

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 3620

## PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa della deputata SBROLLINI

Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, e altre disposizioni in materia di adozioni internazionali

*Presentata il 18 febbraio 2016*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il sistema italiano delle adozioni internazionali è il frutto di decenni di studi, di confronti e di esperienze collaudate sul campo con l'apporto congiunto di studiosi, di esperti e di operatori, che, pur con lacune e imperfezioni, si pone oggi all'avanguardia rispetto ad altri Paesi di accoglienza.

Proprio nell'ottica di colmare quelle lacune e quelle imperfezioni che stonano in un sistema ritenuto all'avanguardia, e a fronte dell'alto valore civile e sociale dello strumento dell'adozione internazionale, si ritiene che la normativa in vigore necessiti di essere rivista in favore del rafforzamento di un percorso sostenibile il cui fine ultimo sia la tutela del minore, tutela che, nel contesto dell'adozione, prende forma quando il diritto del bambino ad avere una famiglia incontra e si fonde con il diritto degli adulti ad avere una famiglia e a mantenerla, come stabilito dalla nostra Costituzione, sancito dalla Convenzione

europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950 (Cedu), resa esecutiva dalla legge n. 848 del 1955, e confermato dalle normative internazionali ed europee, tra le quali anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La centralità del bambino, prima del diritto degli adulti, è dunque alla base.

Si ritiene prioritario intervenire sui costi connessi allo strumento dell'adozione internazionale, definendo per gli enti autorizzati costi *standard* relativi allo svolgimento delle procedure adottive in Italia e nei Paesi esteri e indicando dei costi *standard* anche per i servizi offerti dagli enti autorizzati. Tutto ciò con l'obiettivo di uniformare, su scala nazionale, i costi e di rendere l'esborso delle famiglie adottive inferiore a quello attuale.

La qualità dei servizi offerti dagli enti autorizzati deve essere garantita e potenziata. Si ritiene così necessario aumentare

i requisiti che gli enti autorizzati devono avere. Nello specifico, si ritiene opportuno inserire il requisito della presenza di una sede operativa con personale collaboratore in ogni Paese estero in cui l'ente autorizzato opera.

Nell'ambito del percorso pre-adoattivo, si ritiene adeguato inserire all'interno dei consultori familiari delle *équipe* di personale esperto e formato in adozioni internazionali. Tali *équipe* si occupano di sviluppare percorsi di informazione e sensibilizzazione gratuiti per gli aspiranti adottanti.

Si ritiene fondamentale il mantenimento del ruolo del tribunale per i minorenni ai fini della dichiarazione di idoneità e della competenza specializzata assegnata in materia al giudice per i minorenni. Spostare nell'ambito dei soli servizi sociali le decisioni sull'idoneità dei candidati, come alcuni chiedono, determinerebbe un irragionevole e immotivato impoverimento culturale dell'intera procedura con conseguente diminuzione delle garanzie oggi previste sia a tutela dei minori sia degli stessi aspiranti all'adozione. Tuttavia, si ritiene che la procedura debba essere velocizzata e semplificata ottimizzando il processo di formazione e di selezione dei candidati all'adozione, con un accompagnamento adeguato all'individuazione del progetto adottivo percorribile.

Le stime dell'Associazione amici dei bambini circa il numero dei bambini abbandonati e quindi adottabili (145 milioni nel 2004 e 168 milioni nel 2009), fanno riferimento a quanto riportato nei rapporti dell'associazione degli stati uniti per lo sviluppo internazionale e del Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia, che peraltro si riferiscono ai bambini vulnerabili, orfani di uno o di entrambi i genitori. Ogni bambino nel mondo ha il diritto di avere una famiglia, ma è arbitrario affermare che un bambino orfano, di entrambi i genitori o di uno solo di essi, sia un bambino abbandonato e quindi in stato di adottabilità poiché si tratta di un messaggio sbagliato che mina la cultura della residualità e sussidiarietà dell'ado-

zione internazionale. La Convenzione de L'Aja (1993) relativa alla tutela dei minori e alla cooperazione in materia di adozione internazionale, resa esecutiva dalla legge n. 476 del 1998 hanno stabilito dei principi di fondo per la tutela dei diritti dei bambini privi di famiglia: principi che sono stati accolti dalle legislazioni di molti Paesi e che l'Italia ha recepito con la citata legge n. 476 del 1998, che ha provveduto a riformare la procedura interna disciplinata dalla legge n. 184 del 1983. La normativa vigente si ispira quindi ai principi di:

1) sussidiarietà dell'adozione internazionale, strumento al quale si può accedere solo se non sia possibile reintegrare il minore nel suo nucleo familiare d'origine o in una famiglia adottiva del suo Paese di nascita;

2) cooperazione internazionale, di cui l'adozione internazionale è uno strumento. Attraverso il principio della sussidiarietà, gli enti autorizzati si impegnano a realizzare progetti di cooperazione internazionale nei Paesi di provenienza dei bambini, al fine di rendere possibile la permanenza di questi ultimi nella loro famiglia e nella loro nazione di origine;

3) controllo dell'adozione da parte dell'autorità pubblica e rifiuto del « libero mercato ». La cooperazione impegna i Paesi di provenienza e di accoglienza dei bambini adottati alla collaborazione tra Stati per assicurare il rispetto delle garanzie previste dalla Convenzione de L'Aja.

Si è favorevoli a un'azione diretta a rafforzare una politica estera che contempli interventi finalizzati a prevenire l'abbandono, considerando l'adozione internazionale l'ultima *ratio*. Per perseguire questo obiettivo si propone una maggiore collaborazione tra la Commissione per le adozioni internazionali (CAI), il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e le ambasciate, mentre si esprime contrarietà rispetto alla volontà di trasferimento delle competenze della CAI

al citato Ministero. Si ritiene, infatti, che il carattere interministeriale della CAI sia essenziale e corrispondente alle caratteristiche stesse dello strumento dell'adozione internazionale che interessano non solo la politica estera, ma anche le politiche dei minori e della famiglia.

Si ritiene necessario rafforzare il ruolo della CAI in relazione al controllo degli enti autorizzati al fine di monitorare l'efficienza e la correttezza degli stessi. Si ritiene di dover intervenire per rafforzare in modo strutturale e operativo la CAI, per metterla in condizione di poter svolgere adeguatamente il proprio ruolo di autorità centrale italiana per l'adozione internazionale. Occorre rafforzare il suo ruolo nei rapporti istituzionali internazionali dotandola di risorse umane ed economiche che la mettano in grado di effettuare i necessari controlli sull'operato degli enti autorizzati italiani in Italia ma soprattutto all'estero. In questo senso è anche necessario che la CAI abbia gli strumenti adeguati per sanzionare gli enti che tengano comportamenti non adeguati.

Il percorso di idoneità che gli aspiranti genitori affrontano deve consistere in un lavoro organico e coordinato da parte del tribunale per i minorenni, degli operatori dei servizi sociali territoriali e degli enti autorizzati il cui operato è controllato dalla CAI. In particolare, i servizi sociali territoriali e gli enti autorizzati devono collaborare fin dall'inizio nella preparazione degli aspiranti genitori, con iniziative informative e formative collettive e individuali al fine di accompagnare le famiglie adottive nel percorso di idoneità fino alla valutazione del tribunale, considerata un giudizio formalizzato e rigoroso necessario per pervenire a una decisione che riguarda la scelta di nuovi genitori per un bambino che ha già subito gravi deprivazioni e che spesso è in condizioni così difficili da richiedere in coloro che dovranno dedicarsi a lui una particolare disponibilità, una capacità empatica e una forza d'animo non comuni.

Come recita espressamente l'articolo 6 della legge n. 184 del 1983, gli aspiranti genitori adottivi «devono essere affettiva-

mente idonei e capaci di educare, istruire e mantenere i minori che intendano adottare». Premesse indispensabili per un felice inserimento del minore, spesso già duramente provato dalle privazioni e dalle sofferenze subite, sono un'accurata preparazione e selezione degli aspiranti coniugi adottivi che richiedono dunque una conoscenza approfondita della loro personalità, della loro situazione ambientale e dei loro rapporti con i propri familiari, da acquisire anche attraverso incontri e visite domiciliari.

I servizi informativi e formativi offerti dagli enti autorizzati in collaborazione con i servizi sociali territoriali durante il percorso di idoneità finalizzato al raggiungimento della valutazione del tribunale per i minorenni sono promossi dalle regioni.

