



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione per le Adozioni Internazionali
Autorità Centrale per la Convenzione de L'Aja del 29.5.1993



Assemblea generale Enti autorizzati 2026

TAVOLO DI LAVORO

**Prospettive di miglioramento del
coordinamento tra i soggetti che operano
nel campo dell'adozione internazionale**

DOCUMENTO FINALE

1. Premessa

Con decreto n. 4/2025 dell'11 luglio 2025 è stato istituito, presso l'Ufficio III – Segreteria Tecnica della Commissione per le Adozioni internazionali, un Tavolo di lavoro dedicato alle *“Prospettive di miglioramento del coordinamento tra i soggetti che operano nel campo dell'adozione internazionale”*, con l'obiettivo di individuare proposte volte a rafforzare la cooperazione tra i soggetti che operano nel campo dell'adozione internazionale e della protezione dei minori di età.

Il Tavolo, composto da rappresentanti degli Enti autorizzati, delle istituzioni e da esperti del settore, è stato coordinato dalla dott.ssa Maria Carla Gatto, già Presidente del Tribunale per i minorenni di Milano.

Ne hanno fatto parte otto rappresentanti degli Enti autorizzati – Beatrice Belli (Coordinamento OLA), Giambattista Graziani (I Fiori Semplici), Marco Griffini (AI.BI), Giovanni Tenuta (BRUTIA), Maria Virgillito (ASA), Michele Marcucci (SPAI), Antonella Caprioglio (SRAI) e Concetta Trapani (SRAI) – nonché un esperto in rappresentanza di sette Enti Autorizzati, Angelo Vernillo. Sono stati individuati quali componenti del Tavolo, altresì, cinque Commissari CAI – Maria Girone (ANCI), Monia Scalera e Lara Lagonegro (Conferenza Unificata Stato-Regioni), Valentina Colonna (CARE) e Patrizia Gozzoli (Forum Associazioni Familiari) – unitamente ai funzionari dell'Ufficio III – Segreteria Tecnica CAI, Stefania Brantl, Luigi Rossi Vairo, Elena Sarnacchiaro e Federica Zaccarelli.

Ha partecipato il Vice Presidente della Commissione per le adozioni internazionali, dott. Vincenzo Starita.

Le attività del Tavolo si sono inserite nel percorso preparatorio all'Assemblea Generale degli Enti autorizzati, prevista per il 26 marzo 2026 alla presenza della Ministra per la famiglia, la natalità e le pari opportunità, On. Eugenia Maria Roccella, e del Vice Presidente della CAI, dott. Vincenzo Starita.

L'Assemblea rappresenta un momento di particolare rilievo istituzionale per il sistema italiano delle adozioni internazionali, poiché consente di ricondurre a un quadro unitario le esperienze operative, le criticità e le priorità che attraversano l'intera filiera adottiva: dalle istituzioni centrali e territoriali, alla rete degli Enti, alle interlocuzioni con i Paesi di origine e con la rete diplomatico-consolare.

Il Tavolo si è insediato il 24 luglio 2025 e ha svolto sedute periodiche il 18 settembre, il 7 e il 29 ottobre e il 2 dicembre 2025, sia in presenza, sia da remoto. L'ultimo incontro, di sintesi e di raccordo in vista dell'Assemblea, si è tenuto lo scorso 12 marzo 2026. Il metodo di lavoro si è basato su contributi scritti dei partecipanti, discussione collegiale e progressiva focalizzazione su ambiti tematici, convergendo su alcuni argomenti prioritari riportati nel corpo del presente documento.

Nel corso dei lavori è emersa l'esigenza di mantenere un dialogo costante e strutturato tra CAI ed Enti autorizzati, individuare le principali priorità condivise, capaci di produrre effetti concreti e duraturi, promuovere un approccio progressivo e sostenibile di soluzioni strutturali.

Il gruppo di lavoro ha, pertanto, ragionato sulle possibili prospettive di sviluppo del sistema adottivo e sulle iniziative utili a rafforzare la collaborazione interistituzionale e ha individuato i seguenti obiettivi:

- elaborare proposte operative da sottoporre alla CAI;
- raccogliere criticità e buone pratiche dai partecipanti, valorizzandone le esperienze professionali;
- riattivare un dialogo strutturato e produttivo tra i diversi attori coinvolti nel sistema delle adozioni internazionali;
- rafforzare il sistema di accompagnamento e formazione delle famiglie adottive, sia nella fase antecedente all'adozione che in quella successiva all'inserimento del minore in famiglia.

Il valore aggiunto del Tavolo è stato quello di avere riconosciuto l'utilità del confronto operativo tra tutti i

soggetti coinvolti nei percorsi adottivi e la necessità di mantenere il dialogo quale elemento costante tra la CAI, gli Enti autorizzati, l'Autorità giudiziaria, le Regioni, le Prefetture e tutti gli altri attori del sistema, in Italia e all'estero.

Tutti i componenti hanno condiviso la centralità che deve assumere il principio del *best interest of the child*, sancito dall'articolo 3 della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, quale *focus* su cui orientare le scelte e le azioni strategiche.

