



6. 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 minorenne siano tenute in considerazione nei procedimenti di adottabilità, in relazione alle capacità evolutive del minorenne.

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

Dalla ratifica della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza da parte dell'Italia (L. 176/1991), la CRC ha contribuito all'evoluzione del pensiero e delle azioni per una maggior tutela dei diritti dei bambini nell'ambito dell'adozione nazionale e internazionale. Dal punto di vista normativo, dopo le **significative riforme** apportate alla Legge 184/1983 – l'ultima con Legge 173/2015 – non vi sono stati ulteriori interventi rilevanti, salva l'approvazione del "IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva", che indica fra gli obiettivi tematici generali anche "l'attenzione al sistema di sostegno alla genitorialità", con obiettivi specifici in tema di adozione⁹⁸. Tuttavia, all'emanazione del Piano nazionale non è seguita una concreta attuazione delle sue disposizioni. Si segnala che anche la Legge 184/1983 ancora necessita di una piena implementazione⁹⁹.

L'evoluzione del contesto normativo e operativo dell'adozione, nel corso di questi venti anni, è stata costantemente monitorata dal Gruppo CRC attraverso la propria attività di analisi critica ma anche di raccomandazione propositiva alla risoluzione dei problemi. Ciononostante alcune criticità continuano a persistere.

Circa l'**adozione nazionale** (AN), già nel primo Rapporto Supplementare del 2001 si dedica un paragrafo a questo istituto e alle sue caratteristiche. Le raccomandazioni nel tempo sono state costanti e poco ascolta-

⁹⁸ Tra gli obiettivi: la promozione della piena attuazione dei diritti dei minorenni in stato potenziale di abbandono; il rafforzamento dei percorsi di accompagnamento e sostegno appropriati e integrati nell'ambito dell'*iter* adottivo; il superamento della frammentazione dell'*iter* adottivo e della differenziazione dei percorsi di adozione nazionale e internazionale; il sostegno alla diffusione e valorizzazione delle linee di indirizzo per l'affidamento familiare, auspicando l'opportunità di un'armonizzazione dell'impianto legislativo in materia. Si veda anche Cap. 1, par. "Coordinamento a livello istituzionale e tra istituzioni e ONG".

⁹⁹ In particolare si evidenzia la necessità di specifiche azioni: dalla tempestiva e documentata segnalazione del possibile stato di adottabilità degli stessi, alle dovute garanzie in tema di ascolto 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 a tutte le famiglie, con attenzione per le situazioni previste dall'art. 6, comma 8, della Legge 184/1983.



te. Fra di esse rileva **la mancanza di piena operatività della Banca Dati nazionale dei minorenni dichiarati adottabili e dei coniugi “aspiranti all’adozione nazionale e internazionale”**. Istituita con Legge 149/2001, e successivamente disciplinata con varie norme e decreti attuativi, la Banca Dati non risulta ancora pienamente operativa e il **numero dei minori adottabili ma non ancora adottati** non è mai stato reso noto¹⁰⁰.

Nel corso del 2019 **il numero di adozioni nazionali** è rimasto sostanzialmente invariato e, analogamente agli ultimi anni, si è assestato intorno alle 1.000 procedure concluse¹⁰¹. Sui minori adottati in Italia¹⁰², al di fuori del numero, continuano a non essere censite altre notizie – a differenza di quelle riguardanti le adozioni internazionali, fornite dalla Commissione per le Adozioni Internazionali (CAI) – e questo impedisce di avere una conoscenza dettagliata delle loro situazioni: non si conoscono ad esempio l’età, le condizioni psico-fisiche, le eventuali fratric, gli anni trascorsi dall’adottabilità. È anche restata senza risposta la raccomandazione, reiterata al Ministro di Giustizia nei precedenti Rapporti del Gruppo CRC, affinché fornisse **notizie sui minori dichiarati adottabili e non adottati**¹⁰³ e fossero assunte iniziative specifiche da parte del Ministero stesso e delle altre istituzioni competenti (ad es. Tribunali per i minorenni, tutori e curatori dei minori) per dare loro una famiglia. Va comunque denunciato che non sono state attivate sul territorio nazionale (ad eccezione della Regione

Piemonte) neanche le forme di sostegno alle adozioni di minori ultradodicesenni o con disabilità¹⁰⁴, espressamente previste dall’art. 6, comma 8 della Legge 184/1983 e s.m, ma purtroppo condizionate, dallo stesso articolo, dalla disponibilità dei bilanci dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali. Né è ancora risolta 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 le quali il diritto alla fruizione dell’assistenza sanitaria¹⁰⁵.

