



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 dottoressa Maria Carla Gagnoli, già Presidente del Tribunale per i minorenni di Milano.

Ne fanno parte, tra i 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 Concezia Trapani (SRAI) – nonché un esperto in rappresentanza di settore, Ente Autorizzato, 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, dottor 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, dottor 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, a, raverso l'analisi dello scenario a, uale e delle principali criticità che ne cara, erizzano il contesto operativo. In tale prospe' va, il Tavolo ha avviato una riflessione approfondita sulle trasformazioni in a, o, analizzandone gli effe' sul funzionamento complessivo del sistema e sulle prospe' ve di sviluppo delle adozioni internazionali. A tal proposito è stata evidenziata una contrazione sensibile delle dichiarazioni di disponibilità da parte degli aspiranti genitori ado' vi e, più in generale, una significativa riduzione del numero delle adozioni concluse. Tale fenomeno appare riconducibile a una pluralità di fa, ori 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 conce, o di genitorialità e delle modalità a, raverso cui le persone scelgono di realizzare il proprio proge, o familiare. Questo mutamento ha, inevitabilmente, prodo, o effe' anche sul ricorso ai percorsi ado' vi, 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 ado' va. È stato inoltre evidenziato come, con sempre maggiore frequenza, le adozioni riguardino minori portatori di bisogni speciali (cd. *special needs*), ovvero bambini cara, erizzati 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 ado' ve 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 adottive.

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 Sarnacchiaro: 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

ALLEGATI

| | |
|--|----|
| • Allegato 01 – Contributo CARE | 13 |
| • Allegato 02 – Contributo Enti autorizzati | 19 |
| • Allegato 03 – Contributo OLA | 21 |
| • Allegato 04 – Contributo dr. Angelo Vernillo | 24 |
| • Allegato 05 – Contributo BRUTIA | 27 |
| • Allegato 06 – Contributo Enti autorizzati | 29 |
| • Allegato 06 <i>bis</i> – Contributo Enti autorizzati - Schema criticità adozioni estero | 30 |
| • Allegato 07 – Contributo OLA | 34 |
| • Allegato 08 – Contributo dr. Angelo Vernillo | 37 |
| • Allegato 09 – Contributo Enti autorizzati | 40 |
| • Allegato 09 <i>bis</i> – Contributo Enti autorizzati - Schema criticità rapporti Enti-CAI | 41 |
| • Allegato 10 – Contributo OLA | 44 |
| • Allegato 11 – Contributo dr. Angelo Vernillo | 47 |
| • Allegato 12 – Contributo CARE | 53 |
| • Allegato 13 – Contributo dr. Angelo Vernillo | 57 |
| • Allegato 14 – Proposte riforma adozioni internazionali | 65 |
| • Allegato 15 – Contributo Enti autorizzati per la riforma del sistema delle adozioni internazionali ... | 83 |
| • Allegato 16 – Linee guida percorso informativo pre-disponibilità | 89 |



ADOZIONE

L'urgenza di cambiare prospettiva

A cura del Coordinamento CARE

Negli ultimi vent'anni la disponibilità delle coppie all'adozione è diminuita drasticamente: per l'adozione internazionale la flessione è del 74,4%, per quella nazionale del 38,4%. È un calo significativo per un Paese storicamente attento all'accoglienza. Le cause sono molteplici e di natura demografica, sociale e culturale. Questo progressivo allontanamento da uno strumento di tutela cruciale per l'infanzia e l'adolescenza va contrastato con un profondo cambio di paradigma.

Quando parliamo di famiglie che accolgono, alle esigenze quotidiane delle famiglie italiane si sommano le specificità dell'adozione così come oggi è realizzata. Sono specificità importanti che, se non affrontate adeguatamente, possono allontanare le persone dall'idea di diventare famiglia tramite adozione.

Il problema è concreto: le famiglie disponibili all'accoglienza sono l'elemento essenziale per garantire a ogni bambino e bambina il diritto a una famiglia in cui crescere. Queste famiglie nascono e si formano dopo le valutazioni dei Servizi territoriali e dei Tribunali per i minorenni e spesso affrontano lunghe attese e percorsi impegnativi, sul piano emotivo e fisico. Dopo l'adozione si trovano subito a gestire bisogni sociali dei figli (a scuola, nella sanità, ecc.) quando la conoscenza reciproca è ancora agli inizi. Inoltre devono orientarsi tra molteplici burocrazie (congedi, codice fiscale, ecc.) che rendono la quotidianità spesso "in salita".

Sostenere le famiglie adottive significa, senza perdere di vista le loro individualità, considerare sempre l'ecosistema in cui vivono e la società che le accoglie.

L'invito è spostare l'attenzione dagli "individui" ai "sistemi sociali": ridurre il focus sulle fragilità personali (bambini e ragazzi con bisogni speciali e vissuti traumatici, coppie poco preparate o poco accompagnate, famiglie in difficoltà) e concentrarsi maggiormente sulle fragilità strutturali dei nostri sistemi nell'accogliere chi ha una storia adottiva.

L'adozione e il sostegno alle persone con storia adottiva sono spesso assenti dai documenti istituzionali (si veda il Piano Nazionale per la Famiglia 2025–2027): non solo mancano azioni specifiche, ma l'adozione non viene nemmeno menzionata nell'ambito del sostegno alla genitorialità, dell'accoglienza o della promozione dei diritti delle persone di minore età. Quando si parla, ad esempio, dei "primi mille giorni", ci si riferisce esclusivamente ai primi mille giorni di vita del bambino e non ai primi mille giorni dal suo ingresso in famiglia. Così si ignora la possibilità di prevedere un accompagnamento analogo per le famiglie adottive fin dalle fasi iniziali più delicate: dal collocamento provvisorio o dall'affido preadottivo per l'adozione nazionale e dall'ingresso in Italia per l'adozione internazionale. Questa omissione riflette una visione che continua a considerare la genitorialità adottiva come residuale, e non come una forma piena e legittima di relazione familiare, bisognosa anch'essa di sostegno precoce e continuativo proprio in ragione delle sue specificità.

È questo il paradigma da capovolgere.

Mettere insieme

«*Mettere insieme*» è condizione indispensabile, oggi più che mai. Significa progettare politiche, interventi e pratiche a favore delle famiglie adottive valorizzando la visione plurale di tutti gli attori coinvolti (Tribunali per i minorenni, Servizi territoriali, Enti autorizzati, Associazioni familiari, Scuole, Atenei, Sanità, ecc.), così da chiarire le priorità di intervento senza «invisibilizzare» le esperienze di chi è protagonista dei processi.

L'apporto dell'associazionismo familiare è fondamentale perché fa emergere la voce corale delle famiglie. Le Associazioni sono spazi civici, corpi intermedi tra pubblico e privato, dove si costruisce bene comune. Nascono spontaneamente, perché il benessere individuale passa dalle relazioni, si sviluppano e crescono nel

mutuo aiuto e nel confronto sociale. Esperti delle esperienze raccolte, diventano in grado di rappresentare le necessità concrete delle famiglie Italiane: sono queste le voci che devono giungere con continuità all'attenzione delle Istituzioni.

Per tale motivo, ad esempio, le Associazioni familiari chiedono alle Regioni di attivare o ri-attivare tavoli interistituzionali dedicati all'adozione rivedendo, se necessario, leggi e protocolli ormai datati: solo riunendo tutti gli attori è possibile analizzare, oggi, con realismo lo stato del sistema e avviare «buone prassi» condivise.

Nel tempo le Associazioni sono cambiate: hanno ristrutturato gli interventi per rispondere ai nuovi bisogni di accompagnamento e sostegno su adolescenza e età giovane adulta, ricerca delle origini, discriminazioni e razzismo. Anche i gruppi di mutuo aiuto hanno sperimentato metodologie differenti per sostenere famiglie con figli cresciuti, gestire le situazioni di crisi e affrontare le nuove tipologie di adozione.

Le reti vanno costruite e praticate, avendo presente l'impatto sulla vita delle persone. È un esercizio di equilibrio: ciascuno faccia la propria parte senza sottrarsi al ruolo, riconoscendo e valorizzando quello degli altri. Riconoscere ruoli, competenze e confini tra tutti i soggetti è essenziale. In una logica di sussidiarietà orizzontale, le Associazioni familiari sono un ponte tra pubblico e privato e non devono perdere il senso e la funzione del proprio essere corpo intermedio dove si genera bene comune. Sono luoghi in cui si costruiscono relazioni significative e reciproche, spazi protetti di incontro e confronto tra pari, dove condividere le storie di vita familiare ed esprimere liberamente sentimenti ed emozioni, superando dubbi, difficoltà e senso di inadeguatezza, senza la paura della valutazione.

In questo processo è certamente fondamentale investire in una formazione specialistica continua che coinvolga costantemente l'associazionismo, in condivisione e confronto con tutti gli altri nodi fondamentali della rete (Servizi Territoriali, Enti Autorizzati, ecc.), al fine di acquisire e rafforzare conoscenze, linguaggi, strumenti e procedure condivisi, così da costruire una presa in carico interdisciplinare e intersettoriale realmente integrata, con una lettura chiara e approfondita dei bisogni di ciascuno.

Il ruolo delle Associazioni familiari è differente e complementare a quello degli attori istituzionali, Servizi territoriali ed Enti Autorizzati. Il confronto con altre famiglie con esperienze simili può, ad esempio, far maturare la consapevolezza della necessità di un intervento tecnico-professionale e rafforzarlo grazie alla capacità di «stare accanto» con disponibilità ed empatia, attivando relazioni di reciprocità e di welfare generativo, può infine aiutare a prevenire o contenere le crisi. E' questo il modo in cui le Associazioni diventano punti di riferimento insostituibili, risorse fondamentali sia nel pre sia nel post adozione.

La sfida è quella di, avendole costruite, nutrire reti di aiuto efficaci e stabili che rendano le famiglie consapevoli delle proprie risorse, capaci di chiedere aiuto quando necessario e progressivamente autonome rispetto a un bisogno costante di aiuto esterno.

Superare il paradigma del percorso *ad ostacoli*

Affrontare le criticità che le famiglie adottive e le persone con storie di adozione vivono quotidianamente non solo è un atto di giustizia, ma può contribuire a cambiare una narrazione distorta, secondo cui l'adozione sarebbe «tutta e solo in salita». È necessario, infatti, lavorare per restituire fiducia a uno strumento che può garantire a molti bambini e bambine, nati in Italia o all'estero, famiglie affettuose e stabili in cui crescere.

Ecco alcuni dei temi che il Coordinamento CARE ritiene rilevanti:

1. Non essendo stata resa a tutt'oggi pienamente operativa la **banca dati nazionale** dei minorenni dichiarati adottabili e dei coniugi aspiranti all'adozione nazionale e internazionale (prevista dall'art. 40 della Legge 28/3/2001, n. 149), i Tribunali per i minorenni sono limitati nell'individuazione della migliore famiglia possibile per i bambini e le bambine in attesa dovendo spesso ricorrere ad annunci ed appelli pubblici. Le coppie si trovano, infatti, ad estendere la propria disponibilità Tribunale per Tribunale ampliando solo parzialmente la platea su cui i Tribunali stessi possono contare. Il processo non è efficace per le coppie e chiaramente non è sufficiente a garantire i diritti delle bambine e dai bambini a crescere in una famiglia accogliente. L'assenza della banca dati, inoltre, impedisce di raccogliere e aggiornare i dati essenziali per analizzare e comprendere l'adozione nazionale (cosa che invece accade per l'Adozione Internazionale grazie al lavoro della Commissione Adozioni Internazionali): età e caratteristiche dei minori, bisogni speciali, numeri

relativi ai collocamenti provvisori o agli affidamenti a rischio giuridico (art. 10, comma 3, Legge 4/5/1983, n. 184).

2. Una questione importante da sollevare è quella **della trascrizione della sentenza straniera di adozione** da parte dei Tribunali per i minorenni nei casi di adozione internazionale e della conseguente acquisizione della cittadinanza da parte del minore straniero che viene adottato all'estero. Tale acquisto di cittadinanza, infatti, non avviene in automatico dopo le verifiche da parte della Commissione per le Adozioni Internazionali ai sensi della Legge di ratifica della Convenzione de L'Aja del 1993, ma è sempre necessario l'ordine di trascrizione della sentenza straniera nei registri dello stato civile da parte del Tribunale per i Minorenni. Questo, a seconda dei territori, può comportare significativi allungamenti dei tempi (ci sono stati segnalati casi in cui è passato più di un anno dall'ingresso in Italia). In tali fasi la persona di minore età risulta assimilabile al minore in affidamento, con tutte le conseguenze del caso (vedi i punti successivi); in caso di fallimento adottivo, anche entro l'anno dall'ingresso in famiglia, la persona di minore età si trova sostanzialmente in stato di abbandono in Italia senza averne ancora acquistato la cittadinanza¹.

3. L'attuale interpretazione normativa sui **congedi parentali** crea forti disuguaglianze. L'INPS, infatti, riconosce i diritti solo in presenza di sentenza definitiva o affido preadottivo, escludendo il collocamento provvisorio che viene equiparato all'affido familiare. Questo genera ritardi e dinieghi nell'accesso ai congedi e ai bonus familiari, costringendo le famiglie a rivolgersi a CAF, avvocati o direttamente agli uffici INPS. Ne derivano solo 3 mesi di congedo iniziali (con la possibilità di usufruire dei restanti 2 mesi alla notifica del decreto di affido preadottivo, quindi dopo anni) contro i 5 previsti per gli altri genitori, anche in caso di neonati, con conseguenze negative sui percorsi di attaccamento e inserimento. Sono state inoltre segnalate differenti prassi in differenti territori dipendenti esclusivamente dall'incontro delle famiglie con diversi funzionari. In alcuni casi sono stati negati persino i permessi previsti dalla Legge 104/1992 per l'assistenza ai figli con disabilità. Tali situazioni discriminatorie devono venir sanate il prima possibile in modo tale che i bambini e le bambine in collocamento provvisorio possano contare su adulti accoglienti che possano rispondere alle loro esigenze affettive e sanitarie in modo adeguato e completo.

4. Sempre nel caso di affidi preadottivi e collocamenti provvisori, si segnala anche la difficoltà di esercitare diritti fondamentali per via dell'impossibilità di utilizzare il **codice fiscale** del minore, necessario per garantire la riservatezza. Diverse Regioni hanno diverse prassi in merito e questo comporta, per troppe famiglie Italiane uno stato di disuguaglianza poiché in molti territori si arriva all'impossibilità di iscrizione al SSN, alle attività sportive o di accesso a bonus e incentivi pubblici. Le famiglie si trovano così, a seconda di dove abitano, a dover ricorrere a soluzioni onerose o a rinunciare a servizi essenziali.

5. Nell'ambito del tema congedi va anche urgentemente affrontata la questione riguardante i **congedi per la malattia del figlio** (previsto dagli articoli 47-52 del decreto legislativo 151/2001) che prevede l'astensione dal lavoro per entrambi i genitori senza limiti temporali per figli con età non superiore ai 3 anni. Quando il figlio compie 3 anni e fino agli 8, il congedo può essere richiesto fino a cinque giorni all'anno. La situazione differisce in caso di adozione: se il bambino arriva nella famiglia adottiva entro i 6 anni d'età, il congedo può essere richiesto da entrambi i genitori senza limiti temporali fino al compimento dei 6 anni e comunque entro tre anni dall'adozione; se, invece, il bambino all'adozione ha un'età maggiore di 6 anni il congedo sarà di cinque giorni all'anno sempre entro tre anni dall'adozione. Poiché l'età media all'ingresso in famiglia dei bambini in adozione internazionale è intorno ai 7 anni, le famiglie adottive (soprattutto quelle che hanno adottato internazionalmente) potranno richiedere il congedo per malattia del figlio solo fino a cinque giorni

¹ Questo tema finora è stato affrontato e risolto solo nel rapporto con le scuole grazie alla revisione delle *Linee di indirizzo per il diritto allo studio delle alunne e degli alunni che sono stati adottati* in cui è riportato quanto segue: *E' da segnalare che esistono situazioni di adozione internazionale simili a quanto appena descritto. Alcuni bambini provengono da paesi di origine che impongono un periodo di affido preadottivo o per i quali i tempi di definizione della documentazione in Italia richiede svariati mesi. Anche in tali contesti i documenti e i codici fiscali originari assegnati ai bambini contengono informazioni sulle loro origini e mettono a rischio la loro privacy. Per tali situazioni la prassi suggerita è la stessa di quella suggerita per l'adozione nazionale sia per le modalità di iscrizione sia per la gestione dei cognomi e di tutto ciò che riguarda la parte anagrafica.*

all'anno. Tuttavia, il dispositivo senza limiti temporali è di grande utilità soprattutto per quei genitori che lavorano che hanno adottato figli oltre i 6 anni di età per sostenerne e tutelare l'impegno di cura. Anche nei casi in cui il bambino è adottato a circa 4 anni di età il periodo di congedo a disposizione del genitore lavoratore è ridotto: non sarà di tre anni, come per i genitori non adottivi, ma solo due anni (fino al compimento dei 6 anni di età del figlio), senza possibilità di portare in deroga l'anno non usufruito. Questa differenza, sebbene in parte compensata dal legislatore, si inserisce in un costrutto che ipotizza che i bambini sono più soggetti a malattie (e bisognosi di cure parentali) quanto più sono piccoli di età. Va considerato però che i minorenni con storia di adozione (e a maggior ragione quelli che vengono da contesti esteri) per il loro vissuto di deprivazione e di cure carenti e discontinue (sia perché figli di famiglie fragili o trascuranti, sia perché precocemente inseriti in luoghi di protezione) possono avere un elevato bisogno di accudimento e cure.

6. E' necessario, infine, un adeguamento di quelle leggi che pur riconoscendo la possibilità alle famiglie adottive di accedere alla fruizione di benefici non specificano che i benefici possano venir usufruiti calcolando il tempo di fruizione non dalla nascita bensì dal momento dell'**ingresso in famiglia**.

Prepararsi all'adozione

1. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 33 depositata il 21 marzo 2025, ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 29-bis, comma 1, della legge n. 184 del 1983, nella parte in cui esclude le **persone singole** dalla possibilità di adottare persone di minore età straniere residenti all'estero. I Tribunali per i minorenni possono dunque ora contare su più persone da analizzare al fine di poter individuare famiglie in cui le persone di minore età in stato di abbandono potranno crescere e questo è davvero molto importante. Come sempre sta accadendo in questi anni, tuttavia, questo cambiamento avviene grazie ad una sentenza e non ad una revisione della nostra legge e non si può non notare come questo di per sé sia un rischio poiché è solo la legge che ci può garantire l'attuazione di prassi omogenee sul territorio nazionale. Serve per esempio che venga fatta rapidamente chiarezza su come il tema verrà affrontato. E' necessario che i Tribunali siano pronti ad accogliere le persone singole (per esempio adeguando tutti la propria modulistica) e che siano pronti i Servizi territoriali (adeguando le prassi per l'informazione e la valutazione). Ed è altrettanto importante che le persone singole possano intercettare un Associazionismo familiare adottivo accogliente, in cui trovare confronto, informazione e rete sia nel pre che nel post adozione.

2. La sentenza della Corte Costituzionale n. 183 del 29.09.2023 (così detta "**adozione aperta**") ha cambiato profondamente come l'adozione viene oggi sia percepita dalle coppie che si rendono disponibili.

A fronte della comprensibile richiesta di disponibilità da parte dei Tribunali di intercettare famiglie disponibili sia all'adozione aperta che a quella in casi speciali (art. 44), le famiglie si sentono spesso smarrite, non preparate e lasciate sole ad affrontare una esperienza come quella dei contatti ravvicinati tra i loro figli e le famiglie di origine che invece avrebbe bisogno di formazione, consapevolezza e accompagnamento attentissimi. A tutt'oggi si rilevano, in Italia, **disomogeneità attuative** e come ci siano Tribunali per i minorenni che si avvalgono più o meno intensamente della sentenza e con diverse sfumature: chi chiede incontri non con nonni, non con fratelli ma con madri e/o padri dei bambini e dei ragazzi e chi dispone contatti meno complessi come l'invio periodico di lettere di aggiornamento. I servizi territoriali spesso sembrano loro stessi non nelle condizioni di governare appieno questo cambiamento, sia per ciò che riguarda la formazione delle coppie pre-adoptive, affinché abbiano chiari i nuovi confini fluidi dell'adozione piena, sia per ciò che concerne l'accompagnamento delle famiglie in questa terra di frontiera, in cui la nuova geometria variabile delle relazioni familiari e dei legami può evolvere prendendo strade inattese e imprevedute. L'esperienza quotidiana porta, ad esempio, a porsi domande come quelle, non esaustive, che seguono: Cosa si intende per incontri in luoghi neutri quando i bambini possono dire ai loro familiari di origine informazioni sensibili delle loro nuove famiglie? Cosa si intende per protezione della privacy delle famiglie adottive in questi casi? Come evolvono nel tempo i rapporti con le famiglie di origine? Cosa succede se, in certe fasi, i genitori adottivi constatano che i contatti si rivelano problematici per i figli? Cosa succede se sono i figli a rifiutare i contatti con le loro famiglie di origine, per esempio, in adolescenza?

Su questi aspetti è importante che la comunicazione a chi si avvicina all'adozione e la successiva preparazione siano costruite nel modo più condiviso possibile.

3. L'adozione internazionale è profondamente cambiata negli ultimi anni. Se nel 2012 le persone di minore età cui veniva concesso l'ingresso in Italia per adozione erano 3.106, nel 2024 il numero si è ridotto a 691 a fronte di più di 2.233 coppie in attesa al 30 giugno 2024 (dati della Commissione Adozioni Internazionali). Il calo dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze in ingresso dipende sicuramente soprattutto dalla complessità geo-politica mondiale attuale e da un diffuso mutamento generale delle percezioni dei paesi (di origine e di arrivo) riguardo l'istituto dell'adozione internazionale in sé.

L'adozione internazionale ha certamente bisogno, come accade grazie all'impegno della Commissione Adozioni Internazionali, di essere sostenuta a partire da una politica estera che, in collaborazione con gli Stati di origine, ne garantisca l'assoluta **sostenibilità dal punto di vista etico, sociale ed economico**. Parimenti le famiglie che si rendono disponibili ad essa hanno bisogno di comprenderne prima di tutto i contorni, di **ricevere informazioni chiare e formazione adeguata** su quali sono i vissuti dei bambini e delle bambine adottabili internazionalmente, sulla loro **età** (dai 7 anni in su), sui **loro bisogni specifici** e talvolta speciali (più del 60% ha **bisogni speciali** per età, per presenza di fratrie).

In particolare, il sistema delle adozioni internazionali deve formarsi in senso compiutamente **antirazzista**: molte persone non sono adeguatamente preparate a crescere una persona nera o non bianca in una società bianca, ed è un problema che va affrontato. Il punto di forza della genitorialità adottiva è, da sempre, la consapevolezza e, decisamente, si sta facendo strada una nuova consapevolezza nelle famiglie adottive: la necessità di essere formati sulla multiculturalità dei bambini accolti non coprendo le diverse identità della propria famiglia con un falso "siamo tutti uguali" o "non vedo il colore".

Dopo l'adozione

La fase di **post-adozione** è fondamentale per le famiglie: innanzitutto nelle prime fasi, quando la famiglia è appena formata, e poi nel tempo, ogni volta che, in specifiche tappe della crescita dei figli, se ne avverte la necessità.

La **Scuola** è un attore essenziale della rete di sostegno alle famiglie. Nonostante i progressi compiuti, anche grazie al lavoro di rete tra codesta Commissione e il Ministero dell'Istruzione e del Merito, resta necessario garantire **formazione continua** agli insegnanti. In tal senso, potrebbero venire coinvolti gli **Atenei** che curano i percorsi abilitanti (60 CFU), affinché inseriscano **materiali ad hoc** sul tema nei percorsi, come già avviene in alcuni atenei (ad esempio, l'**Università degli Studi dell'Aquila**).

Ecco ora due punti centrali per il Coordinamento CARE:

1. Manca **formazione** sul tema dedicata ai **pediatri** che permetta loro di conoscere il contesto dell'adozione nazionale e internazionale e di avere contezza delle implicazioni che l'aver una storia di adozione possa comportare, di comprendere come comunicare con le famiglie in modo attento, evitando stereotipizzazioni o, per esempio, domande improprie sulle storie pregresse dei bambini e delle bambine con background adottivo. Le famiglie adottive che si rivolgono alle Associazioni familiari informano di visite con domande spiazzanti, anche in presenza dei figli, riguardanti dati di nascita non noti, con domande su gravidanze e sui genitori di origine. Riferiscono anche di bambini e bambine insistentemente chiamati, in contesto sanitario, con il proprio cognome di origine perché la loro adozione nazionale non è ancora definitiva e di difficoltà, come già detto, con l'assegnazione del pediatra. A tal proposito, è da sottolineare la necessità di affrontare una volta per tutte il tema della protezione dei dati dei bambini e delle bambine in così detto "collocamento provvisorio" o "affido a rischio giuridico". Si tratta delle prime fasi del processo di adozione nazionale, fasi che possono durare alcuni anni, e in cui l'adozione non è ancora formalizzata e definitiva. In questo caso le famiglie possono trovarsi a vivere una pluralità di situazioni. In alcune regioni viene attribuito al bambino un Codice Fiscale provvisorio basato sul cognome dei futuri adottanti e con questo le famiglie operano nei confronti della sanità. In altre regioni viene messo a disposizione un codice solo numerico che di fatto però crea problematiche ingenti (perdita del pediatra di riferimento iniziale, difficoltà con ISEE, ecc.). In tante altre, infine, ai bambini resta il Codice Fiscale iniziale con i dati originari. Questo rende tracciabili i dati

dei bambini (talvolta le tessere sanitarie sono state addirittura inviate alle famiglie di origine o alle comunità invece che alle nuove famiglie).

Ci sono poi casi in cui l'agenzia delle entrate si è rifiutata di dare il Codice Fiscale del bambino fino alla trascrizione della sentenza estera da parte del Tribunale per i minorenni a famiglie in cui, tuttavia, il bambino stesso aveva importanti problemi sanitari (con necessità di farmaci continui). La situazione si è risolta solo con interventi ripetuti e critici.

Le testimonianze di complessità sono davvero tante ed è come se mancasse ancora un sufficiente scambio e confronto tra il mondo della sanità e il mondo delle famiglie adottive.

Sarebbe quindi davvero molto utile la creazione, prima di tutto, di spazi confronto che permettano una condivisione tra chi lavora nel mondo della salute e i protagonisti del mondo dell'adozione. Come Coordinamento mettiamo a disposizione le nostre esperienze, le nostre riflessioni ed expertises, per avviare processi efficaci a partire dalla possibile stesura di Linee Guida – come già fatto in ambito Istruzione - che possano permettere di avviare una diffusa sensibilizzazione sul tema.

2. Una famiglia adottiva, al pari di una famiglia biologica, ha bisogno di **almeno mille giorni** (indipendentemente dall'età del bambino) per costruire uno spazio di vita funzionale alla crescita del figlio; così come il bambino, entrato in famiglia attraverso l'adozione, necessita di tempo per **destrutturare e ristrutturare** la propria vita e i propri legami. I **primi mille giorni** costituiscono una **finestra decisiva** per lo sviluppo: le esperienze di questo periodo orientano il futuro adulto e influenzano tutte le tappe successive. È quindi il tempo in cui **interventi di prevenzione e protezione** nelle situazioni di fragilità possono tutelare e migliorare la qualità di vita del bambino con effetti duraturi anche in età adulta. È frequente che i bambini con background adottivo non abbiano potuto contare, nei loro primi mille giorni, su **relazioni e stimolazioni adeguate**; secondo la letteratura, tuttavia, l'adozione può **trasformare** queste prime esperienze avverse, offrendo nuove modalità relazionali e di attaccamento.

Grazie all'accoglienza familiare, le problematiche psicologiche e comportamentali si **ridimensionano** fino ad attestarsi intorno al **30%** dopo almeno un anno di permanenza nella famiglia adottiva (Dellagiulia, Lionetti, Baro). Se ben preparata, la famiglia adottiva diventa un **fattore di resilienza**: come mostrano le storie raccolte da Boris Cyrulnik, il punto comune è l'incontro con un **adulto di riferimento** che creda nel bambino. È questo il compito dei genitori adottivi, veri e propri **tutori di resilienza**, capaci di un'azione riparativa nella storia dei figli. Come le relazioni inadeguate producono esiti negativi, **buone relazioni generano recuperi e cambiamenti positivi**.

