

Milano, 12 giugno 2014

Gent.mo Presidente del Consiglio,

siamo molto contenti che il Governo abbia deciso di intraprendere la strada delle riforme anche nell'ambito del terzo settore, riconoscendone ricchezza e importanza. Le *Linee Guida* rappresentano già un buon punto di partenza, avendo effettivamente individuato alcune questioni cruciali e irrinunciabili, tra cui la revisione della normativa civilistica in materia di natura giuridica delle diverse realtà. Non dimentichiamoci, però, che frequentemente il terzo settore opera anche all'estero, attraverso interventi di cooperazione allo sviluppo e/o di tutela dei diritti delle persone più vulnerabili e che spesso manca una normativa di respiro internazionale appropriata, a partire dalla disciplina fiscale. Se è quindi evidente che nel nostro Paese esiste *un'Italia generosa e laboriosa che opera per migliorare la qualità della vita delle persone* è altresì importante riconoscere che spesso questa stessa *Italia* non si ferma ai propri confini nazionali ma interviene laddove c'è bisogno, indipendentemente da questioni legate a cittadinanza, residenza, appartenenza etnica o religiosa.

Buon lavoro!

Paola Crestani – Presidente CIAI



CIAI su “Linee guida per una Riforma del terzo Settore”

➤ Ricostruire le fondamenta giuridiche, definire i confini e separare il grano dal loglio

4) Istituzione di un'Authority del Terzo settore:

- ✓ si auspica che tale organismo possa rappresentare un punto di riferimento significativo per tutte le associazioni anche al fine di garantire un servizio di consulenza diretta .

5) Coordinamento tra la disciplina civilistica, le singole leggi speciali e la disciplina fiscale, con la redazione di un Testo Unico del terzo settore:

- ✓ si ritiene un intervento molto utile, in quanto la materia è complessa e frammentata, soprattutto se avrà l'obiettivo di dare un inquadramento alle diverse realtà operanti nel terzo settore tenendo conto delle numerose specificità;
- ✓ in particolare, si segnala che la “norma” riferita al mondo del no-profit è spesso poco chiara e lasciata a interpretazioni di buon senso.

➤ **Valorizzare il principio di sussidiarietà verticale e orizzontale**

7) Revisione dei requisiti per l'autorizzazione/accreditamento delle strutture e dei servizi sociali e delle procedure di affidamento per l'erogazione dei servizi sociali da parte degli enti locali ed organizzazioni del terzo settore. Con la legge 476/98 l'Italia, ratificando la *Convenzione de L'Aja del 1993*, ha introdotto una procedura dell'adozione internazionale caratterizzata da un accentuato pluralismo istituzionale e **introducendo un nuovo attore, di natura privata – spesso espressione dell'associazionismo di volontariato – che è l'ente autorizzato all'adozione internazionale.** Nel prevedere la sua intermediazione obbligatoria, l'Italia di fatto ha introdotto una nuova figura giuridica non pienamente disciplinata dal nostro ordinamento tanto che una parte della dottrina l'ha definito *ente privato d'interesse pubblico*, mentre altri ritengono che trattasi di *ente privato a interesse generale*¹. Dal 2000 ad oggi gli enti autorizzati sono diventati 62 (malgrado il richiamo all'Italia del Comitato ONU² a diminuirne il numero per favorire il controllo sull'operato), sono molto diversi tra loro (per natura costitutiva e per modalità operative) e presentano tutta l'urgenza di essere riformati attraverso l'innalzamento qualitativo dei loro requisiti.

✓ **CIAI ritiene che – a maggior tutela di bambini e coppie – sia opportuno innalzare qualitativamente i requisiti degli enti autorizzati all'adozione internazionale aggiungendo a quelli già previsti dal regolamento³ i seguenti:**

- a) Obbligatorietà della certificazione di bilancio;
- b) Tracciabilità dei trasferimenti monetari in Italia e all'estero;
- c) Obbligo di fornire servizi nel pre e nel post-adozione con professionisti (psicologi e psicoterapeuti) specificatamente formati sulle tematiche adottive;
- d) Divieto di pagare il personale all'estero in funzione del numero delle adozioni, cosa che incentiverebbe pratiche poco trasparenti di reperimento dei bambini per l'adozione.

