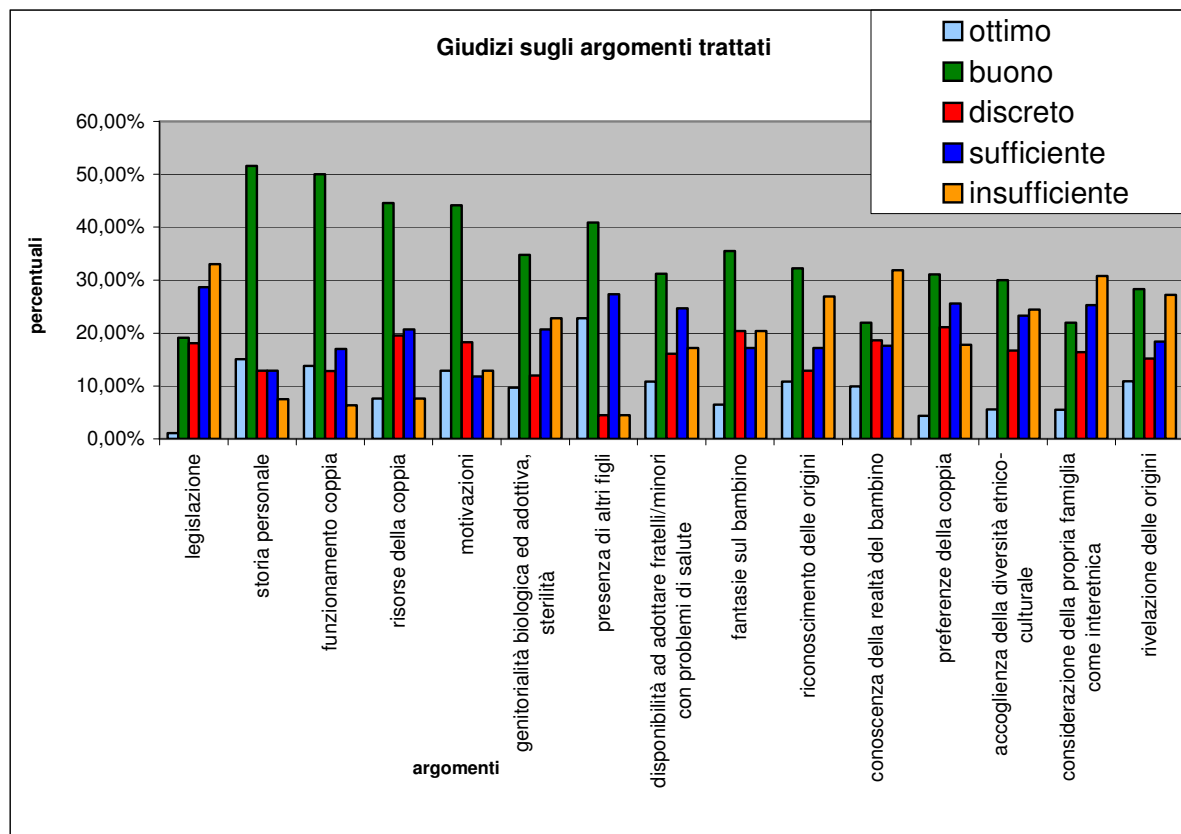


Grafico 2

La Tabella 11 indica tutte le percentuali di risposta relative ad ogni argomento, mentre il Grafico 2 dà una visione generale delle risposte. I voti attribuiti dalle coppie adottive dipendono sia dal modo in cui gli argomenti sono stati trattati o trascurati, sia dalla soddisfazione della coppia rispetto al processo generale e al tipo di rapporto che questa è riuscita ad instaurare con gli operatori, non solo di indottrinamento ma di confronto e cammino, di maturazione della scelta effettuata (si confrontino a questo proposito le domande 7, 8, 9, 10 e 44).

Osservando la Tabella 11 si possono fare alcune considerazioni: le percentuali maggiori in relazione ai voti per gli argomenti trattati e il modo in cui sono stati discussi variano a seconda dell'argomento e di solito si distribuiscono tra il buono e l'insufficiente. Procederò ora all'analisi dei singoli argomenti.

La legislazione secondo il 33% delle coppie è stata trattata in modo insufficiente, anche se dal protocollo regionale si legge come una intera sezione dovrebbe essere occupata da un'approfondita trattazione sia rispetto alla legislazione vigente in Italia sia rispetto al ruolo svolto dagli enti coinvolti nel processo adottivo (Tribunale per i minorenni, enti autorizzati, enti locali, servizi territoriali) sia rispetto alle principali tappe del percorso amministrativo e giuridico che deve essere percorso dagli aspiranti all'adozione.

L'aspetto della storia personale e del funzionamento della coppia sono stati trattati in modo buono secondo il 51,60% e il 50% rispettivamente, così come l'approfondimento delle risorse della coppia (44,6%) e il tema delle motivazioni (44,10%). I suddetti temi sono indicati anche all'interno del protocollo, che si attiene alle disposizioni della legge 476/98, nella fase dell'indagine socio-psicologica, in cui si indicano gli aspetti che devono essere oggetto di particolari attenzioni (aspetti individuali e aspetti di coppia).

Le coppie appaiono soddisfatte degli argomenti trattati per quanto riguarda aspetti quali:

- la differenza tra genitorialità biologica e adottiva e la sterilità (34,80%),
- la presenza di altri figli (40,9%) (confronta a questo proposito la domanda 40)
- la disponibilità ad adottare fratelli/minori con problemi di salute (31,20%),
- le fantasie sul bambino che si vorrebbe adottare (35,50%),
- il riconoscimento delle origini del bambino e della sua specifica personalità (32,2%), anche se in questo caso una percentuale del 26,9% ha indicato insufficiente la trattazione di questo aspetto,
- le preferenze della coppia rispetto a età, sesso, provenienza del bambino (31,10%), anche se un 25,60% ha indicato la trattazione come appena sufficiente, sebbene la legge stessa disciplina questo aspetto come finalizzato alla raccolta del maggior numero possibile di informazioni da fornire al Tribunale in modo da consentire il migliore incontro tra genitori e bambino,
- l'accoglienza delle diversità etnico-culturali (30%), ma una percentuale del 24,40% indica insufficiente la trattazione di questo aspetto, giudicato fondamentale all'interno del protocollo di azione, in quanto favorisce l'integrazione del minore all'interno del nuovo ambiente e lo sviluppo ottimale della sua personalità nel rispetto della cultura da cui proviene,
- la rivelazione delle origini (28,3%), ma, per quanto riguarda questa domanda, il giudizio si spacca a metà, poiché il 27,20% indica come insufficiente la trattazione di questo aspetto che dalla nuova disciplina della Legge 149/01 assume particolare rilevanza, in quanto è stato riconosciuto al minore il diritto a conoscere non solo la propria condizione di adottato, ma anche l'identità dei propri genitori biologici, salvo alcune eccezioni disciplinate dalla legge.

Ci sono poi alcune domande per cui le coppie adottive hanno giudicato insufficiente la trattazione degli argomenti corrispondenti, in particolare:

- il suddetto tema della legislazione
- la considerazione della propria famiglia come interetnica (30,8%), considerando come il protocollo regionale insista su questo aspetto per affermare come l'ingresso del minore nel nuovo nucleo non costituisca un assorbimento delle sue usanze, dei suoi costumi, della sua identità da parte della famiglia, ma debba essere punto di partenza per un processo continuamente in atto di allargamento dei propri orizzonti, di accoglienza delle abitudini del bambino, dei suoi cibi, della sua lingua, di valorizzazione della differenza, non di soffocamento.

In generale si può affermare come i genitori adottivi abbiano espresso giudizi positivi e di apprezzamento rispetto agli argomenti trattati, anche se alcuni punti presentano ancora lacune e mancanze da recuperare per rendere l'istruttoria il più completo e positivo possibile.

7.4.3 Utilizzo della visita domiciliare.

Nella domanda 30 si chiede alla coppia di indicare il modo in cui è stata svolta la visita domiciliare, le risposte indicano una netta prevalenza (54,9%) di una visita domiciliare svolta dall'assistente sociale, anche se il 37,40% risponde che la visita è stata svolta da tutte le professionalità (psicologo e assistente sociale) insieme (vedi Tabella 12). La modalità di svolgimento della visita domiciliare solo da parte dell'assistente sociale è prassi comune nell'organizzazione dei servizi sociali, anche in altre situazioni, ma possiamo notare nel caso di visita domiciliare presso famiglie che intendono adottare un aumento della presenza dello psicologo accanto all'assistente sociale, elemento positivo per una migliore e più completa osservazione e conoscenza della coppia nel proprio ambiente, in cui è possibile osservare gli schemi relazionali della coppia, il *modus vitae*, l'inserimento del nucleo all'interno del proprio contesto sociale.

Domanda 30

L'istruttoria ha previsto la visita domiciliare?	
no	4,40%
si, una svolta dall'A.S.	54,90%
si, una svolta da tutte le professionalità presenti	37,40%
si, più di una svolta dall'A.S.	1,10%
si, più di una svolta da tutte le professionalità presenti	2,20%

Tabella 12

7.4.4 Strumenti impiegati durante lo svolgimento dei colloqui

Le domande dalla 32 alla 40 intendono verificare l'utilizzo di alcuni strumenti all'interno dei colloqui svolti con gli operatori dei servizi.

La Tabella 13 riporta i risultati ottenuti, mentre il Grafico 3 rappresenta graficamente la situazione riscontrata.

Domande da 32 a 40

Avete svolto le seguenti attività durante l'istruttoria?	SI	NO
disegni	7,60%	92,40%
immaginazioni sul bambino che si intende adottare	68,50%	31,50%
vita familiare dopo l'arrivo del bambino	70,70%	29,30%
pagina di diario	4,30%	95,70%
lettera immaginaria per il bambino	1,10%	98,90%
gruppi di genitori adottivi	20,70%	79,30%
giochi di ruolo	2,20%	97,80%
lettere di presentazione da parte di amici e/o parenti	0,00%	100%
colloqui con figli/parenti/amici	12,10%	87,90%

Tabella 13

Tra le attività da me inserite nell'elenco delle possibili solo due sono state utilizzate ed hanno quindi una percentuale di SI maggiore del 50%, esse sono quelle relative allo stimolare i genitori ad immaginare il bambino che si intende adottare e ad immaginare la vita familiare dopo l'arrivo del bambino (percentuali di 68,50% e 70,70% rispettivamente). Per quanto riguarda le altre attività, che sono indicate nei progetti regionali sull'adozione allo scopo di individuare criteri e modalità di valutazione della coppia aspirante all'adozione internazionale, esse hanno tutte percentuali elevate per la risposta NO.

