

SERGIO FUSARO *

*LA COOPERAZIONE TRA LE AUTORITÀ CENTRALI
E IL MODELLO ITALIANO*

Porgo a tutti gli intervenuti il mio saluto personale e quello di tutti gli altri componenti della Commissione per le adozioni internazionali, nonché il saluto della presidente, Dott.ssa Cavallo, che è stata impossibilitata a partecipare a causa di impegni assunti in precedenza. Un particolare saluto intendo poi rivolgere ai rappresentanti delle autorità centrali la cui presenza costituisce la dimostrazione tangibile dei rapporti di cooperazione in atto tra i nostri paesi, che ci si augura possano in futuro divenire sempre più intensi e proficui.

Proprio prendendo spunto dalla loro presenza e, a questo punto, anche dalla presenza di numerosi studenti presenti in sala, ritengo quanto mai opportuno soffermare l'attenzione sulle peculiari caratteristiche del modello di autorità centrale realizzato dal legislatore italiano ai sensi dell'art. 6 della Convenzione de L'Aja, e soffermarmi anche sulle principali attività che sono state svolte dall'organismo a ciò designato.

Farò quindi un rapido cenno alle origini della Commissione, alla sua composizione ed ai compiti che sono stati affidati ad essa dal legislatore, illustrando sinteticamente le iniziative più significative intraprese o portate a compimento fino a questo momento.

La nascita della Commissione risale ad un'epoca relativamente recente, trovando la sua origine nella legge di ratifica della Convenzione de L'Aja, – più volte citata anche ieri – la legge 476 approvata dal parlamento italiano il 31 dicembre 1998. La Convenzione imponeva ai paesi ratificanti il rispetto di alcuni principi riconosciuti come fondamentali ed irrinunciabili nell'adozione di un minore, ponendosi come lo strumento di armonizzazione delle legislazioni interne degli stati che venivano in contatto tra loro a causa di tale istituto. Delineava quindi un modello di adozione informato a regole comuni, affidando il compito di garantirne l'osservanza ad una autorità centrale individuata da ogni stato contraente, destinata a fungere sia da organo di raccordo

* Magistrato, membro della Commissione per le Adozioni Internazionali.

tra i paesi ratificanti, sia da organo di controllo sulla correttezza e regolarità delle procedure di adozione.

Nell'ottemperare al dettato della Convenzione il legislatore italiano ha ritenuto opportuno attribuire tale ruolo ad un organo collegiale di nuova istituzione denominato appunto "Commissione per le adozioni internazionali" che è stato collocato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri in considerazione del fatto che l'istituto dell'adozione rientra nella competenza di più ministeri in relazione alle varie fasi della nuova procedura delineata nel provvedimento legislativo.

La composizione della Commissione risultava e risulta tuttora particolarmente articolata. I singoli componenti esprimono infatti all'interno dell'organo le posizioni politiche e sociali del ministero o dell'ente rappresentato, con il quale hanno un proprio collegamento funzionale. La norma istitutiva della commissione prevedeva undici componenti: un presidente, scelto tra i magistrati o tra i dirigenti dello Stato avente esperienza nel settore minorile, e dieci membri nominati in rappresentanza dei vari ministeri, delle regioni e degli enti locali investiti di specifiche competenze nel settore. Erano infatti rappresentati in origine: il Dipartimento per gli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio e del Ministero della Giustizia con due componenti ciascuna; il Ministero degli Affari Esteri, il Ministero degli Interni e il Ministero della Salute con un componente; la Conferenza Unificata Stato Regioni città ed autonomie locali con tre componenti. Proprio all'inizio di questo anno, per altro, il numero dei componenti è stato aumentato a diciassette unità, in quanto un articolo della legge 16 gennaio 2003 n. 3 ha esteso la rappresentanza al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, al Ministero dell'Economia e delle Finanze, al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, nonché a tre rappresentanti designati da associazioni familiari a carattere nazionale impegnate nella protezione dell'infanzia. Allo stato l'aumento dei componenti della Commissione è ancora un dato teorico in quanto soltanto il Ministero del Lavoro ha provveduto alla designazione del proprio rappresentante; tuttavia di qui a breve il numero dovrebbe essere ricondotto a questo dato.

