2022
2023

COMMISSIONE PER LE ADOZIONI INTERNAZIONALI

RELAZIONE AL PARLAMENTO

ART. 3, COMMA 3, D.P.R. 8 GIUGNO 2007, N. 108

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

SOMMARIO

PREFAZIONE **5**

1. IL SISTEMA DELLE ADOZIONI INTERNAZIONALI **8**

1.1 La Commissione per le adozioni internazionali 8
1.2 Gli Enti autorizzati (EEAA) 10
1.3 Le linee guida per gli Enti autorizzati 11
1.4 Tavolo strategico permanente 13
1.5 Tavoli Paese 13

2. L'ANDAMENTO DELL'ADOZIONE INTERNAZIONALE IN ITALIA ATTRAVERSO LE SERIE STORICHE DELLE COPPIE E DEI MINORENNI 2001-2023 ..... **14**

2.1 Le coppie adottive 14
2.2 I minorenni entrati in Italia a scopo adottivo 18

3. LO STATO DELLE ADOZIONI INTERNAZIONALI NEL BIENNIO 2022-2023 ..... **21**

3.1 La tendenza e le caratteristiche delle coppie adottive 21
3.2 Le richieste di autorizzazione all'ingresso 24
3.3 Le caratteristiche dei minorenni autorizzati all'ingresso in Italia a scopo adottivo 27
3.4 I minorenni con *special needs* 29
3.5 La durata e tempi del percorso adottivo 31

4. LE RELAZIONI INTERNAZIONALI, I RAPPORTI CON LE AUTORITÀ CENTRALI E GLI ACCORDI BILATERALI **34**

4.1 Le relazioni internazionali 34
4.2 Gli accordi bilaterali e i rapporti con le Autorità centrali 36

5. LE ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE PER LE ADOZIONI INTERNAZIONALI **45**

5.1 L'attività svolta in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti 45

5.1.1 *Focus*: Comitato paritetico per l'aggiornamento delle Linee *di indirizzo per favorire il diritto allo studio delle alunne e degli alunni che sono stati adottati e relativa formazione* .. 46

5.2 Progetti di Cooperazione internazionale 47

5.2.1 Il bando 2020 per il finanziamento di progetti di Cooperazione internazionale 49

5.2.2 Il bando 2022 per il finanziamento di progetti di Cooperazione internazionale 50

5.3 Avviso pubblico per il sostegno agli Enti autorizzati di cui all'art. 39 *ter* legge n. 184 del 1983 in relazione alla crisi internazionale a seguito dell'avvio delle operazioni militari della Federazione Russa in Ucraina 52
5.4 Rimborsi delle spese adottive 52
5.5 Linea CAI 53
5.6 Portale Adozione trasparente 55
5.6.1 Sito web istituzionale 56

6. ACCORDI E PROTOCOLLI DI INTESA 58

6.1 Protocollo d'intesa CAI - Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo (AICS) 58
6.2 Protocollo d'intesa CAI - Ministero dell'istruzione e del merito (MIM) 58
6.3 Protocollo d'intesa CAI - Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI) 60
6.4 Protocollo d'intesa CAI - Guardia di finanza (GdF) 60
6.5 Convenzione con il Servizio sociale internazionale (SSI) 61

7. APPENDICE STATISTICA 63

PREFAZIONE

La presente Relazione offre all'attenzione del Parlamento una ragionata e approfondita analisi sullo stato delle adozioni internazionali e sul grado di attuazione dei principi della *Convenzione sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale* fatta a L'Aja il 29 maggio 1993, relativamente al biennio 2022-2023.

Al riguardo, il primo dato che occorre rilevare è rappresentato dalla progressiva e costante riduzione, negli ultimi dieci anni, delle coppie del nostro Paese aspiranti all'adozione; nel biennio di riferimento il valore si è stabilizzato in un numero di poco superiore alle 500 unità.

Molteplici sono le cause di questo *trend* negativo. Tra di esse merita una particolare menzione la complessa situazione internazionale che si è venuta, in quest'ultimo periodo, progressivamente a delineare. Agli effetti, tristemente noti, della recente pandemia da COVID-19, i cui strascichi hanno fortemente inciso non solo sull'aspetto sanitario ma anche sociale ed economico rendendo particolarmente difficoltose le relazioni tra i vari Stati e tra le stesse persone, devono aggiungersi gli effetti devastanti del recente conflitto bellico che hanno reso complicati i rapporti diplomatici con Paesi da sempre bacini importanti di provenienza di minori adottati in Italia (vale a dire Federazione Russa, Ucraina e Bielorussia). In alcuni Paesi, inoltre, si sono accentuate posizioni ideologicamente contrarie all'istituto dell'adozione internazionale anche a fronte di situazioni interne drammatiche di abbandono dell'infanzia mentre, in altri, fortunatamente, si è registrato un miglioramento delle condizioni socioeconomiche, grazie ad illuminate politiche interne che, in un'ottica di prevenzione, hanno incentivato gli istituti nazionali di protezione dei minori che vivono difficoltà in ambito familiare. In quest'ultimo caso l'adozione internazionale assume, in conformità ai dettami convenzionali, la sua natura sussidiaria.

Si tratta, quindi, di cause prevalentemente connesse all'articolato quadro geopolitico che rendono la diminuzione del numero dei bambini/e adottati/e da Paesi esteri un fenomeno di portata mondiale in tutti i Paesi d'accoglienza.

A fronte di tanto, da quando sono Ministro per la famiglia, la natalità e le pari opportunità, insieme al Vicepresidente dr. Vincenzo Starita, è stata avviata un'intensa attività volta a individuare strategie e programmi finalizzati a rafforzare e intensificare le relazioni diplomatiche internazionali in modo da favorire l'incremento e la semplificazione delle procedure adottive. In questa prospettiva sono stati realizzati frequenti tavoli di lavoro congiunti con il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale; sono state

attuate incoraggianti iniziative per la stipula di nuovi accordi bilaterali con Paesi come il Paraguay, la Costa d'Avorio e la Repubblica Democratica del Congo diretti al rilancio delle adozioni internazionali; sono stati posti in essere numerosi e costanti incontri con le Autorità centrali dei Paesi di origine utili per la condivisione delle esperienze e delle buone pratiche nonché per risolvere le difficoltà sorte nelle singole procedure; sono stati organizzati seminari formativi direttamente nei Paesi di origine (Ecuador e Bolivia) al fine di implementare la conoscenza reciproca delle normativa interne e la formazione degli operatori locali.

Sotto il profilo economico, grazie all'intesa attività del Dipartimento per le politiche della famiglia - Ufficio III - Segreteria tecnica della Commissione per le adozioni internazionali, è continuata l'erogazione, in entrambi gli anni di riferimento, di significativi sostegni economici – calcolati in base al reddito ISEE – alle famiglie che hanno concluso il loro percorso adottivo.

In particolare, per l'anno 2023 è stata incrementata del 20% rispetto al 2022 la quota del rimborso massimo erogabile ed è stato, per la prima volta, concesso un contributo aggiuntivo alle coppie che hanno adottato minori classificati come "*special needs"*, secondo la *Guida alle buone prassi* elaborata nel 2009 dal *Permanent Bureau* della Conferenza de L'Aja, vale a dire quelli di età maggiore ai 7 anni, quelli che presentino traumi e/o problemi comportamentali o che abbiano una qualche incapacità fisica o mentale ed, infine, i gruppi di fratrie superiori alle due unità. Si tratta, quindi, di bambini che richiedono attenzioni "speciali" da parte dei genitori e, di conseguenza, ho ritenuto, anche da parte del Governo. A tale proposito, va ricordato che l'Italia è il primo Paese al mondo per numero di adozioni di minorenni "*special needs*, infatti, nel 2023, dei 585 bambini adottati, ben il 70,4% sono rientrati tra i portatori di *special needs* e si è registrato un incremento del 55,4 % rispetto al 2022.