In questo arco di tempo è necessario **gettare le fondamenta di una base sicura**, per costruire legami di appartenenza e un'identità familiare capace di **integrare le molteplici storie** dei figli, offrendo loro scenari emotivi e affettivi diversi da quelli d'origine. La famiglia deve poter contare su **referenti autorevoli** che la aiutino ad affrontare le prime sfide quotidiane, a decifrare le richieste del bambino e a leggere le dinamiche interpersonali. Serve anche uno **spazio di condivisione e confronto** dove esprimere dubbi, paure e progettualità, così da attivare strategie che permettano al bambino di trovare nella famiglia un **luogo di cura** in cui sperimentare una relazione **correttiva e riparativa**, autorevole e responsiva, recuperando tappe evolutive eventualmente perdute.

In questo scenario la sfida da cogliere è quella di formarsi a un lavoro multidimensionale e multidisciplinare che coinvolga **tutti gli attori istituzionali e non coinvolti** (Servizi sociali, Tribunali per i Minorenni, Enti autorizzati, Associazioni familiari, scuole, etc.). L'approccio integrato è la strada obbligata per dare voce ai bisogni di bambini/e, e delle famiglie, cercando risposte adeguate.

Spett.le
Commissione per le Adozioni Internazionali
Via di Villa Ruffo, 6
00196 - Roma

c.a. Dott. Vincenzo Starita - Vice Presidente
Dott.ssa Adriana Raffaele - Coordinatore-
Dirigente Generale della Segreteria Tecnica

c.a. Dott.ssa Maria Carla Gatto - Coordinatore del Tavolo
di lavoro tematico

Oggetto: Tavolo di lavoro tematico "Prospettive di miglioramento del coordinamento tra i soggetti che operano nel campo dell'adozione internazionale" - Schema di sintesi delle criticità del percorso adottivo in Italia e proposte di miglioramento

Spett.le Commissione,

nell'ambito dei lavori del Tavolo in oggetto, in vista del prossimo incontro che si terrà in data 18 settembre, con la presente i seguenti Enti autorizzati: Ai.Bi. Amici dei Bambini ETS, ANPAS ODV, Arcobaleno Onlus, Ariete ETS, A.S.A. Associazione Solidarietà Adozioni ETS, Brutia ETS, C.I.F.A. Centro Internazionale per l'Infanzia e la Famiglia ETS, Cuore ODV, Associazione Ernesto ODV ETS, I Fiori Semplici APS, G.V.S. Gruppo di Volontariato "Solidarietà" ODV ETS, Il Mantello ODV ETS, N.A.A.A. Network Aiuto Assistenza Accoglienza ODV ETS, Fondazione Patrizia Nidoli ETS, La Primogenita International Adoption ODV, Senza Frontiere ETS, S.J.A.Mo. São José Amici nel Mondo APS, S.P.A.I. Servizio Polifunzionale per l'Adozione Internazionale ETS e S.R.A.I. Servizio Regionale per le Adozioni Internazionali sono a trasmettere uno schema sintetico delle principali criticità che rallentano e complicano il percorso di adozione internazionale in Italia, con alcune proposte per risolverle.

Nello schema il percorso di adozione in Italia è stato suddiviso per semplicità in 4 fasi:

- ✓ Prima del decreto di idoneità;
- ✓ Dopo il decreto di idoneità;
- ✓ Post mandato all'Ente autorizzato;
- ✓ Dopo il rientro della famiglia dall'estero.

Per ogni fase sono state individuate criticità e proposte di miglioramento. In particolare, con riferimento alla fase di informazione, formazione e incontro con il giudice del Tribunale per i Minorenni propedeutico al pronunciamento del decreto di idoneità, si evidenzia come l'obiettivo ultimo di tutte le entità coinvolte dovrebbe essere l'accompagnamento degli aspiranti genitori adottivi e non una mera valutazione delle loro risorse ai fini dell'adozione di un minore straniero. Accompagnamento che deve essere perpetrato:

1. durante la fase di informazione degli aspiranti genitori adottivi prima della presentazione della dichiarazione di idoneità, offrendo incontri con contenuti omogenei a livello nazionale;
2. nel momento in cui gli aspiranti genitori adottivi decidono di procedere nel percorso con la presentazione della dichiarazione di idoneità;
3. negli incontri con i servizi sociali e il giudice del Tribunale per i Minorenni, con il coinvolgimento formale degli enti autorizzati nelle attività formative;
4. nella scelta dell'ente autorizzato a cui conferire mandato per fare in modo che gli aspiranti genitori adottivi prendano la migliore decisione possibile ai fini del proprio progetto adottivo.

Cordiali saluti,

In fede,

08 settembre 2025

Ai.Bi. Amici dei Bambini ETS - f.to Marco Griffini

A.S.A. Associazione Solidarietà Adozioni ETS - f.to Maria Virgillito

Brutia ETS - f.to Giovanni Tenuta

I Fiori Semplici APS - f.to Gianbattista Graziani

S.P.A.I. Servizio Polifunzionale per l'Adozione Internazionale ETS - f.to Michele Marcucci

S.R.A.I. Servizio Regionale per le Adozioni Internazionali - f.to Antonella Caprioglio



Si fa seguito al primo incontro del Tavolo in oggetto ed in relazione al primo punto da esaminare, come convenuto nella riunione dello scorso 24.7.2025, si forniscono le seguenti considerazioni.

Si premette che per poter fornire un utile contributo si terranno a riferimento due elementi “guida” che si ritiene debbano condurre il lavoro affidato a questo Tavolo:

- l'adozione internazionale (AI per brevità) nella sua reale ed attuale consistenza
- l'obiettivo dell'attività del Tavolo volto ad individuare *“Prospettive di miglioramento del coordinamento tra i soggetti che operano nel campo dell'adozione internazionale”*

cercando di suggerire un percorso di lavoro, che, auspicchiamo, possa vedere coinvolti fattivamente non solo i soggetti presenti nell'attività del Tavolo, ma anche quelli che a tutti i livelli possono (e debbono) avere a cuore l'AI: la sua tutela, la sua reale ripresa, il suo rilancio a livello culturale e di sensibilità della collettività nazionale.

Anche perché crediamo che senza un rilancio dell'AI la disamina delle problematiche relative ad aspetti organizzativi e procedurali potrebbe diventare un vacuo esercizio.

Il primo focus sottoposto all'attenzione del Tavolo riguarda l'iter adottivo lato Italia.

Sicuramente la procedura adottiva è articolata e complessa, richiede diversi passaggi e conseguentemente il coinvolgimento di **diversi soggetti attori**.

La procedura a volte risulta farraginoso ed è attualmente lunga e costosa.

Il procedimento, alla luce della vigente normativa e della prassi ormai consolidata, può essere suddiviso (sommariamente) nelle seguenti fasi:

- A) INFORMAZIONE/FORMAZIONE ALLA COPPIA ASPIRANTE ADOTTIVA finalizzata alla presentazione della dichiarazione di disponibilità
- B) OTTENIMENTO DEL DECRETO DI IDONEITA'
- C) CONFERIMENTO MANDATO ALL'E.A. e ITER SUCCESSIVO FINO AL RIENTRO IN ITALIA
- D) FASE POST ADOZIONE

Come detto numerosi i soggetti istituzionali che sono coinvolti nelle diverse fasi della procedura adottiva:

- 1) REGIONI
- 2) COMUNI
- 3) ASL
- 4) SERVIZI SOCIALI TERRITORIALI
- 5) TRIBUNALE PER I MINORENNI

- 6) ENTI AUTORIZZATI
- 7) COMMISSIONE ADOZIONE INTERNAZIONALE
- 8) RAPPRESENTANZE ITALIANE ALL'ESTERO (Ambasciate/Consolati)
- 9) UFFICI DI GOVERNO TERRITORIALE (Prefetture)
- 10) QUESTURE
- 11) SCUOLE

Come facilmente si comprende il procedimento adottivo è dunque caratterizzato:

- da una serie numerosa (e spesso frammentata) di passaggi;
- da una pluralità di soggetti istituzionali che devono intervenire, ciascuno per la propria competenza, ma auspicabilmente in un'ottica unitaria, concorrendo tutti al medesimo fine;
- da una forte connotazione territoriale che spesso porta a condotte, richieste, procedimenti ed interpretazioni diversi da Regione a Regione, da Tribunale a Tribunale, da Comune a Comune, ecc...

tenendo conto che al centro di questo "vortice" si trovano gli aspiranti genitori adottivi e gli EE.AA., che hanno il compito istituzionale di accompagnarli in tutto il percorso.

Ciascun soggetto istituzionale coinvolto dovrebbe, sia pure nello svolgimento del proprio specifico ruolo di supervisione e controllo, mirare a facilitare *l'iter* burocratico della procedura adottiva, cercando di rimuovere ostacoli che, lungi dall'essere funzionali allo svolgimento delle sue funzioni, ottengono spesso il risultato di allungare e complicare il percorso degli aspiranti genitori adottivi.

Ciò che maggiormente servirebbe al fine di rendere più agile ed accelerato il procedimento adottivo è l'adozione **per tutte le fasi del procedimento** di **MODALITÀ UNIFORMI di gestione** dell'*iter* adottivo, con indirizzi ed indicazioni omogenee per tutti i soggetti istituzionali, ciascuno per le proprie competenze, e che non lascino margine di interpretazioni soggettive nel momento procedurale di riferimento.

Il nostro sistema consente agli EE.AA. di operare in diverse Regioni, confrontandosi con diversi Tribunali dei minori, Enti locali e servizi sociali, ma proprio per questa ragione è necessaria una uniformità della gestione per lo svolgimento efficace di tutte le funzioni in tutte le fasi ed in qualunque parte del territorio nazionale. Peraltro tale uniformità:

- si riverbererebbe positivamente sulla gestione degli EEAA;
- permetterebbe la razionalizzazione dei tempi;
- potrebbe portare ad una riduzione dei costi delle procedure;
- consentirebbe una maggior chiarezza di informazione sia delle persone che devono intervenire ed operare durante *l'iter* del procedimento adottivo, che degli aspiranti genitori adottivi.

A tal fine si ritiene utile procedere con:

- a) l'elaborazione di linee guida e di indirizzo da valere per tutti gli uffici in relazione alle modalità di svolgimento delle pratiche (tipologia di documentazione da presentare, tempi e modi di legalizzazione, rilascio documenti, monitoraggio dei servizi al rientro, ecc...).

- b) l'uniformazione dei protocolli regionali
- c) l'individuazione di un referente al Ministero degli Esteri o Presidenza del Consiglio che possa fungere da referente e controllo per le procedure sviluppate da Ambasciate e Consolati
- d) l'elaborazione di linee guida ed indirizzo relativamente ai decreti di idoneità ed individuazione di un collegio di esperti all'interno del CSM per l'esame dei decreti di idoneità emessi dai Tribunali, al fine di individuare le differenze di indirizzo ed allinearsi alle linee guida.

È evidente che per ciascuna fase occorre procedere ad un dettagliato esame degli uffici e delle competenze coinvolte e delle attività che devono essere compiute, elaborando per ciascun "centro di interesse" linee guida uniformi.

Riteniamo quindi che questo sia uno dei compiti importanti da portare avanti da parte del Tavolo.

In premessa si ritiene fondamentale che al fine di dare un futuro alle adozioni internazionali, si lavori sul “valore” dell'accoglienza come strumento anche di contrasto alla denatalità del Paese, nonché quindi promuovere narrazioni non solo “negative” o sulla “difensiva” (il focus sugli special need può essere approcciato non solo in termini di “difficoltà” ma anche come “opportunità”) dell'adozione.

Si anticipa che le ipotesi tecnico/operative sommariamente sotto presentate non possono essere viste slegate da alcuni aspetti di “sistema” che, se ben compreso, avranno uno spazio dedicato (ruolo degli enti autorizzati e rapporti con la CAI), quali a mero titolo esemplificativo: riconoscimento del ruolo pubblico degli enti autorizzati, superamento delle autorizzazioni “per Paese”, superamento delle limitazioni territoriali in Italia, attuazione del ruolo pro-attivo della CAI in collaborazione con gli enti autorizzati e non solo “controllo” e “verifica”.

Si sottopone quindi all'attenzione della CAI e del tavolo strategico per il primo incontro del 18 settembre 2025 quanto di seguito in merito a “*Iter adottivo in Italia : esame delle criticità del percorso e proposte di miglioramento*”.

PROPOSTA “FAST TRACK” ADOZIONI INTERNAZIONALI

1) Snellimento documentale, legalizzazioni e apostille

- **Corridoi preferenziali** per legalizzazioni/apostille presso Prefetture/Procure, con protocolli CAI–Interno–Giustizia (slot dedicati, modulistica standard, prenotazione unica).
- **Sportello “Apostille Express Adozioni”**: canale unico per richieste con check list digitale e tracciamento tempi.

2) Service Level Agreement gestionali iter adottivo (si veda approfondimento più avanti)

- SLA gestionali di fase: fissare tempi-obiettivo. Sono impegni assunti da uffici e monitorati pubblicamente, non vincoli di legge.
- Limitazione decreti vincolati (non spendibili all'estero) con indirizzi CAI ai Tribunali.

3) Fascicolo Digitale dell'Adozione Internazionale (FDAI)

- Piattaforma unica per CAI, EEAA, Tribunali, Prefetture e Ambasciate.
- Accesso con **SPID/CIE**, pagamenti **pagopa**, notifiche su **IO** e **SEND**, etc.
- Interoperabilità via **PDND**, secondo principio “once only”: i dati si chiedono una sola volta e poi si riusano tra enti.

La **PDND** è la **Piattaforma Digitale Nazionale Dati**, introdotta dal **Piano Triennale per l'Informatica nella PA** e oggi gestita da **PagoPA S.p.A.**

In parole semplici:

- è l'**infrastruttura di interoperabilità** che consente alle Pubbliche Amministrazioni e ai gestori di servizi pubblici di **scambiarsi dati in modo sicuro, standardizzato e tracciabile**;

Angelo Vernillo (per gli EEAA: Associazione Amici Trentini ODV, Associazione I Bambini dell’Arcobaleno – Bambarco ODV, AIPA, Famiglia Insieme Società Cooperativa Sociale, Lo Scoiattolo ETS, NADIA ONLUS ODV, SOS Bambino I.A. APS) Tavolo Strategico CAI – 18 settembre 2025

- applica il principio **“once only”**: il cittadino o l’impresa forniscono un dato una sola volta, poi le varie PA se lo scambiano tramite PDND senza chiederlo di nuovo;
- usa **API (Application Programming Interface)** controllate e certificate, con regole di sicurezza e di accesso.

Esempio concreto:

- Se il Tribunale o i Servizi Sociali hanno già acquisito i certificati anagrafici, tramite PDND altri enti pubblici possono recuperarli direttamente **senza che la coppia debba riprodurli**.
- Lo stesso vale per certificati penali, di residenza, di stato civile, ecc.

Quindi, integrando il **Fascicolo Digitale dell’Adozione Internazionale (FDAI)** con la PDND, si eviterebbero duplicazioni e tempi morti dovuti alla richiesta di documenti già in possesso di altre PA.

4) Corsia MAECI per visti “adozione”

- In base al protocollo CAI – MAECI del 22 luglio 2024 si potrebbero definire SLA gestionali sul/per il **rilascio visti**
- **Canali dedicati in Ambasciate/Consolati**, con checklist condivisa.

5) KPI pubblici e trasparenza

- **Cruscotto mensile** CAI con tempi-obiettivo e tempi effettivi per ogni fase.
- **Benchmark per ufficio** (Tribunale, Prefettura, Ambasciata) per creare pressione positiva e stimolare miglioramento.
- **Obiettivi differenziati per Paese**: target di tempo “end-to-end” discussi e aggiornati con gli ee.aa presenti sul paese e pubblicati ogni 6 mesi sul sito CAI.

6) Miglioramento della governance e atti necessari

- **Delibere CAI**: attiva “corridoi” per apostille, FDAI, KPI pubblici, indirizzi su decreti vincolati.
- **Protocolli**
 - CAI–Interno–Giustizia: sportelli apostille “fast”, modulistica unica, uso SEND.
 - Implementazione accordo CAI–MAECI: corsia visti, calendario missioni.
 - CAI–PagoPA S.p.A.: integrazione FDAI con SPID, CIE, IO, pagoPA, SEND, PDND.
- **Apostille**: progetto pilota in 3 Prefetture + 1 Procura, poi estensione nazionale.

GLOSSARIO:

SLA = *Service Level Agreement*: nel piano sono “gestionali”, cioè obiettivi operativi fissati tramite protocolli/atti amministrativi, non vincoli di legge.

SEND = Servizio Notifiche Digitali con valore legale.

PDND = Piattaforma Digitale Nazionale Dati (infrastruttura di interoperabilità).

FDAI = Fascicolo Digitale dell’Adozione Internazionale.

KPI = Key Performance Indicator (indicatori chiave di prestazione, es. tempo medio per fase).

Approfondimento 1:

CHE STRUMENTI HA LA CAI PER “SNELLIRE” / VELOCIZZARE:

1. Protocolli d’intesa e convenzioni

La **CAI**, insieme a Ministero della Giustizia, Interno e Regioni, può stipulare **protocolli quadro** che fissano tempi-obiettivo per ogni fase

Questi diventano **impegni formalizzati** delle amministrazioni, anche se non hanno valore coercitivo di legge.

2. Delibere e linee guida CAI

La CAI può adottare delibere che fissano **standard temporali raccomandati** (best practice) e li diffonde agli attori (Tribunali, Prefetture, EEAA).

Non sono vincolanti in senso stretto, ma diventano **parametri ufficiali** cui le amministrazioni sono chiamate ad attenersi.

3. Monitoraggio pubblico (trasparenza + benchmarking)

La CAI potrebbe pubblicare **mensilmente un cruscotto** con i tempi effettivi per ciascun attore (Tribunale X, Prefettura Y, Consolato Z).

Il confronto pubblico crea **pressione reputazionale**: chi rallenta risulta chiaramente visibile. Questo metodo è stato usato con successo in sanità (es. tempi liste d’attesa) e in giustizia (es. durata processi).

4. Accordi regionali sperimentali

Le Regioni possono già stipulare **protocolli operativi** con i Tribunali minorili e i servizi sociali per velocizzare gli iter.

In questi protocolli si possono inserire **tempi-obiettivo** monitorati congiuntamente.

Esempi di meccanismi di enforcement (senza legge)

Protocolli CAI–Ministeri–Regioni: fissano gli SLA come impegni operativi.

Monitoraggio pubblico: CAI pubblica mensilmente i tempi effettivi per ogni attore/territorio (benchmarking).

Accountability “soft”: uffici che rispettano SLA ottengono priorità di supporto (risorse, progetti digitali); chi è fuori standard viene segnalato ai vertici istituzionali.

Revisione annuale: CAI aggiorna gli SLA in base ai risultati.

trasmissione a mezzo portale Dora

Gentile Sig.
Vice Presidente
Commissione Adozioni Internazionali
dott. Vincenzo Starita
ROMA

Oggetto: Spunti per miglioramento del coordinamento tra i soggetti che operano nel mondo delle adozioni internazionali. Ns. prot. n° 18 del 22/09/2025

Gentile dott. Starita,

prendendo spunto dalla partecipazione al tavolo di lavoro sulle prospettive di miglioramento del coordinamento tra i soggetti che operano nel campo delle adozioni internazionali, l'Associazione che rappresento vuole segnalare alcune difficoltà che molti EEAA incontrano nell'espletamento delle proprie attività di carattere burocratico, difficoltà che si traducono in una dispersione dell'attività posta in essere dagli operatori degli EEAA oltre che ad una sensibile dilatazione temporale delle procedure.

Si fa riferimento agli Uffici Territoriali del Governo.

Invero alcune Prefetture non operano nell'ottica di porre in essere buone pratiche finalizzate alla velocizzazione degli iter burocratici delle procedure adottive.

Più in particolare si evidenzia:

1.- Contrarietà di alcuni Uffici Territoriali a legalizzare documentazione inviata agli stessi uffici dalla CAI a mezzo pec, eccependo il più delle volte la circostanza della mancata esibizione da parte degli EEAA degli originali dei documenti da legalizzare/apostillare (es. art.17);

2.- Alcune Prefetture, eccependo il mancato riferimento a norme e/o circolari in tal senso, non accettano il deposito delle firme da parte dei legali rappresentanti degli EEAA, costringendo gli stessi alle trafale degli appuntamenti presso le municipalità per l'autenticazione delle proprie firme necessaria per poter far eseguire la legalizzazione dei documenti da parte degli uffici preposti a tal fine da parte delle singole Prefetture.

Si chiede, ove istituzionalmente possibile, un intervento da parte di codesta spett.le Commissione interministeriale.

Distinti saluti.

Brutia Ets
Il Presidente
dott. Giovanni Tenuta

Spett.le
Commissione per le Adozioni Internazionali
Via di Villa Ruffo, 6
00196 - Roma

c.a. Dott. Vincenzo Starita - Vice Presidente
Dott.ssa Adriana Raffaele - Coordinatore -
Dirigente Generale della Segreteria Tecnica

c.a. Dott.ssa Maria Carla Gatto - Coordinatore del Tavolo di
lavoro tematico

Oggetto: Tavolo di lavoro tematico "Prospettive di miglioramento del coordinamento tra i soggetti che operano nel campo dell'adozione internazionale" - Schema di sintesi delle criticità del percorso adottivo all'estero e proposte di miglioramento

Spett.le Commissione,

nell'ambito dei lavori del Tavolo in oggetto, in vista del prossimo incontro che si terrà in data 7 ottobre, con la presente i seguenti Enti autorizzati: AIAU ODV ETS, Ai.Bi. Amici dei Bambini ETS, ANPAS ODV, Arcobaleno Onlus, A.S.A. Associazione Solidarietà Adozioni ETS, Brutia ETS, Cuore ODV, I Fiori Semplici APS, G.V.S. Gruppo di Volontariato "Solidarietà" ODV ETS, Istituto La Casa ETS, Il Mantello ODV ETS, N.A.A.A. Network Aiuto Assistenza Accoglienza ODV ETS, Senza Frontiere ETS, La Primogenita International Adoption ODV, S.J.A.Mo. São José Amici nel Mondo APS, S.P.A.I. Servizio Polifunzionale per l'Adozione Internazionale ETS, S.R.A.I. Servizio Regionale per le Adozioni Internazionali sono a trasmettere uno schema sintetico delle principali criticità che rallentano e complicano il percorso di adozione internazionale all'estero, con alcune proposte per risolverle.

Lo schema si compone di 3 sezioni:

- 1) criticità trasversali su cui può intervenire direttamente la CAI;
- 2) criticità trasversali su cui la CAI può emettere raccomandazioni;
- 3) criticità specifiche che si riscontrano all'estero in determinati Paesi.

Cordiali saluti,

In fede,

06 ottobre 2025

Ai.Bi. Amici dei Bambini ETS - f.to Marco Griffini
A.S.A. Associazione Solidarietà Adozioni ETS - f.to Maria Virgillito
Brutia ETS - f.to Giovanni Tenuta
I Fiori Semplici APS - f.to Gianbattista Graziani
S.P.A.I. Servizio Polifunzionale per l'Adozione Internazionale ETS - f.to Michele Marcucci
S.R.A.I. Servizio Regionale per le Adozioni Internazionali - f.to Antonella Caprioglio

| | Passaggi | Criticità | Proposte di miglioramento |
|----------|---|--|--|
| A | INTERVENTI DIRETTI CAI | | |
| A01 | Autorizzazioni Paese | Ogni Ente , pur autorizzato e iscritto all'Albo Nazionale, deve presentare apposite istanze distinte e specifiche per ogni Paese sulle quali la CAI si pronuncia di volta in volta filtrando l'iniziativa degli Enti che comunque dovranno in ogni caso passare dal vaglio delle Autorità estere per l'eventuale accreditamento, con evidente dispendio di risorse sia degli Enti che della stessa Commissione. | Prevedere che ogni ente autorizzato, opportunamente verificato nella sua capacità organizzativa anche all'estero, possa operare in tutto il mondo (o almeno, come primo passo, in tutti i Paesi Aja) attraverso una autorizzazione unica e "globale" , purché venga accreditato dalle autorità locali dei Paesi esteri. |
| A02 | Missioni all'estero e delegazioni straniere | Invito delegazioni straniere: gli Enti ricevono richieste di accoglienza non coordinate da parte di delegazioni straniere. Ciò si traduce in una procedura poca trasparente e dispendiosa. Missioni all'estero della CAI: la CAI organizza missioni all'estero quasi esclusivamente nell'ambito dei progetti di cooperazione o dei seminari annuali organizzati. | E' essenziale promuovere e favorire le relazioni internazionali della Commissione per le Adozioni Internazionali (CAI) con le Autorità straniere, anche attraverso frequenti e costanti missioni all'estero e una programmazione periodica di accoglienza in Italia delle Delegazioni dei Paesi di origine dei minori adottati . Si ritiene necessario predisporre un programma annuale , sia in base alle richieste pervenute agli EA sia alla CAI (il programma annuale deve essere condiviso per tempo con gli EA). |
| A03 | Organizzazione periodica tavoli Paesi | Ad oggi non vengono organizzati tavoli Paesi periodici per un confronto sulla gestione delle procedure di adozione . I tavoli Paese vengono organizzati esclusivamente per affrontare situazioni di emergenza. | Organizzare tavoli per ciascun Paese (online) periodicamente, 2/3 volte l'anno, finalizzati a migliorare l'operatività degli EA in termini di efficienza ed efficacia dei procedimenti adottivi. |
| A04 | Accordi bilaterali | Rispetto al passato si è ridotto notevolmente il numero di Paesi con cui è stato sottoscritto un accordo bilaterale . | Promuovere la sottoscrizione di nuovi accordi bilaterali con i Paesi di origine (il più possibile chiari e "concreti" al fine di agevolare la gestione degli iter di adozione). |
| A05 | Sostegno e promozione attività degli Enti Autorizzati | Rapporti con rappresentanze straniere in Italia: ad oggi gli EA incorrono in ritardi e problemi quando entrano in contatto con le rappresentanze straniere in Italia dei Paesi con cui collaborano, sia quando devono legalizzare i documenti , sia quando devono supportare le coppie nella richiesta dei visti . Rapporti con rappresentanze italiane all'estero: ad oggi i rapporti con gli attori dell'AI nei Paesi d'origine vengono gestiti quasi esclusivamente dagli EA; inoltre il personale dell'EA che lavora nei Paesi di origine non ha contatti costanti con le nostre rappresentanze diplomatiche. Infine, le nostre rappresentanze non sono coinvolte nella verifica puntuale della documentazione dei minori. | Si raccomanda che gli EA vengano "presentati" adeguatamente alle rappresentanze straniere dei Paesi d'origine in Italia. Si potrebbero predisporre lettere di presentazione degli EA da inviare alle rappresentanze straniere in Italia. Promuovere l'istituzione di un funzionario addetto alla adozione internazionale presso le rappresentanze diplomatiche italiane nei paesi in cui l'Italia opera per la cooperazione e l'adozione internazionale (per: sviluppare e mantenere rapporti con la locale Autorità Centrale per l'adozione internazionale e altre autorità preposte; rimanere in costante contatto con la CAI; mantenere rapporti con i referenti locali degli enti autorizzati italiani per la soluzione dei vari problemi legati all'accreditamento nel Paese e alla gestione degli iter adottivi; essere un punto di riferimento per le coppie per il disbrigo delle pratiche burocratiche inerenti all'Ambasciata). |