Nello specifico non è stato chiesto alle coppie di disegnare (92,4% di no), di scrivere una pagina di diario in cui descrivere la vita familiare dopo l'arrivo del figlio, di scrivere una lettera immaginaria al proprio figlio in cui presentarsi e raccontare la propria vita. Non sono stati fatti gruppi di aspiranti genitori adottivi (questo strumento è considerato molto prezioso ed indicato nel progetto regionale al fine di consentire la verifica tra le coppie aspiranti, il confronto, la discussione di paure ed ansie, problemi e sogni); non sono stati utilizzati giochi di ruolo (nel progetto regionale sono chiamati role-playng e sono utilizzati per calare le coppie nella realtà di genitori, in situazioni che potrebbero presentarsi una volta adottato il bambino straniero, situazioni di incomprensioni, razzismo, pregiudizio, sono molto utili per riflettere insieme alla coppia su svariati argomenti quali l'importanza di accogliere completamente il minore e la sua specificità, di non farsi sconcertare dai pregiudizi e dai pareri e stereotipi della gente); non sono state utilizzate lettere di presentazione da parte di amici o parenti vicini alla coppia (questo strumento viene utilizzato dagli enti autorizzati al fine di conoscere la coppia da altri punti di vista e averne una visione più globale); parenti, amici, eventuali figli presenti in famiglia non sono stati convocati dai servizi e dagli operatori (questo fatto è in forte discordanza con quanto attualmente definito dal protocollo regionale, in cui si raccomanda la convocazione e valorizzazione sia dei futuri nonni che dei figli già presenti in famiglia sia per raccogliere modalità relazionali che la coppia instaura con i figli sia per conoscere il loro atteggiamento nei confronti dell'adozione, la loro situazione oggettiva, il significato che ha per essi l'inserimento di un nuovo membro).

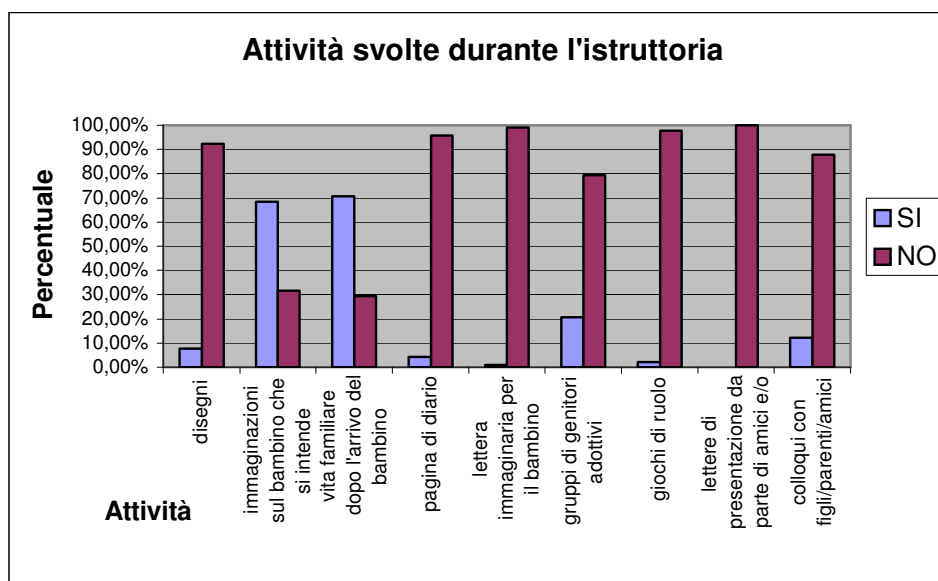


Grafico 3

Come considerazione generale posso affermare l'importanza degli strumenti inseriti nelle domande e il rilievo che assumono all'interno dei colloqui e dell'indagine socio-psicologica, al fine di poter costruire con la coppia un cammino strutturato e teso alla maturazione della consapevolezza dei propri limiti ma anche e soprattutto delle proprie potenzialità, delle proprie risorse, preparando la coppia, per quanto possibile, alle eventuali difficoltà che incontreranno dopo l'arrivo del bambino.

7.4.5 Relazione psico-sociale finale

Le domande dalla 41 alla 43 trattano il tema della relazione psico-sociale finale che gli operatori dei servizi devono scrivere e inviare al Tribunale per i minorenni competente come risultato finale del lavoro svolto durante l'istruttoria. In essa devono essere contenute informazioni quali: la storia personale e familiare della coppia, eventuale infertilità o sterilità, fatti salienti, svolgimento dell'istruttoria, motivazioni che hanno portato la coppia ad intraprendere il cammino dell'adozione, eventuali preferenze rispetto al bambino che intendono adottare, parere positivo o negativo degli operatori rispetto all'idoneità della coppia a prendersi cura di un bambino adottato.

La domanda 41 (vedi Tabella 14), che indaga sul modo in cui la relazione è stata presentata alla coppia, pone diverse alternative che hanno raccolto differenti percentuali: la percentuale maggiore di coppie (37,4%) afferma che le relazioni sono state inviate al Tribunale per i Minorenni senza darne comunicazione alla coppia. Tale fatto suscita parecchie perplessità in quanto è riconosciuta dagli addetti ai lavori l'importanza di una restituzione del lavoro svolto insieme da operatori e genitori, al fine di favorire nella coppia un'accresciuta consapevolezza delle proprie potenzialità, dei propri problemi irrisolti, e anche solo per comunicare il parere degli operatori rispetto all'idoneità della stessa ad adottare un minore straniero. Solo il 25,3% afferma che le relazioni sono state lette dagli operatori prima di essere inviate al Tribunale, un 34% afferma che sono stati comunicati i contenuti della relazione ma questa non è stata letta. L'ipotesi ottimale di operatività secondo cui i contenuti della relazione sono stati discussi insieme da genitori e operatori e poi utilizzati da questo come traccia per le relazione da inviare al Tribunale ottiene solo una percentuale di 3,3% (vedasi anche il Grafico 4 per un impatto visivo delle risposte date).

Domanda 41

Come vi è stata presentata la relazione psico-sociale finale sulla vostra coppia?	
le relazioni sono state lette al termine dell'istruttoria	25,30%
sono stati comunicati i contenuti delle relazioni, ma queste non sono state lette	34,00%
sono stati discussi insieme agli operatori i contenuti che successivamente sarebbero serviti loro come traccia nella stesura delle relazioni	3,30%
le relazioni sono state inviate al Tribunale per i minorenni senza nessuna comunicazione alla coppia relativamente ai loro contenuti	37,40%

Tabella 14

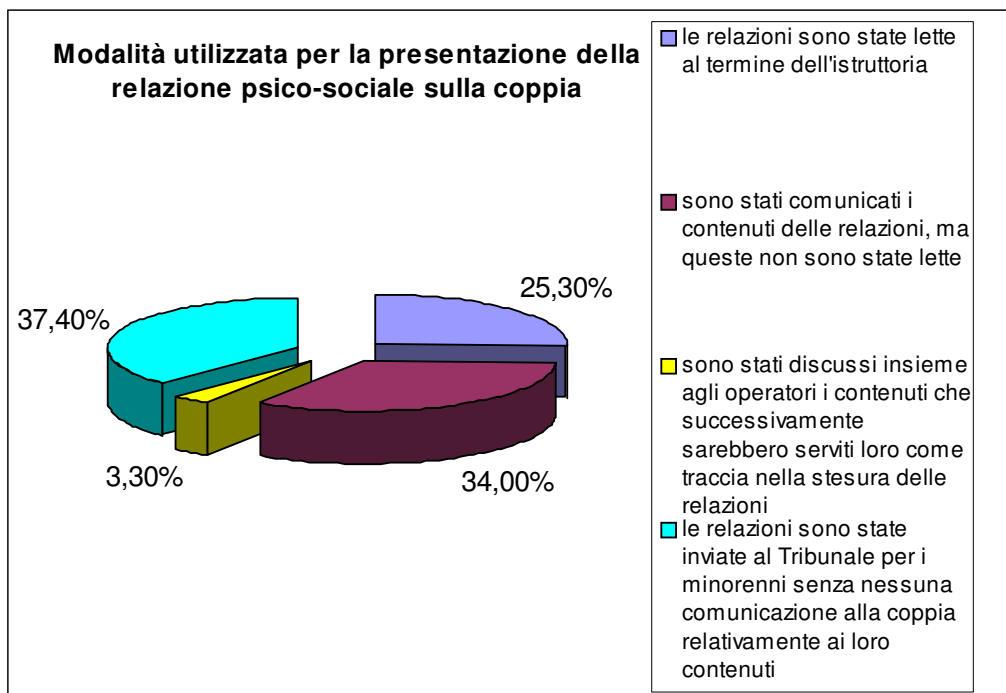


Grafico 4

Per quanto riguarda la corrispondenza tra il contenuto delle relazioni e la realtà percepita dalla coppia il 68,2% delle coppie che ne hanno conosciuto la sostanza afferma che fossero aderenti in buona parte e solo il 4,7% afferma come fossero per nulla aderenti (vedi Tabella 15).

Domanda 42

Qual è stata la corrispondenza tra il contenuto delle relazioni psico-sociali e la realtà?	
aderente completamente	16,50%
aderente in buona parte	68,20%
aderente in piccola parte	10,60%
per nulla aderente	4,70%

Tabella 15

Le relazioni (Domanda 43) sono state giudicate redatte in modo adeguato dal 74,2% delle coppie adottive, percentuale molto significativa statisticamente, anche se il 17,6% afferma che non è stata prestata la dovuta attenzione alle finalità della relazione durante la stesura (vedi Tabella 16).