Il presente lavoro, esito del percorso svolto dal Tavolo, rappresenta una sintesi delle riflessioni maturate e delle proposte formulate nel corso degli incontri, ma assume, al contempo, valore quale documento di riferimento basato sull'ascolto delle diverse evidenze emerse nella prassi, con la finalità di rendere le azioni individuali concrete, attuabili e sostenibili, capaci di rafforzare la tutela del superiore interesse del minore, la qualità dell'accompagnamento delle famiglie e la valorizzazione del contributo delle istituzioni coinvolte.

2. Inquadramento generale: scenario e criticità di contesto

L'elaborazione delle proposte ha preso avvio da un inquadramento generale del sistema delle adozioni internazionali, attraverso l'analisi dello scenario attuale e delle principali criticità che ne caratterizzano il contesto operativo. In tale prospettiva, il Tavolo ha avviato una riflessione approfondita sulle trasformazioni in atto, analizzandone gli effetti sul funzionamento complessivo del sistema e sulle prospettive di sviluppo delle adozioni internazionali. A tal proposito è stata evidenziata una contrazione sensibile delle dichiarazioni di disponibilità da parte degli aspiranti genitori adottivi e, più in generale, una significativa riduzione del numero delle adozioni concluse. Tale fenomeno appare riconducibile a una pluralità di fattori concomitanti che, nel tempo, hanno progressivamente inciso sulla fiducia nei confronti dell'istituto dell'adozione internazionale. Dal punto di vista socioculturale, è stata riscontrata una trasformazione profonda del concetto di genitorialità e delle modalità attraverso cui le persone scelgono di realizzare il proprio progetto familiare. Questo mutamento ha, inevitabilmente, prodotto effetti anche sul ricorso ai percorsi adottivi, contribuendo alla loro diminuzione.

In questo quadro assume particolare rilievo l'innalzamento dell'età media di coloro che si avvicinano per la prima volta alla scelta dell'adozione, elemento che incide in modo significativo sia sulle tempistiche, sia sulle possibilità concrete di portare a termine una procedura adottiva. È stato inoltre evidenziato come, con sempre maggiore frequenza, le adozioni riguardino minori portatori di bisogni speciali (cd. *special needs*), ovvero bambini caratterizzati da una o più delle seguenti condizioni: età superiore ai 7 anni, appartenenza a fratrie, presenza di situazioni sanitarie o personali particolarmente complesse. Questa evoluzione incide in modo significativo sui percorsi di preparazione e accompagnamento delle famiglie adottive e rende sempre più necessario un elevato livello di integrazione tra i servizi coinvolti.

Tra le principali criticità emerse, gli Enti autorizzati hanno inoltre segnalato la durata spesso rilevante delle procedure, in parte riconducibile alla frammentazione del sistema e al coinvolgimento di una pluralità di soggetti istituzionali e operativi. In particolare, la disomogeneità delle prassi territoriali e una comunicazione non sempre strutturata tra i principali attori incidono sui tempi complessivi del percorso.

A ciò si aggiungono poi ulteriori fattori di natura internazionale. In diversi Paesi di origine dei minori si registrano, infatti, crescenti orientamenti di natura nazionalistica che hanno determinato un progressivo ridimensionamento delle collaborazioni internazionali e, in alcuni casi, la sospensione o la chiusura delle adozioni internazionali. I recenti scenari di conflitto hanno, inoltre, contribuito a restringere ulteriormente il numero di Paesi con cui è stato possibile mantenere forme di cooperazione.

In linea con gli obiettivi sopra evidenziati, i componenti del Tavolo, anche a fronte delle criticità rilevate,

hanno sottolineato l'opportunità di promuovere una narrazione più equilibrata e consapevole dell'adozione internazionale, capace di valorizzarne il significato e le potenzialità. Una comunicazione adeguata può, infatti, favorire una maggiore informazione e consapevolezza tra gli aspiranti genitori adottivi, stimolando al contempo una riflessione più approfondita sul percorso adottivo e sulle sue specificità.

Connesso al tema della sensibile diminuzione delle dichiarazioni di disponibilità e del numero complessivo delle adozioni internazionali, gli Enti autorizzati hanno, infine, richiamato l'attenzione sulla questione della sostenibilità economica delle proprie attività, elemento strettamente legato alla stabilità e al buon funzionamento dell'intero sistema adottivo.

3. Attività svolte e principali temi affrontati

3.1. Commissione e governance del sistema

Linee Guida informative, formazione e competenze regionali

Gli Enti autorizzati hanno proposto di potenziare la qualità e l'omogeneità della formazione rivolta sia agli aspiranti genitori adottivi sia agli operatori del sistema delle adozioni, tra cui i Servizi sociali territoriali e gli altri attori istituzionali coinvolti. L'obiettivo è garantire alle famiglie, lungo tutto il percorso adottivo, un accompagnamento sempre più qualificato e specializzato.