| | | | |
|----------|--|--|---|
| A06 | Definizione standard minimi per accompagnamento coppie | Definire nel dettaglio standard minimi per accompagnamento coppie, Paese per Paese , a cui gli Enti si devono allineare. | Si raccomanda di predisporre linee guida dettagliate con standard minimi di accompagnamento, Paese per Paese . Inoltre, è necessario rendere effettiva ed efficace la vigilanza della CAI su come vengono accompagnate le famiglie. |
| A07 | Adozione aperta ai single | Si registrano difficoltà ad interloquire con le autorità all'estero in merito alle procedure di adozione dei single , anche nei Paesi in cui la normativa non presenta vincoli. Non vi sono ancora organizzazioni e tempistiche chiare. | Sarebbe utile l'intervento diretto della CAI per meglio chiarire la posizione dei vari Paesi. |
| B | RACCOMANDAZIONI | | |
| B01 | Inserimento AI nel Piano Mattei | Ad oggi il tema dell'adozione non è stato ancora esplicitamente inserito nel Piano Mattei . | Cercare di trovare una forma di possibile intersezione tra quello che viene definito "Piano Mattei" e il rilancio della natalità. Una natalità di cui indubbiamente l'adozione è una delle forme più nobili: promuovere inserimento AI nel Piano Mattei . |
| B02 | Promuovere le accoglienze innovative | Kafala : ad oggi non ancora possibile per l'Italia. | Lavorare per riconoscere la Kafala come affidamento preadottivo consentendo agli orfani dei paesi di legge coranica, dove non esiste l'adozione, di diventare figli. |
| | | Affido internazionale : ad oggi è un istituto che non esiste. | Cercare di introdurre l'istituto dell'Affidamento Internazionale per accogliere i minori dei Paesi in emergenza umanitaria (previo adeguato approfondimento e con misure adeguate di tutela dei minori accolti e delle loro famiglie). |
| C | PAESI | | |
| C01 | Accreditamento Paese | Ci sono Paesi per i quali gli EA hanno presentato la documentazione per l'ottenimento dell'accREDITamento o per il rinnovo dell'accREDITamento senza ottenere un riscontro a distanza di anni da parte delle AC (Cambogia; Bolivia). In alcuni casi (e.g. Cile) la situazione di stallo è legato a procedure di "rinnovo" dell'accREDITamento inizialmente non previste dal Paese. | Riprendere i contatti con i Paesi (tra gli altri Bolivia, Cambogia e Cile) per capire il perché dello stallo e dei ritardi, anche attraverso lettere sottoscritte da tutti gli EA che operano in un determinato Paese. In ogni caso, in tutte le situazioni di stallo o anche di mancato riaccREDITamento (non imputabile a colpe dell'EA), deve essere permesso agli EA di portare a termine gli iter in corso. |
| | | In diversi Paesi il rinnovo degli accREDITamenti è previsto ogni anno o ogni due anni (mentre le procedure di adozione possono avere una durata addirittura superiore, anche di 4 anni come in Mongolia). Ciò implica costi e tempo per gli EA per produrre i documenti necessari per rinnovo (spesso simili a quelli già utilizzati). | In coordinamento con le AC locali, provare a semplificare procedure rinnovo accREDITamento verificando la possibilità di fare ricorso ad attestazioni ad hoc predisposte dalla CAI, nel rispetto di quanto previsto dalle normative dei Paesi d'origine. |
| C02 | Protocolli operativi | In alcuni Paesi la firma di protocolli operativi con l'Italia, indispensabili per l'avvio o la ripresa delle AI, è bloccato per questioni legate alla normativa (RDC e Paraguay); in altri Paesi (e.g. Senegal) da tempo non si trova convergenza definitiva sui contenuti dei protocolli operativi con riferimento alle diverse fasi dell'iter. | Portare avanti azioni concrete (invito in Italia di delegazioni straniere, missioni all'estero, coinvolgimento rappresentanze diplomatiche) per sbloccare la firma dei protocolli operativi con la RDC, Paraguay e Senegal . |

| | | | |
|-----|---|---|--|
| C02 | | In alcuni Paesi la sottoscrizione o il rinnovo di protocolli operativi può servire a rendere più efficienti e veloci gli iter adottivi (e.g. Burundi: tempi piuttosto lunghi tra l'abbinamento e la sentenza di adozione e tale condizione comporta ritardi nella partenza all'estero della coppia). | Riprendere contatti con autorità in loco per modificare contenuti protocolli operativi al fine di rendere più efficienti e veloci gli iter adottivi. |
| C03 | Paesi chiusi | Sono numerosi i Paesi che hanno chiuso le porte all'adozione internazionale. | Riprendere i contatti con i Paesi di origine dei minori che hanno deciso di chiudere le porte all'adozione internazionale (e.g. Nepal, Kenya) |
| C04 | Paesi aperti ma virtualmente chiusi per l'Italia | Ci sono Paesi in cui per le autorità locali è possibile adottare e in cui gli EA hanno coppie depositate ma dove la CAI impedisce di destinare nuovi dossier (Haiti) | Prendere una decisione definitiva in merito alla possibilità per gli EA di lavorare ad Haiti. Se il Paese rimane aperto, gli EA devono essere messi nella condizioni di depositare nuovi dossier o in alternativa devono ricevere un sussidio. Ciò vale anche per altri Paesi che si trovano nella stessa situazione di Haiti. |
| C05 | Accoglienze innovative | Programmi vacanze pre-adoptive: ad oggi si sono interrotti i contatti con le AC straniere per l'organizzazione dei primi programmi (ICBF in Colombia). | Riprendere i contatti con l'ICBF in Colombia (e con gli altri Paesi con cui era stato avviato un confronto in merito, come nel caso della Croazia). |
| C06 | Struttura Enti in loco | Sono pochi i casi di sedi condivise per gli EA che lavorano in uno stesso Paese. Ciò espone gli EA a spese non sempre sostenibili. | Valutare la possibilità di prevedere in maniera sistematica sedi comuni per gli EA che lavorano in un determinato Paese , attraverso l'utilizzo di spazi di proprietà delle autorità italiane. |
| | | Con la diminuzione del numero di AI in quasi tutti i Paesi è aumentato il numero degli EA che è costretto a contrattare i rappresentanti locali prevedendo onorari ad iter (con i limiti che ne conseguono in termini di stabilità delle collaborazioni). | Prevedere contratti standard ad iter da utilizzare con i rappresentanti locali e prevedere forme di indennizzo nel caso in cui non si portino a termine procedure di adozione. |
| | | Trasferimento fondi all'estero: ci sono Paesi in cui diversi EA stanno avendo difficoltà ad aprire conti a nome dell'organizzazione a causa delle richieste avanzate dalle banche (e.g. Colombia) o della mancanza di un riconoscimento giuridico / personalità giuridica. In questi casi i fondi vengono trasferiti direttamente sul conto corrente del rappresentante AI. | Richiedere supporto alle Ambasciate in loco per "superare" tali criticità (caso Colombia). |
| C07 | Documentazione coppie | La richiesta da parte delle AC di rinnovare ogni due anni la documentazione della coppia fa lievitare i costi della procedura. | Prendere contatti con le AC locali per capire se è strettamente necessario rinnovare tutta la documentazione oppure se è possibile anche in questo caso utilizzare delle attestazioni (quando possibile) per evitare almeno una parte dell'aggiornamento, sempre nel rispetto di quanto previsto dalla normativa locale. |
| C08 | Traduzione e legalizzazione documentazione coppie | Ad oggi gli EA seguono procedure differenti all'interno degli stessi Paesi per la traduzione / legalizzazione della documentazione. Tutte le alternative a disposizione andrebbero rese note in modo che gli EA possano valutare quella più conveniente. | Definire guide linee, Paese per Paese, con indicazioni su procedura da seguire per traduzione e legalizzazione coppie. |
| | | In alcuni casi il numero " limitato " di traduttori autorizzati a tradurre la documentazione delle coppie fa lievitare i costi. | Creare accordi "Paese" per contenere i costi delle traduzioni. |

| | | | |
|-----|---|---|--|
| C09 | Documentazione minori | In alcuni Paesi l'eventuale richiesta da parte delle coppie di aggiornamenti / esami medici post accettazione abbinamento non è regolamentata e in alcuni casi gli aggiornamenti richiesti vengono forniti dopo molto tempo dilatando forzatamente la durata dell'iter. | Definire modalità di richiesta e tempistiche Paese per Paese per ottenimento aggiornamenti relativi ai minori proposti in abbinamento agli aspiranti genitori adottivi. |
| | | In Perù si registrano tempi lunghi per l'ottenimento del nuovo Documento di Identità Nazionale -DNI- del bambino adottato. | La CAI potrebbe chiedere un canale privilegiato per le adozioni internazionali. |
| C10 | Richieste economiche extra procedura AI avanzate da AC o istituti | In alcuni Paesi le AC e gli istituti richiedono agli EA o alle coppie quando in loco contributi economici per l'implementazione di interventi di cooperazione o semplici donazioni non formalmente previste dalle normative locali. | La gestione di tali richieste , a cui gli enti non potrebbero dare seguito, deve essere "centralizzata" in virtù di un principio di trasparenza. |
| C11 | Liste dei minori adottabili | In alcuni Paesi la pubblicazione delle liste dei minori di difficile adozione avviene pochissime volte l'anno (Moldova) e in maniera non completamente funzionale (in Perù non è possibile candidare coppie il cui dossier non risulti già abilitato in loco; in Colombia la presa in carico dei minori avviene sulla base dell'orario di invio delle mail degli EA). | Avviare un confronto con le AC straniere , la dove possibile, su tempistiche di pubblicazione delle liste e modalità candidatura aspiranti genitori adottivi. |
| C12 | Post adozione | In alcuni casi vengono avanzate dalle AC straniere richieste agli EA con riferimento a minori il cui monitoraggio post adottivo non è più responsabilità dell'EA e per cui l'EA non ha ricevuto aggiornamenti puntuali da parte dei TM / della CAI. | In questi casi è necessario che vengano condivise per tempo le informazioni con gli EA che hanno gestito le procedure di adozione oppure che lo scambio di informazioni avvenga direttamente tra AC. |



Oltre l'Adozione

Coordinamento di Enti Autorizzati per la
Sussidiarietà dell'adozione Internazionale

Con riferimento all'*iter* adottivo specificamente in relazione alla parte "estero" si rappresentano alcune criticità e spunti di riflessione.

Le **RELAZIONI CON I PAESI ESTERI** si ritiene che debbano essere coltivate con continuità ed in modo puntuale, con il coordinato coinvolgimento degli EEAA direttamente interessati. È necessario che si instaurino rapporti continuativi e costruttivi della CAI con le Autorità Centrali, non solo per concludere nuovi accordi bilaterali, ma anche per confrontarsi su tutti gli elementi di criticità che potrebbero emergere (es. durata troppo breve accreditamenti, missioni all'estero o visite in Italia, richieste di rinnovi documentazione famiglie in attesa troppo frequenti). In tale contesto, alla luce della situazione critica in cui versa l'AI si dovrebbero approfondire, con i Paesi interessati, le ragioni che hanno portato alla decisione di chiudere le adozioni internazionali e verificare se vi siano ora le condizioni per la riapertura, ovvero verificare se l'adozione nazionale riesce a rispondere ai bisogni dei bambini e delle bambine.

Si ritiene doveroso ed utile l'aggiornamento attraverso la convocazione dei **TAVOLI PAESE** che dovrebbero avere un ordine del giorno preciso e relativo a tematiche centrali volte ad un confronto sulle criticità/stato delle procedure di adozione.

In particolare si rende necessaria una **calendarizzazione di Tavoli Paesi annuali online, almeno 1 tavolo per ciascun paese una volta l'anno** e prevederne l'implementazione in caso di criticità/necessità.

Sarebbe utile, inoltre, approfondire la tematica degli **ACCORDI BILATERALI** cercando di mappare quali Paesi potrebbero essere interessati a stipulare accordi bilaterali con l'Italia o viceversa; ovvero comprendere le ragioni per cui non si manifesta tale interesse. Inoltre, si

dovrebbe dare priorità a cercare di stipulare almeno un accordo bilaterale con quei Paesi d'origine che fanno AI con l'Italia, ma non hanno ratificato la Convenzione de L'Aja, per garantire che la procedura adottiva che si sta seguendo porti poi ad un'adozione che abbia efficacia in Italia.

Per quanti attiene agli ACCREDITAMENTI e specificamente al RINNOVO DEGLI ACCREDITAMENTI si evidenzia che queste pratiche (soprattutto gli accreditamenti di durata breve - biennali ad esempio) implicano un grande ed oneroso lavoro e gravosi costi, che non sono giustificati, anche in considerazione del fatto che spesso l'ente lavora da tempo nel Paese. Si propone che si avvii un possibile confronto con le autorità estere finalizzate ad un prolungamento della durata, (la stesura di protocolli faciliterebbero la disciplina anche di tali aspetti).

In relazione alle RAPPRESENTANZE ITALIANE ALL'ESTERO si reputa necessario un maggior coordinamento con gli enti italiani in loco, la necessità di personale specializzato, l'assunzione di un ruolo di maggior presenza e mediazione con le autorità locali. Se non è possibile, come pare ovvio, che vi sia un funzionario "dedicato" alle Adozioni Internazionali (in particolare nei paesi in cui si fanno poche adozioni), forse si potrebbe immaginare che il funzionario addetto al rilascio dei visti diventi la persona di riferimento per i rapporti con le autorità estere locali. Ciò significa, però, avviare una "politica" di formazione ed aggiornamento costante di queste figure "dedicate". Inoltre si segnala che in alcuni casi (in passato, per esempio, in Ambasciata a Delhi) il funzionario ha contestato alcuni documenti anche se la CAI aveva già emesso l'autorizzazione ingresso e residenza in Italia del minore.

In relazione, viceversa, alle RAPPRESENTANZE STRANIERE IN ITALIA si segnalano tempi lunghissimi (quasi 3 mesi) per la legalizzazione del dossier delle coppie da parte dell'Ambasciata Thailandese. Capita spesso che l'Ambasciata non abbia le firme dei funzionari delle varie Procure/Prefetture e quindi questo rallenta i tempi di legalizzazione. Tra l'altro i costi di legalizzazione sono di circa 1400

- Oltre l'Adozione -

Coordinamento di Enti Autorizzati per la Sussidiarietà dell'Adozione Internazionale

euro a dossier. Inoltre segnaliamo che l'Ambasciata italiana a Bangkok per la procedura di urgenza per la legalizzazione dei documenti finali per l'adozione chiede il pagamento (dietro ricevuta), e si chiede di verificare la correttezza di questa procedura.

Si ritiene anche utile che la CAI concluda accordi con Consolati o Ambasciate dei paesi esteri per un rilascio più rapido dei visti o altro.

Bologna, 6 ottobre 2025

Angelo Vernillo (per gli EEAA: Associazione Amici Trentini ODV, Associazione I Bambini dell’Arcobaleno – Bambarco ODV, AIPA, Famiglia Insieme Società Cooperativa Sociale, Lo Scoiattolo ETS, NADIA ONLUS ODV, SOS Bambino I.A. APS) Tavolo Strategico CAI – 07 ottobre 2025

Premessa

Gli enti autorizzati rappresentati hanno da tempo evidenziato le principali criticità dell’adozione internazionale, sia sul piano dei rapporti con i Paesi di origine, sia su quello delle procedure amministrative interne. Attraverso iniziative pubbliche e documenti sono state nel tempo formulate diverse proposte operative che si ritiene possano da subito contribuire a un miglioramento concreto del “Sistema Italia”.

Riteniamo importante che si ragioni su azioni sistematiche che non prevedano modifiche legislative ma che possano muoversi nei limiti degli spazi di azione reali e concreti che gli attori del sistema adozioni Italia (CAI, TpM, Servizi, Enti Autorizzati) hanno già a disposizione.

Si auspica che questa tematica che affrontiamo oggi 7 ottobre 2025 possa esitare in un documento/raccomandazione/linee guida/piano programmatico etc. da poter condividere e rendere riferimento attivo delle azioni possibili.

Continuità e valorizzazione dei tavoli Paese

L’esperienza del Tavolo “Paesi stranieri” presso la CAI, è stata una positiva ed importante esperienza che ha già dato prova di efficacia quando è stata attuata: i **tavoli Paese** attivati negli anni passati hanno consentito di affrontare in modo pragmatico situazioni specifiche, favorendo la collaborazione con le autorità straniere e la risoluzione di criticità.

Oggi non si chiede quindi di “istituire” ex novo tali strumenti, ma di **assicurare continuità e regolarità al loro funzionamento**, rafforzandone la dimensione operativa. È importante che la loro convocazione diventi stabile e prevedibile, con la partecipazione dei coordinamenti degli enti autorizzati, del **commissario CAI delegato dal Ministero degli Esteri** e, quando possibile, delle **rappresentanze diplomatiche italiane** nei Paesi interessati, anche tramite videoconferenza.

Un coordinamento costante consentirebbe di intervenire tempestivamente nelle situazioni di emergenza o di particolare rilevanza, valorizzando le competenze già maturate e promuovendo una collaborazione strutturata tra CAI, Ministero degli Esteri e sistema degli enti.

Presenza diplomatica e indirizzo politico

È auspicabile che la tematica dell’adozione internazionale e della tutela dei minori venga sistematicamente inserita tra i punti all’ordine del giorno delle **missioni diplomatiche ufficiali** del Presidente del Consiglio o del Ministro degli Esteri, in raccordo con il Ministro per la Famiglia e Presidente della CAI. Sarebbe inoltre utile che ogni **ambasciata e consolato italiano** disponesse di una figura di riferimento con specifiche competenze in materia di adozioni internazionali, in grado di curare i rapporti operativi e istituzionali con le autorità locali.

Ufficio CAI dedicato ai rapporti internazionali

Si ribadisce l'opportunità di istituire presso la CAI **una struttura stabile dedicata al monitoraggio dei rapporti con i Paesi stranieri**, con il compito di:

- mantenere e aggiornare costantemente gli accordi bilaterali, sia Aja che non Aja;
- individuare nuove opportunità di collaborazione e promuovere missioni esplorative;
- raccogliere e diffondere informazioni operative per gli enti e le famiglie.

È importante che la CAI predisponga **un calendario biennale di missioni e incontri bilaterali**, condiviso con gli enti autorizzati, per consolidare i legami istituzionali e riattivare i contatti ridotti a causa della pandemia.

Snellimento delle procedure di autorizzazione

Si propone di **superare la necessità di autorizzazioni specifiche** per l'operatività degli enti già iscritti all'Albo CAI, specialmente nei Paesi dove sono già attivi o accreditati secondo le normative locali. Questo permetterebbe alla CAI di concentrare le proprie risorse sulle attività di vigilanza e sostegno, riducendo i tempi d'attesa che oggi rallentano i percorsi adottivi delle coppie.

Nei Paesi che richiedono la presenza fisica di sedi permanenti, sarebbe opportuno valutare la possibilità di **utilizzare spazi messi a disposizione dallo Stato o dalle rappresentanze diplomatiche italiane**, a costo zero per gli enti, così da facilitare la loro operatività.

Nuove prospettive di accoglienza

Si ritiene utile aprire il confronto su **forme complementari di tutela dei minori**, come l'affido internazionale, le vacanze preadottive o la kafalah, che potrebbero rappresentare strumenti ulteriori di protezione dell'infanzia abbandonata nei Paesi d'origine.

Innovazioni e nuove proposte

- 1. Costruire una “metrica qualità” per i rapporti internazionali**
Definire indicatori oggettivi per valutare l'efficacia dei rapporti con i Paesi d'origine: ad esempio tempi medi di risposta, numero di contatti attivi, numero di casi persistenti da più tempo, feedback dagli enti italiani e locali. Questo permetterebbe alla CAI di monitorare con continuità (e rendere trasparente) l'impatto delle relazioni diplomatiche e tecniche.
- 2. Costituzione di “team misti” italo-internazionali per Paese**
In ogni Paese con adozioni attive, istituire un piccolo gruppo composto da funzionari CAI, rappresentanti degli enti autorizzati interessati, e un referente locale (autorità consolare, esperto locale). Il gruppo si occuperebbe di approfondire problemi contestuali (legislazione, ostacoli operativi, prassi locali), proporre soluzioni condivise e verificare periodicamente lo stato dell'adozione in quel Paese.

3. Formazione specialistica permanente e scambi professionali

Prevedere percorsi di formazione specifica (sociologia, diritti dell'infanzia, prassi giuridiche dei Paesi esteri) per i funzionari CAI e per staff degli enti autorizzati. Favorire anche missioni “di scambio” (staff CAI o enti che visitano i servizi sociali del Paese d'origine, e viceversa) per capire le criticità “dal dentro” (sulla scorta di quanto fatto da CAI / IDI nei primi anni 2000 e della Regione Veneto “Venetoadozioni” tra il 2008-2010)

4. Protocollo “early warning” per segnali di crisi

Definire soglie di allarme (es. rallentamenti bruschi nelle procedure, lettere o comunicazioni interrotte, leggi locali in trasformazione) e attivare una “task force rapida” che intervenga per favorire la mediazione con l'autorità locale prima che la situazione degeneri (si veda il collegamento ai tavoli paese e ai “team misti” di cui sopra)

5. Coinvolgimento sistematico degli enti autorizzati nella governance operativa estera

Invece di un ruolo solo consultivo, prevedere che gli enti autorizzati vengano attivamente coinvolti nella definizione delle strategie PAESI: per esempio, ogni nuova missione o revisione di accordo estero dovrebbe essere accompagnata da un “gruppo di lavoro” nel quale gli enti già esperti intervenissero fin dalle prime fasi.

Conclusioni

Il rilancio delle attività della CAI passa attraverso **una governance condivisa e continuativa**, capace di dare seguito alle esperienze già positive e di costruire relazioni internazionali solide e trasparenti.

Abbiamo appreso con viva soddisfazione durante il precedente tavolo del 17 settembre u.s. che Ministro degli Esteri e Ministro per le Pari Opportunità e la Famiglia nel suo ruolo di Presidente della Commissione per le Adozioni Internazionali hanno inviato a tutte le sedi di rappresentanza italiane nel mondo una comunicazione/nota sulle adozioni: in attesa di conoscerne il contenuto si manifesta la positività di questa azione nella certezza che tante singole difficoltà operative che in alcuni paesi si incontrano nel percorso adottivo e che impattano pesantemente nelle vite delle persone (genitori e figli), possano essere superate.

06.10.2025

Angelo Vernillo

Spett.le
Commissione per le Adozioni Internazionali
Via di Villa Ruffo, 6
00196 - Roma

c.a. Dott. Vincenzo Starita - Vice Presidente
Dott.ssa Adriana Raffaele - Coordinatore -
Dirigente Generale della Segreteria Tecnica

c.a. Dott.ssa Maria Carla Gatto - Coordinatore del Tavolo di
lavoro tematico

Oggetto: Tavolo di lavoro tematico "Prospettive di miglioramento del coordinamento tra i soggetti che operano nel campo dell'adozione internazionale" - Schema di sintesi delle criticità del rapporto CAI - Enti autorizzati e proposte di miglioramento

Spett.le Commissione,

nell'ambito dei lavori del Tavolo in oggetto, in vista del prossimo incontro che si terrà in data 29 ottobre, con la presente i seguenti Enti autorizzati: AIAU ODV ETS, Ai.Bi. Amici dei Bambini ETS, ANPAS ODV, Arcobaleno Onlus, A.S.A. Associazione Solidarietà Adozioni ETS, Cuore ODV, I Fiori Semplici APS, G.V.S. Gruppo di Volontariato "Solidarietà" ODV ETS, Istituto La Casa ETS, Il Mantello ODV ETS, N.A.A.A. Network Aiuto Assistenza Accoglienza ODV ETS, S.J.A.Mo. São José Amici nel Mondo APS, S.P.A.I. Servizio Polifunzionale per l'Adozione Internazionale ETS, S.R.A.I. Servizio Regionale per le Adozioni Internazionali sono a trasmettere uno schema sintetico delle principali criticità relative al rapporto CAI - Enti autorizzati, con alcune proposte per risolverle.

Lo schema si compone di 4 sezioni:

- 1) requisiti / doveri;
- 2) modus operandi dell'Ente autorizzato;
- 3) gestione contabile / fiscale;
- 4) comunicazione / informazione

Cordiali saluti,

In fede,

28 ottobre 2025

Ai.Bi. Amici dei Bambini ETS - f.to Marco Griffini

A.S.A. Associazione Solidarietà Adozioni ETS - f.to Maria Virgillito

I Fiori Semplici APS - f.to Gianbattista Graziani

S.P.A.I. Servizio Polifunzionale per l'Adozione Internazionale ETS - f.to Michele Marcucci

S.R.A.I. Servizio Regionale per le Adozioni Internazionali - f.to Antonella Caprioglio

| | Tema | Criticità | Proposte di miglioramento |
|----------|--|---|---|
| A | REQUISITI / DOVERI | | |
| A1 | Requisiti e cause di incompatibilità del personale dell'EA | I contenuti dell'Allegato 11 non sono idonei per il personale all'estero. Nonostante ciò, l'Allegato 11 è uno dei documenti che deve essere prodotto e firmato dal personale all'estero. | Predisporre un Allegato 11 ad hoc da fare firmare al personale all'estero. |
| A2 | Capacità dell'EA di assumere e concludere procedure adottive | Il rapporto utilizzato dalla CAI tra incarichi accettati e incarichi espletati nell'ultimo biennio può risultare per alcuni Paesi e in alcuni casi un indicatore particolarmente "rigido". | Rendere più "flessibile" la verifica della capacità degli EA di assumere e concludere procedure adottive, affiancando ad indicatori quantitativi incarichi / adozioni anche altri indicatori (numero di abbinamenti formalizzati o in corso di formalizzazione; numero totale di adozioni portate a termine da tutti gli EA nel Paese in un anno). |
| A3 | Trasmissione della programmazione e della rendicontazione annuale delle attività relative alle Adozioni Internazionali | Le ultime indicazioni per la predisposizione della Relazione annuale sono state fornite agli EA ad inizio 2024. Molte delle informazioni richieste negli allegati 1 e 2 sono già in possesso della CAI così come molti dei dati utilizzati nella Relazione descrittiva. Il modello "Relazione programmatica attività anno successivo" richiesto con l'allegato 2 risulta particolarmente "rigido" e di difficile compilazione (e dunque utilità). | Aggiornare le indicazioni per la predisposizione della Relazione annuale, dando maggiore enfasi all'approfondimento delle strategie e delle criticità piuttosto che alla condivisione di dati già noti o trasmessi tramite portale. |
| A4 | Presentazione di nuove istanze di autorizzazione | <p>Criteria: i "paletti" posti per richiedere nuove autorizzazioni in Paesi in cui sono già presenti EA permangono stringenti, soprattutto in presenza di lettere di gradimento delle AC dei Paesi di origine. Di per sé, una maggiore offerta di EA in un Paese di origine non può andare a discapito delle famiglie.</p> | <p>Non porre vincoli al numero di EA che possono essere autorizzati in un determinato Paese se in presenza di lettera di gradimento dell'AC del Paese di origine e dei requisiti minimi richiesti ai fini dell'accompagnamento delle coppie (negli ultimi criteri definiti nel novembre 2025, per esempio, la CAI si riservava "di indicare, con un successivo provvedimento, un elenco di Paesi in cui consentire la presentazione di istanze di autorizzazione, subordinando la concessione dell'autorizzazione al parere favorevole dell'AC locale ad autorizzare nuovi enti italiani rispetto a quelli già esistenti". Sicuramente va chiarito se esiste questa riserva oppure no). Nei Paesi in cui la presenza / operatività di EA italiani si è ridotta, valutare di dare la possibilità di richiedere l'autorizzazione anche in assenza di lettera di gradimento dell'AC del Paese di origine (non è sempre facile ottenere una lettera di gradimento dall'AC).</p> |
| | | <p>Allegati da predisporre: gli allegati da predisporre per richiedere nuove autorizzazioni probabilmente non sono i più idonei per decidere in merito alla richiesta degli EA.</p> | <p>Indicare con più precisione i requisiti minimi in termini di struttura nell'allegato 14; valutare se necessario mantenere l'obbligo di presentazione di un progetto di cooperazione in fase di autorizzazione (allegato 16); semplificare lo studio Paese (allegato 15) eliminando le sezioni con informazioni già in possesso della CAI.</p> |
| B | MODUS OPERANDI DELL'EA | | |
| B1 | Possibilità di presentazione della disponibilità degli aspiranti genitori adottivi su due Paesi di origine | Attualmente il cosiddetto "doppio canale" per le coppie viene concesso a condizioni agevolate (silenzio assenso) solo in specifici casi (e.g. Paese di fatto chiuso). Molte altre coppie andrebbero aiutate dando loro la possibilità di avviare l'iter in un secondo Paese. | Prevedere la possibilità per le coppie di richiedere il doppio instradamento a condizioni agevolate anche nel caso di attesa su un Paese superiore alla media oppure di rallentamenti generalizzati da parte dell'Autorità Centrale o anche solo per libera scelta. |