In attuazione dei principi ispiratori della Convenzione, desidero, inoltre, richiamare, in questa sede, i 17 progetti di Cooperazione internazionale, avviati in seguito al bando pubblicato sul sito della Commissione per le adozioni internazionali in data 16 giugno 2022. Si tratta di un avviso pubblico, per il quale è stato stanziato un importo complessivo di euro 10.775.592,74 e che è volto, principalmente, alla promozione di progetti di prevenzione e di contrasto all'abbandono dei minorenni nei Paesi di origine e che ha interessato l'Africa, l'Asia e l'America Latina.

Con tali progetti, infatti, il nostro Paese si pone in prima fila tra quelli che, in applicazione del menzionato principio di sussidiarietà, pone al centro della propria azione

strategica il contrasto del fenomeno dell'abbandono dei minori di età nel Paese di origine, mediante la realizzazione di interventi concreti che ne facilitino il permanere nella famiglia naturale e, più in generale, nel contesto socio-culturale di appartenenza. La pianificazione di attività di cooperazione, sul territorio del Paese di origine dei minori, ha, inoltre, l'obiettivo ambizioso, anche attraverso il partenariato di organismi associativi locali, di realizzare una proficua trasmissione di *capacity building* in modo che, in un futuro che si auspica prossimo, questi ultimi siano in grado di intraprendere iniziative autonome.

La situazione, sin qui brevemente delineata, fotografa plasticamente – nonostante le turbolenze geopolitiche – l'impegno particolarmente efficace profuso da parte di tutti i soggetti istituzionali, deputati nel nostro sistema, a governare il complesso processo delle adozioni internazionali tanto è vero che l'Italia, anche in questo biennio, rimane il secondo Paese al mondo, per numero di adozioni, dopo gli Stati Uniti (primo in assoluto in rapporto percentuale con la popolazione residente).

In conclusione, l'adozione internazionale continua a rappresentare per i minori di età in stato di abbandono l'ultima grande speranza di crescere, vivere ed essere educati in una famiglia che ponga il loro benessere al centro del progetto di vita comune. L'impegno di questo Governo e del mio Ministero sarà sempre maggiore affinché nessuno di questi minori sia dimenticato.

Ministro per la famiglia, la natalità e le pari opportunità
Eugenia Maria Roccella

1. IL SISTEMA DELLE ADOZIONI INTERNAZIONALI

1.1 La Commissione per le adozioni internazionali

La Commissione per le adozioni internazionali (di seguito CAI) prevista agli artt. 38 e seguenti della legge 4 maggio 1983, n. 184, recante *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori* come modificata dalla legge 31 dicembre 1998, n. 476, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993 e s.m.i,* è l'Autorità centrale istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri preposta all'esecuzione della *Convenzione sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale* firmata a L'Aja il 29 maggio 1993. L'art. 6 della citata Convenzione prevede che ogni Stato contraente designi *"un'Autorità centrale incaricata di svolgere i compiti che le sono imposti dalla Convenzione"*. Trattasi di compiti sostanzialmente atti a garantire che le adozioni internazionali vengano espletate nel superiore interesse del minorenne e nel rispetto dei suoi diritti fondamentali grazie, anche, a un sistema di cooperazione fra gli Stati contraenti. La Commissione garantisce che l'adozione dei bambini e dei ragazzi stranieri venga effettuata in completa adesione ai principi della suddetta Convenzione.

Con decreto del Presidente della Repubblica dell'8 giugno 2007, n. 108, *Regolamento recante riordino della Commissione per le adozioni internazionale* è stato emanato il vigente regolamento che disciplina la composizione, i compiti, l'organizzazione e il funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali. La Commissione, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro delle politiche per la famiglia che ne coordina l'attività e vigila sul suo operato, è composta da:

a) un Vicepresidente nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri;
b) tre rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri, di cui uno designato dal Ministro per le riforme e l'innovazione nella pubblica amministrazione e uno dal Ministro per i diritti e le pari opportunità;
c) un rappresentante del Ministero della solidarietà sociale;
d) un rappresentante del Ministero degli affari esteri;
e) un rappresentante del Ministero dell'interno;
f) due rappresentanti del Ministero della giustizia;
g) un rappresentante del Ministero della salute;
h) un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze;
i) un rappresentante del Ministero della pubblica istruzione;

j) quattro rappresentanti della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni;
k) tre rappresentanti designati, sulla base di criteri indicati con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delle politiche per la famiglia, da associazioni familiari a carattere nazionale, almeno uno dei quali designato dal Forum delle associazioni familiari (tra tali associazioni non possono rientrare gli Enti di cui all'articolo 39 *ter* della legge sull'adozione);
l) tre esperti nominati dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro delle politiche per la famiglia, scelti tra persone di comprovata esperienza nella materia oggetto della legge sull'adozione.

Il Vicepresidente sostituisce il Presidente in caso di assenza o impedimento ed esercita le funzioni che il Presidente gli delega; autorizza l'ingresso e il soggiorno permanente del minorenne straniero adottato o affidato a scopo di adozione; può adottare, nei casi di urgenza che non permettono la convocazione in tempo utile della CAI, i provvedimenti di competenza della stessa che cessano di avere efficacia sin dal momento della loro adozione se non sono ratificati dalla Commissione nella prima riunione utile successiva.

Come previsto dall'art. 5 del citato regolamento, i componenti della CAI sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su designazione dei rispettivi Ministri, ovvero della Conferenza unificata o delle associazioni familiari a carattere nazionale.

Il Vicepresidente e i componenti durano in carica tre anni e l'incarico può essere rinnovato una sola volta. La durata in carica del Vicepresidente e dei componenti decorre dalla data del decreto di nomina. Al termine di ogni legislatura il Vicepresidente deve essere confermato. In caso di scadenza dell'incarico di quest'ultimo e dei componenti, vige il principio della *prorogatio* fino alla conferma o alla nomina dei rispettivi successori, nel rispetto delle norme vigenti. Con riguardo ai compiti, la Commissione, ai sensi dell'art. 6 del regolamento, tra l'altro:

- collabora con le Autorità centrali per le adozioni internazionali degli altri Stati, anche raccogliendo le informazioni necessarie, ai fini dell'attuazione delle convenzioni internazionali in materia di adozione;
- propone alla Presidenza del Consiglio dei ministri la stipulazione di accordi bilaterali in materia di adozione internazionale;

- agisce al fine di assicurare l'omogena diffusione degli Enti autorizzati (EEAA) sul territorio nazionale;
- conserva tutti gli atti relativi alle procedure di adozione internazionale;
- promuove la cooperazione fra i soggetti che operano nel campo dell'adozione internazionale e della protezione dei minorenni;
- promuove iniziative di formazione per chi opera nel campo dell'adozione;
- certifica la conformità dell'adozione alle disposizioni della Convenzione;
- attua incontri periodici con i rappresentanti degli Enti autorizzati al fine di esaminare congiuntamente le problematiche emergenti e coordinare interventi attuativi dei principi della Convenzione;
- svolge missioni all'estero per l'espletamento dei propri compiti di istituto.

1.2 Gli Enti autorizzati (EEAA)

La legge n. 476 del 1998 ha reso obbligatorio, come noto, l'intermediazione dell'Ente autorizzato in tutte le procedure di adozione internazionale, modificando la precedente disciplina che permetteva, invece, agli aspiranti genitori adottivi di rivolgersi anche direttamente alle autorità straniere.

Ai sensi dell'art. del DPR n. 108 del 2007 la CAI svolge i seguenti compiti nei confronti degli Enti autorizzati:

- redige i criteri per l'autorizzazione all'attività degli enti previsti dall'art. 39 *ter* della legge 4 maggio 1983, n. 184 (legge sull'adozione);
- autorizza l'attività degli enti medesimi;
- cura la tenuta del relativo albo e lo verifica almeno ogni tre anni;
- vigila sull'operato degli EEAA;
- verifica essi siano accreditati nei Paesi stranieri per il quale è stata concessa l'autorizzazione;
- revoca l'autorizzazione concessa nei casi di gravi inadempienze, insufficienze, o violazione di norme vigenti.