Per lo svolgimento delle attività attribuite dalla legge, la Commissione si avvale del supporto di una segreteria tecnica costituita da personale inquadrato nei ruoli della Presidenza del Consiglio e di altre amministrazioni pubbliche, con una dotazione organica di ventitre unità. Anche questa dotazione è rimasta quasi sempre sulla carta in quanto in concreto il numero dei posti non è mai stato coperto per cui la

Commissione nel corso del tempo si è sempre arrabattata nello svolgimento delle sue attività in maniera abbastanza complessa – direi complicata –.

La Commissione, comunque, si è insediata il 3 maggio 2000 sotto la presidenza del presidente Fadiga, successivamente sostituito in questo incarico dalla dottoressa Cavallo a partire dal 10 aprile 2001.

Le competenze

La Commissione è stata investita di numerosi compiti dalla legge istitutiva, prevalentemente di garanzia ma anche operativi, di promozione e di controllo.

Le competenze di carattere internazionale attengono alle relazioni con le autorità centrali dei paesi firmatari della Convenzione e con i ministeri di riferimento dei paesi non firmatari, alla preparazione degli accordi bilaterali da proporre al governo, nonché alla attività di cooperazione tesa a realizzare il principio di sussidiarietà – ovvero di residualità – dell'adozione.

Notevole è stata l'attenzione prestata nell'intero arco di vita della Commissione allo sviluppo delle relazioni internazionali così come particolarmente intensa è stata l'attività di negoziato volta alla definizione di accordi bilaterali tra il governo italiano e quello degli altri paesi. Soprattutto nell'intento di promuovere un proficuo scambio di documentazione in merito alle normative vigenti all'interno dei paesi esteri e per facilitare il superamento di specifici problemi insorti o insorgenti nel perfezionamento delle singole procedure, sono stati infatti perfezionati accordi con la Bielorussia, con la Lituania, con la Bolivia e con il Vietnam tutti aventi quale obbiettivo comune la semplificazione del percorso procedurale dell'adozione a favore delle coppie residenti in Italia. È prevista a breve scadenza la definizione di un accordo con la Moldavia e con la Repubblica Popolare Cinese, mentre le trattative in corso con il Marocco, con la Federazione Russa, con la Bulgaria, con la Slovacchia, il Perù, il Brasile e l'Etiopia lasciano intravedere concreti e positivi sviluppi. Sono stati inoltre avviati buoni rapporti con la Cambogia, il Nepal e il Mozambico.

In tema di cooperazione allo sviluppo l'obbiettivo perseguito dalla Commissione, come è stato anche evidenziato espressamente nella relazione biennale trasmessa al Parlamento, è quello di ridurre, attraverso congrui investimenti, l'area dell'abbandono e del degrado esistente in

vasti territori di tutti i continenti, indirizzandosi più specificatamente al fenomeno dei bambini in strada e di quelli maltrattati o vittime di violenze di ogni genere. Sono state quindi promosse a tal fine numerose iniziative nelle aree geografiche di principale provenienza dei minori adottati, provvedendo al finanziamento di progetti proposti dagli enti autorizzati in collaborazione con le istituzioni pubbliche o private territoriali e con associazioni che si occupano della protezione dell'infanzia. Negli ultimi tre anni sono stati pubblicati altrettanti bandi di concorso, con accolto della Commissione di un impegno finanziario dell'importo complessivo di oltre due milioni di euro. I progetti approvati – ben quindici – sono tuttora in corso di realizzazione nell'Europa del Est, nell'America latina, in Asia e in Africa.

