

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER L'INFANZIA**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

**16.**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 20 OTTOBRE 2004**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARIA BURANI PROCACCINI**

**INDICE**

	PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>	
Burani Procaccini Maria, <i>Presidente</i> .....	3
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SU ADOZIONI E AFFIDAMENTO:</b>	
<b>Seguito dell'esame del documento conclusivo:</b>	
Burani Procaccini Maria, <i>Presidente</i> ..	3, 4, 6, 7
Bolognesi Marida (DS-U), <i>Relatore</i> .....	3, 6, 7
Mancuso Gianni (AN) .....	4

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
MARIA BURANI PROCACCINI

**La seduta comincia alle 20,25.**

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

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Seguito dell'esame  
del documento conclusivo.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva su adozioni e affidamento, il seguito dell'esame del documento conclusivo.

Ricordo che l'esame del documento conclusivo è iniziato nella seduta del 13 ottobre 2004, nella quale è stato deliberato di calendarizzare almeno altre due sedute per procedere all'eventuale formulazione di osservazioni da parte dei colleghi e giungere, quindi, all'approvazione finale del documento stesso entro il termine del 31 ottobre. Ricordo anche che la bozza di documento è stata messa in distribuzione da una decina di giorni, quindi durante questo lasso di tempo le colleghe ed i colleghi hanno avuto la possibilità di esaminarla. Sono a conoscenza del fatto che da parte di alcuni deputati saranno consegnate alla presidenza osservazioni scritte ed auspico che esse ci giungano entro la giornata di domani; in caso contrario,

infatti, tali osservazioni non potranno essere prese in considerazione poiché non vi sarà il tempo materiale per esaminarle.

Ricordo infine che la richiesta di convocare questa seduta di Commissione al termine dei lavori dell'Assemblea era legata all'esigenza di avere più tempo da dedicare alla discussione. Non mi pare di riscontrare una folta presenza di deputati e senatori; immagino quindi che il documento vada bene così com'è.

MARIDA BOLOGNESI. Signor presidente, per il proficuo svolgimento dei nostri lavori consiglieri — se fosse possibile — di considerare le eventuali osservazioni (scritte o orali) provenienti da qualche altro collega interessato alla materia, anche non appartenente alla Commissione per l'infanzia. Se lei è d'accordo, signor presidente, si potrebbe inviare un avviso a questi nostri colleghi, come io stessa, in parte, ho già fatto.

Nel corso dell'indagine conoscitiva abbiamo audito molti presidenti di tribunali dei minori del sud, del centro e del nord d'Italia. Poiché la materia in oggetto investe sia le adozioni nazionali sia gli affidi, chiedo di inviare il testo della proposta di documento conclusivo anche al presidente dell'Associazione nazionale dei magistrati per i minorenni e la famiglia. Infatti, anche se, come ripeto, sono state ascoltate le testimonianze di vari presidenti di tribunali dei minori, non vi è stato il tempo di audire il dottor Pasquale Andria. Ricordo che la materia che stiamo prendendo in esame investe molto anche le competenze della giustizia, soprattutto in relazione alle proposte che noi avanziamo. Purtroppo siamo costretti a concludere i nostri lavori entro il mese di ottobre; in

ogni caso si sarebbe rivelata utile una riflessione sul lavoro che è stato portato avanti.

Per quanto riguarda le associazioni e gli enti per le adozioni internazionali, qualche loro rappresentante — che, tra l'altro, abbiamo avuto in Commissione — ci ha telefonato richiedendoci il testo del documento al fine di farci pervenire osservazioni al riguardo. La Commissione nella sua autonomia deciderà ciò che riterrà opportuno; in ogni caso sarebbe un fatto positivo poter contare su punti di vista di soggetti esterni. Infatti, quando si intende riformare vecchi istituti può essere utile costruire consenso sulle varie proposte presentate. Nel nostro caso, una qualche piccola modifica potrebbe, per esempio, contribuire ad avvicinare i vari punti di vista su questo documento.

Signor presidente, nella seduta di domani continueremo l'esame del documento conclusivo; per la prossima settimana dovrà essere fissata una ulteriore seduta per la discussione — se sarà possibile — ed una per l'approvazione del documento. Non so se in quella seduta dovremo già presentarci con il testo riformulato, oppure dare conto delle modifiche da apportare e delle osservazioni — sia in forma scritta sia orale — espresse dai colleghi, riservando ad un momento successivo la redazione del nuovo testo.

