

AMBIENTE FAMILIARE E MISURE ALTERNATIVE

5° rapporto di aggiornamento 2011-2012



57

i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

del fanciullo, garantisca un monitoraggio efficace e sistematico di tutte le agenzie di adozione private, valuti la possibilità di gestire o limitare l'elevato numero di queste ultime e garantisca che le procedure di adozione non siano fonte di proventi finanziari per alcuna parte;

(d) garantisca un follow-up sistematico sul benessere dei bambini adottati durante gli anni precedenti e sulle cause e le conseguenze dell'interruzione dell'adozione.

CRC/C/ITA/CO/3-4, punto 42

I bambini dichiarati adottabili⁶³ in Italia si attestano stabilmente a poco più di 1.000 l'anno: gli ultimi dati disponibili risalgono al 2010⁶⁴, anno in cui sono stati dichiarati adottabili 1.177 minori, pronunciati 776 affidamenti preadottivi e 932 adozioni legittimanti. In merito al procedimento relativo all'accertamento dello stato di adottabilità dei minori, la Relazione sullo stato di attuazione della Legge 149/01 evidenzia ancora forti criticità⁶⁵.

4. L'ADOZIONE NAZIONALE E INTERNAZIONALE

42. Il Comitato raccomanda che l'Italia:

(a) introduca il principio dell'interesse superiore del bambino come considerazione essenziale nella legislazione, incluse la legge n. 184/1983 e la legge n. 149/2001, e nelle procedure che disciplinano l'adozione;

(b) concluda accordi bilaterali con tutti i paesi di origine dei minori adottati che non hanno ancora ratificato la Convenzione de L'Aja del 1993;

(c) in conformità con la Convenzione de L'Aja e con l'articolo 21(d) della Convenzione sui diritti

63 Si segnala che l'art. 2 lettera o) del ddl 2805, attualmente in discussione al Senato, prevede una delega al governo per la «specificazione della nozione di abbandono materiale e morale dei figli con riguardo alla provata irrecuperabilità delle capacità genitoriali in un tempo ragionevole da parte dei genitori». Alcune associazioni hanno espresso preoccupazione in merito, in quanto ritengono che in tal modo la valutazione non sia più incentrata sull'analisi delle condizioni in cui il minore versa, ma sulla previsione del possibile recupero delle «capacità genitoriali». Secondo altre associazioni, invece, rimarrebbe comunque ferma la nozione di abbandono e la valutazione della irrecuperabilità dei genitori, elemento già ampiamente trattato e discusso nella giurisprudenza, verrebbe caso mai limitata «ad un tempo ragionevole».

64 Dati «provvisori» aggiornati al 20/02/2012 inviati dal Ministero della Giustizia – Direzione generale di statistica al Gruppo CRC ai fini della redazione del Rapporto in data 30/3/2012 (quelli pubblicati sul sito www.giustiziaincifre.istat.it sono fermi al 2007).

65 Relazione del Ministero della Giustizia – Dipartimento giustizia minorile, presentata a settembre 2011; «l'entrata in vigore delle disposizioni processuali introdotte dalla Legge 149/01 (necessaria assistenza legale del minore, dei genitori e dei parenti con previsione di nomina di un difensore d'ufficio, partecipazione delle parti all'attività istruttoria, soppressione della fase di opposizione alla dichiarazione di adottabilità) secondo il giudizio di 11 presidenti di TM ha comportato difficoltà operative ed organizzative, con particolare riferimento: ad un certo grado di dilatazione dei tempi processuali; ad un diffuso aggravio del lavoro degli Uffici Giudiziari; alla necessità di maggior chiarezza nel rito processuale a cui si è fatto fronte attraverso l'elaborazione di prassi operative atte ad assicurare il contraddittorio e la tutela processuale del minore; ai meccanismi riguardanti, in generale, l'assistenza legale in favore del minore». Si veda anche la ricerca UNCM di Cesaro G., Colombo B., Dutto L., Landi L., Perchiazzi R., Prassi in evoluzione: la seconda indagine dell'UNCM fotografa i tribunali per i minorenni d'Italia, in Pè A., Ruggiu A. Il giusto processo e la protezione del minore, Franco Angeli, Milano, 2011.

anche il 2° Rapporto Supplementare del 2009, in cui si cita l'esempio del Belgio, dove l'ingresso del minore in kafala è ammesso a condizioni simili a quelle previste per l'adozione internazionale.



