

Camera dei Deputati

**Legislatura 17
ATTO CAMERA**

Sindacato Ispettivo

MOZIONE : 1/00309
presentata da **BINETTI PAOLA** il **13/01/2014** nella seduta numero **150**

Stato iter : **IN CORSO**

| COFIRMATARIO | GRUPPO | DATA FIRMA |
|---------------------|---------------|-------------------|
| DELLAI LORENZO | PER L'ITALIA | 13/01/2014 |
| CESA LORENZO | PER L'ITALIA | 13/01/2014 |
| BUTTIGLIONE ROCCO | PER L'ITALIA | 13/01/2014 |
| CERA ANGELO | PER L'ITALIA | 13/01/2014 |
| ADORNATO FERDINANDO | PER L'ITALIA | 13/01/2014 |
| DE MITA GIUSEPPE | PER L'ITALIA | 13/01/2014 |

TESTO ATTO

Atto Camera

Mozione 1-00309

presentato da

BINETTI Paola

testo di

Lunedì 13 gennaio 2014, seduta n. 150

La Camera,

premessi che:

l'infanzia oggi è considerata portatrice di diritti. Si tratta di una conquista maturata lentamente nella storia. Ma storicamente sappiamo che a molti bambini questo diritto non è stato, né è oggi, assicurato, per varie ragioni, individuali, economiche, politiche, sociali. Si tratta di una grande questione che coinvolge tutti gli aspetti della vita di una società, nel passato come nel presente. Una società internazionale e globalizzata, soprattutto quando si parla di adozione internazionale;

l'adozione internazionale è l'adozione di un minore di cittadinanza non italiana, dichiarato adottabile dalle autorità del suo Paese. L'adozione viene perciò fatta in quel Paese, davanti alle autorità e secondo le leggi nazionali ed internazionali ivi vigenti. In Italia il tribunale per i minorenni rilascia un decreto specifico di idoneità a questo tipo di adozione. Perché questa adozione sia efficace in Italia è necessario seguire procedure particolari, stabilite dalle leggi italiane ed internazionali. Altrimenti l'adozione straniera non è valida e il minore non può entrare nel nostro Paese. Per di più, in certi casi, l'inosservanza delle leggi sull'adozione costituisce reato;

lo strumento principale su cui si basano le procedure per l'adozione internazionale è rappresentato dalla Convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993, che prende in esame la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale. L'Italia ha aderito a questa convenzione ratificandola con la legge n. 476 del 1998, che modifica la legge n. 184 del 1983. Rappresenta una garanzia sia per tutelare i diritti dei bambini e di chi desidera adottarli sia per sconfinare qualsiasi traffico di minori che possa instaurarsi surrettiziamente attraverso il meccanismo delle adozioni. In Italia la Commissione per le adozioni internazionali (CAI) è l'Autorità da cui dipende l'applicazione della Convenzione de L'Aja;

a titolo di esempio sono oltre 5000 i minori abbandonati ogni anno nei Paesi dell'Europa dell'est, dove nonostante i notevoli cambiamenti sociali ed economici e le riforme che stanno attraversando la regione del CEECIS (Central Eastern Europe/Commonwealth of Independent States), la maggior parte dei Paesi fa ancora affidamento sull'istituzionalizzazione, ignorando l'evidenza che gli orfanotrofi sono esattamente il contrario di ciò che è nell'interesse dei minori, lasciando loro, per tutta la vita, profonde cicatrici fisiche e cognitive;

l'iter da seguire per una adozione internazionale è strutturato in modo molto chiaro e le sue norme non possono essere in alcun modo eluse; la procedura è complessa, in alcuni casi appare perfino inutilmente complicata, ma lo è ad esclusiva garanzia dei minori da adottare. Le coppie che desiderano adottare un bambino infatti debbono ottenere previamente un decreto di idoneità e quindi

devono conferire l'incarico a curare la procedura di adozione agli Enti autorizzati, che svolgono tutte le pratiche necessarie nel Paese di origine del minore. Agli enti sono assegnate le funzioni relative alla procedura di una pratica di adozione internazionale, sia in Italia che all'estero: dalle prime informazioni rivolte alla coppia, agli adempimenti richiesti nel Paese di origine del minore. Solo gli enti autorizzati dalla Commissione per le adozioni internazionali sono legittimati ad occuparsi delle pratiche in materia di adozione internazionale, sulla base di precisi requisiti. Una volta ricevuta dall'autorità straniera la proposta di incontro con il minore da adottare, l'ente autorizzato ne informa gli aspiranti genitori adottivi e li assiste per tutte le visite necessarie;

