



5. ADOZIONI NAZIONALI E INTERNAZIONALI

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

- (a) 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;
- (b) rendere pienamente operativa la banca dati nazionale dei minorenni idonei all'adozione, compresi quelli con disabilità, e delle famiglie dichiarate idonee all'adozione;
- (c) 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

I dati delle Adozioni Nazionali (AN)⁷⁹ e Internazionali (AI)⁸⁰ – Per quel che riguarda i dati riguardanti l'AN⁸¹ non si hanno informazioni ulteriori rispetto a quelle del 12° Rapporto CRC. Questo vuoto impedisce di conoscere i tempi di attesa e la numerosità dei

bambini e delle bambine⁸², quanti vengano adottati in base all'art. 44 della Legge 184/1983 e s.m. “in casi particolari” e con adozioni c.d. *miti*, quanto ampio sia il fenomeno delle adozioni c.d. *aperte*⁸³. Non sono disponibili dati sui *collocamenti provvisori* e/o sugli *affidamenti a rischio giuridico*⁸⁴. Mancano, da sempre, dati che forniscano indicazioni sulle età e sullo stato di salute dei bambini ostacolando la progettazione di buone prassi pre e post-adottive⁸⁵. Da segnalare l'andamento dei decreti di adottabilità dei bambini non riconosciuti alla nascita⁸⁶ in calo costante fino ad arrivare ai 173 del 2021⁸⁷. Per quel che riguarda le AI, nel 2022 le famiglie che hanno adottato sono state 564⁸⁸ a fronte delle 563 nel 2021 e delle 526 nel 2020. Sono stati adottati 698 bambini di origine straniera, a fronte dei 680 nel 2021 e 669 nel 2020. In media, il percorso delle coppie che hanno adottato nel 2022⁸⁹ dura poco più di 52 mesi (6 mesi in più rispetto al 2021).

Rispetto alla **normativa**, continuando a segnalare la parziale implementazione della Legge 184/1983⁹⁰ il focus è oggi sulle evoluzioni giurisprudenziali dell'AN. Dal 1999 ad oggi circa 60 sono le pronunce della Corte Europea per i Diritti dell'Uomo (CEDU)⁹¹ che riguarda-

⁷⁹ Ministero della Giustizia, Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, www.centrostudinisida.it/Statistica/index.html.

⁸⁰ Commissione per le Adozioni Internazionali, (CAI), www.commissioneadozioni.it/it/per-una-famiglia-adoittiva/dati-e-statistiche/

⁸¹ Per una disamina complessiva sul tema “dati” si veda il Capitolo I, paragrafo “Raccolta dati”.

⁸² Si intende il tempo che intercorre tra segnalazione e definizione del procedimento relativo all'accertamento dello stato di adottabilità.

⁸³ Applicazione in via interpretativa di una forma peculiare di adozione piena con caratteri meno rigorosi, atteso che se pure costituisce uno *status filiationis* pieno del minore adottato non esclude la possibilità di mantenimento di rapporti di fatto tra il minore e la famiglia d'origine. Pricoco F., *I presupposti della dichiarazione di adottabilità: un accertamento complesso sulla responsabilità genitoriale e sulle corresponsabilità del sistema di protezione e tutela*, MINORIGIUSTIZIA, 1/2022, pp 14-29.

⁸⁴ Si dice comunemente a *rischio giuridico* l'inserimento, previsto dalla normativa, del bambino nella famiglia adottiva prima della dichiarazione definitiva dello stato di adottabilità. Il TM colloca provvisoriamente il minorenne presso una famiglia, scelta tra quelle disponibili all'adozione, la quale deve aver preliminarmente dato la propria disponibilità per questa specifica situazione, con la consapevolezza di mettersi a disposizione per un periodo non definibile ed esito non certo rispetto alla sua adozione.

