4. IL PANORAMA DELL'ADOZIONE NAZIONALE E INTERNAZIONALE IN ITALIA

36. Ai sensi dell'art. 21 della Convenzione, il Comitato ONU raccomanda che l'Italia prenda tutte le misure necessarie per:
(a) armonizzare le procedure e i costi delle adozioni [inter]nazionali tra i vari enti autorizzati all'interno dello Stato parte;
(b) concludere accordi bilaterali con i paesi (da cui provengono i bambini da adottare) che non hanno ratificato la summenzionata Convenzione de l'Aja.

CRC/C15/Add.198, punto 36

Come rilevato nel Rapporto governativo[77] ed in linea con la raccomandazione avanzata dal Comitato ONU, la Commissione per le Adozioni Internazionali (CAI)[78] nel 2003[79] ha proceduto ad **uniformare i costi dell'adozione**, applicati ed in futuro applicabili, per i servizi resi alle coppie in Italia e all'estero. Sono state predisposte tabelle per l'individuazione di parametri in base ai quali è possibile stabilire il minimo e il massimo dei costi praticabili[80]. Gli Enti Autorizzati - attualmente sono 74 gli iscritti all'albo - sono stati suddivisi in tre categorie in base ai servizi resi ed alla rispettiva congruità dei costi richiesti alle coppie[81]. Esprimiamo quindi apprezzamento per l'impegno della CAI in tal senso, che ha portato ad una maggiore trasparenza ed uniformità. Tuttavia per una efficace applicazione della riforma appare fondamentale esercitare anche un'attività di verifica, periodica e mirata, sui costi dichiarati dagli Enti e su quelli effettivamente sostenuti dalle coppie[82]. Il Gruppo CRC, infatti, ha più volte lamentato la frammentarietà e disomogeneità dei controlli sull'operatività degli Enti Autorizzati in Italia ed, in particolare, nei Paesi di origine dei bambini[83], dove non deve essere sottovalutato il fenomeno del *«child laundering»* (il cosiddetto «riciclaggio dei minori»), che sembra essere fiorente più che mai a causa della pressione esercitata dalla domanda sull'offerta e dall'operato di intermediari. Tale fenomeno è stato denunciato pubblicamente, anche di recente, in alcuni rapporti internazionali e da diversi autorevoli autori[84] e rappresentanti della Conferenza de L'Aja[85], ed evidenziato in particolare anche al

[76] A questo proposito si ritiene che non sia corretto, come avviene nel Rapporto governativo, op. cit., riferirsi a: «minori che in Italia vivono fuori famiglia» assemblando quelli presenti nelle strutture residenziali e quelli in affidamento familiare, che invece in una famiglia vivono, anche se non è quella d'origine.

[77] Rapporto governativo, op. cit. pag. 85.

[78] La Commissione per le Adozioni Internazionali (CAI) è l'autorità centrale italiana per le adozioni internazionali, ex art. 38 della Legge 184/1983, come modificato dalla Legge 476/1998 di ratifica della Convenzione de L'Aja del 1993.

[79] In seguito alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 aprile 2003.

[80] Si veda www.commissioneadozioni.it

[81] Appartengono alla categoria di fascia C quegli Enti Autorizzati che garantiscono alla coppie la migliore e più completa assistenza nell'espletamento della procedura adottiva.

[82] Il coordinamento «Oltre l'Adozione» ha più volte segnalato il pericolo degli stipendi c.d. «a cottimo» nei Paesi esteri e la questione del pagamento sui conti correnti dietro presentazione di fatture specifiche.

[83] Si veda 1°Rapporto Supplementare 2001, raccomandazione n. 2, pag. 24; 3° Rapporto CRC, raccomandazione n. 5 pag. 37; 4° Rapporto CRC, raccomandazione n. 3, pag. 69, disponibili su www.gruppocrc.net/Adozione-nazionale-e-internazionale

[84] Terre des Hommes, *Adoption at what cost? For an ethical responsibility of receiving countries in intercountry adoption*, Isabelle Lammerant and Marlene Hofstetter, Lausanne, 2007; Smolin D. *Child laundering: how the intercountry adoption system legitimizes and incentivizes the practice of buying, trafficking, kidnapping and stealing children*, Wayne Law Review, vol. 52(1), 2006.

[85] «Per quanto riguarda i profitti materiali indebiti la maggior parte degli enti accreditati degli Stati di accoglienza non sono trasparenti per quanto riguarda i loro compensi», così Jennifer Degelling, responsabile dell'Ufficio Legale dell'Ufficio Permanente della Conferenza de L'Aja sul diritto internazionale privato, *Com'è cambiato lo scenario internazionale dell'adozione dopo la ratifica della Convenzione de L'Aja* in *Scenari e sfide dell'adozione internazionale*, a cura di M. Chistolini e M. Raymondi, Franco Angeli, 2009, pag. 54 e ss..

punto 4 della Risoluzione del 27 giugno 2008 n.1624 del Consiglio d'Europa «Prevenire la prima delle violenze subite dal bambino: l'abbandono alla nascita»[86].

