

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per l'infanzia

S O M M A R I O

RISOLUZIONI:

Esame della risoluzione 7-00190 Bolognesi ed altri, in materia di adozioni internazionali (<i>Discussione e rinvio</i>)	157
Sulla pubblicità dei lavori	157
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	163

RISOLUZIONI

Giovedì 20 febbraio 2003. — Presidenza del presidente Maria BURANI PROCACCINI. — Interviene il ministro per le pari opportunità Stefania Prestigiacomo.

La seduta comincia alle 14.30.

Esame della risoluzione 7-00190 Bolognesi ed altri, in materia di adozioni internazionali.

(Discussione e rinvio).

Sulla pubblicità dei lavori.

Maria BURANI PROCACCINI, *presidente*, avverte che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Maria BURANI PROCACCINI, *presidente*, dà lettura del testo della risoluzione in titolo:

La Commissione infanzia premesso che:

la legge n. 476 del 1998 è stata frutto di un lungo e laborioso lavoro in sede parlamentare che, innovando la precedente legge n. 184 del 1983 ha finalmente recepito la Convenzione dell'Aja, ponendo regole certe e controlli adeguati in un campo, quale quello dell'adozione internazionale, delicato e difficile;

il successivo decreto del Presidente della Repubblica n. 492 del 1° dicembre 1999, nell'intenzione di rendere trasparente le pratiche relative all'adozione internazionale ed incentivare gli enti ad una maggiore collaborazione, conteneva però anche disposizioni per l'attuazione della legge che si discostavano dal contenuto e dallo spirito della legge n. 476 del 1998 con la quale il legislatore intendeva dare piena ed evidente attuazione all'elementare diritto per i bambini e le bambine ad avere una famiglia una volta accertata l'impossibilità che tale diritto potesse essere effettivamente garantito nei luoghi di origine;

la Commissione affari sociali nel corso della XIII legislatura ha votato al-

l'unanimità la risoluzione n. 7/00997, con la quale richiama il Governo ad attenersi allo spirito della legge n. 476 del 1998;

il nostro Paese ha ratificato la Convenzione dell'Aja ritenendo di affidare ai soli enti autorizzati la titolarità a svolgere le pratiche per le adozioni internazionali, a differenza di altri Paesi che hanno ritenuto di mantenere la possibilità anche per le famiglie di rivolgersi direttamente alle autorità dei paesi di provenienza dei minori. Tale scelta però non può risultare eccessivamente penalizzante per le aspiranti famiglie adottive e per gli enti che devono essere in numero adeguato a livello nazionale;

lo spirito della legge n. 476 del 1998 era quello di adeguare l'istituto dell'adozione internazionale ad una maggiore aderenza alla tutela dei diritti dei minori ponendo al centro la necessità di dare una famiglia ad un minore abbandonato individuando nella semplificazione della parte relativa alla produzione della documentazione uno strumento per rendere più accessibile alle coppie aspiranti all'adozione l'avvicinamento a tale istituto giuridico, rimanendo ferma la necessità di una piena tutela dei diritti del minore ad una famiglia;

dal momento dell'entrata in vigore della citata legge e del successivo decreto attuativo le famiglie aspiranti all'adozione incontrano crescenti difficoltà di accesso all'istituto dell'adozione con conseguenti attese che si prolungano a volte fino a tre, quattro anni;

il numero delle adozioni conclusi con l'entrata dei minori in una famiglia è di molto inferiore al numero delle idoneità rilasciate dai tribunali per i minorenni, e tale discrepanza è anche il frutto dei tempi di attesa eccessivamente dilatati richiesti dagli enti autorizzati;

le spese che le famiglie aspiranti all'adozione devono sostenere per portare a termine l'iter adottivo, variano a seconda delle associazioni e comunque troppo

spesso risultano eccessivamente elevate per una famiglia che percepisce un reddito da lavoro dipendente, e comunque risultano aumentate e molto differenti tra associazione e associazione;

non risulta sia stata attivata alcuna modalità per facilitare ed accelerare l'inserimento nelle famiglie dei bambini in età scolare che da più tempo permangono negli istituti;

l'interpretazione delle norme che regolano l'adozione internazionale, risultante dalla lettura congiunta della legge n. 476 del 1998 e della legge n. 149 del 2001 risulta abbia spesso dato adito ad interpretazioni diverse, sia per quanto riguarda la definizione del nuovo limite di età, innalzato a 45 anni, e la conseguente eventuale differenza di età tra i genitori aspiranti all'adozione quale risulta dall'applicazione del comma 6, articolo 6 della legge n. 149 del 2001, sia per quanto riguarda la trascrizione del nuovo cognome del minore adottivo, che in seguito a decreto di adozione definitivo, viene spesso ancora riportato con il cognome dei genitori naturali. Le interpretazioni in particolare di tali due norme sono risultate discordanti non soltanto tra i diversi tribunali per i minorenni, ma anche all'interno degli stessi tribunali;