| | | | |
|----------|---|--|---|
| B2 | Organizzazione di percorsi informativi/formativi | Le linee guida del dicembre 2023 relative al percorso formativo post mandato per le coppie che aspirano all'adozione internazionale prevedono che i colloqui / incontri da remoto non superino il 50% del monte ore complessivo del percorso e che la formazione si svolga in un arco temporale non inferiore a 4 mesi e preferibilmente non superiore a 8 mesi. Organizzare corsi in presenza con poche coppie rischia di rallentare l'iter e/o aumentare i costi e definire una durata minima e massima dell'attività formativa risulta poco funzionale alla luce delle diverse peculiarità dei Paesi (e della diversa durata degli iter). | Le ultime linee guida della CAI prevedono un minimo di 20 ore di formazione post mandato in presenza. Sebbene queste ore siano sicuramente importanti ai fini di instaurare un rapporto di conoscenza e di reciproca fiducia tra l'EA e gli aspiranti genitori adottivi, va salvaguardata "l'efficienza" del percorso formativo soprattutto nel caso in cui sia esiguo il numero di partecipanti onde evitare di aumentare i costi per le coppie o di generarsi ritardi. Si propone di valutare anche una maggiore flessibilità per quello che concerne la durata della formazione. |
| B3 | Richiesta documenti necessari per l'iter adottivo | In più occasioni gli EA hanno registrato ritardi nell'emissione da parte della CAI della lettera di garanzia, dell'autorizzazione al proseguimento e, occasionalmente, anche dell'autorizzazione all'ingresso. | L'emissione della documentazione delle coppie nei tempi previsti o comunque in tempi congrui deve essere garantita per evitare di rallentare gli iter delle coppie e/o non rispettare le tempistiche richieste dai Paesi d'origine, e per evitare che le coppie debbano rimanere più a lungo del necessario all'estero durante l'ultima fase degli iter. |
| B4 | Sospensione e revoca incarico | Sono diverse le coppie che non inviano il modulo formale di sospensione dell'iter pur non proseguendo in maniera attiva il proprio progetto adottivo. Le tempistiche per arrivare alla revoca del mandato in questi casi possono essere lunghe. Molte coppie il cui iter è di fatto sospeso risultano per la CAI coppie attive, "falsando" quella che è la reale situazione degli EA in termini di coppie in carico. | Prevedere la sospensione formale e per un tempo massimo determinato di un iter anche sulla base della sola autodichiarazione dell'EA (senza dichiarazione sottoscritta dalla coppia in carico). |
| B5 | Post adozione | Alcune richieste inviate alla CAI relative alle scadenze del post adozione o al monitoraggio post adottivo non sono sempre state riscontrate. | Rendere più efficiente la comunicazione CAI-EA con riferimento ai temi legati al post adozione. |
| B6 | Rimborsi alle coppie | Con l'aumento dei rimborsi / bonus disponibili per gli aspiranti genitori adottivi, non è sempre immediato capire se ad una famiglia spetta o meno un contributo economico; ciò rende meno "mirati" gli eventuali "solleciti" da parte degli EA. | Ricevere dalla CAI la lista delle famiglie a cui spetta un contributo economico. |
| B7 | Rimborsi agli EA per partecipare a riunioni / Tavoli in presenza in CAI | Diversamente dal passato, ad oggi i costi per le trasferte in caso di riunioni in presenza presso la CAI sono a carico degli EA. | Tornare a prevedere il rimborso dei costi di missione per 1 membro per EA in caso di riunione organizzata presso CAI a Roma. |
| C | GESTIONE CONTABILE / FISCALE | | |
| C1 | Trattamento fiscale delle procedure di adozione internazionale | Ad oggi la disciplina della gestione dell'IVA nell'ambito delle procedure di adozione non è chiara e deve essere interpretata. Sulle carte sono molteplici le soluzioni sul tavolo (Pagamenti delle coppie come donazioni; Fatture escluse dalla base imponibile IVA in quanto rimborso spese di costi sostenuti dall'EA; Fatture esenti IVA in quanto prestazioni rese ad associati; Operazioni fuori campo IVA per mancanza del requisito della territorialità (art. 7 ter DPR 633/72); Fatture esenti IVA ex art.10 c.27 ter). La trasformazione in corso da Onlus a ETS aumenta le difficoltà di interpretazione. | Chiedere un parere pro veritate a uno studio molto affermato sul fisco non profit o procedere con un interpello diretto all'Agenzia delle Entrate da parte della CAI così da potere dare indicazioni specifiche agli EA. |
| D | COMUNICAZIONE / INFORMAZIONE | | |

| | | | |
|----|---|--|--|
| D1 | Dati pubblicati dalla CAI | I dati che la CAI pubblica sul proprio sito con riferimento ai tempi medi di attesa e all'età media dei minori possono essere "fuorvianti". La durata dell'iter viene sempre calcolata dal mandato all'autorizzazione all'ingresso, senza tenere in considerazione eventuali cambi di destinazione. Inoltre, sul sito della CAI (diversamente da quanto accade nel rapporto annuale CAI) si fornisce l'età media dei minori adottati Paese per Paese per EA (più soggetto a variazioni da un anno all'altro) ma non viene direttamente fornita l'età media "totale" dei minori adottati Paese per Paese (più indicativo rispetto alla realtà di un determinato Paese). Ciò non aiuta gli aspiranti genitori a farsi un'idea veritiera del panorama degli EA e dei Paesi. | I dati relativi alla durata degli iter devono tenere in considerazione anche eventuali cambi di destinazione Paese onde evitare che gli iter in un Paese risultino più lunghi di quanto lo siano realmente stati. Si potrebbe proporre di prendere come riferimento per calcolare la durata dell'iter da pubblicare la data di instradamento o di consegna della documentazione all'EA (ci sono coppie che per motivi personali impiegano molto di più del tempo standard per la preparazione dei documenti). Per quello che concerne l'età media dei minori, potrebbe essere sufficiente pubblicare il dato medio Paese anziché il dettaglio per EA in maniera da permettere agli aspiranti genitori adottivi di avere una idea più chiara di quella che può essere la realtà dei Paesi con riferimento all'età dei minori che vanno in adozione. |
| D2 | Albo enti | L'Albo enti pubblicato sul sito della CAI non è sempre aggiornato e di facile comprensione. | Rendere più "scolastica" la lettura e comprensione dell'Albo Enti pubblicato sul sito della CAI. |
| D3 | Dati pubblicati dagli EA | Ad oggi gli EA pubblicano sui propri siti i dati relativi alle procedure di adozione in maniera disparata. Ciò rende più problematico per gli aspiranti genitori adottivi comparare gli EA. | La pubblicazione dei dati da parte degli EA deve avvenire sulle base di un format che la CAI predispone o aggiorna periodicamente. |
| D4 | Sistema informativo in uso alla CAI (DORA) | A distanza di tempo dal passaggio da SVEVA a DORA sono ancora numerosi i malfunzionamenti del nuovo sistema informativo in uso alla CAI (e.g. per l'inserimento delle relazioni di post adozione permane il problema legato alla "generazione" delle scadenze / delle date di riferimento, anche per gli iter conclusi nel 2025; l'invio dei documenti generici avviene ancora premendo un pulsante denominato "salva"; l'inserimento / l'eliminazione di una sede o del personale rimane "laboriosa"; diversi dati / informazioni sono stati persi durante la transizione da SVEVA a DORA; va verificato anche il funzionamento del pulsante che permette di non permettere la visione del documento caricato su DORA alla coppia). | Si ritiene necessario organizzare un nuovo incontro con chi gestisce il sistema per stilare una lista dei correttivi ancora da effettuare e per definirne le tempistiche. |
| D5 | Richiesta informazioni integrative agli EA da parte della CAI | In diversi casi agli EA viene richiesto di trasmettere informazioni e/o documentazione integrative nel giro di pochi giorni lavorativi oppure documentazione già in possesso della CAI. | Prevedere se possibile scadenze congrue nelle comunicazioni con cui si richiede documentazione integrativa. |
| D6 | Condivisione con EA programmazione annuale e altra documentazione CAI | Non sempre la CAI condivide per tempo con EA informazioni e documentazione necessarie ai fini dell'operatività degli EA. | Condividere per tempo con EA programma annuale, odg e verbali riunioni, altri documenti. |



Con riferimento al tema dei rapporti fra EEAA e CAI, rapporti che sono, sicuramente, importanti ed essenziali per un sistema efficiente ed efficace, allo stato si segnala quanto segue.

1. in generale si ritiene necessario che CAI, allorquando formula richieste dia tempi congrui per la risposta, attualmente i tempi molto stretti (es. le richieste arrivate nell'estate su personale, sedi ecc.), dunque è opportuno prevedere tempi congrui di risposta a richieste inviate tramite Portale, salvo casi di urgenza
2. sarebbe utile che CAI aggiornasse gli EA operativi in un certo Paese delle attività o interlocuzioni che mette in piedi con l'autorità centrale di quel paese
3. confronto preliminare con gli EEAA antecedente alla somministrazione di questionari o richieste particolari (vedi Questionario Origini e sua redazione non funzionale per le adozioni internazionali)
4. che l'Ente venga informato, in spirito collaborativo, dalla CAI in caso di un contatto diretto con una coppia dell'EEAA per questioni afferenti la procedura
5. programmazione delle richieste calendarizzabili
6. snellimento della comunicazione di confronto con funzionari attraverso anche utilizzo di posta elettronica, per ovviare all'impossibilità di un confronto urgente per la modalità di lavoro agile
7. avere aggiornamento esiti lavori post visita delegazioni estere
8. quanto alla trasmissione della programmazione e della rendicontazione annuale delle attività relative alle Adozioni

Internazionali rivedere la formulazione dell'All. 2 che risulta di difficile compilazione

9. quanto alle nuove istanze di autorizzazione rendere più attuali i documenti per richiedere nuove autorizzazioni avendo attenzione rispetto al fatto che la presenza dell'ente nel paese deve garantire che le procedure di adozione vengano seguite nella sua interezza (rapporti con autorità centrali e le istituzioni, accompagnamento della famiglia in loco, etc)
10. circa la Informazione/Formazione degli aspiranti, si ritiene opportuna una modifica della percentuale di ore di formazione online e parallelamente sarebbe auspicabile invece allungare i tempi della formazione perché non si riesce a organizzare i diversi momenti di formazione entro gli 8 mesi dall'incarico.

Si rilevano diverse criticità/difficoltà in relazione al portale DORA

Occorrerebbe affrontare la questione con chi gestisce il portale, attraverso incontri di piccoli gruppi di enti

Le maggiori criticità ad oggi rilevate sono:

per i documenti inviati Ente-Cai:

- Rendere immediata l'assegnazione del numero di protocollo; bisogna rientrare qualche ora dopo o il giorno seguente per averlo
- Il sistema risulta essere molto rigido e poco efficiente. Ad esempio se si commette un errore in qualche informazione (es. scrivere una data sbagliata) e si dà l'invio, non si può più recuperare il documento e correggerlo autonomamente, ma è necessario inviare segnalazione alla CAI che deve correggere essa stessa, con tempi molto incerti...gli incaricati, però rispondono sempre gentilmente e cercano di essere di aiuto anche se non sempre ci riescono.
- non è possibile fare una ricerca né per data, né per nessun altro criterio

- Oltre l'Adozione -

Coordinamento di Enti Autorizzati per la Sussidiarietà dell'Adozione Internazionale

- tra i documenti generici inviati risultano anche moltissimi eventi relativi a singole procedure delle coppie che confondono e appesantiscono
- ancora molti documenti inviati ante migrazione a DoRa, risultano con la data 01/01/1900 per cui non è possibile ricercarli in base alla data;
- non si riescono a caricare le relazioni post, le sedi risultano attive, ma contemporaneamente inattive dal 1990, alcune volte riusciamo a vedere lo staff tecnico Italia e Estero e alcune volte no, quando si carica un nuovo mandato non si capisce le date che vogliono sapere

per i documenti ricevuti Cai- Ente:

- la ricerca per Tipologia documento è caotica e poco funzionale anche perché nel menù a tendina sono elencate molte tipologie che hanno a che fare con ciò che l'ente invia alla CAI e non il contrario e quelle che hanno a che fare con le singole pratiche
- i documenti ricevuti ante migrazione a DoRa, risultano con la data 01/01/1900, quindi non è possibile ricercarli in base alla data

Bologna, 28 ottobre 2025

Angelo Vernillo (per gli EEAA: Associazione Amici Trentini ODV, Associazione I Bambini dell’Arcobaleno – Bambarco ODV, AIPA, Famiglia Insieme Società Cooperativa Sociale, Lo Scoiattolo ETS, NADIA ONLUS ODV, SOS Bambino I.A. APS) Tavolo Strategico CAI – 29 ottobre 2025

Premessa

Si ritiene con questo documento rappresentare al tavolo una visione che non sia solamente un elenco di singole e specifiche criticità, che si ritiene si debba e si possa superare, quanto piuttosto alzare lo sguardo e pensare al “futuro” possibile dell’adozione e del sistema Italia. Per questo di seguito si propongono due riflessioni: la prima sul ruolo e sullo “status” degli enti autorizzati, il secondo una serie di proposte operative (alcune immediatamente cantierabili) per migliorare i rapporti CAI-Enti Autorizzati nel senso del collaborare (lavorare insieme).

Il ruolo degli enti autorizzati

Il sistema Italia delle adozioni ha reso dal 2000, con l’entrata in vigore della legge 476/98, operativo un sistema che si impenna sostanzialmente, per quanto riguarda le adozioni internazionali, su due realtà che prima della legge di ratifica della Convenzione de L’Aja del 1993, la 476/98 appunto, non erano parte attiva e obbligatoria dei percorsi di adozione internazionale.

La Commissione per le Adozioni Internazionale, autorità centrale ai sensi dell’art. 6 della Convenzione Aja 1993, e gli enti autorizzati, organismi accreditati (artt. 9 e 10 della Convenzione Aja 1993).

Schematicamente si può riassumere la suddivisione delle funzioni tra le due realtà, in conseguenza della normativa italiana di recepimento della Convenzione, in questo modo:

| Funzione | Commissione per le Adozioni Internazionali (CAI) | Enti autorizzati |
|--|---|--|
| Ruolo istituzionale | È l’ Autorità Centrale italiana ai sensi della Convenzione dell’Aja. Organo pubblico di coordinamento, indirizzo e vigilanza. | Sono organismi privati accreditati dalla CAI che operano nei singoli Paesi di origine dei minori. |
| Compiti principali | <ul style="list-style-type: none"> - Rappresentare l’Italia nei rapporti con le Autorità Centrali straniere e con la Conferenza dell’Aja. - Autorizzare e vigilare sugli enti. - Stabilire linee guida, protocolli, e verificare il rispetto della Convenzione. - Ricevere dai tribunali per i minorenni le segnalazioni delle coppie dichiarate idonee e autorizzare l’ingresso del minore adottato. | <ul style="list-style-type: none"> - Assistere le coppie in tutte le fasi del procedimento (prima e dopo l’adozione). - Curare i rapporti operativi con le autorità del Paese di origine. - Garantire la regolarità delle procedure e la conformità alle leggi locali. - Predisporre i rapporti post-adottivi e trasmetterli alla CAI. |
| Natura giuridica della funzione | Pubblica e sovrana: esercita poteri autoritativi e di controllo. | Funzione di interesse pubblico , ma esercitata da soggetti privati accreditati sotto la vigilanza della CAI. |
| Responsabilità | Responsabile del rispetto della Convenzione da parte dell’Italia. | Responsabili operativamente verso la CAI e le coppie assistite. |

La **CAI** è dunque il fulcro pubblico del sistema italiano delle adozioni internazionali: esercita il potere **pubblico di autorizzazione, coordinamento e vigilanza**. Gli **enti autorizzati**, invece, sono **strumenti operativi** riconosciuti che svolgono funzioni ausiliarie e di cooperazione, ma **non sostitutive** dell'Autorità Centrale: agiscono in un quadro di **delega vigilata**, che riflette il modello di sussidiarietà amministrativa.

Se quanto sopra è di comune accettazione ne discende che gli enti autorizzati sono **enti privati** (associazioni o fondazioni- organismi del Terzo Settore), ma poiché svolgono **una funzione di interesse pubblico**, disciplinata e vigilata dalla CAI, pur senza esercitare poteri autoritativi, rientrano nella categoria degli **enti privati incaricati di pubblico servizio** ai sensi dell'art. 358 c.p. e della dottrina amministrativistica italiana.

Già nel luglio del 2001 in un convegno a Montecatini organizzato dalla CAI con l'Istituto degli Innocenti il prof. Franco Dalla Mura in un suo intervento dal titolo “I rapporti fra Istituzioni pubbliche ed Enti Autorizzati nelle adozioni internazionali”, teorizzava questo assunto.

Preme quindi riportare in questa sede un ragionamento che si ritiene importante poter condividere e che è necessario e preliminare per affrontare le questioni relative ai rapporti CAI – Enti Autorizzati nel panorama attuale.

- a) La Convenzione dell'Aja del 1993 non impone agli Stati un unico modello organizzativo, ma stabilisce un principio generale: ogni Stato deve designare un'Autorità Centrale e può riconoscere o accreditare organismi (enti) competenti che collaborino con essa, sotto la sua vigilanza (artt. 6, 9 e 10). L'Italia, attuando la Convenzione con la legge n. 476/1998, ha costruito un modello “duale”:

CAI → Autorità Centrale (organo pubblico);

Enti autorizzati → soggetti privati accreditati che operano nel rispetto delle direttive della CAI.

Quindi gli enti non sono pubblici, ma non sono neanche semplici soggetti privati liberi: agiscono in un regime di accreditamento e vigilanza pubblica.

- b) Il concetto di “ente privato incaricato di pubblico servizio”

In diritto amministrativo italiano, un ente privato incaricato di pubblico servizio è un soggetto privato che:

- svolge un'attività di interesse pubblico;
- esercita compiti disciplinati e vigilati dalla pubblica amministrazione;
- non esercita poteri autoritativi (non può adottare atti amministrativi unilaterali);
- ma è soggetto alle regole e responsabilità proprie del pubblico servizio (ad es. doveri di imparzialità, trasparenza, responsabilità penale ex art. 358 c.p., etc.).

-

- c) Applicazione al caso degli enti autorizzati nelle adozioni internazionali

Natura privata

Gli enti sono (associazioni o fondazioni) organismi del Terzo Settore senza scopo di lucro (art. 39-ter, l. 184/1983).

Non fanno parte della pubblica amministrazione.

Sono riconosciuti come soggetti di diritto privato.

Funzione di interesse pubblico

L’attività che svolgono — facilitare e garantire procedure di adozione nel rispetto del superiore interesse del minore — è una funzione chiaramente pubblica: riguarda diritti fondamentali del minore, tutela internazionale, cooperazione tra Stati.

d) Accreditamento e vigilanza pubblica

Per operare devono:

ottenere autorizzazione della CAI (che ne verifica requisiti, organizzazione, serietà, trasparenza);

rispettare linee guida vincolanti della CAI;

sottoporsi a vigilanza costante (controlli, relazioni periodiche, revoca in caso di irregolarità).

L’attività, quindi è etero-diretta e condizionata dall’amministrazione pubblica.

e) Assenza di poteri autoritativi

Gli enti non emettono provvedimenti (es. non dichiarano idoneità, non autorizzano adozioni, non rilasciano atti di autorità).

Questi restano prerogativa del Tribunale per i minorenni e della CAI.

Gli enti agiscono in forma collaborativa e gestionale, non autoritativa.

Alla luce di tutto ciò, gli enti autorizzati:

1. sono soggetti di diritto privato (associazioni o fondazioni - organismi del Terzo Settore);
2. svolgono un servizio di interesse pubblico (tutela dei minori e cooperazione internazionale);
3. operano in regime di accreditamento e vigilanza pubblica;
4. non esercitano poteri autoritativi, ma hanno doveri di correttezza, trasparenza e imparzialità.

Gli enti autorizzati possono essere qualificati come “enti privati incaricati di pubblico servizio” ai sensi dell’art. 358 c.p. e della nozione amministrativistica di servizio pubblico non autoritativo.

La dottrina prevalente li qualifica come enti privati esercenti una funzione pubblica in regime di accreditamento, quindi assimilabili ai soggetti incaricati di pubblico servizio.

La giurisprudenza amministrativa (TAR e Consiglio di Stato) ha ribadito che la CAI esercita su di essi poteri autoritativi, e che gli enti svolgono attività di rilevanza pubblica, sebbene non siano organi pubblici.

Gli enti autorizzati non sono amministrazioni pubbliche, ma enti privati incaricati di pubblico servizio, in quanto esercitano funzioni pubbliche delegate dalla CAI nell’ambito dell’adozione internazionale, senza poteri autoritativi, ma soggetti a regime di vigilanza pubblica e responsabilità pubblicistica.

[Rapporti CAI – Enti autorizzati](#)

Alla luce della considerazione in premessa anche i rapporti tra CAI ed Enti autorizzati dovrebbero essere improntati quindi ad un “modus operandi” che unisca, ai compiti di regolazione, autorizzazione e controllo da parte dell’Autorità Centrale anche la consapevolezza che la collaborazione è la via maestra.

In questi anni sotto la vicepresidenza del dott. Starita abbiamo rilevato con piacere che ci si sta progressivamente avvicinando a questa fattiva collaborazione (tavoli paese, audizioni, collegamenti, lavoro sui progetti all'estero, etc).

Si ritiene che in qualche documento (magari in quello che verrà riportato nella prossima assemblea?) si debba, come sistema Italia, ribadire il ruolo degli enti autorizzati come sopra delineato e che CAI ed Enti non sono in contrapposizione (controllore/controlato) ma in collaborazione (lavorare per il bene dei bambini abbandonati), auspicando un futuro in cui si possa parlare di coprogettazione e persino di coprogrammazione.

Se, come auspicabile, questo è il minimo comune denominatore condiviso si rappresentano di seguito alcune criticità che se affrontate e superate si ritiene possano rafforzare, collaborazione, efficacia e fiducia reciproca.

Maggiore trasparenza e procedure chiare di governance

- a) Pubblicazione regolare e accessibile (sito web della CAI) delle delibere, delle autorizzazioni, dei criteri di valutazione degli enti, con motivazioni chiare.
- b) Prevedere codici etici condivisi CAI-enti e misure anti conflitto di interesse esplicite (es. ricorsi, trasparenza negli incarichi).
- c) Revisione delle modalità di convocazione e funzionamento degli organismi della CAI affinché la rappresentanza degli enti autorizzati sia effettiva e partecipativa.

Semplificazione amministrativa e snellimento delle procedure

- a) Ridurre oneri documentali superflui o duplicati tra CAI e enti.
- b) Digitalizzazione dei flussi documentali: esiste il portale Do.Ra. che però non è ancora operativo e performante

Formazione e aggiornamento congiunto

- a) Corsi periodici congiunti CAI-enti sugli sviluppi internazionali, pratiche dei Paesi di origine, aspetti etici e giuridici.
- b) Workshop per lo scambio di buone pratiche tra enti e con la CAI.
- c) Banca dati condivisa su casi, modelli, prassi internazionali.

Monitoraggio, audit e valutazione indipendente

- a) CAI potrebbe istituire un meccanismo di audit indipendente (o con esperti esterni) per valutare periodicamente gli enti autorizzati, con criteri trasparenti.
- b) Feedback da parte delle coppie adottanti: strumenti strutturati di valutazione della qualità del servizio degli enti autorizzati.

Miglior coordinamento internazionale / relazioni con le autorità straniere (si vedano gli esiti del precedente tavolo)

- a) CAI e enti collaborano in modo congiunto rispetto all'Autorità Centrale del Paese di origine del minore per evitare ridondanze o conflitti.

- b) Coordinamento strategico su criteri comuni da proporre ai Paesi esteri (per evitare che ciascun ente tratti con regole diverse).
- c) Rapporti strutturati con ambasciate / consolati nei Paesi di origine, con supporto centralizzato da parte della CAI.

Gestione dei momenti di crisi e continuità operativa

- a) Piani di emergenza condivisi per situazioni straordinarie (come pandemie, crisi diplomatiche, restrizioni internazionali).
- b) Linee guida per garantire la prosecuzione delle attività essenziali anche in contesti difficili.
- c) Fondi di supporto straordinari per gli enti in crisi operativa.

Comunicazione e accompagnamento alle coppie

- a) Migliorare informazione chiara e tempestiva alle coppie adottanti su ogni fase, sui tempi e sui rischi facendo in modo che sia la CAI stessa a “garantire” le comunicazioni degli enti e facendo in modo che siano “univoche” e non differenziate da ente ad ente
- b) Rapporti trasparenti su “tempi medi attesi” (fissando come limite di partenza del “timing” il momento del conferimento incarico in maniera chiara)

Dotazione di risorse e finanziamenti stabili agli enti autorizzati

- a) Prevedere stanziamenti pubblici dedicati al supporto degli enti autorizzati per le spese strutturali (formazione, strutture, aggiornamenti). Si ritiene che il poter, in modalità di convenzione, con la definizione di “LEA”, si possa arrivare alla “gratuità” dell’adozione e garantire i servizi minimi di qualità alle coppie. L’esperienza attuale sta rilevando che l’importante impegno economico a favore delle coppie sembra non essere sufficiente per un rilancio delle adozioni né viene integralmente utilizzato dai possibili beneficiari. La convenzione tra CAI ed Enti (sulla base giuridica sopra esposta) potrebbe migliorare la facilità di accesso da parte delle coppie che conferirebbero mandato e nei diversi step adottivi non dovrebbero versare in anticipo delle somme (che poi certo, in questo momento, recuperano più avanti) per ricevere il servizio “LEA” da parte degli enti autorizzati.

Conclusioni

A voler concludere questo breve spunto si sottopongono al tavolo, senza alcuna pretesa di esaustività, alcuni principi ispiratori:

- Sussidiarietà e corresponsabilità: gli Enti Autorizzati sono partner della funzione pubblica, non meri esecutori.
- Trasparenza e accountability: ogni decisione e costo devono essere tracciabili e conoscibili.

Angelo Vernillo (per gli EEAA: Associazione Amici Trentini ODV, Associazione I Bambini dell’Arcobaleno – Bambarco ODV, AIPA, Famiglia Insieme Società Cooperativa Sociale, Lo Scoiattolo ETS, NADIA ONLUS ODV, SOS Bambino I.A. APS) Tavolo Strategico CAI – 29 ottobre 2025

- Proporzionalità: controlli graduati in base al rischio e alla dimensione.
- Orientamento al minore: ogni intervento deve misurarsi sull’impatto reale per i bambini e le famiglie.
- Uniformità e cooperazione internazionale: dialogo costante con le Autorità Centrali dei Paesi di origine.

Il rafforzamento del rapporto tra la **CAI** e gli **Enti Autorizzati** è condizione essenziale per restituire vitalità, credibilità e trasparenza al sistema italiano delle adozioni internazionali.

23.10.2025

Angelo Vernillo

ADOZIONE

L'urgenza di cambiare prospettiva: proposte

A cura del Coordinamento CARE

Negli ultimi due decenni si registra un significativo decremento delle disponibilità all'adozione da parte delle famiglie italiane: -74,4% per l'adozione internazionale e -38,4% per quella nazionale. Tale riduzione appare correlata non solo a fattori socio-demografici, ma anche alle persistenti fragilità strutturali del sistema adottivo. È ormai necessario un ripensamento complessivo delle politiche di sostegno, con un approccio orientato alla piena tutela dei diritti dei minori e alla valorizzazione della genitorialità adottiva quale forma piena e legittima di relazione familiare.

Funzionamento del sistema e ruolo delle reti

L'associazionismo familiare rappresenta un attore essenziale nella raccolta e nella restituzione delle esigenze concrete delle famiglie adottive. Si rileva l'urgenza della riattivazione di tavoli interistituzionali regionali e dell'aggiornamento di normative e protocolli ormai obsoleti, al fine di garantire uniformità procedurale tra Tribunali per i minorenni, Servizi territoriali, Enti autorizzati, istituzioni scolastiche e sanitarie.

La legge vigente, d'altra parte, prevede la realizzazione e attuazione in ogni regione di Protocolli con il coinvolgimento di tutti i protagonisti dell'esperienza. Tranne poche eccezioni la situazione del paese è attualmente disomogenea e frammentata. **E' necessario quindi riavviare il processo e prevedere l'obbligatorietà dei protocolli stessi.**

Criticità strutturali prioritarie

- Mancata operatività della **banca dati nazionale dei minori adottabili e degli aspiranti all'adozione** (prevista dalla legge 149 del 2001), con conseguente ricorso non sistematico ad appelli pubblici e impossibilità di monitoraggio aggiornato. Attualmente sono 206 i minori con bisogni speciali adottabili e non adottati in Italia. Una banca dati nazionale funzionante, aggiornata e accessibile avrebbe potuto facilitare l'incontro tra questi bambini e le famiglie idonee, anche al di là dei confini territoriali dei singoli tribunali.

- Ritardi nella trascrizione delle sentenze straniere di adozione, con effetti sull'acquisizione della cittadinanza del minore e sul pieno esercizio dei relativi diritti. Per accelerare la conclusione dell'iter adottivo internazionale conforme alla Convenzione dell'Aja del 1993 si propone quindi il **riconoscimento automatico, in Italia, della sentenza straniera di adozione sulla base della certificazione rilasciata dalla Commissione per le Adozioni Internazionali**. Tale misura eviterebbe il doppio controllo documentale da parte dei Tribunali per i minorenni su requisiti già verificati dalle Autorità Centrali dei due Paesi e dalla stessa Commissione, consentendo al minore l'immediata acquisizione della cittadinanza italiana, in linea con quanto già previsto nelle legislazioni della maggior parte dei Paesi europei e con quanto richiesto da tempo dalle associazioni del Gruppo CRC.