Per quanto concerne la seconda raccomandazione del Comitato ONU, si evidenzia che in Italia circa la metà dei bambini che arrivano in adozione provengono da **Paesi che non hanno ratificato la Convenzione de L'Aja**. Diversamente da quanto asserito nel Rapporto governativo italiano[87], in cui si afferma che il Vietnam è l'unico Paese di origine non ratificante, si rileva che nel 2008 il 48,3% delle adozioni internazionali ha riguardato minori provenienti dai seguenti Paesi non ratificanti: Ucraina, Federazione Russa, Etiopia, Vietnam, Ungheria e Nepal. Tra questi l'Italia ha siglato accordi bilaterali sulle adozioni solo con il Vietnam nel 2004 e con la Federazione Russa nel 2008. Lo scorso anno, quindi, circa il 29% delle adozioni internazionali realizzate in Italia ha riguardato bambini provenienti da Paesi non ratificanti la Convenzione de L'Aja e neanche firmatari di accordi bilaterali specifici[88]. Sarebbe pertanto necessario un maggiore impegno in tale direzione.

Gli istituti dell'adozione nazionale e internazionale sono disciplinati in Italia dalla **Legge 184/1983** e successive modifiche[89]. Nel merito si evidenzia che:

a) Solo il 1° luglio 2007 è entrato in vigore il **nuovo procedimento per l'accertamento dello stato di adottabilità**[90] dei minori, previsto dalla Legge 149/2001 che era stato **prorogato per ben sei anni** in attesa dell'emanazione di una specifica disciplina sulla difesa d'ufficio dei minori nei procedimenti di adottabilità e in quelli relativi alla limitazione o decadenza della potestà parentale, disciplina che ad oggi non è mai stata varata e che ha determinato una preoccupante disomogeneità di orientamenti e prassi da parte delle Procure e dei Tribunali per i Minorenni, rilevata anche grazie ad una recente ricognizione condotta dall'Unione Nazionale delle Camere Minorili[91].

b) **L'innalzamento da 40 a 45 anni della differenza massima di età** tra i coniugi adottanti e i minori adottabili, peraltro ulteriormente prorogabile, ha portato all'aumento delle domande ed ha inutilmente alimentato le aspettative di coppie non più giovani ad adottare un bambino piccolo [92].

c) La realizzazione della **Banca Dati Nazionale dei minori dichiarati adottabili e dei genitori adottivi** [93], il cui avvio operativo era stato previsto per dicembre 2001, **non è ancora stata attuata**. Questo ritardo appare particolarmente grave in quanto non solo avrebbe oggi consentito di avere dati aggiornati sui minori che, pur adottabili, non vengono adottati, ma avrebbe anche facilitato il miglior abbinamento per il bambino mettendo in rete coppie adottanti e bambini adottabili di tutti i Tribunali per i Minorenni italiani.

d) In Italia esistono bambini adottabili che, essendo grandi o presentando problematiche sanitarie e/o di disabilità, non riescono a trovare una famiglia che li accolga[94]. Il Rapporto governativo si limita a rilevare, senza neppure citare quanto previsto in merito all'art. 6 comma 8 Legge 184/1983,

[86] «L'Assemblea rileva che l'adozione è diventata un mercato e che la scarsità di neonati adottabili in Occidente peggiora ulteriormente la situazione. L'adozione è strettamente legata alle problematiche relative all'abbandono e così pure le questioni concernenti il traffico dei fanciulli. Un rimprovero spesso espresso dalle Organizzazioni Non Governative riguarda la carenza di informazione alle madri in difficoltà sulle possibilità loro offerte e il fatto che si approfitta della loro debolezza per favorire l'abbandono dei neonati», in *Prospettive Assistenziali*, n. 164/2008 *Considerazioni sulla risoluzione del Consiglio d'Europa riguardante l'abbandono dei minori* è riportato il testo in francese e italiano.

[87] Rapporto governativo, op. cit., pag. 85.

[88] Nel Rapporto governativo, op. cit., pag.85, si fa riferimento ai processi verbali avviati con alcuni Paesi di origine che non possono però essere considerati accordi bilaterali specifici.

[89] Introdotte dapprima con la Legge 476/1998 (di ratifica della Convenzione de L'Aja sull'adozione internazionale) e da ultimo con la Legge 149/2001 (che ha introdotto un più rigoroso sistema di garanzie processuali).

[90] Il presupposto imprescindibile dell'adozione è la dichiarazione di adottabilità: si tratta di un provvedimento estremamente importante in quanto deve accertare che i minori siano «privi di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi» e che «la mancanza di assistenza non sia dovuta a cause di forza maggiore di carattere transitorio».

[91] Per maggiore approfondimenti si veda Capitolo I, paragrafo «La legislazione italiana, La Procedura minorile civile e penale». Si veda inoltre *Esame, prassi e riflessioni ad un anno dall'entrata in vigore della L. 149/01* www.unioncamereminorili.it. L'Unione Nazionale delle Camere Minorili auspica un celere intervento legislativo che, previa emanazione della legge sulla difesa d'ufficio nei procedimenti civili minorili, individui: 1) i requisiti e le modalità per l'iscrizione negli elenchi dei difensori, auspicando che sia disposta una distinzione per l'avvocato e/o curatore del minore e l'avvocato dei genitori; 2) i principi ai quali il curatore e/o l'avvocato del minore debba ispirarsi nell'assolvimento della propria funzione e la necessità di particolare formazione, in conformità della normativa relativa al processo penale minorile, pur tenendo conto delle peculiarità dei procedimenti civili; 3) i criteri per stabilire i compensi professionali del curatore del minore e dell'eventuale consulente di parte da questi nominato.

[92] Nel 2007 le domande di adozione legittimante nazionali sono state 14.815 (cui vanno aggiunte quelle ancora giacenti, presentate negli anni precedenti, non quantificate dall'ISTAT), le dichiarazioni di adottabilità 1.344 e le adozioni legittimanti pronunciate 1.131; le domande di adozione di minori stranieri sono state 6.867(non rilevate dall'ISTAT quelle inevase nel 2006), i decreti di idoneità sono stati 5.751, gli affidamenti preadottivi 487 e le adozioni pronunciate 2.474. Fonte www.istat.it sistema informativo territoriale sulla giustizia, 2007.

[93] Prevista dall'art. 40 della Legge 149/2001 e le cui norme di attuazione sono state adottate con successivo regolamento del Ministero della Giustizia con Decreto 91/2004. Si veda www.giustizia.it

[94] Nel 2008 venivano stimati 191 minori adottabili e non adottati per problemi di età adolescenziale e condizione sanitarie gravi. Si veda lettera del 17 marzo 2008 del Capo Dipartimento della Giustizia Minorile al presidente dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, nonché in *Prospettive Assistenziali* n. 162/2008 l'articolo *Sono 191 i minori dichiarati adottabili dimenticati dalle istituzioni*. Il Presidente del Tribunale per i Minorenni di Milano, nel corso del seminario *Adozioni Impossibili?*, Milano 3 dicembre 2008, ha riferito che il Tribunale per i Minorenni di Milano, all'epoca, aveva in carico 14 minori che, pur essendo dichiarati adottabili, non erano stati accolti in adozione perché grandi o con problemi di salute gravi.

l'opportunità di promuovere e sviluppare servizi di sostegno alle famiglie adottive che accolgono bambini con handicap psico-fisico[95]. Va invece sottolineato che un importante incentivo all'adozione di questi bambini potrebbe arrivare se, come già richiesto in passato[96], lo Stato italiano, le Regioni e gli Enti Locali intervenissero con specifiche misure per garantire il sostegno, anche economico, a **supporto delle adozioni di bambini disabili e ultradodicenni**, così come previsto dall'art. 6 comma 8 Legge 184/1983 riformato dalla Legge 149/2001[97].

Per quanto riguarda la **tutela dei diritti sociali dei genitori adottivi**, si segnala positivamente l'ormai totale equiparazione della genitorialità adottiva alla genitorialità biologica per quanto concerne i benefici dei congedi di maternità, parentali e dei riposi[98]. Rimane aperta, invece, la questione relativa al **sostegno economico alle famiglie adottive**[99]. In particolare si rileva che le famiglie che adottano uno o più minori all'estero devono sostenere costi ingenti, dovendo pagare interamente tutti i costi procedurali, oltre alle spese di viaggio e permanenza all'estero, mentre possono godere solo di parziali contributi da parte dello Stato, legati in ogni caso al reddito familiare: è infatti prevista la deducibilità del 50% dei costi sostenuti [100].

Per quanto riguarda il **servizio di post-adozione**, apprezzando il rilevo dato anche nel Rapporto governativo[101] a tale fase, si rileva tuttavia che la Legge 476/1998 ha comportato un ridimensionamento del ruolo dei servizi socio-assistenziali degli Enti Locali nell'attività di sostegno e monitoraggio nel post-adozione[102]. Malgrado ciò, negli ultimi anni si è assistito ad un potenziamento dei servizi di post-adozione, ma con evidenti **disomogeneità territoriali** a seconda di come ogni Regione ha legiferato in merito, attraverso l'adozione di protocolli operativi metodologici o di linee guida specifiche. In generale possiamo però affermare che la maggior parte degli interventi realizzati è stata diretta per lo più a favorire un supporto di tipo consulenziale ai genitori adottivi «[...] come se i bisogni dei bambini possano trovare risposta semplicemente nel comportamento degli adulti»[103]. Si rileva invece la necessità di realizzare attività di consulenza ai genitori oltre il primo anno di adozione e di prevedere iniziative di sostegno appositamente realizzate e dedicate ai bambini e ai ragazzi adottivi[104].

Il panorama delle adozioni è infatti diventato negli anni estremamente più complesso: i bambini adottati, sia in Italia che all'estero, sono sempre più spesso in età scolare e con storie pregresse molto difficili. Sul fronte dell'**adozione nazionale,** sono disponibili dati statistici aggiornati disaggregati per Tribunale per Minorenni e per tipologia di procedimento civile, relativi ai procedimenti di adottabilità (figli di genitori noti ed ignoti)[105], ma si denuncia nuovamente che **non sono invece disponibili, neanche nel Rapporto governativo, dati aggiornati su età e caratteristiche dei**

[95] Rapporto governativo, op. cit., pag. 88.

[96] 2° Rapporto CRC, raccomandazione n. 1, pag. 16; 3° Rapporto CRC, raccomandazione n. 3, pag. 37 e 4° rapporto CRC, raccomandazione n. 1, pag. 69, disponibili su www.gruppocrc.net/Adozione-nazionale-e-internazionale

[97] Solo la Regione Piemonte ha approvato la Deliberazione della Giunta 11035/2003 «Approvazione linee di indirizzo per lo sviluppo di una rete di servizi che garantisca livelli adeguati di intervento in materia di affidamenti familiari e di adozioni difficili di minori, in attuazione della legge 149/2001».

[98] Da ultimo, l'art. 54 delle Legge Finanziaria 2007 che ha ampliato da tre a cinque mesi il periodo di astensione obbligatoria per le madri adottive.

[99] Si veda anche Capitolo 1, paragrafo «Le risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza in Italia».

[100] Si segnala l'iniziativa portata avanti da circa una ventina di organizzazioni, tra cui Enti Autorizzati all'adozione internazionale e associazioni familiari, a sostegno di una proposta di riforma che possa ampliare il sostegno attualmente concesso alle coppie, passando dalla deducibilità del 50% dei costi sostenuti alla totale detraibilità delle spese relative alla procedura adottiva, con un tetto massimo di €5.000 per le spese di viaggio e soggiorno estero. Per maggiori dettagli si veda la campagna «L'adozione non ha prezzo» su www.aibi.it

[101] Rapporto governativo, op. cit. pag. 87.

[102] La legge, infatti, ha stabilito l'efficacia immediata in Italia del provvedimento straniero di adozione limitando così a casi residuali la pronuncia di affidamento pre-adottivo e ha previsto che il sostegno sia prestato solo su richiesta dei genitori adottivi, per almeno un anno, ed in collaborazione con gli enti autorizzati . Si veda art. 35 Legge 476/1998.

[103] R. Pregliasco in *I modelli organizzativi regionali in materia di adozione internazionale*, Istituto degli Innocenti, 2009, pag. 118 e ss. «Si passa dalla creazione di gruppi di lavoro a livello regionale finalizzati alla promozione di interventi e servizi finalizzati al sostegno nel post-adozione, alla predisposizione di protocolli regionali diretti a fornire strumenti e metodologie per migliorare l'accoglienza dei bambini adottati e il sostegno alle famiglie (Emilia Romagna), dalla realizzazione di momenti di confronto fra famiglie e operatori alla organizzazione di gruppi di autoaiuto e interventi di sostegno psico-pedagogico attraverso la sperimentazione di progetti pilota (Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Campania, Trento, Veneto), dall'elaborazione di percorsi di coinvolgimento della scuola attraverso azioni di sensibilizzazione (Liguria, Piemonte, Emilia Romagna, Trento), dalla predisposizione di interventi di prevenzione (Trento) allo sviluppo di interventi destinati al comparto pediatrico (Emilia Romagna e Veneto)».

[104] A livello europeo, la sensibilizzazione alla tematica è avvertita già da molto tempo ed infatti in alcuni Paesi sono stati attivati veri e propri servizi di supporto alle famiglie adottive, indipendentemente dalla data di realizzazione dell'adozione, con interventi di sostegno mirati ai genitori e attività di supporto indirizzate ai figli adottivi. Si veda ChildOnEurope, *Linee guida sui servizi postadozione*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2008.

[105] Si veda per i dati di fonte interministeriale il sito www.giustiziaminorile.it/statistica ed in particolare la sezione «Adozione e affidamento» che contiene statistiche sull'adozione con serie storiche dal 1993 al 2006. In data 26 giugno 2009 il Ministero della Giustizia ha inviato al Gruppo CRC informazioni in merito ai dati aggiornati al 2008. I dati si riferiscono agli anni 2003-2008 e riguardano le domande di adozione «nei casi particolari» (non legittimanti), ex art. 44 della Legge 184/1983 e s.m., ripartite per lettere: *a*, *b*, *c*, *d* e riferite a ogni singolo Tribunale; le dichiarazioni di adottabilità accolte, rigettate, revocate e archiviate distinguendo i minori con genitori noti da quelli con genitori ignoti per ogni singolo Tribunale. Mancano quindi i dati sulle domande di adozione nazionale.

bambini adottabili e di quelli adottati[106]. Sul fronte dell'**adozione internazionale** sono invece disponibili dati aggiornati e pubblicati semestralmente dalla CAI, dai quali si evince che la maggior parte riguarda bambini nella fascia 5-9 anni, ma sono numerosi anche i bambini che arrivano in adozione avendo più di 10 anni. Negli ultimi due anni, infatti, i bambini nella fascia di età 5-9 anni rappresentano oltre il 40% delle adozioni, un trend in crescita visto che nel 2007 erano il 42% e nel 2008 sono saliti al 43,7%. Mentre i bambini che hanno più di 10 anni sono in percentuale sempre più elevata, nel 2007 erano l'8,3% arrivando, nel 2008, al 10,6% [107].

A **livello europeo**, si segnalano due importanti questioni meritevoli di particolare attenzione:

- Il 27 novembre 2008 è stata siglata la **Convenzione Europea sull'adozione di minori**, di riforma alla Convenzione Europea di Strasburgo del 1967[108], non firmata dall'Italia. Se venisse introdotta nel nostro ordinamento, stravolgerebbe i principi su cui si fonda l'adozione nel nostro Paese, che è invece basata sull'accertamento preventivo dello stato di adottabilità del minore e non sul consenso dei genitori d'origine[109]. La Convenzione, infatti, nonostante si richiami al superiore interesse del minore, nei fatti prospetta l'adozione in funzione del «diritto» degli aspiranti genitori adottivi, allargando alle coppie conviventi e ai *single* la possibilità di adottare, prevedendo che gli Stati ratificanti possano estenderla anche alle coppie omosessuali, sposate o conviventi, e definendo solo la differenza di età minima, e non quella massima, fra gli adottanti e l'adottato. Preoccupano, inoltre, la revocabilità dell'adozione stessa, la possibilità per gli Stati firmatari di introdurre forme di adozione con effetti «meno tutelanti» di quella legittimante e la possibilità di accesso all'identità dei genitori biologici da parte dell'adottato anche nei casi di non riconoscimento alla nascita. In caso di ratifica del trattato, quindi, si arriverebbe ad una radicale ed inaccettabile riforma legislativa.
- Il progetto di avviare una nuova forma di adozione, l'**adozione europea**, ha preso avvio all'interno del Parlamento Europeo nel 2006, che ha nuovamente sollecitato l'introduzione del nuovo istituto giuridico nella più recente Risoluzione del 16 gennaio 2008[110]. Si sollecita la ripresa del dibattito in quanto il Gruppo CRC ritiene importante l'obiettivo di definire una forma di adozione che possa garantire uguali diritti e la medesima tutela per tutti i minori cittadini europei in stato di adottabilità[111], fermi restando i principi e le tutele previste dalla legge italiana in materia di adozione legittimante.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Alla **Commissione per le Adozioni Internazionali** un potenziamento delle azioni di verifica e di controllo sull'operatività degli Enti Autorizzati in Italia e soprattutto all'estero, anche con un maggior coinvolgimento operativo del Ministero degli Affari Esteri;
2. Al **Ministero della Giustizia – Dipartimento per la Giustizia Minorile** l'avvio operativo della Banca Dati Nazionale dei minori adottabili e degli aspiranti genitori adottivi per un costante monitoraggio dei minori adottabili e la messa in rete di informazioni tra i Tribunali per i Minorenni italiani;
3. Al **Dipartimento per le Politiche della Famiglia**, alle **Regioni** e agli **Enti Locali** il sostegno alle adozioni difficili di minori italiani e stranieri attraverso provvedimenti mirati, a livello sociale ed economico, dando applicazione all'art. 6 comma 8 Legge 149/2001.

[106] Oltre ai neonati non riconosciuti alla nascita, ancora oggi presenti in numero significativo, i minori adottabili sono sovente bambini che hanno vissuto esperienze infantili fortemente traumatiche (gravi trascuratezze, maltrattamenti) o bambini disabili o affetti da gravi malattie. Si vedano 4° Rapporto CRC, pag. 64 e 3° Rapporto CRC, pagg. 42-43, disponibili su www.gruppocrc.net/Adozione-nazionale-e-internazionale

[107] *Coppie e bambini nelle adozioni internazionali*, a cura della CAI presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti di Firenze, 2009, pubblicato su www.commissioneadozioni.it

[108] Il trattato è aperto alla firma degli Stati membri del Consiglio di Europa e degli Stati non membri che hanno partecipato alla sua elaborazione e all'adesione degli altri Stati non membri. Al 3 aprile 2008, risultano 8 gli Stati firmatari (Armenia, Belgio, Danimarca, Finlandia, Gran Bretagna, Islanda, Norvegia, Romania), mentre nessuno Stato ha ancora ratificato la convenzione che entrerà in vigore dopo il deposito del terzo strumento di ratifica.

[109] La Convenzione, infatti, all'art. 5, dà un forte rilievo all'importanza del consenso e all'eccezionalità del suo superamento da parte dell'autorità competente a decidere in materia, pur esplicitando l'irrilevanza dei genitori decaduti dalla potestà genitoriale. In Italia, al contrario, il consenso dei genitori d'origine all'adozione legittimante è sempre irrilevante. Va precisato tuttavia che si tratta di minori già dichiarati in stato di adottabilità a seguito di un procedimento giudiziario celebrato in contraddittorio con i genitori, che sono obbligatoriamente sentiti dal giudice e hanno diritto di assistenza legale e di ricorso in Appello e in Cassazione. Per un approfondimento si veda Lenti L. *Risposte plurime ai diversi bisogni dei bambini* in *Scenari e sfide dell'adozione internazionale*, Franco Angeli, 2009, pag. 160 e ss. in cui si rileva come in quasi tutti i Paesi, ad eccezione dell'Italia, viene richiesto di regola il consenso dei genitori d'origine all'adozione con la possibilità del giudice di supplire alla sua mancanza quando negarlo è contrario all'interesse del minore.

[110] Risoluzione del Parlamento Europeo del 16 gennaio 2008 su una strategia dell'Unione Europea sui diritti dei minori (2007/2013 INI) su www.europarl.europa.it All'art. 109 viene auspicato di verificare la possibilità di concepire uno strumento comunitario in materia di adozioni, elaborato conformemente alla CRC e ad altre norme internazionali applicabili, che migliori la qualità dell'assistenza nei servizi di informazione, la preparazione e il trattamento delle procedure di richiesta di adozione internazionale e i servizi post-adozione.

[111] La proposta nasce in seguito all'ingresso nell'Unione Europea di Romania e Bulgaria che ha sollecitato una riflessione sulla necessità di individuare strumenti di monitoraggio costanti della condizione dell'infanzia in stato di adottabilità e sulla ricerca di soluzioni adeguate per favorire l'inserimento dei minori in famiglia, valide a livello europeo. Sull'argomento si veda Cavallo M. *L'adozione europea*, in *Minori Giustizia* n. 2/2007.

a) L'adozione «mite»

Resta sempre aperto e acceso il dibattito sulla cosiddetta «adozione mite» spesso utilizzata con poca chiarezza per riferirsi a situazioni e problemi differenti ed erroneamente definita come adozione «aperta» nel Rapporto governativo[112].

L'**«adozione aperta»** infatti non fa parte del nostro ordinamento giuridico, anche se è stata oggetto di alcune proposte di legge in cui veniva disciplinata come adozione legittimante, applicata in favore dei minori dichiarati in «stato di semiabbandono permanente» e prevede il mantenimento dei rapporti con la famiglia di origine del minore adottato[113]. Si deve tuttavia rilevare che il termine «adozione aperta» mutuato dagli ordinamenti anglosassoni, dove si parla di *open adoption*) non è nuovo nella prassi giudiziaria minorile, e viene utilizzato per indicare quei casi dove il minore, adottato con adozione piena e legittimante a norma dell'art. 25 Legge 184/1983, conserva dei rapporti *di fatto* con la famiglia d'origine o con alcuni suoi componenti. Si tratta di rapporti che la legge non vieta e non preclude, ove conformi all'interesse del minore, ed in tal senso si è da tempo ripetutamente pronunciata la giurisprudenza di alcuni Tribunali e Corti di Appello Minorili[114].