Gran parte dei minori adottabili trova una famiglia adottiva in tempi relativamente brevi: ogni anno si registrano mediamente oltre 90 decreti di adozione ogni 100 dichiarazioni di adottabilità. Resta però una percentuale di minorenni che non vengono adottati, perché grandi e/o con disabilità accertata. Purtroppo, ancora ad oggi, non vengono forniti dati sull'età e su eventuali disabilità dei minori adottabili. Inoltre, i casi dei bambini adottabili non sono «abbinate» con tutte le disponibilità delle famiglie, presentate nei diversi Tribunali per i Minorenni italiani. La causa è anche da ricercarsi nella mancanza della «Banca Dati nazionale dei Minori Dichiarati Adottabili e delle coppie disponibili all'adozione»⁶⁶, malgrado siano trascorsi oltre 10 anni da quando avrebbe dovuto essere operativa, ma anche a causa del mancato sostegno alle adozioni complesse.

I bambini adottati dall'estero sono sempre più grandi (l'età media del 2011 è di 6,1), con il 50,5% di bambini nella fascia di età 5-10 anni e oltre il 10% con più di 10 anni⁶⁷. Nel 2011 sono arrivati in Italia 4.022 bambini⁶⁸ provenienti da 57 diversi Paesi. Il 41,8% degli Stati di provenienza non ha ratificato la «Convenzione de L'Aja» del 1993⁶⁹: la Federazione Russa (il 19,4%) con la quale vi è un Accordo Bilaterale del 2008; la Bielorussia (il 3,6%) che ha solo un Processo verbale di collaborazione del 2001; l'Ucraina, l'Etiopia, il Congo e la Lettonia che non hanno nessun accordo e da cui complessivamente provengono il 18,8% dei minori adottati. Come raccomandato dal Comitato ONU, è fortemente auspicabile che la Commissione per le Adozioni Internazionali (CAI) si attivi per siglare accordi bilaterali con questi Paesi, al fine di garantire il rispetto dei diritti dei minori, primo fra tutti quello di essere adottato solo se in effettivo stato di abbandono.

I bambini che hanno bisogno di essere adottati, sia in Italia che all'estero, sono sempre più grandi⁷⁰ e/o con problemi di salute o con disabilità. Au-

mentando la complessità dell'adozione, aumenta il bisogno di sostegno psicologico ed economico alle famiglie adottive. Ancora una volta si segnala che i sostegni già previsti per legge nel 2001 non sono ancora stati attuati: è il caso dell'art. 6 comma 8 Legge 149/01, che prevede che Stato, Regioni ed Enti Locali possano intervenire, anche con misure economiche, al sostegno delle adozioni di ultradodicesenni e di minori con disabilità⁷¹. E' inoltre urgente, per ottimizzare gli interventi, monitorare gli esiti a lungo termine delle adozioni – come raccomandato dal Comitato ONU – avviando ricerche di carattere psico-sociale sullo stato di benessere dei minori e delle famiglie adottive e sugli eventuali fallimenti adottivi, ricercandone le cause⁷².

Sul fronte dell'adozione nazionale i dati ufficiali⁷³ evidenziano ancora il sovrannumero di coppie disponibili rispetto al numero di minori adottabili: si calcolano oltre 10 coppie disponibili per ogni minore adottabile. Questa situazione dovrebbe garantire al Tribunale la possibilità di poter scegliere, tra un vasto numero di coppie, la famiglia più idonea per quel bambino. Recentemente si inizia però a registrare un progressivo calo numerico delle domande⁷⁴.

Rispetto all'adozione internazionale, il calo delle disponibilità è progressivo: si passa dalle 6.147 domande di disponibilità presentate nel 2008 alle 5.697 del 2010⁷⁵. Il calo numerico delle coppie ritenute idonee è poi evidente: i decreti di idoneità emessi dai Tribunali per i Minorenni sono passati dai 6.237 del 2006 ai 4.345 del 2010, con una diminuzione percentuale di oltre il 30%⁷⁶. Nell'ultimo anno, oltre 3.000 coppie hanno adottato cir-

considerazione del fatto che il momento dell'abbinamento avviene anche dopo diversi anni dalla pronuncia del decreto di idoneità e quindi la coppia nel frattempo può avere maturato una diversa e maggiore capacità di accoglienza.

71 Solo la Regione Piemonte, con delibera di Giunta n. 11035/2003.

72 E' importante che la Banca Dati, una volta creata, contenga dati anche sui minori adottati in Italia e poi «restituiti» al Tribunale per i minorenni, per monitorare il fenomeno delle cosiddette «restituzioni» delle adozioni nazionali e internazionali. Si evidenzia peraltro come il termine «restituzione» sia assolutamente improprio, in quanto si parla di figli legittimi a tutti gli effetti, per i quali i genitori richiedono un intervento da parte delle istituzioni per l'allontanamento del figlio.