se gli incontri della coppia con il minore si concludono positivamente, viene emanato da parte della competente autorità giudiziaria straniera il provvedimento di adozione. L'ente autorizzato trasmette successivamente tutti gli atti relativi all'adozione alla Commissione per le adozioni internazionali, che ne verifica la correttezza formale e sostanziale. In caso di esito positivo dei controlli, la Commissione adozioni internazionali rilascia la «autorizzazione nominativa all'ingresso e alla permanenza in Italia del minore adottato»;

in questo contesto il compito della rete diplomatico-consolare italiana è quello di collaborare, per quanto di competenza, con l'Ente autorizzato per il buon esito della procedura di adozione (articolo 32, comma 4, della legge n. 184 del 1983 come modificata dalla legge n. 476 del 1998). Tale attività può riguardare legalizzazione e controllo della documentazione, nonché assistenza, laddove necessario, anche attraverso l'agevolazione dei contatti con le autorità locali, in particolare in quei Paesi che non hanno ratificato la Convenzione de L'Aja. Per potere entrare in Italia, il minore adottato deve essere munito di un visto d'ingresso per adozione che viene apposto sul passaporto estero rilasciato dal Paese d'origine. Ai fini della concessione del visto da parte della rete diplomatico-consolare, è necessario che sia pervenuta l'autorizzazione all'ingresso ed alla permanenza in Italia del minore della Commissione per le adozioni internazionali. La pratica di visto viene evasa nel minor tempo possibile, per venire incontro alle esigenze della coppia. L'effettivo rilascio del visto è tuttavia subordinato ai tempi tecnici di trattazione. Ai sensi dell'articolo 33 della legge n. 184 del 1983, come modificata dalla legge n. 476 del 1998, è fatto divieto alle autorità consolari di concedere a minori stranieri il visto d'ingresso nel territorio dello Stato a scopo di adozione al di fuori delle ipotesi previste dalla legge stessa e senza la previa autorizzazione della Commissione per le adozioni internazionali. Una volta che il minore è entrato in Italia, la questura competente rilascia in suo favore un permesso di soggiorno per adozione. La procedura di adozione si conclude con l'ordine da parte del Tribunale per i minorenni di trascrizione del provvedimento di adozione nei registri di stato civile. Con la trascrizione il minore diviene cittadino italiano (articolo 34, comma 3, della legge n. 184 del 1983). L'adozione pronunciata dall'autorità competente di un Paese straniero a istanza di cittadini italiani, che dimostrino al momento della pronuncia di aver soggiornato continuativamente nello stesso e di avervi avuto la residenza da almeno due anni, viene riconosciuta ad ogni effetto in Italia dal tribunale per i minorenni, purché conforme ai principi della Convenzione (articolo 36 della legge n. 184 del 1983). Il Tribunale per i Minorenni competente è quello del luogo di ultima residenza della coppia o, nel caso in cui non sia possibile stabilire quale sia stata l'ultima residenza, quello di Roma. Queste disposizioni possono sembrare eccessive, ma sono necessarie per garantire ai bambini abbandonati ed ai loro futuri genitori adottivi un'adozione legalmente corretta, e rispettosa dei diritti di tutti i protagonisti;

avere un figlio adottivo è aprire nella propria famiglia uno spazio non solo fisico, ma soprattutto mentale per l'accoglienza di un bambino o di una bambina, generato da altri, con una sua storia, che desidera continuare con i nuovi genitori, con cui formerà una vera famiglia, come una «sua» seconda possibilità di vita. Solo così, partendo dal desiderio di avere un figlio, e costruendovi sopra un percorso personale e di coppia che sia di vera accoglienza, si può iniziare correttamente la strada dell'adozione. Nel caso dell'adozione di un bambino straniero questo percorso è più articolato ma per molti versi anche più ricco. L'adozione internazionale permette di accogliere a far parte integrante della propria famiglia bambini di altri Paesi, con cultura, lingua, tradizioni diverse. Per questo, per tutelarne i diritti, la normativa si fa più complessa, ma offre in cambio la sicurezza sullo stato di abbandono del bambino, una più approfondita preparazione ed un migliore sostegno alle coppie che hanno deciso di intraprendere questo percorso. L'adozione internazionale ha conosciuto in questi anni un fortissimo sviluppo. Nel 1982 le adozioni di bambini stranieri pronunciate dai Tribunali per i minorenni italiani erano in tutto meno di trecento. Nello stesso periodo venivano registrate più di mille adozioni nazionali. Nel 1991 sono entrati in Italia a scopo di adozione più di duemila settecento minori stranieri, mentre i bambini italiani dichiarati adottabili erano meno di mille;