Nel biennio 2022-2023, in continuità con quanto avvenuto negli anni precedenti, si è registrata una riduzione del numero degli Enti autorizzati, passati da 48 a 45 (con la cancellazione dall'Albo di Progetto Sao Josè, dell'Associazione Enzo B Impresa Sociale Onlus e dell'Associazione Amici Don Bosco), e una riduzione degli incarichi pendenti ad essi conferiti.

Per quanto riguarda l'attività di autorizzazione di nuovi Enti e di estensione a operare in altri Paesi per gli Enti già autorizzati, la Commissione, ravvisando la necessità di continuare a svolgere un lavoro di analisi e progettazione per il miglioramento complessivo del sistema, ha provveduto a individuare specifici criteri di presentazione delle istanze, condivisi in sede di seduta plenaria[1].

Oltre a ciò, in attuazione dei propri compiti di vigilanza, la CAI ha svolto audizioni di Enti che palesavano criticità attinenti alle modalità organizzative ovvero alla esecuzione di alcune pratiche adottive. Sono stati effettuati, a tale proposito, due incontri nel 2022 e quattro nel 2023.

1.3 Le linee guida per gli Enti autorizzati

Come indicato nella Relazione 2020-2021 con delibera n. 69 del 26 ottobre 2021 la Commissione ha adottato le *Nuove linee guida per gli Enti autorizzati allo svolgimento di procedure di adozione internazionale* che modificano e aggiornano le precedenti, risalenti al 2005. Tenendo conto dell'evoluzione e dei significativi cambiamenti intervenuti sia nel nostro Paese che nei Paesi di origine dei minorenni adottati, esse forniscono agli enti, tra l'altro, necessarie indicazioni in materia di organizzazione e sulle modalità di svolgimento degli adempimenti amministrativi a loro carico in modo che venga assicurata la più ampia omogeneità nell'offerta dei servizi.

Alla luce delle *Nuove linee guida* nel corso del biennio in esame sono state instradate 19 coppie in un secondo Paese, diverso da quello scelto al momento del conferimento dell'incarico all'Ente. Sono state, inoltre, autorizzate 29 intese tra Enti autorizzati.

[1] *Con delibera n. 83 del 21 dicembre 2021 la Commissione ha provveduto a differire il periodo di presentazione di nuove istanze di autorizzazione dal 1° luglio al 30 settembre 2022. Con la delibera n. 104 del 28 giugno 2022 la Commissione ha stabilito: a) di limitare la presentazione delle istanze da parte solo di Enti già iscritti all'Albo finalizzate ad ottenere l'autorizzazione ad operare in Paesi in cui non erano già presenti Enti e nei quali l'"Autorità centrale"/Competente era chiaramente identificabile; b) di consentire la presentazione di istanze anche in Paesi in cui già operavano enti italiani laddove fosse stata preventivamente rilasciata una nota di gradimento da parte dell'Autorità competente locale contenente l'espresso parere favorevole all'accreditamento/operatività dell'ente a effettuare "adozioni internazionali" nel Paese; c) di consentire, altresì, la presentazione di istanze di autorizzazione nei seguenti Paesi: Cile, Costa d'Avorio, Costarica, Ecuador, El Salvador, Guinea, Guinea Bissau, Kosovo, Messico, Rep. del Congo (Brazzaville) e Rep. Dominicana. Per l'anno 2023, con delibera n. 157 del 30 novembre 2022 la Commissione ha provveduto a differire, per i soli Enti autorizzati già iscritti all'Albo, il periodo di presentazione di nuove istanze di autorizzazione dal 1° aprile al 30 giugno 2023 e successivamente con delibera n. 29 del 27 febbraio 2023 ha deciso di confermare i primi due criteri del 2022 consentendo, inoltre, la presentazione di istanze di autorizzazione nei seguenti Paesi: Honduras, Kosovo, Messico, Panama e Rep. Dominicana.*

Con riferimento all'obbligo dell'iscrizione nel Registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS) di cui all'art. 45 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore), si evidenzia che gli Enti interessati stanno, gradualmente, provvedendo al processo di trasmigrazione dell'iscrizione dall'Albo di originaria provenienza (Associazione, Organizzazione di volontariato, APS, Onlus, ecc.) al citato RUNTS tenuto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in qualità di Ufficio statale del Registro unico nazionale. Attualmente, il processo non si è ancora concluso completamente. A seguito di un lavoro svolto di concerto con il citato Ministero del lavoro nel gennaio 2023 è emersa la seguente situazione:

- n. 22 Enti sono iscritti al RUNTS;
- n. 9 Enti (ODV e APS) risultano già iscritti nei preesistenti registri di settore, tuttavia, sono ancora pendenti i procedimenti di verifica post trasmigrazione, propedeutici all'iscrizione al RUNTS;
- n. 14 Enti sono ONLUS;
- n. 2 Enti sono in corso accertamenti;
- n. 1 Ente pubblico.

Nell'esercizio dei compiti di vigilanza sugli Enti autorizzati, nel corso del 2022, la CAI ha avviato un'attività di verifica delle "*autorizzazioni ad operare nei Paesi di origine*" rilasciate agli Enti autorizzati. Si è proceduto, pertanto, alla verifica e all'aggiornamento dell'elenco degli Enti autorizzati previsto dall'art. 21, comma 3, della delibera CAI 13/2008/SG del 28 ottobre 2008, contenente, distinte per ente, le autorizzazioni rilasciate per i Paesi ove gli Enti non siano ancora accreditati o operativi, in particolare, le autorizzazioni rilasciate dal 2000 al 2017. I criteri che sono stati individuati in sede di Tavolo strategico e successivamente sottoposti alla CAI per determinare il mantenimento delle autorizzazioni sono stati: a) utilizzo sede *in loco*, da dimostrare con prova documentale (es. canone locazione); b) mantenimento dei rapporti con il referente *in loco*, da dimostrare con contratto in corso; c) progetto di cooperazione in corso nel Paese; d) rapporti con le Autorità locali documentati e aggiornati; e) rapporti con le rappresentanze diplomatiche italiane nel Paese. A conclusione della suddetta verifica, nel febbraio 2023, sono stati revocati 87 provvedimenti di autorizzazione a cui non era seguito accreditamento formale o operatività nei Paesi interessati e si è proceduto all'aggiornamento sul sito istituzionale della CAI delle autorizzazioni vigenti.

1.4 Tavolo strategico permanente

A luglio del 2021 è stato istituito il tavolo strategico permanente, quale momento di confronto e condivisione fra gli Enti autorizzati e la Commissione, destinato a definire strategie e modalità congiunte di rilancio delle adozioni internazionali. Nel biennio in esame si sono tenuti, rispettivamente, n. 6 incontri nel 2022 e tre nel 2023, risultati fondamentali per analizzare al meglio le tematiche d'interesse comune.

Tra queste si segnala l'esame congiunto delle criticità emerse in alcuni Paesi di origine dei minorenni, in particolar modo in Ucraina e Federazione Russa. In tali ultimi Paesi, lo scoppio del conflitto bellico ha, infatti, avuto una significativa ricaduta sulle adozioni internazionali, e, pertanto, la CAI ha assunto la cabina di regia degli intervenuti urgenti necessari per garantire la conclusione positiva almeno delle procedure in cui era in corso un abbinamento dei minorenni con coppie italiane.

Nel tavolo si è verificata, sulla base delle conoscenze operative degli enti partecipanti, anche la concreta possibilità di avviare nuove collaborazioni con Paesi di origine dei minorenni, in particolar modo attraverso l'apertura di nuovi Paesi alle adozioni internazionali (es. Uruguay, Paraguay) o la riapertura di "Paesi chiusi" (es. Cambogia e Repubblica Democratica del Congo).

1.5 Tavoli Paese

La CAI ha proseguito il confronto con gli EEAA organizzando anche tavoli di lavoro, finalizzati a stimolare momenti di riflessione e approfondimento su specifiche tematiche o difficoltà riscontrate nei singoli Paesi.

