



2. L'ADOZIONE NAZIONALE E INTERNAZIONALE



25. Il Comitato raccomanda allo Stato italiano di:

- (a) raccogliere, in modo sistematico e costante, dati statistici 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 disponibili per l'adozione**, sia nazionale che internazionale, sono aggiornati al 31 dicembre 2018. La raccolta dei dati in materia di adozioni è svolta dal Ministero della Giustizia, che riceve e diffonde quanto trasmesso dai Tribunali per i Minorenni (TM)²². I dati sull'adozione internazionale sono raccolti e diffusi anche dalla Commissione per le Adozioni Internazionali (CAI) attraverso rapporti statistici pubblicati periodicamente, in cui sono specificate alcune caratteristiche delle adozioni realizzate²³.

²² Ministero della Giustizia – Dipartimento per Giustizia Minorile e di Comunità (aprile 2019), *Dati statistici relativi all'adozione negli anni dal 2000 al 2018*, disponibile su http://www.centrostudinisida.it/Statistica/Analisi/adozione_serie_storiche.pdf

²³ Commissione per le Adozioni Internazionali (1 giugno 2019), *Dati e Prospettive nelle Adozioni Internazionali. Report sui fascicoli dal 1 gennaio al 31 dicembre 2018*, disponibile su <http://www.commissioneadozioni.it/media/1619/report-annuale-cai-2018.pdf>; mentre dal 2000 al 2012 la Commissione ha sempre pubblicato regolarmente i dati, dal 2013 al 2017 i dati sono stati diffusi con ritardo in concomitanza di un lungo periodo di disservizio nel funzionamento della Commissione già segnalato nei precedenti Rapporti CRC, disponibili su www.gruppocrc.net

I dati sull'**adozione nazionale** sono raccolti in base al numero dei procedimenti e provvedimenti registrati durante l'anno: sono 8.621 le coppie che hanno manifestato una disponibilità all'adozione nazionale e 777 le domande di adozione in casi particolari²⁴; i minorenni dichiarati adottabili nel 2018 sono 1.177, di cui 243 figli di genitori ignoti e 934 con genitori noti; 730 affidamenti preadottivi e 850 pronunce di adozione nazionale. Le tavole di dati disponibili, tuttavia, non consentono di rilevare alcune importanti informazioni, come ad esempio il numero delle segnalazioni pervenute alle Procure presso il TM ai sensi dell'art. 9 della Legge 184/1983, il tempo intercorso tra l'apertura del procedimento per l'accertamento dell'eventuale dichiarazione di adottabilità e la pronuncia dell'adozione (la durata si può protrarre per anni anche per il crescente ricorso alle Consulenze Tecniche d'Ufficio - C.T.U.), la percentuale di affidamenti preadottivi che non sfociano in adozione, il dato disaggregato per fasce di età e con l'indicazione dei minorenni con disabilità o ultradodicienni ed informazioni sul sostegno delle Istituzioni competenti, poco attuato su tutto il territorio nazionale nel post-adozione.

I dati statistici relativi alle **adozioni internazionali** confermano che l'Italia è ancora al secondo posto tra gli stati che effettuano più adozioni internazionali con 42.641 adozioni dal 2004 al 2017²⁵. Emerge tuttavia che il trend adottivo si è progressivamente ridotto di oltre il 50% negli ultimi 5 anni. In base ai dati del Ministero della Giustizia, si è passati, infatti, dalle 2.446 sentenze di adozione del 2013 fino a raggiungere il minimo storico nel 2018 con 1.153 sentenze²⁶. Si osserva che hanno raggiunto il numero minimo degli ultimi 17 anni anche le idoneità all'adozione internazionale (2.615 domande da parte delle coppie e 1.951 decreti di idoneità). In base ai dati della CAI²⁷, sono 1.394 i bambini per i quali è stata rilasciata l'autorizzazione all'ingresso in Italia a scopo adottivo nel 2018 (di cui circa il 47% proviene da altri

²⁴ Si tratta di ipotesi prevista dall'art. 44 della Legge 184/1983.

