4. L'ADOZIONE NAZIONALE ED 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 184/1983 e la Legge 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 del fanciullo, garantisca un monitoraggio efficace e sistematico di tutte le agenzie private di adozione, 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 e sulle cause e le conseguenze dell'eventuale interruzione dell'adozione.
CRC/C/ITA/CO/3-4, punto 42

I dati dell'adozione, sia nazionale che internazionale, sono aggiornati al 2015[61]. Se si confrontano con quelli del 2010, emerge che **il numero delle adozioni nazionali è rimasto sostanzialmente stabile[62]** – circa 1.000 provvedimenti ogni anno – mentre **quello delle adozioni internazionali è calato del 45%:** da 4.130 a 2.214 bambini adottati, con una riduzione percentuale che è comunque inferiore a quella media del 70% registrata a livello mondiale[63]. Con riferimento al 2016, sono stati resi disponibili i soli dati parziali, relativi ai provvedimenti emessi dai Tribunali per i minorenni, dai quali sembrerebbe emergere non solo un'ulteriore diminuzione del numero di adozioni internazionali ma anche un calo numerico delle adozioni nazionali[64].
Relativamente **all'adozione nazionale, perdurano alcune criticità**: il ritardo con cui vengono segnalate le persone di età minore in presunto stato di adottabilità alle Autorità Giudiziarie; la lunghezza dei procedimenti per l'accertamento della situazione di abbandono; la mancanza di tempi certi e ragionevoli e di procedure definite circa l'iter della domanda di adozione nazionale; la non completa operatività della Banca Dati nazionale delle persone di età minore adottabili e delle coppie disponibili all'adozione[65]. Il numero di disponibilità presentate per l'adozione nazionale dalle coppie nei diversi Tribunali per i minorenni è diminuito negli anni: dalle 11.665 domande del 2010 alle 9.007 del 2015[66]. Pur essendo di gran

[61] Ministero della Giustizia, Dati statistici relativi all'adozione negli anni dal 2001 al 2015, ottobre 2016, http://www.centrostudinisida.it/Statistica/Adozione_affidamento.html; in fase di pubblicazione del Rapporto sono stati pubblicati i dati del 2016, che registrano un ulteriore calo numerico delle disponibilità all'adozione internazionale e del numero di sentenze di adozione internazionale. Commissione per le Adozioni Internazionali, Dati e Prospettive nelle Adozioni Internazionali - Report sui fascicoli dal 1/1/2014 al 31/12/2015, aprile 2016, http://www.commissioneadozioni.it/media/153043/report_statistico_2014-2015.pdf.
[62] Erano 1.003 nel 2010 e 1.057 sentenze di adozione piena. I dati delle adozioni nazionali si riferiscono solo al numero dei provvedimenti emessi dai Tribunali e non danno risultanza del numero di bambini adottati.
[63] ISS, Monthly Review, n. 106.
[64] Ministero della Giustizia, Dati statistici relativi all'adozione - Anno 2016 - Dati provvisori, giugno 2017. Mancano i dati relativi agli ultimi trimestri dei Tribunali per i minorenni di Sassari e Napoli. Il numero parziale delle sentenze di adozione internazionale è di 1.574 provvedimenti, laddove erano stati 1.741 nel 2015. Per le adozioni nazionali sembra registrarsi sia un calo delle sentenze di adozione piena – passate dalle 1.057 del 2010 alle 853 del 2016 – sia delle sentenze in casi particolari (ex art. 44 L. 184/1983), passate dalle 700 del 2010 alle 621 del 2015 e alle 569 del 2016. Non è ancora pubblicato il Rapporto della CAI sulle adozioni internazionali del 2016.
[65] La Banca Dati è stata introdotta con legge del 2001. Il Dipartimento per la Giustizia minorile ha dichiarato di aver concluso il processo di informatizzazione tra tutti i 29 Tribunali per i minorenni soltanto a marzo 2017. Per un approfondimento sulle criticità procedurali dell'adozione nazionale, cfr. 9° Rapporto CRC, 2016, pag. 99.
[66] 8.161 dai dati parziali del 2016. Si ricorda che il dato è relativo alla sommatoria delle domande di adozione nazionale presentate presso ogni singolo Tribunale: per l'adozione nazionale ogni coppia può presentare domanda anche presso tutti e 29 i Tribunali per i minorenni, diversamente dalla disponibilità all'adozione internazionale che la coppia può presentare unicamente presso il Tribunale per i minorenni di residenza, ai fini della dichiarazione di idoneità.

lunga superiore al numero dei bambini adottabili in Italia – negli ultimi cinque anni sono state dichiarate in media 1.380 adottabilità l'anno – permangono situazioni di minorenni che anche se adottabili non vengono adottati; situazioni calcolate in numero di 385 a fine 2016[67].

