



5. ADOZIONI NAZIONALI E INTERNAZIONALI



25. Con riferimento alle proprie precedenti Raccomandazioni (CRC/C/ITA/CO/3-4, par. 42), il Comitato ONU raccomanda all'Italia di:

- raccogliere, in modo sistematico e costante, dati disaggregati e informazioni pertinenti sulle adozioni nazionali e internazionali, al fine di comprendere e affrontare meglio il fenomeno;
- rendere pienamente operativa la banca dati nazionale dei minorenni idonei all'adozione, compresi quelli con disabilità, e delle famiglie dichiarate idonee all'adozione;
- garantire nella pratica che le opinioni del minorenni siano tenute in considerazione nei procedimenti di adottabilità, in relazione alle capacità evolutive del minorenni.

CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 25

I dati delle Adozioni nazionali (AN)⁸⁸, come sempre, sono molto scarni e al di fuori del numero dei minorenni dichiarati adottabili e adottati con adozione piena o in casi particolari, non sono censite altre notizie (età, motivazioni della sentenza di adottabilità, condizioni psicofisiche, fratric, gli anni trascorsi dall'adottabilità stessa). Questo impedisce di avere una conoscenza dettagliata delle loro situazioni e dei loro bisogni. Non si hanno dati aggiornati sui minorenni dichiarati adottabili e non adottati e il divario esistente tra le adottabilità e le adozioni nazionali pronunciate annualmente

– nel 2020 292 a fronte di 6982 domande di disponibilità all'AN presentate – richiederebbe attento approfondimento per valutarne le cause, proporre soluzioni oltre che per rendere possibile l'aggiornamento trimestrale della Banca Dati dei minori adottabili e dei coniugi “aspiranti all'adozione nazionale e internazionale” come da art. 40 comma 2, Legge 149/2001⁸⁹. D'altra parte, questa stessa continua a non essere operativa⁹⁰ e diventa cruciale, dunque, a 21 anni dalla data in cui avrebbe dovuto esserlo, rinnovare l'urgenza di un simile strumento. Nel 2020 si è registrato un trend complessivo di decrescita di tutti gli indicatori rispetto agli anni precedenti, infatti, sono stati **adottati in Italia 727 minorenni**, 593 sono stati gli affidamenti preadottivi e 1019 le dichiarazioni di adottabilità. I bambini dichiarati adottabili e non riconosciuti alla nascita sono stati 182. Si sono, inoltre, registrate **574 sentenze di adozioni “in casi particolari” ex art. 44**, di queste 20 afferiscono alla lettera A⁹¹, 360 alla lettera B⁹², 0 alla lettera C⁹³, e 194 alla lettera D⁹⁴. Sarebbe opportuno un approfondimento su queste ultime per comprendere a quali situazioni si riferiscono.

Rispetto ai dati delle Adozioni internazionali (AI)⁹⁵, nel 2021 le coppie che hanno chiesto un'autorizzazione all'ingresso in Italia di un minorenni straniero sono state 563 in lieve aumento rispetto al 2020 in cui sono state 526, sufficienti a mantenere l'Italia al secondo posto tra gli Stati di accoglienza, sebbene in forte diminuzione rispetto al periodo pre-pandemia (969 nel 2019). **Nel 2021 i bambini adottati sono stati 680**. Mancando il Report dettagliato del 2021, valutiamo i dati 2020. I bambini adottati in AI **nel 2020 sono stati 669⁹⁶** con età media all'ingresso di 6,8 anni (dato in crescita, era 6,6 nel 2019). Tra questi i bambini

⁸⁸ I dati disponibili, raccolti sulla base dei provvedimenti pronunciati nell'anno di riferimento, sono forniti dal Ministero della Giustizia, Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, pubblicati nell'ottobre 2021 e aggiornati al 2020, http://www.centrostudini-sida.it/Statistica/Analisi/adozione_serie_storiche.pdf

⁸⁹ Sulle criticità Banca Dati si veda audizione del Ministro di Giustizia XXVII Legislatura, Commissione II, Parlamento, 2016 http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/html/02/indag/c02_adozioni/2016/05/16/stenografico.0002.html

⁹⁰ Sui ritardi nel funzionamento, operatività ed effettiva installazione cfr. 11° Rapporto CRC, e precedenti. Nella relazione al parlamento (nota 2), viene dato atto che l'utilizzo della Banca Dati non sia né capillare né obbligatorio per i TTMM.