⁸⁵ Il 22/5/2023 il Gruppo CRC ha incontrato il Capo Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità del Ministero della Giustizia sul problema dei dati mancanti e/o carenti in AN e della Banca Dati nazionale dei minorenni dichiarati adottabili e dei coniugi aspiranti all'adozione nazionale e internazionale (BD) prevista dalla Legge 149/2001. Dal confronto è emersa la difficoltà oggettiva a rendere operativa la BD e l'interesse da parte del Dipartimento a collaborare per la sua attivazione.

⁸⁶ Art. 11, Legge 184/1983 e s.m.

⁸⁷ Convegno Sos Donna: Parto Segreto, 6/6/2023, Torino.

⁸⁸ Mancano le adozioni dalla Cina e dalla Bielorussia, mentre vengono registrate 32 adozioni dalla Federazione Russa e 33 dall'Ucraina, frutto di procedimenti già avviati che sono stati, fortunatamente, portati a termine nonostante le vicende belliche sopraggiunte.

⁸⁹ Dalla dichiarazione di disponibilità all'adozione all'autorizzazione all'ingresso in Italia dei minorenni.

⁹⁰ Si evidenzia la necessità di specifiche azioni: dalla tempestiva e documentata segnalazione del possibile stato di adottabilità, 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, con attenzione per le situazioni previste dall'art. 6, comma 8, Legge 184/1983 e s.m.. Nessun riferimento in materia di AN o AI è contenuto nel Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023, www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Piano-Nazionale-degli-Interventi-e-dei-Servizi-Sociali-2021-2023.pdf

⁹¹ “Nella quasi totalità dei casi a rivolgersi ai giudici di Strasburgo sono genitori (qualche volta nonni e fratelli) [...]” Long J., Il contributo della Corte europea dei diritti umani alla definizione dei presupposti per l'adozione del minorenne: luci e ombre, MINORIGIUSTIZIA, 1/2022, pp 30-40.



no il sistema italiano dell'adozione, di cui circa 20 quelle che censurano rotture, ritenute infondate e frettolose, dei rapporti giuridici e di fatto tra un minorenni adottato e la famiglia di origine. Su tali argomenti si è espressa anche la recente ordinanza della Corte di Cassazione⁹² e la si attende dalla Corte Costituzionale⁹³. Sempre più spesso, così come anche intercettate dall'associazionismo familiare⁹⁴, accadono situazioni in cui a coppie aspiranti adottive vengono proposti da giudici minorili affidamenti di minorenni, anche a lungo termine, prospettando una possibile futura evoluzione degli affidamenti stessi in adozione piena o in casi particolari (art. 44, lett. d). Per quel che riguarda l'AN sono ancora da valutare le novità alle modifiche del D. Lgs. 149/2022 di attuazione della Legge 206/2021 (c.d. Riforma Cartabia del processo civile), in vigore dal 28 febbraio 2023.

Le criticità del percorso adottivo in Italia – Sul territorio italiano la costituzione delle équipes dedicate alle adozioni continua ad essere disomogenea⁹⁵, come lo è l'attuazione di Leggi regionali (anche alla luce di protocolli regionali scaduti o mai attuati). Nonostante l'impegno dedicato alla **formazione**⁹⁶ da parte di alcune istituzioni, continuano nel Paese modalità difformi a livello regionale nell'attuazione dei percorsi pre e post-adottivi. Continua a sentirsi la mancanza diffusa di processi di rete efficaci e organici tra Servizi, Enti Autorizzati e Associazionismo familiare nella progettazione della formazione preadottiva. Per quel che riguarda l'AI, si segnala ancora la prassi, di alcuni TTMM, di emettere decreti di idoneità⁹⁷ evidenziando vincoli relativi alle caratteristiche dell'adottando. Tali decreti,

