

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 3390

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori BUCCIERO, CARUSO Antonino, STIFFONI,
SEMERARO, GUBERT, MUGNAI, BOBBIO, MANUNZA,
TREDESE, SAMBIN, CARRARA e PELLICINI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 APRILE 2005

Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in materia di
semplificazione delle procedure di adozione, nonché riforma
del sistema dell’adozione internazionale di minori

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Disegno di legge	»	6

ONOREVOLI SENATORI. - La normativa in materia di adozione di minori è stata completamente modificata, in due riprese, dapprima quella internazionale e poi quella nazionale, pochi anni fa, ma già nei primi anni di rodaggio si sono evidenziate alcune anomalie nel suo funzionamento. Anomalie tali che, in concreto, hanno provocato allungamenti dei tempi necessari per la conclusione del procedimento e che hanno determinato l'insorgenza di fenomeni di burocrazia farraginosi, nonché incomprensibili, per gli utenti.

Nello stesso tempo il progetto generale sottinteso alla riforma del settore (vale a dire il recepimento delle convenzioni internazionali in materia di tutela dei minori e d'adozione internazionale) ha certamente retto, tant'è che le richieste d'adozione e quelle d'affido aumentano d'anno in anno e si sono assolutamente ridotte al lumicino le denunce di traffici di minori a scopo adottivo inerenti Paesi aderenti alla Convenzione de L'Aja.

Occorre quindi intervenire al più presto per non ostacolare le speranze dei bambini in stato d'abbandono, siano essi attualmente in Italia o all'estero, e per poter, il più celermente possibile, definire il percorso che li possa condurre a far parte di una famiglia formata da coniugi italiani, che si prenda cura di loro.

L'articolato prende ispirazione dalle difficoltà insorte ed appalesatesi in questi anni nella gestione in concreto della legge e tende, inoltre, a rispondere alle esigenze che le coppie adottanti e gli enti autorizzati hanno evidenziato.

Entrando nell'analisi dell'articolato: l'articolo 1 riforma parzialmente l'istituto dell'affidamento familiare, ponendo regole più ri-

gide in merito alla sua durata e richiedendo al tribunale per i minorenni di valutare, in sede di proroga del decreto che lo ha disposto, se non sussista la possibilità (o la necessità) di addivenire ad una adozione del minore. L'intento esplicito è quello di impedire che l'istituto dell'affidamento (per sua natura temporaneo e motivato da un'alta probabilità di celere ristabilimento dei normali rapporti familiari) sia utilizzato al posto dell'adozione anche in quei casi in cui il rapporto fra minore in affidamento e famiglia d'origine sia inesistente ovvero quando è negli atti l'alta probabilità che essi non potranno mai regolarizzarsi.

L'articolo 2 tende a riformare le condizioni d'accesso all'adozione per le coppie sposate, per le quali si è creata un'inutile discriminazione.

Infatti, attualmente possono chiedere di adottare le coppie che abbiano convissuto per un periodo di almeno tre anni e che, precedentemente alla richiesta, abbiano contratto matrimonio. Nei fatti succede che non vi siano accertamenti dell'avvenuta convivenza (limitando ciò ad un'autocertificazione) e che tali coppie possano chiedere al tribunale per i minorenni, immediatamente dopo la celebrazione del matrimonio, l'accertamento dell'idoneità all'adozione, con ciò creando una palese discriminazione nei confronti delle coppie sposate da meno di tre anni, che devono invece attendere più tempo per ottenere lo stesso trattamento.

Con la lettera *b*) del comma 1 dell'articolo 2 si intende abrogare una inutile e ridondante previsione della legge 4 maggio 1983, n. 184, come modificata nel 2001.

La disposizione di cui alla lettera *c*) vuole ampliare la casistica di applicazione delle agevolazioni, anche economiche, all'ado-

zione di bambini che abbiano superato l'età scolare. Come noto l'adozione dei pre-adolescenti non è frequentissima, né semplice: con la legge n. 184 del 1983 si è deciso di agevolarla, creando incentivi e facilitazioni economiche per gli aspiranti genitori. L'articolo prevede che tali agevolazioni siano estese anche a chi adotta bambini, italiani o stranieri, di età superiore agli otto anni.

L'articolo 3 vuole porre rimedio ad una discutibile scelta del legislatore, che non ha previsto l'obbligatorietà di un provvedimento giudiziale in ordine alla dichiarazione di idoneità della coppia di candidati all'adozione nazionale. In tal modo capita sovente che le coppie restino in attesa per tre anni di un'adozione nazionale che mai avverrà giacché, di fatto, a parere del giudice i candidati sono assolutamente inadatti a tale istituto. La norma, fra l'altro, appare di dubbia costituzionalità. Con la riforma proposta, dopo il colloquio con la coppia, il tribunale adito emette, in ogni caso, una decisione in merito alla domanda presentata. Tale decisione è reclamabile ai sensi e nei modi di legge.