73 Dati aggiornati inviati dal Ministero della Giustizia al Gruppo CRC in data 30/3/2012, in quanto quelli pubblicati sul sito www.giustiziaincifre.istat.it sono fermi al 2007.

74 Nel 2006 oltre 17.000 domande, nel 2010 solo 11.075.

75 Dati aggiornati inviati dal Ministero della Giustizia al Gruppo CRC in data 30/3/2012.

76 Coppie e bambini nelle adozioni internazionali, Report sui fascicoli anno 2011, dati provvisori. www.commissioneadozioni.it; Dati aggiornati inviati dal Ministero della Giustizia al Gruppo CRC in data 30/3/2012.

66 Prevista dall'art. 40 della Legge 149/01 e dal Regolamento del Ministero della Giustizia con decreto 91/2004. Il 4 luglio 2012 si terrà dinanzi al TAR del Lazio l'udienza pubblica della causa RG 370/2012 promossa da Ai.Bi. ex D.Lgs. 198/2009 contro il Ministero della Giustizia (class action). www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_27.wp.

67 Dati del 2010 (quelli del 2011 sono parziali), Coppie e bambini nelle adozioni internazionali. www.commissioneadozioni.it

68 L'Italia è il secondo Paese al mondo per numero di adozioni internazionali.

69 Ratificata dall'Italia con Legge 476/98. www.hcch.net

70 A volte il decreto di idoneità contiene dei vincoli relativi all'età massima dei minori adottabili. Tale prassi appare poco funzionale in



ca 4.000 bambini: una progressiva diminuzione di coppie idonee potrebbe portare, nel medio periodo, ad una significativa diminuzione del numero di adozioni. Le cause vanno ricercate nei costi troppo elevati dell'adozione⁷⁷ e soprattutto nell'innalzamento dell'età media dei bambini adottabili e nei tempi di attesa molto lunghi⁷⁸.

Altra questione rilevante è il numero degli Enti autorizzati: 65 iscritti all'Albo sono davvero molti, sia per le coppie che devono sceglierne uno sia per la CAI, che deve garantire un accurato controllo sulla loro operatività in Italia e all'estero. Sarebbe auspicabile – così come raccomandato dal Comitato ONU – prevedere una riduzione numerica degli Enti autorizzati all'adozione internazionale, elevando gli standard di qualità.

L'adozione in casi particolari, disciplinata dall'art. 44 Legge 184/83 e s.m., è prevista per i bambini che sono in situazioni specifiche⁷⁹ ed è consentita ad adottanti che non hanno i requisiti previsti per l'adozione legittimante, e quindi anche ai *single*. Tale adozione **non ha effetti legittimanti**: è revocabile, non elimina i rapporti con la famiglia di origine e, soprattutto, non crea lo *status* di figlio legittimo. Nel 2010 sono state pronunciate 644 adozioni in casi particolari, costituendo così il 40,86% delle adozioni nazionali. E' indispensabile un'analisi ragionata, avendo disponibili i dati disaggregati in riferimento alle diverse tipologie di casi particolari

individuati dall'art. 44. A fronte di percentuali così alte è arrivato il momento di interrogarsi se l'effetto non legittimante dell'adozione sia rispettoso del superiore interesse del minore, così come richiamato anche dal Comitato ONU.

Relativamente alla questione sollevata dal Comitato ONU in merito alla mancanza di una legislazione italiana⁸⁰ in tema di cosiddetta «adozione aperta», si segnala che nell'ordinamento italiano l'adozione legittimante non esclude il mantenimento dei rapporti di fatto, e non di quelli giuridici, tra adottato e membri della famiglia d'origine. In alcuni casi, infatti, sono stati gli stessi TM a pronunciare adozioni legittimanti che prevedono la possibilità di mantenere tali rapporti *de facto*, in base all'interpretazione giurisprudenziale che «l'art. 27, 3° comma Legge 184/1983, nel sancire la cessazione dei rapporti dell'adottato verso la famiglia di origine, deve intendersi riferito [...] ai soli rapporti di tipo giuridico»⁸¹. Vista la delicatezza della questione e la relativa giurisprudenza in merito, sarebbe certamente auspicabile un confronto tra i differenti soggetti coinvolti, al fine di ricercare una prassi comune tra i TM in merito ad una interpretazione giurisprudenziale condivisa e uniforme.