possono porre problematiche, sia relativamente alle competenze di abbinamento stabilite dalla Convenzione dell'Aja (1993), sia alla reale utilizzabilità anche in coerenza con il principio di sussidiarietà dell'AI. Sono stati anche segnalati da coppie ritardi nelle trascrizioni dei decreti di AI (Emilia-Romagna, Piemonte, Toscana, Veneto). Il progressivo innalzamento dell'età dei bambini, in AI e AN, e la persistente prevalenza in termini percentuali di casi con bisogni speciali⁹⁸ richiedono un'adeguata preparazione e consapevolezza da parte delle coppie e di tutti gli operatori coinvolti per far sì che vengano proposti, da parte delle Istituzioni, interventi efficaci durante tutto l'iter. È necessaria una formazione esplicitamente dedicata agli operatori del sistema sanitario poiché sempre di più vengono chiamati in causa nelle fasi pre e post-adottive⁹⁹. Mancano protocolli aggiornati tra il Ministero della Salute e le istituzioni coinvolte nel processo adottivo; **mancano Linee Guida sul tema salute e adozione**. In ambito AN, sebbene sempre più TTMM propongano adozioni così dette "miti" e/o "aperte", con contatti con alcuni componenti della famiglia di origine, in fase pre-adottiva il tema non viene ancora affrontato in modo sistematico e approfondito per cui alle coppie non viene data adeguata informazione e preparazione. Continua dunque a rimanere cruciale, come già segnalato nel 12° Rapporto CRC, promuovere progetti di formazione per le coppie, per gli operatori (area giuridica, socio-sanitaria, EEAA, istituzionale, ecc.), per il personale scolastico e sanitario, per il volontariato familiare, su tutti i temi riguardanti il post-adozione. È ancora necessario garantire un **sistema di monitoraggio longitudinale**

⁹² Cass. civ., sez. I, 1/07/2022, n. 21024.

⁹³ La Corte Costituzionale (Collegio 5/7/2023) è stata chiamata dalla Corte di Cassazione (ordinanza interlocutoria 230,5/1/2023) a esprimersi in merito alla legittimità costituzionale dell'art. 27 comma 3° Legge.184/1983; https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:2023:183.

⁹⁴ Il Coordinamento CARE ha dedicato al tema il Convegno 2022, "Territori di confine tra affido e adozione. Il punto di vista dell'associazionismo familiare" <https://www.youtube.com/watch?v=A-iSiDIAbtg>. Il Convegno 2023 del Tavolo Nazionale Affido (v. par. Affidamento Familiare) riporta che vi "sono zone grigie tra affido e adozione che impattano sulla vita delle famiglie affidatarie e adottive che richiedono ulteriori approfondimenti e di essere gestite in modo più adeguato".

⁹⁵ Ciò è dovuto alla cronica insufficienza delle risorse oltre che economiche anche umane e per l'alto turnover degli operatori.

⁹⁶ Nel 2022 la CAI con l'Istituto degli Innocenti ha realizzato formazione sul post-adozione rivolta agli operatori dei Servizi, degli Enti Autorizzati (EEAA) e al volontariato familiare. È stata realizzata formazione in varie Regioni (ad es. Abruzzo, Lazio, Toscana).

⁹⁷ Si veda la nota 101 sul medesimo argomento nel 12° Rapporto CRC, pag 85, <https://gruppcrc.net/wp-content/uploads/2022/07/CRC-2022-12rapporto.pdf>

⁹⁸ Nel 2022, 387 minorenni adottati internazionalmente (pari al 55,4% del totale) hanno manifestato uno o più special needs.

⁹⁹ Quando viene chiesto il parere a fronte di abbinamenti complessi dal punto di vista medico in fase pre e quando bambini entrati in famiglia manifestano criticità che richiedono una tempestiva presa in carico anche sanitaria in fase post.