si registra inoltre, da parte di alcuni tribunali per i minorenni, nel rilasciare alle coppie l'idoneità all'adozione, la tendenza ad indicare anche l'età massima del minore che i coniugi possono accogliere nella propria famiglia, identificandola nell'età prescolare o addirittura nei primissimi anni di vita. Tale scelta viene motivata con le maggiori difficoltà di inserimento del minore in età scolare e con la giusta ricerca del « migliore incontro » tra bambino e genitori adottivi, laddove, al contrario, la legge non fa alcun riferimento a tale limite di età del minore, avendo, al contrario, il legislatore già esplicitamente normato il tema dell'età tra adottanti e adottato;

se tale orientamento sull'età massima dei bambini diventasse prassi consolidata,

condannerebbe i numerosissimi bambini in età scolare a rimanere negli istituti, spingerebbe molte coppie, dopo un faticoso *iter*, a rinunciare al proprio desiderio d'accoglienza e farebbe assumere al nostro Paese un atteggiamento sgradevolmente colonialista, vanificando nei fatti lo spirito della legge n. 476 del 1998;

impegna il Governo:

ad una più conforme interpretazione della legge n. 476 del 1998 soprattutto per quanto concerne la libertà delle coppie aspiranti all'adozione di rivolgersi, indipendentemente dalla regione di residenza, ad uno qualsiasi degli enti con sede operativa riconosciuta in una delle tre aree geografiche di riferimento essendo già questo comunque una limitazione della libertà di scelta dell'ente di fiducia da parte delle coppie aspiranti all'adozione;

a garantire comunque ad ogni coppia che ne faccia richiesta alla Commissione per le adozioni internazionali di rivolgersi ad ente diverso da quelli presenti nella propria area geografica di riferimento;

a prevedere la possibilità per la Commissione, su richiesta delle coppie che ne facciano istanza e in applicazione del principio generale sancito dall'articolo 14 della Convenzione dell'Aja, di procedere direttamente, o delegando ad ente autorizzato, alle incombenze di cui all'articolo 31 della legge n. 184 del 1983, così come modificata dalla legge n. 476 del 1998;

a garantire la possibilità per le coppie di accedere all'istituto dell'adozione internazionale anche in riferimento ai costi che le stesse devono intraprendere per concludere l'*iter* adottivo, assicurando un maggiore controllo ed uniformità circa la partecipazione alle spese richieste dagli enti autorizzati alle famiglie, che spesso includono corsi di formazione a pagamento che seguono ad un decreto di idoneità già emesso dall'autorità competente in seguito ad accurata indagine dei servizi sociali;

ad adottare iniziative volte a fornire una uniforme interpretazione dell'articolo 28 della legge n. 184 del 1983 così come modificata dall'articolo 24 della legge n. 149 del 2001 relativamente al cognome degli adottati ed all'atto di nascita contenente le nuove generalità del minore indicate nella sentenza di adozione, attivando in tal senso le prefetture e tutti gli organi competenti per una uniforme e corretta applicazione della norma da parte degli enti locali preposti;

ad adottare iniziative che chiariscano la possibilità dell'inserimento nelle famiglie anche dei minori in età scolare, evitando eventuali autonome e diversificate interpretazioni della legge da parte dei tribunali per i minorenni tramite l'inserimento del limite massimo di età del minore da adottare non previsto dal legislatore;

ad adottare iniziative normative volte a prevedere eventuali forme « accelerate » nell'*iter* di adozione per le famiglie che intendono accogliere minori di età superiore ai sei anni, facilitando in tal modo l'inserimento in famiglia e dedicando loro specifiche azioni di formazione e accompagnamento;

a prevedere azioni di informazione alle coppie aspiranti all'adozione tramite: la predisposizione di strumenti di informazione di carattere generale da fornire alle coppie che intendono intraprendere l'*iter* adottivo, fin dal momento della richiesta di rilascio di idoneità all'adozione al tribunale dei minori; il lancio di campagne di sensibilizzazione e corretta informazione in collaborazione con le autonomie locali; un aggiornamento e approfondimento delle informazioni messe a disposizione sul sito Internet della Commissione nazionale per le adozioni internazionali, con particolare riguardo alle specificità delle diverse aree del mondo dalle quali provengono i bambini, i problemi legati all'età degli stessi, i costi orientativi da sostenere;

a promuovere la sottoscrizione di accordi bilaterali con quei Paesi che non

abbiano ratificato la Convenzione de L'Aja;

a garantire maggiori strumenti, risorse e personale alla Commissione nazionale per le adozioni internazionali, per potenziare il pieno svolgimento delle attività previste dalla normativa in vigore;

a prevedere l'emanazione di nuove norme attuative, a tre anni dall'entrata in vigore della legge n. 476 del 1998, tenendo conto degli elementi di valutazione aggiuntivi emersi nel corso delle nuove esperienze acquisite anche in seguito alla modifica della legge n. 184 del 1983, e dei limiti evidenziati dal regolamento attualmente in vigore.

Maria BURANI PROCACCINI, *presidente*, dopo aver ringraziato il ministro per la sua presenza, dà la parola alla presentatrice della risoluzione, onorevole Bolognesi.

Il deputato Marida BOLOGNESI (DS-U) dopo aver, a sua volta, ringraziato il ministro per l'attenzione già ampiamente dimostrata sul tema delle adozioni, fa presente che la risoluzione in oggetto muove dall'esigenza di tracciare un bilancio dell'attuazione della legge n. 476 del 1998 (di modifica della legge n. 184 del 1983) che, recependo finalmente la Convenzione dell'Aja, ha stabilito regole certe e controlli adeguati in un campo delicato e difficile quale quello dell'adozione internazionale. Si tratta, in sostanza, di misurare non solo i limiti, ma anche le potenzialità della citata legge del 1998 in modo da facilitare l'accoglienza di bambini privi di una famiglia presso cittadini italiani, verificando al contempo se tutto quello che si sarebbe potuto fare sia stato effettivamente realizzato.

Ricorda di aver in passato criticato alcune rigidità di attuazione della suddetta legge che non hanno consentito il pieno dispiegamento della volontà del legislatore. Oggi, tuttavia, grazie anche alla sensibilità dimostrata da questa Commissione, è possibile aprire una riflessione propositiva che aiuti il Governo nella sua azione di

sostegno alle adozioni. Il prossimo varo del nuovo regolamento e la disponibilità che il ministro ha chiesto alla Commissione perché rifletta sugli strumenti attuativi del regolamento stesso vanno certamente considerati in modo positivo, in quanto dal Parlamento può venire un utile contributo all'azione del Governo perché si giunga con il nuovo regolamento all'individuazione di meccanismi meno complicati degli attuali, ma sempre tali da assicurare certezza delle regole.

Alcuni impegni indicati nella risoluzione sono già in fase di attuazione da parte del Governo: oltre alla predisposizione del nuovo regolamento, si sta individuando un meccanismo atto a calmierare i costi delle adozioni internazionali; nello stesso tempo, si cerca di stabilire regole certe anche nel campo delle adozioni a distanza, costantemente in aumento.

Si pone la necessità di superare la fase sperimentale che ha visto interessati gli enti che sono gli unici intermediari tra le famiglie intenzionate ad adottare un bambino e i paesi stranieri, prevedendo che tali enti svolgano attività di formazione delle coppie, soprattutto di quelle che si dichiarino disponibili ad adottare un bambino in età scolare. Nello stesso tempo, vanno evitate le discrasie che si verificano tra diversi tribunali dei minori, che spesso frappongono ostacoli all'adozione di bambini più grandi. Proprio tali tribunali possono quindi essere coinvolti per dare un significativo contributo nel senso di facilitare ed accelerare le procedure per adottare un bambino in età scolare, visto che il legislatore ha raccomandato certezza e trasparenza nelle regole, ma anche l'opportunità di premiare la capacità di accoglienza delle famiglie non complicando loro la vita, come ha riconosciuto la stessa presidente della commissione per le adozioni internazionali.

Raccomanda, altresì, omogeneità di interpretazione della legge suddetta sia per quanto riguarda il nuovo limite di età innalzato a 45 anni - su cui ogni tribunale dà interpretazioni diverse - sia relativamente alla necessità di non penalizzare la

volontà di adozione stabilendo un tetto massimo di età dei minori da adottare, previsione che il legislatore non ha fatto e che, anzi, si pone contro lo spirito della legge.

Relativamente al ruolo che può svolgere la commissione per le adozioni internazionali, giudica di grande importanza il fatto che, sulla base della Convenzione dell'Aja, essa possa sostituirsi ad enti diversi in alcuni casi specifici prevedendo una sorta di gratuito patrocinio — che copra almeno una parte dei costi — per le famiglie meno abbienti, prive cioè delle possibilità economiche necessarie a coprire gli oneri derivanti da una pratica di adozione. Di fronte alla prevedibile obiezione del ministro relativa al fatto che si porrebbero problemi per coprire i costi relativi, si potrebbe immaginare che siano gli stessi enti (complessivamente 65 in Italia) a proporre di volta in volta un supporto finanziario per le famiglie meno abbienti. Ciò potrebbe intanto essere oggetto di una sperimentazione da far durare per un anno.

Segnala, inoltre, il fatto che il termine di un anno entro cui le coppie debbono dare mandato ad un ente per avviare le pratiche per l'adozione risulta talvolta insufficiente per problemi legati a disposizioni dei paesi stranieri. Pertanto, si potrebbe prevedere non l'ampliamento di tale termine, ma la sua proroga in presenza di fattori oggettivi imputabili ai paesi di provenienza dei bambini.

Nel manifestare l'intenzione di apportare modifiche alla risoluzione, riterrebbe opportuno che essa fosse sottoscritta da tutti i gruppi ed approvata all'unanimità; allo scopo di coagulare il massimo del consenso, suggerisce di rinviare la discussione in atto ad altra seduta.

Infine, pone l'accento sull'esigenza che, anche a livello culturale, cambi la concezione per la quale l'adozione risulta essere uno stato permanente della vita dei bambini: essa, infatti, è soltanto una fase, che va seguita con attenzione, ma che si conclude in quanto questi bambini diventano italiani a tutti gli effetti.

Il deputato Carla CASTELLANI (AN) condivide l'ipotesi di rinviare la discussione della risoluzione presentata dall'onorevole Bolognesi, risoluzione che in buona parte condivide anche perché contiene molte delle linee esposte dal ministro Prestigiacomo nell'audizione recentemente svoltasi in questa sede.

Esprime perplessità sul fatto che alcune adozioni da parte di famiglie meno abbienti possano essere « sponsorizzate », in quanto una eccessiva discrezionalità al riguardo da parte degli enti preposti potrebbe creare problemi. Piuttosto, come aveva accennato il ministro, si potrebbe pensare ad una defiscalizzazione delle spese oppure all'accesso gratuito all'adozione per alcune fasce di reddito.

In merito al tema dell'età degli adottanti, di cui effettivamente la legge non tratta, bisogna tener conto del fatto che spesso sono le coppie intenzionate ad adottare a chiedere bambini piccolissimi e quindi va considerata anche la volontà della coppia, che deve essere tenuta nel debito conto. Indubbiamente tale fenomeno dipende forse da una carenza di informazioni, ma anche se queste fossero fornite in misura adeguata sarebbe opportuno lasciare le coppie del tutto libere. Infine, concorda sull'opportunità di fornire alla commissione per le adozioni internazionali maggiori strumenti e un organico di personale quanto più possibile fisso: il fatto che esso ruoti periodicamente comporta infatti talune disfunzioni. Chiede, da ultimo, al presidente se si preveda la possibilità di presentare emendamenti alla risoluzione della collega Bolognesi.

Maria BURANI PROCACCINI, *presidente*, conferma che tale possibilità esiste e fin d'ora esprime l'auspicio che si possa riformulare la risoluzione in modo da farne un documento forte da consegnare al Governo e di cui quest'ultimo possa, a sua volta, farsi forte.

Il deputato Piera CAPITELLI (DS-U) ritiene che l'illustrazione della collega Bolognesi abbia evidenziato la volontà di

offrire una serie di proposte che possono essere valutate ed integrate, ma che rispondono complessivamente allo spirito della legge, quello cioè di dare una famiglia a chi non l'ha e di ridurre – fino possibilmente ad annullare – la presenza dei bambini senza famiglia negli istituti. Ovviamente una legge funziona in quanto sia seguita da un buon regolamento attuativo: in questo senso l'onorevole Bolognesi ha ben interpretato lo spirito delle famiglie e, nello stesso tempo, il bisogno dei bambini di essere ad un certo punto affrancati dalla loro condizione di adottati per condurre finalmente una vita normale. In questo senso un buon regolamento deve innanzitutto tener conto che la burocrazia deve tornare ad essere uno strumento al servizio del cittadino, non un ostacolo; deve anche fissare procedure certe in modo da evitare interpretazioni varie da parte di diversi tribunali per i minori.

Un altro elemento qualificante è costituito dall'esigenza di facilitare l'accesso all'adozione anche a chi ha meno mezzi, un ostacolo da rimuovere per garantire il rispetto del diritto dei cittadini ad avere pari opportunità. Non saprebbe prefigurare una soluzione al riguardo, ma è certa che ciascuna delle strade indicate potrà rivelarsi efficace se vi sarà la volontà di contribuire al raggiungimento di questo obiettivo; d'altronde, creare occasioni di equità e di pari opportunità è senz'altro un dovere del Parlamento.

Raccomanda, infine, che si mantenga viva l'attenzione dell'opinione pubblica sull'argomento delle adozioni, coinvolgendo anche le autonomie locali e le istituzioni interessate e si augura che si possa giungere ad un documento che veda la Commissione unitariamente schierata.

Maria BURANI PROCACCINI, *presidente*, prima di dare la parola al ministro Prestigiacomo, desidera a sua volta sottolineare l'importanza di una campagna di informazione sul tema dell'adozione di bambini in età scolare, per esempio di quelli provenienti dalla Bielorussia che possono trascorrere alcuni periodi in Italia fino al quattordicesimo anno di età. Molte

delle famiglie che li hanno accolti per determinati periodi sarebbero disposte ad adottarli, ma andrebbero aiutate a farlo rapidamente, altrimenti si rischia di perdere le tracce di quegli adolescenti.

Per quanto riguarda i paesi che non hanno sottoscritto la Convenzione dell'Aja, raccomanda al Governo di stipulare patti bilaterali che rapidamente consentano di ovviare agli inconvenienti denunciati dall'onorevole Bolognesi.

Infine, la Commissione sarebbe interessata ad avere rapidamente una bozza del nuovo regolamento per poter esprimere su di esso, anche in via informale, un parere, anche alla luce dell'indagine conoscitiva sulle adozioni attualmente in corso.

Stefania PRESTIGIACOMO, *Ministro per le pari opportunità*, dopo aver ringraziato le colleghe intervenute, manifesta l'opinione per la quale sarebbe opportuno, alla luce dell'esposizione dell'onorevole Bolognesi e dei contenuti della sua audizione svoltasi recentemente in questa sede, rinviare la discussione della risoluzione tenendo conto dei nuovi elementi emersi oggi, molti dei quali considera del tutto condivisibili, anche perché fanno già parte del programma di attività che la commissione per le adozioni internazionali intende svolgere quest'anno.

Rinviando pertanto la manifestazione del proprio parere al momento in cui verrà riformulato il testo della risoluzione, desidera comunque dar conto del fatto che l'opinione diffusa per la quale non vengono adottati bambini in età scolare è in realtà confutata dai dati: su 4.367 adozioni, 493 hanno riguardato minori di età superiore a 10 anni e solo 331 bambini di età inferiore ad 1 anno. Ciò probabilmente significa che vi è una tendenza ad adottare anche bambini più grandi. Si dichiara d'accordo sulla necessità di snellire e velocizzare le adozioni internazionali, anche se gli strumenti esistenti stanno già dando buoni risultati al riguardo.

Merita un approfondimento la tematica relativa ai costi che le famiglie sostengono per un'adozione. Pur apprezzando la proposta dell'onorevole Bolognesi, ricorda che

il compito più arduo, quello di fissare i tetti di spesa, è già stato svolto e quindi si tratta ora di porre dei vincoli. Si può comunque osservare che già il solo effetto annuncio ha calmierato i prezzi, cosa che il Governo vede con piacere e che conferma che quei prezzi erano aumentati in misura non del tutto motivata. Conclude confermando che farà pervenire in tempi brevi alla Commissione il nuovo regolamento.

Il deputato Piera CAPITELLI (DS-U) sottolinea che quella in discussione è una risoluzione del Parlamento, che ha una sua validità indipendentemente dal fatto che in altra sede si stia predisponendo un regolamento e anzi riterrebbe opportuno che la risoluzione precedesse il varo di tale regolamento; perché ciò accada, bisognerebbe arrivare quanto prima alla sua approvazione.

Il deputato Marida BOLOGNESI (DS-U) assicura che, nella riformulazione della risoluzione, terrà presenti tutte le istanze emerse nella discussione odierna e dichiara la propria piena disponibilità al ministro ed ai colleghi a proseguire la discussione sui vari punti.

Maria BURANI PROCACCINI, *presidente*, rinvia ad altra seduta il seguito della discussione.

La seduta termina alle 15.35.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 15.35 alle 16.