Anche l'**«adozione mite»**[115] non è prevista dal nostro ordinamento, ma nasce nel giugno 2003 come semplice prassi del Tribunale per i Minorenni di Bari[116]. Trattasi di adozione non legittimante pronunciata in base all'art. 44 comma 1 lettera d) della Legge 184/1983, nel caso in cui vi sia una «constatata impossibilità» di poter collocare il minore in affidamento preadottivo. Tale adozione viene applicata in molti di quei casi che nella prassi giudiziale vanno sotto il nome di *semiabbandono permanente*[117].

I sostenitori dell'adozione «mite» fondano le proprie considerazioni da un lato sulla constatazione che la maggior parte dei bambini dati in affido familiare non tornano nella famiglia d'origine[118], dall'altro sulla constatazione che il numero dei bambini dichiarati adottabili e poi adottati è andato notevolmente diminuendo negli ultimi anni mentre è rimasto alto quello delle domande di adozione. Si sostiene dunque che questi bambini in stato di «semiabbandono permanente»[119], da una parte hanno diritto a mantenere i rapporti con i genitori biologici presenti, ma incapaci di accudirli, dall'altro hanno la necessità di rendere stabile, anche formalmente, il vincolo che li lega alla famiglia che li accoglie, per evitare di trovarsi in uno stato di nuovo abbandono al raggiungimento del diciottesimo anno di età. Così il Tribunale per i Minorenni di Bari[120], seguito poi da alcuni Tribunali[121], ha iniziato ad applicare l'art. 44 lettera d) della Legge 184/1983 per far fronte a queste situazioni.

Le critiche all'adozione «mite»[122], sottolineano anzitutto che in base alla Legge 184/1983 se un minore è «privo di assistenza morale e materiale da parte dei genitori e dei parenti tenuti a provvedervi» deve essere dichiarato adottabile ed adottato con l'adozione legittimante e non ricorrendo all'art. 44 lettera d) che prevede l'adozione in casi particolari nei confronti dei minori solo «quando vi sia la constata impossibilità di affidamento preadottivo»[123]. Si ritiene inol-

[112] Rapporto governativo, op. cit., pag. 80.

[113] Nella XIV Legislatura sono stati presentati i seguenti disegni di legge: A.S. 3589 «Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in materia di adozione aperta», presentato in Senato in data 15 settembre 2005; A.C. 5724 «Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in materia di adozione aperta e di adozione mite» presentato alla Camera in data 17 marzo 2005; A.C. 5701 «Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in materia di adozione aperta» presentato alla Camera in data 8 marzo 2005.

[114] Tribunale per i Minorenni di Roma, 5.7.1988, in *Dir. fam.* 1990, 105; Corte d'Appello di Torino, 3.2.1994, *ivi*, 1995, 152; Corte d'Appello di Roma, 28.5.1998, in *Dir fam.* 2001, 1463; Tribunale per i Minorenni di Roma, 16.1.1999, in *Dir. fam.*, 2000, 144; Tribunale per i Minorenni di Bologna, 9.9.2000, in *Dir. fam.*, 2001, 79.

[115] Occhiogrosso F. *L'adozione mite due anni dopo*, disponibile su www.cameraminorilemilano.it ; Associazione dei magistrati per i Minorenni e per la Famiglia *Giustizia mite e adozione mite* in *Minori Giustizia* n. 2/2006.

[116] Comunicazione del 23 maggio 2006 del CSM, riportata nell'articolo di Francesco Santanera *L'adozione mite un iniziativa allarmante e illegittima, non autorizzata dal Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Prospettive Assistenziali* n. 154/2 - 2006, pag. 34.

[117] Occhiogrosso F. *I percorsi comuni alle due adozioni, adozioni aperte e conoscenza delle origini* in *Minori Giustizia* n. 1/2003, pag. 244 e ss.

[118] «Da un'indagine effettuata dal Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza risulta che, dei 10.200 bambini affidati in affidamento familiare in Italia alla data del 30 giugno 1999, solo il 42 % è rientrato in famiglia, mentre il 58 % non vi è tornato. Una larga parte di bambini, quindi, resta presso la famiglia affidataria e per lo più l'affidamento familiare temporaneo si trasforma in un affidamento senza termine (cd. affidameno *sine die*) grazie a provvedimenti giudiziari di proroga [...]. In sostanza questa forma di adozione si rivolge alle zone grigie dell'abbandono dei minorenni, a quelle situazioni cioè che, inizialmente risultate di semiabbandono o di difficoltà temporanea tale da condurre all'affidamento familiare (perché per lo più manca una capacità educativa dei genitori di origine, ma esiste un legame affettivo che non consente l'interruzione totale dei rapporti), si siano poi evolute in senso negativo per effetto del mancato rientro del bambino nella famiglia di origine, anche se gli incontri e le visite con tale famiglia continuano», *Ibidem*.