Domanda 43

Le relazioni psico-sociali sono state redatte in modo adeguato tenendo conto della loro finalità, cioè quella di presentare ai giudici del Tribunale per i minorenni di competenza la vostra adeguatezza ad adottare un bambino?	
si	74,20%
no, in quanto incomplete e superficiali	8,20%
no, in quanto non è stata prestata la dovuta attenzione alla finalità di tali relazioni	17,60%

Tabella 16

7.5 Area tematica n.4: rapporto della coppia con il servizio sociale e con gli operatori incontrati nell'istruttoria nello specifico

Le domande dalla 7 alla 10 chiedono alle coppie di valutare le diverse professionalità incontrate nell'istruttoria e di indicare quelle non incontrate durante lo svolgimento della stessa.

Per quanto riguarda la professionalità dell'assistente sociale la percentuale più elevata di coppie, pari al 34,4%, la giudica buona, e nessuno dichiara che questo operatore non fosse presente durante l'istruttoria.

Relativamente allo psicologo il 40,4% dichiara gli attribuisce una buona professionalità e solo un 3,2% afferma di non aver incontrato questo operatore durante l'istruttoria (sarebbe interessante verificare relativamente a questa percentuale se l'istruttoria sia stata condotta unicamente dall'assistente sociale o questa sia stata affiancata da altri operatori quali ad esempio lo psichiatra).

Per quanto attiene alla professionalità dello psichiatra l'88,8% afferma di non aver lavorato con esso durante l'istruttoria, giudizio che si ripete, in percentuale ancora maggiore per la professionalità dell'educatore, 97,8%. Da rilevare che per quanto riguarda lo psichiatra un 5,6%, percentuale statisticamente ridotta, afferma di aver avuto con questa professione un rapporto sufficiente, per cui si presume un suo intervento durante lo svolgimento dell'istruttoria.

Domande 7-8-9-10

	Giudizio rispetto alle professionalità incontrate nell'istruttoria					
	<i>ottimo</i>	<i>buono</i>	<i>discreto</i>	<i>sufficiente</i>	<i>insufficiente</i>	<i>operatore non presente</i>
assistente sociale	19,30%	34,40%	17,20%	15,10%	14,00%	0,00%
psicologo	22,30%	40,40%	16,00%	9,60%	8,50%	3,20%
psichiatra	0,00%	1,20%	2,20%	5,60%	2,20%	88,80%
educatore	0,00%	1,10%	0,00%	1,10%	0,00%	97,80%

Tabella 17

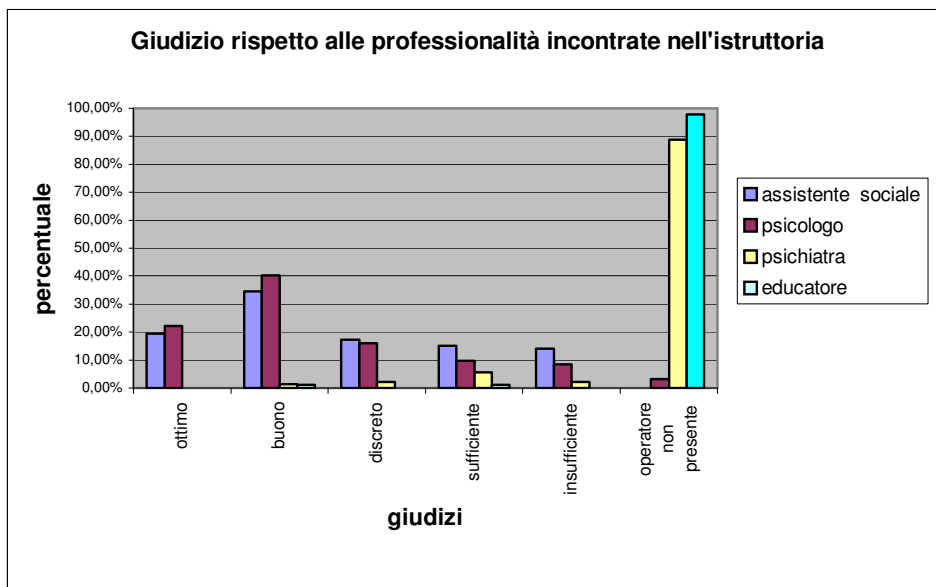


Grafico 5

Concludendo si può affermare che le professionalità maggiormente, se non unicamente, utilizzate per lo svolgimento dell'istruttoria sono l'assistente sociale e lo psicologo (vedasi a questo riguardo la Tabella 17 e il Grafico 5), cosa che si ritrova anche nel protocollo regionale in cui si raccomanda la presa in carico congiunta e lo svolgimento dell'indagine coordinata da parte di queste due professionalità, anche perché usualmente presenti ed utilizzate all'interno dei servizi territoriali che sono preposti allo svolgimento dell'istruttoria per l'adozione internazionale.

Alla richiesta di valutare complessivamente il rapporto avuto con il servizio sociale durante il cammino dell'adozione internazionale (Domanda 44) le percentuali di risposta si distribuiscono abbastanza uniformemente, eccezion fatta per il giudizio buono che raccoglie il 39,10% del totale, gli altri giudizi (vedi Tabella 18) hanno 18,50% per l'ottimo, 14,10% per il discreto, 17,40% sufficiente e 10,90% insufficiente.

Domanda 44

Valutazione complessiva del rapporto con il Servizio Sociale	
ottimo	18,50%
buono	39,10%
discreto	14,10%
sufficiente	17,40%
insufficiente	10,90%

Tabella 18

Seppure la maggioranza ritenga di aver instaurato un buon rapporto con il servizio le percentuali dei voti più bassi sono relativamente elevate e dovrebbero far riflettere sul modo in cui l'istruttoria può essere stata vissuta da queste coppie, che non sono riuscite pienamente ad utilizzare questo periodo come momento formativo ed educativo, di cammino e di acquisizione di consapevolezza della propria scelta, non di inquisizione tesa a far vacillare le motivazioni fornite dalla coppia. Il Grafico 6 riporta bene questa distribuzione dei giudizi all'interno delle diverse possibilità.

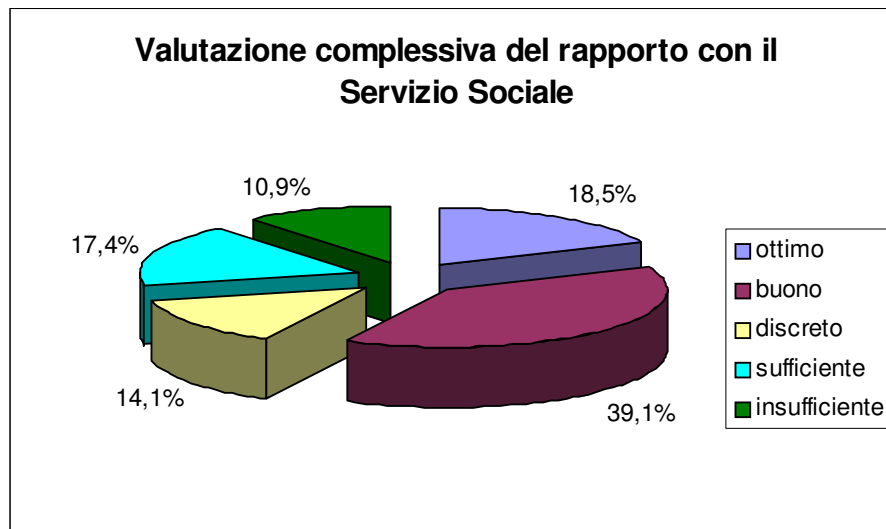


Grafico 6

In relazione con i giudizi data dalle coppie al rapporto instauratosi con gli operatori e con il servizio in generale si può analizzare la Domanda 45 che chiede alle coppie di indicare se abbiano mantenuto rapporti durante l'anno di affidamento preadottivo o dopo l'adozione (vedi Tabella 19 e Grafico 7).

L'11,90% afferma di non aver mantenuto contatti con il servizio, mentre il 52,4% afferma di aver mantenuto contatti con esso durante l'anno di affidamento preadottivo perché contattato dal servizio. Una percentuale di 7,1% afferma di essere stato contattato anche dopo l'anno di affidamento preadottivo. Ritengo questo risultato soddisfacente, in quanto usualmente i rapporti con il servizio sociale finiscono allo scadere dell'anno di affidamento preadottivo (ora in via di estinzione in seguito alle nuove normative) poiché il servizio, che non ha più l'obbligo di verifica dell'inserimento del minore nella nuova famiglia, non instaura un rapporto che vada oltre la valutazione e il monitoraggio per diventare di sostegno e supporto nei momenti di difficoltà che la famiglia può incontrare durante le fasi della vita.

Una percentuale di 7,1% afferma di aver cercato gli operatori anche dopo lo scadere dell'affidamento preadottivo, presumibilmente per il buon rapporto instauratosi e per l'aiuto che hanno ricevuto dagli operatori nel corso del cammino che li ha portati all'adozione.

Il risultato più incoraggiante e positivo è rappresentato dal 14,4% delle coppie che afferma di aver mantenuto contatti anche oltre ai problemi relativi all'adozione. In questo caso si può affermare che gli operatori hanno svolto un egregio lavoro, sono riusciti ad instaurare un clima positivo di collaborazione e confronto, di crescita e maturazione che hanno portato la coppia a rivolgersi loro liberamente, consapevoli di poter trovare aiuto e sostegno o anche solo condivisione della gioia di essere genitori adottivi.