²⁵ Selman, P. (2018), *Global Statistics for Inter-country Adoption: Receiving States and States of origin 2004-2017*

²⁶ Tavole storiche del Ministero della Giustizia disponibili su: http://www.centrostudinisida.it/Statistica/Analisi/adozione_serie_storiche.pdf

²⁷ Rapporto CAI, disponibile su <http://www.commissioneadozioni.it/media/1619/report-annuale-cai-2018.pdf>



Paesi europei²⁸) e 1.130 le coppie adottive, con una media di 1,23 bambini per coppia.

Il contesto in cui si inserisce l'intervento dell'adozione internazionale oggi è senza dubbio più complesso di un tempo. È mutata la realtà dei Paesi di provenienza dei bambini, sono cambiate le famiglie e sempre più spesso i bambini sono portatori di "special needs" (SN, bisogni speciali)²⁹. Ad esempio, l'età dei bambini adottati in Italia si è innalzata nel 2018 a 6,4 (era 5,9 nel 2016): il 47% degli adottati è arrivato nella fascia di età tra i 5 e i 9 anni, mentre il 15% aveva più di 10 anni. Tali dati manifestano un grande cambiamento rispetto al 2000, anno in cui la CAI ha iniziato la sua attività e l'età media dei bambini adottati variava da 1 a 4 anni. Il 15,9% dei bambini presenta traumi, problemi comportamentali, incapacità fisica e mentale; inoltre in molti casi diverse caratteristiche SN sono cumulate³⁰. Indicatori critici emergono dalle analisi sulla salute mentale degli adolescenti, perché il ricovero dei minorenni adottati è pari al 13%, contro lo 0,8% degli adottati sulla popolazione pari età³¹. Nel 64% dei casi i bambini sono stati adottati a seguito della revoca della responsabilità genitoriale dei genitori biologici, nel 35% a seguito di un abbandono o una rinuncia alla genitorialità da parte dei genitori biologici, mentre solo un marginale 1% è stato adottato in quanto orfano. Questi elementi sono tutti di particolare importanza poiché impongono una ulteriore riflessione sulle prassi da sviluppare per migliorare il sostegno al post-ado-

zione³². Alle tante criticità (tempi lunghi e incerti, costi elevati, ecc.) che si rilevano in un percorso particolarmente complesso, come quello delle adozioni internazionali, si aggiunge per le coppie impegnate nell'accoglienza di questi bambini, l'esigenza di una maggiore conoscenza delle eventuali problematiche correlate e di un sostegno, non solo nella fase dell'attesa, ma anche successivamente all'inserimento del bambino in famiglia³³. Infatti l'adozione di un bambino da parte di genitori non informati e non preparati, specie se con SN, può portare a gravi disfunzioni familiari, fino alla separazione e/o al fallimento adottivo. Si ribadisce quindi la necessità di garantire da parte delle Istituzioni preposte un adeguato e duraturo nel tempo sostegno socio-sanitario e psicologico nel post-adozione, che non può essere nei fatti delegato alle reti informali e che soprattutto necessita di un monitoraggio e una valutazione qualitativa dell'impatto delle adozioni a distanza di tempo.

²⁸ Tra i Paesi di provenienza il primo è la Federazione Russa (200 adozioni pari al 14% del totale) seguito da Colombia (169), Ungheria (135), Bielorussia (112), India (110); da Bulgaria, Repubblica Popolare Cinese e Vietnam sono stati adottati minorenni in numero compreso tra 50 e 100, mentre in ben trenta Paesi sono state realizzate meno di 50 adozioni.

²⁹ In base alle Linee guida del Permanent Bureau nell'ambito della Conferenza de L'Aja, sono bambini che hanno subito gravi traumi o che presentano problemi di comportamento (bambini che hanno subito gravi maltrattamenti o abusi, bambini iperattivi o con disturbi della condotta più gravi) e/o con incapacità fisiche e mentali di vario genere. A questi si aggiungono anche i minorenni adottati con fratelli e/o sorelle e i minorenni adottati di età superiore ai sette anni.

³⁰ Ad esempio, il 22,5% di bambini adottati nel 2018 oltre i sette anni ha una situazione di fratria, il 6% presenta anche traumi, problemi comportamentali, incapacità fisica e mentale, e il 4% presenta tutti i bisogni indicati.

