AMBIENTE FAMILIARE E MISURE ALTERNATIVE

4. L'ADOZIONE NAZIONALE E INTERNAZIONALE

42. Il Comitato raccomanda che l'Italia:
(a) introduca il principio dell'interesse superiore del bambino come considerazione essenziale nella legislazione, incluse la legge n. 184/1983 e la legge n. 149/2001, e nelle procedure che disciplinano l'adozione;
(b) concluda accordi bilaterali con tutti i paesi di origine dei minori adottati che non hanno ancora ratificato la Convenzione de L'Aja del 1993;
(c) in conformità con la Convenzione de L'Aja e con l'articolo 21(d) della Convenzione sui diritti del fanciullo, garantisca un monitoraggio efficace e sistematico di tutte le agenzie di adozione private, valuti la possibilità di gestire o limitare l'elevato numero di queste ultime e garantisca che le procedure di adozione non siano fonte di proventi finanziari per alcuna parte;
(d) garantisca un follow-up sistematico sul benessere dei bambini adottati durante gli anni precedenti e sulle cause e le conseguenze dell'interruzione dell'adozione.

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

I numeri **dell'adozione nazionale sono aggiornati al 2011** attraverso i dati statistici del Dipartimento di Giustizia Minorile del Ministero della Giustizia[65] che non forniscono, però, indicazioni circa le caratteristiche personali dei minorenni quali l'età ed eventuali disabilità. Ci auguriamo che un monitoraggio più dettagliato possa arrivare dalla Banca Dati Nazionale dei Minori Adottabili e delle Coppie Disponibili all'Adozione che, dopo 12 anni di ritardo[66] e una recente condanna da parte del TAR del Lazio[67], è stata da poco attivata[68] e dalla cui operatività dipende la messa in rete dei dati tra tutti i Tribunali per i Minorenni al fine di favorire una miglior tempistica ed efficacia all'abbinamento. Dai dati statistici risulta che, rispetto all'anno precedente, nel 2011 sono aumentate sia le sentenze di adottabilità sia quelle di adozione nazionale: sono stati infatti **dichiarati adottabili 1.251 minorenni** (erano 1.177 nel 2010); sono stati pronunciati 965 affidamenti preadottivi (776 nel 2010) e **1.016 adozioni legittimanti** (932 nel 2010). Resta quindi ogni anno una percentuale di minorenni che, pur essendo adottabili, non vengono adottati. Dall'indagine "Bambine e bambini temporaneamente fuori dalla famiglia di origine" del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali risulta che dei 29.309 minorenni che al 31/12/2010 erano ancora in affidamento familiare o in collocamento in comunità in Italia, **il 7% era in attesa di adozione e quindi oltre 2.000 bambini e ragazzi**[69]. Un dato che fa emergere la realtà italiana di quei minorenni che, probabilmente perché grandi o con disabilità, non vengono adottati, malgrado le oltre **11.665 domande di adozione nazionale** presentate nello stesso anno. Nel 2011 tali domande di disponibilità sono scese a 9.795, ma quelle giacenti al 31/12/2011 erano ancora tantissime, ben **33.256**. Come già più volte rilevato dallo stesso Gruppo CRC[70], è assolutamente necessario **monitorare attentamente la situazione di ognuno di questi bambini,** perché non siano considerati solo dei numeri ma dei soggetti di diritto, ognuno con una propria storia e realtà, al fine di verificare tutte le possibilità concrete di trovare per ognuno di loro famiglie che li possano acco-

65 Inviati con lettera del 27/3/2013 al Gruppo CRC dalla Direzione Generale per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari – Ufficio III e disponibili sul sito: www.giustiziaminorile.it/statistica/

66 Già prevista dall'art. 40 della Legge 149/2001. Si segnala che il Gruppo CRC ha sempre raccomandato l'attivazione della banca dati in tutti i precedenti rapporti.

67 Sentenza del 1/10/2012, n. 08231/2012 che, in accoglimento del ricorso di un'associazione del Gruppo CRC (di cui a pag. 58, nota 66, del 5 Rapporto) ha accertato l'inadempimento del Ministero della Giustizia cui è stato ordinato "*di porre in essere gli adempimenti necessari alla realizzazione di tale banca dati (omissis) entro 90 giorni dalla comunicazione o notificazione della presente sentenza...*".