Per quel che riguarda invece **l’iscrizione e la frequenza scolastica**, 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) permettono ai dirigenti di attuare regole di tutela che consentono, oltre all’uso del cognome dei futuri adottanti nelle attività scolastiche, di evitare l’iscrizione online alle prime classi¹⁰⁶.

Agli oviabili ritardi, già documentati nei precedenti Rapporti, dovuti troppo spesso a procedure non tempestive da parte dei servizi socio-sanitari e della magistratura minorile, si sono aggiunti, **durante l’emergenza COVID-19**, altri ritardi nelle segnalazioni alle autorità giudiziarie di possibili situazioni di adottabilità, oltre al forzato rallentamento dell’avvio delle necessarie verifiche e quindi dell’emissione dei provvedi-

100 Pur obbligatoria dal 27/04/2001 e formalmente creata con decreto del capo del Dipartimento per la giustizia minorile del 15/02/2013. Le dichiarazioni del Ministero della Giustizia negli ultimi anni circa il suo funzionamento e la sua operatività hanno dato atto di ritardi nell’effettiva installazione, che non risulta operativa in tutti i Tribunali per i minorenni (cfr. 10° Rapporto di aggiornamento CRC, 2019).

101 Gli ultimi dati disponibili sull’adozione nazionale sono forniti dal Ministero della Giustizia, Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, e sono aggiornati al 31 dicembre 2018. Cfr. “Dati statistici relativi all’adozione negli anni dal 2000 al 2018”, aprile 2019: http://www.centrostudinisida.it/Statistica/Analisi/adozioni_serie_storiche.pdf.

102 Da segnalare come alcune Regioni – Emilia Romagna, Lazio etc. – stiano sviluppando e mettendo a disposizione propri sistemi di monitoraggio dei dati.

103 Erano ben 385 secondo quanto comunicato dal Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità al Gruppo CRC con lettera del 21/07/2017. Cfr. 3° Rapporto supplementare CRC, pag. 102, nota 67.

104 “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”.

105 Si richiama al riguardo anche la Circolare del 09/08/2017 con cui l’AGIA aveva segnalato ai Ministeri interessati che “per risolvere la questione alla radice e in maniera generalizzata, occorre prevedere modalità operative uniformi sul territorio nazionale che consentano di conciliare le esigenze di riservatezza del minore con il diritto di accesso ai servizi essenziali (in primis sanità e previdenza sociale)” (fonte ANFAA).

106 Si segnalano residue criticità per quei minori che precedentemente al collocamento avevano una certificazione ai sensi della Legge 104; caso in cui possono esserci discrepanze tra i nominativi del sistema sanitario e del sistema scolastico normato dalle Linee Guida suddette. Inoltre serve ancora un intervento in merito all’inserimento dei nominativi nella piattaforma ministeriale SIDI Anagrafe Studenti.



menti a tutela e protezione dei minorenni. Inoltre, gli “abbinamenti” dei minori di età, con le famiglie che già avevano avviato un percorso di conoscenza reciproca, a seguito del *lockdown* hanno subito una brusca interruzione particolarmente negativa in una fase così delicata, ad eccezione di alcuni casi in cui sono stati attivati sistemi di video-chiamate.

Meriterebbero un’analisi anche i **dati sulle adozioni “in casi particolari”** pronunciate nel 2018: sono state 667, di cui 20 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; 421 invece i minorenni figli anche adottivi dell’altro coniuge; 2 quelli con disabilità (ex art. 3, comma 1 della Legge 104/1992); 271 coloro per i quali “sia constatata impossibilità di affidamento preadottivo”. Sarebbe opportuno un approfondimento su questi ultimi provvedimenti, per comprendere a quali situazioni si riferiscono e per valutare se rispondenti al superiore interesse dei minori di età.

Quanto alle **adozioni internazionali (AI)**, vengono affrontate dal Gruppo CRC per la prima volta nel **Rapporto del 2001, con Raccomandazioni ancora attuali**. Nel **3° Rapporto di aggiornamento 2006-2007** si evidenziavano dati in stallo rispetto al numero di bambini stranieri adottati. Purtroppo dopo una lunga fase di numeri in crescita, i dati mostrano oggi di nuovo un costante calo delle adozioni e delle coppie disponibili¹⁰⁷. Nel medesimo Rapporto si evidenziava come la CAI limitasse in quel periodo l’attività ad aspetti meramente amministrativi e burocratici. Nel 2008, il nuovo Regolamento CAI ha favorito un’evoluzione della sua attività che, sebbene abbia vissuto fra il 2013 e il 2016 un periodo di stallo e conflittualità, ha assunto nuovamente un ruolo significativo per il riordino e il controllo del sistema degli Enti Autorizzati (EEAA), nella cooperazione con le autorità estere, nella formazione e nella ricerca. Si rileva come prima del 2011 le Raccomandazioni fossero volte a un maggior controllo sul-