Domanda 45

Avete mantenuto contatti con il servizio sociale dopo l'adozione o in fase di affidamento preadottivo?	
no	11,90%
si, ci hanno contattati durante l'anno di affidamento preadottivo	52,40%
si, ci hanno contattati anche dopo l'affidamento preadottivo	7,10%
si, li abbiamo cercati durante l'affidamento preadottivo	7,10%
si, li abbiamo cercati dopo l'affidamento	7,10%
si, manteniamo contatti anche oltre ai problemi relativi all'adozione	14,40%

Tabella 19

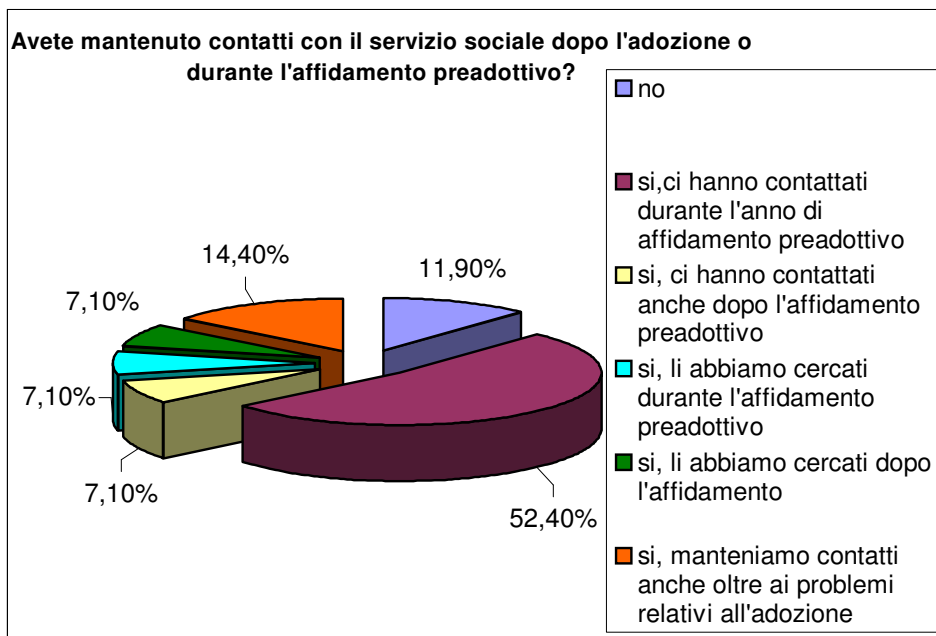


Grafico 7

7.6 Conclusioni

Esaminando complessivamente il questionario si può affermare come gli incontri non siano "standardizzati" e molto dipenda dagli operatori per quanto riguarda il numero di colloqui, la loro durata, la modalità di svolgimento.

Anche per quanto riguarda gli argomenti trattati all'interno dell'istruttoria i giudizi sono abbastanza differenziati, anche se la maggior parte degli argomenti è giudicata trattata in modo positivo (giudizio buono). Per quanto invece riguarda le attività e gli strumenti utilizzati si può notare lo scarso utilizzo di mezzi particolari, anche se conosciuti agli operatori, con una netta prevalenza dell'utilizzo del colloquio con la coppia.

L'espressione di giudizi da parte delle coppie è molto importante perché misura la corrispondenza alle esigenze della coppia che si rivolge ai servizi per l'adozione internazionale.

I giudizi sull'adeguatezza delle relazioni psico-sociali e la loro corrispondenza alla realtà probabilmente non sono obiettivi al massimo, in quanto le coppie sono molto coinvolte emotivamente nell'adozione, ma sono ugualmente molto importanti perché rappresentano la voce di una delle parti fondamentali nell'adozione oltre al bambino.

Per quanto riguarda i giudizi espressi circa operatori e servizio sociale in generale ritengo che tale sistema dovrebbe essere utilizzato comunemente all'interno dei servizi come feed back del lavoro svolto, come modo di valutare la corrispondenza alle esigenze delle coppie, la qualità dell'operato e la necessità di modificarne alcuni aspetti dove necessario e richiesto dagli utenti. Anche il rapporto mantenuto con il servizio sociale dipende molto da quanto è stato costruito prima, durante l'istruttoria, da quanto le coppie hanno percepito gli operatori non come inquisitori ma come compagni e sostegno nel cammino dell'adozione, quanto gli operatori sono stati presenti e hanno offerto il loro sostegno dopo l'arrivo del bambino, non solo allo scopo di valutarne l'inserimento per darne comunicazione al Tribunale per i minorenni, quanto nell'intento di rispondere ai dubbi, dissimulare ansie e timori, di favorire l'inserimento del bambino nel nuovo ambiente e risolvere mediante supporto specialistico eventuali problemi sorti durante le fasi dello sviluppo.

8 CONCLUSIONI

Al termine di questo mio lavoro posso formulare alcune considerazioni.

Il tema dell'adozione internazionale è tutt'oggi in evoluzione, lo dimostrano sia l'avvicinamento delle discipline che negli ultimi tempi avviene in periodi sempre più ristretti sia i dati statistici e i fenomeni di costume che indicano come un numero sempre maggiore di coppie si rivolge ad essa, sia in seguito a problemi di infertilità sia come scelta maturata e consapevole di genitorialità piena.

L'adozione non deve considerarsi un surrogato di genitorialità, un modo per dare un erede ad una famiglia, ma è completa e consapevole, meditata e voluta fortemente dalla coppia.

L'adozione è un lungo percorso impegnativo ma appagante.

A seguito delle recenti modifiche legislative si sono scatenati pareri contrari e favorevoli, ma soprattutto si è sentita maggiormente la necessità di definire linee comuni di azione da parte delle figure coinvolte.

Da questi presupposti il lungo lavoro della regione Emilia Romagna che ha portato alla definizione del protocollo di intesa in cui sono coinvolti la Regione, gli enti titolari delle funzioni in materia di minori e gli enti autorizzati.

A seguito dei risultati riscontrati nel questionario nazionale, riportato nel capitolo 5, si può affermare come l'operatività a livello nazionale sia ancora fortemente differenziata e in mano ad una relativa libertà degli operatori, che in mancanza di linee guida si organizzano, secondo competenze e possibilità, per lo svolgimento delle dovute indagini psico-sociali durante l'esecuzione dell'istruttoria e il sostegno e il monitoraggio del nucleo nella fase successiva all'adozione.

Molti strumenti sono ancora poco utilizzati nel corso dei colloqui e dovrebbero trovare in futuro maggiore applicazione, altri non sono per niente impiegati anche se conosciuti da tutti gli operatori.

Il rapporto stesso delle coppie adottive con il servizio sociale e con gli operatori nello specifico dovrebbe essere maggiormente curato nell'intento di diventare per il nucleo un punto di appoggio e sostegno forte, a cui potersi rivolgere senza timore per ogni problema prima che le difficoltà diventino insormontabili e per ridimensionare preoccupazioni di piccola entità.

Il ruolo del servizio sociale dovrebbe diventare sempre più agevolatore di comunicazione, aiuto nella maturazione di una scelta impegnativa ma affascinante, sostegno di fronte alle difficoltà che possono insorgere, non solo inquisitore della coppia adottiva, minando le motivazioni della stessa all'adozione.

L'adozione riguarda una scelta di forte responsabilità alla quale sottende la consapevolezza che a lasciare veramente il segno e a condizionare la vita sono i legami affettivi e di natura etico-culturale più di quelli di sangue.

A fronte e parallelamente allo sviluppo dell'adozione internazionale acquista sempre maggiore rilevanza un altro fenomeno: l'adozione, o meglio il sostegno, a distanza. Nella mentalità comune e nelle finalità degli Stati e degli enti coinvolti l'idea preponderante è quella di permettere ad ogni bambino di poter crescere, studiare, vivere, nel proprio paese di origine, per poter mantenere un rapporto con la propria famiglia, con la propria cultura, la propria religione e contribuire allo sviluppo del proprio Paese.

Su questo fronte c'è ancora molto da lavorare, risorse da impegnare, progetti da realizzare e creare, ancora molti, troppi bambini vagano senza famiglia né sostegno per le strade, vivendo alla giornata in balia di malintenzionati e sfruttatori. Da parte degli stati benestanti e dei paesi di origine dei bambini occorrono chiari e concreti impegni affinché si cerchi principalmente di risolvere la situazione dei bambini nel loro paese e solo in via residuale, come afferma anche la Legge, si ricorra all'adozione internazionale.

Il bambino, oggi sempre più minacciato nei suoi diritti, deve tornare ad essere protagonista di ogni decisione presa nel suo reale interesse, in un'ottica realmente bambinocentrica, senza paure.

9 BIBLIOGRAFIA

9.1 Libri e riviste

- AA.VV., *Storie di padri adottivi* Ancora Editrice, Milano 2000.
- BIANCA C.M., *La revisione normativa dell'adozione*, in "Familia 2001" n.3 luglio-settembre 2001.
- CAVALLO M., *Adozioni dietro le quinte* FrancoAngeli, Milano 1995.
- CAVALLO M., *Viaggio come nascita. Genitori e operatori di fronte all'adozione internazionale* FrancoAngeli, Milano 1999.
- CAVALLO M., *Le procedure per l'adozione del bambino straniero*, in "Adozioni internazionali", Quaderno del Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza Istituto degli Innocenti, Firenze maggio 2000.
- DELL'ANTONIO A., *Bambini di colore in affido e in adozione* Raffaello Cortina, Milano 1994.
- DELL'ANTONIO A., *I percorsi all'idoneità all'adozione internazionale*, in "Adozioni internazionali", Quaderno del Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza Istituto degli Innocenti, Firenze maggio 2000.
- DE RIENZO E., SACCOCCIO C., TONIZZO F., VIARENGO G., *Storie di figli adottivi. L'adozione vista dai protagonisti* UTET, Torino 1999.
- DI NUOVO S., SCAFFIDI ABBATE C., LIZZIO P., *Adozione: aspetti giuridici e problemi psicologici*, in "Minori e Giustizia" n.4 anno 1999.
- FADIGA L., *L'adozione* Il Mulino, Bologna 1999.
- FINOCCHIARO A., FINOCCHIARO M., *Adozione e affidamento dei minori*, in "Quaderni di Diritto e Giustizia" Giuffrè, Varese 2001.
- GALLI J., VIERO F., *Fallimenti adottivi. Prevenzione e riparazione* Armando, Roma 2001.
- GHEZZI D., *L'adozione, diventare madri, padri, figli*, in "Prospettive Assistenziali" n.130.
- GRIFFINI M., *I nodi problematici della legge nelle prime applicazioni*, in "Minori e Giustizia", n.4 anno 1999.
- GRIFFINI M., *Prima applicazione della legge 476/98 e nodi problematici*, in "Adozioni internazionali", Quaderno del Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Istituto degli Innocenti, Firenze maggio 2000.
- MILIOTTI A.G., *Una famiglia un po' diversa* Positive Press, Verona 1999.
- MOORMAN M., *L'altra faccia dell'adozione. In difesa dell'adozione aperta* Astrolabio, Roma 1997.
- MORO A.C., *Una grande sfida: la legge sull'adozione internazionale*, in "Adozioni internazionali", Quaderno del Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza Istituto degli Innocenti, Firenze maggio 2000.
- MOROZZO DELLA ROCCA P., *La riforma dell'adozione internazionale. Commento alla Legge 31 dicembre 1998 n.476* UTET, Torino 1999.
- NETTO M.F., *Ti racconto l'adozione* UTET Libreria, Torino 2001.
- OLIVERIO FERRARIS A., *Il cammino dell'adozione*, Rizzoli, 2002.
- ROSSI CARLEO L., *La nuova legge sul diritto del minore alla propria famiglia: i traguardi mancati*, in "Familia 2001", n.3 luglio-settembre 2001.
- SACCHETTI L., *Adozione e affidamento dei minori, commento alla nuova legge 4 maggio 1983 n.184* Maggioli, Rimini 1983.
- SCARPATI M., PATERLINI P., *Adottare un figlio* Mondadori, Milano 2000.
- ZANARDI A., *Il colloquio nell'adozione. Strumenti per operatori* FrancoAngeli, Milano 1999.