Nel dettaglio, sono stati realizzati, nel corso del biennio in considerazione, 27 tavoli di lavoro, che hanno esaminato le problematicità insorte nei seguenti Paesi: Burkina Faso, Federazione Russa, Armenia, Bolivia, Cambogia, Etiopia, Bielorussia, Bulgaria, Ungheria, Senegal, Colombia, Haiti, Perù, Ucraina e Vietnam. I principali temi trattati hanno riguardato i forti rallentamenti riscontrati nella conclusione delle procedure adottive dovuti all'introduzione di nuove normative in alcuni Paesi, e, come nel caso di Ucraina e Federazione Russa, per sopraggiunti motivi che impedivano il prosieguo degli *iter* adottivi. Altri aspetti analizzati hanno riguardato difficoltà emerse nell'*iter* procedurale previsto dalla normativa dei Paesi di origine.

2. L'ANDAMENTO DELL'ADOZIONE INTERNAZIONALE IN ITALIA ATTRAVERSO LE SERIE STORICHE DELLE COPPIE E DEI MINORENNI 2001-2023

2.1 Le coppie adottive

Da oltre venti anni la Commissione per le adozioni internazionali realizza una sistematica raccolta di dati riguardanti il fenomeno adottivo internazionale in Italia. I dati selezionati consentono un'analisi approfondita delle serie storiche relative alla dimensione quantitativa del fenomeno, sia rispetto alle coppie adottive, sia rispetto ai minorenni stranieri autorizzati all'ingresso in Italia a scopo adottivo.

Sono state 44.102 le coppie che nel periodo 2001-2023 hanno fatto richiesta di autorizzazione all'ingresso in Italia di minorenni stranieri alla Commissione per le adozioni internazionali concludendo con successo l'*iter* adottivo. Analizzato nella sua interezza, l'arco temporale 2001-2023 mostra un calo di coppie adottive del 70%, ma per comprendere l'andamento quantitativo del fenomeno è utile distinguere quattro periodi, che rappresentano il fenomeno adottivo in diverse fasi evolutive. Il primo periodo è quello intercorrente tra il 2001 e il 2004, caratterizzato dal consistente aumento del numero di coppie adottive. Si passa, infatti, da 1.570 casi nel 2001, a 2.812 nel 2004, per un incremento percentuale pari al 79%. Il secondo periodo va dal 2005 al 2010 (iniziato con una contrazione del 18% dei casi rispetto al 2004); esso risulta caratterizzato da un'ulteriore crescita che si differenzia da quella del periodo precedente poiché più graduale e ridotta in termini percentuali, l'aumento, infatti, è stato pari al 41%. È in questo lasso temporale che si registra il massimo storico nel fenomeno adottivo italiano, composto da 3.241 coppie adottive, in corrispondenza dell'ultimo anno del periodo considerato, il 2010. Il terzo periodo, compreso tra il 2011 e il 2019, è, invece, contraddistinto dalla diminuzione del numero di coppie adottive. Questa fase mostra una riduzione progressiva dei casi, con una diminuzione percentuale del 69%. La quarta e ultima fase, avviatasi con la pandemia da COVID-19, fotografa un sostanziale crollo del numero di coppie adottive che si stabilizza su valori solo di poco superiori alle 500 unità, con un minimo di 478 coppie, proprio in corrispondenza dell'ultimo anno di monitoraggio, ovvero il 2023.

Figura 1 - Coppie che hanno richiesto l'autorizzazione all'ingresso in Italia di minorenni stranieri a scopo adottivo. Anni 2001-2023

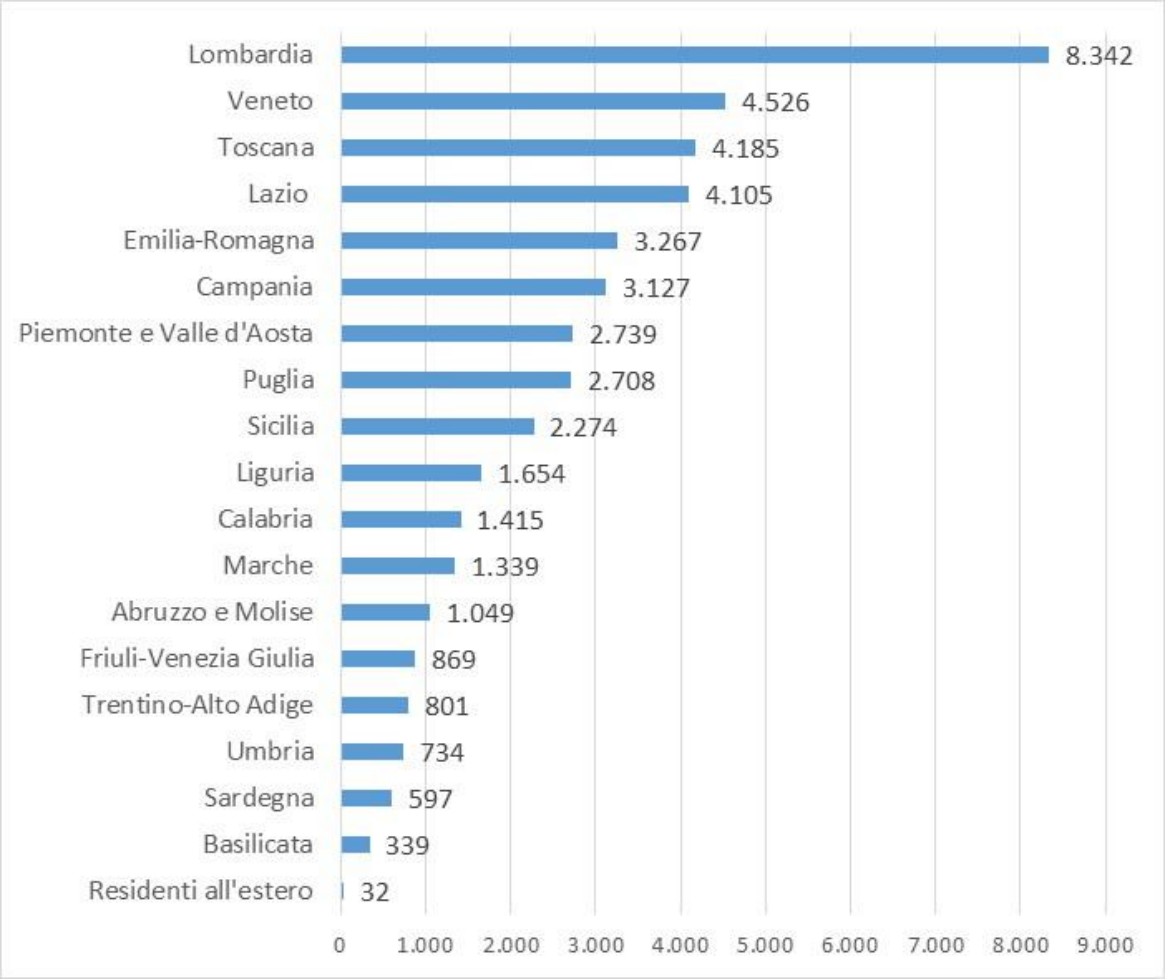
Fonte: Commissione per le adozioni internazionali

Sono vari i motivi del forte calo numerico dell'adozione, rintracciabili sia in fattori endogeni che esogeni. Per quanto concerne i fattori endogeni, una forte influenza è data dalle politiche dei Paesi di provenienza dei bambini adottati, i quali hanno favorito la sospensione e, talvolta, la chiusura delle frontiere adottive. Alcuni di essi hanno chiuso all'adozione internazionale conseguentemente al miglioramento dei canali interni dell'accoglienza e, dunque, in virtù del principio di sussidiarietà, l'adozione internazionale è da considerarsi un intervento residuale, da attuare quando nessun'altra forma di accoglienza sia possibile nel Paese d'origine, a tutela del principio che vede il superiore interesse del bambino di non essere sradicato dal proprio contesto di vita e dai legami significativi per lui. In tal senso, a oggi, vi è un aumento di opportunità di accoglienza nei Paesi di origine per il tramite di alcuni strumenti: l'affidamento familiare e l'adozione nazionale. È necessario rilevare, inoltre, un miglioramento delle condizioni di vita, soprattutto dei Paesi più svantaggiati, nei quali la globalizzazione ha favorito l'accoglienza interna, la formazione di un ceto medio, la disponibilità di un reddito crescente, il calo della natalità conseguente alla diminuzione della mortalità infantile. L'opposto di questa situazione, è che, invece, in altri Paesi, pur essendo presenti un gran numero di minorenni in stato di abbandono, si tenda a privilegiare il legame di sangue, mettendo in atto politiche di stampo nazionalistico che impediscono, di fatto, la via dell'adozione internazionale, senza però risolvere il problema dell'abbandono.