⁹¹ Ossia “minorenni orfani di padre e madre, uniti agli adottanti da vincolo di parentela fino al sesto grado o da preesistente rapporto stabile e duraturo, anche maturato nell'ambito di un prolungato periodo di affidamento”.

⁹² “Figli anche adottivi dell'altro coniuge”.

⁹³ “Minorenni con disabilità ex art. 3, comma 1 della Legge 104/1992, orfani di padre e madre”.

⁹⁴ Ossia “minori per i quali vi sia la constatata impossibilità di affidamento preadottivo”.

⁹⁵ Fonte dati CAI (Commissione per le Adozioni Internazionali) - Rapporto sui fascicoli dal 1/1/2020 al 31/12/2020, https://www.commissioneadozioni.it/media/2024/rapporto_fascicoli_1gennaio_31dicembre_2020.pdf e aggiornamento statistico su adozioni e procedure pendenti del 2021. https://www.commissioneadozioni.it/notizie/le_adozioni_internazionali_in_italia.

L'attuale composizione del rapporto statistico rende difficile una comparazione fra questi dati e quelli provenienti dai TTMM, poiché raccolti con criteri diversi.

⁹⁶ Continua ad aumentare l'incidenza percentuale dei minorenni autorizzati all'ingresso provenienti dai Paesi ratificanti la Convenzione dell'Aja, si passa dal 75,9% del 2019 – che già segnalava un dato in forte crescita – al 79,8% del 2020.



che manifestano uno o più bisogni speciali sono 395, pari al 59% del totale⁹⁷. I tempi medi intercorsi tra la domanda di adozione e l'autorizzazione all'ingresso dei minorenni adottati sono pari a 46,7 mesi, si tratta di un dato in crescita, nonostante la diminuzione delle coppie disponibili. Tra le possibili motivazioni: le complicanze dovute alla pandemia, le perduranti difficoltà dei servizi e dei TTMM a portare a termine l'iter nei tempi previsti dalla legge, le complesse situazioni dei bambini segnalati per l'adozione.

Nel "5° Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva"⁹⁸, è presente (Azione 21) un obiettivo legato al supporto alla genitorialità anche in contesti di accoglienza fuori della famiglia e al rafforzare e uniformare i servizi per l'adozione e l'affidamento, anche se l'attuazione non appare ancora implementata e, d'altra parte, bisogna continuare a segnalare la non piena implementazione della Legge 184/1983⁹⁹. Infine va segnalato **il recente intervento della Corte Costituzionale** (sentenza n. 79 del 24/02/2022) in merito ai vincoli di parentela nel caso delle adozioni ai sensi dell'art. 44, Legge 184/1983. La Consulta ha esaminato la questione di legittimità costituzionale relativamente alle disposizioni che escludono, nelle adozioni di minorenni in casi particolari, l'esistenza di rapporti giuridici tra la persona di minore età adottata e i parenti dell'adottante (art. 55 Legge 184/1983 e art. 300, secondo comma, del Codice civile). Le predette disposizioni sono state

dichiarate incostituzionali nella parte in cui prevedono che "l'adozione non induce alcun rapporto civile tra l'adottato e i parenti dell'adottante".

In merito al percorso adottivo si evidenzia che persistono le segnalazioni di ritardi, già documentati nei precedenti Rapporti CRC, spesso dovuti a procedure non tempestive da parte dei servizi socio-sanitari e della magistratura minorile.

Sul territorio italiano la costituzione delle équipes dedicate alle adozioni è disomogenea (anche per l'insufficienza delle risorse oltre che economiche anche umane e per l'alto turnover degli operatori)¹⁰⁰. Si segnalano **modalità difformi nell'attuazione dei percorsi preadottivi** nelle varie zone del Paese e, con specifico riferimento all'AI, si segnala l'esigenza di attuare percorsi di formazione preadottiva ad hoc. Per quel che riguarda all'AI, si segnala, ulteriormente, la prassi, di alcuni TTMM, di emettere decreti di idoneità¹⁰¹ che evidenziano vincoli relativi alle caratteristiche dell'adottando (es. età e salute). Questi decreti possono porre problematiche sia relativamente alle competenze di abbinamento stabilite dalla Convenzione dell'Aja (1993), sia per la reale utilizzabilità, con riferimento ai profili dei minorenni adottabili, anche in coerenza con il principio di sussidiarietà dell'AI. Il progressivo innalzamento dell'età dei bambini, in AI e non solo, e l'aumento di casi con bisogni speciali¹⁰², richiedono un'adeguata preparazione e consapevolezza, sia da parte delle coppie disponibili, sia da parte di tutti gli operatori coinvolti

⁹⁷ I Bisogni speciali sono: età superiore ai 7 anni, appartenenza a famiglie numerose, con problemi di salute o gravi pregressi.