Tra i compiti di carattere interno quello che ritengo da esaminare in via prioritaria – riguardando un aspetto innovativo della nuova disciplina – attiene all'individuazione dei soggetti legittimati ad operare nel campo dell'adozione internazionale. È infatti compito specifico della Commissione quello di autorizzare gli enti privati e pubblici che intendono svolgere per conto di terzi pratiche inerenti all'adozione di minori stranieri.

Come è stato efficacemente sottolineato nella giornata di ieri dal presidente Fadiga, la nuova normativa volta a promuovere una maggiore tutela dei diritti del minore ha segnato per l'Italia la fine di un sistema improntato alla iniziativa personale – che comunemente veniva indicato come il sistema “fai da te” – in cui gli aspiranti genitori adottivi, dovendo organizzarsi autonomamente, erano costretti a rivolgersi a persone destinate a fungere da intermediari che per lo più interponevano la propria opera per esclusive finalità di profitto personale. Il pericolo insito in una situazione di tal genere era quello di favorire la nascita di un vero e proprio mercato dell'adozione con rischi notevoli per le coppie più indifese e, soprattutto, con una scarsa considerazione per i diritti del minore, che finivano per essere relegati in una posizione di secondo piano rispetto all'interesse dei genitori adottivi. La nuova legge ha profondamente rinnovato la materia disponendo che sono legittimati ad operare nel settore soltanto determinati soggetti particolarmente qualificati, aventi natura di enti morali e senza fine di lucro, appositamente autorizzati dalla Commissione soltanto se riconosciuti in possesso di determinati requisiti. Tale progetto normativo risulta rafforzato in modo consistente da una disposizione di carattere penale che punisce con la pena della reclusione fino di un anno e con la multa, non solo – riporto il dettato del precetto norma-

tivo – “Chiunque svolga per conto di terzi pratiche inerenti alla adozione senza avere previamente ottenuto il rilascio della autorizzazione”, ma anche – l’altro comma – “coloro che per l’adozione di minori stranieri si avvalgono di associazioni, enti o persone non autorizzati nelle forme di legge”. Il precetto finale, quindi, coinvolge anche coloro che conferiscono l’incarico, riconoscendo a questi ultimi soltanto un trattamento sanzionatorio più attenuato, ovvero la riduzione di un terzo della pena. La pena è poi aggravata – infatti la reclusione è prevista da sei mesi a tre anni, unitamente alla multa – per i legali rappresentanti ed i responsabili di associazioni o di agenzie che trattano illecitamente la pratica. L’autorizzazione rilasciata dalla Commissione equivale, quindi, a garanzia di professionalità e di assistenza adeguata che l’ente è tenuto a fornire nel corso dell’intero iter da percorrere per la realizzazione del progetto adottivo, dovendo obbligatoriamente affiancare la coppia sia durante lo svolgimento della procedura – soprattutto nella parte destinata a svolgersi presso le competenti autorità straniere – sia successivamente al suo formale esaurimento, svolgendo attività di sostegno del nucleo adottivo nella prima fase dell’inserimento del minore.

La commissione a tutt’oggi ha rilasciato l’autorizzazione a sessantanove enti. (Devo leggermente correggere la cifra indicataci ieri dal presidente Fadiga, in quanto ai sessantasette da lui indicati se ne sono aggiunti due nell’ultima seduta). Questi sessantanove enti sono operativi su cinquantacinque paesi (non su quarantacinque) in quanto la Commissione ha ritenuto di largheggiare per coloro che andavano ad occupare, sia pure teoricamente, nuove aree geografiche.

L’attività di questi enti è sottoposta a costante osservazione, in occasione delle singole fasi di ciascuna procedura per la quale è stato loro conferito l’incarico, anche sotto il profilo della corrispondenza tra l’ammontare delle spese sostenute dalle coppie e i costi indicati dagli stessi enti nelle schede preventivamente comunicate alla Commissione.