³¹ Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (2017), *La salute mentale degli adolescenti*, Documento di studio e di proposta, disponibile su <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/salute-mentale-adolescenti.pdf>

³² Nei *Quaderni della ricerca sociale 41 - Quarta relazione sullo stato di attuazione della legge 149/2001*, i Tribunali per i Minorenni registrano che l'allontanamento del minorenne dalla famiglia dopo il perfezionamento dell'adozione, fino al 2015, si è verificato più spesso nell'adozione internazionale rispetto alla nazionale e che tra le ragioni che determinano l'allontanamento è prevalente la difficoltà della coppia adottiva a comprendere e gestire i ragazzi in età adolescenziale. Disponibile su <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Quaderni%20della%20Ricerca%20Sociale%2041%20-%20Relazione%20sullo%20stato%20di%20attuazione%20della%20Legge%20149-2001/QRS-41-Relazione-Legge-149-2001.pdf>. Si dà atto che nello 0,3% degli affidamenti familiari e nell'1,1% dei collocamenti in servizi residenziali per minorenni, la motivazione è data da "problemi con la famiglia adottiva". Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2018), *Quaderni della ricerca sociale 42 - Affidamenti familiari e collocamenti in comunità al 31/12/2016 - indagini campionaria*, pag. 9, disponibile su <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Quaderni%20della%20Ricerca%20Sociale%2042%20-%20Affidamenti%20familiari%20e%20collocamenti%20in%20comunit%C3%A0%20al%2031%20dicembre%202016/QRS-42-Affidamenti-familiari.pdf>

³³ Per quanto riguarda le condizioni di salute del bambino è utile che la famiglia si attivi per affrontare un percorso sanitario ove necessario. Il GLNBM della SIP dal 2000 ha implementato un Protocollo per l'accoglienza sanitaria del bambino adottato all'estero e periodicamente aggiornato fino alle "Nuove indicazioni del GLNBI-SIP per l'accoglienza sanitaria al minore migrante" (2013, disponibili su https://www.sip.it/wp-content/uploads/2017/09/Indicazioni_GLNBM.pdf). Un esempio tra tutti è la Sindrome feto-alcolica (FAS): con il suo ampio spettro di patologie correlate all'abuso di alcool in gravidanza è diventata sempre più nota e di rilievo in seguito all'aumento delle adozioni internazionali dai Paesi in cui è molto diffuso il problema dell'alcolismo.



A distanza di 5 anni dalla firma delle Linee di indirizzo per il diritto allo studio degli alunni adottati, manca ancora una formazione omogenea diffusa degli insegnanti sul tema³⁴, nonostante le età di ingresso dei bambini e le loro specificità mettano la scuola sempre in prima linea.

Per quanto riguarda la **banca dati dei minorenni adottabili e delle coppie disponibili all'adozione** a livello nazionale – introdotta con Legge 149/2001 –, pur essendo stata formalmente creata il 15 febbraio 2013³⁵, le dichiarazioni del Ministero della Giustizia negli ultimi anni circa il suo funzionamento e la sua operatività hanno dato atto di ritardi e incongruenze, mentre il **numero dei minorenni adottabili ma non adottati** non è mai stato dichiarato ufficialmente³⁶. Nel giugno 2019 il Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità sembra avere sostanzialmente confermato – a distanza di oltre 6 anni – che non esistono ancora criteri univoci circa i dati inseriti e consultabili e che l'intero sistema non è pienamente in funzione per il fine per cui era previsto³⁷.