Il sostegno alle famiglie deve essere assicurato nell'arco di tutta l'esperienza adottiva. È necessario sviluppare i servizi, pubblici o privati convenzionati, di accompagnamento per le famiglie adottive, con attività specifiche per genitori ma anche per i figli adottivi, per tutta la vita. In questa direzione, si rende necessario il coinvolgimento della scuola per permettere al bambino adottato e da poco arrivato in Italia di continuare con gli insegnanti e con i collaboratori scolastici, adeguatamente formati e informati, quel percorso di integrazione familiare e ambientale iniziato a casa con i genitori adottivi. Sono particolarmente apprezzate le forme associative di genitori adottivi che possono supportare nell'opera di accompagnamento *post* adozione.

Ponendo come perno fondante la disciplina dell'adozione la garanzia per l'adottato di acquisire un «focolare domestico stabile e armonioso», si ritiene opportuno aprire l'istituto dell'adozione dei minori sia alle coppie di sesso diverso conviventi ma non coniugate sia a persona single, con le dovute attenzioni. Va segnalato che in Francia esiste un modello di *adoption individuelle* più aperto del nostro (che lo ammette solo nei limitati casi di cui all'articolo 44 della legge n. 184 del 1983), con riconoscimento del diritto di adottare indistintamente *aux personnes*

*seules, hommes et femmes*, e con produzione dei medesimi effetti dell'adozione effettuata dalla coppia regolarmente sposata. Sebbene ribadita da esperti del settore l'importanza della bigenitorialità quale situazione familiare ideale per lo sviluppo del bambino, la casistica dimostra che non solo la dualità va superata come elemento essenziale per la tutela degli interessi del minore da adottare, ma che la regola può essere sostituita dal principio che « in certi casi » l'idoneità di singole persone o di coppie legate da stabili vincoli affettivi possa realizzare comunque e al meglio l'interesse del minore.

Attualmente la legislazione italiana consente l'adozione ai *single* solo in casi particolari, quelli di bambini disabili o difficili, di cui al citato articolo 44 della legge n. 184 del 1983. Tuttavia, se i *single* sono ritenuti idonei ad adottare un bambino con maggiori necessità ci si domanda perché tali persone non sarebbero idonee ad adottare un bambino senza disabilità o difficoltà.

Oltre ai *single*, la proposta di legge si prefigge quindi di promuovere anche per le coppie di sesso diverso la possibilità di essere dichiarate idonee all'adozione internazionale, purché conviventi stabilmente da almeno quattro anni.

Si segnala che il successo delle adozioni di bambini con disabilità dipende non solo dalla capacità dei genitori adottivi, ma anche dai servizi che le istituzioni sanno mettere a disposizione delle famiglie. È necessario un sostegno che garantisca interventi riabilitativi, un adeguato inseri-

mento scolastico e un confronto con degli psicologi per valutare e per superare insieme eventuali problemi specifici. Dal punto di vista economico, oltre alle normali previdenze dovute ai bambini con disabilità, dovrebbe essere garantito alle famiglie adottive da parte dell'ente locale un contributo analogo a quello che già viene riconosciuto alle famiglie affidatarie. Tuttavia, l'articolo 6, comma 8, della legge n. 184 del 1983 precisa che « nel caso di adozione dei minori di età superiore a dodici anni o con *handicap* accertato ai sensi dell'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992 n. 104, lo Stato, le regioni e gli enti locali possono intervenire nell'ambito delle proprie competenze e nei limiti delle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci, con specifiche misure di carattere economico, eventualmente anche mediante misure di sostegno alla formazione e all'inserimento sociale, fino all'età di diciotto anni degli adottati ». Purtroppo si tratta di un diritto non esigibile, poiché la norma subordina gli aiuti economici alle « disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci », consentendo alle istituzioni di violare sistematicamente l'obbligo di legge. Si segnala che la regione Piemonte, con la deliberazione della giunta regionale n. 1-2617 del 26 settembre 2011, pubblicata nel Bollettino Ufficiale n. 39 del 29 settembre 2011, è l'unico ente pubblico italiano ad aver assunto provvedimenti per rendere operative queste disposizioni, garantendo un sostegno economico alle coppie che ne facciano richiesta.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Commissione per le adozioni internazionali).*

1. La Commissione per le adozioni internazionali è integrata da tre rappresentanti di tre diversi enti di cui all'articolo 39-ter della legge 4 maggio 1983, n. 184, di seguito denominati «enti autorizzati», designati dal presidente della stessa Commissione.