**PRESIDENTE.** Il discorso è legato alla nostra presenza a Roma come parlamentari. Infatti, se la settimana prossima vi sarà una sospensione dei lavori parlamentari, risulterà difficile fissare per noi un nuovo appuntamento. Si potrebbe convocare la Commissione per martedì sera, sempre che vi sia Camera aperta; in caso contrario, infatti, i rappresentanti di uno dei due rami del Parlamento verrebbero comunque a mancare, come è avvenuto questa sera. Tra l'altro, proprio perché prevedevo si verificasse una simile situazione, nella precedente seduta avevo proposto di protrarre i lavori per un periodo di dieci giorni. Considero opportuno, mediante l'invio di una lettera a tutti i componenti della Commissione, sollecitare,

da parte loro, la formulazione di osservazioni entro lunedì, eventualmente anche per iscritto. Bisognerà poi — lo ripeto — fissare una seduta per martedì sera, nella quale, nel peggiore dei casi, saranno presenti solo i senatori; in quella occasione, potendo contare anche sulle osservazioni scritte dei deputati, sarà possibile fare il punto della situazione. In ogni caso, non possiamo continuare a procrastinare gli appuntamenti, il che ci porterebbe inevitabilmente a non rispettare il termine previsto per la conclusione dei lavori. Invece, nel caso in cui la prossima settimana i lavori dell'Assemblea non dovessero subire sospensioni, rimarrebbero fissate la seduta di martedì sera e quella di mercoledì pomeriggio, in cui si procederà alle votazioni.

Resta comunque fermo l'impegno di informare al riguardo i componenti dei vari gruppi parlamentari. Personalmente mi occuperò del mio gruppo di appartenenza, mentre faccio presente al collega Gianni Mancuso che l'onorevole Zacchera è molto interessato al problema delle adozioni ed ha anche una sua proposta di legge al riguardo; sarebbe quindi opportuno che egli leggesse il testo del documento, magari facendoci pervenire delle osservazioni. Inoltre, sempre per dare a tutti la possibilità di fornire il proprio contributo, gli uffici potrebbero effettuare una ricerca per individuare coloro i quali hanno presentato proposte di legge in materia ed inviare loro la proposta di documento conclusivo.

Credo sia questa la strada giusta per cercare di coinvolgere un po' tutti i colleghi interessati ad un argomento che, in effetti, ha grande impatto sulle persone.

**GIANNI MANCUSO.** Signor presidente, innanzitutto debbo dire che, avendo iniziato a partecipare ai lavori della Commissione dalla settimana scorsa, non ho potuto seguire tutto l'iter procedurale che ha portato alla redazione di questa proposta di documento conclusivo. In ogni caso, ho potuto prendere visione della relazione ed ascoltare qualche intervento nell'unica occasione che finora mi ha visto

presente. So che la collega Castellani avrebbe voluto intervenire stasera, comunque credo che domani presenterà delle osservazioni per contribuire alla stesura del documento finale. Il lavoro svolto fino ad ora è stato ottimo grazie soprattutto a coloro che vi hanno concorso; in particolare, ringrazio la relatrice poiché mi ha consentito di approfondire un argomento che, come tutti i parlamentari, conosco grazie ai rapporti che intrattengo con le persone toccate dal problema. Vi sono, infatti, molte coppie che hanno la necessità, la volontà, il desiderio di avere dei figli e, per questo, rivolgono la loro attenzione a strumenti quali l'adozione e l'affido. Nel documento conclusivo vengono valutate, molto opportunamente, le normative di altri paesi; inoltre sono a conoscenza del fatto che la Commissione ha promosso missioni in alcuni Stati europei dai quali provengono i bambini. Dagli studi effettuati mi sembra sia emersa la mancanza di tempi certi, una necessità avvertita soprattutto dalle coppie che desiderano seguire tale tipo di percorso.

Il lavoro istruttorio svolto dalla Commissione per arrivare al completamento dell'indagine è stato anche stimolato dai vari soggetti che fanno parte di questo mondo: mi riferisco alle famiglie, agli operatori, agli enti e, naturalmente, alla CAI. Credo anche che si sia rivelato opportuno ricordare la Convenzione dell'Aja: ad esempio, ho appreso che alcuni paesi come la Russia e l'Ucraina — dai quali, tra l'altro, provengono la maggior parte dei bambini adottabili — non hanno firmato questa Convenzione, quindi non sono tenuti ad osservarne le disposizioni. La conseguenza è che si complicano rapporti già complessi per natura, in quanto di carattere internazionale.