⁹⁸ <https://famiglia.governo.it/media/2647/secondo-testo-5-piano-infanzia.pdf>, vedere ad es. Azione 21.

⁹⁹ Si evidenzia la necessità di specifiche azioni: dalla tempestiva e documentata segnalazione del possibile stato di adottabilità, alle dovute garanzie in tema di ascolto (si veda in merito Capitolo II, paragrafo "L'ascolto del minorenne in ambito giudiziario" del 11° Rapporto CRC, pag. 46. https://gruppcrc.net/wp-content/uploads/2020/11/XIrapportoCRC2020_compressed.pdf) e difesa del minorenne nelle procedure di adottabilità, attraverso la nomina dell'assistente legale del minore di età, preparato a questa delicata funzione, e all'adeguata formazione/valutazione degli aspiranti genitori adottivi con modalità che garantiscano la parità di trattamento e la celerità delle procedure, fino al sostegno post-adottivo, con attenzione per le situazioni previste dall'art. 6, comma 8, Legge 184/1983. Nessun riferimento in materia di AN o AI è contenuto nel Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023, <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Piano-Nazionale-degli-Interventi-e-dei-Servizi-Sociali-2021-2023.pdf>

¹⁰⁰ Andrebbe altresì aggiornata l'analisi dell'attuazione di Leggi e Protocolli Regionali (https://www.commissioneadozioni.it/media/1178/417_modelli-organizzativi-regionali.pdf, 2009).

¹⁰¹ La decisione dei giudici collegata all'art.30 comma 2 della stessa legge ("il decreto di idoneità ad adottare...contiene anche indicazioni per favorire il migliore incontro tra gli aspiranti all'adozione ed il minore da adottare"), va coordinata con l'art.1 comma 5 (divieto di discriminazione), con la specificità delle procedure di AI della stessa legge (artt. da 29 a 39ter) e con gli articoli 101 e 117 della Costituzione e 24 comma 2 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea ("In tutti gli atti relativi ai minori, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente"); per l'aspetto dell'età, l'art.6 della Legge 184/1983 prevede una differenza minima e massima tra adottanti e adottando mentre per l'aspetto dello stato di salute, oltre alle norme richiamate, merita rilievo la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (ratificata dall'Italia con Legge 18/2009), che ha introdotto un cambio di prospettiva culturale, giuridica e scientifica sulla disabilità tale da rendere il vincolo sulle condizioni di salute palesemente in contrasto con le prescrizioni positive in capo agli Stati membri (in particolare artt.5, 7, 8 e 23 comma 3).

¹⁰² Nel 2021, 425 minorenni adottati internazionalmente (pari al 62,5% del totale) hanno manifestato uno o più special needs. È davvero necessaria la formazione degli operatori del sistema sanitario, chiamati in causa sia nelle fasi preadottive quando viene chiesto il loro parere a fronte di abbinamenti complessi dal punto di vista medico, sia nelle fasi post-adottive. - Dati forniti dalla CAI su richiesta.



nel processo per far sì che vengano proposti interventi di qualità nel percorso che va dalla preparazione degli adottanti al sostegno post-adottivo; sostegno ad oggi non ancora omogeneamente diffuso sul territorio nazionale. Analogamente si segnala che, sebbene sempre più TTMM proponano percorsi di adozione così detti “aperti o miti”, tuttavia nel percorso pre-adottivo il tema non venga affrontato. È quindi urgente continuare a promuovere percorsi di formazione per le coppie, per gli operatori (area giuridica, socio-sanitaria, EEAA, area istituzionale, ecc.)¹⁰³, per il personale scolastico e sanitario.