le modalità di realizzazione dell’AI, riferito all’operato degli EEAA all’estero, per garantire i diritti dei bambini e il principio di sussidiarietà dell’istituto, nonché a un controllo delle pressioni esercitate nei Paesi stranieri. Dal 2011 in poi i Rapporti si sono concentrati sulla crescita di adozioni nei Paesi non ratificanti la Convenzione dell’Aja, sulla diminuzione delle disponibilità all’adozione ma anche sui tanti bambini giunti con *special needs* e sull’impatto dell’AI nel corso del tempo, con richieste di sostegno e monitoraggio.

Si è segnalata negli anni¹⁰⁸ la necessità di interventi di politica nazionale e internazionale volti a incoraggiare e sostenere gli aspiranti all’adozione, anche in relazione alle condizioni sempre più problematiche dei minorenni, prevedendo una rivisitazione del procedimento adottivo per ridurne i tempi e i costi¹⁰⁹ e, soprattutto, proponendo interventi di qualità e di prossimità, sia nella preparazione degli adottanti, sia nel sostegno post-adottivo; sostegno ad oggi non ancora omogeneamente diffuso sul territorio nazionale¹¹⁰. Mancano interventi per situazioni emergenziali, ad esempio quelle in cui possono incorrere le coppie quando viene a chiudersi il rapporto con il Paese di adozione o con l’Ente Autorizzato cui si erano affidate.

Infine, le ripetute sollecitazioni alla CAI per l’avvio di più efficaci rapporti con i Paesi stranieri di provenienza dei bambini, hanno negli anni trovato riscontro alterno.

I dati disponibili sulle AI sono raccolti dalla CAI (aggiornamento luglio 2020¹¹¹), mentre quelli del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità sono fermi al 2018. Da anni si registra un forte calo nei decreti di idoneità all’AI (1.951 decreti nel 2018, contro 5.118 nel 2008).

107 Commissione per le Adozioni Internazionali in collaborazione con l’Istituto degli Innocenti, Dati e statistiche della Segreteria tecnica della CAI che includono anche i dati relativi al primo semestre 2020: <http://www.commissioneadozioni.it/per-una-famiglia-adottiva/dati-e-statistiche/>.

108 Lo storico sul tema è disponibile online al seguente link: <http://gruppopcrc.net/area-tematica/l-adozione-nazionale-e/>.

109 Negli anni sono stati sviluppati meccanismi per il rimborso delle spese adottive sostenute all’estero e attualmente sono stati completati i rimborsi per quelle effettuate entro il 2017 ed è stato annunciato il decreto per il rimborso relativo al 2018.

110 Da segnalare una recente legge della Regione Sicilia, come anche il progetto della Regione Lazio su crisi, post-adozione e scuola (2018-2020).

111 Dati e prospettive nelle adozioni internazionali: Rapporto sui fascicoli dal 1 gennaio al 31 dicembre 2019 (http://www.commissioneadozioni.it/media/1732/report_cai_2019_200417.pdf).



Nel 2019, il numero di adozioni è ancora diminuito (969 totali per 1.205 minori), con una riduzione del 14.3% rispetto al 2018 (1.130 adozioni per 1.394 minori). In un fenomeno di decrescita globale, i dati delle AI mantengono l'Italia al secondo posto tra gli Stati di accoglienza. Si evidenzia che l'attuale composizione del rapporto statistico rende difficile una comparazione fra questi dati e quelli provenienti dai Tribunali per i minorenni, poiché non sono omogenei, bensì raccolti con criteri diversi.

Circa le **caratteristiche dei bambini**, l'età media all'arrivo si è innalzata a 6.6, in leggero e costante aumento rispetto agli anni precedenti. Il progressivo innalzamento dell'età dei bambini e l'aumento di casi con bisogni speciali chiedono un'adeguata preparazione e una consapevolezza, sia da parte delle coppie disponibili all'accoglienza, sia da parte degli operatori coinvolti che se ne prendono carico¹¹². L'intero sistema delle adozioni deve continuare con costanza ad attrezzarsi per formare le coppie, gli operatori e il personale scolastico, al fine di favorire l'inserimento dei minorenni e rispondere adeguatamente alle nuove esigenze emerse¹¹³. È di fondamentale importanza **garantire un effettivo ed efficace sistema di monitoraggio del benessere dei bambini adottati sul lungo periodo**, già oggetto di Raccomandazione alle autorità competenti, anche al fine di agevolare la comprensione della crisi nelle adozioni e supportare la formazione dei soggetti coinvolti¹¹⁴.

Anche l'AI ha **gravemente risentito della pandemia da COVID-19** in atto, che ha travolto il sistema evidenziando diversità di approccio fra i vari Paesi e facendo emergere anche alcuni rallentamenti nello svolgimento delle procedure in Italia, sia in relazione all'*iter*

adottivo, sia nella successiva fase di monitoraggio dopo l'arrivo del minore in Italia. Al momento della dichiarazione del *lockdown* 46 famiglie che si trovavano all'estero sono rimaste bloccate e sono rientrate grazie agli sforzi congiunti di EEAA, autorità straniere, associazioni familiari e CAI; tuttora si sta operando per organizzare l'ingresso in Italia dei minorenni a oggi in possesso di sentenza di adozione o di affidamento pre-adottivo, bloccati in Paesi nei quali non è possibile viaggiare, peraltro con ulteriore sforzo economico per le famiglie¹¹⁵.

Per tutti gli altri bambini e le coppie in attesa, la prospettiva di una ripresa delle regolari attività dipende dal singolo Stato, tuttavia con forti rallentamenti di ogni fase della procedura. Le conseguenze ricadono sui minorenni e sulle coppie, che vedono prolungarsi ulteriormente i tempi di attesa. La pandemia ha inciso anche sui bambini e le famiglie che si erano ricongiunte poco prima del *lockdown* ma che, a causa delle misure di isolamento, non hanno potuto portare avanti il percorso di inserimento scolastico e di integrazione nel contesto sociale, oltre all'impossibilità di accedere al Servizio sanitario nazionale.

La crisi socio-sanitaria generata dall'emergenza COVID-19 ha maggiormente evidenziato le **molteplici fragilità di un sistema adozioni nazionale e internazionale** che, sia in Italia che all'estero, è caratterizzato da procedure lunghe e complesse.

112 Di questa realtà devono tener conto i Tribunali per i minorenni nell'emissione del decreto di idoneità, coerentemente con lo spirito della Convenzione dell'Aja.

113 Vanno segnalati il corso di formazione a distanza "L'adozione si trasforma: Risposte nuove ai nuovi bisogni dei bambini", promosso dalla CAI in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti e gli enti autorizzati (2020) e gli interventi di alcune Regioni nella formazione degli operatori (es. Lazio).

114 In questo senso la CAI ha avviato una ricerca con i Tribunali per i minorenni sul tema delle crisi nelle famiglie adottive. Varie sono poi le Regioni che monitorano tali aspetti (es. Emilia Romagna, Lazio, Piemonte).

115 Alcuni bambini sono arrivati da Burkina Faso, Haiti, Burundi e Repubblica popolare del Congo. Ogni sforzo sta venendo fatto in sinergia tra CAI, EEAA, ambasciate e paesi, per ricongiungere i bambini alle famiglie abbinati. In alcuni casi questi abbinamenti derivano da procedure durate oltre un anno: è necessario preoccuparsi e occuparsi dei bambini, affinché siano informati e sostenuti durante questa attesa incerta.



Pertanto, **il Gruppo CRC raccomanda:**

1. Alla **Commissione Adozioni Internazionali** di proseguire nell'impegno di stipulare e rafforzare i rapporti con i Paesi di origine dei bambini, anche attraverso accordi bilaterali, continuando a sviluppare procedure e modalità operative che consentano la prosecuzione degli iter adottivi persino in situazioni di emergenza (come nel corso della presente pandemia); monitorare e condurre ricerche sullo stato di benessere degli adottati e delle loro famiglie;
2. 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 e di renderne noti periodicamente i dati agli operatori del settore, nonché di fornire le informazioni descrittive (età, genere, origine etnica, bisogni speciali etc.) inerenti i minorenni, con particolare attenzione a quelli adottabili da lungo tempo non ancora inseriti in famiglia;
3. Alle **Autorità giudiziarie minorili**, alle **Regioni** e agli **Enti gestori degli interventi assistenziali** di adottare specifiche azioni (protocolli di intesa inter-istituzionali etc.) per la piena attuazione della Legge 184/1983, secondo tempi e modalità rispettose del superiore interesse dei minorenni.