È stata, inoltre, segnalata l'importanza dell'elaborazione di Linee Guida sui contenuti dell'attività propedeutica all'informazione prevedendo un impegno da parte degli Enti autorizzati a predisporre una proposta descrittiva di percorsi informativi standardizzati. In particolare, con l'obiettivo di uniformare le opportunità di accesso all'offerta informativa sull'intero territorio nazionale, nel febbraio 2026 gli Enti autorizzati hanno predisposto una specifica proposta descrittiva di percorso informativo da mettere a disposizione degli aspiranti genitori adottivi in procinto di depositare la domanda di idoneità all'adozione di minori stranieri nelle sole aree territoriali in Italia non coperte da alcun servizio e/o protocollo operativo regionale. A tale riguardo, il Vice Presidente ha manifestato la disponibilità a valutare iniziative da realizzare in collaborazione con le Regioni, con il diretto coinvolgimento degli Enti autorizzati, impegnandosi a verificare l'ipotesi di un finanziamento diretto agli Enti. Alcuni partecipanti al Tavolo hanno proposto una modifica normativa che vincoli le Regioni a stipulare protocolli per la formazione pre e post-mandato. Il Vice Presidente ha ricordato che la materia rientra nella competenza regionale (art.117 Cost.) e che una legge ordinaria non può imporre tali obblighi. Pertanto, la CAI può operare esclusivamente tramite mere raccomandazioni, espressioni di "soft law" ovvero protocolli e accordi facoltativi.

La Coordinatrice del Tavolo, dott.ssa Maria Carla Gatto, ha riconosciuto lo sforzo significativo compiuto dalla CAI sulla formazione, con l'elaborazione di *Linee operative sulla formazione pre-mandato degli aspiranti genitori adottivi*, proprio nell'ottica di favorire una progressiva armonizzazione del sistema attraverso la promozione di prassi omogenee e di sostenere in modo più efficace chi si accosta al percorso adottivo.

Standard minimi accompagnamento delle famiglie, vademecum operativo per i Servizi

Gli Enti autorizzati hanno evidenziato l'importanza di sostenere i Servizi territoriali con effettivi strumenti di orientamento professionale (ad esempio tramite un vademecum operativo), finalizzati a elaborare modelli di relazione psicosociale sempre più rispondenti nella forma e nei contenuti (ivi compresi i documenti allegati) a quelli richiesti dalle Autorità Centrali dei Paesi d'origine dei minori adottati.

Parimenti, è stata evidenziata dagli Enti la necessità di redigere Linee Guida specifiche per ogni singolo Paese

che contengano le informazioni e i servizi minimi che ciascun Ente deve garantire per assicurare un efficiente accompagnamento alle famiglie adottive.

Rapporto e dialogo con sistema scolastico, sanitario e previdenziale

Gli Enti autorizzati hanno evidenziato la criticità derivante dalla disparità nell'accesso ai diritti assistenziali per gli aspiranti genitori che adottano minori di età superiore ai limiti previsti dalla normativa per la fruizione di specifici benefici. Gli eventuali ritardi che possono verificarsi durante l'iter adottivo e nel periodo post-adottivo rischiano, infatti, di compromettere l'esercizio di diritti fondamentali, quali i permessi previsti dalla legge 104/1992 e l'accesso tempestivo ai servizi sanitari, generando rilevanti difficoltà per il nucleo familiare di nuova costituzione.

In tale prospettiva la rappresentante del coordinamento CARE ha auspicato il riconoscimento dei "primi 1000 giorni" della genitorialità adottiva come fase particolarmente delicata, meritevole in ogni caso di una tutela specifica e omogenea, indipendentemente dall'età anagrafica del minore adottato.

È stato, inoltre, auspicato un rafforzamento qualitativo del dialogo con il sistema scolastico, dando continuità al percorso recentemente riattivato con l'aggiornamento (2023) delle *Linee di indirizzo per l'orientamento e l'accoglienza scolastica degli alunni adottati*. Tale sinergia appare fondamentale per garantire un inserimento che non sia solo formale, ma sostanziale e attento alle specificità del minore.

Coordinamento con i Tribunali per i minorenni, le Prefetture e rapporti con le Rappresentanze diplomatiche italiane

Gli Enti autorizzati hanno rappresentato l'esigenza di garantire una comunicazione costante e strutturata con i Tribunali per i minorenni. Da tale esigenza è scaturita la proposta di adottare una raccomandazione volta a favorire un flusso regolare di scambi informativi e di comunicazioni tra gli Enti stessi, i Tribunali per i minorenni e gli altri soggetti istituzionali coinvolti nei procedimenti adottivi.

Sono state, poi, segnalate alcune difficoltà operative riscontrate presso specifiche Prefetture, con particolare riferimento al mancato riconoscimento delle firme dei rappresentanti legali degli Enti autorizzati.

È stato pertanto proposto che gli Enti forniscano una casistica dettagliata delle problematiche incontrate, così da consentire all'Ufficio III – Segreteria Tecnica della CAI di avviare interlocuzioni mirate con il Ministero dell'Interno, finalizzate all'individuazione di soluzioni operative efficaci e uniformi sul territorio.