la tendenza all'aumento nelle adozioni internazionali è stata costante, e ha visto nel 1999 l'ingresso in Italia di tremila bambini stranieri adottati, mentre le domande di idoneità all'adozione internazionale sono state più di settemila. Uno sviluppo così rapido del fenomeno non è riscontrabile solo nel nostro Paese, ma lo si osserva in tutti i Paesi economicamente sviluppati, in cui il miglioramento delle condizioni socio-economiche ha avuto come conseguenza la riduzione del numero dei bambini abbandonati, mentre il calo delle nascite ha fatto aumentare le richieste di adozione, che si sono indirizzate così verso l'unica strada possibile, quella internazionale;

le adozioni internazionali sono possibili solo quando un minore sia stato dichiarato in stato di abbandono – e quindi sia adottabile – dalle competenti autorità di un Paese estero. La procedura di adozione avviene come è naturale almeno in parte davanti alle autorità del Paese stesso. E regolamentata dalla legge 4 maggio 1983, n.184, modificata dalla Legge 31 dicembre 1998, n. 476, con cui si ratifica la Convenzione dell'Aja. Tra le normative di riferimento bisogna considerare sempre anche quelle del Paese di provenienza del bambino e le eventuali convenzioni specifiche in materia tra i due Paesi. La procedura dell'adozione internazionale è complessa. I requisiti per l'adozione internazionale sono gli stessi previsti per l'adozione nazionale, articolo 6 della legge n. 184 del 1983, modificata dalla legge n. 149 del 2001. L'adozione internazionale inizia con un'indagine sulle famiglie che fanno specifica richiesta di adozione internazionale, per valutarne le potenzialità genitoriali, raccogliendo informazioni sulla loro storia personale, familiare e sociale. La coppia in possesso del decreto di idoneità, deve rivolgersi ad uno degli enti autorizzati dalla Commissione per le adozioni internazionali, che svolge le pratiche necessarie per tutta la complessa procedura. La Commissione per le adozioni internazionali autorizza l'ingresso del bambino adottato in Italia e la sua permanenza, dopo aver certificato che l'adozione sia conforme alle disposizioni della Convenzione de L'Aja;

in questi ultimi anni si è andato diffondendo sempre più, a livello nazionale e a livello internazionale, la ferma convinzione che i diritti dei minori ad avere una famiglia sia assolutamente prioritaria rispetto a qualsiasi altra logica, e per il minore il diritto a conservare la propria famiglia non può essere messo in discussione dalle condizioni di povertà e di disagio, su cui invece lo stato o le regioni sono chiamati ad intervenire concretamente. La legge 149 del 28 marzo 2001 ha introdotto infatti alcune modifiche alla disciplina dell'adozione, tra cui vale la pena ricordare l'articolo

che sottolinea il diritto del minore ad avere una famiglia, mentre evidenzia che «Le condizioni di indigenza dei genitori o del genitore esercente la potestà genitoriale non possono essere di ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia». Per questo, continua l'articolo 1, lo Stato, le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, sostengono, con idonei interventi, nel rispetto della loro autonomia e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, i nuclei familiari a rischio, al fine di prevenire l'abbandono e di consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia. Una analoga sensibilità, pur con i naturali distinguo, si sta estendendo anche nel campo delle adozioni internazionali, in cui i rispettivi stati sono attualmente più prudenti, quando non decisamente ostili a concedere i permessi di adozione. Fondamentale in questi casi il ruolo svolto dalla Commissione per le adozioni internazionali che collabora con le autorità centrali per le adozioni internazionali degli altri Stati e propone la stipulazione di accordi bilaterali in materia di adozione internazionale; autorizza l'attività degli enti che debbono assistere le famiglie; promuove la cooperazione fra i soggetti che operano nel campo dell'adozione internazionale e della protezione dei minori; promuove iniziative di formazione per quanti operano o intendano operare nel campo dell'adozione; autorizza l'ingresso e il soggiorno permanente del minore straniero adottato o affidato a scopo di adozione; certifica la conformità dell'adozione alle disposizioni della Convenzione, come previsto dalla Convenzione. A causa del numero esiguo di minori adottabili in Italia rispetto alle domande di adozione, l'adozione internazionale è in costante aumento. Le autorizzazioni concesse all'ingresso di minori stranieri, corrispondente alla fase conclusiva dell'adozione internazionale, sono passate, dalle 1.797 del 2001, alle oltre 4000 del 2012;