Tra i fattori che incidono maggiormente sulla drastica diminuzione delle adozioni internazionali vi è **la riduzione del numero di coppie italiane che presentano disponibilità all'adozione internazionale** – passate dalle 6.092 del 2010 alle 3.668 del 2015[68], in progressiva riduzione da oltre dieci anni – ma **anche la maggiore complessità dei casi di bambini segnalati dall'estero**, cosa che rende più difficile il loro abbinamento. In Italia, nel 2015, il 25,2% dei bambini adottati dall'estero era già stato precedentemente segnalato, all'abbinamento, come portatore di bisogni speciali e/o particolari.

In generale, a fronte di un'accoglienza che diventa più impegnativa, si segnala che **continuano a mancare quei sostegni alle famiglie adottive** già previsti dalla legge per i casi più complessi[69]; inoltre, sarebbe necessario garantire a tutte le famiglie adottive un adeguato e duraturo sostegno nel post-adozione, che sia superiore a quanto già previsto per legge e che dovrebbe essere garantito nel tempo, in forma gratuita, sia per le prestazioni sanitarie, sia per il sostegno psicologico[70].

Dal 2011, la Legge 184/1983 – già modificata con Legge 476/1998 e 149/2001 – è stata riformata con due norme ispirate al *best interest* del bambino: la Legge 219 del 2012, che ha sancito **l'uguaglianza giuridica della condizione di figlio** eliminando ogni distinguo tra figli naturali, legittimi e adottivi, e la Legge 173 del 2015 – della cui disamina si rimanda al paragrafo sull'affidamento – che ha affermato **il diritto alla continuità affettiva del bambino affidato e successivamente dichiarato adottabile.**

Nell'adozione internazionale, la progressiva riduzione del numero delle famiglie disponibili ad adottare e l'aumento del numero di bambini segnalati per l'adozione con *special need* impattano su un sistema che necessita di essere perfezionato, soprattutto per evitare i rischi di procedure che non rispettino pienamente il principio del *best interest* del bambino.

Negli ultimi anni si è aperto il dibattito per una **riforma complessiva della normativa sull'adozione**. Il Parlamento ha effettuato due Indagini conoscitive sullo stato di attuazione della Legge 184/1983, dalle quali emergono criticità, punti di forza e proposte di riforma dell'attuale legislazione[71].

La percentuale dei bambini adottati in Italia provenienti da Paesi che non hanno ratificato la Convenzione de L'Aja è aumentata – il 60,1% nel 2015[72] – anche se risulta più contenuta rispetto a

[67] Il dato è stato comunicato dal Dipartimento per la Giustizia minorile al Gruppo CRC con lettera del 21/07/2017.

[68] 3.130 dai dati parziali del 2016; si veda nota precedente relativa al Ministero della Giustizia, Dati statistici relativi all'adozione - Anno 2016.

[69] L'art. 6, comma 8, della Legge 184/1983 prevede sostegni alle famiglie che accolgono minori disabili e/o ultradodicenni.

[70] La legge 184/1983 garantisce il sostegno psico-sociale alle famiglie adottive solo nell'anno di affido pre-adottivo e nel primo anno di adozione internazionale. Relativamente alle spese per l'adozione internazionale, si segnala che successivamente al DPCM del 4 agosto 2011 non vi è stato alcun provvedimento analogo che preveda il rimborso delle spese sostenute per le adozioni concluse dopo il 31 dicembre 2011.