Gli Enti autorizzati hanno inoltre segnalato il perdurare di criticità presso alcune Rappresentanze diplomatiche italiane (Ambasciate e Consolati), in particolare con riferimento al rilascio tempestivo dei visti d'ingresso per adozione. È stata quindi avanzata la proposta di semplificare le relative procedure, anche attraverso l'istituzione di una corsia preferenziale dedicata.

In tale prospettiva, è stata avanzata l'ipotesi di prevedere, presso ciascuna Ambasciata o Consolato nei Paesi di origine, la presenza di funzionari specificamente dedicati (referenti per le adozioni), in grado di gestire con competenza e continuità le esigenze procedurali connesse ai visti e, più in generale, all'intero percorso adottivo internazionale. Sul punto, il Vice Presidente ha precisato che non è possibile intervenire sull'organizzazione interna delle Rappresentanze diplomatiche, trattandosi di una materia di competenza esclusiva del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI). Ha tuttavia evidenziato che l'Ufficio III – Segreteria Tecnica della CAI potrebbe procedere alla realizzazione di una mappatura periodica dei referenti incaricati della gestione delle pratiche adottive presso ciascuna sede diplomatica o consolare. I risultati di tale attività verrebbero condivisi con gli Enti autorizzati, al fine di agevolare i contatti operativi e contribuire alla riduzione dei tempi procedurali.

3.2 Prospettive di miglioramento del coordinamento tra i soggetti che operano nel campo dell'adozione internazionale, sia nella fase italiana che in quella all'estero

Autorizzazione unica a operare nei Paesi aderenti alla Convenzione de L'Aja: confronto e decisione

Alcuni Enti hanno prospettato l'introduzione di un'autorizzazione unica che consenta loro di operare nei Paesi aderenti alla Convenzione de L'Aja. Il confronto ha evidenziato la rilevanza che assume la semplificazione della relativa procedura e l'importanza di avviare un percorso di graduale superamento delle frammentazioni che oggi caratterizzano i diversi passaggi dell'autorizzazione.

Tuttavia, nell'esame di tale proposta il Vice Presidente ha evidenziato che l'eventuale accoglimento della stessa potrebbe determinare l'insorgenza di gravi criticità nel sistema. Rientra tra i compiti della CAI attivarsi per assicurare il buon andamento delle procedure adottive. Ciò presuppone uno stretto controllo del numero degli Enti operativi in ciascun Paese di origine che deve essere adeguato al numero di adozioni realizzabili. L'assenza di questo controllo potrebbe determinare l'aumento dei tempi di attesa delle aspiranti famiglie adottive con inevitabili ripercussioni sul costo delle procedure e danneggiare le relazioni con le Autorità Centrali interessate.

Programmazione delle missioni e Tavoli geografici

Gli Enti hanno proposto l'avvio di una programmazione congiunta, con la Commissione per le Adozioni Internazionali (CAI), delle missioni da svolgere all'estero.

Al riguardo, il Vice Presidente ha rilevato che lo svolgimento delle missioni rientra tra i compiti esclusivi *ex lege* della Commissione, non suscettibili di condivisione.

Ha tuttavia considerato praticabile la proposta avanzata dagli Enti di istituire, con cadenza annuale, un Tavolo tematico per ciascun continente, finalizzato ad approfondire criticità, opportunità e prospettive di sviluppo delle adozioni internazionali nei singoli contesti regionali.

Finestre annuali per le autorizzazioni a operare nei Paesi di origine e lettere di gradimento

Durante il Tavolo, il Vice Presidente ha assunto l'impegno di verificare la possibilità di ampliare i periodi annuali destinati alla presentazione delle domande di autorizzazione a operare nei Paesi di provenienza dei minori, valutando l'ipotesi di estendere il numero delle finestre temporali fino a tre nell'arco dell'anno.

A tale proposito, la CAI, con Delibera n. 55/2025/AE/SG del 9 dicembre 2025, ha stabilito la possibilità di presentare istanze di autorizzazione a operare nei Paesi d'origine dei minori, oltre che nell'ordinario periodo dal 1° gennaio al 31 marzo di ogni anno, anche in altri due periodi-finestra, dal 1° giugno al 15 luglio e dal 1° ottobre al 15 novembre, per quei Paesi in cui la lettera di gradimento da parte delle Autorità locali sia pervenuta oltre la scadenza del 31 marzo. Durante il confronto, poi, i partecipanti al Tavolo hanno convenuto che, allo stato, la procedura che consente l'accreditamento nei Paesi di origine per gli Enti che presentino la c.d. lettera di gradimento da parte delle Autorità competenti ad accreditarli rappresenta un elemento importante di semplificazione procedurale.

Adozioni da parte di persone singole

A seguito della sentenza n. 33/2025 della Corte Costituzionale, è stato raccomandato l'aggiornamento dei contratti di mandato tra Enti e famiglie, prevedendo clausole specifiche per le persone singole, che chiariscano la possibile divergenza tra le discipline legislative formali e le prassi effettivamente in uso nel Paese estero. È stata sottolineata l'opportunità di segnalare alla CAI eventuali incertezze applicative o preclusioni sostanziali da parte dei Paesi di origine, in modo da consentire alla Commissione di avviare interlocuzioni ufficiali volte a superare le difficoltà esistenti.