9.2 Leggi e protocolli

- Legge 5 giugno 1967 n. 431 " Adozione speciale"

- Legge 4 maggio 1983 n. 184 "Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori"
- Legge 27 maggio 1991 n. 176 "Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989"
- Legge 31 dicembre 1998 n. 476 " Ratifica ed esecuzione della convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a l'Aja il 29 maggio 1993: Modifiche alla Legge 4 maggio 1983 n. 184, in tema di adozione di minori stranieri"
- Legge 28 marzo 2001 n. 149 " Modifiche alla Legge 4 maggio 1983 n. 184 recante "Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori, nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile"
- Decreto del Presidente della Repubblica 1 dicembre 1999 n. 492 "Regolamento recante norme per la costituzione, l'organizzazione e il funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali, a norma dell'articolo 7, commi 1 e 2, della Legge 31 dicembre 1998 n. 476"
- Protocollo di intesa tra Regione Emilia Romagna, Province, Enti titolari delle funzioni in materia di adozione internazionale.

9.3 Siti Internet

- www.adozionigiuste.datafox.it
- www.adozionigiuste.datafox.it/questionario.asp
- www.adozionigiuste.datafox.it/questionario.resp.asp
- www.anfaa.it
- www.commissioneadozioni.it
- www.giustizia.it/adozioni/leadozioni.htm
- www.giustizia.it/documentazioni/index.htm
- www.minori.it
- www.hcch.net
- www.naaa.it
- www.minwelfare.it
- www.adozioneminori.it
- www.aibi.it
- www.regione.emilia-romagna.it
- www.regione.emilia-romagna.it/fr_p_sociali.htm
- www.genitorisidiventa.it
- www.sax.it/kantutita
- www.minoriarischio.it
- www.francoangeli.it
- newsgroup: it.sociale.adozione

***"Il destino ci ha uniti
anche se siamo partiti
da punti così lontani."***

(Da " Adottare un figlio")

10 ALLEGATO 1: QUESTIONARIO SUL RAPPORTO TRA SERVIZI SOCIALI E GENITORI ADOTTIVI

Vedere www.adozionigiuste.datafox.it/questionario.asp

11 ALLEGATO 2: “PROTOCOLLO DI INTESA TRA REGIONE EMILIA ROMAGNA, PROVINCE, ENTI TITOLARI DELLE FUNZIONI IN MATERIA DI MINORI, ENTI AUTORIZZATI IN MATERIA DI ADOZIONE INTERNAZIONALE”

11.1 Premessa

La Legge 31 dicembre 1998, n. 476 in materia di adozioni internazionali ha apportato modifiche ed integrazioni sostanziali alla disciplina e alle procedure adottive delineate dalla Legge 4 maggio 1983, n.184, introducendo nuovi adempimenti e modalità di attuazione, nonché diverse e più strette relazioni tra i soggetti pubblici e privati chiamati a concorrere alla sua attuazione.

Alle Regioni la legge 476/98 affida il compito di concorrere a sviluppare una rete di servizi in grado di svolgere i compiti previsti dalla legge, di vigilare sul funzionamento delle strutture e dei servizi che operano nel territorio per l'adozione internazionale, di promuovere la definizione di protocolli operativi e convenzioni fra Enti Autorizzati e servizi e forme stabili di collegamento fra gli stessi e gli organi giudiziari minorili.

La definizione dei protocolli operativi tra Enti titolari delle funzioni in materia di minori ed Enti Autorizzati costituisce un elemento cardine per la costruzione di un sistema integrato di servizi, tra pubblico e privato per accompagnare nel migliore modo possibile le coppie nel loro percorso di avvicinamento all'adozione internazionale e per sostenerle successivamente.

La Regione Emilia-Romagna si è quindi mossa tempestivamente, definendo un Progetto Regionale Adozioni ed avviando un lavoro congiunto con i rappresentanti degli Enti Autorizzati e degli Enti titolari delle funzioni in materia di minori, che ha portato alla elaborazione di diversi documenti di lavoro i quali hanno facilitato la stesura del protocollo che viene qui presentato.

Le modalità di collaborazione qui definite hanno carattere di sperimentality e richiedono, per essere adeguatamente realizzate e monitorate, il contributo di tutti i soggetti coinvolti.

11.2 Principi comuni di riferimento

Le parti convengono che, come espresso nel *Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003*, il sistema integrato di interventi e servizi sociali non può realizzarsi che "con il concorso di una pluralità di attori, istituzionali e non, pubblici e privati, rispetto ai quali sono distribuiti ruoli e responsabilità, competenze e risorse".

Il Piano prevede che la programmazione sociale sia intesa come un "processo a più attori, collocati a più livelli, che apportano competenze, ideazioni e risorse ad una progettazione che esigenze tanto ideali quanto di efficacia vogliono partecipata".

Le parti si riconoscono nel principio di sussidiarietà e cooperazione così come espresso dall'art.1, commi 3,4,5 della legge 8 novembre 2000, n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

Secondo il principio di "sussidiarietà verticale" fra le istituzioni pubbliche, l'esercizio delle responsabilità pubbliche deve incombere di preferenza sulle autorità più vicine ai cittadini.

Secondo il principio della "sussidiarietà orizzontale" fra le istituzioni pubbliche e la società civile, è necessario che l'Ente locale, titolare delle competenze sociali, svolga pienamente le funzioni di lettura dei bisogni, di pianificazione e programmazione dei servizi e degli interventi, di definizione dell'esigibilità e di valutazione dei risultati. In nessun modo la sussidiarietà orizzontale può essere intesa quale semplice supplenza alle carenze della società civile, bensì quale strumento di promozione, coordinamento e sostegno che permette alle formazioni sociali di esprimere al meglio, con la piena garanzia di libertà di iniziativa, le diverse e specifiche potenzialità.

Resta quindi in capo alle istituzioni il ruolo fondamentale di garanzia della risposta.

In particolare le parti riconoscono che il principio di sussidiarietà dell'adozione non è "supplenza" alle carenze di una società in difficoltà nel rispondere alle esigenze dei propri cittadini/bambini. Deriva inoltre dal concetto di responsabilità solidale tra Stati, società diverse e formazioni sociali, il riconoscimento allo Stato di appartenenza del bambino del ruolo di garante della risposta al suo diritto di avere una famiglia che lo accudisca nelle forme più rispondenti al suo bisogno.

Le parti riconoscono che un'adeguata cultura dell'adozione trova fondamento nella tutela del prevalente interesse del bambino.

Tale interesse è effettivamente realizzato promuovendo:

- una adeguata informazione, preparazione, valutazione, accompagnamento e sostegno della famiglia adottiva, valorizzata nelle sue motivazioni e capacità;
- la corresponsabilità dei soggetti – Tribunale per i minorenni, Enti titolari delle funzioni in materia di minori, Enti Autorizzati – impegnati nella costruzione di un percorso armonico e lineare per la coppia.

Le parti riconoscono altresì l'importanza di promuovere la cooperazione internazionale quale forma prioritaria di aiuto al bambino in difficoltà, mediante la promozione, nel suo Paese di origine, delle potenzialità di risposta al bisogno con interventi quali sostegno a distanza, formazione degli operatori, progetti mirati di sviluppo. A tal fine la Regione promuove lo sviluppo della cultura della cooperazione, gli Enti Autorizzati - sulla base di un'analisi della realtà delle situazioni sociali - propongono possibili progetti di intervento e gli Enti titolari delle funzioni in materia di minori implementano l'informazione e la promozione di forme di solidarietà a sostegno del bambino nel proprio Paese.

11.3 Finalità

Il protocollo si propone di potenziare e qualificare una rete integrata di servizi per sostenere una cultura dell'adozione internazionale basata sul principio di sussidiarietà e svolgere una efficace azione di accompagnamento e sostegno per le coppie candidate all'adozione internazionale, in particolare attraverso:

- l'attivazione di adeguate azioni informative e di preparazione;
- la realizzazione di indagini sociopsicologiche efficaci nella esplorazione dei requisiti richiesti per esercitare una funzione genitoriale caratterizzata da piena disponibilità all'accoglienza di un bambino straniero;
- la qualificazione e l'omogeneizzazione, sul territorio regionale, delle relazioni finali di indagine elaborate dai Servizi, anche al fine di renderle più rispondenti ai criteri di valutazione utilizzati dal Tribunale per i minorenni e dalle diverse Autorità nazionali;
- la definizione di percorsi precisi e trasparenti nella fase successiva alla dichiarazione di idoneità;
- la messa a punto delle modalità di collaborazione tra Enti titolari delle funzioni in materia di minori ed Enti Autorizzati nella fase successiva all'ingresso dei bambini in Italia. Si tratta di garantire una particolare attenzione all'ascolto ed al sostegno del bambino di origine straniera nel suo processo di integrazione nel nuovo contesto familiare, nel gruppo dei pari e nel contesto sociale territoriale, esercitando in modo adeguato le funzioni di vigilanza e sostegno.

11.4 Coordinamento delle iniziative in materia di adozione internazionale

Regione Emilia-Romagna, Enti titolari delle funzioni in materia di minori, Enti Autorizzati e Province concordano sulla opportunità di un coordinamento a livello regionale, quale sede di raccordo tra le istanze pubbliche e private impegnate nel complesso sviluppo della rete integrata di servizi a favore delle coppie e dei minori coinvolti nella esperienza adottiva.

A tal fine assumono i seguenti impegni.