E qui mi ricollego a un’osservazione che è stata fatta ieri dal professor Polidori in ordine al tetto di spese che sarebbe stato fissato autoritativamente dalla Commissione. In realtà la Commissione ha svolto un altro tipo di lavoro in quanto, non essendo investita di potestà tariffaria – in quanto non può essere equiparata ad un’autorità di regolazione del settore – non è investita del potere di fissare autoritativamente i costi (il prezzo per così dire in termini economici della prestazione a seguito dell’incarico).

L’art. 12 del regolamento di organizzazione prevede che – lo legge

testualmente laddove parla di verifiche sull'attività degli enti – *“la Commissione anche attraverso incontri con i rappresentanti degli enti, favorisce la definizione di uniformi parametri di congruità dei costi delle procedure di adozione”*. Questo è l'unico potere che compete alla Commissione in tema di costi. Attraverso una serie di incontri con gli enti, la Commissione ha cercato proprio di realizzare questo obbiettivo. Per questo, in vista del contenimento e soprattutto della trasparenza dei costi, la Commissione ha proceduto all'inizio del 2003 (o verso la fine del 2002), insieme con i rappresentanti degli enti, di tutti gli enti o comunque di loro rappresentanze, ad un'analisi e alla ricognizione delle singole voci di spesa che concorrono a formare il costo complessivo dell'adozione. Questo per poter individuare analiticamente quali sono le voci ineludibili e quali le voci che potrebbero essere o formare oggetto in futuro di intervento, a seguito di iniziative della Commissione, anche all'estero. Questo lavoro è sfociato quindi in un documento conclusivo che è stato poi adeguatamente pubblicizzato, la cui consultazione consente oggi alle aspiranti coppie adottive di conoscere in anticipo l'importo delle spese da affrontare per la procedura a seconda del paese in cui s'intende adottare e dell'ente a cui viene affidato l'incarico, tenuto conto della qualità e quantità dei servizi prestati dall'ente stesso. In altri termini, la Commissione non è intervenuta autoritativamente ma ha raccolto quelle che erano le indicazioni fornite dagli stessi enti e si è limitata a definire o pubblicizzare dei tetti di spesa, offrendoli poi in visione a chiunque sia interessato a valersi delle prestazioni degli enti stessi.

Passo ora ad un altro compito non meno importante: l'intervento che la Commissione è chiamata a svolgere al termine della procedura di adozione autorizzando *“l'ingresso e il soggiorno permanente in Italia del minore straniero adottato o affidato a scopo di adozione”*, come dice il testo della legge. Anch'esso è espressione del ruolo di garanzia che è stato affidato alla Commissione. Il rilascio di tale autorizzazione è condizionato all'esito positivo del controllo della documentazione trasmessa dall'ente, controllo finalizzato ad accertare che il procedimento si sia effettivamente perfezionato nel rispetto dei principi etici e giuridici consacrati nella Convenzione de L'Aja. Dalla data dell'effettivo inizio dell'attività – che viene collocato nel 16 novembre del 2000 – la Commissione ha autorizzato l'ingresso di 6432 minori, di cui 346 nello scorcio finale del 2000, 1797 nel 2001, 2225 nel 2002 e 2064 fino alla data del 15 settembre scorso.