Paesi in emergenza

In relazione a contesti di emergenza politica o sociale (come avvenuto, per esempio, con Haiti), è stata avanzata dagli Enti la proposta di individuare un meccanismo di sostegno economico, da attivarsi previa verifica puntuale dei loro bilanci e subordinatamente all'accertamento di disavanzi effettivi, riconducibili all'impossibilità di portare a termine le procedure adottive per cause di forza maggiore. La finalità di tale strumento sarebbe quella di supportare gli Enti nella copertura dei costi di gestione sostenuti in tali circostanze eccezionali.

3.3 Ruolo degli Enti autorizzati - Prospettive e rapporto con la CAI

Natura giuridica degli Enti autorizzati

Gli Enti hanno rimarcato la necessità di svolgere approfondimenti sulla loro natura giuridica evidenziando che, pur essendo formalmente soggetti privati, vengono incaricati di funzioni connotate da rilievo pubblicistico, tant'è che operano su autorizzazione e sotto la vigilanza della CAI. Hanno evidenziato, pertanto, la necessità di chiarire l'esatta portata del provvedimento autorizzatorio emesso dalla CAI e hanno richiesto di svolgere valutazioni sulla possibilità, in futuro, di regolamentare la loro attività mediante specifiche convenzioni con la CAI.

Per affrontare in modo organico il tema proposto (anche in materia di rapporti con la P.A., ad es. in tema di rendicontazioni, di controlli e di servizi), i partecipanti hanno convenuto sull'utilità dell'istituzione di un Tavolo tecnico-giuridico, composto da esperti e con la partecipazione degli Enti autorizzati, con il compito di approfondire le questioni emerse.

Regime fiscale e IVA

Gli Enti hanno rappresentato criticità legate alla nuova disciplina fiscale del Terzo Settore, con particolare attenzione all'applicazione dell'IVA sui servizi resi alle famiglie e con incremento dei costi dell'adozione.

La CAI ha comunicato l'avvio di interlocuzioni e la richiesta di chiarimenti interpretativi.

Questa problematica è stata poi superata a seguito della proroga al 2036 dell'applicazione delle norme sull'IVA per gli enti del Terzo Settore (CDM n. 149 del 20/11/2025).

Revisione della Delibera n. 13/2008 e dei relativi allegati

Il Tavolo ha condiviso l'esigenza di una revisione delle procedure e degli allegati previsti dalla Delibera n. 13/2008 in quanto non più pienamente rispondenti all'attuale contesto operativo e alle evoluzioni intervenute nel sistema delle adozioni internazionali.

A tal riguardo, è stata avanzata la proposta di attivare un percorso di lavoro congiunto con gli Enti autorizzati, finalizzato a una revisione complessiva della Delibera n. 13/2008 e della documentazione a essa correlata. In esito al confronto, è stato pertanto deciso di istituire un apposito Gruppo di lavoro incaricato di predisporre una proposta organica di aggiornamento.

Digitalizzazione e flussi informativi: sistema DORA

Sono state segnalate alcune criticità tecniche e funzionali nell'utilizzo della piattaforma DORA. Il Vice Presidente ha illustrato la linea d'azione della CAI, orientata ad assicurare la massima disponibilità per incontri formativi tecnici con i referenti informatici degli Enti, la piena collaborazione dell'Ufficio III – Segreteria Tecnica CAI per la risoluzione di problemi operativi, un costante aggiornamento anche in chiave evolutiva del sistema. A tal proposito, è stata sottolineata l'importanza di un aggiornamento tempestivo e accurato, da parte degli Enti, dei dati richiesti dal portale, condizione indispensabile per consentire la pubblicazione delle statistiche annuali e garantire la piena efficacia informativa della piattaforma.

Il processo di digitalizzazione è stato accolto come un'opportunità strategica per incrementare la semplificazione e la trasparenza. Da parte di alcuni Enti autorizzati è stata avanzata la proposta di prevedere una possibile digitalizzazione del percorso adottivo con la creazione di un "Fascicolo Digitale dell'Adozione Internazionale (FDAI)".

4. Proposte operative e prospettive di riforma

In relazione alle prospettive di riforma, numerosi sono stati i contributi pervenuti dai componenti del Tavolo, i quali hanno fatto emergere alcune linee di intervento normativo finalizzate a rendere il sistema delle adozioni internazionali più efficiente, omogeneo e orientato al superiore interesse del minore. Le proposte hanno riguardato sia interventi di rango regolamentare (in particolare sul DPR n. 108/2007), sia modifiche legislative alla legge n. 184/1983 e ad altre disposizioni connesse. Tra le richieste di modifica normativa avanzate, gli Enti hanno evidenziato in particolare quelle di seguito esposte.