[71] Commissione Bicamerale per l'Infanzia e l'Adolescenza, XVI Leg., Documento approvato dalla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza a conclusione dell'Indagine conoscitiva sull'attuazione della normativa in materia di adozione e affido,
14 febbraio 2012; Commissione Permanente Giustizia, Documento conclusivo dell'Indagine conoscitiva sullo stato di attuazione delle disposizioni legislative in materia di adozione ed affido, 7 marzo 2017. Da ultimo si segnala anche il problema evidenziato dal Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza sull'attribuzione del codice fiscale ai minorenni in affido pre-adottivo, vd. nota del 09/08/2017.

[72] Nel 2008, così come relazionato nel 2° Rapporto Supplementare, la quota era del 48,3%; nel 2014 era del 55,3%.

quelle di altri Stati di accoglienza[73]. Nei Paesi non ratificanti la Convenzione, le tutele preventive e protettive dei diritti dei bambini sono più deboli ed è quindi auspicabile che si operi ai sensi di una procedura concordata attraverso accordi bilaterali specifici. Con alcuni di questi Paesi l'Italia non ha accordi bilaterali; trattasi proprio di quelle realtà in cui si sono verificate le maggiori criticità relativamente alla trasparenza e sicurezza per i bambini: Ucraina, da cui nel 2015 sono arrivati 42 minorenni; Etiopia, da cui nello stesso anno sono arrivati 97 bambini[74]; Repubblica Democratica del Congo, da cui sono stati autorizzati all'ingresso 155 minorenni che sono arrivati in Italia solo nel 2016, dopo anni di attesa, in quanto nel 2013 la RDC aveva bloccato i permessi di uscita per i minori congolesi adottati da famiglie straniere. A fronte di un numero di adozioni internazionali che si è quasi dimezzato, continua a permanere **un elevato numero di Enti Autorizzati** all'adozione internazionale: se nel 2010 erano 65, nel 2016 risultavano iscritti all'albo 62 enti, di cui uno pubblico. **I controlli periodici** che la CAI[75] dovrebbe effettuare "a campione" o dietro "segnalazione" su tutti gli Enti, nell'arco di un biennio[76], non risulta siano stati realizzati, mentre le poche verifiche disposte raramente hanno avuto come esito la revoca dell'autorizzazione[77]. Attuare controlli periodici e rigorosi sull'operatività degli Enti Autorizzati, con particolare riguardo allo svolgimento delle procedure all'estero e alla trasparenza dei costi dell'adozione, risulta necessario al fine di ridurre al minimo i rischi di attuare adozioni non rispettose dei diritti dei bambini; a partire dall'osservanza delle buone prassi indicate nel *Manuale* citato dal Rapporto Governativo[78], delle *Linee Guida per gli Enti Autorizzati per l'adozione internazionale*[79] e delle più recenti Linee Guida del Permanent Bureau de L'Aja[80]. Abbiamo quindi accolto con favore la riconvocazione della CAI in data 12 settembre 2017 e la delibera "di sottoporre a verifica tutti gli enti autorizzati ai sensi dell'art.15 del DPR 108/2007".

Si evidenzia che la CAI non si era più riunita né era stata convocata dal giugno 2014, non deliberando dunque in via collegiale, bensì decidendo monocraticamente ai sensi di una procedura prevista solo nei casi di urgenza[81]. **Negli ultimi tre anni – fino a maggio 2017 – la CAI non ha di fatto rispettato compiti e funzioni, così come regolamentati nel DPR n. 108 dell'08/06/2007[82]**: non ha attuato gli incontri periodici con gli Enti Autorizzati; non ha promosso le consultazioni con le Associazioni dei familiari; non ha rimborsato gli Enti per i progetti di cooperazione; non ha emesso i provvedimenti relativi alle richieste di autorizzazione per operare in nuovi Paesi; non ha mantenuto la linea telefonica diretta con le famiglie; non ha evaso la corrispondenza e-mail[83]. Il 9 maggio 2017 è stata nominata la nuova vicepresidente