Alla lettera *b*) del comma 1 dell'articolo 3 si afferma che il parametro su cui l'adozione deve formarsi consiste nell'esclusivo interesse del minore (come del resto indicato dalle convenzioni in materia e in particolare dalla Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia approvata a New York nel 1989). Il giudice del tribunale per i minorenni che dispone l'abbinamento finalizzato all'adozione, dovrà motivare in maniera estesa tale decisione, anche al fine di rendere comprensibile agli interessati la sua scelta.

L'articolo 4 prevede che i decreti emessi dal tribunale per i minorenni non contengano più le indicazioni per favorire il migliore incontro fra gli adottanti e il minore. Di fatto molti tribunali hanno abbandonato, da tempo, l'inserimento di tale indicazione che, lungi dal favorire l'adozione, comporta limiti assolutamente immotivati posti agli enti autorizzati nell'abbinamento. Spesso, infatti, accade che coppie in possesso di «decreti limitati»

siano rifiutate dagli enti, proprio perché questi ultimi sono incapaci di rispettare tali limiti. Appare quindi preferibile che il giudice che intenda, nel caso specifico, limitare la possibilità d'adozione della coppia solo a determinate categorie di minori lo faccia non in questa maniera, bensì motivando la sua scelta.

L'articolo 5, al comma 1, lettera *a*), stabilisce un meccanismo che garantisce alla coppia e all'ente autorizzato (entro un tempo limitato) la possibilità di revocare o rinunciare al mandato all'adozione, senza che ciò comporti conseguenze in ordine alla validità dell'idoneità ottenuta, mentre alla lettera *b*), numero 1) si sancisce l'obbligatorietà, per il personale dell'ente autorizzato, di informare la coppia sulle effettive possibilità, a disposizione dell'ente stesso, di adempiere al mandato in tempi sufficientemente rapidi e a costi certi.

Il numero 2), lettera *b*) comma 1 dell'articolo 5, recependo una richiesta giunta più volte dagli stessi enti, prevede che il presidente dell'ente autorizzato possa autenticare le firme della coppia in tutti gli atti necessari all'adozione, con ciò diminuendo i costi e i tempi necessari per la predisposizione della documentazione da inviare all'estero.

L'articolo 6 tende a sveltire le pratiche inerenti l'ingresso del bambino adottato in Italia, conferendo all'autorizzazione all'ingresso in Italia il valore di ordine di trascrizione della sentenza o decisione straniera, con evidente semplificazione della procedura.

L'articolo 7, semplifica anche le pratiche inerenti il soggiorno del minore nell'attesa che l'adozione divenga definitiva ed il piccolo divenga cittadino italiano, sopprimendo la necessità del permesso di soggiorno, da rinnovarsi annualmente, per il bambino.

All'articolo 8 si dispone un'intensificazione del vincolo di segreto per il personale degli enti autorizzati.

L'articolo 9 prevede che il presidente della Commissione per le adozioni internazionali

(CAI) possa essere scelto non solo tra magistrati o alti funzionari dello Stato, ma anche tra personalità esperte nella protezione dei diritti dei minori, permettendo così al Presidente del Consiglio dei ministri una più ampia possibilità di scelta. La durata della carica del presidente della CAI è, inoltre, prolungata onde permettergli una migliore programmazione delle attività della commissione.

Con l'articolo 10 si conferiscono al presidente della CAI il potere di stringere le intese con altre autorità di Paesi stranieri, al fine di agevolare l'adozione internazionale, nonché altre funzioni che rendano più rapide le trascrizioni delle sentenze di adozione effettuate da autorità straniere. Si costituisce, inoltre, un comitato che coinvolge gli enti autorizzati e che ha finalità di ausilio della CAI per la programmazione degli interventi e per la autorizzazione di nuovi enti.

L'articolo 11 prevede che le regioni possano convenzionarsi con enti autorizzati, delegando ad essi l'effettuazione di adozioni per i cittadini in esse residenti. In tal modo le regioni potranno contribuire economicamente alle adozioni, riducendo l'esborso eco-

nomico delle famiglie e calmierando il mercato, nonché controllando la qualità delle adozioni effettuate. La previsione di legge che autorizzava le regioni ad istituire propri enti per portare a termine adozioni, infatti, deve ritenersi a tutti gli effetti superata, giacché solo una regione ha legiferato in materia (il Piemonte, con la legge regionale n. 30 del 16 novembre 2001) e i risultati sono stati non soddisfacenti per il basso numero di adozioni ad oggi svolte, ad un costo, fra l'altro, decisamente eccessivo per la comunità.