sul benessere dei minorenni con background adottivo, come da raccomandazione del Comitato ONU all'Italia e già raccomandato dal Gruppo CRC, anche per comprendere come prevenire le situazioni di crisi¹⁰⁰. Come anche nei precedenti Rapporti va segnalato che **non sono state attivate sul territorio nazionale le forme di sostegno alle adozioni di minori ultra-dodicenni o con disabilità**, espressamente previste dall'art. 6, comma 8 della Legge 184/83, ma condizionate, dallo stesso articolo, alla disponibilità dei bilanci dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali (ad eccezione della Regione Piemonte¹⁰¹). Non è ancora stata risolta, in assenza di una gestione uniforme sul territorio nazionale del Codice Fiscale per tali contesti, la questione riguardante la tutela della riservatezza dei **minorenni in collocamento provvisorio o 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 sanitaria¹⁰² con particolare riferimento alla scelta del pediatra, sebbene, dal punto di vista scolastico, le *Linee di indirizzo per il diritto allo studio delle alunne e degli alunni che sono stati adottati* (2023) – revisione delle *Linee di indirizzo* 2014 – e le *Linee guida per il diritto allo studio delle alunne e degli alunni fuori dalla famiglia di origine* (2017) permettano ampie tutele¹⁰³. La recente revisione delle Linee di Indirizzo e il Protocollo d'intesa tra il Ministero dell'Istruzione e del Merito e la Commissione per le Adozioni Internazionali per “Promuovere e rafforzare il benessere scolastico, l'inclusione e favorire il diritto allo studio degli studenti adottati” preludono un rin-

novato sforzo sulla formazione del personale scolastico, fondamentale per ovviare alla disomogenea attuazione delle *Linee di indirizzo* stesse. La scuola tende tutt'ora ad affrontare il complesso percorso scolastico di tanti alunni con background adottivo soprattutto “medicalizzando”.

Le criticità delle relazioni internazionali – Il perdurare della guerra fra la Federazione Russa e l'Ucraina non permette di prevedere se e quando potranno essere riprese le procedure di adozione in questi Paesi; a questo va aggiunta la già citata situazione di stallo con la Repubblica Popolare Cinese e la Bielorussia. L'aumento delle adozioni nazionali nei vari paesi di origine (tra cui India e Colombia importanti paesi di origine) corrisponde a un incremento di segnalazioni di bambini con bisogni speciali, per età e per situazioni sanitarie, nelle AI. Oltre a ciò, i paesi di origine attualmente operativi continuano a diminuire e su questi confluisce un sempre più alto numero di coppie candidate all'adozione¹⁰⁴, con relativo allungamento delle procedure¹⁰⁵ di adozione e una maggiore incertezza della realizzazione del progetto adottivo. Da anni si auspicano interventi volti a sostenere gli aspiranti genitori all'AI contenendo tempi e costi e, se per i costi¹⁰⁶ azioni continuative sono state intraprese, sui tempi la situazione è andata peggiorando dipendendo sia dalle capacità dei Paesi di origine di farsi carico, a livello procedurale, economico, umano, degli accertamenti di adottabilità dei bambini sia dalla mancanza di candidature di coppie effettivamente disponibili e in grado di accogliere bambini con bisogni speciali. L'interlocuzione con le autorità de-

¹⁰⁰ Nel 2022 sono stati pubblicati i risultati della indagine conoscitiva “Le crisi nei percorsi adottivi in Italia” promossa dalla CAI. Hanno aderito 24 su 29 TTMM e ha riguardato casi di crisi (AI, AN) avvenute dal 2014 al 2018. Grazie all'apporto dei GGIO si è approfondito – avvalendosi di 725 fascicoli su provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria – la crisi intesa come instabilità, difficoltà, rottura delle relazioni tra figli e genitori. Da approfondire la presenza di molti minorenni con bisogni sanitari nel campione analizzato.

¹⁰¹ In Piemonte, nel 2022, 30 Enti Gestori hanno seguito le famiglie di 111 minorenni adottati (AN, AI) ultra-dodicenni e/o con disabilità accertata con supporto di tipo economico e altro (ass. domiciliare, educativa territoriale, ecc.).

¹⁰² 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>

¹⁰³ Si segnalano problematiche sulla gestione dati da parte sanitaria degli alunni con una certificazione (Legge 104/1992) prima del collocamento.