[73] Nel 2013: il 78% delle adozioni realizzate in Belgio, il 72% di quelle in Francia e il 54% di quelle in Italia. Fonte: Cantwell, N. (2014), The best interest of the child in intercountry adoption, UNICEF, pag. 43.
[74] Francia, Germania, Danimarca, Spagna, Irlanda, Svezia e Svizzera hanno sospeso le adozioni dall'Etiopia.
[75] Commissione per le Adozioni Internazionali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, autorità centrale italiana per le adozioni internazionali.
[76] Art. 15, comma 1, DPR 108/2007.
[77] Nel periodo di osservazione (2011-2016) sono stati tre gli Enti revocati ex art. 16, DPR 108/2007
[78] Verso la qualità del percorso di adozione internazionale", in Studi e Ricerche, n. 13, Istituto degli Innocenti, Firenze 2010: http://www. commissioneadozioni.it/it/bibliografia/studi-e-ricerche/verso-la-qualita- del-percorso-di-adozione-internazionale.aspx.
[79] Linee Guida per l'ente autorizzato allo svolgimento delle procedure di adozione internazionale, delibera della CAI del 2005
[80] https://assets.hcch.net/upload/adoguide2en.pdf.
[81] Art. 14, comma 2, DPR 108/2007.
[82] Negli ultimi 3 anni sono stati circa 50 gli atti parlamentari di sindacato ispettivo, depositati sia alla Camera dei Deputati sia al Senato, che hanno dato notizia di anomalie nel settore e invocato controlli sugli Enti e sulla gestione della Commissione. Il 15 giugno 2017 è entrata in carica la nuova vicepresidente della CAI.
[83] Il 20 giugno 2017, la casella di posta elettronica istituzionale ha ripreso a funzionare; è emerso che risultava piena con restituzione al mittente delle email in arrivo e che tale

della CAI che ha preso formalmente possesso dell'ufficio in data 15 giugno 2017: auspichiamo che la convocazione di settembre con il relativo Piano di attività siano espressione di una ripresa dell'attività di tale fondamentale organo.

Non esiste **un follow-up sistematico sul benessere di tutti i bambini adottati**, con procedura nazionale e internazionale, né dati aggiornati sui casi di crisi o di "fallimento" adottivo, inteso come allontanamento del minore dalla famiglia adottiva e il suo collocamento in affidamento familiare o in comunità[84]. Il dato nazionale di cui disponiamo sui fallimenti adottivi è fermo alla rilevazione del 2003, dove si dava evidenza di un fenomeno attestato all'incirca al 2%[85]. Più recenti sono state alcune rilevazioni regionali, dalle quali si evince che l'entità del fenomeno è piuttosto contenuta: l'ultima in ordine di tempo attesta la percentuale al 2,86%[86]. Relativamente **all'esito delle adozioni internazionali** si segnala che, per intanto, il monitoraggio potrebbe essere fatto attraverso l'esame dei follow-up custoditi presso la CAI[87]. L'indagine *Adolescenti e adozione internazionale*[88], pubblicata nel 2016, costituisce un'importante rilevazione nazionale sul benessere e le relazioni familiari e sociali dei bambini adottati; riguarda però i soli casi di adozione internazionale e non indaga il fenomeno delle crisi o dei "fallimenti" adottivi. Dall'indagine emerge che le persone di età minore adottate in Italia con adozione internazionale "*stanno piuttosto bene rispetto ai non adottivi, almeno per quanto concerne le dimensioni internalizzate (autostima e soddisfazione), mentre rilevano una maggior problematicità rispetto alle dimensioni esternalizzate (problemi di condotta, iperattività, problemi con i pari e difficoltà emotive)".* Inoltre, rileva che *"fra coloro che frequentano le superiori predominano gli istituti tecnici e professionali, con oltre la metà (55,8%) degli intervistati".* È evidente la sottorappresentazione dei licei classici e scientifici (scelti da una percentuale di adottati che è la metà di quella nazionale). Tali osservazioni, coniugate alle esperienze rilevate dall'associazionismo familiare e da note ricerche come la meta-analisi di Juffer e Van Ljzendoorn[89], ove viene osservato un *decalage* nella prestazione scolastica, continuano a mettere il tema scuola al centro dell'attenzione, in particolare la scuola secondaria (medie e superiori). Nonostante l'emanazione delle *Linee di indirizzo per il diritto allo studio degli alunni adottati* sia pienamente in corso[90], serve

situazione si protraeva da tempo e precisamente da agosto 2016.

[84] Con o senza rottura dei legami familiari.