Tra i fattori esogeni incidono, invece, le scelte riproduttive delle coppie attraverso le tecniche medicalmente assistite e le conseguenze della pandemia da COVID-19 che ha interessato trasversalmente tutti i Paesi sotto svariati punti di vista – economico, normativo, relazionale e sociale – causando un evidente punto di rottura nella serie storica dei dati relativi all'adozione, registrati dalla Commissione, a partire dal 2020.

Se si osserva la ripartizione territoriale delle coppie che hanno richiesto l'autorizzazione all'ingresso in Italia di minorenni stranieri nel periodo 2001-2023, in valori assoluti, la Lombardia è la Regione con il maggior numero di coppie adottanti (8.342), seguita dal Veneto (4.526), dalla Toscana (4.185), dal Lazio (4.105), dall'Emilia-Romagna (3.267) e dalla Campania, prima Regione meridionale, con 3.127 coppie adottanti.

Figura 2 - Coppie che hanno richiesto l'autorizzazione all'ingresso in Italia di minorenni stranieri secondo la Regione di residenza (valori assoluti). Totale anni 2001-2023



Fonte: Commissione per le adozioni internazionali

Per un valido raffronto sull'entità del fenomeno adottivo nei diversi territori, si considerano le coppie coniugate che hanno richiesto l'autorizzazione all'ingresso in Italia di minorenni stranieri per Regione di residenza, rapportate alla popolazione teorica di riferimento, ossia, la popolazione residente dei coniugati di età compresa tra 30 e 59 anni.

Tabella 1 - Coppie che hanno richiesto l'autorizzazione all'ingresso in Italia di minori stranieri secondo la Regione di residenza. Tassi per 100mila coppie coniugate 30-59 anni - Anni 2001-2023

	Anni										
Regioni	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Piemonte	8,8	15,8	23,1	24,6	23,9	27,5	23,4	23,5	25,5	27,5	29,0
Valle d'Aosta	0,0	15,6	20,9	15,6	15,6	5,3	15,9	10,7	10,7	22,2	17,4
Lombardia	21,2	28,0	27,9	30,6	34,0	33,3	38,2	46,0	37,4	40,3	38,4
Trentino-Alto Adige	17,5	19,4	28,0	29,2	36,3	34,6	29,3	34,8	29,4	43,4	46,1
Veneto	20,8	28,3	30,8	37,4	35,0	38,0	37,1	41,6	39,6	39,3	39,3
Friuli-Venezia Giulia	23,7	19,4	27,4	30,5	29,0	28,4	28,7	26,2	26,7	31,9	35,4
Liguria	17,8	35,8	48,5	52,6	36,0	50,2	52,8	46,2	53,6	55,7	52,4
Emilia-Romagna	17,6	22,8	27,8	42,0	28,8	35,7	29,3	32,3	32,0	30,2	36,4
Toscana	21,0	21,8	34,3	49,6	30,2	42,1	46,5	55,9	52,7	55,1	55,2
Umbria	30,4	27,3	23,3	36,0	19,2	24,3	25,7	40,9	45,2	46,1	39,1
Marche	19,5	19,8	30,1	40,1	22,2	29,7	33,3	38,6	41,5	42,0	41,0
Lazio	16,8	19,3	26,8	28,5	19,3	22,2	27,1	34,3	30,3	39,0	40,3
Abruzzo	15,0	14,8	17,5	17,3	11,6	13,0	22,8	29,0	31,8	21,8	29,4
Molise	25,7	27,5	38,8	42,4	32,7	32,7	38,7	35,2	47,0	42,2	43,8
Campania	11,1	10,8	15,0	17,9	13,9	14,4	18,7	20,7	22,4	25,2	24,2
Puglia	15,1	15,8	19,4	24,3	17,6	16,4	17,4	26,4	29,6	33,7	29,3
Basilicata	5,3	6,3	8,3	11,4	11,3	16,6	8,3	23,1	29,3	30,0	28,7
Calabria	17,1	17,3	22,4	34,5	14,7	16,8	21,2	20,4	28,8	33,9	38,9
Sicilia	14,3	15,2	12,6	15,6	14,3	16,1	16,4	24,6	24,9	21,9	24,1
Sardegna	8,1	10,4	14,6	11,5	8,1	9,2	11,2	16,8	15,6	22,4	22,2
Totale	**16,7**	**20,2**	**24,4**	**29,5**	**23,9**	**26,6**	**28,3**	**33,5**	**32,7**	**34,9**	**35,2**

Fonte: Commissione per le adozioni internazionali

Tabella 1 - (segue)

	Anni											
Regioni	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Piemonte	27,0	23,6	18,3	19,5	15,5	11,6	11,8	11,1	5,0	7,3	6,3	5,7
Valle d'Aosta	17,5	23,5	24,1	12,4	6,4	6,4	6,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Lombardia	31,7	28,0	22,8	22,7	18,5	12,9	12,2	9,4	5,5	5,9	7,0	6,9
Trentino-Alto Adige	23,8	35,0	29,1	25,2	19,1	12,5	11,0	14,7	5,3	9,9	7,9	12,2
Veneto	31,6	30,5	24,7	24,9	21,9	18,3	18,1	15,1	7,6	7,8	6,6	9,2
Friuli-Venezia Giulia	23,4	22,9	14,3	20,2	27,0	20,7	18,6	13,8	6,1	4,9	9,4	7,5
Liguria	37,6	41,1	35,1	30,0	27,2	20,4	16,7	9,1	7,3	10,9	11,3	6,2
Emilia-Romagna	27,2	23,4	23,4	25,0	20,6	15,1	17,6	14,6	6,0	8,0	8,2	5,5
Toscana	46,0	45,1	34,3	40,1	29,2	25,0	20,0	17,4	13,7	12,2	14,3	13,9
Umbria	26,3	25,4	18,0	20,0	24,0	16,5	11,0	15,2	7,0	11,0	18,1	8,9
Marche	34,0	29,7	26,3	29,2	20,0	18,6	16,8	14,3	7,7	7,5	10,5	7,5
Lazio	35,7	27,7	21,8	17,9	17,5	13,4	13,8	10,9	7,2	7,8	5,9	4,2
Abruzzo	26,5	21,3	15,5	14,8	10,5	14,1	11,3	9,4	6,3	5,3	5,5	6,3
Molise	37,9	33,7	10,7	17,5	20,3	2,3	6,9	11,8	7,4	20,7	16,1	19,4
Campania	17,6	19,8	14,1	15,7	14,5	10,8	10,8	11,7	5,1	5,5	8,5	6,3
Puglia	23,9	20,8	18,2	18,9	19,9	13,3	16,0	12,9	6,8	9,2	7,4	4,9
Basilicata	27,9	29,0	15,9	23,1	15,4	13,0	15,8	18,5	14,1	13,4	9,7	7,1
Calabria	23,9	21,0	24,6	22,2	18,5	12,7	17,1	18,9	12,6	8,5	10,6	8,1
Sicilia	15,9	13,6	11,1	7,5	9,2	5,9	7,2	4,6	3,7	4,1	1,5	3,0
Sardegna	13,6	11,4	10,8	16,4	11,9	7,8	5,7	7,8	3,1	2,7	5,0	1,7
Totale	**27,8**	**25,4**	**20,7**	**20,9**	**18,2**	**13,6**	**13,6**	**11,7**	**6,6**	**7,3**	**7,5**	**6,6**