- Disallineamenti nei congedi parentali e nelle misure di sostegno economico, con particolare penalizzazione delle famiglie in fase di collocamento provvisorio.

- Disomogeneità sull'uso del codice fiscale nelle fasi preadottive, con impatti sull'accesso ai servizi sanitari e sociali.
- Inadeguatezza della normativa sui congedi per malattia del figlio rispetto alle specificità dei minori con storia adottiva.

Nuovi scenari giuridici e proposte operative

La sentenza della Corte costituzionale n. 33/2025 ha esteso alle persone singole la possibilità di adottare minori residenti all'estero. Tale ampliamento richiede adeguamenti immediati nelle prassi valutative dei Tribunali per i minorenni e dei Servizi territoriali, nonché interventi informativi e di accompagnamento dedicati.

La sentenza n. 183/2023 (“adozione aperta”) ha modificato gli assetti relazionali post-adottivi, richiedendo linee operative uniformi sui contatti con le famiglie di origine, sulla protezione della privacy, sulla gestione delle eventuali fasi critiche e sull'accompagnamento multidisciplinare delle famiglie. Anche su questo è essenziale la progettazione di interventi informativi e di accompagnamento dedicati.

Per quel che riguarda le fasi pre-adottive, per ridurre sensibilmente i tempi dei procedimenti adottivi si propone la **completa telematizzazione dell'intero iter**. Il deposito delle disponibilità presso il Tribunale per i Minorenni dovrebbe avvenire esclusivamente online, mediante firma elettronica e comunicazione di PEC personale. Anche il conferimento dell'incarico ai Servizi degli Enti Locali dovrebbe essere trasmesso telematicamente entro i termini previsti. Si suggerisce inoltre l'individuazione di un responsabile del procedimento presso ogni Tribunale e Servizio, la definizione per legge di un numero uniforme di incontri e accessi, l'obbligatorietà del rispetto dei termini e la digitalizzazione delle relazioni e delle comunicazioni tramite PEC e firme digitali.

Evoluzione dell'adozione internazionale e proposte operative

Il numero dei minori in ingresso in Italia si è drasticamente ridotto (691 nel 2024 a fronte dei 3.106 del 2012). Si evidenzia la necessità di un'informazione trasparente e approfondita rivolta alle famiglie, in particolare sui bisogni speciali, sull'età dei minori e sulle competenze interculturali e antidiscriminatorie richieste alla genitorialità adottiva.

La **collegialità** della Commissione Adozioni Internazionali è **essenziale** per poter affrontare le molteplici improvvise necessità del sistema adozione attuale e per poter progettare interventi multidisciplinari e multi-espereenziali approfonditi utili alla formazione delle coppie e delle persone singole che si avvicinano all'adozione. La presenza dell'**associazionismo familiare**, nella sua azione sussidiaria prevista dalla Legge 328 (2000), si è rivelato in tal senso **un tassello cruciale** al funzionamento della Commissione garantendo, in modo volontario e totalmente gratuito, che la voce delle famiglie arrivasse alle istituzioni in maniera non conflittuale, che l'esperienza e la competenza acquisite negli anni di lavoro capillare nei territori potesse contribuire allo sviluppo di importanti protocolli istituzionali (come ad esempio accaduto sul tema “scuola”) o nella realizzazione di innumerevoli progetti di formazione e garantendo altresì che le associazioni familiari stesse potessero essere trait d'union efficace tra le famiglie e le istituzioni.

È prioritario quindi **rafforzare** la Commissione nel suo lavoro, in particolare va sostenuta in ogni maniera la funzione di **coordinamento internazionale** che la Commissione per le Adozioni Internazionali esplica attraverso relazioni stabili e continuative con le Autorità dei Paesi di origine. È essenziale, infatti, continuare a programmare missioni periodiche all'estero e favorire l'accoglienza in Italia delle Delegazioni straniere, per consolidare la cooperazione istituzionale e garantire trasparenza ed efficacia dei percorsi adottivi.

Si propone poi l'**istituzione, presso le rappresentanze diplomatiche italiane nei Paesi di un funzionario dedicato alla gestione dell'adozione internazionale**. Tale figura rappresenterebbe un presidio stabile di raccordo istituzionale, favorendo il dialogo operativo con le Autorità locali, la risoluzione tempestiva delle criticità e il rafforzamento dell'intero sistema adottivo.

Infine, con l'intento di rafforzare la trasparenza del sistema e quanto proposto nel **Toolkit for Preventing and Addressing Illicit Practices in Intercountry Adoption**, Permanent Bureau Aja, si suggerisce l'istituzione di un canale indipendente di whistleblowing come previsto dal D. LGS. 24/2023 che garantisca la riservatezza del segnalante e permetta la segnalazione protetta di eventuali irregolarità nelle procedure di adozione internazionale.

Il ruolo della rappresentanza dell'associazionismo familiare nella Commissione Adozioni Internazionali oggi-approfondimento

La rappresentanza dell'associazionismo familiare all'interno della Commissione per le Adozioni Internazionali costituisce un elemento fondamentale per garantire un sistema equilibrato, trasparente ed effettivamente orientato al superiore interesse del minore. La partecipazione delle associazioni familiari integra competenze tecniche e giuridiche con esperienze concrete, arricchendo le decisioni della Commissione con una prospettiva umana e pratica.

1. Riferimenti normativi principali

- Legge 4 maggio 1983, n. 184, “Diritto del minore a una famiglia”, come modificata dalle successive normative; disciplina generale dell'adozione e dell'affidamento dei minori.
- Legge 31 dicembre 1998, n. 476, di ratifica della Convenzione dell'Aja del 29 maggio 1993 sulla cooperazione in materia di adozione internazionale.
- D.P.R. 8 giugno 2007, n. 108, regolamento recante il riordino della Commissione per le Adozioni Internazionali (CAI).

2. Motivazioni per l'importanza della rappresentanza associativa

- *Raccordo tra normativa e esperienza reale*

Le norme disciplinano l'intero iter dell'adozione internazionale, dalla dichiarazione di disponibilità, alla idoneità, fino all'autorizzazione degli enti e all'attuazione dell'adozione. La presenza delle associazioni familiari permette di integrare interpretazione normativa e applicazione pratica, verificando che le procedure rispondano al reale interesse del minore e delle famiglie.

- *Tutela del superiore interesse del minore e controllo sociale*

La Convenzione dell'Aja e la legge 476/1998 pongono come principio fondamentale che l'adozione internazionale si svolga nel rispetto dei diritti del minore. La rappresentanza delle famiglie rafforza la garanzia che le decisioni della Commissione considerino concretamente il superiore interesse del minore.

- *Trasparenza, controllo e legittimità delle istituzioni*

Il DPR 108/2007 prevede funzioni di vigilanza della Commissione sugli enti autorizzati. La partecipazione di rappresentanti familiari offre un controllo sociale “dal basso”, rafforzando, in modo non conflittuale ma costruttivo, la legittimità democratica delle scelte istituzionali.

- *Adesione ai principi internazionali e di partecipazione*

La Convenzione dell'Aja promuove l'adozione internazionale come strumento di tutela del minore e prevede modalità che garantiscano decisioni nel migliore interesse del minore. Coinvolgere associazioni familiari significa dare concretezza a questi principi, favorendo decisioni più consapevoli e partecipative.

- *Il principio di sussidiarietà come fondamento della partecipazione dell'associazionismo familiare*

La presenza dell'associazionismo familiare è pienamente coerente con il principio di sussidiarietà, sancito dall'articolo 118, comma 4, della Costituzione, che stabilisce che Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni “favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale”. Anche a livello europeo, l'articolo 5 del Trattato sull'Unione Europea prevede che le decisioni pubbliche siano adottate il più vicino possibile ai cittadini e valorizzino la partecipazione delle comunità e delle formazioni sociali. Applicare il principio di sussidiarietà in questo ambito significa riconoscere che le associazioni familiari sono portatrici di competenze specifiche maturate attraverso

l'esperienza diretta e che il loro contributo arricchisce la capacità dello Stato di tutelare il superiore interesse del minore.

– *Rilevanza della Legge 328/2000 e del principio di sussidiarietà orizzontale*

La Legge 8 novembre 2000, n. 328, “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”, valorizza la collaborazione tra enti pubblici e soggetti del privato sociale, promuovendo la sussidiarietà orizzontale. Gli articoli 1, 2, 4 e 18 prevedono la partecipazione attiva delle formazioni sociali alla programmazione, erogazione e valutazione dei servizi di interesse generale, garantendo consultazione e concertazione con le organizzazioni sociali. Nel contesto delle adozioni internazionali, ciò rafforza la legittimità della presenza delle associazioni familiari nella Commissione, rendendo il loro contributo strutturale e coerente con i principi costituzionali e normativi.

In conclusione, alla luce della normativa nazionale e internazionale, della Costituzione, del principio di sussidiarietà e della legge quadro 328/2000, la presenza dell'associazionismo familiare nella Commissione per le Adozioni Internazionali non è opzionale: rappresenta un fattore di coerenza tra legge e pratica, un presidio di trasparenza e tutela, e un elemento chiave per garantire decisioni più aderenti alla realtà e orientate al superiore interesse del minore.

Priorità nel post-adozione

- Rafforzamento della formazione specifica di **pediatri, operatori sanitari e insegnanti**, con integrazione dei contenuti adottivi nei percorsi formativi universitari.
- Adozione di Linee guida nazionali per la gestione **sanitaria** dei minori nelle fasi preadottive e post-adottive.
- Riconoscimento dei “**primi mille giorni delle famiglie adottive**” quali periodo critico per la costruzione dei legami di attaccamento e per l'attivazione dei processi di recupero evolutivo e di resilienza.
- Promozione di un **modello di lavoro multidisciplinare e interistituzionale**, in grado di assicurare continuità di intervento e coordinamento tra tutti i soggetti coinvolti.

Conclusioni

Le criticità evidenziate rendono necessario un intervento normativo e amministrativo organico, volto a garantire equità, omogeneità e continuità di tutela su tutto il territorio nazionale. La piena valorizzazione del sistema adottivo richiede un investimento stabile nelle reti istituzionali e associative e un aggiornamento coerente delle normative e delle prassi operative.

Angelo Vernillo (per gli EEAA: Associazione Amici Trentini ODV, Associazione I Bambini dell'Arcobaleno – Bambarco ODV, AIPA, Famiglia Insieme Società Cooperativa Sociale, Lo Scoiattolo ETS, NADIA ONLUS ODV, SOS Bambino I.A. APS) Tavolo Strategico CAI – 2 dicembre 2025

PROPOSTE STRATEGICHE DI RIFORMA PER IL SISTEMA ITALIANO DELLE ADOZIONI INTERNAZIONALI

Si porta all'attenzione del tavolo strategico convocato per il giorno 2 dicembre quanto di seguito. Si è scelto di tracciare alcune linee di attenzione e di necessario inquadramento di alcune tematiche che sono state anche in parte già riportate nei precedenti incontri per quanto di specifica competenza.

*Si è deciso di concentrarsi DA SUBITO su proposte **concrete** di alcune modifiche normative ma utilizzando il percorso della modifica del DPR (o nuovo DPR) che si ritiene possa essere di più rapida approvazione e quindi messa in opera.*

*Non si ha la pretesa di esaustività ma si ritiene che si possa e si debba percorrere questa strada. Alcuni passi in avanti sono stati già fatti (ad esempio i tavoli paese, la migliorata collaborazione tra CAI ed Enti su alcuni aspetti relativi alle problematiche estero, la decisione di attivare un gruppo di lavoro per la definizione della natura giuridica degli EEAA quali enti privati incaricati di pubblico servizio, etc) ma **molto ancora c'è da fare**. La modifica del DPR 108/2007 permetterà di dare continuità ad alcune iniziative e dare solidità ad un percorso già intrapreso.*

Siamo consapevoli che alcuni miglioramenti siano possibili solo tramite modifica della legge n. 184/1983 e ssm e anche su questo si concentrano gli sforzi di tutti ed infatti alcuni spunti li proponiamo in questo documento. Si ritiene prioritario poi “sanare” la diseguaglianza “sostanziale” che la sentenza della Corte Costituzionale 33/2025 ha prodotto sui requisiti per adottare.

1. Premessa: perché è necessaria una riforma

Il sistema italiano delle adozioni internazionali sta attraversando una fase di criticità strutturale:

- **drastico calo delle adozioni**
- **frammentazione territoriale** di servizi, protocolli, prassi giudiziarie
- **lunghezza dell'iter italiano**, con tempi non confrontabili con altri Paesi dell'Aja
- **ruolo non pienamente riconosciuto degli Enti Autorizzati**, pur svolgendo funzione pubblica
- **debolezza delle relazioni bilaterali** con i Paesi di origine
- **inerzia amministrativa** dovuta a procedure cartacee, autorizzazioni multiple, mancanza di interoperabilità
- **aumento dei minori con special needs**, con bisogno di sostegno continuativo nel post-adozione
- **narrazione pubblica negativa**, scarsa promozione culturale dell'accoglienza

In tale contesto, la riforma deve perseguire un duplice obiettivo:

1. **Rendere il sistema più coerente con la Convenzione dell'Aja**, efficiente e prevedibile.
2. **Rimettere al centro i bisogni dei bambini**, superando logiche burocratiche e di mera verifica formale.

La strategia proposta è fondata su due pilastri:

- **intervento sulla legge 184/1983**, limitato ai nodi che *non possono essere risolti* con normative secondarie;
- **intervento incisivo sul DPR 108/2007**, per riformare in profondità CAI, enti autorizzati e procedure operative.

2. Le priorità strategiche

2.1. Riqualificazione del ruolo della CAI

La Commissione deve essere un organo:

- **proattivo**, non meramente autorizzativo
- **coordinatore**, non solo vigilante
- **internazionale**, non solo domestico

Per questo è necessario:

- istituire una **Unità Rapporti Internazionali** stabile
- rendere **obbligatori** e non occasionali i *Tavoli Paese* (ci preme ribadirlo anche in questa sede anche se abbiamo già condiviso questa necessità negli incontri precedenti per poterli inserire in un possibile nuovo DPR)
- programmare un **calendario biennale** di missioni, accordi e verifiche in loco

Questi interventi possono essere realizzati **interamente tramite modifica del DPR**.

2.2. Riforma del ruolo e delle procedure di autorizzazione degli Enti Autorizzati

Gli EEAA svolgono una funzione di **interesse pubblico**:

- accompagnano le famiglie
- operano all'estero in nome dello Stato
- gestiscono relazioni operative con le autorità dei Paesi di origine
- forniscono relazioni post-adozione obbligatorie

Le proposte strategiche prevedono:

- passaggio dall'autorizzazione "per Paese" a una **autorizzazione unica con ambiti geografici**
- procedure di rinnovo e modifica **semplificate e standardizzate**

- requisiti organizzativi e professionali rivisti, con modelli uniformi nazionali
- rafforzamento delle funzioni nel **post-adozione**
- **riconoscimento nel DPR della natura di enti privati incaricati di pubblico servizio**

Queste modifiche sono **attuabili con DPR**, senza toccare la legge.

2.3. Digitalizzazione integrale dell'iter adottivo

La trasformazione digitale è l'unico modo per:

- ridurre tempi
- garantire trasparenza
- evitare duplicazioni
- creare interoperabilità tra amministrazioni

La proposta prevede:

1. **Fascicolo Digitale dell'Adozione Internazionale (FDAI)**
 - unico punto di accesso per CAI, Tribunali, Prefetture, MAECI, UEPE, EEAA, Regioni
 - accesso tramite SPID/CIE
 - integrato con PDND, pagoPA, SEND
2. **Sportello “Apostille Express Adozioni”** presso Prefetture/Procure
3. **Corsia consolare dedicata per i visti adozione**
 - attuazione del protocollo CAI-MAECI 2024

Tutto questo è realizzabile tramite **DPR + accordi interministeriali**.

2.4. Razionalizzazione del percorso di idoneità

Alcune criticità richiedono **legge** (es. valutare una possibile idoneità amministrativa), ma altre possono essere risolte via DPR:

- protocolli nazionali obbligatori sui contenuti delle relazioni dei servizi
- modelli standard per tribunali e ASL
- indirizzi CAI per la drastica riduzione dei “decreti vincolati”
- previsione nel DPR di una “griglia nazionale” di standard uniformi

L'obiettivo è:

- **ridurre la frammentazione territoriale**
- assicurare **qualità uniforme** del percorso
- garantire **tempi massimi** tramite SLA (non vincolanti per legge, ma monitorati)

2.5. Rafforzamento del post-adozione

Oggi è uno degli anelli deboli del sistema.

Le linee strategiche prevedono:

- modelli nazionali di presa in carico nei primi 24 mesi
- maggiore responsabilità degli enti nella gestione delle criticità
- reti regionali coordinate da CAI
- banca dati nazionale dei bisogni speciali e degli abbinamenti critici

Tutto attuabile tramite **DPR e Linee guida**.

2.6. Sviluppo delle relazioni internazionali

Occorre:

- inserire sistematicamente l'adozione nei **dossier diplomatici**, soprattutto in missioni governative
- creare in ogni Ambasciata/Consolato un **referente adozioni internazionali**
- sviluppare **accordi bilaterali modernizzati**
- riattivare canali con Paesi storici e aprirne con Paesi emergenti

Queste misure sono attuabili **via DPR, protocolli e atti amministrativi**.

2.7. Comunicazione e promozione culturale

Per contrastare la crisi:

- campagne istituzionali sul valore dell'accoglienza
- narrazioni positive degli esiti adottivi
- dati trasparenti e comprensibili
- collaborazione con enti, associazioni e regioni

Attuabile tramite **atti CAI**, senza necessità di norma.

3. Le tre aree che richiedono forzatamente legge

Per essere chiari, solo tre aree *non* possono essere risolte con DPR:

(1) Superamento dell'idoneità giudiziaria e istituzione dell'idoneità amministrativa (IPOTESI)

- richiede modifica degli artt. 29-bis e 30 della legge 184

(2) Tempi procedurali vincolanti e sanzionatori

- i termini sono fissati dalla legge, il DPR può solo indicare SLA

(3) Fiscalità e gratuità dell'adozione

Angelo Vernillo (per gli EEAA: Associazione Amici Trentini ODV, Associazione I Bambini dell'Arcobaleno – Bambarco ODV, AIPA, Famiglia Insieme Società Cooperativa Sociale, Lo Scoiattolo ETS, NADIA ONLUS ODV, SOS Bambino I.A. APS) Tavolo Strategico CAI – 2 dicembre 2025

- richiede modifica del TUIR

Tutto il resto è affrontabile tramite DPR o Linee guida.

MODIFICHE PROPOSTE AL DPR 108/2007

Modifiche all'articolo 3 (Presidenza della Commissione)

All'articolo 3 è aggiunto il seguente comma:

3-bis. Il Presidente della Commissione coordina l'attuazione del Piano annuale delle relazioni internazionali e assicura la supervisione strategica dei Tavoli Paese.

Modifiche all'articolo 4 (Composizione della Commissione)

1. Abrogazione della lettera m)

Modifiche all'articolo 6 (Compiti della Commissione)

All'articolo 6 sono apportate le seguenti modificazioni:

1. **Al comma 1, dopo la lettera g) è aggiunta la seguente:**

g-bis) predisporre il Piano annuale delle relazioni internazionali, contenente la programmazione delle missioni nei Paesi di origine, gli obiettivi strategici per ciascun Paese e gli indicatori di performance;

2. **Dopo la lettera i) è inserita la seguente:**

i-bis) elaborare e aggiornare gli standard di qualità dei servizi pre-adozione, in-adozione e post-adozione offerti dagli enti autorizzati.

g-bis) predisporre il Piano annuale delle relazioni internazionali, contenente la programmazione delle missioni nei Paesi di origine, gli obiettivi strategici per ciascun Paese e gli indicatori di performance;

3. Vengono soppresse le parole “da individuate a m)” e sostituite con “individuate con apposito atto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro delle politiche per la famiglia”;

4. **Dopo la lettera o) è inserita la seguente:**

o-bis) istituire e coordinare i Tavoli Paese, convocati almeno due volte l'anno, con la partecipazione degli enti autorizzati operanti nel Paese e delle strutture territoriali competenti.

5. **Dopo la lettera q) è aggiunta la seguente:**

q-bis) pubblicare annualmente gli indicatori di performance del sistema delle adozioni internazionali, relativi sia ai Paesi di origine sia agli enti autorizzati.

Modifiche all'articolo 8 (Modalità di funzionamento)

1. Dopo il punto 4 viene aggiunto il punto 5: “Delle riunioni della Commissione viene data pubblicità a mezzo sito web istituzionale con pubblicazione dell'ordine del giorno, fatto salvo i punti endoprocedimentali o che necessitano di tutela di interessi legittimi che potrebbero essere lesi dalla pubblicità conseguente”.

Modifiche all'articolo 9 (Segreteria tecnica)

1. È inserito il seguente comma 1-bis:

1-bis. Presso la Segreteria tecnica è istituita l'Unità Rapporti Internazionali, responsabile del coordinamento operativo con le Autorità centrali dei Paesi di origine, del monitoraggio dei flussi procedurali e della gestione dei Tavoli Paese.

Modifiche agli articoli 11–12 (Autorizzazione degli enti)

Art. 11 – (Nuovo comma 4)

L'autorizzazione è rilasciata su base generale ed è valida per una o più aree geografiche omogenee, individuate dalla Commissione con propria delibera.

Art. 12 – (Requisiti)

Al punto a) vengono tolte le parole “i Paesi”

Inserimento del nuovo Capo IV-bis (Digitalizzazione)

CAPO IV-bis — DIGITALIZZAZIONE DELLE PROCEDURE ADOTTIVE

Art. 18-bis — Fascicolo Digitale dell'Adozione Internazionale (FDAI)

1. È istituito il Fascicolo Digitale delle Adozioni Internazionali (FDAI), che raccoglie in formato digitale tutti gli atti del procedimento.
2. Enti e servizi territoriali sono tenuti a utilizzare il fascicolo.

Art. 18-ter — Interoperabilità

Il FDAI è interoperabile con:

- MAECI
- Tribunali per i minorenni
- Prefetture
- Autorità centrali estere

Nuovo art. 18-quater Convenzionamento CAI–EEAA per riduzione costi alle coppie

- 1.** La Commissione può stipulare convenzioni con gli enti autorizzati per l'erogazione di servizi alle coppie adottive nelle fasi pre-adottiva, adottiva e post-adottiva.
- 2.** Le convenzioni possono prevedere contributi, rimborsi o cofinanziamenti a carico della Commissione per ridurre gli oneri economici delle coppie.
- 3.** Le convenzioni sono stipulate nei limiti delle risorse disponibili.

PROPOSTE DI RIFORMA DELLA LEGGE SULL'ADOZIONE DI MINORENNI

A. L'ITALIA E L'OPERATIVITA' DELLE ADOZIONI SUL FRONTE INTERNO

1. Rendere gratuita l'adozione internazionale

La gratuità dell'adozione, per tutte le coppie, a prescindere dal reddito, è una questione di diritto dal punto di vista del bambino. Essere figlio non può essere una condizione legata alle possibilità economiche di una coppia. Vi sono molte coppie infatti che sarebbero ottimi genitori, pur non avendo disponibilità economiche tali da poter affrontare i costi di una adozione internazionale.

| | |
|--|--|
| Al testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1988 n. 917, sono apportate le seguenti modificazioni: | 1. a) all'articolo 10, comma 1, la lettera l-bis è abrogata. 2. I servizi resi per l'adozione internazionale prevedono una partecipazione pubblica ai costi, che può arrivare fino al 100% dei servizi medesimi, sulla base dell'appartenenza degli adottati ad alcune categorie reddituali individuate con provvedimento della Commissione per le Adozioni Internazionali. La stessa Commissione determina le tabelle dei costi dell'adozione internazionale sulla base dei quali gli enti autorizzati operano in regime di convenzione con la pubblica amministrazione. |
|--|--|

2. Formazione e aggiornamento coordinato: i protocolli operativi obbligatori.

Le coppie adottive sono l'unica risorsa per un bambino abbandonato per "ripristinare" quel fondamentale e naturale diritto che è stato leso dall'abbandono. Pertanto la coppia candidata alla adozione è una risorsa importante per la società e va adeguatamente accompagnata all'incontro con "il proprio figlio" mettendole a disposizione tutto ciò che è necessario per una adeguata formazione e preparazione. L'attuale legge aveva ben presente questo aspetto, laddove aveva previsto la conclusione in ogni regione di "Protocolli Operativi Coordinati" con il coinvolgimento di tutti i reali protagonisti dell'esperienza adottiva, ovvero i servizi sociali, i Tribunali per i Minorenni (TM), gli Enti Autorizzati (EA), la Commissione Adozioni Internazionali (CAI). Fatta eccezione per qualche regione dove i protocolli funzionano (Toscana, Veneto, Emilia Romagna, Piemonte), **il resto del paese vive una condizione di frammentarietà del sistema a detrimento delle coppie adottive e dei bambini potenzialmente adottabili. I protocolli, pertanto, dovrebbero essere resi obbligatori.** Inoltre il PNRR ci offre, in tema di accompagnamento, una ulteriore opportunità, potendo incardinare all'interno delle **Case della Comunità, il tema dell'adozione internazionale.**

| | |
|--|--|
| All'articolo 39-bis della legge 4 maggio 183 n.184 e successive modificazioni sono apportate le seguenti modificazioni | Al comma 1 ("Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano nell'ambito delle loro competenze"), la lettera c) è sostituita dalla seguente: "c) promuovono la definizione <i>obbligatoria</i> di protocolli operativi e di convenzioni tra enti autorizzati e servizi, <i>garantendone attivazione e rispetto</i> ". |
|--|--|

3. Semplificazione e snellimento delle procedure

È questa una delle "piaghe" dell'attuale sistema delle adozioni internazionali in Italia: tempi lunghissimi per ottenere il decreto di idoneità, anche perché molti Tribunali dei Minori hanno introdotto procedure non previste da alcuna normativa quali, ad esempio i corsi pre-dichiarazione di disponibilità. Eppure il legislatore del 1984 aveva ben presente questo aspetto puramente burocratico prevedendo dei termini temporali assolutamente precisi.

Pertanto se si volesse risolvere questo annoso problema, **occorrerebbe ridurre e rendere "obbligatoria" i termini procedurali previsti dagli artt. 29 e 30 della legge 183/84** in modo che dalla presentazione della dichiarazione di disponibilità della coppia presso il competente Tribunale per i Minorenni all'ottenimento (o il diniego) della idoneità, debbano passare non più di 6 mesi e 15 giorni !

4 . Idoneità amministrativa

L'Italia e il Belgio sono rimasti gli unici due paesi in Europa a richiedere alle coppie il passaggio da un Tribunale per i minorenni per ottenere l'idoneità alla adozione internazionale, mentre tale verifica è negli altri Paesi di competenza di autorità amministrative. Il vaglio sulle capacità e potenzialità di accoglienza delle coppie aspiranti all'adozione nel nostro paese è di pertinenza dei servizi sociali del territorio, che trasmettono le proprie relazioni all'autorità giudiziaria. Questo doppio passaggio allunga il procedimento e non si spiega, da quanto l'Italia ha ratificato la Convenzione dell'Aja del 1993, visto che le coppie sono comunque verificate anche dalle autorità dei Paesi di origine dei minori nel quadro delle garanzie della cooperazione fra Stati.

Occorrerebbe semmai garantire una maggiore aderenza tra le verifiche psico-sociali e la conoscenza approfondita della realtà dell'adozione internazionale nei Paesi esteri, cosa che invero i servizi locali - a differenza degli Enti autorizzati che operano all'estero - non hanno pienamente presente.

Inoltre con tale modifica, si eliminerebbe finalmente la prassi dei c.d. **"decreti vincolati"** - che tanto fanno indispettire le Autorità competenti dei paesi di origine dei minori: decreti di idoneità che contengono vincoli restrittivi introdotti dalle autorità giudiziarie italiane sia rispetto all'età del minore che rispetto allo stato di salute, che ancora rispetto al numero di minori da accogliere, che contrastano fortemente con i bisogni dei bambini in condizione di adottabilità che attendono una famiglia. La selezione a monte dei minori da accogliere con l'Adozione internazionale realizza manovre discriminatorie, avalla una sostanziale impreparazione all'accoglienza di alcune copie e, comunque, impedisce in molti casi alla coppia di portare a termine l'adozione, essendo spesso detti decreti inutilizzabili all'estero.