La collaborazione tra pubblico e privato è stata demandata alla competenza delle Regioni che, negli anni - attraverso la predisposizione di Protocolli Regionali - hanno definito compiti e funzioni dei quattro attori istituzionali dell'adozione – Commissione Adozioni Internazionale, Tribunali per i minorenni, Servizi Sociali e Enti Autorizzati – e di fatto hanno reso operative 20 diverse procedure regionali, complicando e rendendo più lento l'*iter* previsto per legge.

✓ **CIAI ritiene che – al fine di velocizzare e semplificare la procedura di adozione internazionale – sia necessario:**

- a) Il rispetto dei tempi previsti dalla legge per il rilascio del decreto di idoneità all'adozione internazionale (art.li 29 e 30 l.184/83): la legge prevede un tempo

¹ Per un'analisi più approfondita vedi Morozzo Della Rocca P. "Peculiarità e limiti della legge italiana sull'adozione internazionale" in Chistolini M. e Raymondi M. "Scenari e sfide dell'adozione internazionale" Franco Angeli, 2009

² "In compliance with the Hague Convention and Article 21(d) of the Convention on the Rights of the Child, ensure effective and systematic monitoring of all private adoption agencies, consider options to manage or limit the large number of private adoption agencies and ensure that adoption processes does not provide financial gains to any party": in Osservazioni Conclusive del Comitato ONU sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza rivolte al Governo Italiano nel 2011 <http://www.gruppocrc.net/Osservazioni-Conclusive-del-Comitato-ONU>

³ Art.li 11 e ss. D.P.R. 108/2007

- massimo di 6 mesi e mezzo per il rilascio dell'idoneità mentre in realtà i tempi medi sono di circa 1 anno⁴.
- b) Dotare i Servizi Sociali Territoriali di maggiori risorse umane ed economiche in modo che sia rispettato il limite dei 4 mesi per l'inoltro al TM della relazione psico-sociale, termine che spesso risulta disatteso⁵.
 - c) Omologare i Protocolli Regionali attraverso un intervento della Conferenza Stato-Regioni.
 - d) Mantenere il ruolo insostituibile dei Tribunali per i Minorenni nella valutazione dell'idoneità della coppia: il Tribunale per i Minorenni è garanzia di terzietà ed equità dei giudizi su tutto il territorio nazionale, ed il suo ruolo è irrinunciabile a garanzia del superiore interesse del bambino.

La Commissione Adozioni Internazionali, Autorità Centrale Italiana per l'Adozione Internazionale dal 2000, in questi anni ha manifestato evidente difficoltà nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza e controllo sull'operatività, in Italia e all'estero, degli Enti Autorizzati e nelle sue funzioni di rappresentanza e raccordo con le autorità centrali straniere.

✓ **CIAI ritiene che sia opportuno ristrutturare la Commissione Adozioni Internazionali:**

- a) Dotando la CAI delle risorse economiche necessarie ad espletare il suo indispensabile ruolo, specialmente rispetto ai rapporti con i Paesi di provenienza dei bambini.
- b) Rafforzando i poteri di vigilanza e controllo della CAI sull'operatività degli enti sia dotandola delle risorse economiche che umane necessarie, sia consentendo di autorizzare o revocare l'autorizzazione agli enti che non rispettano i requisiti indicati nell'apposito regolamento modificando l'art. 6 del regolamento della Commissione⁶.
- c) Favorendo il rinnovo e la stipula di accordi bilaterali per agevolare le procedure nei Paesi di provenienza dei bambini: dal momento che ben il 53% dei bambini arrivati in adozione in Italia nel 2013 provengono da Paesi non ratificanti la Convenzione de L'Aja del 1993.