i genitori che decidono di adottare un bambino sanno che le spese sostenute, spesso molto elevate, potranno essere «dedotte» per un 50 per cento; sanno anche di poter godere dei necessari congedi nel periodo in cui si svolge la pratica di adozione nei Paesi stranieri e anche questo va certificato dall'ente che li assiste (articolo 31, comma 3 della n. 476 del 1998). Fra le spese certificabili o documentabili sono comprese quelle riferite all'assistenza che i bambini hanno ricevuto, alla legalizzazione dei documenti, alla traduzione degli stessi, alla richiesta di visti, ai trasferimenti, al soggiorno, all'eventuale quota associativa nel caso in cui la procedura sia stata curata da enti, ad altre spese documentate finalizzate all'adozione del minore. Molte spese però possono superare l'effettiva disponibilità dei genitori per cui la normativa prevede che possano chiedere un anticipo sul TFR: «questo può essere anticipato per compensare le spese sostenute durante i congedi parentali per astensione facoltativa; il TFR viene considerato, in questo caso, un aiuto economico per gli stipendi non percepiti durante il congedo o per le spese sostenute in quel periodo»;

la crisi delle adozioni internazionali, testimoniata dai dati statistici disponibili, richiede una revisione della materia, proprio a partire dalla ratifica italiana alla Convenzione dell'Aja, per una maggiore e migliore cooperazione sia in materia di responsabilità genitoriale che di misure di protezione dei minori. Sono le priorità indicate dall' Ai.Bi. (Associazione amici dei bambini) per arginare una situazione preoccupante. I numeri parlano di 6.237 decreti di idoneità ottenuti dalle coppie nel 2006, scesi a 4.509 nel 2009 e a 4.000 nel 2012. Le cause di tale calo sono la burocrazia, gli alti costi degli iter, la complessità dell'orientamento all'adozione affidato agli enti. Per uscire dalla crisi l' Ai.Bi. si fa forte non solo delle 14.000 firme a sostegno del Manifesto Oltre la crisi. Più famiglie e più adozioni. Verso una nuova legge delle adozioni internazionali, inviate ai presidenti di Camera e Senato; lo scorso 5 giugno 2013 il ministro della giustizia, Annamaria Cancellieri, ha affrontato il tema in commissione Giustizia della Camera, proponendo la costituzione

di una commissione interministeriale ad hoc, composta dal suo stesso dicastero e da quelli degli affari esteri, dell'integrazione e delle pari opportunità, per dare impulso alla riforma delle adozioni internazionali. La commissione di studio deve elaborare proposte normative per «dare nuovo impulso» alle adozioni e ne fanno parte: Griffini (AiBi), Caserta (Azione per famiglie nuove) e Tesauro (Save the Children Italia), membri scelti fra le varie associazioni;

secondo il presidente dell'Ai.Bi., Marco Griffini, la revisione della norma attuale è indispensabile per dare speranza alle 14 mila famiglie che hanno firmato il Manifesto e che costituiscono la punta dell'iceberg di un esercito di famiglie che potrebbe fare dell'adozione la scelta di vita, ma la cui speranza viene distrutta dalla burocrazia. È assurdo e mortificante che per adottare un bambino si debbano aspettare 3 o 4 anni, con spese enormi;

sono passaggi chiave: il passaggio dalla selezione all'accompagnamento delle coppie prima, durante e dopo l'adozione; lo snellimento dell'iter, l'abbattimento dei costi; la razionalizzazione della spesa pubblica; l'adozione inserita nella politica estera del Paese; una serie di modalità innovative di accoglienza;