¹⁰⁴ Secondo il Ministero della Giustizia le coppie risultate idonee all'AI sono state 1612 nel 2021. La pressione delle richieste naturalmente comporta un allungamento delle tempistiche e il rischio di esercitare indebite pressioni sui Paesi stessi.

¹⁰⁵ Le procedure pendenti sono evidenziate nei dati forniti dalla CAI sul primo semestre 2023 https://www.commissioneadozioni.it/it/notizie/dati_sulle_adozioni_internazionali_concluse_nel_primo_semestre_2023/

¹⁰⁶ Sono stati sviluppati meccanismi per il rimborso delle spese adottive sostenute all'estero la cui copertura è stata, tra l'altro, progressivamente aumentata.



gli altri Paesi riceventi e di origine è fondamentale¹⁰⁷ nell'interesse precipuo dei diritti dei bambini e, sebbene la CAI sia attiva¹⁰⁸ su questo tema, siamo lontani da interventi che possano presentarsi come soluzioni effettive di un problema ormai sistemico e di portata geopolitica globale in cui, per altro, l'Italia continua ad essere il secondo Paese al mondo per numero di bambini accolti in AI, a riprova di un sistema che funziona ancora grazie agli investimenti fatti in passato, ma che necessita urgentemente di essere riformato alla luce degli scenari appena descritti. Il contesto delle AI, così ridimensionato nei numeri e così cambiato rispetto ai bisogni dei bambini adottabili, configura la necessità di una profonda riforma.

Pertanto, il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Ministero della Giustizia, Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità**, di attuare la piena operatività della *Banca Dati nazionale dei minori adottabili e delle coppie disponibili all'adozione nazionale e internazionale* al fine di garantire maggiore efficienza negli abbinamenti, di renderne noti periodicamente i dati, nonché di fornire informazioni rilevanti (età, genere, bisogni speciali ecc.) inerenti i bambini 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 e s.m.);
2. Al **Ministero della Salute** di affrontare le questioni riguardanti le necessità sanitarie dei bambini con *background* adottivo e delle loro famiglie (es. gestione dati sensibili nell'adozione nazionale, preparazione dei pediatri nell'accoglienza delle famiglie, formazione del personale sanitario) prevenendo gli appositi protocolli istituzionali grazie ai quali poter redigere le Linee Guida necessarie;
3. Alla **Commissione per le Adozioni Internazionali (CAI)** di proseguire nell'impegno di stipulare e rafforzare 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 già avviati anche in situazioni di emergenza; monitorare e condurre ricerche sullo stato di benessere delle persone con *background* adottivo e delle loro famiglie; formare gli attori del sistema adottivo (incluso oltre l'ambito giuridico e socio-sanitario anche insegnanti, operatori del sistema sanitario e volontariato familiare).

¹⁰⁷ Nel 2023 e 2022 la CAI ha incontrato le autorità del Regno di Cambogia, della Colombia, della Costa d'Avorio, della Bolivia, Paraguay, Perù, del Vietnam, del Congo-Brazzaville, del Burundi. Da segnalare il Convegno Internazionale 2023 promosso dalla CAI a Quito con la partecipazione delle Autorità Centrali di Brasile, Cile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perù e Uruguay. Inoltre, sono stati rafforzati i rapporti con le altre autorità centrali riceventi ospitando l'incontro con la rete ICAN; l'Italia ha partecipato attivamente alla preparazione *Toolkit for Preventing and Addressing Illicit Practices in Intercountry Adoption*, <https://assets.hcch.net/docs/f7936287-cd01-4256-a42f-c3ac53393ee1.pdf> e alla HCCH Special Commission (Luglio 2022).

¹⁰⁸ Sebbene negli incontri tra CAI e Autorità estere sia sempre coinvolto il Ministero Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, è importante sottolineare la permanente necessità di un'azione diplomatica, con coinvolgimento continuativo dei nostri organi consolari.