Fonte: Commissione per le adozioni internazionali

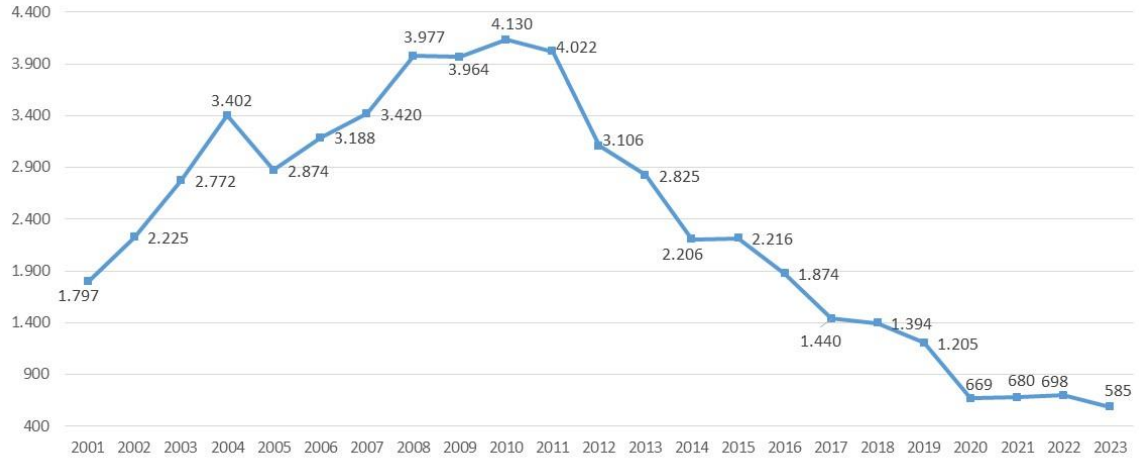
Nel periodo di riferimento, 2001-2023, il numero di coppie che hanno chiesto l'autorizzazione all'ingresso di minorenni stranieri per 100.000 coppie coniugate di 30-59 anni varia tra un valore massimo registrato nel 2011 di 35,2 coppie richiedenti ogni 100mila coppie coniugate di 30-59 anni a quello più basso di 6,6 coppie registrato sia nel 2020 che nel 2023. All'interno di questo arco temporale, l'indicatore considerato vede una tendenziale e importante crescita nel primo periodo (2001-2011), con un aumento del 110%, per poi invertire *trend* in quello successivo (2012-2023), registrando una diminuzione dell'83%. L'andamento appena descritto per il livello nazionale, seppur con intensità diverse, si rileva per tutte le Regioni. Nel primo periodo, quello della crescita, le Regioni con l'aumento più significativo risultano la Basilicata (+446%), il Piemonte (+231%), la Liguria (+195%) e la Sardegna (+173%). In quello successivo (2012-2023) le diminuzioni più forti dell'indicatore si registrano per Lazio (-114%), Sardegna (-104%), Abruzzo (-95%), Sicilia (-94%) e Emilia Romagna (-93%).

2.2 I minorenni entrati in Italia a scopo adottivo

I minorenni stranieri autorizzati all'ingresso in Italia a scopo adottivo nel periodo 2001-2023 risultano complessivamente 54.669.

L'andamento dei minorenni adottati riflette quello già osservato per le coppie adottive. Anche in questo caso, infatti, sono individuabili le stesse fasi descritte per le coppie. Nel primo periodo di analisi, tra il 2001 e il 2004, si assiste a una crescita del numero di minorenni adottati: si passa da 1.797 a 3.402 per un aumento percentuale del 90%. Nel 2005 si ravvisa una contrazione del numero degli adottati pari al 14%, seguito poi da una graduale ripresa che culmina nel massimo storico di 4.130 minorenni adottati nel 2010, per un aumento percentuale nel periodo 2005-2010 pari al 45%. Tra il primo anno di monitoraggio considerato, il 2001, e il 2010 in cui si è raggiunto il massimo, il valore risulta più che raddoppiato (+130%). A partire dal 2010 il numero di minorenni per il quale è stata richiesta l'autorizzazione all'ingresso subisce una costante diminuzione fino ad arrivare, nel 2020, a 669 casi, per poi raggiungere il minimo storico dell'adozione internazionale in Italia nel 2023, con appena 585 minorenni stranieri autorizzati all'ingresso a scopo adottivo.

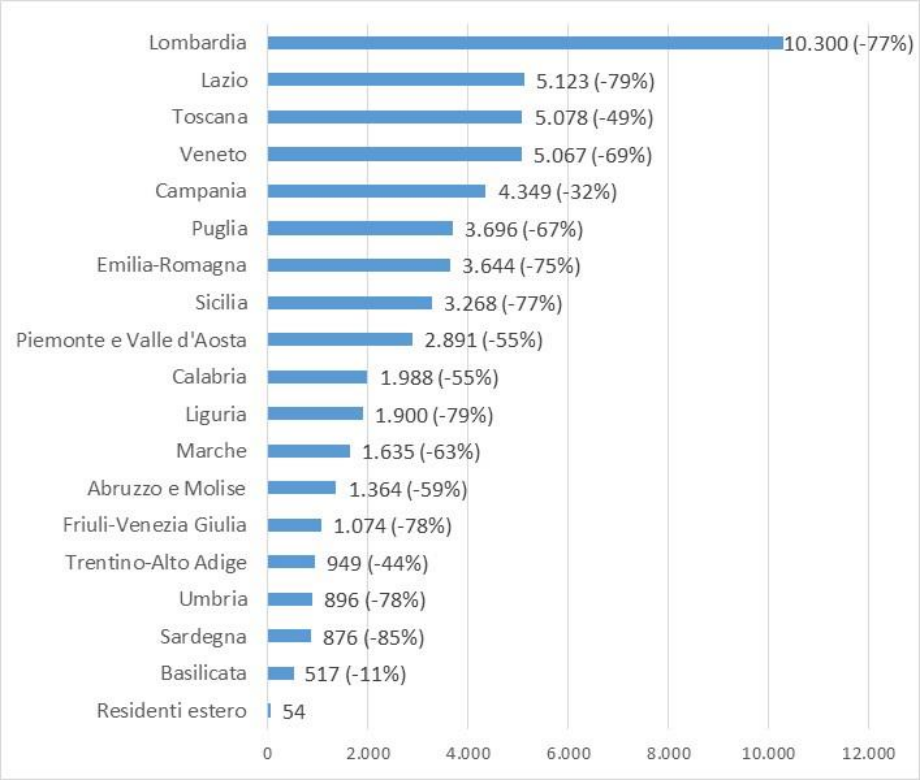
Figura 3 - Minorenni stranieri per i quali è stata rilasciata l'autorizzazione all'ingresso in Italia a scopo adottivo. Anni 2001-2023



Fonte: Commissione per le adozioni internazionali

Tra le Regioni che hanno maggiormente risentito della diminuzione dei flussi di ingresso a scopo adottivo, tra il 2001 e il 2023, si rilevano la Sardegna (-85%), il Lazio (-79%), la Liguria (-79%), l'Umbria (-78%), il Friuli-Venezia Giulia (-78%). In termini assoluti le Regioni con i valori più alti di minorenni, per i quali è stata richiesta l'autorizzazione all'ingresso in Italia, sull'intero arco temporale 2001-2023, sono la Lombardia (10.300), il Lazio (5.123), la Toscana (5.078), il Veneto (5.067), la Campania (4.349), la Puglia (3.696), l'Emilia-Romagna (3.644).