Viceversa **l'idoneità dovrebbe essere il risultato di un processo di accompagnamento** che veda coinvolti insieme i servizi sociali e gli enti autorizzati fin dalla dichiarazione della disponibilità.

In sostanza si passerebbe da una "idoneità formale" - come quella rilasciata oggi dai tribunali per i minorenni - ad una "idoneità sostanziale", rilasciata da un ente pubblico ad un coppia che ha concluso positivamente un comune percorso di accompagnamento volto all'accoglienza di bambini e, perché no, ragazzi, realmente in attesa di essere ancora "figli".

| | |
|--|---|
| <p>L'art. 29 bis della Legge 4 maggio 1983 n.184, e successive modifiche, è sostituito dal seguente:</p> | <p>1. Le persone residenti in Italia, che si trovano nelle condizioni prescritte dall'articolo 6 e che intendono adottare un minore straniero residente all'estero, presentano dichiarazione di disponibilità <u>al servizio socio-assistenziale nel comune in cui hanno la residenza e chiedono che lo stesso dichiari la loro idoneità all'adozione con provvedimento motivato al termine della procedura indicata dal presente articolo. A tale scopo, ciascun comune individua il servizio socio-assistenziale, nell'ambito del proprio territorio, autorizzato a svolgere le funzioni di cui al presente capo.</u></p> <p>2. (omissis) - NON MUTA.</p> <p>3. <u>Il servizio socio-assistenziale</u>, se non ritiene di dover pronunciare immediatamente provvedimento di inidoneità per manifesta carenza dei requisiti, <u>indirizza gli aspiranti genitori adottivi agli Enti autorizzati ai sensi dell'art. 39-ter</u> e trasmette, entro quindici giorni dalla data della presentazione, copia della dichiarazione di disponibilità <u>all'ente autorizzato scelto dagli istanti per le attività di cui ai seguenti commi 4, 5, e 6. La scelta dell'ente è sempre modificabile.</u></p> <p>4. <u>Gli enti autorizzati</u>, in collaborazione con le aziende sanitarie locali e ospedaliere per quanto di loro competenza e sulla base di appositi protocolli ai sensi dell'art. 39-bis, svolgono le seguenti attività obbligatorie:</p> <p>a) informazioni sull'adozione internazionale e sulle relative procedure, sugli enti autorizzati</p> |
|--|---|

| | |
|--|--|
| | <p>e sulle altre forme di solidarietà nei confronti dei minori in difficoltà;</p> <p>b) preparazione degli aspiranti all'adozione,</p> <p>c) acquisizione di elementi sulla situazione personale, familiare e sanitaria degli aspiranti genitori adottivi, sul loro ambiente sociale, sulle motivazioni che li determinano, sulla loro attitudine a farsi carico di un'adozione internazionale, sulla loro capacità di rispondere in modo adeguato alle esigenze di più minori o di uno solo, sulle eventuali caratteristiche particolari dei minori che essi sarebbero in grado di accogliere, nonché acquisizione di ogni altro elemento utile per la valutazione e <u>valorizzazione</u> della loro idoneità all'adozione. <u>Le valutazioni psicologiche verranno effettuate sulla base di un numero complessivo di tre incontri.</u></p> <p>5. <u>L'ente autorizzato trasmette al servizio socio assistenziale competente, in esito all'attività svolta, una relazione completa di tutti gli elementi indicati al comma 4, entro i quattro mesi successivi alla trasmissione della dichiarazione di disponibilità.</u></p> <p>7. <u>I termini indicati nel presente articolo sono obbligatori e non sono suscettibili di proroghe.</u></p> <p><u>Il loro mancato rispetto da parte degli enti autorizzati determina un grave inadempimento rilevante ai fini del mantenimento dell'autorizzazione e in ogni caso l'obbligo di pagamento di una sanzione amministrativa nella misura di cinquecento euro da versare a beneficio degli adottanti. In caso di mancato rispetto dei termini da parte dei servizi socio-assistenziali degli enti locali, gli enti autorizzati incaricati della formazione emettono in via eccezionale il provvedimento che deve essere vidimato dai citati servizi nelle quarantotto ore successive. In ogni caso il mancato rispetto dei termini determina responsabilità civile e amministrativa".</u></p> |
| <p>L'art. 30 della Legge 4 maggio 1983 n.184, e successive modifiche, è modificato come segue:</p> | <p>"1. <u>Il servizio socio-assistenziale</u>, ricevuta la relazione di cui all'art. 29-bis, comma 5, sente gli aspiranti all'adozione, dispone se necessario gli opportuni approfondimenti e adotta, entro i due mesi successivi, un provvedimento motivato attestante la sussistenza o meno dei requisiti per adottare.</p> <p>2. <u>Il provvedimento di idoneità ad adottare assunto ai sensi dell'art. 29-bis comma 5 ha di regola natura generale e astratta e mantiene</u> efficacia per tutta la durata della procedura, che deve essere promossa dagli interessati entro <u>sei mesi</u> dalla data di comunicazione del provvedimento. Il <u>provvedimento può contenere</u> anche indicazioni <u>sulle caratteristiche degli adottanti per la loro eventuale disponibilità ad accogliere minori appartenenti alle categorie indicate nell'art. 6 comma 8 della presente legge.</u></p> <p>3. Il <u>provvedimento di cui al comma 1</u> è trasmesso immediatamente, con copia della relazione e della documentazione esistente negli atti, alla Commissione di cui all'articolo 38, <u>al pubblico ministero presso il tribunale competente in materia di minori</u> e all'ente autorizzato di cui all'articolo 39-ter <u>scelto dagli aspiranti all'adozione secondo quanto disposto dal comma 4 dell'articolo 29-bis oppure ad altro ente autorizzato indicato dagli interessati.</u></p> <p>4. Qualora il <u>provvedimento</u> di idoneità, previo ascolto degli interessati, sia revocato per cause sopravvenute che incidano in modo rilevante sul giudizio di idoneità, <u>il servizio socio-assistenziale competente</u> comunica immediatamente il relativo provvedimento alla Commissione ed all'ente autorizzato <u>indicato dagli aspiranti genitori adottivi.</u></p> <p>5. <u>Il provvedimento di idoneità o di non idoneità e quello di revoca sono sempre modificabili e sono reclamabili da parte del pubblico ministero e degli interessati a norma dell'art. 30 bis.</u></p> <p>6. <u>I termini indicati nel presente articolo sono obbligatori e non sono suscettibili di proroghe. Il loro mancato rispetto da parte degli enti autorizzati determina un grave inadempimento rilevante ai fini del mantenimento dell'autorizzazione e in ogni caso l'obbligo di pagamento di una sanzione amministrativa nella misura di cinquecento euro da versare a beneficio degli adottanti. In caso di mancato rispetto dei termini da parte dei servizi socio-assistenziali degli enti locali, gli enti autorizzati incaricati della formazione emettono in via eccezionale il provvedimento che deve essere vidimato dai citati servizi nelle quarantotto ore successive. In ogni caso il mancato rispetto dei termini determina responsabilità civile e amministrativa".</u></p> |
| <p>Alla legge n. 184/1983 e ss.mm. è aggiunto il seguente articolo:</p> | <p>Art. 30-bis.</p> <p>1. I procedimenti di opposizione ai provvedimenti amministrativi in materia di adozione di minorenni hanno carattere speciale e ad essi non si applicano le norme ordinarie sulle impugnazioni dei provvedimenti amministrativi.</p> <p>2. Competente a conoscere i procedimenti di cui al comma 1 è del tribunale ordinario del distretto territorialmente competente in base al luogo in cui si trova l'autorità amministrativa che ha emesso il provvedimento.</p> <p>3. L'opposizione si propone con ricorso entro trenta giorni dalla notifica del provvedimento. Alla trattazione si applicano gli articoli 739 e 740 del codice di procedura civile. Il tribunale decide con decreto entro sessanta giorni.</p> |
| <p>L'art. 36 co. 3 della Legge 4</p> | <p>"3. Il relativo provvedimento è assunto dal tribunale per i minorenni che ha emesso il decreto di idoneità all'adozione". (omissis).</p> |

maggio 1983
n.184, e
ss.mm., è
modificato
come segue:

5. Chi può adottare e corsie preferenziali per l'adozione di special needs

La legge dovrà esplicitare che anche le persone non coniugate possono adottare un minore straniero, come già riconosciuto dalla Corte Costituzionale con sentenza. La distinzione tra adozione nazionale e internazionale a questo fine risiede nell'interesse dei minorenni in attesa di adozione che, a livello internazionale, sono in numero superiore alle disponibilità anche con riferimento alle categorie con bisogni speciali di cui a seguire. Nell'adozione nazionale, invece, specifiche norme già introdotte in riforma da alcuni anni consentono già che sia tutelato il diritto dei bambini che hanno creato legami stabili con persone singole di essere da queste adottati, sussistendone i requisiti e nei casi in cui la legge lo consente.

D'altra parte, sul fronte dei minorenni in attesa di adozione, la categoria dei cosiddetti "Special Need", così come formulata dal Permanent Bureau de l'Aja (oggi per la CAI con "bisogni particolari"), è ormai diventata determinante, in particolare da alcuni Paesi di provenienza. Si tratta di minori che hanno maggiore difficoltà nel trovare accoglienza perché un po' più grandi, a partire dai 7 anni di età, o per problemi di salute, o per essere appartenenti a fratrie. Questi bambini e ragazzi dovrebbero poter godere di privilegi dettati dal loro *status*, ad esempio facendo in modo che la disponibilità delle coppie ad accogliere minori con queste caratteristiche implichi un iter semplificato al fine di ridurre i tempi. Nella norma che prevede che i requisiti di età per gli adottanti possano essere derogati in funzione dell'abbinamento, è bene chiarire che l'abbinamento con un minorenne specifico non è noto né valutato dalle autorità italiane in sede di idoneità all'adozione internazionale; d'altra parte, ai fini dell'adozione internazionale, dove la valutazione dell'abbinamento è di competenza delle autorità estere, per agevolare l'adozione dei bambini stranieri con bisogni speciali, i limiti di età degli adottanti dovrebbero essere applicati con flessibilità o non applicati affatto, nell'ottica della estensione delle possibilità di accoglienza, e dunque in ogni caso non indicati in sede di idoneità. Che sia infine esplicitato della possibilità di adozione internazionale anche per le persone singole.

Sarebbe auspicabile inoltre un maggior sostegno, anche economico, delle coppie disponibili a queste accoglienze per fare in modo che le nuove famiglie possano affrontare più serenamente i numerosi impegni le accoglienze più impegnative impongono, ad esempio prevedendo in Italia appositi percorsi di accompagnamento e assiduità di sostegno per le vittime di abbandono accertato.

All'articolo 6 della legge 4 maggio 1983, n. 184, sono apportate le seguenti modificazioni sui limiti di età degli adottanti: i commi 1, 5 e 8 sono sostituiti dai seguenti:

1. L'adozione è consentita ai coniugi uniti in matrimonio da almeno tre anni. Tra i coniugi non deve sussistere e non deve avere avuto luogo negli ultimi tre anni separazione personale neppure di fatto. L'adozione internazionale è consentita anche alle persone singole.

5. I limiti di cui al comma 3 possono essere derogati ai fini dell'adozione nazionale, qualora il tribunale per i minorenni accerti che dalla mancata adozione derivi un danno grave e non altrimenti evitabile per il minore.

8. Nel caso di adozione dei minori con handicap accertato ai sensi dell'art. 4 della legge 5 febbraio 1992, n.104 o che appartengano ad una delle categorie con bisogni speciali o particolari ai sensi delle linee guida della Conferenza de L'Aia di diritto internazionale privato del 2009 (minori affetti da problemi di comportamento o che hanno subito traumi; minori con incapacità fisica o mentale; minori che hanno compiuto i 7 anni di età, minori appartenenti a fratrie), i limiti di età di cui ai commi 1 e 3 del presente articolo non si applicano. L'adozione in questi casi è altresì consentita alle persone singole.

Lo Stato, le regioni e gli enti locali intervengono in favore di tali minori, nell'ambito delle proprie competenze e nei limiti delle disponibilità finanziarie e dei rispettivi bilanci, con

| |
|---|
| specifiche misure di carattere economico, eventualmente anche mediante misure di sostegno alla formazione e all'inserimento sociale, fino all'età di diciotto anni degli adottati". |
|---|

6. Digitalizzazione e Razionalizzazione del percorso adottivo

Il sistema amministrativo, procedurale e burocratico delle adozioni risponde oggi ancora a criteri di ragionamento e di organizzazione della vita del secolo scorso. I cambiamenti rivoluzionari in termini di digitalizzazione, che si sono già registrati e che sono a maggior ragione oggi previsti dal PNRR, devono investire anche le adozioni internazionali, affinché tutto il percorso pre-adottivo a carico della pubblica amministrazione sia semplice, immediato, accessibile e funzionale ai bisogni delle coppie e dei minori adottabili e adottati. Viceversa l'attuale iter è appesantito da adempimenti puramente burocratici e duplicazioni di attività. La semplificazione del sistema, con la diminuzione degli adempimenti a carico delle coppie adottive, ridurrà al tempo stesso i costi a carico del bilancio pubblico e delle singole coppie, oltre ad abbreviare notevolmente i tempi.

Digitalizzare la Pubblica Amministrazione in fatto di adozione significa passare dal concetto di procedura a quello di esperienza dell'adozione, ponendo al centro la persona: il bambino, la famiglia, i professionisti, i funzionari. Tutti insieme, persone fisiche e persone giuridiche, cooperano come comunità per il diritto del bambino di essere figlio di una mamma e di un papà nonché cittadino del nuovo paese che lo ha accolto.

Un apposito studio potrà formulare una nuova procedura in grado di velocizzare molti anacronistici passaggi burocratici.

Per ottenere una riduzione dei termini **si propone che l'intero procedimento sia reso telematico** e che quindi il deposito degli atti in cartaceo presso il TM competente sia sostituito dal deposito di disponibilità in via telematica con firme elettroniche di ciascun coniuge e la contestuale comunicazione di una pec personale per ciascun coniuge al momento della richiesta.

Anche l'esame e il conferimento dell'incarico dal TM ai Servizi degli EELL può essere effettuato mediante l'invio telematico entro i termini previsti.

Preferibile la nomina di un responsabile del procedimento sia presso TM che presso i servizi da indicare alle coppie.

Attualmente i Servizi svolgono le tre attività di informazione-formazione-verifica con modalità e tempistica non uniformi sul territorio nazionale anche per l'esistenza dei protocolli a livello locale. Per l'accesso domiciliare gli accessi possono anche essere più di uno. Occorre semplificare le procedure e quindi:

- **Limitare per legge il numero di incontri psicologici** e uniformare l'iter a livello nazionale: agli adottanti sono dovuti parità di trattamento, trasparenza e celerità del servizio pubblico;

- **Far rispettare i termini** della procedura di accompagnamento delle coppie e dunque renderli **obbligatorî**, prevedendo sanzioni per il caso di loro violazione.

Sulla modalità attuale di deposito delle relazioni dai Servizi ai TTMM, sappiamo del mancato rispetto dei 4 mesi, ma non sappiamo se avvengono necessariamente in cartaceo, mentre occorrerebbe prevedere che la consegna delle relazioni dai Servizi ai TTMM fosse effettuata online con firma digitale da parte del responsabile del servizio.

Anche nello svolgimento dell'incarico della coppia all'Ente, l'introduzione di utilizzare la pec per i coniugi potrebbe semplificare le comunicazioni e vari passaggi della procedura, compreso lo svolgimento degli adempimenti successivi all'adozione con trasmissione di atti di cui l'ente potrebbe autenticare la conformità con firma digitale.

7. Strutturare in modo articolato il Post-abbandono

Attualmente le famiglie adottive vengono seguite dai Servizi socio-assistenziali del territorio per un anno dal loro ingresso in Italia (solo pochissime realtà si rendono disponibili per un periodo più lungo), mentre gli Enti Autorizzati sono impegnati, in aggiunta, a seguire le

famiglie per un periodo molto variabile in funzione di quanto richiesto dai Paesi di provenienza (in alcuni casi fino alla maggiore età).

Per migliorare tale importante e fondamentale accompagnamento occorre prevedere all'interno dei già menzionati "Protocolli Operativi Regionali" una apposita procedura imperniata su una più stretta collaborazione fra enti autorizzati e servizi del territorio.

Su questo aspetto è fondamentale anche che si operi, a **monte, il riconoscimento giuridico delle persone abbandonate da minorenni che sono state dichiarate adottabili, anche se successivamente adottate, come categoria protetta** perché vittime di abuso e portatori di fragilità tali da renderle titolari del diritto fondamentale al supporto dello Stato per il reinserimento sia nelle stesse famiglie, che a livello sociale, prima scolastico e poi lavorativo.

LA RISORSA " ENTE AUTORIZZATO "

L'Ente Autorizzato, a pieno titolo uno dei quattro attori previsti dalla legge per accompagnare le coppie nel loro percorso adottivo, è un'organizzazione privata con delega di alcune funzioni pubbliche.

Il suo compito principale si svolge all'estero dove tramite le proprie strutture nei vari Paesi è in grado di seguire passo passo tutto l'iter previsto per portare a termine l'adozione. Svolge il compito di "antenna" della Commissione Adozioni Internazionali per seguire tutti i cambiamenti che possono verificarsi nei vari Paesi. È l'unica realtà in grado di dare informazioni sempre aggiornate, in tempo reale, alle future famiglie.

Nel tempo l'Ente Autorizzato ha acquisito una specifica esperienza nella formazione e nel sostegno necessari affinché le coppie possano intraprendere questo complesso percorso. Partendo da tali premesse, si ritiene che l'operatività degli Enti Autorizzati dovrebbe esplicarsi tenendo conto di quanto segue:

1. Autorizzazione globale

Ogni ente autorizzato, opportunamente verificato nella sua capacità organizzativa, dovrà poter operare in tutto il mondo attraverso una autorizzazione unica e valida a livello "globale", purché venga accreditato dalle autorità locali dei Paesi esteri. Non dovrà più essere necessaria una autorizzazione specifica per ogni singolo Paese, in modo che ogni Ente possa muoversi rapidamente senza attendere anni dopo essersi impegnato con le Autorità locali del Paese di origine e dopo aver ivi effettuato degli investimenti per l'organizzazione dell'operatività nel Paese per le attività di cooperazione internazionale. Oggi al contrario, ogni Ente, pur autorizzato e iscritto all'Albo nazionale, deve presentare apposite istanze distinte e specifiche per ogni Paese sulle quali la CAI si pronuncia di volta in volta filtrando l'iniziativa degli Enti che comunque dovranno in ogni caso passare dal vaglio delle Autorità estere per l'eventuale accreditamento, con evidente dispendio di risorse sia degli Enti che della stessa Commissione.

2. Trasparenza amministrativa

Ogni ente autorizzato dovrà essere periodicamente verificato nella sua trasparenza e accountability, attraverso strumenti quali: la certificazione del bilancio, la sede effettiva all'estero con personale dipendente, la tracciabilità dei trasferimenti di denaro, che non figurano ad oggi tra i requisiti obbligatori.

3. Trasparenza costi

In tale ottica sarà essenziale definire costi standard per i servizi forniti dagli enti autorizzati. Avere costi uniformati garantisce che l'adozione non venga trattata secondo logiche di

mercato ma di economia circolare basata su etica e fraternità. Oggi ogni Ente fissa i costi dei servizi adottivi senza alcun criterio né vincolo comune.

4. Rapporti Enti/Cai

Occorre che vengano effettuate effettive verifiche biennali da parte della CAI verso gli Enti Autorizzati. Tali verifiche oltre a definire il controllo in maniera positiva e non punitiva, saranno strumento utile per avere la situazione costantemente aggiornata sul dinamismo degli enti, spesso portatori anche di innovazioni e proposte migliorative del sistema. Oggi le verifiche sono previste a campione da svolgersi ogni due anni, ma sono nella realtà solo eventuali.

| | |
|---|---|
| <p>All'articolo 31 comma 3 della Legge 4 maggio 1983 n.184, e successive modifiche, il comma 3 è sostituito dal seguente:</p> | <p>1. Gli aspiranti all'adozione, che abbiano ottenuto il decreto di idoneità, devono conferire incarico a curare la procedura di adozione ad uno degli enti autorizzati di cui all'art. 39-ter. <u>Con l'avvio della procedura all'estero, e precisamente dal momento dell'invio del dossier degli adottanti all'autorità centrale estera, sussiste incompatibilità tra l'incarico in oggetto e la disponibilità all'adozione nazionale.</u> (omissis)</p> <p>3. L'ente autorizzato, che ha ricevuto l'incarico di curare la procedura di adozione: (omissis)</p> <p>b) svolge le pratiche di adozione presso le competenti autorità <u>di uno dei Paesi</u> con cui esso intrattiene rapporti, trasmettendo alle stesse la domanda di adozione, unitamente al decreto di idoneità ed alla relazione ad esso allegata, affinché le autorità straniere formulino le proposte di incontro tra gli aspiranti all'adozione ed il minore da adottare; (omissis)</p> <p>f) riceve dall'autorità straniera attestazione della sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 4 della Convenzione; decide con la suddetta autorità, qualora ne sussistano i requisiti <u>e previa acquisizione di un parere motivato da parte dei servizi socio-assistenziali dell'ente locale che seguono gli adottanti, da trasmettere all'ente autorizzato entro quindici giorni dalla data della richiesta, in merito</u> all'opportunità di procedere all'adozione ovvero, in caso contrario, prende atto del mancato accordo e ne dà immediata informazione alla Commissione di cui all'articolo 38, comunicandone le ragioni, nonché, ove sia richiesto dal Paese di origine, approva, <u>in ogni caso previa acquisizione di un parere motivato da parte dei servizi socio-assistenziali dell'ente locale,</u> da trasmettere all'ente autorizzato entro quindici giorni dalla data della richiesta, la decisione di affidare il minore o i minori ai futuri genitori adottivi. <i>I termini di cui alla presente lettera sono obbligatori;</i></p> <p>g) informa immediatamente la Commissione, il tribunale per i minorenni e i servizi dell'ente locale della decisione di affidamento dell'autorità straniera e richiede alla Commissione, trasmettendo la documentazione necessaria, l'autorizzazione all'ingresso e alla residenza permanente del minore o dei minori in Italia; (omissis)</p> <p>i) riceve dall'autorità straniera copia degli atti e della documentazione relativi al minore e li trasmette immediatamente al tribunale per i minorenni ai servizi socio-assistenziali dell'ente locale e alla Commissione di cui all'articolo 38; (omissis)</p> <p>m) <u>fornisce alle famiglie adottive servizi di sostegno psicologico del nucleo adottivo fin dall'ingresso del minore in Italia, in collaborazione con i servizi socio-assistenziali ed in adempimento dell'obbligo di cui all'art. 34 comma 2.</u> (omissis)</p> <p>o) certifica, nell'ammontare complessivo agli effetti di quanto previsto dall'articolo 10, comma 1, lettera I-bis), del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, <u>e successive modifiche,</u> le spese sostenute dai genitori adottivi per l'espletamento della procedura di adozione;</p> <p>p) <u>fornisce agli adottanti i servizi di informazione, formazione e sostegno psicologico con frequenza obbligatoria, di cui all'art. 29-bis commi 4 e 5 nonché quelli necessari prima della partenza per l'estero.</u></p> |
| <p>All'Articolo 34 della Legge 4 maggio 1983 n.184, e successive modifiche, il</p> | <p>“(omissis)</p> <p>2. Dal momento dell'ingresso in Italia, ai fini di una corretta integrazione familiare e sociale <u>e per l'adempimento delle richieste delle Autorità dei Paesi di origine dei minori,</u> i servizi socio-assistenziali degli enti locali, <u>collaborando con l'ente autorizzato che ha curato la procedura adottiva all'estero,</u> assistono gli affidatari, i genitori adottivi e il minore. Essi in</p> |

| | |
|---|--|
| <p>comma 2 è sostituito dai seguenti:</p> | <p>ogni caso riferiscono al <u>pubblico ministero presso il tribunale per i minorenni sull'andamento dell'inserimento, segnalando le eventuali difficoltà per gli opportuni interventi.</u> <u>2-bis. Le attività di cui al comma 2 del presente articolo sono svolte dai servizi socio-assistenziali in collaborazione con gli enti autorizzati sulla base di appositi protocolli da stipulare ai sensi dell'articolo 39-bis.</u></p> |
|---|--|

LA RISORSA "CAI – COMMISSIONE PER LE ADOZIONI INTERNAZIONALI "

1. Missioni e delegazioni estere

Nella direzione di un miglior coordinamento internazionale, specie nelle relazioni con le autorità straniere, è essenziale promuovere e favorire le relazioni internazionali della Commissione per le Adozioni Internazionali (CAI) con le Autorità straniere, anche attraverso frequenti e costanti missioni all'estero e una programmazione periodica di accoglienza in Italia delle Delegazioni dei Paesi di origine dei minori adottati.

2. Sostegno e promozione attività degli Enti Autorizzati

Si ritiene importante, per le prime adozioni nei paesi di origine di nuova apertura, un accompagnamento specifico da parte della CAI al fianco dell'ente autorizzato.

Si potrebbero prevedere dei meccanismi di premialità fornendo sostegno economico agli Enti autorizzati che:

- abbiano personale italiano dipendente all'estero espressamente dedicato alla adozione internazionale per garantire un migliore accompagnamento delle coppie;
- prevedano, al fine di contenere i costi per le coppie, compensi mensili e non "a iter" adottivo per i propri referenti esteri;
- siano capaci di intercettare le comunità e le reti di italiani all'estero per il sostegno comunitario alle adozioni;
- siano capaci di utilizzare strumenti digitali che ammodernino le procedure adottive e la formazione.

3. Modifica composizione CAI

Attualmente la Commissione ha 18 membri con incarico triennale e tre esperti con incarico annuale.

Sarebbe opportuno rivedere la composizione della Commissione, snellendo il numero dei membri della CAI, inserendo membri competenti esperti di adozione internazionale e relazioni internazionali.

B. L'ITALIA E L'OPERATIVITA' DELLE ADOZIONI NEI PAESI DI ORIGINE

LA RISORSA GOVERNO

1. Il funzionario di ambasciata addetto alla adozione internazionale

Una delle innovazioni fondamentali necessaria per rilanciare il sistema delle adozioni internazionali è la istituzione di un funzionario addetto alla adozione internazionale presso le rappresentanze diplomatiche italiane nei paesi in cui l'Italia opera per la cooperazione e l'adozione internazionale.

La nomina di tale nuova figura diplomatica avrebbe un doppio significato politico: per l'Italia, la decisa e definitiva collocazione della Adozione internazionale nella politica estera italiana (il Paese in cui si adotta è un Paese con cui il Governo coopera e l'accoglienza di minori stranieri che diventano immediatamente cittadini italiani è un "interesse nazionale", importante e da salvaguardare, non più solo l'interesse personale della coppia di genitori), mentre per il paese di origine del minore adottato sarebbe non solo una concreta attenzione dell'Italia verso la situazione della locale infanzia in difficoltà ma - ben più importante- un diretto coinvolgimento nelle locali politiche di sviluppo attraverso le iniziative della cooperazione internazionale.

Più specificatamente l'"attache' alla adozione internazionale", dovrebbe svolgere le seguenti funzioni :

- sviluppare e mantenere rapporti con la locale Autorità Centrale per l'adozione internazionale e altre autorità preposte;
- rimanere in costante contatto con la CAI, (in sostanza sarebbe la quotidiana presenza della CAI in quel paese);
- mantenere rapporti con i referenti locali degli enti autorizzati italiani per la soluzione dei vari problemi legati all'accreditamento nel paese e alla gestione degli iter adottivi;
- essere un punto di riferimento per le coppie per il disbrigo delle pratiche burocratiche inerenti all'Ambasciata.