Il Gruppo CRC raccomanda pertanto:

1. Al Ministero della Giustizia l'avvio dell'operatività della «Banca Dati dei Minori Adottabili e dei Genitori in attesa di adozione», ex. art. 40 Legge 149/01 e la raccolta dei dati disaggregati in riferimento alle diverse tipologie di adozioni in casi particolari ex. art. 44;

77 La recente ricerca del Cergas Bocconi colloca il valore delle spese sostenute dagli enti solo sul territorio nazionale in almeno 7.500 euro. I costi si trasferiscono inevitabilmente sulle famiglie, rendendo molto oneroso il percorso adottivo, specie in un contesto complessivo di crisi economica. E sempre più numerose sono perciò le segnalazioni di famiglie che si avvicinano all'istituto dell'adozione internazionale, ma vi rinunciano proprio a causa dei crescenti oneri economici. Sintesi dei risultati della ricerca Cergas sono disponibili nei siti degli enti promotori dell'indagine come il CIAI, www.ciai.it o in www.famigliacristiana.it/; www.viasarfattiz5.unibocconi.it.

78 I tempi lunghi sono dovuti alla procedura per ottenere l'idoneità dal TM, che spesso supera gli 8 mesi previsti per legge e alla procedura estera. Si calcolano dai 2 ai 4 anni di attesa, anche perché spesso le coppie non rappresentano una risposta alle realtà dei bisogni dei bambini segnalati dall'estero.

79 I casi riguardano minori adottati: a) da persone unite al minore da vincolo di parentela fino al sesto grado o da preesistente rapporto stabile e duraturo, quando il minore sia orfano di padre e di madre; b) dal coniuge nel caso in cui il minore sia figlio anche adottivo dell'altro coniuge; c) quando il minore si trovi nelle condizioni indicate dall'articolo 3, comma 1 della Legge 5 febbraio 1992, n. 104, e sia orfano di padre e di madre; d) quando vi sia la constatata impossibilità di affidamento preadottivo. Nei casi di cui alle lettere a), c) e d), l'adozione è consentita, oltre che ai coniugi, anche a chi non è coniugato. Se l'adottante è persona coniugata e non separata, l'adozione può essere tuttavia disposta solo a seguito di richiesta da parte di entrambi i coniugi. Nei casi di cui alle lettere a) e d) del comma 1 l'età dell'adottante deve superare di almeno diciotto anni quella di coloro che egli intende adottare.

80 Nelle passate legislature si è tentato di disciplinare tale istituto, ma i disegni di legge presentati non hanno avuto seguito. Nella XIV legislatura: A.S. 3589, 15/9/2005; A.C. 5724, 17/3/2005; A.C. 5701, 8/3/2005.

81 Così il TM dell'Emilia Romagna del 28/11/2002 in «Minori e Giustizia» n.1/2003 pag. 275. Più recentemente il TM di Torino che, pur rigettando la domanda di mantenimento dei legami di fatto del bambino adottivo con i genitori di origine, così argomenta: «si precisa che questo Tribunale non è pregiudizialmente contrario all'istituto della c.d. adozione aperta, da taluni denominata «adozione mite», ossia a quella forma che pur rispettando il modello dell'adozione legittimante, può prevedere una qualche modalità di mantenimento dei rapporti tra l'adottato e i genitori o altri componenti del nucleo di origine», in «Minori e Giustizia» n. 4/2008 pag. 336. Meno recenti vedi.: TM Roma, 5/7/88 in Dir. Fam. 1990 p. 105; Corte d'Appello Torino, 3/2/94, in Dir. Fam. 1995 p.152; Corte d'Appello Roma, 28/5/1998, in Dir. Fam. 2001, p.1463; TM Roma, 16/1/1999 in Dir. Fam. 2000, p. 144; TM Bologna, 9/9/2000 in Dir. Fam. 2001, p.79.



2. Al Dipartimento per le Politiche della Famiglia presso il Ministero per la cooperazione internazionale e l'integrazione l'avvio di ricerche nazionali sullo stato di benessere e sugli esiti a lungo termine delle adozioni sia nazionali che internazionali;
3. Alla Commissione per le Adozioni Internazionali un potenziamento delle azioni di verifica e controllo sull'operatività degli Enti Autorizzati, in Italia e all'estero, e l'avvio di un confronto circa l'opportunità di elevare gli standard di qualità degli enti operando una riduzione numerica degli stessi.