Strettamente connesso poi al potere autorizzativo è il potere di vi-

gilanza spettante nei confronti degli enti autorizzati. La potestà di vigilanza, oltre a risolversi in un controllo di carattere continuativo dell'operato degli enti in relazione ad ogni singola procedura ad essi affidata, è destinato anche ad esplicarsi nelle forme di una vera e propria verifica ispettiva avente ad oggetto le modalità di gestione interna e la metodologia operativa degli enti. La Commissione infatti a riguardo dispone dei tipici poteri di accertamento ispettivo, il cui esercizio comprende la possibilità di accesso e la possibilità di esame di ogni tipo di documentazione che gli enti sono tenuti ad esibire a richiesta in qualunque momento. La verifica, che la legge pone da effettuarsi con cadenza almeno triennale e che poi è diventata biennale nel regolamento, è finalizzata da un lato ad accertare la permanenza dei requisiti che hanno determinato il rilascio della autorizzazione, ma dal altro può estendersi da ogni aspetto dell'attività degli enti sia in Italia che all'estero al fine di accertare che l'attività venga svolta in modo conforme alle prescrizioni della normativa di settore. L'esito di questi accertamenti, sia quelli di carattere continuativo che quelli di tipo ispettivo, può anche sfociare nella vera sanzione che è prevista dalla legge, cioè la revoca della autorizzazione, nei casi in cui siano emerse "gravi inadempienze, insufficienze o violazione delle norme previste dalla legge" – questo è il dettato normativo – oppure – e questo è stato aggiunto dal regolamento – nella semplice sospensione applicabile in tutti i casi in cui le irregolarità riscontrate presentino carattere di minore gravità. Proprio di recente la Commissione ha avviato in modo sistematico l'attività di verifica ispettiva che ha programmato di portare a compimento nei confronti di tutti gli enti autorizzati entro la fine del 2004. La Commissione infatti ha delegato tre componenti a seguire ed a svolgere sostanzialmente questa attività ispettiva (e per ovvi motivi connessi alle mie funzioni attuali sono stato investito anch'io per cui abbiamo iniziato proprio di recente e ci auguriamo davvero di riuscire di ultimarla entro la fine dell'anno prossimo, eventualmente anche recandoci all'estero per poter verificare in concreto se i famosi progetti di sussidiarietà approvati dalla commissione abbiano avuto una concreta realizzazione e secondo quali modalità).

Fra gli altri compiti demandati alla Commissione non sono da considerare di minore rilievo quelli di carattere informativo e promozionale, oltre che culturale in senso stretto.

L'attività di informazione, realizzata soprattutto attraverso la pubblicazione di alcuni opuscoli e la creazione di un sito web, è stata diretta da un lato ai potenziali genitori adottivi e dall'altro agli operatori

dei servizi e a tutti coloro che sono chiamati a confrontarsi con le famiglie.

In materia di formazione la Commissione, per lo più avvalendosi della collaborazione dell'Istituto degli Innocenti di Firenze, ha organizzato anche all'estero numerosi corsi e seminari destinati a tutti i soggetti protagonisti del percorso adozionale per diffondere tra i giovani la cultura sottesa alla adozione internazionale; la Commissione ha poi stanziato un proficuo budget finanziario per lo svolgimento di ricerche finalizzate all'approfondimento di talune problematiche ed ha bandito più di un concorso per l'assegnazione di borse di studio vertenti su tematiche inerenti i diritti del minore. Quindi, come credo emerga con chiarezza dai compiti che sommariamente e genericamente abbiamo esaminato, la normativa di nuova introduzione più che risultare ispirata allo scopo di facilitare o di rendere più veloci le pratiche adottive si è preoccupata in via prioritaria di garantire che la procedura possa legittimamente svolgersi per venire a compimento nella piena trasparenza e con le massime garanzie, avendo di mira l'obiettivo primario del rispetto dei diritti e degli interessi dei minori.

La Commissione, nell'intento di assolvere in modo sempre più puntuale ed efficace i compiti di sua pertinenza in aderenza allo spirito della Convenzione de L'Aja ed agli obbiettivi perseguiti dalla legge istitutiva, si è proposta anche a breve termine un programma di ampio respiro, incentrato soprattutto su scelte di tipo strategico. Innanzitutto per l'anno 2004 è previsto un incremento delle attività finalizzate alla stipula degli accordi bilaterali con nuovi paesi, e sono già state deliberate nuove iniziative di sussidiarietà da realizzarsi attraverso il ricorso a uno strumento particolarmente innovativo. Questo strumento è la programmazione negoziale prevista dall'art. 2 comma 203 della legge 23 dicembre 1996 n. 662 – il cosiddetto “accordo di programma” – la cui principale caratteristica è rappresentata dalla possibilità di successive adesioni da parte di altri soggetti istituzionali italiani o stranieri o di organismi riconosciuti. A riguardo vorrei ricordare l'intesa istituzionale di programma sottoscritta il 4 novembre scorso dalla Commissione e dai 12 enti accreditati dalla Federazione Russa. L'accordo è finalizzato a realizzare un più stretto dialogo con le competenti autorità di quel paese per l'attuazione di politiche di sostegno all'infanzia in difficoltà, a promuovere un programma comune coordinato di interventi di cooperazione diretti all'attuazione del principio di sussidiarietà, nonché ad armonizzare le procedure e l'organizzazione dell'attività. L'impegno finanziario previsto è di 2.100.000 € per il

