COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

16.

SEDUTA DI MARTEDÌ 22 GENNAIO 2013

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ALESSANDRA MUSSOLINI**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Mussolini Alessandra, *presidente* 3

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI ADOZIONE E DI AFFIDO

Esame ed approvazione del documento conclusivo:

Mussolini Alessandra, *presidente* 3, 4, 6

PAG.

Allegrini Laura (PdL) 5

Capitanio Santolini Luisa (UdCpTP) 3

Carlucci Gabriella (UdCpTP) 5

De Torre Maria Letizia (PD) 4

Rizzotti Maria (PdL) 5

Zampa Sandra (PD) 4

ALLEGATO: Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'attuazione della normativa in materia di adozione e di affido 7

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ALESSANDRA MUSSOLINI

La seduta comincia alle 11,20.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Esame ed approvazione del documento conclusivo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'attuazione della normativa in materia di adozione e di affido.

Come Commissione – con le colleghe Zampa, De Torre, Carlucci e Allegrini – abbiamo proceduto alla modifica dello schema di documento conclusivo predisposto dall'onorevole Santolini, che rielabora e conclude il lavoro svolto dalla Commissione a partire dal 14 febbraio 2012.

Siamo giunti alla votazione finale del testo, che contiene modifiche per quanto riguarda la maggiore tutela di bambini con particolari difficoltà. Abbiamo affrontato temi quali la rete intrafamiliare, l'affidamento, le adozioni e tutti gli spunti che sono arrivati dalle tante audizioni svolte dalla Commissione infanzia e adolescenza nel corso di questi anni e dal lavoro fatto dalle colleghe con emendamenti e modifiche che hanno portato a migliorare ulteriormente il testo.

Propongo alla relatrice, onorevole Capitanio Santolini, di trarre le conclusioni, sintetizzando al massimo, poiché abbiamo pochissimo tempo, il senso di questo testo, e richiamarne gli elementi principali. In seguito passeremo alla votazione.

LUISA CAPITANIO SANTOLINI. Innanzitutto ringrazio le colleghe che hanno lavorato insieme a me alla stesura di questo testo e gli uffici per il loro contributo molto competente e attento.

Si è trattato di un lavoro molto intenso, lungo un anno. Abbiamo audito moltissimi soggetti e credo che possiamo dire di non avere trascurato nessuno. Abbiamo cercato di inserire in questo testo tutto ciò che era emerso nel corso di quest'anno, partendo dalla situazione preoccupante del calo delle adozioni nazionali e internazionali e degli affidi.

Siamo dunque partiti da un problema estremamente rilevante, ossia l'aumento dei bambini abbandonati nel mondo, mentre in Italia, che pure è in assoluto il secondo Paese che adotta e, quindi, un Paese assolutamente accogliente e disponibile, assistiamo a questo calo, dovuto a problemi economici, questioni normative, lentezza di procedure, difficoltà oggettive delle coppie nell'affrontare un'adozione.

La Commissione, che mi auguro approvi all'unanimità questo testo, ha rilevato alcune criticità che caratterizzano l'applicazione della normativa sulle adozioni e sull'affidamento familiare, che incidono sicuramente sulla possibilità delle coppie italiane di adottare o ricevere dei

bambini in affido. Noi ci siamo appellati alle convenzioni internazionali dei diritti del fanciullo e della protezione dei minori in generale, che l'Italia – lo ricordo – ha fatto proprie.

C'è la necessità di snellire le procedure. Per esempio, a livello internazionale, bisogna rendere meno oneroso e più veloce questo procedimento. Per quanto riguarda il problema delle adozioni a livello nazionale, bisogna assolutamente arrivare a procedure più snelle, ma anche più garantite, ricordando che la questione centrale è quella di garantire al minore il diritto a una famiglia. Questo non è scontato e noi nella nostra relazione l'abbiamo più volte affermato. Infatti, tutti i documenti riportano che il minore ha diritto alla propria famiglia, ma questa affermazione così importante viene spesso ignorata.

Bisogna procedere con l'idea che la coppia adottiva o affidataria deve essere seguita prima e dopo il procedimento di adozione o di affido. Molto spesso queste coppie affrontano un problema non indifferente prima dell'affido e dell'adozione, ma poi vengono praticamente abbandonate a se stesse. Queste criticità vanno affrontate. Il problema economico, inoltre, è sicuramente importante.

Quanto all'affido, i tempi previsti vengono disattesi. Infatti, l'affido dovrebbe durare al massimo due anni, ma si verificano casi di affido che superano ampiamente questo limite, durando sette, otto o dieci anni. È chiaro che si crea una sorta di surrettizia adozione, con tutto quanto ciò comporta.

Noi affidiamo alla prossima legislatura, alla prossima Commissione infanzia e adolescenza e all'Aula, la possibilità di affrontare questo problema in maniera specifica e concreta, voce per voce e tema per tema, sperando che ci sia un'opzione forte per i minori e soprattutto che questo lavoro venga seguito e non venga messo in un cassetto, come spesso succede per le indagini conoscitive. Credo che consegniamo un ottimo lavoro ai parlamentari che verranno e mi auguro che sia foriero di ottimi frutti per i minori. Ringrazio ancora tutti.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che intendono intervenire per dichiarazione di voto sul testo.

MARIA LETIZIA DE TORRE. Signor presidente, come hanno detto le colleghe, questo è un lavoro importante. Le tante audizioni con magistrati, associazioni, garanti per l'infanzia ci hanno fatto comprendere anche l'urgenza del tema. Questo nostro affidare al prossimo Parlamento la riforma della legislazione in materia è di grande significato, perché parliamo dei bambini più deboli del nostro Paese, ma è di grande significato in sé, in quanto l'attenzione ai minori e ai bambini deve essere messa più fortemente al centro delle politiche dell'Italia. È uno sguardo rivolto al futuro e alla speranza di un futuro.

Per questo, oltre ad auspicare, insieme ai colleghi, che questo lavoro venga messo in cima all'agenda e non dimenticato, mi auguro anche che nella prossima legislatura la Commissione infanzia possa operare con maggiore forza, anche rivedendo il suo ruolo, magari rendendo i suoi pareri vincolanti più di quanto è avvenuto.

La Commissione infanzia e adolescenza deve avere nel nostro Paese una pregnanza maggiore nella prossima legislatura e in futuro.

SANDRA ZAMPA. Signor presidente, il Partito Democratico voterà a favore di questo documento. Questa indagine ha evidenziato problemi molto grandi e affida già alla prossima legislatura la possibilità di alcuni interventi, a cominciare soprattutto dalla drastica riduzione dei fondi disponibili determinata dalla *spending review* e dal Patto di stabilità, che impedisce anche ai Comuni di lavorare nei propri territori. L'impoverimento delle famiglie ha ricadute molto gravi anche sui bambini, sulle bambine e sugli adolescenti che vivono nel nostro Paese.

Il documento indica, inoltre, lo scarso utilizzo dell'istituto dell'affidamento fami-

liare, che sarebbe un grande strumento di sostegno alle famiglie in questo momento messe in difficoltà dalla povertà. Questa è una cosa che il nostro Paese non può accettare.

Si tratta di un lavoro ben fatto. Questa indagine dà al legislatore molte possibilità di intervenire. Il nostro auspicio è che finalmente si prenda a cuore il tema dell'infanzia come quello che riguarda il futuro del nostro Paese.

GABRIELLA CARLUCCI. Il lavoro svolto dalla nostra Commissione è davvero rilevante. Vorrei sottolineare che tra i provvedimenti urgenti che potrebbero essere presi in considerazione dal nuovo Parlamento c'è la mancata attuazione, all'interno della legge n. 149 del 2001, della banca dati nazionale che avrebbe permesso di mettere in rete i dati riguardanti i bambini adottabili da parte di tutti i tribunali e le relative richieste.

Mi sembra un elemento fondamentale e di facile attuazione. Sono passati però dodici anni e trovo che sia una mancanza enorme. È vero, l'indagine rivela che la diminuzione di adozioni deriva sostanzialmente dalla crisi, ma anche da tutte le difficoltà che incontrano le coppie che desiderano adottare. L'attuazione di questo semplice articolo, a mio giudizio, che potrebbe essere realizzata in tempi brevissimi, permetterebbe di fatto una velocizzazione immediata.

Da tutte le audizioni svolte in questa Commissione si evince, infatti, che c'è una mancanza di dati. Con le tecnologie di cui disponiamo oggi, una banca dati si potrebbe realizzare in maniera veloce e immediata, e permetterebbe davvero uno slancio delle adozioni in Italia.

Pongo la questione all'attenzione di questa Commissione, che ha fatto un lavoro davvero egregio. L'attuazione di questo articolo di legge è, secondo me, davvero banale. Per questo, pongo il tema all'attenzione della Commissione e lo lasciamo a futura memoria per il prossimo Parlamento.

LAURA ALLEGRINI. Innanzitutto vorrei ringraziare la relatrice, il presidente e tutte noi che abbiamo sviluppato in maniera così intensa ed esaustiva questo argomento.

È significativo che, come ultimo atto, la nostra Commissione lasci in eredità al Parlamento che verrà questo tema, che è centrale nelle cronache e nella società italiana. Non voglio soffermarmi sui contenuti, ampiamente illustrati dalla relatrice e discussi da noi in questi mesi, ma su un fatto centrale. La Russia ricatta gli Stati Uniti attraverso le adozioni. Se questo tema – come quello della violenza all'interno delle famiglie – è così sentito dalla pubblica opinione, c'è un motivo.

In sostanza, abbiamo fatto un viaggio attraverso la società italiana, quindi il documento mostra uno spaccato della nostra società, caratterizzata da una forte denatalità e dal crescente bisogno di genitorialità. Al tempo stesso, crescono le nuove povertà e, quindi, simmetricamente, c'è una maggiore offerta di bambini che possono essere adottati.

Il compito del futuro Parlamento sarà quello di trovare il punto d'incontro tra queste due esigenze che si sommano alla circostanza di una società multiculturale e multietnica, quella italiana, in cui ci sono anche le esigenze dei nuovi nati e dei bambini arrivati o che possono arrivare in Italia. Questo passerà attraverso una semplificazione delle procedure, attraverso la specificità e l'implementazione delle competenze dei tribunali e dei servizi preposti, ma soprattutto richiederà una svolta culturale: è necessario comprendere che si tratta di un tema centrale nella società italiana.

MARIA RIZZOTTI. Condivido totalmente la dichiarazione di voto della senatrice Allegrini e vorrei concludere con l'augurio che la Commissione infanzia e adolescenza della prossima legislatura metta come priorità nella sua agenda un'indagine conoscitiva sulla formazione

delle competenze dei servizi sociali e degli assistenti sociali.

PRESIDENTE. Gli auspici di tutte le colleghe mi vedono assolutamente concorde nelle priorità che si dovranno affrontare. Vorrei concludere affermando che il maggiore auspicio è quello che i minori, bambini e adolescenti, siano una priorità per il prossimo Governo.

Pongo in votazione il documento conclusivo *(vedi allegato)*.

(È approvato).

Grazie e buon lavoro a tutte. Dichiaro conclusa la seduta.

La seduta termina alle 11,35.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VALENTINO FRANCONI

Licenziato per la stampa il 4 febbraio 2013.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO DALLA COMMISSIONE

Finalità e svolgimento dell'indagine

La Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza ha deliberato il 6 marzo 2012 lo svolgimento di un'indagine conoscitiva volta ad approfondire il tema dell'attuazione della normativa in materia di adozione e di affido. Obiettivo principale della iniziativa era quello di verificare, a poco più di dieci anni dall'entrata in vigore delle ultime modifiche alla normativa in materia di adozione e affido, l'effettivo stato di attuazione della stessa, in relazione al rispetto di quanto sancito dalla Convenzione di New York sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza – in particolare, gli articoli 20 e 21 della Convenzione definiscono i diritti del minore nell'ambito del procedimento adottivo e con riferimento all'istituto dell'affido – nel quadro delle specifiche competenze della Commissione individuate dall'articolo 1 della legge 23 dicembre 1997, n. 451.

La rilevanza e l'ampiezza dell'oggetto dell'iniziativa ha peraltro consentito alla Commissione di acquisire un quadro complessivo di elementi informativi anche con riguardo ad altri aspetti delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, strettamente connessi a quelli relativi agli istituti dell'adozione e dell'affido. Ciò anche grazie all'ampia e articolata platea di soggetti ascoltati nel corso dell'indagine, rappresentativi delle diverse realtà – istituzionali, sociali, associative – che operano nel settore.

È stato pertanto possibile da un lato approfondire le criticità concernenti l'applicazione della normativa vigente e, in particolare, della legge n. 184 del 1993, come modificata dalla legge n. 149 del 2001, individuando le ipotesi di modifica sul versante legislativo e i possibili correttivi in ordine all'attuazione della normativa stessa, e dall'altro portare alla luce ulteriori profili di intervento in materia di politica della infanzia e dell'adolescenza, che possono rappresentare una – sia pur parziale – sintesi delle questioni che la Commissione ha affrontato nel corso della sua attività nel corso della XVI legislatura.

La Commissione ha unanimemente convenuto, malgrado l'anticipata conclusione della legislatura non abbia consentito di completare il quadro delle audizioni previste, di procedere all'esame e all'approvazione del presente documento conclusivo, sulla base delle risultanze dell'ampio lavoro svolto e della consistente documentazione acquisita.

Nel corso dell'indagine, avviata il 13 marzo 2012 e conclusa il 18 dicembre 2012, sono stati auditi: il Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione Andrea Riccardi, il sottosegretario al lavoro e alle politiche sociali Maria Cecilia Guerra, il Garante Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza Vincenzo Spadafora, i Garanti per l'infanzia l'adolescenza delle Regioni Calabria, Lazio, Toscana,

Emilia-Romagna, Marche, Puglia e Veneto, e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano, il Coordinamento delle associazioni familiari adottive e affidatarie in rete (CARE), l'Associazione Stati Generali della famiglia, l'Associazione Giovanni XXIII, l'Associazione Famiglie per l'accoglienza, l'Associazione Amici dei bambini (AiBi), il Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali, il Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (Gruppo CRC), l'Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie ANFAA, l'Associazione per le famiglie nuove ONLUS, la Comunità l'Abbraccio, l'Associazione Pronto soccorso famiglie.

Il quadro normativo

Gli istituti dell'affidamento e dell'adozione, nazionale e internazionale, si pongono tra essi in una linea di continuità il cui punto di partenza è la famiglia, riconosciuta già nel preambolo della Convenzione sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, come « unità fondamentale della società », nonché presupposto per uno sviluppo armonioso e completo della personalità del minore.

Tale Convenzione, ratificata dall'Italia con la legge n. 176 del 27 maggio 1991, ha definito un quadro complessivo di principi a tutela dei diritti dei minori e ha in particolare sancito quattro principi fondamentali:

a) Non discriminazione (articolo 2): i diritti sanciti dalla Convenzione devono essere garantiti a tutti i minori, senza distinzione di razza, sesso, lingua, religione, opinione del bambino/adolescente o dei genitori.

b) Superiore interesse (articolo 3): in ogni legge, provvedimento, iniziativa pubblica o privata e in ogni situazione problematica, l'interesse del bambino/adolescente deve avere la priorità.

c) Diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo del bambino (articolo 6): gli Stati devono impegnare il massimo delle risorse disponibili per tutelare la vita e il sano sviluppo dei bambini, anche tramite la cooperazione tra Stati.

d) Ascolto delle opinioni del minore (articolo 12): prevede il diritto dei bambini a essere ascoltati in tutti i processi decisionali che li riguardano, e il corrispondente dovere, per gli adulti, di tenerne in adeguata considerazione le opinioni.

Adozione

Con specifico riferimento al tema delle adozioni, l'articolo 21 della Convenzione ONU dispone che gli Stati parti che ammettono e/o autorizzano l'adozione si accertano che l'interesse superiore del fanciullo sia la considerazione fondamentale in materia.

Essi inoltre:

a) vigilano affinché l'adozione di un fanciullo sia autorizzata solo dalle autorità competenti le quali verificano, in conformità con la legge e con le procedure applicabili e in base a tutte le informazioni affidabili relative al caso in esame, che l'adozione può essere effettuata in considerazione della situazione del bambino in rapporto al padre e alla madre, genitori e tutori legali e che, ove fosse necessario, le persone interessate hanno dato il loro consenso all'adozione in cognizione di causa, dopo aver acquisito i pareri necessari;

b) riconoscono che l'adozione all'estero può essere presa in considerazione come un altro mezzo per garantire le cure necessarie al fanciullo, qualora quest'ultimo non possa essere affidato a una famiglia affidataria o adottiva oppure essere allevato in maniera adeguata nel paese d'origine;

c) vigilano, in caso di adozione all'estero, affinché il fanciullo abbia il beneficio di garanzie e di norme equivalenti a quelle esistenti per le adozioni nazionali;

d) adottano ogni adeguata misura per vigilare affinché, in caso di adozione all'estero, il collocamento del fanciullo non diventi fonte di profitto materiale indebito per le persone che ne sono responsabili;

e) perseguono le predette finalità stipulando accordi o intese bilaterali o multilaterali a seconda dei casi, e si sforzano in questo contesto di vigilare affinché le sistemazioni di fanciulli all'estero siano effettuate dalle autorità o dagli organi competenti.

L'interpretazione e applicazione della Convenzione deve avvenire in armonia con i nuovi principi contenuti nelle Linee Guida delle Nazioni Unite sull'accoglienza alternativa dei minori (adottate il 24 febbraio 2010 con la risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU A/REA/64/142).

La normativa nazionale che disciplina gli istituti dell'adozione e dell'affidamento deve inoltre tenere conto del quadro normativo europeo, e in particolare della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea che, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, in data 1 dicembre 2009, ha acquisito rango di Trattato e che, all'articolo 24, riconosce il diritto dei bambini « alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere », nonché il principio secondo cui « in tutti gli atti relativi ai bambini, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del bambino deve essere considerato preminente ».

La disciplina nazionale in tema di adozioni è dettata dalla legge n. 184 del 1983, successivamente modificata dalla legge n. 149 del 2001. Tale disciplina si informa al principio di centralità del minore, dei suoi diritti e interessi, e lo colloca in posizione paritaria rispetto agli adulti. La legge garantisce espressamente il diritto del bambino a crescere in una famiglia, e prevede al contempo precisi requisiti per coloro che intendono procedere alla scelta dell'adozione. In particolare, l'adozione è consentita ai coniugi uniti in matrimonio da almeno tre anni, ovvero abbiano convissuto in modo stabile e continuativo prima del matrimonio per un periodo di tre anni. Tra i genitori non deve sussistere, e non deve essere avvenuta negli ultimi tre anni,

separazione personale, neppure di fatto. Inoltre, viene precisato che i coniugi devono essere affettivamente idonei a educare, istruire e in grado di mantenere i minori che intendono adottare. L'età degli adottati, infine, deve superare di almeno 18 anni e di non più di quarantacinque anni l'età dell'adottando.

L'adozione è consentita solo a favore dei minori dichiarati in stato di adottabilità. In particolare, sono dichiarati in stato di adottabilità dal tribunale per i minorenni i minori di cui sia accertata la situazione di abbandono perché privi di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi, salvo che questa non sia dovuta a causa di forza maggiore di carattere transitorio. Tale situazione può essere valutata anche nei confronti di minori che si trovino presso istituti di assistenza, comunità familiari, o siano in affidamento familiare.

Il minore che abbia compiuto quattordici anni non può essere adottato se non presta il proprio consenso, mentre deve essere personalmente sentito l'adottando che abbia compiuto i dodici anni.

Affidamento familiare

La stessa legge n. 184 del 1983, come modificata dalla legge n. 149 del 2001, disciplina anche l'istituto dell'affidamento del minore, che si basa su presupposti distinti da quelli che caratterizzano l'adozione. Tale disciplina si informa al principio di centralità del minore, dei suoi diritti e interessi, e lo colloca in posizione paritaria rispetto agli adulti. La legge garantisce espressamente il diritto del bambino a crescere in una famiglia, in primo luogo quella di origine, e stabilisce che i nuclei familiari « a rischio » hanno diritto di ricevere sostegno da parte dello Stato, delle regioni e degli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, al fine di prevenire l'abbandono e di consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia.

L'istituto dell'affidamento si basa sul presupposto che il minore, laddove possibile, debba rientrare nella sua famiglia di origine. Si prevede infatti che il minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, venga affidato ad una famiglia, preferibilmente con figli minori, o ad una persona singola, in grado di assicurargli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui ha bisogno. Se tale affidamento non risulti possibile, è consentito l'inserimento del minore in una comunità di tipo familiare o – con esclusione dei minori di sei anni, per i quali è ammesso solo l'affidamento o l'inserimento in comunità familiare – in un istituto di assistenza pubblico o privato, che abbia sede preferibilmente nel luogo più vicino a quello in cui stabilmente risiede il nucleo familiare di provenienza. Tale ultima modalità di affidamento deve ritenersi peraltro superata, in quanto la stessa legge ne fissava la data ultima di applicazione al 31 dicembre 2006, termine oltre il quale i minori avrebbero dovuto in ogni caso essere affidati a famiglie o inseriti in comunità di tipo familiare.

La legge rimette alle regioni e alle province autonome il compito di definire gli standard minimi dei servizi e dell'assistenza che devono essere forniti dalle comunità di tipo familiare e dagli istituti e di verificarne periodicamente il rispetto.

L'affidamento familiare viene disposto dal servizio sociale locale, previo consenso manifestato dai genitori o dal genitore esercente la potestà, ovvero dal tutore, sentito il minore che ha compiuto gli anni dodici. Il provvedimento viene reso esecutivo con decreto del giudice tutelare. Se manca l'assenso dei genitori che esercitano la potestà o del tutore, all'affidamento provvede, se ne ricorrono i presupposti, il tribunale per i minorenni.

La presumibile durata dell'affidamento viene indicata nello stesso decreto di affidamento familiare, e non può essere superiore a ventiquattro mesi, prorogabile dal tribunale per i minorenni qualora la sospensione dell'affidamento sia di pregiudizio al minore. L'affidamento familiare cessa con provvedimento della stessa autorità che lo ha disposto, quando sia venuta meno la situazione di difficoltà temporanea della famiglia d'origine che lo ha determinato, o comunque quando la sua prosecuzione possa recare pregiudizio al minore.

Adozione internazionale

La materia delle adozioni internazionali, dapprima disciplinata dalla stessa legge n. 184 del 1983, è stata interamente ridefinita dalla legge n. 476 del 1998, che ha dato esecuzione alla « Convenzione sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale », fatta a L'Aja il 29 maggio 1993 e sottoscritta dall'Italia l'11 dicembre del 1995.

I principi fondamentali cui essa si ispira sono rappresentati dalla tutela del superiore interesse del minore e dalla residualità dell'adozione internazionale, consentita solo quando non vi sia la possibilità nel paese di origine di garantire l'inserimento in un ambiente familiare idoneo. La legge ha inteso superare le carenze e le contraddizioni emerse nell'applicazione della previgente normativa, che non teneva adeguatamente conto delle esigenze e della storia individuale del minore, né assicurava sufficiente sostegno alle coppie adottanti. Ulteriori modifiche sono state poi introdotte dalla citata legge n. 149 del 2001, che ha elevato da quaranta a quarantacinque anni la differenza massima di età fra adottando e adottanti.

La legge n. 476 del 1998, in attuazione di una espressa previsione della Convenzione de l'Aja, ha inoltre attribuito a una specifica autorità centrale – la Commissione per le adozioni internazionali (CAI) – il compito di promuovere la cooperazione internazionale per la tutela dei minori, di curare lo scambio di informazioni circa la legislazione vigente in materia di adozione nei Paesi contraenti, nonché lo stato di attuazione della Convenzione, e l'adozione di misure idonee per eliminare gli ostacoli all'applicazione della Convenzione stessa. La legge ha previsto l'intervento obbligatorio nelle procedure di adozioni di enti, appositamente autorizzati dalla CAI, che curano lo svolgimento all'estero delle procedure necessarie per realizzare l'adozione, assistono gli adottanti davanti all'Autorità Straniera e li sostengono nel percorso post-adozione.

I requisiti richiesti per l'adozione internazionale sono gli stessi stabiliti per le adozioni nazionali, sopra illustrati. Molto più complesso è invece l'iter procedurale per giungere all'effettivo provvedimento di

adozione. In primo luogo, la coppia deve presentare una dichiarazione di disponibilità al tribunale dei minori competente, corredata della documentazione attestante i requisiti richiesti dalla legge. Il tribunale affida quindi ai servizi degli enti locali lo svolgimento di una istruttoria, volta a valutare la capacità degli adottanti di prendersi cura di un minore, l'apertura di entrambi all'adozione, e la loro situazione socio-economica. I servizi presentano quindi una relazione al tribunale che, entro i successivi due mesi, rilascia un decreto di idoneità o emette un decreto attestante l'insussistenza dei requisiti all'adozione. Entro un anno dal rilascio del decreto di idoneità, la coppia deve avviare la procedura di adozione internazionale, rivolgendosi ad uno degli enti autorizzati dalla Commissione per le adozioni internazionali. L'ente prescelto avvia la procedura prendendo contatto con l'autorità straniera competente al fine di individuare il minore da adottare, e assiste poi gli adottanti nei successivi incontri con il bambino. Se gli incontri della coppia con il bambino si concludono con un parere positivo anche da parte delle autorità del Paese straniero, l'ente trasmette gli atti alla Commissione per le adozioni internazionali la quale, dopo aver accertato che l'adozione sia conforme alla Convenzione de L'Aja, autorizza l'ingresso e la permanenza del minore adottato in Italia. Dopo l'ingresso dell'adottando in Italia, il tribunale per i minorenni provvede alla trascrizione del provvedimento di adozione nei registri dello stato civile. Con tale atto, il minore acquisisce la cittadinanza italiana e diviene contestualmente membro della nuova famiglia.

I problemi di attuazione della legge n. 149 del 2001

Il primo elemento di criticità emerso dalle audizioni è senza dubbio quello riferito al significativo decremento delle domande di adozione che si registra da alcuni anni nel nostro Paese. Nel periodo 2006 – 2011 le domande per l'adozione nazionale sono scese da 16.538 a 11.075 *(dati del Dipartimento di giustizia minorile)*.

Risultano in calo anche le domande per l'adozione internazionale, pur restando l'Italia il Paese, dopo gli Stati Uniti, che ricorre di più a questo istituto. Secondo i dati della CAI (Commissione Adozioni Internazionali), nel 2011 sono stati adottati 4.022 minori, mentre per il 2012 (dati non ancora definitivi) si stima un totale di 3.106 adozioni, con un calo del 22 per cento. Ciò a fronte di una forte crescita dei « minori fuori famiglia » nel mondo, che sono passati da 145 milioni nel 2006 a 168 milioni nel 2009 (*dati Unicef)*.

Molte sono le cause di questa flessione, fra le quali la copiosa presenza di minori in affidamento, sia esso familiare o in strutture, dato che non può dirsi sostanzialmente ridotto rispetto al periodo storico in cui è stata concepita e attuata la riforma con la quale si è prevista la chiusura degli istituti e l'accoglienza in famiglia dei minori di età fino a sei anni. Sono emerse forti criticità anche riguardo alla durata degli affidamenti familiari che sono protratti oltre i due anni indicati dalla legge.

Nel corso delle audizioni è altresì emerso il problema connesso all'onere per la spesa pubblica che i minori rappresentano, con

specifico raffronto fra i costi sostenuti per l'affidamento familiare e quelli per i minori accolti in comunità.

Non va poi sottovalutato il peso della crisi economica i cui effetti di compressione dei consumi e della qualità della vita delle famiglie non può che determinare conseguenze negative anche in questo settore. La scelta di avere un figlio, per coppie che si confrontano con la perdurante difficoltà di accedere ad un lavoro e ad un reddito sicuri, appare oggi sempre più difficile e onerosa, anche in considerazione dell'inadeguato sostegno finanziario di cui le famiglie possono usufruire, a fronte di costi sempre più elevati. In molte audizioni si è tuttavia sottolineato come questo aspetto spieghi solo in minima parte la crisi delle adozioni, che trova invece più precise motivazioni in altri fattori, quali in primo luogo la complessità delle procedure e le lacune della normativa vigente.

Il procedimento di accertamento dello stato di adottabilità dei bambini, che si prolunga spesso oltre una ragionevole durata, continua a suscitare preoccupazione da parte degli operatori, ed in qualche caso il ritardo può determinare una vera e propria lesione del diritto del bambino a vedere tempestivamente definita la propria situazione.

Naturalmente, queste considerazioni non incidono sul giudizio complessivamente positivo che si può dare circa lo strumento della dichiarazione di adottabilità, che è stata concepita proprio per accertare, mediante una attenta valutazione delle condizioni del minore rispetto alla propria famiglia di origine, che il minore stesso risulti effettivamente privo di assistenza morale e materiale e che tale carenza non sia dovuta a cause di forza maggiore di carattere transitorio.

Di particolare rilievo è poi la mancata attuazione della norma contenuta nella legge n. 149 del 2001, che prevedeva l'istituzione della banca dati nazionale dei minori dichiarati adottabili e delle coppie disponibili all'adozione. Questo strumento consentirebbe infatti di mettere in rete tutti i tribunali per i minorenni del territorio, velocizzando e rendendo più efficaci gli abbinamenti, e rendendo visibili le situazioni di quei minori che sono da tempo in attesa di adozione. Va del resto considerato che, in ambito nazionale, il numero degli aspiranti genitori adottivi resta molto superiore a quello dei minori adottabili, e pertanto la disponibilità di tutte le informazioni utili a trovare l'abbinamento più adeguato diviene evidentemente fondamentale.

L'indagine conoscitiva ha fatto emergere peraltro posizioni diverse in ordine al giudizio complessivo sul fenomeno delle adozioni, quale delineato dalla disciplina che si è sopra illustrata. In particolare, alcuni soggetti hanno sottolineato come in realtà uno dei principali aspetti su cui lavorare riguarda non tanto la fase preadottiva, quanto quella successiva. L'interesse da tutelare resta quello del minore, e pertanto dovrebbe essere fatto ogni sforzo da parte di tutti gli operatori per cooperare ad una effettiva riuscita del processo di inserimento del bambino nella nuova famiglia. Sotto questo aspetto, si riscontrano invece carenze significative, che finiscono in molti casi per danneggiare soprattutto il minore. Tali carenze si ricollegano non solo e non tanto a lacune del quadro legislativo, quanto soprattutto

al supporto della rete socio-assistenziale, che si dimostra in molti casi inadeguata sia in termini di qualità sia in termini di presenza sul territorio.

Con riguardo, in particolare, al ruolo degli assistenti sociali, è stato da più parti evidenziato come, in molte aree del nostro Paese, la presenza di questi operatori non risulti sufficiente, e ciò anche a seguito delle politiche di riduzione della spesa pubblica, che hanno colpito anche questo settore. Peraltro, si riscontrano in molti casi anche problemi di qualità di questi servizi, e in questo senso viene sollecitata una riflessione circa una possibile implementazione dei percorsi di formazione professionale, tale da consentire, almeno nel medio-lungo periodo, di fornire agli assistenti sociali un adeguato livello di aggiornamento e di preparazione professionale, tanto più necessari per operare in un contesto che appare sempre più complesso.

Pareri discordanti sono stati espressi sulla c.d. « adozione mite », strumento non espressamente previsto dalla normativa vigente, che contempla peraltro alcune fattispecie di adozione « in casi particolari » (articolo 44 della legge n. 184 del 1983). Mediante un'interpretazione estensiva di tale norma, un provvedimento del tribunale dei minori di Bari ha individuato una forma di adozione applicabile ai casi in cui il minore si trovi, oltre al tempo massimo previsto dalla legge, in affidamento familiare e per il quale non sia possibile un rientro nella famiglia di origine, perdurando lo stato di difficoltà: ove tra il minore e gli affidatari si sia venuto ad instaurare un rapporto affettivo particolarmente intenso e l'allontanamento possa quindi danneggiare il minore, questo viene sostanzialmente adottato dalla famiglia affidataria, con presupposti e criteri diversi rispetto a quelli richiesto per l'adozione classica. Si prevede infatti il mantenimento dei rapporti con la famiglia d'origine, attribuendo peraltro alla famiglia adottante la potestà genitoriale.

Le perplessità manifestate da numerosi soggetti auditi circa la prassi dell'« adozione mite » fanno leva soprattutto sul fatto che tale strumento non assicura al nucleo di origine le garanzie stabilite attraverso la procedura della dichiarazione di adottabilità, e si basa su una presunta situazione di abbandono non contemplata da alcuna definizione legislativa. Essa in definitiva non sembra garantire l'interesse degli adulti della famiglia d'origine e d'altra parte non offre sufficiente tutela ai minori, che non vengono inseriti in una famiglia adottiva a pieno titolo, quale prevista dalla legge n. 184.

Nel complesso, dalle audizioni è emersa la consapevolezza di tutti i soggetti operanti nel settore delle crescenti difficoltà con cui si misura la nostra società in relazione al tema dell'infanzia, e che si riflettono inevitabilmente sulla scelta dell'adozione. I diritti dei minori, quali sanciti dalle convenzioni internazionali e recepiti dal nostro ordinamento, stentano ancora a trovare concreta attuazione, e di ciò è causa solo in parte la pesante condizione economica con cui la maggior parte delle famiglie è oggi costretta a confrontarsi. Incide in modo ancora più sostanziale la disomogeneità della rete dei servizi per l'infanzia, che appare in alcune regioni del tutto inadeguata. Gli

sforzi delle numerose associazioni che operano meritoriamente sul territorio possono integrare ma certamente non sostituire funzioni che sono di pertinenza delle istituzioni.

È stata sottolineata, ad esempio, la scarsa attenzione che i servizi territoriali riservano alla fase post-adottiva, che si presenta spesso come la più delicata e problematica, anche sul piano dei possibili interventi volti ad agire sul senso del disagio dei bambini e sulle cause che lo determinano. Questa fase è spesso affidata all'impegno dei molti operatori delle associazioni familiari. I servizi territoriali che si occupano di famiglie adottive dovrebbero invece essere adeguatamente sostenuti, rafforzati e messi in grado, mediante la formazione e la riorganizzazione delle risorse, di offrire reali percorsi di accompagnamento alle famiglie che si formano.

Sarebbe anche da valutare con attenzione la possibilità di sostenere anche sul piano economico lo sforzo delle famiglie adottive, avvalendosi di agevolazioni fiscali per le spese sostenute, al fine di poter accedere ai servizi di post-adozione nei primi tre anni della formazione della famiglia adottiva.

Strettamente collegato a questo è il tema dei c.d. « fallimenti adottivi », che consiste nella rottura definitiva dei legami con la coppia adottiva e ritorno del bambino o del ragazzo in istituto. Sul fenomeno non è ancora attivato un sistematico monitoraggio, che informi su quanti fallimenti adottivi si registrano e soprattutto quanti ragazzi e ragazze, ospiti in comunità, provengano da famiglie adottive. Acquisire un quadro completo relativo a questi dati rappresenta un passaggio essenziale per conoscere le cause dei fallimenti, e un presupposto per elaborare gli opportuni interventi correttivi, nell'interesse dei minori e a tutela del loro diritto a crescere in una famiglia.

È opportuno infine segnalare che nel corso delle audizioni è stato anche sollevato il tema della continuità affettiva da assicurare al minore, e, in particolare, della possibilità di adozione da parte della famiglia affidataria del bambino, qualora questi venga dichiarato adottabile. Sono emersi nel merito pareri discordanti, in quanto vi è chi ritiene che occorre fare una netta distinzione tra il ruolo degli affidatari e il ruolo dei genitori, siano essi biologici o adottivi.

Fermi restando infatti i diversi presupposti e finalità dei due istituti, sanciti dalla normativa vigente, non possono escludersi casi nei quali il legame maturato dal minore con la famiglia affidataria suggerisca una soluzione di questo tipo. Si tratta comunque di casi da valutare in concreto e con estrema attenzione, alla luce dei principi stabiliti dal nostro ordinamento e tenendo ovviamente conto, in via prioritaria, dell'interesse del minore.

La crisi delle adozioni internazionali

Malgrado l'Italia continui ad essere il secondo Paese nel mondo dopo gli Stati Uniti per numero di adozioni internazionali, negli ultimi anni si è assistito ad un sensibile calo delle richieste di adozione. Le cause non possono essere identificate in una diminuzione dei minori fuori famiglia nel mondo, il cui numero, come già detto, è anzi aumentato da 145 milioni nel 2006 a 168 milioni nel 2009. Di rilievo

è il calo del numero delle coppie che hanno richiesto l'autorizzazione all'ingresso in Italia di minori stranieri: da 3.241 nel 2010 a 2.469 nel 2012; nonché il numero dei minori per i quali è stata rilasciata l'autorizzazione all'ingresso in Italia: da 4.130 nel 2010 a 3.106 nel 2012 (*dati della Commissione Adozioni Internazionali)*.

I motivi di tale fenomeno sono molteplici, e non riguardano solo il nostro Paese. Infatti il numero delle adozioni internazionali sta diminuendo in tutto il mondo, principalmente a causa di significativi mutamenti delle politiche interne nei Paesi di provenienza dei minori adottandi, che progressivamente stanno stringendo le maglie della propria legislazione in materia di adozioni internazionali. Si tratta di scelte connesse da un lato all'aumento in alcuni Paesi della domanda interna di adozione, e dall'altro a valutazioni diplomatiche, nel senso che alcuni Paesi non intendono accreditare l'idea di una normativa troppo permissiva in questa materia, che possa dare a luogo a critiche sul piano internazionale o danneggiare la stessa immagine del Paese

Con riferimento all'Italia, l'indagine ha fatto emergere come il calo delle domande per le adozioni internazionali sia da addebitare soprattutto alla crescente durata del percorso adottivo interno ed esterno: dalla relazione dei servizi sociali, al decreto di idoneità e infine all'abbinamento della coppia con un determinato minore, operato dall'ente autorizzato. L'intero percorso oggi si attesta su una durata media di 48 mesi. Alcuni passaggi dell'intero procedimento oggi appaiono ripetitivi sotto il profilo procedurale o risentono delle sempre più limitate risorse a disposizione delle Asl (a cui appartengono i servizi sociali) o delle difficoltà operative di alcune sedi di tribunali.

Un'altro significativo deterrente è da identificare nell'aggravarsi della crisi economica, con un peggioramento delle aspettative future delle coppie, unito al connesso aumento dei costi da sostenere per l'adozione internazionale, come corrispettivo dei servizi forniti dall'ente intermediario.

Non è d'altra parte da sottovalutare un altro aspetto, che riguarda l'aumento dell'età media dei bambini adottati, con il conseguente aggravarsi delle difficoltà di integrazione degli stessi e del timore prevalente che l'adozione possa fallire. Incide in tal senso l'assenza di adeguati percorsi di accompagnamento delle coppie nel periodo post-adottivo, come già accennato, in cui massima è la richiesta da parte della famiglia di supporto psicologico e di assistenza anche materiale in presenza di bambini difficili o anche soltanto in età già scolare.

Strettamente connesso a questa ultima causa è l'emergere di quella che nelle audizioni svolte dalla Commissione è stata definita una cultura negativa dell'adozione (nazionale e internazionale): essa consiste principalmente nel pregiudizio, ancora radicato in molti operatori del settore, per il quale l'adozione è spesso espressione di un atto di egoismo degli aspiranti genitori, molti dei quali cercano nel figlio adottivo il rimedio alla propria infertilità/sterilità o al fallimento di altri progetti di vita. In questo senso la valutazione della coppia adottiva è spesso concepita come una « selezione », che elimina non solo i genitori inadatti o psicologicamente incapaci di affrontare le

difficoltà del processo adottivo, ma anche quelli che non si mostrano a tutti gli effetti eccellenti sul piano psicologico, economico, talora anche fisico.

A fronte di questo scenario, sono emerse nel corso della indagine alcune possibili risposte, che la Commissione ha attentamente valutato. In particolare, si ritiene che il crescente irrigidimento delle politiche nazionali dei singoli Stati in materia di adozioni internazionali possa essere contrastato solo attraverso una politica estera concertata in tutte le opportune sedi europee e internazionali, volta anzitutto ad esercitare una *moral suasion* sui Paesi di provenienza dei minori adottandi per indurli a rispettare il diritto inalienabile di ogni minore ad avere una famiglia. Ciò implica altresì la promozione, presso le autorità di questi Paesi, di una cultura dell'adozione internazionale intesa come risorsa e non come una sottrazione di ricchezza, nonché il sensibile rafforzamento – almeno da parte italiana – della cooperazione economica e politica con questi Paesi, che li rassicuri sulla volontà estera di ricorrere allo strumento dell'adozione internazionale solo come residuale rispetto a quella nazionale.

In secondo luogo, appare necessario procedere al progressivo abbattimento degli ostacoli burocratici attualmente presenti nel percorso adottivo, dei relativi tempi procedurali, delle duplicazioni di soggetti e di procedure. Le misure di correzione della legislazione vigente dovrebbero quindi essere orientate ad una sostanziale semplificazione e razionalizzazione dell'intera procedura, con particolare riferimento: al riconoscimento automatico della sentenza straniera; all'acquisto immediato della cittadinanza per il minore adottato; alla riduzione dei tempi dell'iter attraverso l'inserimento di termini perentori per determinate fasi procedurali, in particolare per le fasi che concernono la redazione della relazione da parte dei servizi sociali e l'adozione del decreto di idoneità da parte del tribunale dei minorenni.