A proposito dei risultati ottenuti dagli operatori, mi sembra di poter dire che, complessivamente, ad un aumento della professionalizzazione è seguito, di pari passo, un innalzamento dei costi; quindi emerge anche un problema di costi che discrimina dal momento che non tutte le famiglie possono sopportarli. Inoltre, parlando con alcune famiglie che hanno in-

tenzione di adottare dei bambini, sono venuto a sapere che a tal fine è previsto sia un percorso nazionale sia un percorso internazionale. Tutti e due i percorsi presentano criticità e complessità tali da non poter fare affidamento né sui tempi, né sui risultati. Nella scorsa seduta ho sentito dire — non ricordo da chi — che, poiché si tratta di rapporti internazionali, le ambasciate non sono preparate a svolgere questo tipo di attività. Negli anni le ambasciate si sono occupate di molti problemi relativi, ad esempio, ai nostri concittadini all'estero, ma a questo tipo di tematiche — delicate e socialmente rilevanti — non si è mai riconosciuta la dovuta attenzione. Dalla lettura della relazione ho anche colto che è più semplice adottare bambini provenienti dall'Europa dell'est che dall'America del sud. Questo perché, trattandosi di un continente oltre oceano, vi sono problemi legati, ad esempio, al costo e alla durata dei viaggi.

Per quanto riguarda i fallimenti — che rappresentano una percentuale non trascurabile — ho rilevato che sono più numerosi quelli nazionali rispetto a quelli internazionali. Probabilmente prima di occuparmi di questo problema avrei sostenuto il contrario, invece, analizzando i dati, mi sono dovuto ricredere. Dalle osservazioni che svolgerò — sia per iscritto sia oralmente — la mia collega, onorevole Castellani, emergerà sicuramente l'esigenza di effettuare interventi tesi a ridurre i costi; infatti, mi pare di aver capito che per un'operazione del genere si possono tranquillamente spendere 15 mila euro, una cifra significativa per molte famiglie. La scadenza del 2006 comporterà un nuovo e diverso scenario al quale bisogna prepararsi utilizzando, ad esempio, l'esperienza degli enti che operano in questo settore e riducendo i costi.

Il tema dell'adozione « mite » è molto complesso; me ne sono reso conto ascoltando gli interventi della seduta precedente. Personalmente pensavo si trattasse di uno strumento più facile da utilizzare, invece esso rischia di creare problemi sia alle famiglie che temporaneamente cedono il bambino sia alle famiglie che, sempre

temporaneamente, lo accolgono. I magistrati che si occupano della questione hanno acquisito un'esperienza adeguata, anche grazie all'attività istruttoria e all'ausilio dei servizi sociali; in ogni caso vi sono grandi rischi che riguardano soprattutto i soggetti più deboli, cioè i bambini. Sottolineo ancora una volta che la normativa in materia — legge n. 476 del 1998 e legge n. 149 del 2001 —, nonostante contenesse dei buoni principi, non è riuscita a garantire tempi più snelli.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il collega Gianni Mancuso per il suo intervento poiché, come egli ha rilevato, è molto importante una riflessione su alcuni nuovi temi difficili da sviscerare: l'apporto di tutti è importante proprio per questo. Inoltre, per la prima volta da quando il Parlamento si occupa di questa materia, è stata presa in seria considerazione anche il tema dell'affido. Contemperare lo strumento dell'affido con quello dell'adozione è un'operazione niente affatto facile che, però, potrebbe contribuire a risolvere tutti i problemi.

Lo strumento dell'adozione « mite » è un modo per superare l'affido e, al tempo stesso, per dare alcune certezze alla famiglia affidataria, senza togliere del tutto alla famiglia affidante la potestà genitoriale. Purtroppo, infatti, l'istituto dell'affido ha dimostrato molte lacune in quanto spesso si è prestato a ricatti ed a soprusi. Può succedere che la famiglia affidataria non se la senta più di sopportare una responsabilità aleatoria e che la famiglia affidante non si decida a prendersi la responsabilità del bambino. La conseguenza di questa situazione è che i bambini vengono lasciati negli istituti. Il nostro obiettivo è, comunque, quello di dare una famiglia ad un bambino e ciò deve aiutarci a superare ogni difficoltà.

**MARIDA BOLOGNESI.** Signor presidente, considero opportuno rinviare il seguito dell'esame alla seduta di domani, magari sollecitando di nuovo i colleghi ad intervenire e facendo loro presente che è comunque possibile far pervenire alla

Commissione osservazioni scritte. Inoltre, bisognerebbe sapere se per la prossima settimana siano previste sedute dell'Assemblea.

**PRESIDENTE.** Per il momento il calendario dell'Assemblea prevede lavori ordinari.

**MARIDA BOLOGNESI.** In questo caso per la settimana prossima potremmo prevedere una o due sedute prima di arrivare all'approvazione del documento.