68 Con decreto attuativo del 15/2/2013 pubblicato in Gazzetta Ufficiale n.47 del 25/2/2013.

69 In Quaderni della ricerca sociale, n. 19/2012, op. cit. – dati al 31/12/2010, pag. 14.

70 5 Rapporto CRC, pag. 58.

gliere in adozione. Dalla stessa indagine emerge un altro dato significativo: quasi la metà dei minorenni in affidamento familiare o in comunità si trova fuori dalla propria famiglia di origine da oltre 2 anni, quasi un terzo non ha alcun contatto con il padre e il 16% con la madre. A tal riguardo si segnala che sarebbe opportuna una **maggior tempestività sia nelle segnalazioni alle Procure dei minorenni in possibile stato di adottabilità**[71], **sia nella durata del procedimento sullo stato di adottabilità**. Quest'ultima problematica è stata anche recentemente rilevata dalla Commissione Parlamentare per l'Infanzia e l'Adolescenza dove, nel Documento Conclusivo all'Indagine Conoscitiva sull'attuazione della normativa in materia di affido e adozione, si riporta che "*...il procedimento di accertamento dello stato di adottabilità dei bambini, che si prolunga spesso oltre una ragionevole durata, continua a suscitare preoccupazione da parte degli operatori, ed in qualche caso il ritardo può determinare una vera e propria lesione del diritto del bambino a vedere tempestivamente definita la propria situazione*"[72]. Preoccupazioni riprese anche dal Tavolo Nazionale Affido, che evidenzia che "*nella prassi si constata che molti bambini, soprattutto piccoli, accolti in famiglie affidatarie o in comunità, con la previsione di tempi brevi vi rimangono in realtà per anni prima di veder definita la loro situazione giuridica... al termine di queste lunghe attese giudiziarie alcuni bambini sono diventati grandi e più difficilmente adottabili o si sono creati legami significativi per cui rimangono nella famiglia in affidamento anche se dichiarati adottabili*"[73]. Il ddl 2805, di cui il Gruppo ha riferito nel precedente Rapporto[74] e che conteneva, fra l'altro, la **delega al Governo** per la "*specificazione della nozione di abbandono materiale e morale dei figli con riguardo alla provata irrecuperabilità delle capacità genitoriali in un tempo ragionevole da parte dei genitori*", è stato convertito nella **Legge 219/2012**[75]. Il Governo è dunque chiamato a legiferare rispetto alla definizione dei presupposti per la dichiarazione dello stato di adottabilità tenendo conto della delega ricevuta. Rispetto a ciò, si ritiene che possa esserci il rischio di nuove e ulteriori incertezze in materia di dichiarazione dello stato di adottabilità quasi si volesse spostare il *focus* dai tempi del minore a quelli degli adulti. I tempi processuali, infatti, hanno certamente una valenza positiva se dedicati al recupero della famiglia d'origine, all'accurata valutazione della sussistenza e qualità delle capacità genitoriali e alla tutela del diritto della famiglia di origine[76] ad impugnare la sentenza di adottabilità. Sono invece intollerabili quei tempi morti in cui nulla avviene, in attesa di relazioni, consulenze e provvedimenti e i tempi lunghissimi in cui vengono fissate le udienze in Cassazione.[77] Nell'ambito delle adozioni nazionali, la possibilità di una procedura che permetta di assicurare al minore – senza privarlo del suo diritto ad essere adottato – continuità affettive nel rispetto di quei legami importanti che possono sussistere anche qualora le carenze della famiglia di origine non siano recuperabili, consentirebbe decisioni più tempestive e sicuramente meno drammatiche anche per chi le deve emettere, attesa la non più radicale e irreversibile posta in gioco.

Non comporta l'eliminazione dei rapporti con la famiglia di origine **l'adozione in casi particolari**, disciplinata dall'art. 44 della Legge 184/1983 e s.m., che è prevista nei confronti di quei minori non dichiarati adottabili ma che si trovano in una delle quattro situazioni previste per legge[78]. Consentita anche ai *single*

71 Segnaliamo, da prendere ad esempio, la delibera della Regione Piemonte del 19/1/2010 n. 30-13077, di "*Approvazione di indicazioni operative per i servizi sociali e sanitari in materia di segnalazione di minori in presunto stato di abbandono*".

72 Op. cit., pag. 506.

73 In "*Riflessioni sulla situazione dei minori in affidamento o in comunità in Italia*", op. cit. disponibile su www.tavolonazionaleaffido.it

74 5° Rapporto CRC, pag. 57, nota 63.

75 In G.U. n. 293 del 17 dicembre 2012.

76 Con il limite indicato dalla Corte di Cassazione che ciò avvenga "*in tempi compatibili con l'esigenza del minore ad uno stabile contesto familiare*" – così le recenti sentenze n.991 16/1/2013 e n.3062 del 8/2/2013, che sul punto richiamano entrambe la sentenza Cass. N.9769 del 14/1/2012.