[119] Lenti L., *L'adozione mite è ora di cambiamenti?* in *Minori Giustizia* 2007.

[120] Per un approfondimento e aggiornamento si veda *Adozione mite e semiabbandono* su *Famiglia e diritto* n. 4/2009, dove viene riportata la sentenza del 7 maggio 2008 del Tribunale per i Minorenni di Bari commentata da Silvia Caffarena. Gli esiti di una ricerca condotta in collaborazione tra il Tribunale per i Minorenni di Bari e il Dipartimento di Psicologia dell'Università di Bari sull'adozione mite sono pubblicati in *L'adozione mite: giudici professionali e giudici onorari a confronto*, in *Minori Giustizia* n. 1/2009.

[121] Si veda sentenza Tribunale per i Minorenni di Brescia, 6 maggio 2008.

[122] Si vedano al riguardo gli articoli di Francesco Santanera, op. cit.; relazione *Adozione aperta: si o no?*, Luigi Fadiga, Seminario della Commissione parlamentare per l'infanzia su *Adozione e affidamento, proposte a confronto*, Roma 16 luglio 2007 e relazione *Adozione forte e mite, affidamento familiare e novità processuali della riforma del 2001* al Convegno *Affido, legami per crescere* già citato.

[123] Va anche segnalato che nel procedimento di adottabilità previsto dalla Legge 149/2001 anche i parenti del minore sono parti del procedimento, hanno diritto all'assistenza legale e possono impugnare le decisioni del Tribunale davanti alla Corte di Appello nonché fare ricorso per cassazione (art. 8 comma 4 e art. 10 comma 2). Queste garanzie non sono invece previste nella procedura relativa all'adozione «mite».

tre che non sia neppure opportuno ricorrere all'adozione «mite» per regolarizzare gli affidamenti «a lungo termine», in quanto la famiglia di origine non deve essere esautorata del suo ruolo genitoriale, anche se per svolgerlo deve contare sull'aiuto degli affidatari e sul sostengo degli operatori dei servizi socio-assistenziali e sanitari; la legge peraltro non esclude la possibilità di affidamenti a lungo termine[124]. Inoltre, alcuni autori rilevano che, utilizzando uno strumento che non è stato pensato dal legislatore con questa finalità, si applica un istituto non del tutto idoneo perché presenta «l'inconveniente», grave e inevitabile, di attribuire all'adottato una posizione giuridica meno tutelante rispetto a chi è adottato con adozione legittimante[125]. Si aggiunga che «l'adozione mite» non è irrevocabile, come invece lo è l'adozione piena.

L'acceso dibattito in corso sull'«adozione mite» evidenzia comunque l'esistenza di situazioni problematiche, quali gli affidamenti che si protraggono di fatto *sine die*, che non riescono a trovare adeguate risposte attraverso gli strumenti legislativi esistenti. Appare, pertanto, auspicabile un approfondito confronto sul tema per valutare l'opportunità di un intervento legislativo, anche al fine di superare prassi giudiziarie che, in quanto tali, pur ponendo l'attenzione sulle criticità esistenti nel sistema, non sono in grado di garantire risposte certe e uniformi.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Alla **Commissione Parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza**, anche alla luce della nuova Legge 112/2009, di sollecitare una riflessione giuridica dell'ambito di applicazione dell'adozione in casi particolari, in particolare ex art. 44 lett. d Legge 184/1983 e s.m., e favorire l'introduzione di adeguate forme di tutela del minore.

[124] Secondo il Procuratore Generale della Repubblica di Lecce, Luigi Gennaro «il «semiabbandono permanente» è un errore concettuale. [...] infatti, se con riferimento ad un bene, l'abbandono implica il venire meno della relazione esistente tra il soggetto e il bene stesso, con riferimento ad un bambino non può che sostanziarsi nella cessazione della relazione genitori-figlio. Finché questa, sia pur labile, continua a sussistere, non può ipotizzarsi alcun «abbandono» o «semi abbandono». Ci si trova in questi casi di fronte alla temporanea privazione di un ambiente familiare idoneo ascrivibile a cause eccezionali (quale, ad esempio, l'impedimento del genitore ad assolvere i compiti accuditivi ed educativi per grave malattia) o a violazione dei doveri connessi alla funzione genitoriale la cui entità sarà oggetto di valutazione da parte del giudice che interverrà con i necessari provvedimenti (ex art. 333 c.c.)», da lettera a Anfaa del 31 marzo 2009.

[125] Lenti L. *L'adozione: è ora di cambiamenti?*, op. cit., pag. 136.