Riguardo all'intervento del collega Gianni Mancuso — che ringrazio — vorrei fare una precisazione. Affrontare il tema delle adozioni nazionali ed internazionali è complicato poiché esse prevedono procedure molto diverse tra loro. In ogni caso, il documento che spero verrà approvato contiene delle tracce, delle proposte di lavoro. Inoltre, dovranno essere recuperate tutte quelle tematiche che non siamo riusciti ad approfondire definitivamente. Ad esempio, la chiusura degli istituti prevista per il 2006 ci impone di attrezzarci; infatti, se per quella data non verranno approntate adeguate soluzioni non sapremo come garantire un futuro certo a tanti bambini. Si potrebbero prolungare gli affidi o trasformare gli istituti in case famiglia ma, sostanzialmente, non cambierà nulla. Sostituire una targa prolungando gli affidi o trasformando l'istituto per l'infanzia abbandonata in casa famiglia sarebbe sbagliato. Quindi, signor presidente, ritengo che relativamente alla questione della chiusura degli istituti bisognerà, in qualche modo, riaprire una riflessione in Commissione.

Inoltre, il terreno delle relazioni internazionali va dissodato molto attraverso la collaborazione delle ambasciate e la conclusione di accordi bilaterali. Bisogna far sì che gli Stati dialoghino tra loro, anche per cercare di snellire le procedure. Tra le realtà che non siamo riusciti ad approfondire o ad incidere come avremmo voluto vi è quella della Romania. Il problema relativo a questo paese ci ha visto impegnati moltissimo; il collega Gianni Mancuso forse non lo sa, ma vi è stata una

moratoria che ha chiuso le frontiere e, successivamente, una deroga in base alla quale si è continuato ad effettuare affidamenti. Di conseguenza molte famiglie non hanno potuto portare a compimento le adozioni. Ai fini dell'allargamento europeo la Romania è stata spinta ad approvare una legge che sostanzialmente blocca, impedisce le adozioni internazionali; stiamo parlando di un paese che ha negli istituti ancora 60-80 mila bambini. Piano piano si sta capendo che si abbisogna di uno strumento per gestire la situazione relativa ai cosiddetti casi sospesi relativi alle adozioni precedenti il blocco. Si deve pertanto aprire una riflessione collettiva, europea sul tema delle adozioni in generale e, nello specifico, sul problema della Romania.

Mi sono appropriata di qualche minuto in più perché la prossima settimana dovremmo far presente la necessità di affrontare — in un convegno *ad hoc* o in occasione della giornata sui diritti dell'infanzia — queste tematiche. Insomma, non vorrei che dopo tutto il lavoro portato avanti si abbandonasse questo argomento che — sia in vista della scadenza del 2006 sia per la delicatezza dei temi affrontati — mi sembra meriti grande considerazione da parte della Commissione.

**PRESIDENTE.** Onorevole Bolognesi, alla luce delle sue osservazioni, che condivido, rilevo l'opportunità che la Commissione, dopo l'approvazione del documento conclusivo, istituisca un tavolo di lavoro di concerto con il Ministero degli affari esteri al fine di elaborare linee guida su una serie di tematiche già affrontate dal documento. Ricordo che non sono molti i paesi che hanno sottoscritto la Convenzione dell'Aja: la Russia addirittura, pur avendo aderito e firmato tale Convenzione, non l'ha poi ratificata. Le possibili linee guida riguarderebbero quindi la conclusione di patti bilaterali, l'accoglimento dei minori non accompagnati — un argomento appena sfiorato dalla nostra indagine conoscitiva — e la chiusura degli istituti che,

come sappiamo, è fortemente legata al rifinanziamento della legge n. 285 del 1997.

**MARIDA BOLOGNESI.** Signor presidente, se ella ritiene di portare avanti un tale discorso, vorrei venisse presa in considerazione anche la questione relativa ai permessi di soggiorno estivo a scopo di risanamento: mi riferisco, per capirci, ai bambini di Chernobyl. Si tratta di un problema che abbiamo preso in esame e che riguarda 50-60 mila bambini che, durante l'anno, viaggiano su e giù per l'Italia. Al riguardo non vi sono regole precise, si sa poco e non si capiscono i criteri in base ai quali questi bambini vengono selezionati all'estero per poi essere condotti nel nostro paese.

**PRESIDENTE.** Avverto che il termine per la presentazione di eventuali osservazioni scritte alla bozza di documento conclusivo è fissato per lunedì 25 ottobre, in modo che nella seduta serale di martedì 26 ottobre la Commissione possa valutarne l'eventuale recepimento prima della votazione del documento. Al riguardo, faccio presente che sarà inviata una comunicazione scritta in tal senso a tutti i componenti della Commissione, nonché ai parlamentari che non sono membri della Commissione e che abbiano presentato proposte di legge in materia di adozioni e affidamento.

Il seguito dell'esame è rinviato alla seduta già convocata per domani, giovedì 21 ottobre, alle ore 14.

### **La seduta termina alle 21.**

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

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

Licenziato per la stampa  
il 4 novembre 2004.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO