



stante, in questi anni di applicazione delle suddette leggi, sono emerse alcune criticità che non hanno consentito di realizzare appieno le finalità che le stesse si prefiggevano. Il settore dell'**adozione internazionale** sta attraversando, infatti, una fase di gravissima crisi, che tocca tutti gli ambiti. I **dati** del 2006, pur registrando un incremento del 12%² rispetto all'anno precedente, denotano un sostanziale "stallo" a livello numerico dei minori stranieri adottati rispetto al 2005, quando era già calato del 20% rispetto al 2004. Il **numero delle coppie** che presentano al Tribunale per i Minorenni disponibilità all'adozione di bambini stranieri, ma la situazione è analoga per le adozioni nazionali, è di gran lunga superiore al numero di bambini adottabili. Nel periodo 1995-2002, a fronte di 54.701 coppie disponibili all'adozione internazionale, sono stati pronunciati 39.625 decreti di idoneità all'adozione internazionale, mentre le adozioni internazionali dichiarate efficaci o pronunciate dai Tribunali per i Minorenni sono state 22.581 (il 43% delle coppie dichiarate idonee). Ma non è solo un problema di numeri.

Nonostante la legge parli di disponibilità all'adozione, le coppie adottanti spesso ritengono che il decreto di idoneità sancisca il loro "diritto" ad avere un figlio, perdendo di vista il reale obiettivo dell'istituto giuridico: la promozione e la tutela del diritto del bambino alla famiglia³. Questa visione "adultocentrica" dell'adozione favorisce una percezione negativa ed una sfiducia nell'adozione internazionale sia da parte delle famiglie, costrette ad attese lunghissime (da 2 a 4 anni) e ad affrontare spese cospicue per la realizzazione dell'adozione, sia da parte delle Autorità Straniere che rimproverano gli Enti Autorizzati di essere spesso solo costose "agenzie" per le famiglie. Le istituzioni pubbliche preposte alla promozione dell'adozione internazionale, quale strumento necessario per dare una famiglia ai bambini abbandonati, e segnatamente **la Commissione per le Adozioni Internazionali (CAI)**, si sono prevalentemente preoccupate della gestione am-

1. IL PANORAMA ATTUALE DELL'ADOZIONE

La Legge 476/1998, di ratifica della Convenzione sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione (Convenzione dell'Aja, 1993), e la Legge 149/2001¹, di riforma della Legge 184/1983, hanno introdotto importanti elementi di novità in tema di adozione e, specialmente, hanno dato un quadro di riferimento chiaro a chi si occupa, a vario titolo, di tutela di minori. Cionon-

¹ Legge 149/2001 «Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del Codice».

² Si veda www.commissioneadozioni.it

³ Santanera F. *Gravemente inadeguate le proposte di legge presentate al Parlamento in materia di adozione e di affidamento di minori a scopo educativo* Prospettive Assistenziali n. 156/2006 pagg.4 e ss.

Capitolo III. Ambiente familiare e misure alternative

3° rapporto di aggiornamento 2006-2007



36

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

ministrativa e burocratica delle procedure di adozione internazionale senza un'effettiva volontà di promuovere azioni di natura politica, soprattutto con le autorità istituzionali dei Paesi stranieri. La Commissione ha consentito la nascita e la proliferazione degli Enti Autorizzati⁴, senza delinearne in maniera precisa *standard* e requisiti e trascurando l'attività di controllo o di verifica del loro operato, soprattutto all'estero, sia in merito all'attività di mediazione per l'adozione internazionale sia con riferimento all'attività di solidarietà e cooperazione per la prevenzione dell'abbandono.

La situazione appena descritta rischia di vanificare uno dei più importanti obiettivi che la Legge 476/1998 si era posta: creare un sistema dove l'adozione fosse uno **strumento di sussidiarietà** e venisse affiancato da interventi di solidarietà e cooperazione allo sviluppo promossi dagli Enti stessi nei Paesi stranieri diretti ad assicurare il diritto del minore alla famiglia nel proprio Paese.

Nella prassi si rilevano dunque una serie di problematiche. In primo luogo l'incongruenza tra l'affermazione del diritto del bambino ad una famiglia e le aspettative delle coppie adottanti, che sono spesso assecondate sia nelle relazioni psico-sociali dei servizi territoriali, sia nei dispositivi di numerosi decreti dei Tribunali per i Minorenni, sia nell'attività di alcuni Enti Autorizzati che si limitano al semplice espletamento delle procedure burocratiche, creando lunghe liste di attesa delle coppie adottanti basate solo sull'ordine cronologico della richiesta. L'aspettativa del "bambino piccolo e sano" delle coppie non corrisponde alla realtà del bambino "grande e multiproblematico", sempre più spesso segnalato dalle competenti autorità estere per l'adozione internazionale. In secondo luogo l'apertura di nuovi "canali", e quindi di nuovi Paesi, è demandata all'iniziativa privata degli Enti Autorizzati i quali si muovono individualmente con grande dispendio di risorse economiche e senza che vi siano politiche comuni di riferimento. Il rischio è che vengano fatte pressioni nei Paesi di origine, e che ciò alimenti la "comercializzazione" dell'adozione, con il rischio oltretutto di incentivare la corruzione all'estero⁵.

Si segnala inoltre come sarebbe auspicabile un'inversione di tendenza affinché i percorsi preparatori relativi all'adozione nazionale e internazionale fossero il più possi-

bile unificati, nel rispetto della specificità dei due istituti. Sarebbe anche urgente l'introduzione di idonee misure per favorire e supportare le adozioni di minori ultradodicienni o con disabilità accertata, di cui all'art. 6 comma 8 della Legge 149/2001, attraverso provvedimenti mirati da parte di Regioni e Enti Locali diretti al sostegno dei minori e delle famiglie adottive di minori stranieri e italiani.

Nell'ambito del quadro legislativo attuale sarebbe invece possibile favorire lo sviluppo di una reale collaborazione tra le Istituzioni preposte alla procedura di adozione internazionale, segnatamente: la Commissione per le Adozioni Internazionali, i Tribunali per i Minorenni, i servizi territoriali socio assistenziali e gli Enti Autorizzati, riscoprendo l'autentico spirito della Legge 476/1998 e rilanciando così l'immagine dell'adozione internazionale quale strumento di tutela dei diritti dei minori. In tal senso, sarebbe auspicabile la realizzazione di un percorso di accompagnamento degli aspiranti genitori adottivi gestito con una reale partecipazione e collaborazione tra i servizi territoriali e gli Enti Autorizzati, così che possano essere definitivamente integrati gli aspetti relativi alla disponibilità di accoglienza della coppia con l'altrettanto necessaria centralità del bambino nel processo adottivo, sviluppando anche la conoscenza della realtà dei Paesi stranieri. A tale scopo potrebbe essere opportuno promuovere la stipula di convenzioni tra le Regioni e gli Enti Autorizzati operanti nel territorio, in cui includere anche l'integrazione con i servizi territoriali, già peraltro previste dall'attuale normativa⁶. La stipula di tali convenzioni, secondo il parere di alcuni degli Enti Autorizzati con maggiore esperienza in materia, porterebbe indubbi benefici, tra cui la formazione integrata tra Enti Autorizzati e servizi territoriali, il miglioramento della qualità e quantità dei servizi offerti, la riduzione dei costi per le famiglie adottive, la capillarità del controllo decentrato sull'operato degli enti effettuato dagli organi istituzionali regionali, la trasparenza amministrativa, la valorizzazione della cooperazione allo sviluppo⁷.

Durante la stesura del presente Rapporto è stato pubblicato uno «**Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante modifiche alla composizione, compiti, organizzazione e funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali** di cui all'art. 38, comma 1, della Legge 184/1983»⁸, che attualmente è ancora in bozza

⁴ Per elenco completo e aggiornato degli Enti Autorizzati si veda il sito della Commissione per le Adozioni Internazionali www.commissioneadozioni.it

⁵ Si veda oltre paragrafo La tratta di minori, nota n. 158, pag. 113.

⁶ Legge 149/2001, artt. 39 e 39 bis.

⁷ Si veda per un approfondimento il documento/proposta del Coordinamento oltre l'adozione, disponibile sul sito www.ciai.it

⁸ Disponibile sul sito del Ministero per le Politiche per la Famiglia www.governo.it/Presidenza/politiche_famiglia



in quanto non ancora recepito con D.P.R. Si auspica che il nuovo "regolamento" possa risolvere due questioni centrali ovvero il rafforzamento del profilo politico e amministrativo della CAI e un maggior peso, all'interno della stessa, delle rappresentanze del Ministero degli Affari Esteri, dato che il MAE appare come l'interlocutore più qualificato per poter porre e trovare soluzioni a problemi di ordine procedurale che vedono coinvolte le rappresentanze consolari e le ambasciate all'estero.

Si segnala inoltre che in data 22 marzo 2007 il Governo italiano ha siglato un **accordo con la Bielorussia** aggiornando il Protocollo di collaborazione tra il Ministero dell'Istruzione della Bielorussia e la Commissione per le Adozioni Internazionali in materia di adozione di minori cittadini della Bielorussia da parte di cittadini italiani. Tale accordo, mosso dall'intento di sanare le circa 450 procedure di adozione pendenti con la Bielorussia⁹, desta enormi preoccupazioni, poiché di fatto è andato oltre il sanare le situazioni pendenti, creando un percorso di adozione internazionale preferenziale e parallelo a quello stabilito dalla Convenzione dell'Aja, peraltro ratificata sia dall'Italia che dalla Bielorussia¹⁰. Infine occorre sottolineare che **l'ingresso nell'Unione Europea di Romania e Bulgaria**, ha determinato la necessità di individuare strumenti di monitoraggio costante della condizione dell'infanzia in stato di adottabilità e la ricerca di soluzioni adeguate per favorire l'inserimento dei minori in famiglia, valide a livello europeo. Le istituzioni dell'Unione Europea, pertanto, ed in particolare il Comitato Libertà Civili, Giustizia e Affari Interni del Parlamento Europeo (LIBE), si sono attivate per attuare una strategia europea sui diritti dei minori e la loro protezione, istituendo un Gruppo di Alto Livello con il compito di analizzare proposte e sollecitazioni dei Paesi membri al fine di tutelare maggiormente i diritti dei minori¹¹. Alcuni Enti Autorizzati

stanno dunque lavorando attivamente con questo Gruppo per la proposta di una nuova forma di adozione, **l'adozione europea**, che inserendosi tra adozione nazionale e adozione internazionale, si configura come lo strumento più idoneo per la presa in carico dei minori/cittadini europei senza famiglia. Si tratterebbe di un'adozione realizzata al di fuori dei confini nazionali, ma non corrisponderebbe all'«adozione internazionale», in quanto delimitata ai soli confini dell'Unione Europea. Per la realizzazione dell'adozione europea, sarebbe però necessario: configurare regole uniformi e omogenee comuni a tutti gli Stati aderenti all'Unione; istituire una banca dati europea dei potenziali genitori adottivi, a cui si può accedere solo ove non vi sia disponibilità rispetto alla banca dati nazionale, di cui andrebbe richiesta la costituzione ove non esista; istituire una banca dati dei minori europei dichiarati adottabili e non accolti attraverso l'adozione nazionale; creare un'Autorità centrale Europea, con il compito di predisporre e vigilare sugli strumenti di attuazione dell'adozione europea; introdurre il principio di gratuità dell'adozione europea.

Pertanto il Gruppo di Lavoro raccomanda:

1. l'innalzamento degli *standard* e dei requisiti per l'Ente Autorizzato, ed in particolare oltre ad un diffuso controllo, si richiede l'introduzione di criteri più severi per le autorizzazioni quali: la presenza di sedi operative all'estero, la garanzia di un'adeguata formazione delle aspiranti famiglie adottive e di un reale accompagnamento della coppia in tutte le fasi dell'iter adottivo, una sede operativa nelle Regioni italiane nelle quali sono autorizzati ad operare; un bilancio certificato e verificabile;
2. un'inversione di tendenza affinché i percorsi relativi all'adozione nazionale e internazionale siano il più possibile unificati, pur riconoscendo la loro specificità;
3. il sostegno alle adozioni di minori adottati ultradodicesimi o con disabilità accertata, di cui all'art. 6 comma 8 della Legge 149/2001, italiani e stranieri, attraverso provvedimenti mirati da parte dello Stato, delle Regioni e degli Enti Locali;
4. la creazione di momenti di discussione e confronto sul progetto di adozione europea anche a seguito dei lavori emersi in seno al gruppo LIBE del Parlamento Europeo;
5. un rafforzamento del profilo politico e amministrativo della CAI, in grado di garantire un maggior coordinamento con gli interventi degli attori istituzionali coinvolti nell'iter dell'adozione internazionale e un maggior controllo sugli Enti Autorizzati in Italia e soprattutto all'estero e un vero e reale coinvolgimento del Ministero degli Affari Esteri nelle attività della CAI.

⁹ Dati tratti dal sito www.commissioneadozioni.it

¹⁰ L'articolo 9 bis stabilisce che «gli aspiranti all'adozione che intendono adottare il minore ospitato durante i soggiorni di risanamento, presentino, attraverso gli Enti Autorizzati, all'organo di tutela e curatela del luogo di residenza (domicilio) del minore la domanda per l'inserimento del minore stesso nell'elenco dei minori nei confronti dei quali è possibile effettuare l'adozione internazionale. Nel caso dell'avvenuto inserimento del minore nell'elenco dei minori, nei confronti dei quali è possibile effettuare l'adozione internazionale, il Centro informa gli aspiranti all'adozione attraverso l'Ente Autorizzato», senza più nessun riferimento alle competenze del Tribunale per i Minorenni e dei Servizi Sociali.

¹¹ Per tutti i riferimenti all'attività del Comitato (LIBE) citato www.europarl.europa.it e, in particolare il documento disponibile anche in italiano «Verso una strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori», Bruxelles, 4.07.2006 COM (2006) 367 definitivo.