2. La Commissione per le adozioni internazionali vigila sul funzionamento degli enti autorizzati e può disporre ispezioni presso di essi e provvedere alla designazione presso ogni ufficio delle rappresentanze italiane all'estero di un funzionario quale referente per le attività di adozione internazionale, che collabora con gli enti autorizzati e svolge le attività proprie della stessa Commissione per le quali ha ricevuto specifica delega. A garanzia del principio di sussidiarietà delle adozioni internazionali, la medesima Commissione ha cura di promuovere l'attivazione di specifiche linee di finanziamento da impiegare per il rafforzamento dei sistemi di protezione dell'infanzia nei Paesi da cui provengono i minori adottati da persone residenti in Italia.

3. Entro un mese dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo provvede a modificare gli articoli 4 e 6 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2007, n. 108, al fine di adeguarli a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo.

4. La Commissione per le adozioni internazionali ha accesso alle informazioni contenute nella banca dati prevista dall'articolo 40 della legge 28 marzo 2001, n. 149.

5. Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, in collaborazione

con la Commissione per le adozioni internazionali e avvalendosi del contributo delle associazioni familiari operanti nel settore, prevede l'attivazione di percorsi di preparazione per insegnanti delle scuole primarie e secondarie di primo grado.

ART. 2.

*(Procedura di adozione internazionale).*

1. Alla legge 4 maggio 1983, n. 184, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 5 dell'articolo 29-*bis*, le parole: « quattro mesi » sono sostituite dalle seguenti: « tre mesi »;

b) al comma 1 dell'articolo 30, le parole: « entro i due mesi successivi » sono sostituite dalle seguenti: « entro i 40 giorni successivi » e sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: « Il tribunale per i minorenni, nella persona del giudice assegnato, può chiedere un'eventuale integrazione della relazione. La richiesta può essere effettuata una sola volta e deve essere evasa entro il termine massimo di trenta giorni. In tal caso, il tribunale per i minorenni gode di ulteriori trenta giorni oltre ai quaranta previsti per effettuare la pronuncia ».

ART. 3.

*(Requisiti degli enti autorizzati).*

1. All'articolo 39-*ter* della legge 4 maggio 1983, n. 184, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) la lettera c) del comma 1 è sostituita dalla seguente:

« c) disporre di un'adeguata sede operativa in ciascuna delle regioni o delle province autonome per le quali sono autorizzati a operare in Italia e nei Paesi stranieri in cui intendono operare »;

b) sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

« *1-bis*. Oltre ai requisiti stabiliti dal comma 1, gli enti devono essere in possesso degli ulteriori seguenti requisiti:

a) avere la personalità giuridica riconosciuta ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361;

b) avvalersi all'estero di collaboratori legati agli enti stessi da rapporti professionali stabili e remunerati sulla base di criteri svincolati dal numero di procedure adottive concluse;

c) farsi certificare annualmente il bilancio da un ente o da una persona a ciò preposti;

d) fornire contestualmente i servizi di informazione e di accompagnamento degli adottanti previsti dagli articoli 29-*bis*, comma 4, 31, comma 3, e 34, comma 2.

*1-ter*. Per la verifica della permanenza dei requisiti di cui ai commi 1 e *1-bis*, gli enti sono sottoposti a controlli e a eventuali ispezioni con cadenza biennale ».

#### ART. 4.

##### *(Requisiti degli adottanti).*

1. Alla legge 4 maggio 1983, n. 184, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 1 dell'articolo 6 è inserito il seguente:

« *1-bis*. L'adozione è altresì consentita alle coppie di sesso diverso che sono in possesso di un attestato che sancisce l'esistenza del legame di famiglia anagrafica non regolata da matrimonio. Il requisito della stabilità del rapporto rimane inderogabile e può ritenersi realizzato quando i due adottanti abbiano convissuto in modo stabile e continuativo per un periodo di quattro anni, nel caso in cui il tribunale per i minorenni accerti la continuità e la stabilità della convivenza,

avuto riguardo a tutte le circostanze del caso concreto »;

b) il comma 3 dell'articolo 44 è abrogato.

#### ART. 5.

##### *(Accompagnamento all'adozione internazionale).*

1. La Commissione per le adozioni internazionali attiva un percorso di preparazione pre-adoztiva secondo un protocollo condiviso e vigila sulla realizzazione dello stesso su scala nazionale.