Proposte di modifica del DPR 108/2007

Riconoscimento della funzione pubblica degli Enti autorizzati

Gli Enti autorizzati hanno avanzato la proposta del loro riconoscimento quali soggetti privati incaricati di pubblico servizio, attraverso un intervento coordinato di modifica degli articoli 1, 6 e 11 del DPR 108/2007. A tale riguardo hanno sottolineato che il sistema delle adozioni internazionali si fonda in larga misura sull'attività degli Enti autorizzati, che operano nei Paesi di origine in nome e per conto dello Stato, accompagnano le aspiranti famiglie adottive lungo l'intero percorso adottivo, curano i rapporti con le Autorità straniere e assicurano il monitoraggio post-adottivo. Pur essendo soggetti formalmente privati, tali Enti svolgono funzioni di evidente rilievo pubblicistico, incidendo direttamente sulla tutela dei diritti dei minori e sull'attuazione degli obblighi internazionali dello Stato italiano. Nel corso degli incontri, da parte degli Enti, è emersa la necessità di affrontare in modo strutturato questo tema, definendo una cornice normativa chiara e coerente che orienti standard operativi, modelli organizzativi, criteri di qualità e sostenibilità economica, nonché strumenti di monitoraggio delle attività.

Tali funzioni, secondo gli Enti proponenti, sebbene esercitate da soggetti privati, rivestono un'evidente natura pubblicistica, incidendo direttamente sulla protezione dei diritti dei minori e sull'adempimento degli obblighi internazionali assunti dallo Stato italiano.

Nel corso dei lavori del Tavolo gli Enti autorizzati hanno chiesto di affrontare tale tematica in modo strutturato, anche avvalendosi di gruppi di lavoro e approfondimenti tecnici dedicati.

Convenzionamento, sostegno pubblico e livelli essenziali di assistenza in ambito adottivo

Gli Enti autorizzati hanno proposto l'introduzione di un sistema di convenzionamento con la CAI mediante l'inserimento, nel DPR 108/2007, di un nuovo articolo 19, sul presupposto del riconoscimento della funzione pubblica da essi svolta. Nel corso del confronto è stato evidenziato come l'attuale sistema, basato prevalentemente sul finanziamento diretto da parte degli aspiranti genitori adottivi, produca ricadute rilevanti sulla sostenibilità complessiva delle procedure, con il rischio di limitare l'accesso all'adozione internazionale e, conseguentemente, di ridurre le opportunità di inserimento familiare per i minori privi di adeguata tutela. In questo quadro, ampio spazio è stato dedicato anche al tema della gratuità dell'adozione internazionale. Il Vice Presidente ha evidenziato come l'obiettivo della progressiva riduzione dei costi dell'adozione abbia rappresentato, negli ultimi anni, uno degli assi strategici dell'azione della CAI. In tale direzione si collocano le misure adottate dalla Ministra per la famiglia, la natalità e le pari opportunità, On. Eugenia Maria Roccella, attraverso specifici decreti volti a potenziare l'erogazione di contributi e sussidi a favore dei nuclei adottivi, contribuendo così a sostenere economicamente il percorso adottivo e a favorire

l'accesso alle adozioni internazionali.

È stato, inoltre, evidenziato come il conseguimento dell'obiettivo della piena gratuità delle procedure richieda un percorso graduale, fondato su una puntuale ricognizione dei costi dell'adozione, sia in Italia sia nei Paesi di origine, e su una programmazione strutturale delle risorse necessarie a garantirne la sostenibilità nel tempo.

Secondo gli Enti proponenti, l'introduzione di forme strutturate di convenzionamento con la CAI è finalizzata a sostenere le attività pre-adoptive, adoptive e post-adoptive e a favorire, progressivamente, l'individuazione di specifici livelli essenziali di assistenza in ambito adottivo. Al contempo è stata sottolineata l'esigenza di preservare l'autonomia organizzativa degli Enti, garantendo la libertà di adesione agli strumenti convenzionali e la possibilità di offrire ulteriori servizi, nel rispetto dei principi di trasparenza, equità e sostenibilità.

Il Vice Presidente ha osservato che tale proposta richiede una preliminare valutazione di fattibilità sotto il profilo giuridico e ha evidenziato come un sistema di convenzionamento efficace difficilmente possa prescindere da una razionalizzazione del numero degli Enti autorizzati. In tale quadro è stata richiamata la complessità di soluzioni fondate su un convenzionamento generalizzato, alla luce del necessario rispetto del principio del pareggio di bilancio e del contesto internazionale caratterizzato dalla progressiva contrazione delle procedure adoptive.

Rafforzamento del post-adozione

Gli Enti autorizzati hanno posto attenzione anche al tema del rafforzamento della fase post-adoptive, oggi considerata uno degli anelli più delicati e, al tempo stesso, più vulnerabili dell'intero sistema delle adozioni internazionali. L'esperienza maturata negli ultimi anni ha evidenziato come il periodo successivo all'ingresso del minore nella famiglia rappresenti una fase cruciale per la stabilità del percorso adottivo e per il benessere del bambino e del nucleo familiare.