La Regione istituisce il Coordinamento Regionale per l'Adozione, di seguito denominato C.R.Ad. composto da due rappresentanti dell'ANCI, due rappresentanti dell'UPI, due rappresentanti dei Coordinatori

Sociali delle Aziende USL e quattro rappresentanti degli Enti Autorizzati alle pratiche di adozione internazionale, art. 39 comma 1, lett.c), legge 476/98, nonché con la partecipazione, quali invitati permanenti, di rappresentanti della Magistratura Minorile e delle Associazioni delle famiglie adottive. Alla costituzione del C.R.Ad. provvederà successivamente con proprio atto il Direttore Generale Sanità e Politiche Sociali.

Il C.R.Ad. viene convocato periodicamente dalla Regione e si connota quale sede di elaborazione e confronto per:

- lo studio e l'attivazione di interventi per la promozione di una corretta cultura dell'adozione;
- la concertazione degli obiettivi e dei contenuti della formazione degli operatori pubblici e privati coinvolti nei percorsi adottivi;
- la promozione delle forme di collaborazione tra Enti titolari delle funzioni in materia di minori, Enti Autorizzati e Magistrature minorili;
- l'elaborazione ed il monitoraggio di protocolli operativi in materia di adozione internazionale;
- l'elaborazione di proposte in ordine alle linee di indirizzo regionali in materia di organizzazione dei servizi per l'adozione e loro standard quali-quantitativi;
- la predisposizione e l'utilizzo periodico di strumenti di monitoraggio degli interventi in materia di adozione;
- la definizione di proposte in ordine alla vigilanza sul funzionamento delle strutture e dei servizi per l'adozione internazionale.

11.5 Misure organizzative

Regione Emilia-Romagna si impegna, in accordo con gli Enti titolari delle funzioni in materia di minori alla stesura di apposite linee guida in materia di organizzazione dei servizi che prevedano:

- la costituzione, in ambiti definiti a livello provinciale, di AUSL o, nel caso di Comuni ed associazioni di Comuni, in ambiti non inferiori a 90.000 abitanti, di apposite équipe centralizzate. Tali équipe sono formate almeno dalle figure professionali di assistente sociale e di psicologo, con forte esperienza specifica;
- il raccordo a livello provinciale delle predette équipe o tramite la Provincia stessa o mediante uno degli Enti titolari delle funzioni in materia di minori, individuato dai soggetti istituzionali titolari delle funzioni relative ai minori come Ente capofila, in specie rispetto alla programmazione dei corsi e della formazione degli operatori. L'Ente capofila si pone quale punto di riferimento in particolare per l'attivazione e gestione dei corsi di preparazione rivolti alle coppie candidate all'adozione, la gestione dei corsi di formazione degli operatori, la stipula di convenzioni e la messa a punto di modalità di collaborazione con gli Enti Autorizzati;
- l'individuazione di standard quali-quantitativi delle prestazioni che devono essere assicurate alle coppie impegnate nel percorso adottivo ed ai bambini inseriti nel nuovo contesto familiare. La definizione di tali standard è anche funzionale alla individuazione delle risorse di personale da attribuire alle équipe;
- l'individuazione delle modalità di articolazione del sistema informativo e delle relative strumentazioni informatiche che garantiscano la conservazione e trasmissione di tutti i dati necessari riguardanti il percorso adottivo, in diretta connessione con la Commissione nazionale adozioni, il Tribunale per i minorenni e gli Enti Autorizzati.

Enti titolari delle funzioni in materia di minori si impegnano ad attuare quanto previsto dalle sopra citate linee guida per la riorganizzazione dei servizi.

Enti autorizzati si impegnano a:

- dotarsi di un' équipe multiprofessionale operante in una sede adeguata, secondo quanto previsto dalla normativa statale;
- individuare le risorse per assicurare la collaborazione con i servizi e il Tribunale per i minorenni;

- dotare le proprie sedi della strumentazione anche informatica e dei programmi necessari per operare secondo le indicazioni che saranno fornite dalla Commissione nazionale adozioni.

11.5.1 Informazione delle coppie e promozione

Per informazione si intende un'attività mirata a fornire alle coppie dati conoscitivi sulla adozione internazionale, sui requisiti necessari per accedervi, sul percorso da svolgere ed i tempi del medesimo, sul ruolo svolto dai Servizi, dagli Enti Autorizzati, e dal Tribunale per i minorenni, nonché sui diritti loro e dei bambini. In tale ottica le coppie sono anche informate delle attività delle associazioni di famiglie adottive presenti nel territorio.

Per promozione si intendono le attività rivolte a diffondere nella cittadinanza la cultura della sussidiarietà, nell'ambito di una più generale sensibilità verso le diverse forme di accoglienza (quali ad esempio sostegno a distanza e affidamento familiare).

Regione Emilia-Romagna, Enti titolari delle funzioni in materia di minori ed Enti Autorizzati si impegnano ad assicurare una adeguata informazione alle coppie anche attraverso eventuali iniziative informativo- promozionali nel territorio.

In particolare vengono assunti i seguenti impegni.

La Regione Emilia-Romagna e gli Enti titolari delle funzioni in materia di minori si impegnano, per quanto di competenza, a:

- assolvere la funzione informativa tramite i servizi sociali che devono assicurare in tempi brevi alle coppie interessate la possibilità di avere un incontro informativo. Di norma l'incontro informativo è svolto da un'assistente sociale adeguatamente preparata, la quale, tra l'altro, provvederà a sottolineare l'assoluta esigenza che la coppia acceda ai corsi di preparazione che precedono l'indagine sociopsicologica;
- produrre e mettere a disposizione degli interessati, presso le sedi dei servizi sociosanitari, Centri per le famiglie e URP di Comuni, Associazioni di Comuni, Consorzi ed Aziende USL, presso le sedi degli Enti Autorizzati, usufruendo anche delle tecnologie informatiche, specifici e differenziati materiali divulgativi.

Gli Enti autorizzati si impegnano a:

- produrre e mettere a disposizione delle coppie presso le proprie sedi materiale informativo illustrativo, in modo organico e trasparente, dei servizi che vengono offerti dall'Ente e delle procedure adottate nei Paesi nei quali l'Ente è autorizzato ad operare;
- fornire, nel caso di primo accesso diretto delle coppie presso le sedi degli Enti, oltre alle informazioni specifiche relative alle proprie attività, una prima informazione sui requisiti necessari per accedere alla adozione internazionale e sulle funzioni svolte dai Servizi, dagli Enti Autorizzati e dal Tribunale per i minorenni, rinviando comunque la coppia presso i servizi competenti degli Enti titolari delle funzioni in materia di minori per una informazione più organica e per l'avvio del percorso istruttorio. Il contatto informativo non comporta oneri per la coppia;
- inviare alla Regione i dati essenziali per la produzione di materiali informativi sufficienti ad informare le coppie relativamente alle funzioni, alle caratteristiche e alle modalità di accesso agli Enti Autorizzati stessi. I materiali informativi, prodotti dalla Regione, verranno distribuiti alle coppie che accedono alla prima informazione.

11.5.2 Preparazione delle coppie nella fase precedente l'indagine socio-psicologica

La parti concordano che l'attività di preparazione delle coppie non sia un'azione volta semplicemente ad accrescere la conoscenza che esse hanno degli aspetti peculiari legati all'esperienza dell'adozione e delle procedure che devono essere seguite. L'esperienza insegna che è quasi sempre opportuno aiutare gli adottandi a realizzare un processo di maturazione verso una competenza genitoriale ed una capacità di essere coppia che deve essere ancora più profonda e salda di quanto è normalmente richiesto ai genitori naturali.

Regione, Enti titolari delle funzioni in materia di minori ed Enti Autorizzati riconoscono l'assoluta necessità che tutte le coppie partecipino ai corsi di preparazione, sia nella fase precedente all'idoneità che in quella successiva, quale fondamentale elemento di garanzia per offrire ad ogni bambino in situazione di bisogno genitori accoglienti, competenti e sicuri.

11.5.3 L'integrazione delle esperienze

Rispetto alla preparazione delle coppie Enti Autorizzati e Servizi pubblici interessati hanno esperienze complementari:

- gli Enti Autorizzati hanno maturato forti competenze prevalentemente sugli aspetti culturali relativi alla condizione dei minori abbandonati nei paesi di origine, sulla preparazione delle coppie valutate idonee, sui loro problemi e sulle modalità di sostegno nella fase delicata dell'incontro con il bambino nel Paese straniero e delle prime relazioni;
- i servizi pubblici hanno maturato maggior competenza sulla adozione complessivamente intesa, aiutando i coniugi nel loro percorso istruttorio ad arricchire l'idea di bambino e di relazione genitori-bambino, ad approfondire il concetto di abbandono, a riflettere sulle vere e false implicazioni legate al colore della pelle, sulla comunicazione che si può avere con il bambino rispetto alla sua esperienza di adottato, su come affrontare il problema della sua origine e della sua storia.

Ci si trova quindi di fronte a due sistemi: quello degli Enti Autorizzati e quello dei Enti titolari delle funzioni in materia di minori i cui rispettivi servizi, racchiudono nei loro ambiti esperienze di qualità che è necessario fare incontrare e diffondere per rendere omogenei i livelli delle prestazioni erogate.

E' quindi d'obbligo un'azione congiunta per coordinare, programmare e qualificare gli interventi di preparazione delle coppie pensando anche ad un allargamento delle risorse in campo.

E' in questa ottica che può essere interpretato l'art. 29 bis della legge 476/98, quando afferma che le attività di preparazione delle coppie sono svolte dai servizi "anche in collaborazione con gli enti autorizzati".

La parola chiave "anche" va letta sia in termini di stimolo preciso ai servizi per collaborare con gli Enti Autorizzati, sia nei termini di invito ad allargare la collaborazione, coinvolgendo anche altre risorse quali ad esempio esperti del Tribunale per i minorenni, docenti universitari, esperti della cooperazione internazionale, sacerdoti e laici impegnati ad aiutare l'infanzia nei diversi Paesi, medici portatori di specifiche competenze, coppie che hanno già adottato, etc.

E' quindi interesse comune di Regione, Enti titolari delle funzioni in materia di minori ed Enti Autorizzati operare per ampliare le risorse qualificate da coinvolgere nella preparazione delle coppie sia per fornire ad esse una formazione più completa che per meglio sostenere il notevolissimo onere di assicurare loro, nel più breve tempo possibile, di poter usufruire dei corsi di preparazione.

A partire dalle considerazioni espresse, le parti assumono i seguenti impegni.