L'articolo 12, infine, stabilisce alcune agevolazioni economiche per gli adottanti effettuate attraverso varie forme:

a) esentando dall'IVA e dall'IRAP gli enti autorizzati;

b) parificando le assenze dal lavoro per l'effettuazione di un'adozione a quelle previste dalle leggi per le donne partorienti;

c) esentando dall'imposta di bollo tutti i documenti necessari per l'adozione;

d) prevedendo che le visite mediche, le certificazioni sanitarie e le vaccinazioni necessarie per l'adozione siano gratuite.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

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

a) al comma 4 la parola: «ventiquattro» è sostituita dalla seguente: «dodici» e, in fine, è aggiunto il seguente periodo: «Il tribunale nell'emettere il provvedimento di proroga, deve altresì, valutare se sussistano i requisiti per procedere ai sensi dell'articolo 8»;

b) al comma 5, in fine, sono aggiunte le seguenti parole: «, ovvero qualora, accertata l'esistenza dei requisiti necessari, il tribunale proceda ai sensi dell'articolo 8».

Art. 2.

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

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. L'adozione è consentita ai coniugi uniti in matrimonio per i quali non sussistano situazioni o procedure di separazione personale.»;

b) il comma 6 è abrogato;

c) al comma 8, dopo le parole: «adozione dei minori» sono inserite le seguenti: «anche stranieri» e le parole: «dodici anni» sono sostituite dalle seguenti: «otto anni».

Art. 3.

1. All'articolo 22 della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 4 è inserito il seguente:

«4-bis. In ogni caso, al termine dell'istruttoria, il tribunale, in camera di consiglio, emette un provvedimento succintamente motivato in ordine alla domanda presentata ai sensi del comma 1. Avverso tale decisione è ammesso il reclamo davanti alla Corte d'appello, ai sensi degli articoli 739 e 740 del codice di procedura civile, da parte del pubblico ministero e degli interessati.»;

b) il comma 5 è sostituito dal seguente:

«5. Il tribunale per i minorenni, nel formulare l'abbinamento adottivo, utilizza, quale unico parametro, l'interesse del minore. Il provvedimento che dispone l'abbinamento deve, a tal fine, essere estesamente motivato».

Art. 4.

1. All'articolo 30 della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni, al comma 2 le parole da: «Il decreto contiene anche indicazioni» a: «da adottare» sono soppresse.

Art. 5.

1. All'articolo 31 della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«1-bis. Gli enti di cui all'articolo 39-ter, entro sei mesi dalla richiesta di conferimento dell'incarico di cui al comma 1, con lettera

raccomandata con avviso di ricevimento indirizzata alla coppia e alla Commissione di cui all'articolo 38, possono rifiutare l'incarico per raggiunta capienza, o per accertata incompatibilità delle richieste della coppia con le determinazioni dell'ente sulle adozioni di minori stranieri, ovvero per mancato accordo sul Paese in cui l'adozione potrebbe svolgersi fra quelli in cui l'ente è operativo. Analogamente è concesso alla coppia di aspiranti, che riscontri il venir meno del rapporto fiduciario con l'ente autorizzato, di revocare l'incarico entro sei mesi dal suo conferimento, con raccomandata con avviso di ricevimento indirizzata all'ente e alla Commissione. La Commissione, accertato il rifiuto ovvero la revoca, rimette in termini la coppia per la presentazione della richiesta ad altro ente.»;

b) al comma 3:

1) la lettera *a)* è sostituita dalla seguente:

«*a)* informa gli aspiranti, prima dell'accettazione dell'incarico, sulle procedure che inizierà in Italia e nel Paese eventualmente prescelto, sui tempi medi verificatisi per concludere le pratiche negli anni precedenti, sulle concrete prospettive adottive, sui costi, sul numero degli incarichi accettati e non ancora conclusi divisi per ognuno dei Paesi in cui l'ente è operativo e sul numero di incarichi portati a conclusione dall'ente nei due anni precedenti»;

2) la lettera *e)* è sostituita dalla seguente:

«*e)* riceve il consenso scritto degli aspiranti all'adozione all'incontro tra gli aspiranti stessi ed il minore da adottare, proposto dall'autorità straniera; il presidente dell'ente è autorizzato ad autenticare tutte le firme degli adottanti da cui ha ricevuto l'incarico di cui al comma 1, necessarie per la conclusione della procedura;».

Art. 6.

1. All'articolo 32 della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni, dopo il comma 1, sono inseriti i seguenti:

«1-*bis*. Se l'autorizzazione di cui al comma 1 avviene a seguito di una sentenza definitiva di adozione, emessa dall'autorità straniera competente, assume il valore di ordine di trascrizione della sentenza straniera. A tal fine la Commissione, prima dell'ingresso del minore in Italia, accerta che dal provvedimento dell'autorità straniera che ha pronunciato l'adozione risulti la sussistenza delle condizioni delle adozioni internazionali previste dall'articolo 4 della Convenzione.