È altresì necessario garantire un effettivo **sistema di monitoraggio longitudinale sul benessere dei minorenni adottati**, come da raccomandazione del Comitato ONU e del Gruppo CRC, anche al fine di meglio comprendere come prevenire le situazioni di crisi. Dal punto di vista giuridico la Legge 184/1983, così come modificata dalla Legge 476/1998 e dalla Legge 149/2001, cita il post adozione agli art. 22, 34 chiamando in causa i Servizi, per l’AI anche gli EEAA¹⁰⁴, ed esplicitamente parla di un periodo di almeno un anno su richiesta dei genitori adottivi. Questo lascia ampi spazi all’interpretazione, a “vuoti”, solitudini e mancanze, che fanno emergere l’esigenza di promuovere una maggiore estensione temporale e capillarità del sostegno post-adottivo¹⁰⁵. La progressiva riduzione dei numeri della AI, d’altra parte, sta portando ad una sofferenza del settore, con una maggiore difficoltà, da parte degli EEAA, a garantire una prossimità efficace nel post-adozione. Non sono state attivate, a tutt’oggi, sul territorio nazionale le forme di sostegno alle adozioni di minorenni ultra-dodicenni o con disabilità, espressamente previste dall’art. 6, comma 8 della Leg-

ge 184/1983, ma condizionate, dallo stesso articolo, alla disponibilità dei bilanci dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali (ad eccezione della Regione Piemonte¹⁰⁶).

Non è poi ancora stata risolta, in assenza di una gestione uniforme sul territorio nazionale del Codice Fiscale adatta a queste situazioni, la questione riguardante **la tutela della riservatezza dei minori in affidamento “a rischio giuridico” o in affidamento preadottivo**, mettendo in atto le necessarie precauzioni per alcune priorità, tra cui il diritto alla fruizione dell’assistenza sanitaria¹⁰⁷ sebbene, dal punto di vista scolastico¹⁰⁸, le Linee di indirizzo per il diritto allo studio degli alunni adottati (2014) e le Linee guida per il diritto allo studio delle alunne e degli alunni fuori dalla famiglia di origine (2017) permettano tutele¹⁰⁹. In tema di inclusione scolastica viene segnalata una disomogenea attuazione delle Linee di indirizzo e una non adeguata formazione del personale scolastico. Al fine di ovviare a ciò, nel 2021 è stato sottoscritto il Protocollo d’intesa tra il Ministero dell’Istruzione (MI) e la CAI per “Promuovere e rafforzare il benessere scolastico, l’inclusione e favorire il diritto allo studio degli studenti adottati”.

Come già evidenziato nel 11° Rapporto CRC, gli effetti della pandemia da COVID-19 sono stati ingenti. Perdurano i rallentamenti delle procedure attive con alcuni Paesi di origine (cfr. già citato aggiornamento dati al 31/12/2021, CAI) e vanno segnalate situazioni di stallo (es. Repubblica Popolare Cinese, Bielorussia). La situazione è anche, ora, aggravata a causa dell’emergenza bellica. I Paesi di origine attualmente operativi sono un numero esiguo e su questi confluisce un maggior numero di richieste¹¹⁰. È stata auspicata negli anni la necessità di interventi volti a sostenere gli aspi-

¹⁰³ Cfr. FAD “L’adozione si trasforma: Risposte nuove ai nuovi bisogni dei bambini” e “Percorso formativo per giudici onorari e togati” promossi dalla CAI in collaborazione con IDI e gli EEAA (2020, 2021) e gli interventi di alcune Regioni nel biennio 2020-22.

¹⁰⁴ Gli EEAA hanno un ulteriore obbligo nel post adozione derivante dal follow up richiesto dai Paesi di origine.

¹⁰⁵ Si segnala il Progetto Lazio sul Post-Adozione e le crisi adottive (nuclei familiari critici segnalati 104 per 154 minorenni, 2018-2020) - Fonte - Le crisi adottive: una opportunità? a cura di L. Luzzatto, A. Guerrieri, E. Cedroni.

¹⁰⁶ Sono stati 116 i minorenni seguiti nel 2020; nel Report Regionale si evidenzia che “l’intervento psicosociale con minori grandicelli o fortemente compromessi dal punto di vista comportamentale implica spesso una presa in carico tempestiva e continuativa nel tempo da parte dei Servizi sociali e sanitari, capace di accompagnare le famiglie nei momenti di criticità. In crescita il numero degli Enti gestori che attivano infatti almeno un intervento oltre al sostegno economico (50 % nel 2019 e 64,5% nel 2020). La disabilità certificata è presente nella maggioranza delle situazioni prese in carico dagli enti Gestori: 106 situazioni su 116 (91,3%, in aumento rispetto all’86 % della scorsa annualità.