Con riferimento all'**ascolto** e alla presa in considerazione delle **opinioni dei minorenni**, le norme della Legge 149/2001, che hanno previsto la difesa tecnica del minore da parte di un avvocato nei procedimenti per la dichiarazione di adottabilità³⁸ e in quelli relativi alla responsabilità dei genitori (c.d. *de potestate*), non risultano ancora uniformemente applicate né pienamente attuate³⁹. L'art. 336 del codice civile prevede l'ascolto della persona di età minore che abbia compiuto i dodici anni e “anche di età inferiore ove capace di discernimento”, oltre alla **difesa tecnica dei minorenni coinvolti**, ma le prassi dei giudici minorili sono varie e mancano le norme attuative per i requisiti e le procedure di nomina degli avvocati⁴⁰. Il tema dell'ascolto della persona di età minore è invece oggetto di **linee guida** e di codici di autoregolamentazione che gli avvocati esperti di diritto minorile hanno realizzato dall'entrata in vigore della Legge 149/2001, sebbene su tutto il territorio nazionale vi siano ancora notevoli disparità e prassi distorte che contrastano con il superiore interesse delle persone di età minore⁴¹.

³⁴ Tra le regioni che hanno agito in tal senso sono presenti Lazio, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria, Puglia e Valle d'Aosta.

³⁵ Il Decreto 15 febbraio 2013 del capo del Dipartimento per la giustizia minorile era teso ad accertare l'installazione e l'idoneità dello strumento elettronico e del sistema di autorizzazione per il funzionamento della banca dati, sancendone l'ufficiale creazione.

³⁶ Nella “Relazione sullo stato di attuazione della Legge 149/2001” del dicembre 2017 dei Ministri della Giustizia e del Lavoro e Politiche Sociali, depositata in Parlamento il 10/01/2018, si legge che l'informatizzazione dei tribunali per i minorenni sarebbe stata completata nell'ottobre 2016 (<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1064074.pdf>), ciò che manifesta l'ulteriore ritardo rispetto alla data prevista del 30 settembre 2016 (dichiarazione del Ministero della Giustizia del 16/05/2016, secondo cui la banca dati era già attiva in 25 dei 29 tribunali per i minorenni (https://www.camera.it/leg17/1079?idLegislatura=17&tipologia=indag&sottotipologia=c02_adozioni&anno=2016&mese=05&giorno=16&idCommissione=02&numero=0002&file=indice_stenografico)).

³⁷ “L'esigenza di rendere più efficiente il prescelto modello di interoperabilità ha indotto questo Dipartimento ad avviare, d'intesa con altre articolazioni del Ministero della Giustizia, le operazioni di revisione dei parametri di classificazione uniforme dei provvedimenti giudiziari destinati a migrare nella banca dati adozioni, finalizzate a consentire agli utenti legittimati di rilevare, in sede di consultazione centralizzata, il numero esatto dei minorenni adottabili, corredato dall'indicazione categoriale degli eventuali “bisogni speciali” individuali ad essi riferibili e quello delle coppie aspiranti all'adozione” (prot. 34345 del 26 giugno 2019).

³⁸ Art. 8 comma 4: “Il procedimento di adottabilità deve svolgersi fin dall'inizio con l'assistenza legale del minore e dei genitori o degli altri parenti di cui al comma 2 dell'articolo 10”; Art. 10 comma 2: “i parenti entro il quarto grado che abbiano rapporti significativi con il minore”.

³⁹ Dopo un lungo periodo in cui la nomina di un avvocato del minore è stata considerata non obbligatoria (cfr. Cassazione n. 3804 del 17/02/2010), di recente la Corte di Cassazione ha invece dichiarato che in tutti i giudizi c.d. “*de potestate*” la posizione del figlio risulta comunque contrapposta a quella di entrambi i genitori, anche quando il provvedimento venga richiesto nei confronti di uno solo di essi, e che in generale sia sempre ravvisabile il conflitto di interessi tra chi è incapace di stare in giudizio personalmente e il suo rappresentante legale (così sentenza n. 5256/2018 che ha dichiarato la nullità dell'intero procedimento con cui era stata disposta la perdita della responsabilità di due genitori sul proprio figlio, per il fatto che era mancata nel procedimento la rappresentanza legale del minore sin dal primo grado).

⁴⁰ Alcuni Consigli dell'Ordine degli Avvocati (tra cui Torino e Milano) hanno predisposto elenchi di avvocati disponibili ad assumere incarichi quali curatori speciali/difensori del minore ma anche quali difensori degli adulti nei procedimenti di adottabilità, provvedendo anche alla formazione periodica degli iscritti attraverso corsi che si caratterizzano per la multidisciplinarietà.