77 Ai sensi dell'art. 8 comma 1 Legge. 184/1983 così come modificata dalla Legge 149/2001.

78 I casi riguardano minorenni adottati: *a) da persone unite al minore da vincolo di parentela fino al sesto grado o da preesistente rapporto stabile e duraturo, quando il minore sia orfano di padre e di madre; b) dal coniuge nel caso in cui il minore sia figlio anche adottivo dell'altro coniuge; c) quando il minore si trovi nelle condizioni indicate dall'art.3, comma 1, della Legge 104/1992* – con disabilità – *e sia orfano di padre e di madre; d) quando vi sia la constata impossibilità di affidamento preadottivo.*

e ai conviventi, è revocabile e **non ha effetti legittimanti**. Sul punto occorre precisare che, a seguito dell'entrata in vigore della Legge 219/2012 che ha parificato lo *status* di figlio naturale a quello legittimo, non è chiaro se la nuova formulazione introdotta dalla legge[79] attribuisca effetti legittimanti anche alle adozioni in casi particolari. La recente "*Relazione Conclusiva della Commissione per lo studio e l'approfondimento delle questioni giuridiche afferenti la famiglia e l'elaborazione di proposte di modifica alla relativa disciplina*" sembrerebbe essere di contrario avviso[80]. La questione merita considerazione in quanto riguarda lo *status* di tanti figli adottivi: rileviamo che nel 2011 le adozioni in casi particolari hanno rappresentato il 41% delle **adozioni nazionali** totali[81]. Dai dati disaggregati sui 4 casi previsti dalla legge, risulta che il 67% delle adozioni pronunciate ai sensi dell'art. 44 della Legge 184/1983 riguarda il caso previsto dalla lettera b) cioè *"dal coniuge nel caso in cui il minore sia figlio anche adottivo dell'altro coniuge"*, ma **nel 28% dei casi l'adozione in casi particolari viene pronunciata ai sensi della lettera d**) cioè "*quando vi sia la constata impossibilità di affidamento preadottivo*"[82]. A tal riguardo rinnoviamo la preoccupazione che in molti casi i TM decidano di pronunciare un'adozione in casi particolari ex art. 44 lettera d), e non invece di tipo legittimante anche al fine di permettere la "continuità degli affetti" nel passaggio tra affido e adozione. In base ad alcune interpretazioni giurisprudenziali, invece, tale continuità degli affetti sarebbe invece possibile anche in presenza di un'adozione legittimante: "*l'art. 27, 3° comma legge 184/1983, nel sancire la cessazione dei rapporti dell'adottato verso la famiglia di origine, deve intendersi riferito (...) ai soli rapporti di tipo giuridico*"[83] e quindi non escluderebbe la possibilità di mantenere rapporti *de facto*.

Dall'indagine prima citata relativa ai bambini in affido familiare o in comunità, emerge che "*...circa il 4% di bambini presenta una **crisi del percorso adottivo**, lo 0,8% ha alle spalle un fallimento adottivo...*"[84]. Tali dati sono solo il campanello di allarme di una situazione – quella degli esiti dell'adozione – che in Italia non è affatto monitorata. Lo stesso Comitato ONU, nelle sue raccomandazioni all'Italia, ha posto l'accento sulla necessità di un **monitoraggio sistematico sul benessere dei bambini adottati e sulle cause e conseguenze dell'eventuale interruzione dell'adozione.** Recentemente sono state espresse preoccupazioni anche dai Garanti dell'Infanzia Regionali, dove, nell'audizione alla Commissione Infanzia, rilevano "*la necessità di un sostegno concreto e costante – anche, se non soprattutto, di natura psicologica – che possa ripristinare le condizioni del percorso adottivo o ridurre le conseguenza negative di un'eventuale interruzione del rapporto tra minore e famiglia adottante*". Ricordiamo che i bambini adottati sono sempre più spesso **bambini con bisogni speciali** perché grandi o con problemi di salute o fortemente traumatizzati, che hanno bisogno di genitori con "risorse altrettanto speciali". La stessa Commissione Parlamentare Infanzia – nel citato Documento Conclusivo – si è pronunciata sottolineando "*l'assenza di adeguati percorsi di accompagnamento delle coppie nel periodo post-adottivo, come già accennato, in cui massima è la richiesta da parte della famiglia di supporto psicologico e di assistenza anche materiale in presenza di bambini difficili o anche soltanto in età già scolare*". Il Gruppo concorda su questo aspetto e, d'altra parte, segnala che alcune delle proposte indicate dalla Commissione come possibile misura per facilitare l'adozione dei minori con biso-