1-*ter*. La Commissione accerta, inoltre, nel caso previsto dal comma 1-*bis* e prima dell'ingresso del minore in Italia, che l'adozione non sia contraria ai principi fondamentali che regolano nello Stato il diritto di famiglia e dei minori, valutati in relazione al superiore interesse del minore, nonché la sussistenza della certificazione di conformità alla Convenzione di cui alla lettera *i*) e l'autorizzazione prevista dalla lettera *h*) del comma 1 dell'articolo 39».

2. All'articolo 35 della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni, sono soppressi i commi 2 e 3.

Art. 7.

1. All'articolo 34 della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni, al comma 1, in fine, sono aggiunte le seguenti parole: «, senza necessità del permesso di soggiorno per la permanenza a scopo adottivo in Italia, per tutta la durata della procedura».

Art. 8.

1. All'articolo 37 della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni, dopo il comma 3, è aggiunto il seguente:

«3-bis. Il personale degli enti di cui all'articolo 39-ter non può esibire ad alcun estraneo le documentazioni sulle adozioni concluse o *in itinere*, ed è tenuto al segreto d'ufficio in ordine ad ogni notizia sugli adottati e sugli adottanti».

Art. 9.

1. All'articolo 38 della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2 la lettera a) è sostituita dalla seguente:

«a) un presidente nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri, prescelto tra personalità di riconosciuta e certificata esperienza nel settore della protezione dei diritti dei minori e dell'adozione internazionale»;

b) il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. Il presidente dura in carica quattro anni e l'incarico può essere rinnovato una sola volta».

Art. 10.

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

a) al comma 1:

1) la lettera b) è sostituita dalla seguente:

«b) stipula accordi bilaterali con Paesi stranieri o con autorità centrali al fine di favorire l'applicazione della Convenzione o dei suoi principi generali, di agevolare le

adozioni internazionali e le politiche di aiuto all'infanzia abbandonata e, a tale scopo, può ottenere l'ausilio e la cooperazione del personale delle ambasciate e dei consolati d'Italia».

2) dopo la lettera *l*) è aggiunta la seguente:

«*l*-bis) autorizza le trascrizioni delle sentenze straniere definitive di adozione, previste dal comma 1-*bis* dell'articolo 32.»;

b) il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. La Commissione istituisce un comitato di cui fanno parte i rappresentanti degli enti autorizzati. Tale comitato, che può essere suddiviso in sottocomitati tematici, svolge riunioni periodiche al fine di esaminare le problematiche emergenti e di coordinare la programmazione degli interventi attuativi dei principi della Convenzione. Il comitato esprime parere motivato in ordine agli accordi di cui alla lettera *b*) del comma 1, sulle autorizzazioni all'attività di nuovi enti o sulla revoca di autorizzazioni e sulla relazione di cui al comma 4».

Art. 11.

1. All'articolo 39-*bis* della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni, dopo il comma 2, è inserito il seguente:

«2-*bis*. Il servizio di cui al comma 2 può essere altresì delegato ad uno o più enti di cui all'articolo 39-*ter*, autorizzati ad operare all'interno del territorio regionale. A tal fine le regioni possono stipulare apposite convenzioni con tali enti che prevedano, tra l'altro, l'assunzione di determinati costi della procedura in capo alla regione stessa, le modalità operative dell'ente in ordine agli utenti convenzionati, l'accessibilità dell'ente per gli utenti che utilizzino la convenzione, i controlli effettuabili in merito alle procedure convenzionate da parte della regione».

Art. 12.

1. All'articolo 39-*ter* della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni, dopo il comma 1, è aggiunto il seguente:

«1-*bis*. Gli enti autorizzati sono esentati dal pagamento dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) nell'acquisizione e nella fornitura di beni o di servizi necessari alle loro attività di adozione, di sussidiarietà e solidarietà internazionale. Sono, altresì, esentati dal pagamento dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP).».

2. All'articolo 27 del testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. Per l'adozione e l'affidamento preadottivo internazionali, la lavoratrice ed il lavoratore hanno, inoltre, diritto a fruire di un congedo, avente la medesima natura e conseguenze di quello di maternità, di durata corrispondente all'intero periodo di permanenza nello Stato straniero richiesto per l'adozione e l'affidamento».

3. Tutte le certificazioni e tutti gli atti provenienti da pubbliche amministrazioni necessari per l'ottenimento dell'idoneità all'adozione, ovvero necessari alla conclusione della procedura adottiva in Italia o all'estero, sono gratuiti ed esenti da imposte di bollo.

4. Le analisi, le visite mediche e le vaccinazioni necessarie all'ottenimento dell'idoneità all'adozione, ovvero necessarie per la conclusione della procedura adottiva in Italia o all'estero, sono gratuite ed esentate dal pagamento del *ticket* presso le strutture pubbliche.