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