¹⁰⁷ Cfr. Circ. 09/08/2017 con cui AGIA sollecitava modalità operative uniformi sul territorio nazionale che consentano di conciliare le esigenze di riservatezza del minorenne con il diritto di accesso ai servizi essenziali. <https://www.garanteinfanzia.org/news/codice-fiscale-minorenni-collocamento-temporaneo-e-affidamento-preadottivo-autorità-garante>

¹⁰⁸ Si veda anche retro paragrafo “Affidamento familiare”.

¹⁰⁹ Si segnalano discrepanze tra la gestione dati dal punto di vista sanitario e scolastico per i minorenni che, precedentemente al collocamento, avevano una certificazione (Legge 104). Serve un intervento per la gestione dati sulla piattaforma SIDI Anagrafe Studenti.

¹¹⁰ Ciò comporta un allungamento delle tempistiche e il rischio di esercitare indebite pressioni sui Paesi stessi.



ranti all'AI contenendo tempi e costi e, se per i costi¹¹¹ azioni sono state intraprese, sui tempi la situazione è complessa dipendendo soprattutto dalle capacità dei Paesi di origine di farsi carico, a livello procedurale, economico, umano, degli accertamenti di adottabilità. Nel 2021 la CAI ha approvato le nuove Linee Guida per gli Enti Autorizzati allo svolgimento delle procedure di adozione internazionale¹¹² che modificano e aggiornano le precedenti (2005). L'interlocuzione con le autorità degli altri paesi riceventi e di origine è fondamentale¹¹³ nell'interesse precipuo dei diritti dei bambini e, sebbene la CAI sia attiva su questo fronte, va sottolineata la permanente necessità di un'azione diplomatica, con coinvolgimento continuativo dei nostri organi consolari.

Pertanto, **il Gruppo CRC raccomanda:**

1. Al **Ministero della Giustizia** di attuare la piena operatività della Banca Dati nazionale dei minori adottabili e delle coppie disponibili all'adozione nazionale e internazionale mettendo in rete tutti i TTMM italiani al fine di garantire maggiore efficienza negli abbinamenti, di renderne noti periodicamente i dati, nonché di fornire le informazioni (età, genere, origine etnica, bisogni speciali ecc.) inerenti i bambini e le bambine coinvolti, con particolare attenzione a quelli adottabili non ancora inseriti in famiglia, sostenendo le adozioni dei minorenni con bisogni speciali (art. 6, comma 8, Legge 184/1983);
2. Alla **Commissione per le Adozioni Internazionali** di proseguire nell'impegno di stipulare e rafforzare i rapporti con i Paesi di origine dei bambini, anche attraverso accordi bilaterali con i Paesi non ratificanti la Convenzione de L'Aja, continuando a sviluppare procedure che consentano la prosecuzione degli iter adottivi il più possibile in situazioni di emergenza; monitorare e condurre ricerche sullo stato di benessere degli adottati e delle loro famiglie; formare gli attori del sistema adottivo e pubblicare materiale approfondito sul tema;
3. Alle **Autorità giudiziarie minorili**, alle **Regioni** e agli **Enti gestori degli interventi assistenziali** di adottare specifiche azioni per l'attuazione piena e uniforme della Legge 184/1983, anche attraverso l'attuazione piena dei necessari Protocolli Regionali, secondo tempi e modalità rispettose dei diritti e del superiore interesse dei minorenni in attesa di adozione e di quelli adottati, distinguendo le specificità dei percorsi, delle diverse competenze e dei bisogni legati all'AN rispetto a quelli dell'AI; di investire su progettualità post-adoptive a sostegno delle famiglie e a prevenzione delle crisi.

¹¹¹ Sono stati sviluppati meccanismi per il rimborso delle spese adottive sostenute all'estero la cui copertura è stata, tra l'altro, progressivamente aumentata. Attualmente sono aperti i termini per le istanze di rimborso spese adozione 2020.

¹¹² Nuove linee guida per gli Enti Autorizzati allo Svolgimento di procedure di Adozione Internazionale, Ottobre 2021, <https://www.commissioneadozioni.it/media/2079/nuove-linee-guida-2021.pdf>

¹¹³ La CAI partecipa al Working Group - HCCH - sulle pratiche illecite in materia di AI.