In tale prospettiva, nel corso del confronto è stata evidenziata l'opportunità di sviluppare modelli nazionali di presa in carico e di accompagnamento delle famiglie nei primi ventiquattro mesi dall'inserimento del minore, periodo particolarmente sensibile sotto il profilo relazionale, educativo e sanitario. In questo quadro gli Enti stessi hanno sottolineato l'importanza del loro ruolo, soprattutto in relazione alla gestione di eventuali criticità che possono emergere nel corso della fase post-adoptive e all'integrazione con i servizi territoriali.

Gli Enti hanno proposto, altresì, la costruzione di reti regionali di supporto, coordinate dalla Commissione per le adozioni internazionali, al fine di garantire maggiore uniformità negli interventi e una più efficace condivisione delle competenze e delle esperienze maturate a livello territoriale.

A supporto di tali interventi, è stata prospettata la possibilità di modifiche al DPR 108/2007, nonché l'elaborazione di apposite Linee Guida operative, finalizzate a definire modelli organizzativi condivisi e standard di intervento uniformi sul territorio nazionale.

Trasparenza, partecipazione e funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali

Gli Enti autorizzati hanno sostenuto che il pieno ed efficace funzionamento del sistema delle adozioni internazionali richiede un adeguato livello di trasparenza, chiarezza procedurale e condivisione delle informazioni tra la Commissione per le adozioni internazionali, gli Enti stessi e gli altri soggetti istituzionali coinvolti, in coerenza con i principi di buon andamento, imparzialità e pubblicità dell'azione amministrativa.

Pur riconoscendo un costante dialogo istituzionale con la CAI, gli Enti hanno rilevato che non sempre le informazioni sulla programmazione delle attività, sugli orientamenti adottati e sulle principali decisioni sono risultate disponibili in modo sistematico, tempestivo e uniforme.

In tale prospettiva, gli Enti autorizzati hanno evidenziato l'esigenza di definire modalità strutturate per la pubblicazione degli ordini del giorno delle riunioni della CAI, per la diffusione delle decisioni adottate e per la comunicazione periodica degli indicatori di performance del sistema. Il tutto, naturalmente, nel pieno rispetto dei requisiti di riservatezza e della normativa vigente in materia di protezione dei dati personali.

Proposte di modifica della legge 184/1983

Idoneità amministrativa

Tra le proposte, relative alla modifica della legge 184/1983, alcuni Enti hanno chiesto di superare l'attuale idoneità giudiziaria degli aspiranti genitori adottivi da parte del Tribunale per i minorenni, introducendo una forma di idoneità amministrativa rilasciata dai Servizi territoriali al termine di un percorso di accompagnamento e valutazione. A tal fine, sono state proposte modifiche agli articoli 30 e 36, comma 3, della legge n. 184/1983, l'introduzione dell'articolo 30 *bis* e la sostituzione dell'articolo 29 *bis*.

Il Vice Presidente e la Coordinatrice del Tavolo hanno evidenziato alcune criticità relative all'ipotizzata introduzione di un decreto di idoneità di natura amministrativa.

In particolare, è stato sottolineato il rischio di possibili conflitti di interesse nel caso di un coinvolgimento diretto degli Enti autorizzati nelle fasi valutative e il pericolo che il nuovo assetto procedurale possa determinare disparità territoriali, in funzione delle differenti dotazioni di capitale umano e di *know-how* dei Servizi socio-assistenziali degli Enti locali. È stata, inoltre, evidenziata la possibilità di un allungamento dei tempi, oltre a un indebolimento delle garanzie giurisdizionali attualmente previste e, di conseguenza, una riduzione del livello di tutela assicurato al minore di età.

È stato ricordato come l'ordinamento italiano abbia storicamente optato per un modello fondato sulla tutela giurisdizionale, in ragione della particolare delicatezza dei diritti coinvolti nei procedimenti adottivi. In tale prospettiva, è stata sottolineata anche l'importanza della presenza dei giudici onorari, che contribuiscono ad assicurare un approccio multidisciplinare nella valutazione delle situazioni familiari.

Semplificazione e snellimento della procedura

Un altro nucleo di proposte, avanzate da alcuni Enti, ha riguardato la fissazione di termini procedurali più stringenti per l'iter di valutazione e per il rilascio dell'idoneità agli aspiranti genitori adottivi, al fine di ridurre la durata complessiva del procedimento. A tal proposito, è stato proposto di rendere obbligatori i termini procedurali previsti dagli articoli 29 e 30 della legge 184/1983, così che dalla presentazione della dichiarazione di disponibilità degli aspiranti genitori adottivi al rilascio (o diniego) del decreto di idoneità, trascorrono i tempi obbligatoriamente sanciti dagli articoli citati.

Adozione di Special needs

Per quanto riguarda i minori con bisogni speciali, le proposte di alcuni Enti hanno riguardato la previsione di misure volte a favorire, attraverso la modifica dell'articolo 6 della legge 184/1983, l'adozione di minori portatori di *special needs*, grazie a una maggiore flessibilità nei limiti di età degli adottanti, lo snellimento delle procedure, la previsione di misure di sostegno dedicate alle famiglie.