triennio 2003-2005, di cui 1.500.000 € a carico della Commissione, e 800.000 € ripartiti fra i singoli enti firmatari. La prima riunione con le autorità della Federazione Russa da parte del comitato ristretto – l'organo è investito di poteri operativi, appositamente costituito per la realizzazione del programma – è stata fissata per il prossimo 8 dicembre, nel corso della quale verranno affrontate le problematiche più immediate e inizieranno a prendere corpo le prime proposte. Sempre su questa stessa linea vorrei ricordare l'accordo di programma quadro in materia di sostegno a distanza, contemplante un programma pluriennale di interventi di valorizzazione delle risorse umane ed organizzative, volto a migliorare le condizioni di vita dei bambini e delle relative famiglie nei paesi d'origine. La pubblicizzazione di questo accordo di programma è ormai imminente in quanto l'accordo dovrebbe essere pubblicato su una delle prossime Gazzette Ufficiali. Lo strumento della programmazione negoziale sarà utilizzato a breve anche per il perfezionamento di altri accordi aventi ad oggetto una serie di interventi da realizzare in Brasile, nel Vietnam e nell'Etiopia, mentre un ulteriore accordo riguardante l'Ucraina è soltanto in attesa del definitivo assestamento degli ordinari rapporti con quel paese. Sul fronte interno la Commissione ha già deliberato svariate iniziative volte alla promozione ed alla diffusione della cultura dell'adozione nell'ambito del territorio nazionale, mentre è sempre più fermo il proponimento di rendere sempre più qualificato il servizio di interesse pubblico prestato dalle organizzazioni sottoposte a vigilanza attraverso una capillare ed incisiva attività di verifica dell'operato degli enti autorizzati.

Con riferimento alla questione del numero elevato degli enti di cui si è parlato ieri ed in particolare sul dilagare del flusso delle istanze di autorizzazione, la Commissione si è posta più volte il problema di come eventualmente arginare questo flusso, nell'interesse del funzionamento più efficiente del settore. Io ho paura però che sia quasi impossibile arginarlo, per una serie di motivi essenzialmente di stretto diritto. Il potere autorizzativo consentito alla Commissione è il potere di emettere quei provvedimenti tipici aventi le connotazioni proprie del provvedimento autorizzativo secondo i caratteri di diritto amministrativo. Autorizzazione è quel provvedimento con cui l'autorità amministrativa rimuove i limiti all'esercizio di un diritto soggettivo in presenza di quei presupposti previsti dalla legge. Se noi andiamo ad analizzare i requisiti, previsti dall'articolo 39 ter della legge, che un ente deve possedere per conseguire il rilascio dell'autorizzazione, io credo sia molto difficile, quando le istanze vengono presentate, poterne