sarebbe opportuna la totale gratuità di queste adozioni (come proposto dall'Ai.Bi): «È una richiesta di giustizia ed equità: ad oggi, l'adozione internazionale è l'unico diritto del minore per il quale occorre trovare non solo una famiglia disposta all'accoglienza, ma anche una famiglia che paghi», è una possibilità in più per i minori abbandonati in attesa di famiglia;

un aspetto delicato delle adozioni internazionali è anche quello rappresentato dalla religione del bambino, che investe la Kafala, l'istituto di tutela e di protezione del minore islamico, riconosciuto dalla Convenzione Onu del 1989 ma non disciplinato in Italia. Si può far conoscere la possibilità di adozione dei bambini che provengono dal mondo islamico in una chiave diversa, per offrire la possibilità anche alle famiglie di origine straniera arabo-musulmane radicate in Italia di diventare anch'esse protagoniste di questo percorso di adozione attraverso la kafala;

nonostante le rimostranze dei governi occidentali, in particolare quelle italiane, il Governo della Repubblica Democratica del Congo ha attuato quanto preannunciato: la sospensione delle adozioni internazionali. Questo mentre 26 coppie italiane sono bloccate nel Paese, da cui sarebbero dovute ripartire con 32 bambini. A spingere le autorità di Kinshasa a interrompere la procedura, ci sarebbero alcune notizie secondo cui alcuni piccoli sarebbero stati abbandonati dai genitori adottivi o comunque trascurati e il loro bene non sia stato adeguatamente tutelato nei nuovi Paesi in cui vivono. La posizione del Congo segue le restrizioni adottate in materia di adozioni da Russia e Cina. Il ministro degli interni congolese, Richard Muyej Mangez, ha convocato gli ambasciatori dei Paesi occidentali – Italia, Stati Uniti, Francia, Canada, Belgio e Gran Bretagna – per informarli della decisione del suo Governo. E ha tenuto a sottolineare che le adozioni sono sospese «temporaneamente» in attesa dei risultati dell'inchiesta. Il ministro Muyej Mangez, ha detto all'Associated Press: «Il governo vuole capirci qualcosa, perché intorno al tema delle adozioni ruota tanta criminalità». La decisione è la diretta conseguenza di un rapporto del 25 settembre scorso redatto dal Dipartimento per l'emigrazione congolese, in cui si anticipava alle ambasciate la prossima sospensione delle adozioni a seguito delle voci relative a un traffico criminale di bambini. Proprio in quel rapporto si raccontava di quei piccoli abbandonati dai loro nuovi genitori o venduti. Secondo le statistiche del Dipartimento per l'emigrazione, tra il 2009 e il 2013 1006 bambini congolesi sono stati adottati da famiglie provenienti da 15 diversi Paesi. Secondo il nostro ordinamento però quelle adozioni sono state approvate, per la legge del Congo e quelle coppie sono già legalmente i genitori

dei bambini. Ma la sospensione delle adozioni impedisce ora a quei bambini di lasciare il Paese, mentre i visti degli italiani si avviano alla scadenza, impegna il Governo:

ad avviare un percorso di snellimento per quanto riguarda la burocrazia, anche attraverso una revisione dell'attuale normativa, accelerando il processo annunciato dal Ministro Cancellieri;

a valutare in concreto la possibile eliminazione delle idoneità del tribunale per i minori e la semplificazione dell'iter di selezione delle coppie, fino ad oggi ad esclusivo carico dei servizi pubblici, a vantaggio di una procedura più razionale di accompagnamento e formazione pre e post adozione delle coppie stesse, che preveda la collaborazione fra i servizi pubblici e quelli privati degli enti autorizzati;

ad esercitare un controllo sui costi complessivi sostenuti dalle famiglie che vogliono adottare un bambino con le procedure internazionali, per valutare come venire incontro ad eventuali necessità non previste;

a valutare la proposta dell'Ai.Bi di rendere l'adozione internazionale totalmente gratuita;

a chiedere ed ottenere maggiori garanzie per le adozioni e per i bambini, per non trovarsi davanti a Paesi che possono cambiare le loro decisioni in corso d'opera.

(1-00309) «Binetti, Dellai, Cesa, Buttiglione, Cera, Adornato, De Mita».