79 Art. 74 c.c.: "*la parentela è il vincolo tra le persone che discendono da uno stesso stipite, sia nel caso in cui la filiazione è avvenuta all'interno del matrimonio, sia nel caso in cui è avvenuta al di fuori di esso, sia nel caso in cui il figlio è adottivo. Il vincolo di parentela non sorge nei casi di adozione di persone maggiori di età, di cui agli articoli 291 e seguenti*"

80 Del 4 marzo 2013, istituita con D.M. 9.3.2012. Sul punto si precisa che il riferimento ai figli "adottivi" deve essere inteso con riferimento alla sola adozione "piena" (pag. 142) anche se in altri punti della relazione il riferimento ad "adottivi" richiama le adozioni per casi particolari e dei maggiori di età (pagg. 174 e 176).

81 Dati del Dipartimento Giustizia Minorile, già citati: nel 2011 sono state 706 le adozioni in casi particolari, 700 nel 2010 e 682 nel 2009.

82 Nel 2011 sono state pronunciate 706 adozioni in casi particolari ai sensi dell'art. 44, Legge 184/1983: 27 ex lett. a); 473 ex lett. b); 9 ex lett. c) e 197 ex lett. d)

83 Così il TM dell'Emilia Romagna del 28/11/2002, commento su "Minori e Giustizia", n.1/2003, pag. 275.

84 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, "*Bambine e bambini temporaneamente fuori dalla famiglia di origine*", pag. 14.

gni speciali – innalzamento dei limiti di età delle coppie o forme di affido internazionale – sono considerate, dalla maggior parte delle associazioni, inadeguate, complesse, costose e non tutelanti il minore. Sarebbe invece auspicabile sostenere maggiormente le famiglie adottive attraverso l'introduzione di quei **sostegni psico-sociali**[85] **ed economici** che da tanti anni il Gruppo CRC segnala come indispensabili e denuncia come mai attuati malgrado siano stati previsti dalla stessa Legge 149/2001[86]. Sostegni utili a favorire l'adozione di bambini con bisogni speciali e a supportare la famiglia adottiva nel corso del tempo.

I dati **sull'adozione internazionale** sono aggiornati, grazie al Rapporto annualmente pubblicato dalla Commissione per le Adozioni Internazionali[87] da cui si evince che, nel 2012, 2.469 famiglie italiane hanno adottato **3.106 bambini** provenienti da 55 Paesi diversi, con un **calo del 22,8%** rispetto al numero delle adozioni internazionali realizzate nel 2011. Tale diminuzione ha indotto molti a ricercarne le cause nell'attuale crisi economica e ha portato qualcuno ad interrogarsi sulla necessità di una riforma delle nostre leggi e procedure interne. Se è vero che **le coppie disponibili all'adozione,** negli ultimi anni, sono in progressiva diminuzione, passando dalle 6147 del 2008 alle **5349 del 2011**, con **un calo negli ultimi 5 anni di circa il 13%**, è pur vero che tale diminuzione non è sufficiente a giustificare da sola un crollo così significativo del numero delle adozioni internazionali. A questo proposito ci pare utile estendere l'analisi al contesto internazionale, in cui le adozioni internazionali sono numericamente diminuite in tutti i Paesi di accoglienza soprattutto a causa di cambiamenti politici, procedurali o legislativi dei Paesi di origine dei minori, così come rilevato dalla Commissione Adozioni Internazionali[88]. Crediamo inoltre che le **crescenti difficoltà del progetto adottivo** (età[89] e situazione dei minori adottabili, burocrazia, tempi e costi), siano tra i principali motivi per cui sono diminuite le famiglie che adottano, malgrado restino numerose le segnalazioni dei bambini adottabili[90]. Come indicato anche dalla *Commissione Parlamentare Infanzia,* è certamente necessario attuare delle **politiche nazionali e internazionali che vadano nella direzione di incoraggiare e sostenere chi si candida ad essere genitore adottivo** senza sottovalutare però, aggiungiamo noi, la necessità di valutarne le effettive risorse e capacità. In questo senso ci parrebbe auspicabile orientarsi nella direzione in parte tracciata dalla medesima *Commissione Parlamentare* relativamente ad una "***tempistica più breve di tutto l'iter procedurale***", che non comporti, però, una diminuzione degli incontri di informazione, formazione, e valutazione. Inoltre, sarebbe auspicabile introdurre **politiche di riduzione dei costi per l'adozione** attraverso un sistema di sovvenzioni e agevolazioni fiscali ai genitori adottivi tali da coprire almeno le spese Italia, sia nel pre che nel post-adozione. Sul fronte internazionale, è auspicabile una maggior collaborazione tra Commissione per le Adozioni Internazionali, Ministero degli Esteri e Ambasciate e diventa urgente **promuovere la conclusione di accordi bilaterali con tutti quei Paesi che non hanno ancora ratificato la Convenzione de L'Aja**[91]. La ratifica di accordi e convenzioni, infatti, appare