8) Introduzione di incentivi per la libera scelta dell'utente a favore di imprese sociali mediante deduzioni o detrazioni fiscali oppure mediante voucher. Un'efficace riforma del welfare, nel terzo settore, non può prescindere da politiche sociali avvedute, stanziamento di risorse economiche e potenziamento del sostegno "preventivo" per favorire il benessere di famiglie e bambini; non certo, così come accade ormai in questi ultimi anni, dall'urgenza di dover adottare interventi di emergenza di tipo assistenziale in prevalenza focalizzati su gravi situazioni di disagio e devianza minorile. Come non accorgersi che la spesa sociale (oltre che l'alto prezzo umano pagato da ragazzi e genitori con il disagio giovanile)

⁴ "I percorsi dell'adozione internazionale: il punto di vista delle famiglie" in Studi e Ricerche n. 19, collana della Commissione per le Adozioni Internazionali, tavola 3,3 pag. 118

⁵ Camera dei Deputati, "Relazione sullo stato di attuazione della legge 149/0", presentata dai Ministri Cancellieri e Giovannini il 16/12/2013, pag.35: Il 48% dei TM che ha risposto alla "Rilevazione" indica che tale termine non viene rispettato.

⁶ D.P.R. 8/6/2007 n. 108 pubblicato in Gazzetta Ufficiale 25/7/07 n.171

sarebbe notevolmente ridotta attraverso politiche avvedute e lungimiranti di sostegno psico-sociale ed economico alle famiglie e alle agenzie educative per bambini e ragazzi? Nel caso delle adozioni, l'esperienza di questi ultimi anni ci raccontano di bambini adottati, sia con nazionale che internazionale, sempre più con *"special needs"*: bambini grandi e/o con problemi di salute e/o con storie pregresse di violenza o abuso e/o appartenenti a fratrie numerose. Nel 2013, il **28,7% del totale dei minorenni arrivati in Italia attraverso l'adozione internazionale sono stati segnalati dal Paese di origine come minori con bisogni speciali e/o particolari**⁷. Da anni si parla di famiglie adottive che vanno in crisi e che allontanano o addirittura "restituiscono" i propri figli ai tribunali e alle comunità. Da una recente pubblicazione, si stima che dei 29.309 minorenni fuori famiglia al 31/12/2010, il 3% (825 minorenni) ha una storia caratterizzata dalla crisi di un percorso adottivo, provenendo da una famiglia adottiva mentre l'1% (235 casi stimati) ha alle spalle un fallimento adottivo, inteso come passato decreto di adozione e nuovo decreto di adottabilità."Il gruppo dei bambini che sono in accoglienza fuori da una famiglia adottiva è stimabile quindi in 1.080"⁸. Un dato comunque rilevante, visto che la popolazione di adottivi rappresenta una percentuale molto piccola del totale dei minori in Italia. La letteratura, anche sulla base delle ricerche internazionali, è concorde nel ritenere fondamentale **il sostegno alla famiglia adottiva nel corso del tempo**, individuando il periodo di maggior crisi adottiva nella **fase dell'adolescenza** del figlio adottivo, quando il primo periodo di inserimento in famiglia è già trascorso⁹. La legge italiana stabilisce che nel primo anno adottivo la famiglia può chiedere il sostegno dei servizi territoriali, alcuni **protocolli operativi regionali** più avveduti estendono questo sostegno fino ai 3 anni. Ma non è sufficiente! È necessario, inoltre, che questo sostegno sia garantito a livello locale e venga erogato in forma professionale e specialistica. Continua, al contrario, a **mancare in Italia questa cultura del sostegno post-adottivo**, quasi che una volta realizzati i numeri dell'adozione non vi sia una responsabilità sociale sullo stato di benessere di questi bambini. Solo la Regione Piemonte ha deliberato ai sensi dell'art. 6 della Legge 184/83 quei sostegni previsti per chi adotta minori ultradodicesenni o disabili. Inoltre, ancora nessuna ricerca è stata fatta – a livello nazionale – sullo stato di benessere dei figli adottivi, malgrado non solo sia stata una delle raccomandazioni del 6° Rapporto CRC, ma tale richiamo sia stato oggetto di una delle Raccomandazioni che il Comitato ONU¹⁰ ha fatto all'Italia.