È stato segnalato da molti dei soggetti auditi il tema del eccessivo proliferare del numero degli enti autorizzati – sono attualmente 66 – alcuni dei quali non appaiono adeguatamente attrezzati né sul piano delle risorse né su quello delle competenze. La razionalizzazione del settore, mediante un innalzamento dei requisiti richiesti per accedere all'autorizzazione, consentirebbe una più efficiente allocazione delle risorse disponibili per i progetti di cooperazione (che rappresentano il presupposto per l'accreditamento), nonché il perseguimento di economie di scala, con conseguente riduzione dei costi a carico delle coppie adottanti. Per questa via, si potrebbe peraltro anche accrescere il « potere » e la credibilità del singolo ente nei confronti delle autorità del Paese estero che dispongono le singole adozioni, con presumibili effetti positivi sull'esito delle procedure di adozione.

Per quanto attiene al versante sociale e culturale sotteso al mondo delle adozioni internazionali, la Commissione, condividendo le posizioni espresse dalla maggior parte dei soggetti ascoltati nel corso della indagine, ritiene sia necessario procedere – attraverso opportune campagne formative degli operatori del settore – ad una revisione dei fondamenti culturali dell'adozione, per passare da una concezione del percorso adottivo inteso come « selezione », diretto a valutare le

capacità oggettive e soggettive della coppia in base a parametri rigidi e predeterminati, ad una cultura dell'« accompagnamento » della coppia, volto a consentire a tutti gli aspiranti genitori di raggiungere la maturità necessaria per adottare, acquisendo gli strumenti psicologici e cognitivi per affrontare il percorso sia pre-adottivo che post-adottivo. A questa nuova impostazione del percorso adottivo dovrebbe ricondursi una concezione della coppia come « risorsa », alla luce della quale potrebbero anche essere valutate proposte quale quella volta ad innalzare i limiti di età per le coppie disponibili ad adottare minori con *special needs* (esigenze educative speciali), o come quella di eliminare dai decreti di idoneità specifiche limitazioni relative al minore che la coppia è ritenuta idonea ad adottare (ad esempio, quando il decreto fissa – come avviene sempre più frequentemente – il limite di età del minore da adottare, oltre il quale il giudice teme che l'adozione possa fallire per inidoneità della specifica coppia ad adottare un bambino « grande »).

In questo quadro appare degna di considerazione la proposta proveniente da un ente accreditato alle adozioni internazionali di prevedere per legge l'istituto dell'affido internazionale. Considerato infatti che la maggior parte dei minori al di sopra di una certa soglia di età o con handicap vengono adottati con grande difficoltà o non vengono affatto adottati, una modifica della normativa vigente che consentisse, sulla base di precisi e rigorosi presupposti, esperienze di affido internazionale, con la finalità di mettere in contatto aspiranti genitori e minori – soprattutto in età adolescenziale – favorirebbe sensibilmente l'instaurazione di un contatto e di una relazione affettiva con il minore, in grado di testare e rafforzare la volontà adottiva della coppia, e agevolerebbe in tal modo l'adozione di adolescenti difficili o bambini con handicap.

Le prospettive dell'istituto dell'affido familiare

In Italia i minorenni accolti temporaneamente presso i servizi residenziali familiari e socioeducativi al 31 dicembre 2010 sono 14.781, mentre nelle famiglie affidatarie ne risultano presenti 14.528. Si parla quindi di 29.309 minori temporaneamente fuori famiglia (*dati Ministero del lavoro e delle politiche sociali)*. Il numero degli affidamenti familiari risulta peraltro in crescita, ed ha consentito un sostanziale riequilibrio con il numero degli affidi in comunità.

In particolare, il numero di affidamenti in comunità nella fascia di età zero-due anni è significativamente elevato rispetto alle altre fasce anagrafiche.

Va peraltro segnalata l'incidenza dei minori stranieri sulla distribuzione dei minori nelle due forme di affidamento: essi rappresentano infatti il 27 per cento degli ospiti nelle comunità, mentre solo il 16 per cento risulta affidato in famiglia.

Un altro dato che impone un'attenta valutazione è quello relativo alla durata. A fronte di una previsione legislativa che limita a 24 mesi, salvo proroghe, il tempo massimo dell'affido, il 22 per cento dei minori risulta avere compiuto un periodo di affido compreso fra i 24 e i 48 mesi, mentre il 26 per cento ha addirittura superato i 48 mesi.

Circa l'istituto dell'affidamento occorre rilevare in primo luogo che restano ancora parzialmente inattuati i principi definiti dalla legge n. 184 del 1983, che prevedono l'affidamento familiare prioritario rispetto all'inserimento in comunità.

Su tale situazione pesa l'inerzia di molte regioni, che fin dal 1983 erano tenute ad emanare norme volte all'attuazione delle disposizioni nazionali in questa materia. Va sottolineata, pertanto, la necessità che le regioni approvino norme che rendano esigibili gli interventi atti ad assicurare il diritto di ogni minore a crescere in una famiglia, e che gli enti gestori dei servizi, comuni singoli o associati, predispongano gli atti deliberativi indispensabili per concretizzare tale diritto. Si tratta di uno dei passaggi essenziali per dare concreta attuazione al diritto dei minori a crescere in famiglia.

Anche in tema di affidamento, si ripropone l'esigenza – già rilevata per le adozioni – di predisporre un sistema informativo nazionale integrato sui minori affidati od ospitati nei servizi residenziali. Tale sistema informativo potrebbe essere utilmente raccordato con le funzioni di vigilanza attribuite ai procuratori della Repubblica presso i tribunali per i minorenni, che dovrebbero vigilare sui minori ivi residenti.

Il ruolo dei tribunali minorili appare infatti determinante per una efficace attuazione dei principi stabiliti dalla nostra legislazione, ove si consideri che ad essi spetta di verificare l'effettivo realizzarsi del progetto di affidamenti, attraverso l'esame delle relazioni semestrali inviate dai servizi sociali, nonché l'ascolto dei soggetti affidatari dei minori.

Per quanto concerne l'analisi della presenza dei minori nelle strutture residenziali, emergono soprattutto tre elementi:

- l'aumento significativo, negli ultimi dieci anni, della presenza di minori stranieri, in particolare minori stranieri non accompagnati che, in alcune regioni, rappresentano più della metà dei minori stranieri accolti;

- il fatto che, tendenzialmente, ogni minorenne è accolto in strutture della propria regione;

- il dato relativo all'età, che evidenzia come la presenza di minorenni nelle comunità riguardi soprattutto le cosiddette « fasce estreme » di età, ovvero i bambini particolarmente piccoli, nella fascia 0-2 anni, o quella dei ragazzi a ridosso della maggiore età, 15-17 anni.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, l'alta percentuale di minori da 0 a 2 anni presenti nelle strutture residenziali non può non preoccupare, e segnala l'esigenza di una decisa inversione di tendenza in favore dell'inserimento in famiglia – mediante affido o adozione – per i bambini di questa età, per i quali la soluzione della comunità non appare certamente la più idonea.

Un tema di particolare delicatezza, emerso nel corso delle audizioni – ma anche rilanciato negli ultimi mesi da numerosi fatti di cronaca – riguarda la qualità e la idoneità dei servizi offerti dalle strutture residenziali. Premesso che la rete di tali strutture assolve a un ruolo socialmente essenziale e meritorio, e che nella maggior parte

dei casi tale funzione viene svolta in modo del tutto adeguato e conforme alle esigenze dei minori, non possono tuttavia essere sottovalutate le numerose segnalazioni e denunce secondo le quali in diverse di queste strutture si rileverebbero gravi inadempimenti rispetto agli standard qualitativi – anche con riferimento a quelli igienico-sanitari – richiesti dalla legge per questi servizi, e, in casi specifici, comportamenti lesivi dei diritti dei minori e delle loro famiglie.

Queste testimonianze rendono pertanto sempre più indifferibile la necessità di ridefinire con precisione e rigore i parametri richiesti per l'autorizzazione ad esercitare l'attività di struttura residenziali per i minori, individuando standard minimi per le diverse tipologie di comunità a cui le singole normative regionali devono poi fare riferimento. Ciò dovrebbe avvenire in un quadro di sostanziale omogeneità su tutto il territorio nazionale, per superare in modo definitivo la disomogeneità che si riscontra attualmente nelle diverse regioni, rispetto alla definizione delle diverse tipologie dei servizi residenziali, rispetto agli standard strutturali e organizzativi, rispetto alle professionalità impegnate, e ai percorsi di formazione e supervisione. Da questa realtà possono inevitabilmente derivare ingiustificate discriminazioni dei minorenni presenti sul nostro territorio.