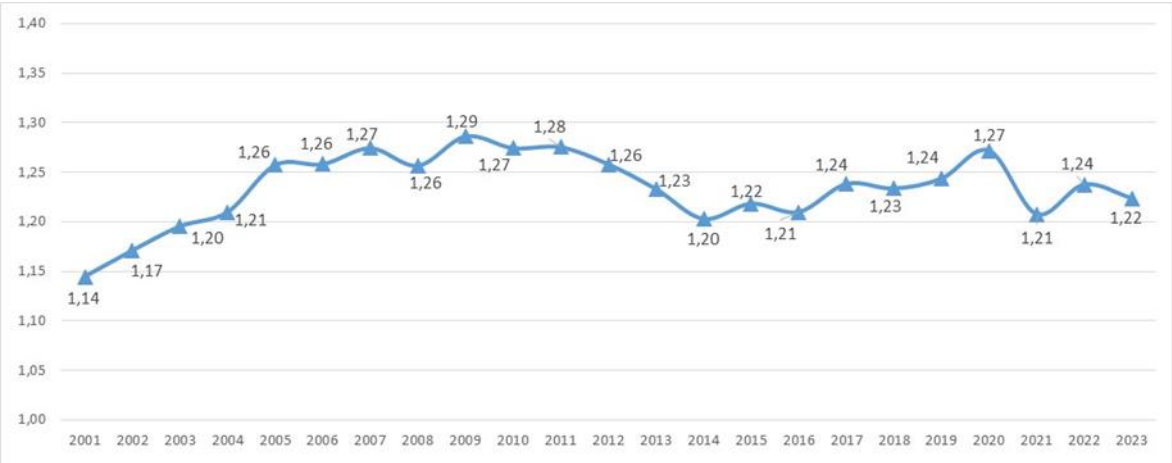
Figura 4 - Minorenni stranieri per i quali è stata rilasciata l'autorizzazione all'ingresso in Italia a scopo adottivo secondo la Regione di residenza dei genitori adottivi (valori assoluti). Totale anni 2001-2023 e variazione percentuale 2001-2023



Fonte: Commissione per le adozioni internazionali

Rapportando le serie storiche delle coppie adottive e dei minorenni stranieri autorizzati all'ingresso in Italia a scopo adottivo, emerge la disponibilità delle coppie italiane ad adottare più di un bambino, al punto che, mediamente, sull'intero arco temporale considerato (2001-2023) il rapporto tra minorenni e coppie è stabilmente pari a 1,2-1,3, ovvero, per ogni coppia adottiva si rileva l'ingresso in Italia di più di un minorenne, spesso in fratrie.

Figura 5 - Numero medio di minorenni stranieri per i quali è stata rilasciata l'autorizzazione all'ingresso in Italia a scopo adottivo per coppia adottiva. Anni 2001-2023



Fonte: Commissione per le adozioni internazionali

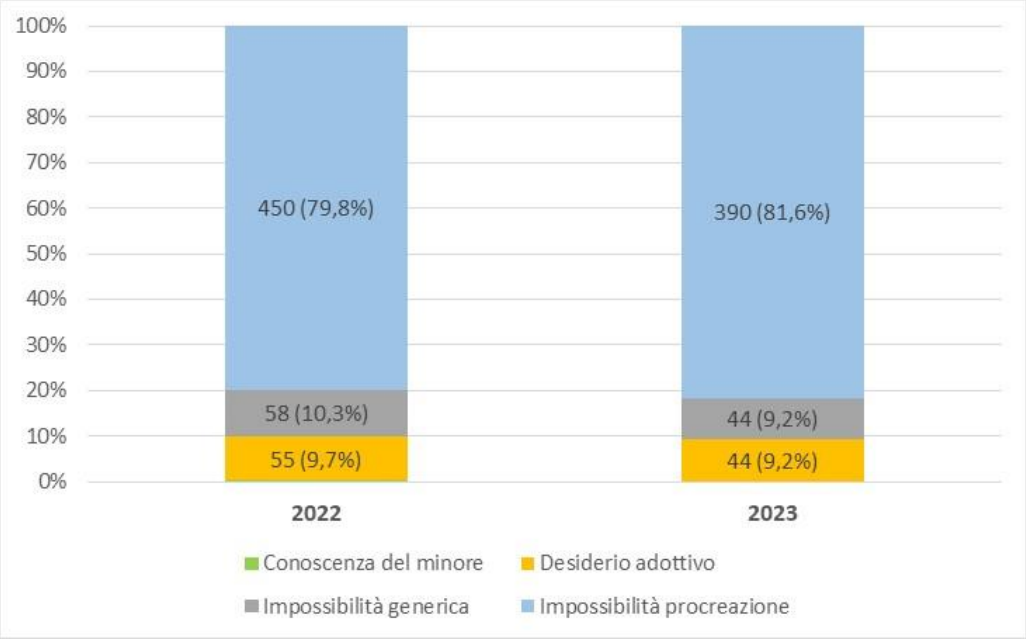
3. LO STATO DELLE ADOZIONI INTERNAZIONALI NEL BIENNIO 2022-2023

3.1 La tendenza e le caratteristiche delle coppie adottive

In linea con quanto registrato nelle annualità precedenti, nel 2022 e nel 2023 prevale l'incidenza delle coppie adottive con decreto di idoneità generico, ossia un decreto in cui il Tribunale non prescrive specifiche caratteristiche con riferimento al numero, all'età e alle condizioni psicofisiche dei minorenni da adottare (oltre il 70% per entrambe le annualità), mentre è minoritaria, sebbene in lieve crescita, l'incidenza dei decreti mirati (che, quindi, pongono vincoli specifici rispetto alle caratteristiche dei minorenni da adottare). Non si rileva, infine, alcun decreto nominativo, riferito esplicitamente a uno specifico bambino né nel 2022 né nel 2023.

In merito alla motivazione che induce una coppia ad intraprendere un percorso adottivo, emerge prioritariamente, in entrambe le annualità, l'impossibilità di procreare (79,8% nel 2022, 81,6% nel 2023). Una quota decisamente più bassa di coppie (9,7% nel 2022, 9,2% nel 2023) ha dichiarato, invece, di aver intrapreso il percorso per puro desiderio adottivo.

Figura 6 - Coppie che hanno richiesto l'autorizzazione all'ingresso in Italia di minorenni stranieri a scopo adottivo secondo la motivazione dell'adozione (valori assoluti e percentuali). Anni 2022-2023



Fonte: Commissione per le adozioni internazionali

L'età media delle coppie alla data del decreto di idoneità e alla data dell'autorizzazione, resta elevata nelle due annualità qui considerate. Alla data del decreto di idoneità, nel 2022 è pari a 44,6 anni per gli uomini e 42,9 anni per le donne, nel 2023 rispettivamente di 44,2 e 42,4 anni. La classe di età a maggiore frequenza è quella tra i 40 e i 44 anni in tutti e due gli anni, sia per le donne, che per gli uomini. Alla tappa successiva, ovvero all'autorizzazione all'ingresso del minorenne straniero a scopo adottivo, raggiunge un'età media di 48,1 anni per gli uomini e di 46,3 anni per le donne nel 2022 e di 47,6 anni per gli uomini e 45,9 anni per le donne nel 2023. Per entrambi (uomini e donne), la classe di età che maggiormente si rileva è quella compresa tra i 45 ed i 49 anni. Nonostante le differenze siano contenute, si evidenzia come il 2023 ha fatto segnare un calo dell'età media sia per gli uomini che per le donne rispetto all'annualità precedente.