✓ **CIAI crede che – al fine di sostenere maggiormente le famiglie adottive – lo Stato deve preoccuparsi a prevedere:**

- a) Il sostegno economico per tutte le famiglie adottive: attraverso la definizione di costi standard per l'adozione e la detassazione degli stessi;

⁷ *"I primi indicano bambini con patologie gravi e spesso insanabili, come quelle neurologiche e mentali, contrariamente ai bisogni particolari, che invece presuppongono un recupero nel corso del tempo, portando a una guarigione totale, e che comunque permettono uno sviluppo psicologico e sociale autonomo"*. Rapporto CAI, pag 32.

⁸ Istituto degli Innocenti "Questioni e Documenti n.55" pag 73.

⁹ Vd. anche Rosa Rosnati e Laura Ferrari, *I percorsi formativi nelle adozioni internazionali*, Istituto degli Innocenti, Firenze 2013, p. 38.

¹⁰ *"Ensure systematic follow-up on the well-being of children adopted during the previous years and on the causes and consequences of break-down of adoption"* in Osservazioni conclusive del Comitato ONU sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza rivolte al Governo Italiano nel 2011 <http://www.gruppocrc.net/Osservazioni-Conclusive-del-Comitato-ONU>

- b) Il sostegno economico per le famiglie adottive di bambini con bisogni speciali ai sensi dall'art. 6 l.184/83 ;
- c) La realizzazione di una ricerca sullo stato di benessere dei figli adottivi per ottimizzare gli interventi di accoglienza e sostegno nel post-adozione;
- d) Il potenziamento dei servizi di post-adozione attraverso il sostegno alle organizzazioni che erogano questi servizi attraverso professionisti psico-sociali esperti per qualifica e curriculum professionale in un approccio di sussidiarietà tramite, ad esempio: incentivi alla qualità e all'innovazione, la possibilità di operare in regime di convenzione con il pubblico e la facilitazione normativa per l'organizzazione del servizio.

➤ ***Dare stabilità e ampliare le forme di sostegno economico, pubblico e privato, degli enti del terzo settore***

22) Il riordino e l'armonizzazione delle diverse forme di fiscalità di vantaggio per gli enti del terzo settore

- ✓ **Non essere soggetti IVA**, non solo per i servizi emessi –così come già accade – ma anche per quanto riguarda gli acquisti. Pur beneficiando di diverse agevolazioni fiscali, infatti, talvolta subiamo delle situazioni che impattano sul nostro bilancio in modo importante, tra queste l'IVA sugli acquisti che per noi rappresenta un costo puro. Nell'ultimo periodo, inoltre, l'IVA ha subito due aumenti percentuali e questi scatti portano di conseguenza ad un aumento dei nostri costi appesantendo un momento difficile già dovuto anche all'inflazione.
- ✓ **Regolamentazione internazionale della tassazione per gli espatriati**. Come ONG capita spesso di avere degli espatriati che sono soggetti a tassazione nei Paesi nei quali operiamo. I tipi di Paesi a cui ci rivolgiamo possono far parte di accordi bilaterali con l'Italia in materia fiscale ma altri no; il regolamento generale è dettato dall'OCSE. Il legislatore italiano ha concesso un tetto imponibile sul calcolo delle imposte per poter sopportare la doppia imposizione, ma questa agevolazione è concessa a chi è cittadino italiano; ormai oggi si lavora anche con altri cittadini europei ma mancano ancora dei trattamenti comuni in merito; un cittadino europeo quindi costerebbe molto in quanto non gode di nessuna agevolazione. Inoltre per quanto riguarda il recupero di imposta non è facile gestire il rapporto tra agenzia, documenti necessari dall'estero, e accordo con espatriato al quale spesso si anticipano le imposte locali per permettergli un insediamento adeguato. Il settore oggi richiede una professionalità importante, persone molto preparate quindi è importante avere la possibilità di potere offrire un adeguamento congruo a queste professionalità.

CIAI – Centro Studi
centrostudi@ciai.it