

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 (Seguito della discussione e rinvio) | 54 |
| AVVERTENZA | 60 |

RISOLUZIONI

Martedì 4 marzo 2003. — Presidenza del presidente Maria BURANI.

La seduta comincia alle 20.35.

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

(Seguito della discussione e rinvio).

La Commissione prosegue la discussione delle risoluzioni in titolo, iniziata nella seduta del 20 febbraio 2003.

Maria BURANI PROCACCINI, *presidente*, dà lettura del testo della risoluzione elaborato a seguito dell'esame svoltosi nella seduta del 20 febbraio scorso e della discussione avvenuta in ufficio di presidenza il 25 febbraio:

La Commissione parlamentare per l'infanzia,

premessi che:

1. la legge 31 dicembre 1998, n. 476, è stata frutto di un lungo e laborioso lavoro in sede parlamentare che,

innovando la precedente legge 4 maggio 1983, n. 184, ha finalmente recepito la Convenzione dell'Aja, ponendo regole certe e controlli adeguati in un campo, quale quello dell'adozione internazionale, delicato e difficile;

2. il successivo decreto del Presidente della Repubblica 1 dicembre 1999, n. 492, 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 31 dicembre 1998, n. 476, 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;

3. la Commissione affari sociali nel corso della XIII legislatura ha votato all'unanimità la risoluzione n. 7/00997, con la quale richiama il Governo ad attenersi allo spirito della legge 31 dicembre 1998, n. 476;

4. 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;

5. lo spirito della legge 31 dicembre 1998, n. 476, 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;

6. il Ministero per le pari opportunità, delegato ad esercitare le funzioni di indirizzo politico nella materia delle adozioni internazionali, ha dichiarato la propria disponibilità ad esaminare le problematiche connesse alla complessità della procedura di adozione, con l'obiettivo di semplificare gli adempimenti, garantendone, al contempo, la trasparenza, in funzione della tutela del superiore interesse del minore;

7. dal momento dell'entrata in vigore della citata legge 31 dicembre 1998, n. 476, e del successivo regolamento attuativo (decreto del Presidente della Repubblica 1° dicembre 1999, n. 492) 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;

8. 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;

9. 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;

10. 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;

11. l'interpretazione delle norme che regolano l'adozione internazionale, risultante dalla lettura congiunta della legge 31 dicembre 1998, n. 476, e della legge 28 marzo 2001, n. 149, 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 28 marzo 2001, n. 149, 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;

12. 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 riferi-

mento a tale limite di età del minore, avendo, al contrario, il legislatore già esplicitamente normato il tema dell'età tra adottanti e adottato;

13. l'articolo 45 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, recante norme in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità limita espressamente l'estensione delle disposizioni in materia di riposi giornalieri, nei casi di adozione e di affidamento, al primo anno di vita del bambino, rischiando di creare con ciò una disparità di trattamento rispetto ai bambini che vengono adottati oltre il primo anno di età;

impegna il Governo:

1. a garantire alle coppie che vogliono adottare un bambino straniero la libertà di rivolgersi, indipendentemente dalla regione di residenza, ad uno degli enti autorizzati;

2. a prevedere la possibilità per la Commissione per le adozioni internazionali, su richiesta delle coppie che ne facciano istanza, in applicazione del principio generale sancito dall'articolo 14 della Convenzione dell'Aja e sulla base di criteri da individuarsi nell'ambito di un nuovo regolamento di attuazione della legge 31 dicembre 1998, n. 476, di procedere direttamente, o delegando ad ente autorizzato, alle incombenze di cui all'articolo 31 della legge 4 maggio 1983, n. 184, così come modificata dalla legge 31 dicembre 1998, n. 476;

3. 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;

4. ad adottare iniziative volte a fornire una uniforme interpretazione dell'articolo 28 della legge 4 maggio 1983, n. 184, 1983 così come modificata dall'articolo 24 della legge 28 marzo 2001, n. 149, 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;

5. 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;

6. a promuovere una campagna di informazione che sensibilizzi sulle finalità dell'istituto dell'adozione, con particolare riferimento all'esigenza di dare una famiglia a chi non ce l'ha, sottolineando anche la possibilità di adottare bambini in età scolare, evitando ogni discriminazione;

7. ad adottare iniziative normative volte a prevedere eventuali forme « accelerate » nell'iter di adozione per le famiglie che intendano 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;

8. ad assumere idonee iniziative ed indirizzi affinché la previsione di cui all'articolo 45 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, recante norme in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, relativa alla possibilità di fruire di riposi giornalieri per i genitori entro il primo anno di vita del bambino, sia ovviamente da riferirsi, per quanto riguarda i genitori adottivi, al primo anno dall'ingresso effettivo del bambino nella famiglia adottiva;

9. 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 intendano 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 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;

10. a promuovere la sottoscrizione di accordi bilaterali con quei paesi che non abbiano ratificato la Convenzione dell'Aja e di accordi o protocolli d'intesa con i paesi firmatari al fine di agevolare e rendere più trasparenti le procedure per l'adozione;

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

12. a prevedere l'emanazione di un nuovo regolamento di attuazione della legge 31 dicembre 1998, n. 476, che tenga conto degli elementi di valutazione aggiuntivi emersi nel corso delle nuove esperienze acquisite anche in seguito alla modifica della legge 4 maggio 1983, n. 184, dei limiti evidenziati dal regolamento attualmente in vigore e delle osservazioni della Commissione parlamentare per l'infanzia;

13. a promuovere forme di sostegno economico a favore delle coppie meno abbienti anche attraverso l'istituzione di un apposito fondo presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, mediante l'offerta di servizi e con una semplificazione delle procedure

14. a prevedere in un nuovo regolamento di attuazione della legge 31 dicem-

bre 1998, n. 476, forme di cooperazione tra Autorità centrale per le adozioni internazionali ed enti, al fine di un impegno comune a favore delle coppie meno abbienti, secondo parametri determinati dalla Commissione per le adozioni internazionali, che assicurino una riduzione dei costi per le procedure di adozione internazionale;

15. ad assumere idonei provvedimenti, anche legislativi, affinché alle coppie in possesso della dichiarazione di idoneità che abbiano dato mandato ad un ente nel previsto termine di un anno senza che, per cause indipendenti dalla loro volontà, sia stata avviata con buon esito la procedura di adozione, sia consentito di potersi rivolgere, entro il termine di ulteriori sei mesi, ad altro ente senza dover richiedere nuovamente la dichiarazione di idoneità.

Propone, altresì, le seguenti osservazioni: con riferimento al punto 10 della parte premettiva della risoluzione, relativo all'inserimento nelle famiglie dei bambini in età scolare, occorre osservare che risulta effettivamente accresciuta la disponibilità ad adottare bambini di età superiore a sei anni, anche in seguito ad una maggiore sensibilità mostrata da parte delle coppie richiedenti. Sarebbe quindi opportuno riformulare il punto aggiungendo le parole: « , pur essendosi recentemente realizzato un incremento di tali adozioni ».

Di conseguenza anche il punto corrispondente della parte dispositiva (il 7) andrebbe riformulato, sostituendo la frase iniziale con la seguente: « ad insistere nella promozione di iniziative finalizzate a mantenere e migliorare l'attuale tendenza positiva a favore delle adozioni di bambini di età superiore a sei anni ».

Al punto 9 della parte dispositiva, che si riferisce all'attività di informazione rivolta alle coppie richiedenti, sarebbe opportuno sostituire le parole iniziali (« a prevedere ») con le seguenti: « ad intensificare », visto che iniziative di sensibilizzazione sono già state intraprese.

Anche al punto seguente (il 10), relativo alla sottoscrizione di accordi con i paesi che non abbiano ratificato la Convenzione dell'Aja, suggerisce di modificare l'inizio del periodo nel modo seguente: « a perseverare nel promuovere », considerato che sono già state avviate molte iniziative in tal senso.

Parimenti al punto successivo (11), relativo alla funzionalità della commissione per le adozioni internazionali, sarebbe opportuno premettere le seguenti parole: « ad intensificare lo sforzo volto a garantire », dal momento che molti problemi di carattere organizzativo ed anche di sede della Commissione sono già stati affrontati.

Dà altresì lettura delle osservazioni fatte pervenire dall'onorevole Zanella, relative al punto 15 della parte dispositiva:

15. ad assumere idonei provvedimenti affinché alle coppie in possesso della dichiarazione di idoneità, che abbiano dato mandato ad un ente, sia consentito di potersi rivolgere ad altro ente in qualsiasi momento nell'ipotesi in cui:

il primo non rispetti nella forma e nella sostanza gli accordi presi al momento di ricevere il mandato (e la cosa sia dimostrabile);

l'ente pretenda l'accettazione di regole non previste dalla legge italiana (ad esempio l'obbligo che il bambino adottato sia sempre più piccolo di un eventuale altro figlio nato nell'attesa dell'adozione) e chiedi, dopo aver ricevuto il mandato, la firma di documenti significativi che modificano nella realtà gli accordi previsti;

l'ente imponga alla coppia di accettare in adozione un bambino con caratteristiche di salute e di età diverse da quelle eventualmente indicate dal tribunale (qualora lo stesso le voglia indicare).

Il deputato Marida BOLOGNESI (DS-U) relativamente al punto 7 della parte premettiva, propone di sostituire le parole « incontrano crescenti difficoltà di accesso » con le seguenti « continuano ad incontrare crescenti difficoltà burocratiche ».

Propone di aggiungere, all'ultimo punto della parte premettiva, dopo la parola « una disparità » le seguenti « di interpretazione e ».

Propone, inoltre, il seguente punto da inserire dopo il primo della parte dispositiva:

a prevedere, nell'ambito di un nuovo regolamento di attuazione della legge 31 dicembre 1998, n. 476, i casi specifici nei quali la Commissione per le adozioni internazionali, in applicazione del principio generale sancito dall'articolo 14 della Convenzione dell'Aja, possa, su richiesta, svolgere direttamente, o delegando ad ente autorizzato, le procedure per l'adozione di cui all'articolo 31 della legge 4 maggio 1983, n. 184, così come modificata dalla legge 31 dicembre 1998, n. 476;

Suggerisce relativamente al punto 4 della parte dispositiva di sostituire le parole dall'inizio fino a « n. 149 » con le seguenti « ad assumere iniziative volte a fornire una uniforme interpretazione della nuova normativa ».

Propone, altresì, al punto 10 della parte dispositiva di sostituire le parole « a promuovere la sottoscrizione » con le seguenti « a perseverare nella promozione ».

Propone, inoltre, il seguente nuovo punto da aggiungere dopo il numero 13 della parte dispositiva:

13-bis. ad assicurare un maggiore controllo ed uniformità circa la partecipazione alle spese richiesta dagli enti autorizzati alle famiglie, anche in riferimento ai corsi di formazione a pagamento;

Da ultimo, propone di aggiungere, al termine del punto 14 della parte dispositiva, soppresse le parole « di adozione internazionale », le seguenti « anche in attuazione del citato articolo 14 della Convenzione dell'Aja », nonché i seguenti tre nuovi punti da aggiungere i primi due tra il punto 14 e il punto 15 della parte dispositiva e l'ultimo alla fine della stessa:

14-bis. a prevedere nel nuovo regolamento criteri e norme di comportamento

ai quali gli enti autorizzati debbano attersi, stabilendo altresì forme graduali di censura in caso di mancato rispetto;

14-ter. a stabilire nel nuovo regolamento criteri di incompatibilità tra l'appartenenza alla Commissione per le adozioni internazionali e l'aver ricoperto nei quattro anni precedenti incarichi negli enti autorizzati;

15-bis. a riferire almeno annualmente alla Commissione parlamentare per l'infanzia sull'attività svolta dalla Commissione per le adozioni internazionali, con particolare riferimento al numero di pratiche di adozione avviate, in corso e concluse, agli accordi e ai protocolli d'intesa firmati o in corso di elaborazione, nonché ad eventuali difficoltà riscontrate nelle procedure di adozione.

Il deputato Carla CASTELLANI (AN) propone al punto 2 della parte premettiva di sostituire le parole da « conteneva » fino alla fine di tale punto con le seguenti « contiene, però, anche disposizioni di carattere procedurale che possono essere semplificate ».

Al punto 8 della medesima parte, suggerisce di aggiungere dopo la parola « famiglia » le seguenti « , pur incrementato nel 2002, ».