[85] Percorsi problematici dell'adozione internazionale - Indagine sul fenomeno della "restituzione" dei minori adottati da altri Paesi, Collana della Commissione per le Adozioni Internazionali, Istituto degli Innocenti, Firenze 2003, in cui i casi considerati sono quelli dei minorenni collocati presso le strutture di accoglienza e allontanati dal proprio nucleo familiare adottivo. L'indagine più recente della quale si fa invece menzione nel Rapporto Governativo riporta il punto di vista dei genitori adottivi sulla procedura di adozione internazionale appena conclusa: i dati sono stati pubblicati relativamente agli anni 2008 e 2009, in Studi e Ricerche, n. 12 e n. 16, "I percorsi dell'adozione internazionale: il punto di vista delle famiglie", Istituto degli Innocenti, 2010 e 2011.

[86] Quaderno n. 38 del Servizio Politiche familiari, infanzia e adolescenza, Dieci anni di adozioni in Emilia-Romagna, Regione Emilia-Romagna, 2016: "Nel periodo intercorso tra il 2006 e il 2014, il tasso medio regionale (n.d.r. in Emilia-Romagna) di fallimenti adottivi – calcolato come rapporto tra gli allontanamenti avvenuti e il numero totale delle adozioni sia nazionali che internazionali realizzate nel periodo 2007-2013 – è pari al 2,86%".

[87] I follow-up devono essere obbligatoriamente inviati in tutti i Paesi di origine, almeno per i tre anni successivi all'adozione, anche se con modalità molto diverse: spesso i report vengono autocompilati dai genitori adottivi, malgrado nelle Linee Guida si preveda la responsabilità dell'Ente nel documentare il buon inserimento del bambino attraverso uno o più incontri di verifica. Cfr. Linee Guida per gli Enti Autorizzati del 2005, nota 7, capitolo 2, lettera b.

[88] Bianchi, D. - Di Gioia, R. (a cura di), Adolescenti e adozione internazionale – Benessere e relazioni familiari e sociali: un'indagine nazionale, Istituto degli Innocenti, Carocci, Roma 2016, p. 179. L'indagine si è concentrata sui nuclei familiari in cui sono presenti da almeno cinque anni adolescenti adottati in età compresa tra i 6 e i 12 anni e provenienti dall'estero. L'indagine è stata realizzata attraverso l'autocompilazione di un questionario su partecipazione volontaria.

[89] Juffer, F. – van Ijzendoorn, H., "L'adozione nella ricerca internazionale: sviluppo e adattamento dei bambini adottati mediante procedura internazionale", in Chistolini, M. – Raymondi, M. (2009), Scenari e sfide dell'adozione internazionale, Franco Angeli, Milano.

[90] www.istruzione.it/allegati/2014/prot7443_14_all1.pdf

un impegno più forte per realizzare la formazione degli insegnanti in modo omogeneamente diffuso in tutto il territorio nazionale.

Pertanto **il Gruppo CRC raccomanda:**

1. **Al Ministero della Giustizia** di assumere le specifiche iniziative nell'ambito delle diverse Autorità Giudiziarie volte ad attuare la Legge 184/1983, con tempi e modalità compatibili al superiore interesse del bambino;
2. **Alle Regioni** di ampliare il sostegno alle famiglie nel post-adozione, anche in convenzione con le realtà del privato sociale; di attuare gli interventi a sostegno delle adozioni "difficili" di cui all'art. 6 della Legge 184/1983, oltre a un'azione di stimolo e di supporto all'implementazione delle *Linee di indirizzo per il diritto allo studio;*
3. **Alla CAI** (Commissione per le Adozioni Internazionali) – stante la centralità del suo lavoro collegiale, in adempimento dei compiti istituzionali ex Legge 184/1983 e DPR 108/2007 – di provvedere: alla stipula di accordi bilaterali con i Paesi non ratificanti la Convenzione de L'Aja; al controllo periodico sull'operatività degli Enti Autorizzati; alla revisione dei costi dell'adozione; al rimborso per i progetti di sussidiarietà agli Enti; alla valutazione delle richieste di autorizzazione per i nuovi Paesi; al ripristino della linea telefonica per le famiglie; alla pubblicazione aggiornata di notizie e dati sul sito istituzionale; al monitoraggio del post-adozione.