Occorre anche un'attenta opera di verifica, preventiva e successiva, che consenta di evitare forme di riproposizione fittizia di istituti, destinati originariamente ad altri fini, e non permetta la previsione di servizi centralizzati e l'accorpamento di più comunità nello stesso stabile, come del resto richiesto anche dal Comitato ONU per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, con una specifica raccomandazione all'Italia.

Né va dimenticato che l'ingente spesa per i minori ospitati in queste comunità – 150/200 euro al giorno in media per ciascun bambino – non attualmente correlata ad obblighi di rendicontazione, è un fattore di possibili abusi, con il rischio di rendere le attività delle strutture in qualche caso fonte di improprie speculazioni a carico delle famiglie.

In tal senso, sembra anche necessaria un'applicazione rigorosa della norma secondo la quale il periodo dell'affidamento non può superare i 24 mesi, salvo proroga disposta dal tribunale dei minori qualora la sospensione dell'affidamento sia di pregiudizio al minore.

Il ruolo del Garante nazionale per l'infanzia e quello dei garanti regionali

La Commissione ha voluto ascoltare in audizione tutti i Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza (ove istituiti), oltre al Garante nazionale[1].

---

1 In molte regioni – fra le quali Campania, Lombardia, Piemonte – l'ufficio del Garante non risulta ancora istituito, mentre in altre è destinatario di ulteriori competenze. Ad esempio il Garante della regione Marche è difensore civico, garante dell'infanzia, dei diritti dei detenuti, e degli immigrati.

Ne è scaturito un quadro ricco di informazioni ed esperienze, che ha evidenziato le rilevanti disomogeneità che caratterizzano l'attività di questi soggetti nelle diverse zone in cui si trovano ad operare. In alcune regioni, le strutture sociali e assistenziali dispongono delle dotazioni sufficienti per svolgere in modo soddisfacente i propri compiti, laddove in altre realtà – soprattutto meridionali – sono state evidenziate sotto questo profilo situazioni di vera e propria emergenza. La stessa incidenza della crisi economica concorre ad accentuare questo divario, con regioni che presentano altissime percentuali di famiglie povere, fra le quali una quota non irrilevante di famiglie prive di reddito.

In tale quadro, si collocano anche i dati sul numero degli affidi familiari, che in alcune regioni, dove maggiore è l'impegno e l'opera di sensibilizzazione di istituzioni ed associazioni, risulta sensibilmente superiore a quelli in comunità, laddove in altre realtà regionali si osserva il fenomeno inverso.

Pur all'interno di un contesto fortemente articolato, sono comunque emersi alcuni aspetti che la maggior parte dei garanti hanno messo in rilievo.

Si chiede, ad esempio, una diffusione delle procedure e delle attività di sostegno alle famiglie ove si riscontrano problemi e disagi, anche mediante progetti mirati alle specifiche situazioni, considerato che le finalità educative dei minori devono in primo luogo essere perseguite, ove possibile, all'interno del nucleo familiare.

Viene poi sottolineato il potenziale effetto positivo di un impegno delle regioni per la formazione di operatori volontari, che possano supportare la rete dell'accoglienza soprattutto con riferimento ai minori stranieri non accompagnati.

In tema di affido, è stato rilevato lo scarso impegno di molti comuni nel predisporre uffici dedicati a questo istituto, nonché nel realizzare campagne di sensibilizzazione nei confronti delle famiglie, che pure potrebbero favorirne la diffusione. Anche sul piano del supporto finanziario, molti comuni tuttora non prevedono un contributo per le famiglie affidatarie, circostanza che ovviamente limita le possibilità per le famiglie potenzialmente interessate a concretizzare la propria scelta.

L'esperienza dei Garanti ha permesso di porre l'accento sulla necessità di un più forte impegno delle istituzioni nella gestione dei "fallimenti adottivi". Si tratta di un momento particolarmente delicato, in cui l'interesse del minore deve essere assolutamente prioritario, e da questo punto di vista è stata sottolineata da molti Garanti la necessità di un sostegno concreto e costante – anche, se non soprattutto, di natura psicologica – che possa ripristinare le condizioni del percorso adottivo o ridurre le conseguenze negative di un eventuale interruzione del rapporto fra minore e famiglia adottante.

Da parte di alcuni Garanti è stata poi sottolineata la colpevole disattenzione delle istituzioni – regioni, enti locali, magistratura minorile – nei confronti delle comunità residenziali, che in molti casi operano in assenza di un sistema di controlli e di monitoraggio. Vengono in tal modo poste le condizioni (come già riportato più

diffusamente nel precedente paragrafo del presente documento) che consentono a strutture, che sono carenti o addirittura prive dei necessari requisiti professionali, di poter continuare ad operare.

Nella sua audizione, il Garante nazionale per l'infanzia, in carica da soli sei mesi, ha illustrato le prime iniziative assunte, con particolare riguardo all'impegno per instaurare rapporti di collaborazione con la rete dei garanti regionali, nonché con gli altri soggetti che sul territorio si occupano di infanzia. In proposito, il Garante ha sottolineato come la eccessiva frammentazione delle competenze in questa materia debba essere quanto prima superata, attraverso misure normative e amministrative volte al coordinamento e alla semplificazione delle attribuzioni che sono attualmente articolate fra una pluralità di attori. In questo senso, il Garante e la Commissione possono rappresentare punti di riferimento istituzionali, anche al fine di elaborare proposte da trasmettere al Governo e al Parlamento[2].

La Commissione ha comunque preso atto del ruolo di impulso e di sollecitazione che il Garante può assumere sulle tematiche più significative che riguardano l'infanzia, a partire dal recepimento delle istanze e delle proposte di enti, associazioni e soggetti che lavorano sul territorio, e dall'opera di monitoraggio e di riflessione sui progetti da questi elaborati.

Conclusioni

Le numerose audizioni svolte hanno consentito alla Commissione di acquisire un ampio ventaglio di elementi informativi e di valutazione in relazione alle questioni oggetto della indagine. Di particolare interesse sono state le testimonianze dei Garanti regionali per l'infanzia, dai quali è stato possibile rilevare la notevole difformità di situazioni che si riscontra nelle varie realtà locali, e ciò con particolare riferimento alla qualità dei servizi per l'infanzia e alla connessa disponibilità di risorse. Altrettanto importanti sono risultate le audizioni delle associazioni e dei gruppi che operano nel settore, il cui impegno e la cui esperienza sul campo appaiono quanto mai preziosi in una fase storica caratterizzata dalla progressiva riduzione delle risorse messe a disposizione dallo Stato per il mondo dell'infanzia e per i servizi ad essa indirizzati.

Nel complesso, da quasi tutte le audizioni è emersa una forte preoccupazione per la condizione dei bambini e degli adolescenti nel nostro Paese, collegata in primo luogo alle conseguenze che la grave congiuntura economica può determinare – ed ha in parte già determinato – a carico di soggetti deboli quali sono certamente i ragazzi.

---

2 Al momento dell'audizione non era stato ancora adottato il regolamento di organizzazione previsto dalla legge istitutiva (legge 12 luglio 2011, n. 112). Il regolamento è stato poi emanato con DPCM 20 luglio 2012, n. 168, pubblicato nella G.U. del 29 settembre 2012.

Con riguardo allo specifico oggetto della indagine, la Commissione ha potuto rilevare la presenza di alcune criticità che caratterizzano l'applicazione della normativa sulle adozioni e sull'affidamento familiare, le quali incidono sul flusso delle domande di adozione. Infatti, pur continuando a registrare l'Italia un numero di adozioni più elevato rispetto agli altri Paesi europei, le domande di adozione nel corso degli ultimi anni hanno subito una flessione piuttosto marcata.

L'analisi della normativa interna segnala, in via generale, come siano stati meritoriamente tradotti in disposizioni di legge una serie di principi, sanciti dalle Convenzioni di New York e de l'Aja del 1993, che collocano in primo piano la tutela dei diritti dei minori. In particolare, la legislazione italiana ha fatto proprio il principio che afferma come prioritario il diritto del bambino a crescere in una famiglia ed è questo il presupposto sul quale è stata imperniata la normativa in tema di adozione e affido.