Regione Emilia-Romagna e Enti titolari delle funzioni in materia di minori s'impegnano per l'attivazione, nella fase precedente l'indagine sociopsicologica, di percorsi di preparazione delle coppie da realizzarsi in collaborazione con gli Enti Autorizzati e coinvolgendo le diverse risorse formative.

11.5.4 Programmazione

La programmazione delle iniziative formative richiede l'individuazione, attraverso un'azione di raccordo svolta dalle Province nei confronti di tutti gli Enti pubblici titolari delle funzioni relative ai minori e afferenti al medesimo ambito provinciale, di un soggetto istituzionale che si pone come capofila per l'attivazione dei corsi.

Anche in collaborazione con la Provincia, il soggetto capofila:

- individua il fabbisogno dei corsi da attivarsi, tenendo conto del numero di coppie annualmente istruite su base provinciale, dell'impegno per il superamento delle eventuali liste di attesa, e

della necessità di fare intercorrere un breve periodo di tempo tra il colloquio informativo, la conferma da parte della coppia del proprio interesse all'adozione e l'avvio dei corsi;

- definisce, in raccordo con la Regione, le modalità di collaborazione con gli Enti Autorizzati per la realizzazione dei predetti corsi, anche attraverso la stipula di apposite convenzioni;
- stabilisce le specifiche modalità di attuazione dei corsi;
- attiva i corsi medesimi;
- cura il monitoraggio delle esperienze formative realizzate.

La Regione svolge opera di raccordo tra i soggetti capofila delle singole Province.

Tale raccordo è finalizzato a:

- sviluppare l'iniziativa per la stipula di accordi di collaborazione e convenzioni tra più soggetti capofila e più Enti Autorizzati, anche attraverso la predisposizione di schemi di convenzione, con lo scopo di rendere più rapida e qualificata la costruzione del sistema delle opportunità corsuali per le coppie su tutto il territorio regionale;
- presidiare, anche avvalendosi del C.R.Ad, la funzione di raccordo delle attività di monitoraggio delle esperienze formative al fine di garantirne l'omogenea diffusione sul territorio regionale e favorire un processo di miglioramento continuo della qualità.

11.5.5 Metodologia e contenuti

La metodologia ed i contenuti dei corsi dovranno essere conformi alle "Linee guida per la preparazione delle coppie nella fase precedente l'indagine sociopsicologica", elaborate dalla Regione Emilia-Romagna a partire dal contributo del gruppo di lavoro misto Regione-Enti titolari delle funzioni in materia di minori -Enti Autorizzati.

11.5.6 Criteri di qualità

I corsi dovranno soddisfare i seguenti criteri di qualità:

- esaustività: prevedere la trattazione di tutte le 6 unità formative di cui al documento citato;
- congruità: avere una durata non inferiore a 12 ore e prevedere la partecipazione di un numero di coppie non inferiori a 5 e non superiori a 10;
- integrazione delle competenze: prevedere la partecipazione, in ogni corso, di esperti di diversa matrice professionale ed istituzionale;
- attenzione all'utente: prevedere orari e modalità tali da soddisfare il più possibile le esigenze dei partecipanti.

11.5.7 Incentivazioni

La Regione Emilia-Romagna si impegna ad incentivare le predette iniziative formative erogando un contributo per ogni corso realizzato, in grado di soddisfare anche i seguenti criteri:

- territorialità: svolgimento dei corsi nell'ambito territoriale regionale;
- gratuità: nessun onere economico per le coppie.

Tale contributo sarà incrementato qualora le iniziative formative siano attuate in concorso tra due o più soggetti capofila e/o due o più Enti Autorizzati.

Per i corsi di preparazione attivati dai predetti soggetti tramite convenzioni con Enti Autorizzati e non rispondenti ai criteri di cui ai precedenti numeri 5. e 6., la Regione Emilia-Romagna si impegna ad individuare forme diverse di incentivazione in relazione alla possibilità di accordi con gli Enti Autorizzati, finalizzati al contenimento ed alla trasparenza dei costi sostenuti dalle coppie.

Gli Enti Autorizzati s'impegnano a:

- partecipare con propri esperti alla definizione e all'aggiornamento dei contenuti e delle modalità per la conduzione dei percorsi formativi destinati alle coppie nell'ambito dei gruppi di lavoro a livello regionale;
- mettere a disposizione, nell'ambito di specifici rapporti di collaborazione con i soggetti capofila per la gestione dei corsi di preparazione, personale qualificato rispetto agli ambiti tematici di loro competenza;
- concorrere con la Regione Emilia-Romagna nella ricerca di accordi finalizzati al contenimento ed alla trasparenza dei costi sostenuti dalle coppie nella fase precedente l'indagine sociopsicologica.

11.5.8 Indagine sociale e psicologica

Le parti riconoscono che:

- l'applicazione del principio di sussidiarietà modifica sostanzialmente l'approccio culturale che la coppia deve avere nei confronti dell'esperienza adottiva. Infatti essa deve maturare la disponibilità ad accogliere un bambino proposto dall'Autorità nazionale straniera, rispetto ad una concezione, ancora diffusa, caratterizzata dall'idea di scegliere il bambino da adottare;
- l'indagine sociale e psicologica rivolta alla coppia deve essere svolta nel modo più accurato possibile, proprio per garantire ai bambini che verranno proposti per l'abbinamento adottivo di potere incontrare figure genitoriali ed un nucleo familiare in grado di assicurare loro adeguato sostegno e rapporto affettivo;
- è in aumento la probabilità che le coppie ricevano proposte di abbinamento riguardanti bambini che hanno avuto sofferenze specifiche e che richiedono anche interventi di cura particolari;
- il progressivo diffondersi della attività di preparazione delle coppie nella fase precedente l'indagine sociopsicologica determinerà significativi effetti sulle modalità di svolgimento della indagine stessa, che potrà essere maggiormente focalizzata sugli aspetti di valutazione. Il perfezionamento degli strumenti di valutazione della coppia è elemento essenziale per il successo della esperienza adottiva e quindi obiettivo comune di studio e ricerca per gli Enti titolari delle funzioni in materia di minori e gli Enti Autorizzati.
- Le parti si impegnano per la stesura di apposite linee guida per lo svolgimento delle indagini sociopsicologiche, a partire dal documento elaborato dal gruppo regionale misto e tenuto conto delle osservazioni del Tribunale per i minorenni, nella prospettiva di:
 - superare le disomogeneità tra i diversi territori nelle modalità di realizzazione del percorso di indagine e di stesura delle relazioni finali, garantendo uniformità di percorso nel territorio regionale alle coppie interessate all'adozione internazionale;
 - garantire un maggiore approfondimento dei temi connessi alla condizione di bambino straniero ed a rendere più precise ed articolate le considerazioni finali sull'idoneità della coppia. Tale accuratezza, oltre a facilitare il lavoro successivo degli Enti Autorizzati stessi e del Tribunale per i minorenni, costituirà elemento di vantaggio per la coppia stessa nel momento in cui la propria disponibilità dovrà essere valutata dalle Autorità straniere (e confrontata con quella di candidati provenienti da altri Stati);
 - accompagnare l'accuratezza della conduzione dell'indagine con l'attenzione a costruire una situazione di agio e di collaborazione con la coppia.

In base alle considerazioni espresse vengono assunti i seguenti impegni.

La Regione Emilia-Romagna si impegna, di concerto con i soggetti presenti nel C.R.Ad. e sulla base del documento prodotto dal gruppo regionale misto, ad elaborare, entro due mesi, le linee guida per la conduzione della indagine sociopsicologica sulla coppia.

Enti autorizzati e Enti titolari delle funzioni in materia di minori partecipano con propri esperti alla definizione delle predette linee guida, contribuendo alla definizione di un esauriente percorso di approfondimento degli aspetti culturali e relazionali relativi all'incontro con i bambini stranieri, nonché della capacità della coppia di farsi carico di uno o più minori. Gli Enti titolari delle funzioni in materia di minori si impegnano all'attuazione delle linee guida per la conduzione della indagine sociopsicologica.

11.5.9 Scelta dell'Ente ed avvicinamento all'incontro con il bambino

Regione Emilia-Romagna, Enti titolari delle funzioni in materia di minori ed Enti Autorizzati riconoscono l'importanza di fornire alle coppie idonee tutti gli elementi conoscitivi utili per la scelta dell'Ente Autorizzato che le accompagnerà all'incontro con il bambino proposto dall'Autorità nazionale straniera e nelle fasi successive all'incontro stesso.

Le parti convergono che compete all'Ente Autorizzato nella fase della post idoneità la preparazione della coppia tramite lo sviluppo del tema della accoglienza e dell'incontro con il bambino, per approfondirlo e declinarlo rispetto alle caratteristiche specifiche del Paese che è stato prescelto e nel quale si realizzerà l'abbinamento. L'obiettivo principale è quello di assicurare alle coppie strumenti idonei per affrontare l'esperienza del recarsi in un determinato Paese e realizzare l'incontro con il bambino straniero proveniente da differenti situazioni e portatore di un proprio patrimonio culturale e di competenze.

A partire da queste considerazioni sono assunti i seguenti impegni.

Regione Emilia-Romagna, Enti titolari delle funzioni in materia di minori ed Enti autorizzati

Si impegnano a realizzare le opportune iniziative informative affinché le coppie possano disporre di tutti gli elementi utili alla scelta dell'Ente Autorizzato, con particolare riferimento all'individuazione delle procedure che esso attuerà, alle concrete prospettive di adozione nei diversi paesi, ai servizi che verranno offerti ed ai costi a carico della coppia.

Per quanto riguarda la preparazione delle coppie in questa fase:

Enti titolari delle funzioni in materia di minori si impegnano affinché:

- gli esiti del percorso svolto dalla coppia (report sul percorso di preparazione svolto antecedentemente alla istruttoria e copia della relazione di indagine sociopsicologica), vengano forniti tempestivamente all'Ente autorizzato prescelto dagli adottandi, non appena questi abbiano ottenuto l'idoneità;
- sia incentivata la territorializzazione dei predetti corsi, mettendo gratuitamente a disposizione degli Enti Autorizzati, su loro richiesta, i locali e le attrezzature necessarie per realizzare i percorsi di preparazione post-istruttoria delle coppie.