85 Segnaliamo le "Linee Guida" per il sostegno post adottivo elaborate da CISMAI – www.cismai.org

86 Ricordiamo infatti che l'art.6, comma 8, Legge 149/2001 – che prevede che gli Enti Locali possano intervenire anche con misure economiche al sostegno delle adozioni di ultradodicenni o minori con disabilità – è ad oggi stato attuato solo dalla Regione Piemonte.

87 Coppie e bambini nelle adozioni internazionali – report sui fascicoli anno 2012 – dati provvisori al 4 gennaio 2013.

88 Vedi Comunicato della CAI: "*Le adozioni internazionali nel 2012*" del 7/1/2013 su www.commissioneadozioni.it

89 Rispetto all'età dei minori adottabili e alla differenza tra questa e quella degli adottanti, si ribadisce quanto evidenziato nel rapporto 2012 a p. 58 in nota 70 sulla prassi di inserire limiti di età dei minori adottabili nei decreti di idoneità all'adozione internazionale.

90 Specifichiamo che i 168 milioni di bambini "fuori famiglia", segnalati a pag. 505 del documento conclusivo della Commissione Parlamentare Infanzia, già citato, sono invece bambini stimati da USAID e Unicef come bambini vulnerabili, tra cui anche gli orfani di un solo genitore e quindi non per questo abbandonati o fuori dalla propria famiglia.

91 Oltre il 45% degli Stati di Provenienza dei bambini adottati nel 2011 (nel 2011 erano il 41,8%) non ha ratificato la Convenzione de L'Aja. Segnaliamo quelli da cui sono arrivati più bambini: Federazione Russa (24,1%); Etiopia (7,5%); Ucraina (7.2%), Congo (4,4%), Ungheria (2,5%) Bielorussia (1,5%). Di questi, solo la Federazione Russa ha un Accordo Bilaterale con 'Italia del 2008 mentre la Bielorussia ha solo un processo verbale di collaborazione del 2001. Per lo stato aggiornato delle ratifiche: www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.status&cid=69. Per lo stato aggiornato degli accordi bilaterali con L'Italia: www.commissioneadozioni.it

condizione necessaria affinché possano essere garantiti i diritti fondamentali del bambino, primo fra tutti quello dell'accertamento del suo effettivo stato di adottabilità. Inoltre si segnala che l'elevato numero degli **enti autorizzati all'adozione**[92] di fatto impedisce **un reale controllo da parte della CAI sulle modalità operative degli enti autorizzati, soprattutto all'estero**. Anche la Commissione Parlamentare Infanzia, nel documento citato, rileva come "*alcuni enti autorizzati non sarebbero adeguatamente attrezzati né sul piano delle risorse né su quello delle competenze*" e indica come necessaria una "*razionalizzazione del settore mediante un innalzamento dei requisiti richiesti,* così come già raccomandato dallo stesso *Comitato ONU* relativamente alla necessità di un controllo sistematico degli enti autorizzati e ad una riduzione del numero degli enti.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:
1. Al **Ministero della Giustizia**, la razionalizzazione dei tempi procedurali per la definizione dello stato di adottabilità, soprattutto in considerazione dell'importanza del fattore tempo in relazione ai bambini.
2. Al **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** la realizzazione di indagini qualitative sullo stato di benessere, nel corso del tempo, di tutti i bambini adottati in Italia, sia attraverso l'adozione nazionale che internazionale, e l'introduzione di interventi di sostegno, anche economici alle famiglie adottive, in particolare per l'adozione di bambini con bisogni speciali così come anche previsto dall'art. 6 comma 8 Legge 184/1983 e s.m.;
3. Alla **Commissione per le Adozioni Internazionali**, l'innalzamento degli standard di qualità degli enti autorizzati, con particolare attenzione all'attività svolta all'estero e l'indicazione di requisiti minimi essenziali quali l'obbligatorietà della certificazione di bilancio e la qualità dei servizi di accompagnamento e sostegno nel pre e post adozione

92 Sono 63 gli enti autorizzati inseriti nell'Albo della CAI.