Nel corso della indagine è tuttavia emersa l'esigenza di apportare alcune modifiche all'impianto legislativo, al fine di agevolare e semplificare le procedure attualmente previste. Uno dei deterrenti principali alla scelta di adottare è proprio costituito dalla complessità delle procedure e – soprattutto per le adozioni internazionali – dall'incertezza dei tempi richiesti per concludere il percorso.

Una prima misura richiesta da pressoché tutti gli operatori del settore è rappresentata dalla istituzione del registro nazionale delle adozioni – già previsto dall'articolo 40 della legge n. 149 del 2001 ed ancora non attivato – contenente i dati sulle famiglie disponibili e sui minori adottabili, che potrebbe notevolmente agevolare l'individuazione delle soluzioni adottive più idonee, in particolare consentendo di evidenziare tempestivamente la presenza di minori in attesa di adozione. La raccolta dati è importante anche rispetto ai minori fuori famiglia, al fine di monitorare la durata e l'andamento degli affidamenti alla rete intra-familiare, che determinano un allontanamento dalla famiglia d'origine, per i quali esistono attualmente solo delle stime e, a differenza che per i minori adottabili, non è al momento previsto dalla legge il monitoraggio attraverso raccolta pubblica di dati.

Per quanto riguarda le adozioni internazionali, dovrebbero essere introdotti termini più stringenti, per consentire una conclusione dell'iter, che allo stato ha una durata spesso superiore ai tre/quattro anni.

In tal senso, potrebbe anche essere presa in considerazione l'ipotesi di prevedere l'acquisto immediato della cittadinanza italiana da parte del minore adottato, laddove la normativa vigente prevede che tale effetto si produca solo a seguito dell'ingresso del minore in Italia e della successiva trascrizione del provvedimento di adozione nei registri dello stato civile.

Un altro aspetto problematico emerso nel corso delle audizioni, con riferimento alle adozioni internazionali, è costituito dall'eccessivo numero di enti autorizzati – attualmente sono 66 – che operano nel settore, molti dei quali non dispongono peraltro di adeguate strutture.

Una ridefinizione in senso selettivo dei requisiti richiesti per ottenere l'autorizzazione da parte della CAI potrebbe determinare effetti positivi sulla qualità e sulla professionalità del delicato lavoro che tali organismi sono chiamati a svolgere.

Si fa presente, in proposito, che nelle « Osservazioni conclusive 2011 » sullo stato di attuazione della Convenzione di New York, redatte dal Comitato ONU per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, una delle raccomandazioni contenute nel paragrafo riservato alle adozioni invita il nostro Paese « ad assicurare un effettivo e sistematico monitoraggio degli enti e delle agenzie competenti per le adozioni, valutando la possibilità di limitare il largo numero di tali soggetti, e garantendo in ogni caso che le procedure di adozione non comportino alcun tipo di profitto finanziario ».

La Commissione concorda con l'esigenza, manifestata nel corso delle audizioni, di una maggiore integrazione delle iniziative di sostegno e promozione delle adozioni internazionali con la politiche di cooperazione internazionale perseguite dal nostro Paese. Ferma restando la primaria esigenza di tutela dei minori, infatti, è evidente come le adozioni non possano rappresentare l'unico strumento di sostegno ai Paesi dove più alto è il numero dei bambini privi di una famiglia, e che debbano invece inserirsi in un più ampia strategia di supporto economico e sociale. In questo senso, potrebbe essere valutato un possibile trasferimento di competenze al Ministero degli affari esteri, che consentirebbe di poter coinvolgere nelle iniziative per le adozioni anche le nostre rappresentanze diplomatiche, come già fanno altri Paesi europei.

La Commissione ritiene inoltre auspicabile che si possa quanto prima pervenire al riconoscimento della *kafala*, istituto che costituisce l'unico strumento mediante il quale è possibile adottare in Italia minori appartenenti a famiglie di Paesi di cultura musulmana. Nel corso della prossima legislatura il Parlamento dovrà quindi impegnarsi per giungere finalmente alla ratifica della Convenzione de l'Aja sulla protezione dei minori, nella quale si prevede una specifica procedura di « consultazione » tra Paese di origine e Paese di accoglienza al fine di trovare la giusta via al riconoscimento di tale istituto.

La Commissione ritiene inoltre necessario intervenire concretamente per trovare soluzioni adeguate al problema dei minori con *special needs*, e auspica che questo tema rientri fra le priorità delle politiche per l'infanzia della prossima legislatura.

In tema di affido, dall'indagine è emerso che le dimensioni del fenomeno sono rilevanti: al 31 dicembre del 2010 erano 14.781 i minori ospiti di strutture residenziali, mentre nelle famiglie affidatarie ne risultavano presenti 14.528. I dati segnalano pertanto che risulta in gran parte inattuato il principio sancito dal legislatore del 1983, secondo il quale l'affidamento familiare dovrebbe essere prioritario rispetto all'inserimento in comunità. Ciò appare ancora più preoccupante in relazione all'età dei minori: il numero di bambini compresi nella fascia di età da zero a due anni affidati alle strutture è particolarmente elevato rispetto alle altre fasce anagrafiche. Anche

rispetto alla fascia due-sei anni si riscontrano difformità tra il dettato legislativo e la realtà del nostro Paese.

Quanto al periodo di affidamento, sia esso consensuale o disposto dal Tribunale, e sia esso accompagnato o meno da provvedimenti limitativi o abdicativi della potestà genitoriale, appare fondamentale che si lavori su un preciso progetto volto al recupero della situazione di disagio familiare. Al termine del periodo di affidamento, infatti, è necessario che esistano gli elementi per consentire al minore il rientro nella propria famiglia o per stabilire diverse soluzioni in conformità al quadro normativo.

L'indagine conoscitiva ha fatto emergere valutazioni non univoche sul sistema delle case famiglia. Si tratta di strutture che assolvono ad un ruolo essenziale nel quadro delle politiche per i minori, e che proprio per questo devono essere poste nelle condizioni di poter svolgere al meglio la loro funzione di accoglienza. Non poche di queste strutture – come evidenziato anche da recenti fatti di cronaca – non sembrano tuttavia gestite secondo parametri adeguati ai compiti cui sono destinate. Ciò in relazione alla qualità dei servizi, degli ambienti e del personale, ma, in casi più gravi, anche a carenze sotto l'aspetto igienico-sanitario ed assistenziale nei riguardi dei minori ospiti. Si rileva peraltro una notevole difformità di livello delle strutture sul territorio nazionale, con alcune realtà regionali che sembrano molto più di altre evidenziare le suddette carenze. Gli interventi su questo versante devono necessariamente coinvolgere regioni ed enti locali, in ragione delle loro competenze in materia. Per questo la Commissione ritiene condivisibili le proposte avanzate in alcune audizioni volte a raccomandare un impegno della Conferenza Stato-regioni a coordinare la definizione di standard minimi per le diverse tipologie di comunità, a cui le singole normative regionali devono far riferimento in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale, nonché a garantire che gli organi regionali e locali procedano a un sistematico monitoraggio per verificare il mantenimento degli standard richiesti, anche prevedendo la sospensione ovvero la definitiva cessazione dell'attività delle strutture laddove tali parametri non siano rispettati.

Anche nell'ambito dell'istituto dell'affido sarebbe importante valorizzare il ruolo del terzo settore qualificato e dell'associazionismo familiare, riflettendo su un eventuale coinvolgimento nella gestione di questo strumento di tutela in sinergia con le istituzioni pubbliche.

Un elemento di forte preoccupazione, che la Commissione condivide pienamente, evidenziato dalla grande maggioranza degli auditi, riguarda il tema della drastica riduzione delle risorse finanziarie disponibili per la spesa sociale riservata ai problemi dell'infanzia. Il combinato disposto delle misure adottate dal Governo in tema di *spending review* e dei vincoli derivanti dal Patto di stabilità hanno prodotto il sostanziale azzeramento del Fondo sociale nazionale e l'ulteriore riduzione dei fondi messi a disposizione delle regioni e dei stessi comuni. La Commissione ritiene che, pur nel rispetto delle politiche di contenimento della spesa, sia necessario salvaguardare, in una fase di crisi economica perdurante, in primo luogo le esigenze dei

soggetti deboli. È in questa direzione che occorre pertanto rimodulare gli obiettivi delle politiche sociali del nostro Paese, anche tenendo adeguatamente conto delle indicazioni contenute dalla Convenzione di New York, che, nel sancire il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo del bambino, raccomanda agli Stati di « impegnare il massimo delle risorse disponibili per tutelare la vita e il sano sviluppo dei bambini ».

PAGINA BIANCA

€ 2,00



16STC0022530