escludere taluno. Se posso soffermarmi a leggerli analiticamente sono questi: *“gli enti al fine di ottenere l'autorizzazione devono essere in possesso dei seguenti requisiti: – leggo il dettato legislativo – a) essere diretti e composti da persone con adeguata formazione e competenza nel campo dell'adozione internazionale e con idonee qualità morali.* Poiché per la mia esperienza culturale, per la mia formazione culturale di magistrato, io mi rifiuto di entrare nel merito in un giudizio di valore sulle qualità morali e sul concetto di adeguata formazione, credo che in ogni caso la Commissione non possa che fermarsi al dato obbiettivo della certificazione relativa alla adeguata formazione. Per quanto concerne le qualità morali, esse sono sostanzialmente definite dalla norma del regolamento di organizzazione, che fa riferimento all'aver riportato condanne morali o al non essere stato sottoposto a misure di prevenzione. Le famose informazioni di polizia nelle quali venivano formulati i giudizi sulle qualità morali dell'individuo ovviamente non esistono più, per cui, anche se la Convenzione de L'Aja fa riferimento alle qualità morali, è difficile trasfondere questo concetto laddove si passi ad applicarlo nell'ambito della legislazione italiana vigente. Gli altri requisiti sono: b) *avvalersi dell'operato di professionisti in campo sociale e giuridico e psicologico iscritti al relativo albo professionale, che abbiamo la capacità di sostenere i coniugi prima durante e dopo l'adozione* (questo requisito è facilmente documentabile con il nominativo e la prova all'iscrizione all'albo del professionista – e ovviamente la Commissione non può valutare la capacità del professionista –) e c) *disporre di un'adeguata struttura organizzativa in almeno un regione o una provincia autonoma, o delle necessarie strutture personali per operare nei paesi stranieri in cui intendono agire.* Anche qui nel momento in cui l'ente indica una sede e fornisce l'elenco delle persone di cui intende avvalersi, se queste persone sono documentalmente in possesso dei requisiti richiesti è difficile escludere la sussistenza di questo requisito. Infine d) *non aver fini di lucro, – e questo ovviamente risulta dall'atto costitutivo – assicurare una gestione contabile assolutamente trasparente anche sui costi necessari per l'espletamento della procedura, qui parliamo addirittura di assicurazione, e una metodologia corretta e verificabile, ovviamente anche qui parliamo di assicurazione.*

Gli ultimi due requisiti sono: e) *non avere e non operare pregiudiziali discriminazioni nei confronti delle persone che aspirano all'adozione, ivi comprese le discriminazioni di tipo politico e religioso, e poi f) impegnarsi a partecipare ad attività di promozione dei diritti dell'infanzia, preferibilmente attraverso azioni di cooperazione allo sviluppo, anche in*

collaborazione con le organizzazioni non governative e di attuazione del principio di sussidiarietà dell'adozione internazionale nei paesi di provenienza dei minori. Quindi sono due impegni, due dichiarazioni, che saranno verificabili soltanto ex post, proprio con l'esercizio di quell'attività di vigilanza e di verifica rispettiva, che non è comunque facile esercitare. Proprio per questo la Commissione si trova pienamente in difficoltà, anche perché la legge istitutiva non gli attribuisce un potere discrezionale, totalmente discrezionale, nella valutazione di questa istanza e perché credo che l'unico potere utilizzabile sia quello previsto dalla lettera d) dell'art. 39, secondo cui *"la Commissione agisce al fine di assicurare l'omogenea diffusione degli enti autorizzati su tutto il territorio nazionale e delle relative rappresentanze nei paesi stranieri"*. Talvolta ho addirittura la sensazione – ma è solo una sensazione – che abbiamo anche forse fatto un passo ulteriore nell'esercizio dei nostri poteri di stretto diritto, escludendo ad esempio l'accoglimento di alcune istanze laddove il paese per il quale si richiedeva l'autorizzazione era già stato "invaso", per così dire, da numerosi altri enti (il caso della Romania, il caso della Federazione Russa). Ma non c'è nessuna norma che prevede espressamente un potere del genere se non quella cui ho fatto riferimento adesso. Per cui veramente credo che nell'esercizio di questo compito la Commissione si possa muovere con molta difficoltà e sarebbe anzi auspicabile, proprio sotto questo profilo, un intervento correttivo del legislatore che potesse conferire un potere maggiore nell'autorizzazione.