Solo se le adozioni internazionali verranno incluse nella politica estera del nostro Paese sarà possibile rafforzare il sistema delle adozioni all'estero rispettando anche il principio di sussidiarietà, secondo cui le adozioni internazionali sono ammesse solo se si è cercata una famiglia per il minore nel Paese di origine (Convenzione de L'Aja del 1993). Inoltre l'incarico specifico ad un funzionario presso ogni Rappresentanza italiana all'estero della competenza in materia di adozioni internazionali, agevolerà i passaggi necessari, di cui a seguire, per la conclusione di accordi bilaterali con Paesi che non hanno ancora ratificato la Convenzione dell'Aia del 1993 e di perfezionare comunque gli accordi in essere e consentirà di attivare il finanziamento di progetti di cooperazione per garantire la sussidiarietà delle adozioni di minori nei Paesi in cui l'Italia adotta, coltivando al meglio le relazioni tra l'Italia e i Paesi terzi.

| | |
|--|---|
| All'articolo 38 della legge 4 maggio 1983 n. 184 e successive modificazioni sono apportate seguenti modificazioni: il comma 5 è sostituito dal seguente: | "5. La Commissione svolge la propria attività all'interno di un dipartimento specializzato sulle tematiche minorili istituito presso il Ministero degli affari esteri e della cooperazione con apposito regolamento di attuazione e si avvale di personale dei ruoli della presidenza del Consiglio dei ministri e di altre amministrazioni pubbliche. Presso ogni ufficio delle rappresentanze italiane all'estero è designato un funzionario quale referente per le attività di adozione internazionale che collabora con gli enti autorizzati e svolge le attività proprie della Commissione di cui abbia avuto specifica delega. A garanzia del principio di sussidiarietà delle adozioni internazionali la Commissione avrà cura di promuovere l'attivazione di specifiche linee di finanziamento da impiegare per il rafforzamento dei sistemi di protezione dell'infanzia nei Paesi da cui provengono i minorenni adottati da persone residenti in Italia." |
|--|---|

2. Accordi Bilaterali

Inserire l'adozione internazionale nella politica estera italiana vorrebbe dire anche ritornare alla felice stagione (2008-2011, gli anni in cui si è raggiunto il picco delle adozioni internazionali) della proliferazione degli accordi bilaterali con i paesi di origine.

L'Italia, grazie a quanto operato in passato, rimane tutt'ora il paese di accoglienza che ha sottoscritto il maggior numero di accordi bilaterali in tema di adozione internazionale: accordi non più rinnovati o fermi da anni presso l'ufficio del Contenzioso del Ministero degli Affari Esteri per problemi legati alla normativa europea in materia di "privacy" (GDPR).

E' necessario anche abolire i **viaggi multipli** nei paesi di origine e regolarne comunque la durata uniformandoli a garanzia del principio di uguaglianza e di **non discriminazione**.

Occorre individuare immediatamente delle soluzioni per superare questi incredibili impedimenti burocratici.

3. Sussidiarietà, Cooperazione Internazionale e Africa: il Piano Mattei

Soltanto se l'adozione internazionale entrasse in maniera pregnante nelle questioni di politica estera dell'Italia potremo riuscire, come Paese, a stabilire legami forti di solidarietà a livello globale e implementare la lotta all'abbandono minorile.

Infatti la partita del futuro dei minori in stato di abbandono e di grave fragilità familiare si gioca proprio sul piano di una cooperazione internazionale, tesa allo sviluppo del sistema di protezione della infanzia dei paesi di origine (in pratica e finalmente, la concreta attuazione del principio di "sussidiarietà" della tanto conclamata "Convenzione dell'Aja"): realizzazione di appositi impianti normativi, istituzione (laddove carente) e formazione della magistratura minorile, operatori sociali dedicati, educatori, istituzione e formazione di associazioni di famiglie adottive e affidatarie.

Certamente per ottenere simili risultati occorrono risorse necessarie, destinando una quota del budget della cooperazione internazionale proprio per queste finalità.

In questo quadro è opportuno continuare la "buona prassi" attuata dalla Commissione per le Adozioni Internazionali di sostenere specificatamente le attività di cooperazione internazionale degli enti autorizzati individuando con le competenti autorità locali le urgenze e le necessità dell'infanzia abbandonata o in grave difficoltà familiare al fine di procedere alla definizione degli Stati di abbandono: formazione di operatori sociali e delle autorità competenti nei paesi coinvolti.

Con specifico riferimento al continente africano, si presenta ora una formidabile occasione stando alle dichiarazioni del nostro Governo: l'attivazione di un Piano Mattei per l'Africa con l'obiettivo di attuare un modello di cooperazione non predatorio, in cui entrambi i partner devono poter crescere e migliorare.

Saremo capaci di inserire in questo programma, così fondamentale per l'Italia e l'Europa intera, anche un "sottopiano" per l'infanzia e la gioventù africana in grave difficoltà familiare?

Nello specifico, l'obiettivo è quello di cooperare nell'interesse dei diritti fondamentali dei minorenni abbandonati. Sarebbe fondamentale infatti cercare di trovare una forma di possibile intersezione tra quello che viene definito "Piano Mattei" e il rilancio della natalità. Una natalità di cui indubbiamente l'adozione è una delle forme più nobili.

L'intersezione attraverso le adozioni internazionali del Piano Mattei con il tema della natalità risponde anche al dettato del PNRR in cui la questione della natalità veniva posta come trasversale.

Non può essere ignorato che le stime dell'ONU attestano ormai da oltre un decennio la presenza di milioni di bambini orfani, in particolare in Africa a causa della presenza del virus dell'HIV: nel rapporto dell'UNICEF "2021 HIV and AIDS Global Snapshot" si dà atto ad esempio degli oltre 15.4 milioni di bambini che hanno perso uno o entrambi i propri genitori per cause legate all'AIDS solo nell'anno 2020 e del fatto che tre quarti di questi bambini, ovvero 11.5 milioni, vive nelle regioni dell'Africa subsahariana; nel rapporto si specifica

inoltre che gli orfani legati all'AIDS costituiscono il 10% di tutti gli orfani a livello globale ma che il 35% di tutti gli orfani vive nell'Africa Sub-Sahariana; già nel 2009, in un rapporto ECOSOC (Comitato Economico e Sociale dell'ONU) - relazione di 400 pagine sull'adozione in tutti i Paesi del mondo - sottolineava la necessità di ben 15 milioni e 600 mila adozioni per garantire una famiglia solo agli orfani adottabili di Aids in Africa!

4. Subito cittadini italiani

Per velocizzare la conclusione dell'iter adottivo compiuto all'estero nel rispetto della Convenzione dell'Aja del 1993 occorre, come già previsto nella legislazione della maggior parte dei paesi europei, il riconoscimento automatico della sentenza straniera di adozione sulla base della certificazione della Commissione per le Adozioni Internazionali, omettendo dunque il doppio controllo documentale dei tribunali per i minorenni sui medesimi requisiti già verificati dalle Autorità Centrali dei due Paesi coinvolti e, comunque, dalla Commissione, consentendo al minore l'acquisizione immediata della cittadinanza italiana, come le associazioni attive in Italia del Gruppo CRC invocano da molti anni.

| | |
|--|---|
| All'articolo 35 della legge 4 maggio 1983, n. 184, i commi 2 e 3 sono sostituiti dai seguenti: | "2. Qualora l'adozione sia stata pronunciata nello Stato estero prima dell'arrivo del minore in Italia, la sentenza straniera è riconosciuta in applicazione della legge 31 maggio 1995, n. 218. 3. Se sussistono la certificazione di conformità alla Convenzione e l'autorizzazione previste rispettivamente dalle lettere i) e h) del comma 1 dell'articolo 39, il provvedimento di adozione è immediatamente trascrivibile nei registri dello stato civile". |
|--|---|

5. Accoglienze innovative

Le proporzioni dell'abbandono minorile in moltissimi Paesi stranieri e il verificarsi di calamità naturali o di altre situazioni particolari, più o meno transitorie, in cui i minori si trovano senza protezione rendono necessaria l'attivazione di nuovi strumenti legislativi che consentano di accogliere in via più o meno stabile, a seconda delle necessità del caso, questi bambini stranieri senza famiglia.

a) Uguaglianza e pari diritti ai minori in kafala

Tra le situazioni giuridiche che non sono regolamentate in Italia rientra quella dei minorenni in kafala. Si tratta di un istituto dei paesi di diritto islamico che non ha un corrispondente nella nostra legge ma che tuttavia risulta ormai pienamente conosciuto nel nostro ordinamento, non solo per effetto della ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza ad opera della legge 147 del 28 maggio 1991, ma anche per effetto della legge 101 del 18 giugno 2015, con cui il nostro Paese ha ratificato la *Convenzione sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori*, fatta all'Aja il 19 ottobre 1996.

La convenzione stabilisce una serie di principi applicabili tra stati contraenti ma non è prevista, né è stata altrimenti disciplinata nell'ordinamento interno, il dettaglio del funzionamento delle c.d. "consultazioni" tra le autorità centrali dei Paesi coinvolti, né le tempistiche relative. D'altra parte, nell'ambito della Autorità centrale, per l'Italia la Presidenza del Consiglio dei Ministri, i referenti sono individuati in persone fisiche aventi

incarichi all'interno della Segreteria Generale e Speciale della PCM, ma non con riferimento a uno specifico dipartimento con competenza tecnica ai fini previsti nella Convenzione.

D'altra parte, relativamente ai Paesi di tradizione giuridica islamica, è sicuramente opportuno che gli stessi principi e procedure, già applicabili con i Paesi che hanno già ratificato la citata Convenzione (così il Marocco), siano anche applicati nei rapporti con altri Stati non ratificanti attraverso accordi bilaterali che disciplinino il dettaglio delle procedure.

La disciplina del riconoscimento dei provvedimenti stranieri di kafala consentirà di evitare situazioni di discriminazione di minorenni sul territorio italiano e permetterà anche, nel caso di minori orfani o comunque in stato di abbandono originari di paesi con legge coranica, l'accoglienza stabile in famiglia attraverso l'adozione nazionale pronunciata nei limiti previsti dall'art. 44 dell'attuale legge 184/1983 (adozione in casi particolari). L'istituto previsto da questa norma, al di là del vocabolo utilizzato - "adozione" - è, dal punto di vista sostanziale, perfettamente compatibile con il provvedimento di kafala pronunciato all'estero sul presupposto dell'abbandono, perché non crea rapporti giuridici tra il minore e la famiglia allargata degli adottanti né rescinde i rapporti giuridici preesistenti, ma semplicemente attribuisce responsabilità genitoriale agli adottanti a beneficio del minore di età.

b) Disciplina dell'affidamento internazionale

La regolamentazione dell'istituto dell'affidamento internazionale avrà invece lo scopo di consentire l'accoglienza di minori dei Paesi in situazione di emergenza umanitaria e, quindi, di sottrarli alla vita in istituto o ad altre situazioni che non corrispondono al loro superiore e riconosciuto diritto di vivere in famiglia.

Le norme generali sulla competenza previste nella *Convenzione sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori*, fatta all'Aja il 19 ottobre 1996, e come detto ratificare dal nostro paese con la legge 101 del 18 giugno 2015, possono senz'altro costituire la base per una disciplina di dettaglio nonché essere estese, anche in questo caso attraverso specifici accordi bilaterali, anche nei rapporti con Paesi non ratificanti. Occorrerà procedere, compatibilmente al carattere transnazionale delle procedure, con il supporto e l'accompagnamento di specifici enti senza scopo di lucro, all'uopo autorizzati, che si occupino dell'organizzazione di progetti volti a realizzare l'accoglienza nelle famiglie disponibili in Italia. L'accompagnamento dei minori e delle famiglie in questo quadro sarà principalmente concepito come misura temporanea, dunque in vista del rientro dei minorenni nel proprio Paese.

Tuttavia, non potendo prevedere la durata di queste accoglienze dettate da necessità contingenti e da valutare caso per caso in funzione della specifica situazione nel Paese straniero, non può escludersi che, nel rispetto del diritto dei minorenni alla stabilità e alla tutela dei legami sociali e affettivi nel frattempo instauratisi e laddove in seguito se ne accertassero le condizioni e seppure in via residuale, possa essere opportuno non escludere e anzi rendere possibile disciplinandone l'eventuale iter, che da tali accoglienze possa avviarsi un successivo progetto adottivo.

Nonostante la legge vigente escluda che possa esistere una previa conoscenza tra adottanti e adottandi e vieti in linea di massima agli Enti autorizzati ai sensi dell'art. 39-ter (autorizzati cioè per l'accompagnamento delle coppie nel percorso di adozione

internazionale), l'esperienza dei soggiorni solidaristici con successive adozioni ad esempio dalla Bulgaria oppure, a livello nazionale, le adozioni speciali, insegnano che la possibilità di successiva adozione potrebbe rispondere all'interesse dei minorenni ed essere quindi disciplinata.

c) Introduzione di soggiorni a scopo adottivo

Per i bambini stranieri adottabili con un'età o altre condizioni tali da rendere più difficoltoso trovare famiglie adottive, occorre disciplinare delle procedure che rendano possibile l'accoglienza. Ciò potrebbe avvenire per gruppi di minori accompagnati in Italia per brevi periodi rinnovabili, anche nell'ottica di creare un legame che non escluda la successiva apertura a un progetto di adozione, sempre che sussistano e ne siano verificate le condizioni ad opera delle autorità competenti.

Nonostante l'attuale legge vieti in linea di massima agli Enti autorizzati per l'accompagnamento delle coppie nel percorso di adozione internazionale, ai sensi dell'art.39-ter, di svolgere programmi c.d. "solidaristici" ed esclude che tra le coppie adottanti e gli adottandi vi sia una previa conoscenza, esistono precedenti esempi di progetti di accoglienza, approvati anche dalla Commissione Adozioni Internazionali, con la Colombia dove in via eccezionale è stata aperta la strada ad accoglienze temporanee senza tuttavia escludere successivi progetti adottivi.

Le norme che si propone di introdurre consentiranno anche di regolamentare i noti soggiorni solidaristici che già oggi sono svolti nel nostro Paese e che sono autorizzati dalla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione del Ministero del lavoro e degli affari sociali.

Anche per questi progetti, nel caso in cui il minore coinvolto sia adottabile, dovrà comunque essere informata la Commissione competente per le adozioni internazionali che dovrà approvare la misura disposta all'estero.

Va in particolare agevolata e facilitata l'adozione di bambini di età uguale o superiore a 10 anni, di bambini che facciano parte di fratrie in cui almeno uno dei minori sia di età superiore a 10 anni o di bambini di età inferiore ma con specifiche condizioni personali / di salute per i quali non è stata possibile una collocazione in famiglia adottiva nazionale ed internazionale attraverso le procedure di adozione ordinarie.

6) Introduzione e riconoscimento dell'adozione del nascituro

Esiste inoltre la necessità di accrescere e rafforzare le azioni di lotta contro l'aborto laddove usato come strumento di regolazione delle nascite. Per questo si potrebbe introdurre in Italia l'adozione del nascituro e, contestualmente, consentire alle coppie residenti in Italia di adottare all'estero minori appena nati e sfuggiti all'aborto grazie alla legge che consente di trovare una famiglia adottiva già nel corso della gestazione. In questa seconda direzione si dovrebbero riconoscere i provvedimenti, pronunciati in Paesi che hanno ratificato la Convenzione de L'Aja del 1993, che prevedono, come misura di prevenzione dell'aborto, il mantenimento e l'adozione del nascituro durante la gestazione, sotto il controllo dell'autorità giudiziaria (esempio USA).

Una nuova norma consentirà di riconoscere le adozioni di minori stranieri nascituri.

Si tratta di adozioni effettuate all'estero, sotto il controllo dell'autorità giudiziaria, con un abbinamento tra gestante e adottanti prima della nascita del minore con l'importantissimo scopo di prevenzione dell'aborto. La modifica di legge consentirà di riconoscere che la scelta della madre dei futuri genitori del nascituro, laddove prevista nella legge straniera, è idonea a considerare rispettato il principio di sussidiarietà dell'adozione internazionale.

| | |
|--|--|
| <p>Per il riconoscimento della kafala:</p> <p>Al Titolo III della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni, è aggiunto il seguente capo: “Capo I-bis – L’ingresso in Italia e la protezione dei minori stranieri provenienti da Paesi che non conoscono l’adozione né l’affidamento preadottivo”.</p> | <p>Art. 39-quinquies - 1. Fermo restando il rispetto delle norme che regolano l'ingresso in Italia degli stranieri, per l'ingresso e il soggiorno in Italia dei minori stranieri provenienti da Paesi che non riconoscono l'adozione né l'affidamento a scopo preadottivo è necessaria l'autorizzazione della Commissione di cui all'articolo 38 che viene rilasciata nel rispetto delle disposizioni di cui al presente capo:</p> <p>Art. 39-sexies – 1. Nel caso di minore di cui la competente autorità straniera abbia accertato lo stato di abbandono, l'ingresso e la permanenza del minore in Italia sono ammessi a condizione che:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. il minore sia accompagnato da almeno un adulto che eserciti su di lui la responsabilità genitoriale, in base ad un provvedimento dell'autorità giudiziaria competente del Paese di origine del minore; b. il provvedimento della competente autorità straniera abbia autorizzato l'espatrio del minore e la residenza in Italia in maniera permanente; c. il minore siano originario di Paesi con cui l'Italia ha concluso un accordo internazionale in base al quale alle autorità del Paese di nuova residenza del minore vengono trasferite giurisdizione e competenza ad adottare le misure necessarie per la protezione del minore in conformità al suo superiore interesse; d. gli accordi di cui alla lettera c) contengano le condizioni di cui al presente articolo; e. siano stati rispettati i requisiti e le procedure di cui al Titolo III Capo I (Dell'adozione di minori stranieri); f. il provvedimento straniero sia corredato da una copia certificata e conforme dell'atto di nascita del minore, del certificato di decesso dei genitori oppure dell'atto in cui è accertato lo stato di abbandono del minore; g. il minore di età superiore a dodici anni abbia prestato il proprio consenso al trasferimento all'estero; h. entro sei mesi dall'ingresso in Italia sia richiesta la pronuncia di adozione del minore al tribunale per i minorenni territorialmente competente che, sussistendone le condizioni, emette una sentenza dagli effetti di cui all'articolo 27. Nel caso in cui l'adozione sia richiesta da un parente del minore si applica l'art. 44. <p>2. Per le richieste fondate su provvedimenti stranieri emessi in data precedente all'entrata in vigore del presente articolo, l'autorizzazione può essere rilasciata anche in assenza dei requisiti di cui al comma 1, purché il requisito di cui alla lettera c) del medesimo comma 1 sussista al momento della richiesta e sia chiesto al tribunale per i minorenni territorialmente competente un provvedimento a norma dell'articolo 22 nel termine di cui alla lettera h) del citato comma 1, sempre che ciò corrisponda all'interesse del minore, avuta considerazione per i legami già instauratisi.</p> <p>Art. 39-septies – 1. Nel caso di minore la cui misura di protezione disposta all'estero abbia carattere temporaneo e funzione assimilabile alla misura di protezione di cui al Titolo I-bis articolo 4 (affidamento del minore), l'ingresso e la permanenza del minore in Italia sono ammessi a condizione che:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. il provvedimento straniero che autorizza l'espatrio e la residenza all'estero del minore sia emesso od omologato dalla pubblica autorità; b. gli adulti che richiedono l'autorizzazione all'ingresso del minore abbiano entrambi la medesima nazionalità del minore ovvero, in difetto, abbiano rispettato le condizioni e procedure di cui al Titolo IV-bis; c. gli adulti che richiedono l'autorizzazione all'ingresso del minore siano uniti a questo da vincolo di parentela entro il quarto grado ovvero, in difetto, abbiano rispettato le condizioni e procedure di cui al Titolo IV-bis; d. il provvedimento straniero sia corredato da un progetto che illustri lo scopo |
|--|--|

| | |
|--|--|
| | <p>della misura di protezione del minore e la prevedibile durata della stessa; e. entro sei mesi dall'ingresso in Italia sia richiesta la pronuncia di adozione in casi particolari del minore, ai sensi dell'articolo 44, al tribunale per i minorenni territorialmente competente.</p> <p>2. Per le richieste fondate su provvedimenti stranieri emessi in data precedente all'entrata in vigore della presente legge, l'autorizzazione può essere rilasciata anche in assenza dei requisiti di cui alle lettere b) e c) del comma precedente, sempre che ciò corrisponda all'interesse del minore, avuta considerazione per i legami già instauratisi.</p> <p>Art. 39-octies - Il minore che ha fatto ingresso nel territorio dello Stato ai sensi dell'art. 39-quinques gode, dal momento dell'ingresso, di tutti i diritti attribuiti al minore italiano in affidamento familiare.</p> <p>All'articolo 44 comma 1 della Legge 4 maggio 1983 n.184, e successive modifiche, è aggiunta in fine la seguente lettera : <i>"e) quando il minore straniero ha fatto ingresso in Italia ai sensi dell'art. 39-quinques ed esistono legami familiari il cui mantenimento risponde all'interesse del minore medesimo".</i></p> |
| <p>per disciplinare l'affidamento internazionale:</p> <p>Dopo il Titolo IV della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni, è aggiunto il seguente titolo "Titolo IV-bis - dell'affidamento familiare internazionale di minori stranieri":</p> | <p>Art. 57-bis – 1. L'affidamento familiare internazionale è finalizzato al compimento di uno specifico progetto di carattere familiare, umanitario, sanitario, di studio o di formazione professionale, tale da consentire il miglioramento delle condizioni di vita del minore straniero, nonché ad assicurare il suo diritto a vivere, crescere ed essere educato nell'ambito di una famiglia, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 1. Il progetto ha una durata massima di ventiquattro mesi e può essere prorogato qualora le particolari esigenze del progetto lo richiedano. Il progetto dovrà indicare le modalità di mantenimento delle relazioni con la famiglia di origine, ove possibile, e con il Paese di provenienza, tramite periodici rientri nello stesso o, comunque, l'insieme delle azioni idonee a facilitare il mantenimento dei rapporti del minore con il Paese di origine, con la sua cultura e con la sua lingua.</p> <p>2. I progetti di cui al comma 1 sono predisposti dagli enti autorizzati di cui all'articolo 57-quater nei confronti di minori stranieri residenti nei Paesi con i quali sono stati stipulati specifici accordi internazionali ai sensi dell'articolo 57-quinques.</p> <p>3. Possono accedere ai progetti di cui al comma 1 i minori che si trovano in accertate condizioni di disagio presso la propria famiglia o che sono ricoverati in istituti o comunità di assistenza nel Paese di origine, anche qualora la condizione di difficoltà derivi da calamità naturali o da una particolare situazione di conflitto armato.</p> <p>4. L'affidamento familiare internazionale è disposto dalle autorità del Paese di origine, sentiti i genitori o il genitore esercente la responsabilità genitoriale o in mancanza il legale rappresentante nonché, ove risulti possibile, il minore che ha compiuto gli anni dodici o di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento.</p> <p>Art. 57-ter – 1. L'affidamento familiare internazionale è consentito a coppie coniugate, preferibilmente con figli minori, o a persone singole, cittadini italiani o stranieri residenti in Italia, in grado di assicurare il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e il soddisfacimento dei bisogni affettivi del minore straniero.</p> <p>2. Le persone che desiderano ottenere l'affidamento familiare di minori residenti all'estero presentano una apposita dichiarazione di disponibilità ad uno degli enti autorizzati di cui all'articolo 57-quater comma 2.</p> <p>3. L'affidatario deve aderire al progetto familiare, umanitario, sanitario, di studio o di formazione professionale, di cui all'articolo 57-bis, comma 1, e assicurare il mantenimento delle relazioni del minore con la sua famiglia di origine, ove possibile, e con il Paese di provenienza, con la sua cultura e con la sua lingua, tramite periodici rientri nello stesso o, comunque, ponendo in essere tutte le azioni idonee al mantenimento delle predette relazioni, avvalendosi dei servizi sociali competenti e dell'ente autorizzato che gestisce il progetto.</p> <p>Art. 57-quater – 1. All'Autorità centrale competente per gli affidamenti internazionali sono attribuite le seguenti funzioni: a. valuta le richieste di autorizzazione degli enti di cui al comma 2 seguente e, se</p> |

del caso, li autorizza iscrivendoli nell'apposito albo;

b. autorizza l'ingresso e il soggiorno temporaneo dei minori stranieri accolti mediante affidamento internazionale e delibera in ordine al rimpatrio dei medesimi;

c. coopera e si raccorda con le amministrazioni pubbliche interessate anche al fine di stipulare appositi accordi internazionali;

d. vigila sulle modalità di affidamento dei minori;

e. provvede all'istituzione e alla tenuta dell'elenco dei minori accolti;

f. svolge compiti di impulso e di ricerca al fine di promuovere l'accoglienza dei minori affidati in Italia nei loro Paesi di origine, avvalendosi a tal fine della collaborazione delle competenti amministrazioni pubbliche e di idonei organismi nazionali ed internazionali.

2. Gli enti che possiedono i requisiti indicati nell'art. 39-ter della presente legge, inclusi quelli già autorizzati ai sensi dell'articolo 39 comma 1 lettera c) ai fini dell'adozione internazionale, possono essere autorizzati a operare nell'ambito delle attività riguardanti l'affidamento familiare internazionale. Gli enti autorizzati sono iscritti in un apposito albo tenuto dell'Autorità centrale competente.

Art. 57-quinquies – 1. L'affidamento familiare internazionale è consentito in favore di minori stranieri provenienti da Paesi con i quali sono stati stipulati specifici accordi internazionali ed è compiuto nell'interesse superiore del minore e nel rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti dal diritto internazionale.

Il provvedimento di affidamento è disposto dalla competente autorità del Paese straniero solo quando è accertato che il minore si trova in stato di difficoltà familiare, temporanea o prolungata, e non sia possibile procedere a un affidamento familiare nel Paese di provenienza, ma solo al ricovero in un istituto assistenziale.

Il provvedimento che dispone l'affidamento internazionale deve contenere:

- a) le motivazioni che giustificano il ricorso all'affidamento familiare internazionale, con riferimento al progetto sanitario, scolastico o di formazione professionale predisposto dall'ente autorizzato di cui all'articolo 57-bis, comma 2;
- b) la durata dell'affidamento che non può essere superiore a due anni, salvo eventuale proroga;
- c) le modalità di mantenimento delle relazioni con i genitori o con il genitore esercente la responsabilità genitoriale nel Paese di origine;
- d) le facoltà attribuite agli affidatari dell'esercizio dei poteri connessi alla responsabilità genitoriale;
- e) la previsione del rientro del minore nel Paese di origine alla scadenza del progetto di cui alla precedente lettera a).

2. Gli accordi internazionali stabiliscono che ciascuno degli Stati contraenti designi un'autorità centrale per gli affidamenti familiari internazionali, competente per la gestione e il coordinamento delle relative attività, e che le autorità centrali, per procedere agli affidamenti, possano avvalersi di enti autorizzati, con finalità non lucrative, gestiti da persone qualificate per la loro integrità morale e per la loro formazione in materia di problematiche dell'infanzia.

Art. 57-sexies – 1. Gli aspiranti all'affidamento di un minore residente all'estero conferiscono l'incarico a uno degli enti autorizzati di cui all'articolo 57-quater comma 2.