In merito, il Vice Presidente ha evidenziato che un eventuale ampliamento delle categorie di aspiranti genitori adottivi per questa tipologia di minori richiede una valutazione particolarmente prudente, poiché i progetti adottivi che li riguardano presuppongono, nella maggior parte dei casi, requisiti elevati e competenze specifiche da parte delle famiglie. Ha richiamato, inoltre, l'attenzione sulle persone di minore età che acquisiscono tali bisogni successivamente all'ingresso in Italia.

5. Conclusioni e prospettive

Il lavoro svolto dal Tavolo dedicato alle *“Prospettive di Miglioramento del coordinamento tra i soggetti che operano nel campo dell’adozione internazionale”* ha permesso di delineare una visione strategica comune per il rilancio del sistema adottivo. La centralità del principio del *best interest of the child* è stata riaffermata quale fulcro di ogni azione strategica, orientando il sistema delle adozioni verso un’evoluzione che privilegi modelli di accompagnamento specialistici e integrati, necessari per rispondere alla crescente complessità dei bisogni dei minori, in stato di abbandono.

Gli esiti del confronto hanno delineato una nuova grammatica operativa per le adozioni internazionali in Italia, fondata sui pilastri della cooperazione interistituzionale e della sostenibilità del modello organizzativo. Tali risultanze hanno inoltre evidenziato come il rafforzamento del coordinamento non rappresenti soltanto un’esigenza di natura procedurale, ma costituisca il presupposto indispensabile per garantire la tenuta di un sistema che oggi si confronta con sfide globali senza precedenti.

APPENDICE

Componenti del Tavolo di lavoro

- Maria Carla Gatto: Coordinatrice del Tavolo di lavoro, già Presidente del Tribunale per i Minorenni di Milano
- Maria Girone: Commissario CAI rappresentante Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI)
- Monia Scalera: Commissario CAI
- Lara Lagonegro: Commissario CAI
- Valentina Colonna: Commissario CAI rappresentante Coordinamento CARE
- Patrizia Gozzoli: Commissario CAI FORUM delle Associazioni familiari
- Beatrice Belli: Portavoce Coordinamento OLA.
- Giambattista Graziani: Direttore Generale dell'Ente I FIORI SEMPLICI
- Marco Griffini: Presidente AI.BI.
- Giovanni Tenuta: Presidente BRUTIA
- Maria Virgillito: Presidente ASA.
- Angelo Vernillo: Esperto (in rappresentanza di 7 Enti autorizzati)
- Antonella Caprioglio: Dirigente Servizio Regionale per le adozioni internazionali (SRAI)
- Michele Marcucci: Direttore SPAI - Servizio Polifunzionale per l'adozione internazionale
- Elena Sarnacchiario: Funzionario Servizio I - Ufficio III Segreteria Tecnica CAI
- Stefania Brantl: Funzionario Servizio II - Ufficio III Segreteria Tecnica CAI
- Luigi Rossi Vairo: Funzionario Servizio I - Ufficio III Segreteria Tecnica CAI
- Federica Zaccarelli: Funzionario - Ufficio III Segreteria Tecnica CAI

Al Tavolo ha partecipato il Vice Presidente della Commissione per le adozioni internazionali (CAI), Vincenzo Starita

Per l'Ufficio III – Segreteria Tecnica della Commissione per le adozioni internazionali (CAI) hanno partecipato:

- Adriana Raffaele: Coordinatrice Ufficio III - Segreteria Tecnica CAI
- Maria Luisa Scardina: Coordinatore Servizio I - Ufficio III Segreteria Tecnica CAI

Contributi dei partecipanti al Tavolo

Riunione del 18 settembre 2025

Allegato 01 – Contributo CARE

Allegato 02 – Contributo Enti autorizzati Allegato 03 – Contributo OLA

Allegato 04 – Contributo dr. Angelo VERNILLO

Riunione del 7 ottobre 2025

Allegato 05 – Contributo BRUTIA

Allegato 06 – Contributo Enti autorizzati

Allegato 06 *bis* – Contributo Enti Autorizzati – Schema criticità adozioni estero Allegato 07 – Contributo OLA

Allegato 08 – Contributo dr. Angelo VERNILLO

Riunione del 29 ottobre 2025

Allegato 09 – Contributo Enti autorizzati

Allegato 09 *bis* – Contributo Enti autorizzati – Schema criticità rapporti Enti-CAI

Allegato 10 – Contributo OLA

Allegato 11 – Contributo dr. Angelo VERNILLO

Riunione del 2 dicembre 2025

Allegato 12 – Contributo CARE

Allegato 13 – Contributo dr. Angelo VERNILLO

Allegato 14 – Proposte di riforma Adozioni internazionali

Riunione del 12 marzo 2026

Allegato 15 – Contributo Enti autorizzati per la riforma del sistema delle adozioni internazionali

Allegato 16 - Linee Guida percorso informativo pre-disponibilità