2. I consultori familiari istituiti dalla legge 29 luglio 1975, n. 405, offrono, attraverso un'*équipe* di esperti in adozioni internazionali, agli aspiranti adottanti, i quali sono tenuti a partecipare prima di accedere alla consulenza degli enti autorizzati, sedute di informazione e di sensibilizzazione gratuite sulle problematiche relative all'adozione. L'*équipe* di esperti in adozioni internazionali è composta da uno psicologo, da un pedagogista, dal mediatore culturale e da un assistente sociale che abbiano ricevuto una formazione approfondita in merito alle tematiche dell'adozione internazionale. Le *équipe* di esperti in adozioni internazionali, per lo svolgimento del loro lavoro, seguono il protocollo fornito dalla Commissione per le adozioni internazionali. Ciascuna regione e provincia autonoma, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, stabilisce con proprio atto, le disposizioni per l'attuazione del presente comma.

3. Concluso il percorso informativo con l'*équipe* di esperti di cui al comma 2, gli enti autorizzati sono individuati come i soggetti responsabili della realizzazione del percorso pre-adoztivo seguente; per questa attività si avvalgono della collaborazione delle associazioni familiari che operano in tale contesto, delle stesse *équipe* di esperti in adozioni internazionali nonché dei servizi sociali.



## ART. 6.

*(Supporto post-adozione).*

1. La Commissione per le adozioni internazionali provveda a garantire un adeguato intervento *post*-adottivo al fine di favorire la costruzione di legami di attaccamento e di appartenenza che siano fonti di benessere all'interno del nuovo nucleo familiare. Per realizzare tale obiettivo, la stessa Commissione, avvalendosi della collaborazione delle aziende sanitarie locali (ASL) e delle associazioni familiari operanti nel settore, definisce, su scala nazionale, un modello operativo di supporto alle famiglie per un periodo prolungato. I comuni si impegnano a predisporre con cadenza biennale una programmazione per la promozione delle politiche di accoglienza e tutela dell'infanzia e dell'adolescenza che preveda anche la realizzazione di gruppi di sostegno per genitori adottivi ai fini di un adeguato supporto nel percorso scolastico, educativo e sociale del bambino adottato, nonché adeguate attività per la prevenzione di eventuali disagi, avvalendosi della collaborazione delle ASL e delle associazioni familiari operanti nel settore.

## ART. 7.

*(Costi, deducibilità e gratuità).*

1. La Commissione per le adozioni internazionali determina le tabelle dei costi dell'adozione internazionale sulla base delle quali gli enti autorizzati operano in regime di convenzione con la pubblica amministrazione.

2. Le spese per i servizi relativi all'adozione internazionale prevedono la deducibilità determinata dalla lettera *l-bis*) del comma 1 dell'articolo 10 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, in materia di oneri deducibili.

3. È altresì prevista la partecipazione pubblica ai costi per i servizi relativi

all'adozione internazionale fino al 100 per cento dei servizi medesimi, sulla base dell'appartenenza degli adottanti ad alcune categorie reddituali individuate con provvedimento della Commissione per le adozioni internazionali.

ART. 8.

*(Agevolazioni per l'adozione di bambini con bisogni speciali).*

1. All'articolo 6 della legge 4 maggio 1983, n. 184, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 5 è sostituito dal seguente:

«5. I limiti di cui al comma 3 possono essere derogati ai fini dell'adozione nazionale qualora il tribunale per i minorenni accerti che dalla mancata adozione derivi un danno grave e non altrimenti evitabile per il minore »;

b) il comma 8 è sostituito dal seguente:

«8. Nel caso di adozione di minori con *handicap* accertato ai sensi dell'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, o che appartengono a una delle categorie con bisogni speciali ai sensi delle linee guida dalla Conferenza de L'Aia di diritto internazionale privato del 2009, i requisiti di cui ai commi 1 e 3 del presente articolo non si applicano. L'adozione, in questi casi, è altresì consentita a una persona singola. Lo Stato, le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze e nei limiti delle disponibilità finanziarie e dei rispettivi bilanci, prevedono in favore di tali minori, specifiche misure di carattere economico, eventualmente anche mediante misure di sostegno alla formazione e all'inserimento sociale, fino all'età di diciotto anni degli adottati ».

ART. 9.

*(Fondo per le adozioni internazionali).*

1. Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, è istituito un apposito fondo

destinato al cofinanziamento degli interventi della Commissione per le adozioni internazionali in sede nazionale e internazionale di cui alla presente legge.

ART. 10.

*(Copertura finanziaria).*

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge, nel limite massimo di 90 milioni di euro annui, si provvede, a decorrere dal 2016, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2016-2018, nell'ambito del fondo speciale di parte corrente dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2016, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.



\*17PDL0061000\*