2. L'ente autorizzato che ha ricevuto l'incarico di curare la procedura di affidamento familiare internazionale ai sensi del comma 1:

- a) riceve dalle persone disponibili ad accogliere minori in affidamento familiare internazionale la relativa istanza e ne valuta i presupposti, compiendo, con riferimento all'affido internazionale, le attività di cui all'articolo 29-bis;
- b) trasmette all'autorità centrale una relazione sulla idoneità dei richiedenti a ricevere un minore in affidamento;
- c) svolge le pratiche inerenti all'affidamento familiare presso le autorità del Paese di provenienza del minore e concorda con esse le modalità di mantenimento delle relazioni del minore stesso con la sua famiglia di origine;
- d) informa gli aspiranti affidatari sulle procedure da seguire e sul progetto predisposto, sulle relative modalità di applicazione e sulla durata nonché sulle modalità di mantenimento delle relazioni con la famiglia di origine e con il Paese di provenienza del minore;

| | |
|---|--|
| | <p>e) svolge le attività relative alle procedure di autorizzazione all'ingresso del minore e al suo inserimento presso gli affidatari;</p> <p>f) informa costantemente l'autorità centrale delle procedure in esame, trasmettendo la relativa documentazione in esito alle decisioni assunte;</p> <p>3. Si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 31 comma 3.</p> <p>Art. 57-septies – 1. L'autorità centrale, ricevuti gli atti relativi agli aspiranti affidatari e valutate le conclusioni dell'ente incaricato, dichiara che l'affidamento familiare risponde al superiore interesse del minore e ne pronuncia l'efficacia in Italia, autorizzando l'ingresso e la residenza in Italia del minore stesso per la durata dell'affidamento.</p> <p>2. La dichiarazione di cui al comma 1 del presente articolo non è ammessa quando non risultano rispettate le condizioni previste dall'articolo 57-bis, commi 2 e 4.</p> <p>Art. 57-octies – 1. Il provvedimento di affidamento familiare internazionale disposto dall'autorità straniera competente e ogni altro documento relativo sono trasmessi al tribunale per i minorenni del distretto in cui risiede la famiglia affidataria, che vigila sull'andamento dell'affidamento familiare ricevendo periodiche relazioni dall'ente autorizzato e procedendo a ogni altro accertamento ritenuto utile.</p> <p>2. Nel caso in cui la prosecuzione dell'affidamento familiare rechi pregiudizio al minore, il tribunale adotta i provvedimenti previsti dall'articolo 23 e provvede a comunicarli all'autorità centrale per l'affidamento internazionale, all'ente autorizzato incaricato e al servizio sociale competente del comune in cui la famiglia affidataria risiede.</p> <p>Art. 57-novies - 1. L'affidamento familiare internazionale cessa con provvedimento dell'autorità del Paese di provenienza del minore che lo ha disposto quando è venuta meno la situazione di difficoltà temporanea della famiglia di origine che lo ha determinato ovvero nel caso in cui la prosecuzione di esso rechi pregiudizio al minore. L'ente autorizzato trasmette il provvedimento di cui al presente comma all'autorità centrale, che ne dichiara l'efficacia e autorizza il rientro del minore nel Paese di provenienza, a cura dell'ente autorizzato.</p> <p>2. Nel caso in cui, alla data di scadenza del progetto di cui all'articolo 57-bis, comma 1, il rientro del minore nella famiglia di origine risulti impraticabile, ovvero il minore non abbia terminato il citato progetto, l'autorità competente del Paese di provenienza adotta un provvedimento di proroga dell'affidamento familiare. L'ente autorizzato trasmette il provvedimento di cui al presente comma all'autorità centrale che ne dichiara l'efficacia, dandone comunicazione ai sensi delle norme che precedono.</p> <p>Art. 57-decies. Nel caso in cui il provvedimento di affidamento internazionale sia pronunciato in favore di un minore di cui l'autorità competente del Paese di origine abbia accertato la situazione di abbandono, la permanenza del minore in Italia è autorizzata dall'autorità centrale in applicazione delle norme del Titolo III Capo I. In questo caso gli affidatari che siano in possesso dei requisiti di cui al Titolo III Capo I possono, ricorrendone i presupposti di legge, chiedere che venga pronunciata una adozione dalle competenti autorità all'estero o in Italia, sempre che ciò sia conforme alla legislazione e ai provvedimenti del Paese di origine e corrisponda al superiore interesse del minore.</p> |
| <p>per regolamentare i soggiorni a scopo adottivo</p> <p>All'interno del nuovo Titolo IV bis della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni, i nuovi articoli 57-undicies e 57-dodicies introdurranno le procedure di accompagnamento</p> | <p>Art. 57-undicies. Rientrano nell'applicazione del presente Titolo anche i provvedimenti disposti all'estero che autorizzano l'espatrio del minore dal proprio Paese di origine per brevi soggiorni con un accompagnatore che ne abbia la tutela. In questi casi l'autorità centrale autorizza l'ingresso del minore straniero e del suo accompagnatore stabilendone il collocamento nel domicilio di persone disponibili che ne facciano richiesta seguendo la procedura di cui all'art. 57-sexies.</p> <p>Art. 57-duodecies. Qualora le misure di cui al presente capo siano disposte in favore di minori in stato di adottabilità, l'Autorità di cui all'art. 38 della presente legge deve essere informata del loro ingresso e la permanenza del minore in Italia è autorizzata dall'autorità centrale in applicazione delle norme del Titolo III Capo I.</p> |

| | |
|---|---|
| <p>nell'ambito di specifici progetti e le conseguenti garanzie previste nel caso dell'affidamento internazionale per brevi soggiorni in Italia di minori stranieri.</p> | <p>In questo caso le persone presso cui il minore è domiciliato che siano in possesso dei requisiti di cui al Titolo III Capo I possono, ricorrendone i presupposti di legge, chiedere che venga pronunciata una adozione dalle competenti autorità all'estero o in Italia, sempre che ciò sia conforme alla legislazione e ai provvedimenti del Paese di origine e corrisponda al superiore interesse del minore.</p> |
| <p>per disciplinare l'adozione del nascituro:</p> <p>Alla legge 4 maggio 1983 n. 184 e successive modifiche (fra le norme applicabili all'adozione nazionale) sono aggiunti due articoli dopo l'art. 22:</p> | <p>in Italia</p> <p>“Art. 22-bis. 1. Coloro che intendono adottare un nascituro possono presentare la domanda di cui all'articolo 22 a condizione che abbiano i requisiti in essa indicati. Il tribunale tiene un registro delle persone disponibili a tale adozione nel quale sono inseriti i dati delle persone che risultano idonee in esito alle indagini ai sensi del comma 4 dell'articolo 22. La formazione specifica sull'adozione del nascituro può essere offerta, oltre che dai servizi socio-assistenziali degli enti locali, anche da un ente che abbia concluso con essi un accordo a norma dell'art. 39-bis.</p> <p>2. Sulle domande di cui al comma che precede il tribunale decide in applicazione della procedura di cui all'articolo 22 tenendo conto che esse hanno carattere prioritario e devono concludersi entro 60 giorni dalla domanda. L'abbinamento ai fini della disposizione dell'affidamento preadottivo può essere realizzato dal tribunale anche prima della nascita sotto il controllo dei servizi socio assistenziali degli enti locali o di altro ente che abbia concluso con essi un accordo a norma dell'art. 39-bis.</p> <p>3. E' ammissibile la presentazione della domanda di adozione di uno specifico nascituro per il quale la gestante abbia reso la dichiarazione di cui all'articolo 22-ter. Disposte le dovute indagini, il tribunale decide sulla stessa tenendo conto che, ai fini della disposizione dell'affidamento preadottivo del minore identificato ai sensi dell'articolo 22 comma 6, essa prevale sulle altre domande di adozione presentate a norma dell'articolo 22.</p> <p>4. Nel caso in cui per uno stesso nascituro siano presentate più domande corredate dalla dichiarazione di cui all'articolo 22-ter comma 2, il tribunale sceglie tra gli adottanti le persone maggiormente in grado di corrispondere alle esigenze del minore.</p> <p>5. In ogni caso, resta ferma l'applicazione delle norme in materia di dichiarazione dello stato di adottabilità del minore.</p> <p>“Art.22-ter. 1. La gestante che non intenda riconoscere il nascituro può decidere di darlo in adozione anche prima della nascita. In questo caso, salva l'applicazione delle norme che consentono il parto in anonimato, la gestante può presentare al tribunale per i minorenni domanda di abbinamento del nascituro con le persone disponibili all'adozione a norma dell'articolo 22-bis.</p> <p>2. La gestante che non intenda riconoscere il nascituro può altresì identificare e scegliere le persone da cui intende farlo adottare. Di tale volontà viene dato atto nella domanda di adozione di cui all'articolo 22 bis comma 3.</p> <p>3. Ricevute le istanze di cui ai commi precedenti, il tribunale convoca la gestante e, disponendo indagini analoghe a quanto previsto nell'articolo 22 comma 4, verifica che la disponibilità di cui al comma 1 o la scelta manifestata a norma del comma 2 siano state prese liberamente e coscientemente. I dati relativi alle persone disponibili a fare adottare il proprio nascituro sono annotati dal tribunale in appositi registri e resi disponibili su istanza di altri tribunali.</p> <p>4. L'abbinamento del nascituro con le persone disponibili alla sua adozione può avvenire a norma dell'articolo 22-bis comma 2, ferma restando l'applicazione delle norme vigenti in materia di dichiarazione dello stato di adottabilità del minore.</p> |
| <p>All'art. 32 della Legge 4 maggio 1983 n.184, e successive modifiche, è aggiunto il seguente comma:</p> | <p>all'estero</p> <p>“2-bis. L'impossibilità di affidamento o di adozione nello Stato di origine deve intendersi sussistente anche nel caso di adozione di minore abbandonato alla nascita pronunciata in favore persone residenti in altro Stato nei cui confronti la madre naturale abbia espresso una dichiarazione assimilabile a quella di cui all'articolo 22-ter comma 2 della presente legge (dichiarazione della madre italiana di scelta dei genitori adottivi del proprio nascituro).</p> |

CONTRIBUTO DEGLI ENTI AUTORIZZATI

PER LA RIFORMA DEL SISTEMA DELLE ADOZIONI INTERNAZIONALI

Il presente documento nasce dall'esperienza maturata nel corso degli anni dagli Enti Autorizzati e dal lavoro svolto nei tavoli di confronto con la Commissione per le Adozioni Internazionali, nella consapevolezza del valore primario dell'adozione quale strumento di tutela del **diritto del bambino a crescere in una famiglia**, come previsto dalla normativa nazionale e internazionale e in coerenza con il principio del superiore interesse del minore.

L'adozione internazionale rappresenta infatti una risposta concreta al bisogno di famiglia dei bambini in stato di abbandono nei Paesi di origine e **costituisce una responsabilità pubblica** che coinvolge istituzioni, enti e società civile.

Prendendo spunto dal **lavoro svolto nei tavoli** con la Commissione per le Adozioni Internazionali e facendo tesoro dell'esperienza pluriennale degli Enti Autorizzati, che ha consentito al sistema italiano di realizzare 55.073 adozioni dalla nascita della CAI (2000), viene presentato un contributo condiviso dai sottoscrittori, nella prospettiva di un **confronto costruttivo con le istituzioni competenti**.

Nel corso degli incontri dei Tavoli strategici, svoltisi nel periodo settembre-dicembre 2025, è emersa infatti una significativa convergenza su alcune direttrici prioritarie di sviluppo del sistema, tra cui il riconoscimento della funzione pubblica degli Enti Autorizzati, la definizione di strumenti di convenzionamento per il sostegno alle attività, la revisione condivisa degli strumenti regolamentari, il rafforzamento dei processi di digitalizzazione, la programmazione coordinata delle missioni all'estero, il consolidamento dei rapporti con la rete diplomatica e il potenziamento dei percorsi di informazione, formazione e accompagnamento delle famiglie.

Tale contributo nasce quindi dalla convinzione che il **c.d. "Sistema Italia" delle adozioni internazionali** debba continuare ad essere, come sempre stato finora, orientato prioritariamente alla tutela dei diritti dei minori, alla qualità dei percorsi adottivi e al consolidamento di un sistema che negli anni si è dimostrato affidabile e responsabile.

Alla luce di tale percorso di confronto e delle convergenze emerse, si è ritenuto opportuno **individuare nel DPR 108/2007 lo strumento più idoneo** per tradurre in disposizioni operative le indicazioni condivise, in coerenza con le esigenze attuali del sistema.

L'intervento sulla normativa regolamentare consente infatti di incidere in modo mirato sull'organizzazione, sulle procedure e sulla governance del sistema, valorizzando le competenze maturate, rafforzando il coordinamento istituzionale e migliorando la capacità di risposta alle esigenze delle famiglie e dei minori.

In tale prospettiva, le **modifiche proposte sono finalizzate a consolidare e rafforzare un sistema delle adozioni internazionali** fondato da sempre su criteri di affidabilità, responsabilità e coerenza istituzionale, in linea con i principi della Convenzione dell'Aja e della

normativa vigente, ponendo ancora una volta e stabilmente al centro il superiore interesse del minore.

1. RICONOSCIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA DEGLI ENTI AUTORIZZATI

Il sistema delle adozioni internazionali **si fonda in modo determinante sull'attività svolta dagli Enti Autorizzati**, che operano in nome e per conto dello Stato nei Paesi di origine, accompagnano le coppie lungo l'intero percorso adottivo, curano i rapporti con le Autorità straniere e garantiscono il monitoraggio post-adottivo.

Tali funzioni, pur svolte da soggetti formalmente privati, presentano **un'evidente natura pubblicistica** e incidono direttamente sulla tutela dei diritti dei minori e sull'attuazione degli obblighi internazionali assunti dallo Stato italiano.

Nel corso dei Tavoli strategici è **emersa in modo condiviso la necessità di affrontare** in modo strutturato tale tema, anche attraverso l'istituzione di specifici gruppi di lavoro e momenti di approfondimento tecnico. Da tale percorso si ritiene discenda l'esigenza di **disporre di una cornice normativa chiara e coerente**, idonea a sostenere e orientare il lavoro degli esperti verso la definizione di standard operativi, modelli organizzativi, criteri di qualità e sostenibilità economica, nonché strumenti di monitoraggio e valutazione delle attività.

Si propone quindi di introdurre modifiche al DPR 108/2007 nel senso di prevedere un **riconoscimento espresso della funzione pubblica svolta dagli EEAA**, attraverso un intervento coordinato sugli articoli 1, 6 e 11.

MODIFICHE PROPOSTE

Articolo 1 – Definizioni

Inserimento della seguente lettera:

Art. 1, comma 2, lettera h) (nuova)

Ai fini del presente regolamento, gli enti autorizzati di cui alla lettera f) sono qualificati come enti privati incaricati di pubblico servizio nello svolgimento delle attività di adozione internazionale.

Articolo 6 – Compiti della Commissione

Inserimento della seguente lettera:

Art. 6, comma 1, lettera r) (nuova)

Riconosce valorizza e disciplina il ruolo degli enti autorizzati quali soggetti incaricati di pubblico servizio.

Articolo 11 – Autorizzazione degli enti

Inserimento del seguente comma:

Art. 11, comma 1-bis) (nuovo)

Gli enti autorizzati svolgono attività di interesse pubblico in qualità di enti privati incaricati di pubblico servizio nell'ambito del sistema delle adozioni internazionali.

2. CONVENZIONAMENTO, SOSTEGNO PUBBLICO E LIVELLI ESSENZIALI DI ASSISTENZA IN AMBITO ADOTTIVO

Alla luce della funzione pubblica esercitata dagli Enti Autorizzati nell'ambito del sistema delle adozioni internazionali, si rende **necessario prevedere strumenti adeguati di sostegno e collaborazione istituzionale**, al fine di garantire la continuità delle attività, l'omogeneità dei servizi sul territorio e la stabilità dei percorsi adottivi, nell'interesse dei minori in attesa di una famiglia.

Nel corso dei Tavoli strategici, tale **esigenza è stata ampiamente approfondita e condivisa**, evidenziando come un sistema fondato prevalentemente sul finanziamento diretto da parte delle coppie rischi di incidere sulla sostenibilità complessiva delle procedure, di limitare l'accesso all'adozione internazionale e, in ultima analisi, di ridurre le opportunità di inserimento familiare per i bambini privi di adeguata tutela.

In tale prospettiva, è stata condivisa l'opportunità di **introdurre forme strutturate di convenzionamento tra la Commissione per le Adozioni Internazionali e gli Enti Autorizzati**, finalizzate a sostenere le attività pre-adottive, adottive e post-adottive e a favorire l'individuazione progressiva di specifici livelli essenziali di assistenza in ambito adottivo, garantendo standard qualitativi uniformi sull'intero territorio nazionale.

Al contempo, è stata ribadita l'importanza di **preservare l'autonomia organizzativa degli enti**, mantenendo la libertà di adesione agli strumenti convenzionali e la possibilità di offrire ulteriori servizi, nel rispetto dei principi di trasparenza, equità e sostenibilità.

In tale quadro, le convenzioni rappresentano uno strumento idoneo a rafforzare il carattere pubblico del sistema delle adozioni internazionali, a sostenere in modo stabile le attività degli Enti Autorizzati e a ridurre progressivamente gli oneri economici a carico delle famiglie, in coerenza con il superiore interesse del minore.

MODIFICHE PROPOSTE

Inserimento del nuovo articolo 19

Art. 19 – Convenzionamento tra la Commissione per le Adozioni Internazionali e gli Enti Autorizzati

La Commissione può stipulare convenzioni con gli enti autorizzati per l'erogazione di servizi alle coppie adottive nelle fasi pre-adottiva, adottiva e post-adottiva.

Le convenzioni possono prevedere contributi, rimborsi o cofinanziamenti finalizzati al sostegno delle attività svolte e alla riduzione degli oneri economici a carico delle famiglie.

Le convenzioni sono stipulate nei limiti delle risorse disponibili e nel rispetto dei principi di trasparenza, equità e sostenibilità.

3. TRASPARENZA, PARTECIPAZIONE E FUNZIONAMENTO DELLA COMMISSIONE PER LE ADOZIONI INTERNAZIONALI

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 Autorizzati** e gli altri soggetti istituzionali coinvolti, in coerenza con i principi di buon andamento, imparzialità e pubblicità dell'azione amministrativa.

L'esperienza maturata nel tempo ha evidenziato come, pur in presenza negli ultimi anni di un costante dialogo istituzionale, non sempre le informazioni relative alla programmazione delle attività, agli orientamenti adottati e alle principali decisioni risultino disponibili in modo sistematico, tempestivo e uniforme agli Enti Autorizzati, che costituiscono, insieme alla Commissione, i principali ed unici soggetti istituzionali operativi nella fase centrale del percorso adottivo, compresa tra il conferimento dell'incarico e la conclusione della procedura all'estero.

La mancanza di un flusso informativo strutturato può incidere sulla capacità degli Enti Autorizzati di programmare adeguatamente le proprie attività, di garantire un coordinamento efficace e di assicurare alle famiglie un accompagnamento coerente lungo l'intero percorso adottivo, anche in considerazione del diverso ruolo svolto dai Tribunali per i minorenni e dai servizi territoriali nelle fasi iniziali e successive.

In tale prospettiva, assume particolare rilievo la **definizione di modalità strutturate di pubblicazione degli ordini del giorno delle riunioni, di diffusione delle principali decisioni assunte, di comunicazione periodica degli indicatori di performance del sistema e di predisposizione di forme di pubblicità** compatibili con la tutela della riservatezza, con le attività di indagine e verifica e con la normativa in materia di protezione dei dati personali.

MODIFICHE PROPOSTE

Articolo 8 – Funzionamento

Comma 5 (nuovo)

L'ordine del giorno delle riunioni della Commissione è pubblicato sul sito istituzionale con congruo anticipo, fatte salve motivate esigenze di riservatezza.

Comma 6 (nuovo)

Le principali decisioni assunte dalla Commissione sono diffuse in forma sintetica agli Enti Autorizzati, nel rispetto della normativa sulla protezione dei dati personali.

Articolo 6 – Compiti

Comma 1 Lettera s (nuova)

Assicura la comunicazione periodica degli indicatori di performance del sistema e la pubblicazione di report informativi sull'attività svolta.

4. CONSOLIDAMENTO DEI TAVOLI PAESE, RAFFORZAMENTO DELLE RELAZIONI INTERNAZIONALI E PROGRAMMAZIONE DELLE ATTIVITÀ ALL'ESTERO

L'efficacia del sistema delle adozioni internazionali dipende in larga misura dalla qualità, dalla **continuità e dalla stabilità delle relazioni con i Paesi di origine**, nonché dalla capacità di programmare in modo coordinato le attività istituzionali e operative all'estero.

Negli ultimi anni è emersa con particolare evidenza **l'esigenza di rafforzare il ruolo internazionale dell'Italia in materia di adozioni**, anche attraverso una più stretta integrazione tra l'azione della Commissione per le Adozioni Internazionali, degli Enti Autorizzati e della rete diplomatico-consolare. In tale direzione si colloca anche il recente lavoro congiunto promosso dalla Commissione e dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, volto a sistematizzare le modalità di relazione con i Paesi di origine e a rafforzare la cooperazione istituzionale.

L'esperienza maturata ha evidenziato come il consolidamento di tali relazioni richieda **strumenti stabili di confronto, strutture tecniche dedicate e una programmazione condivisa** delle iniziative, in grado di garantire continuità operativa, coerenza strategica e capacità di intervento tempestivo in presenza di criticità.

In tale prospettiva, **l'istituzionalizzazione dei Tavoli Paese, il rafforzamento della struttura tecnica per i rapporti internazionali, la previsione di figure professionali dedicate e la definizione di strumenti di pianificazione annuale** costituiscono elementi essenziali per rendere più efficace, prevedibile e credibile l'azione internazionale del sistema italiano delle adozioni.

Tali misure consentono di valorizzare il patrimonio di relazioni costruito nel tempo, di rafforzare la cooperazione con le Autorità centrali estere, di sostenere in modo più strutturato il lavoro degli Enti Autorizzati e, in ultima analisi, di garantire maggiore stabilità ai percorsi adottivi, nell'interesse dei minori in attesa di una famiglia.

MODIFICHE PROPOSTE

a) Tavoli Paese

Art. 6 – Compiti della Commissione

Inserimento della seguente lettera:

Comma 1 Lettera t (nuova)

Istituisce e coordina in modo permanente i Tavoli Paese, assicurandone la convocazione almeno due volte l'anno con il necessario coinvolgimento degli Enti Autorizzati interessati, al fine di favorire il dialogo operativo e la continuità delle relazioni con le Autorità centrali estere.

b) Programmazione delle missioni e Piano delle relazioni internazionali

Art. 6 – Compiti della Commissione

Comma 1 Lettera u-(nuova)

Predisporre, sentiti gli Enti Autorizzati, annualmente il Piano delle relazioni internazionali e la programmazione delle missioni nei Paesi di origine, in coordinamento con il Ministero degli

Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, definendone obiettivi, priorità operative e criteri di valutazione.

c) Unità Rapporti Internazionali e funzionario dedicato

Art. 9 – Segreteria tecnica

Inserimento dei seguenti commi:

Comma 1-bis (nuovo)

Presso la Segreteria tecnica è istituita l'Unità Rapporti Internazionali, quale struttura dedicata al coordinamento delle relazioni estere, al raccordo con la rete diplomatico-consolare e al supporto tecnico-operativo alle attività internazionali della Commissione.

Comma 1-ter (nuovo)

Nell'ambito dell'Unità di cui al comma 1-bis è individuato un funzionario dedicato alle relazioni estere, con compiti di continuità operativa e coordinamento istituzionale.

I rappresentanti degli Enti Autorizzati al Tavolo Strategico

Beatrice Belli

Antonella Caprioglio

Gianbattista Graziani

Marco Griffini

Michele Martucci

Giovanni Tenuta

Angelo Vernillo

Maria Virgillito

LINEE GUIDA
PERCORSO INFORMATIVO PRE DISPONIBILITA'
PER LE COPPIE E LE PERSONE SINGOLE CHE ASPIRANO ALL'ADOZIONE INTERNAZIONALE

Ogni Regione in Italia dovrebbe essere in grado di garantire agli aspiranti genitori adottivi in procinto di depositare la domanda di idoneità all'adozione di minori stranieri un livello informativo adeguato rispetto al tema dell'adozione internazionale attraverso uno specifico percorso condotto in collaborazione con tutti gli Enti Autorizzati operativi sul territorio.

Tale percorso può constare di uno o più incontri, con ciascun incontro gestito da esponenti di almeno due enti autorizzati (sia per evitare che l'incontro si trasformi nell'incontro informativo dell'ente specifico, sia per mettere a disposizione dei partecipanti un bagaglio di conoscenze ed esperienze più vasto), e prevedere contenuti omogenei da veicolare attraverso l'utilizzo di materiali didattici con contenuti omogenei (slides). Devono essere previsti strumenti di valutazione dell'efficacia e della qualità del percorso.

In carico alle singole Regioni, inoltre, deve rimanere la titolarità della gestione del calendario degli incontri realizzati sul territorio nonché l'individuazione e messa a disposizione degli spazi in cui condurre gli incontri, anche in collaborazione con la rete dei servizi territoriali, al fine di evitare una eccessiva centralizzazione delle proposte formative nei soli capoluoghi di regione.

E' auspicabile, infine, che ogni Regione istituisca un albo dei formatori a garanzia che il personale utilizzato negli incontri sia sufficientemente qualificato e formato.

Allo stato attuale, tuttavia, più Regioni in Italia non sono ancora in grado di garantire tale percorso agli aspiranti genitori adottivi per mancanza di protocolli o di protocolli realmente operativi. In base ad un recente monitoraggio ciò accadrebbe in Abruzzo, in Basilicata, in Calabria (dove protocolli vengono attuati nella sola città di Reggio Calabria), in Campania, in Lombardia, nelle Marche, in Molise, in Puglia, in Sardegna, in Sicilia e in Umbria.

Per ovviare a tale mancanza, ed auspicando il progressivo impegno di tutte le Regioni italiane nell'offerta di percorsi a titolarità regionale, da realizzarsi in collaborazione con gli Enti autorizzati ed i servizi del territorio, si propone a seguire una proposta informativa che gli Enti autorizzati intendono veicolare in quelle aree territoriali non coperte da alcun servizio; tale proposta vuole evitare assolutamente delle sovrapposizioni con altre iniziative attuate da servizi regionali o similari, in una ottica di completa sussidiarietà.

> **Tematiche affrontate**

PRIMO MODULO

- ✓ **La normativa e il sistema dell'adozione internazionale in Italia (circa 1,5 ore)**
- Le Legislazioni e le procedure relative all'adozione internazionale:
 - La normativa di riferimento
 - Cosa introduce la Convenzione dell'Aja
 - Il principio di sussidiarietà
- I dati dell'adozione internazionale oggi:
 - Il numero di minori adottati nei principali Paesi
 - L'età media dei minori in adozione
 - La durata dell'iter adottivo

- ✓ **Il percorso dell'adozione internazionale (circa 1,5-2 ore)**
- Gli attori istituzionali coinvolti nell'adozione internazionale:
 - Il ruolo (facendo riferimento ai vari momenti dell'iter)
 - I compiti
 - La composizione e il profilo giuridico
 - I criteri orientativi per conoscere gli enti
- Le tappe delle procedure di adozione internazionale:
 - La richiesta del decreto d'idoneità
 - Il conferimento di mandato all'Ente
 - La destinazione Paese
 - Il tempo dell'attesa
 - L'abbinamento e il viaggio all'estero
 - Il post-adozione
- Sostegni alla genitorialità adottiva
 - I costi dell'adozione internazionale
 - Le agevolazioni fiscali e i contributi

SECONDO MODULO

- ✓ **Chi sono i minori disponibili per l'adozione internazionale oggi (circa 1,5-2 ore)**
- I profili dei minori in adozione in Asia, Africa, Europa e nelle Americhe
- L'abbandono
 - I motivi di abbandono (dati percentuali)
 - La spiegazione delle tipologie di abbandono (l'orfano, la perdita della responsabilità genitoriale, l'abbandono e la rinuncia alla responsabilità genitoriale)

- I minori “Special needs”:
 - La definizione di “special needs” secondo il Bureau dell’Aja
 - I dati degli ingressi “special needs”
- ✓ **Il monitoraggio post-adoztivo e i diritti del minore adottato (circa 1,5 ore)**
 - L’inserimento nella nuova famiglia: il monitoraggio post-adoztivo dell’ente e dei servizi
 - Il diritto allo studio e l’inserimento scolastico
 - Il diritto alla salute
 - L’identità adottiva, la ricerca delle origini e il diritto alla propria storia e al mantenimento dei legami significativi (fratrie)

➤ **Metodologia:**

Incontri di gruppo preferibilmente in presenza per facilitare la discussione e l’interazione tra i partecipanti.

Utilizzo di slide per agevolare la comprensione degli elementi tecnici legati all’adozione.

L’incontro è aperto anche alla partecipazione di genitori adottivi e dei figli adottati che riportino la loro testimonianza diretta.

➤ **Conduttori:**

Esperto in adozioni internazionali dell’EA e/o psicologi e assistenti sociali dell’EA.

➤ **Partecipanti:**

Il percorso è rivolto a tutti gli aspiranti genitori adottivi (coppie, single, coppie/single con figli). Numero minimo-massimo partecipanti: tra 6 e 10 nuclei (coppie o single) che intendono presentare domanda di adozione.

➤ **Durata:**

1 incontro di 6-7 ore da svolgersi preferibilmente in una sola giornata di lavoro

➤ **Fonti di verifica:**

Materiali didattici, attestato di partecipazione rilasciato agli aspiranti genitori adottivi e questionario di gradimento compilato dagli aspiranti genitori adottivi al termine dell’incontro informativo.

> **Materiale informativo:**

Le slide utilizzate durante il percorso informativo verranno inviate ai partecipanti come dispensa del corso.

> **Costo per incontro in presenza:**

| Voce di costo | Unità | | Costo unitario (in euro) | Costo totale (in euro) |
|---|---------|----|--------------------------|------------------------|
| Organizzazione incontro / Segreteria | ore | 15 | 20 | 300 |
| Esperto in adozioni internazionali | ore | 10 | 25 | 250 |
| Affitto aule | ore | 6 | 40 | 240 |
| Materiali didattici | coppia | 10 | 20 | 200 |
| Fondo trasferte / rischi / rimborso pasti | forfait | 1 | 200 | 200 |
| Spese generali (25%) | forfait | 1 | 300 | 300 |
| COSTO TOTALE PER INCONTRO IN PRESENZA: | | | circa 1.500 euro | |

Note: (1) sulla base del numero di partecipanti totali al percorso, il costo per coppia / single sarà compreso tra un minimo di 150 euro e un massimo di 200 euro; (2) nel caso in cui eccezionalmente l'incontro venisse svolto da remoto (online), il costo totale di ciascun incontro si aggirerebbe intorno a 1.200 euro.