Al punto 12 propone di sostituire le parole da « Tale scelta » fino alla fine con le seguenti « Tale tendenza, pur 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, potrebbe non rispecchiare la finalità della legge, che non fa alcun riferimento a tale limite di età del minore, avendo il legislatore già esplicitamente normato il tema dell'età tra adottanti ed adottato ».

Infine, ritiene che le osservazioni formulate dall'onorevole Zanella siano troppo dettagliate e che pertanto sia preferibile mantenere l'attuale formulazione del punto 15 della parte dispositiva.

La Commissione concorda.

Il deputato Carla MAZZUCA POGGIOLINI (MARGH-U) propone di togliere l'avverbio « finalmente » dal punto 1 della parte premettiva. Al punto 4 della stessa suggerisce di sostituire le parole da « Tale scelta » fino alla fine con le seguenti « Tale scelta però non può risultare in alcun modo penalizzante per i tanti bambini in attesa di una famiglia, per le aspiranti famiglie adottive e per gli enti che devono essere in numero adeguato a livello nazionale. Al punto 9 propone la seguente nuova formulazione: « pur valutando positivamente l'iniziativa del ministro per le pari opportunità e della commissione per le adozioni internazionali volta a stabilire parametri congrui di spesa, questa varia a seconda delle associazioni e comunque continua ad essere eccessiva per famiglie che hanno redditi da lavoro dipendente ed è talvolta differente tra associazione ed associazione ».

Al successivo punto 11, propone di sopprimere le parole « i genitori aspiranti all'adozione quale risulta dall'applicazione del comma 6, articolo 6 della legge 28 marzo 2001, n. 149 » e di inserire le parole « tra adottanti e adottati ».

Al punto 9 del dispositivo, propone di sostituire la parola « prevedere » con « intensificare le », di sopprimere le parole « da fornire alle coppie che intendano intraprendere l'iter adottivo » e di sostituire « al tribunale dei minori » la seguente locuzione « presso il tribunale dei minori ». Infine, al medesimo punto 9, suggerisce che l'ultima frase sia riformulata nel modo seguente « ai problemi legati all'età degli stessi, ai costi orientativi da sostenere ».

Maria BURANI PROCACCINI, *presidente*, dopo aver ringraziato le colleghe per il lavoro svolto, esprime l'opinione che sia preferibile rinviare il voto sulla risoluzione come riformulata nella seduta odierna ad un momento in cui sia presente il ministro Prestigiacomo, che ha seguito i lavori della Commissione e che ha la delega nella materia oggetto della discussione.

Il deputato Marida BOLOGNESI (DS-U), ricordato di aver presentato la risolu-

zione in oggetto nello scorso mese di ottobre, pur condividendo l'avviso del presidente sull'opportunità di procedere al voto alla presenza del ministro, chiede che comunque un impegno a votare la risoluzione la prossima settimana, anche perché così facendo le indicazioni in essa contenute potrebbero essere utili per la predisposizione del regolamento. Peraltro, il ministro le ha personalmente garantito che la prossima settimana cercherà in ogni modo di essere presente ma, qualora non ne avesse la possibilità, si potrebbe chiedere al ministro per i rapporti con il Parlamento di rappresentare il Governo.

Il deputato Carla CASTELLANI (AN) concorda con la collega Bolognesi e prega il presidente di sollecitare il ministro Prestigiacomo, che peraltro è stata sempre molto disponibile, ad essere presente ai lavori della Commissione, in modo che essi possano giungere a conclusione.

Il deputato Carla MAZZUCA POGGIOLINI (MARGH-U) si associa alle considerazioni svolte dalle colleghe.

Maria BURANI PROCACCINI, *presidente*, dopo avere assicurato il proprio

impegno sul punto, giudica favorevolmente la possibilità che si arrivi ad un testo ampiamente condiviso su una materia molto sentita presso l'opinione pubblica: tutti, infatti, avvertono la necessità che per le adozioni si arrivi ad una procedura molto più celere, trasparente ed immediata dell'attuale. Ringrazia, inoltre, le colleghe per aver acceduto a non votare questa sera la risoluzione in attesa del ministro e s'impegna, qualora questi non potesse essere presente, a convocare comunque la Commissione per procedere alla votazione del documento. Rinvia quindi ad altra seduta il seguito della discussione della risoluzione in titolo.

La seduta termina alle 21.50.

AVVERTENZA

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato:

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Comunicazioni del presidente.