Gli Enti Autorizzati si impegnano a:

- configurare i percorsi di preparazione della coppie post-idoneità, all'interno di standard minimi da concordare con la Regione entro sei mesi dal presente atto;
- pubblicizzare e rendere trasparenti le modalità dei percorsi di preparazione post-idoneità delle coppie.

11.5.10 L'avvio dell'adozione

La fase successiva all'arrivo in Italia della coppia con il bambino è particolarmente delicata: in essa gli Enti Autorizzati e gli Enti titolari delle funzioni in materia di minori sono chiamati dalla legge 476/98 a svolgere, in collaborazione e nel contempo, attività di sostegno del nucleo adottivo e funzioni di controllo sull'andamento dell'adozione, riferendone ai Tribunale per i minorenni ed alla Autorità straniera.

L'esercizio congiunto e coordinato di queste due funzioni è essenziale, considerate la necessità di tutelare prioritariamente il bambino, (prevenendo il fallimento adottivo) e la criticità della fase del suo inserimento nel contesto familiare, sociale e scolastico.

Regione Emilia-Romagna, Enti titolari delle funzioni in materia di minori ed Enti Autorizzati si pongono l'obiettivo di realizzare e promuovere l'accettazione da parte delle coppie sia dell'attività di controllo che di sostegno. Tale accettazione è favorita dalla definizione e esplicitazione delle modalità con cui viene esercitato il controllo e dall'individuazione, per quello che riguarda le attività di sostegno, di una offerta di prestazioni che le coppie possano valutare e negoziare, a partire da una prima analisi congiunta della situazione del bambino e di quella della coppia.

Nel perseguire gli obiettivi citati le parti assumono i seguenti impegni.

Enti titolari delle funzioni in materia di minori si impegnano per:

- individuare immediatamente, non appena ricevuta comunicazione dell'arrivo in Italia del bambino, gli operatori incaricati di seguirne l'inserimento in famiglia;
- assicurare, al fine di riferire al Tribunale per i minorenni sull'andamento dell'inserimento, segnalando le eventuali difficoltà per gli opportuni interventi, un adeguato monitoraggio fin dall'ingresso del minore in Italia e per almeno un anno, o, nel caso di affidamento preadottivo, fino alla conclusione di tale periodo;
- l'attività di monitoraggio viene prolungata in relazione a richiesta di aggiornamento di diversa entità temporale proveniente dalla Autorità straniera per un periodo di due anni; in tale caso il servizio provvede a inoltrare all'Ente Autorizzato competente le informazioni necessarie per permettere all'Ente medesimo di inoltrare alle Autorità straniere le relazioni periodiche. Il monitoraggio concerne in particolare lo sviluppo psicofisico del bambino, la qualità delle sue relazioni con le figure genitoriali, gli eventuali figli naturali, la rete parentale e il gruppo dei pari, la sua situazione psicologica e quella della coppia adottiva, l'inserimento del nucleo nell'ambiente sociale e l'andamento del suo eventuale inserimento scolastico. Per quello che riguarda la coppia genitoriale una particolare attenzione va alla sua capacità di gestire la relazione con il bambino, di accoglierlo con la sua storia, di individuarne e soddisfarne i bisogni, di adeguare ruoli e tempi alla nuova situazione;
- realizzare il monitoraggio attraverso una trasparente definizione ed informazione alla coppia dei contenuti e delle modalità con cui esso viene condotto;
- presentare alle coppie una proposta per un adeguato supporto psicologico e sociale al nucleo, con la finalità di assicurare una prima stabilizzazione delle relazioni intrafamiliari e del bambino nel contesto sociale;
- promuovere, quale forma di sostegno alle coppie, l'offerta di momenti per il confronto delle esperienze e di riflessione e sostegno reciproco tra diversi nuclei adottivi;
- assicurare il sostegno psicoterapeutico alla relazione genitori figli, qualora si individuino precise disfunzioni evolutive, attraverso l'invio al servizio competente;
- realizzare una organica collaborazione con l'Ente Autorizzato che ha seguito l'adozione estera, al fine di evitare sovrapposizioni di interventi nei confronti della coppia e del bambino e garantire un ampio scambio di informazioni.

Enti autorizzati si impegnano a:

- informare immediatamente i Servizi dell'Ente Locale della decisione di affidamento dell'autorità straniera;
- richiedere alla Commissione, trasmettendo la documentazione necessaria, l'autorizzazione all'ingresso ed alla residenza permanente del minore o dei minori in Italia;
- provvedere a comunicare ai servizi il ritorno in Italia del nucleo familiare e a trasmettere la documentazione in loro possesso relativa al minore rilasciata dalla Commissione Centrale del Paese di origine, con particolare riguardo alla situazione sanitaria e sociale, nonché la relazione sul percorso di preparazione svolta dalla coppia e sul periodo vissuto da questa nel Paese di origine (impatto socioambientale, incontro con il minore, soggiorno con il minore);
- svolgere le attività necessarie per potere riferire alle autorità competenti dei Paesi di origine e al Tribunale per i minorenni sull'andamento dell'inserimento, per almeno un anno, o, nel caso di affidamento preadottivo, fino alla conclusione di tale periodo, attraverso una trasparente definizione ed informazione alla coppia dei contenuti e delle modalità con cui esse verranno svolte. Tali attività potranno essere prolungate in relazione a richieste di aggiornamento di diversa entità temporale provenienti dall'autorità straniera;
- coordinare lo svolgimento di tale attività con quella svolta dagli Enti titolari delle funzioni in materia di minori;
- presentare alle coppie una proposta per un adeguato supporto psicologico e sociale al bambino ed alla coppia stessa, al fine di assicurare, su richiesta degli adottanti, una prima stabilizzazione delle relazioni intrafamiliari. Tale proposta di sostegno dovrà essere elettivamente finalizzata agli

aspetti relativi la cultura e l'esperienza di provenienza del bambino ed andrà armonizzata con le proposte di sostegno elaborate dai servizi;

- trasmettere ai servizi copia delle relazioni al Tribunale per i minorenni ed alle autorità competenti dei paesi di origine sull'andamento dell'inserimento.

11.5.11 Formazione degli operatori

Regione Emilia-Romagna, Enti titolari delle funzioni in materia di minori ed Enti Autorizzati riconoscono:

- la validità del lavoro preparatorio congiunto svolto finora che costituisce la base della definizione del percorso formativo da attuare;
- la necessità di un consistente impegno nella direzione della formazione degli operatori per sostenere un percorso di adeguamento culturale ai principi espressi nelle leggi 476/98 e 149/01, accompagnare il percorso di riorganizzazione degli Enti titolari delle funzioni in materia di minori e degli Enti Autorizzati, arricchire le competenze tecniche degli operatori, a maggior tutela dei bambini e degli adulti coinvolti nella esperienza adottiva.
- In particolare le parti assumono i seguenti impegni.

Regione Emilia-Romagna si impegna a:

- garantire il celere avvio di un adeguato processo di qualificazione degli operatori dei servizi pubblici e degli Enti autorizzati impegnati nell'adozione internazionale, attraverso un percorso di formazione articolato, che tenga conto delle diverse necessità formative degli operatori prevalentemente impegnati nelle équipes centralizzate o territoriali e di quelli degli Enti Autorizzati, nonché delle necessità di qualificazione legate allo specifico professionale dei partecipanti;
- consentire la partecipazione dei tecnici degli Enti Autorizzati al percorso di qualificazione senza alcun onere a carico dei predetti Enti;
- costituire un gruppo di lavoro misto, con la presenza di esponenti degli Enti Autorizzati, per il monitoraggio e la valutazione degli esiti del percorso di qualificazione.

Enti Autorizzati si impegnano a garantire la partecipazione dei propri operatori al percorso di formazione concertato, nonché di propri esponenti al gruppo di lavoro per il monitoraggio e la valutazione della esperienza formativa.

Il presente protocollo ha validità di un anno a decorrere dalla firma degli aderenti. Esso potrà essere rinnovato, anche con modifiche, previa valutazione di congruità degli enti firmatari.

Il Presidente REGIONE EMILIA ROMAGNA

Il Presidente U.P.I.

Il Presidente A.N.C.I.

Il Presidente A.V.S.I. ASSOCIAZIONE

VOLONTARI PER IL SERVIZIO INTERNAZIONALE

Il Presidente Ai.Bi. ASSOCIAZIONE AMICI DEI BAMBINI

Il Presidente AMICI DI DON BOSCO

Il Presidente AMICI MISSIONI INDIANE (AMI) ONLUS

Il Presidente ASSOCIAZIONE

I CINQUE PANI

Il Presidente ASSOCIAZIONE IL CONVENTINO

Il Presidente ASSOCIAZIONE NAZIONALE PUBBLICHE ASSISTENZE A.N.P.A.S

Il Presidente C.I.A.I. – CENTRO ITALIANO AIUTI ALL'INFANZIA

Il Presidente C.I.F.A. – CENTRO INTERNAZIONALE FAMIGLIE PRO ADOZIONE

Il Presidente CENTRO ADOZIONI

LA MALOCA

Il Presidente CENTRO AIUTI PER L'ETIOPIA

Il Presidente CRESCERE INSIEME

ASSOCIAZIONE PER LE ADOZIONI INTERNAZIONALI

Il Presidente INTERNATIONAL ADOPTION ASSOCIAZIONE PER LA FAMIGLIA

Il Presidente ISTITUTO LA CASA

Il Presidente LA PRIMOGENITA

INTERNATIONAL ADOPTION

Il Presidente NUCLEO ASSISTENZA

ADOZIONE AFFIDO (N.A.A.A.) ONLUS

Il Presidente NUOVA ASSOCIAZIONE DI GENITORI INSIEME PER L'ADOZIONE

Il Presidente NUOVI ORIZZONTI PER VIVERE L'ADOZIONE (N.O.V.A.)

Il Presidente PROCURA GENERALE

DELLA CONGREGAZIONE

DELLE MISSIONARIE

FIGLIE DI S. GIROLAMO EMILIANI

Il Presidente RETE SPERANZA ORGANIZZAZIONE NON LUCRATIVA DI UTILITÀ SOCIALE

Il Presidente SERVIZIO POLIFUNZIONALE PER L'ADOZIONE INTERNAZIONALE (S.P.A.I.)

Le risorse verranno messe a disposizione, di anno in anno, dalla Regione Emilia Romagna e dallo Stato.