⁴¹ Altre linee guida sono elaborate dagli *Osservatori sulla giustizia civile*, aggregazioni nate spontaneamente in molti distretti giudiziari per favorire confronto e collaborazione tra i soggetti coinvolti nella gestione del processo civile (cfr. <http://www.oprs.it/wp-content/uploads/2018/03/Protocollo-Ascolto-minore-def-docx.pdf>).



Non è quindi ancora garantita al minore una effettiva partecipazione nei procedimenti che lo riguardano, sebbene in Italia sia in vigore già dal 1 novembre 2003 la Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli (Strasburgo 25/1/1996)⁴².

Pertanto, dettagliando quanto già evidenziato dal Comitato ONU, il **Gruppo CRC raccomanda**:

- 1. Al Ministero della Giustizia** di attuare pienamente gli articoli 39 e 40 della Legge 149/2001 realizzando una raccolta dati che consenta, per l'adozione nazionale e internazionale, il monitoraggio dei singoli casi nel tempo, sia per i minorenni, sia per il profilo degli adottanti, tra cui la differenza di età tra genitori e minorenni adottati; e rendere noto, con aggiornamento trimestrale, il numero delle persone di età minore adottabili e non ancora adottate e il tempo di attesa sia dei bambini che delle coppie;
- 2. Al Ministero della Giustizia e a tutti gli operatori del diritto**, nel rispetto dei principi di non discriminazione e di effettività della difesa, di uniformare la prassi relativa all'ascolto dei minorenni e disciplinare i requisiti e le procedure per la nomina dell'avvocato del minore in tutti i procedimenti di adottabilità e in quelli relativi alla responsabilità dei genitori;
- 3. Al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** in sinergia con il Ministero della Giustizia e la CAI di attivare un monitoraggio dello stato di benessere dei minorenni adottati.

3. SOTTRAZIONE INTERNAZIONALE DI PERSONE DI ETÀ MINORE



- 26.** Al fine di garantire il diritto del minore a mantenere relazioni personali con entrambi i genitori e alla luce della Convenzione dell'Aja sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minorenni, il Comitato raccomanda allo Stato Italiano di considerare la possibilità di modificare le disposizioni del Codice penale che configurano come reato la sottrazione internazionale di minorenni, al fine di facilitare al genitore che abbia sottratto il minore alla famiglia il ritorno in Italia insieme al minore stesso.

CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 26

A livello penale in Italia la normativa in materia di sottrazione internazionale di minorenni è disciplinata dagli artt. 574 e 574 bis c.p.. Tali norme sono contenute nel Capo IV, Titolo XI del Libro Secondo, recante "Dei delitti contro l'assistenza familiare", il che fa sì che il bene giuridico tutelato sia il diritto del genitore esercente la responsabilità genitoriale o di chi esercita la vigilanza o la custodia sul minore.

Allo scopo di riformare la materia, negli ultimi anni sono stati presentati diversi disegni di legge, in parte già citati nei precedenti Rapporti CRC, tutti recanti analogo contenuto⁴³. Gli stessi si propongono l'abrogazione degli artt. 574 e 574 bis c.p. e l'introduzione dell'art. 605 bis c.p. "Sottrazione o trattenimento anche all'estero di persone minori o incapaci" che, ricompreso nell'ambito dei "delitti contro la libertà personale", avrebbe l'effetto di riconoscere il minore come effettivo "soggetto di diritto" e beneficiario di tutela.

⁴² DDL n. 1867 presentato in Senato in data 8 aprile 2015, assegnato alla 2ª Commissione Permanente Giustizia, ma non ancora esaminato; DDL n. 247, presentato in Senato in data 11 aprile 2018, poi ritirato in data 18 luglio 2018; DDL S. 692, presentato in Senato in data 19 luglio 2018, assegnato alla 2ª Commissione Permanente Giustizia e non ancora esaminato. Si citi anche il DDL n. 611, che si discosta solo in minima parte dai precedenti, presentato in Senato il 7 maggio 2013, non ancora esaminato in Commissione.

⁴² La Legge di ratifica è la n.77 del 20 marzo 2003.