Figura 7a - Età media dei coniugi alla data del decreto di idoneità. Anni 2022-2023

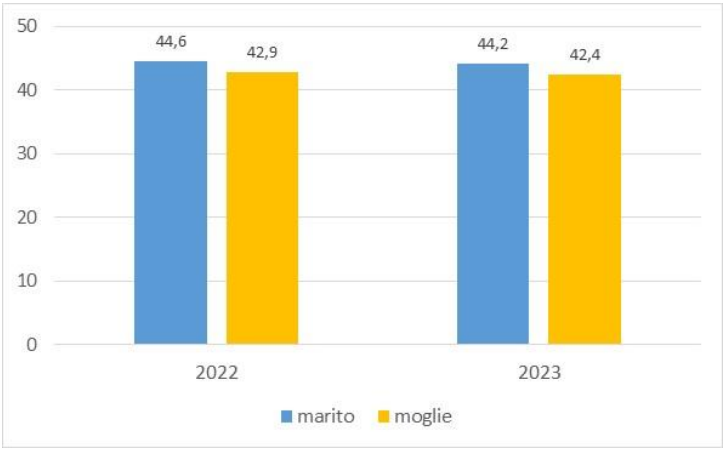
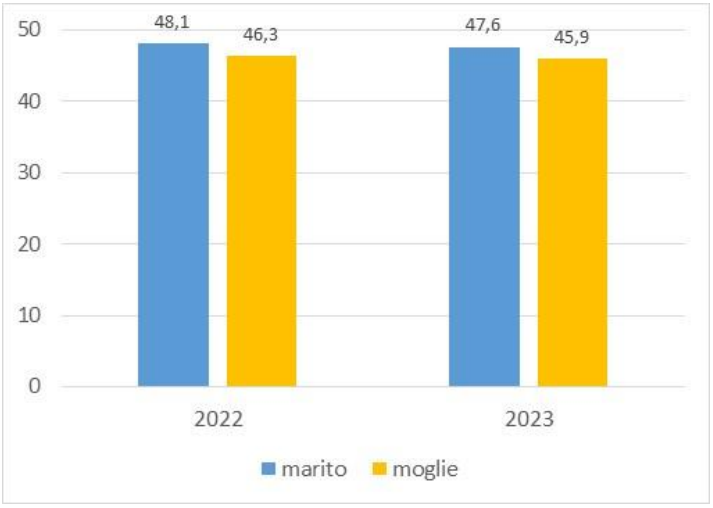


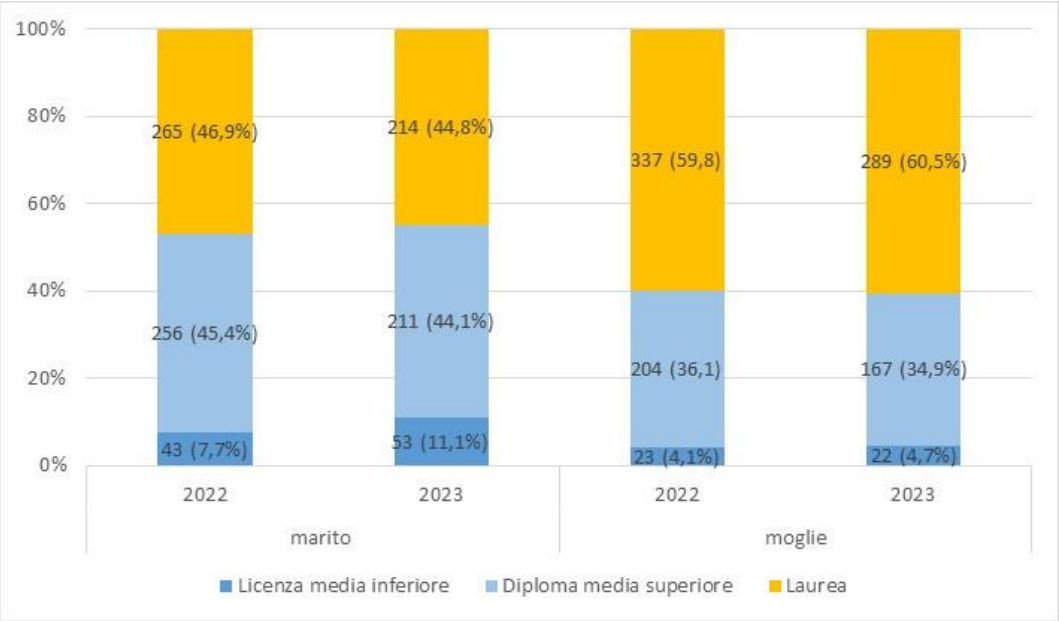
Figura 7b - Età media dei coniugi alla data dell'autorizzazione all'ingresso. Anni 2022-2023



Fonte: Commissione per le adozioni internazionali

Relativamente al grado di istruzione, il titolo a maggiore diffusione tra i coniugi adottivi, nel biennio considerato, è la laurea. Nel 2022, il 46,9% degli uomini e il 59,8% delle donne è laureato, nel 2023 il dato si attesta rispettivamente al 44,8% e al 60,5%. Negli stessi anni, il diploma di scuola media superiore è il secondo titolo più diffuso sia per gli uomini (45,4% nel 2022, 44,1% nel 2023) che per le donne (36,1% nel 2022, 34,9% nel 2023). Molto minore è l'incidenza della licenza media inferiore che si attesta al 7,7% per i mariti e al 4,1% per le mogli nel 2022 e al 11,1% per i primi e al 4,7% per le seconde nel 2023. Non si registrano coppie con titoli di studio più bassi nelle due annualità considerate.

Figura 8 - Coppie che hanno richiesto l'autorizzazione all'ingresso in Italia di minorenni stranieri a scopo adottivo secondo il titolo di studio (valori assoluti e percentuali). Anni 2022-2023



Fonte: Commissione per le adozioni internazionali

Nel biennio 2022-2023, le coppie che hanno richiesto un'adozione prima del compimento dei tre anni di matrimonio in virtù del periodo di convivenza richiesto dalla legge, sono state mediamente quindici su cento.

Si conferma, infine, la sostanziale stabilità del numero di figli richiesti in adozione, con una forte prevalenza delle coppie adottive che hanno richiesto l'ingresso di un solo minorenne (poco meno dell'80% del totale delle coppie), sia nel 2022 che nel 2023.

Figura 9 - Coppie che hanno richiesto l'autorizzazione all'ingresso in Italia di minorenni stranieri a scopo adottivo secondo il numero di figli richiesti (valori assoluti e percentuali). Anni 2022-2023

Fonte: Commissione per le adozioni internazionali

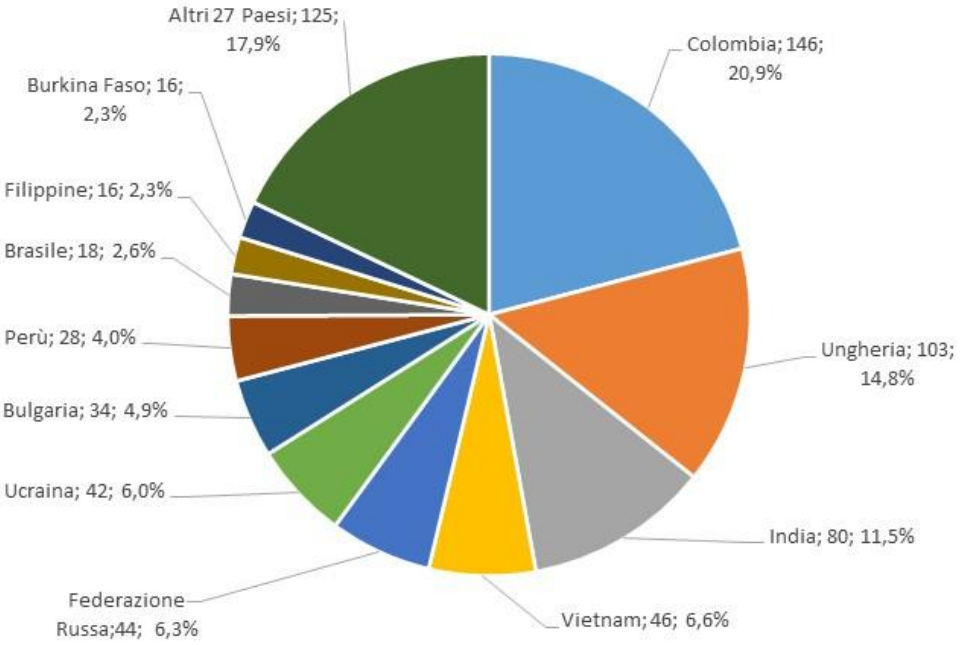
3.2 Le richieste di autorizzazione all'ingresso

Con riferimento alle principali caratteristiche delle richieste di autorizzazione all'ingresso di bambini e bambine e, in particolare, ai Paesi di provenienza interessati, possiamo evidenziare che nell'ultimo anno di riferimento, il 2023, l'India risulta quale primo Paese di provenienza dei minorenni entrati in Italia a scopo adottivo – 131 soggetti, pari al 22,4% delle adozioni, sopravanzando la Colombia che nel 2022 era il primo Paese con il 20,9% – seguita, in entrambi gli anni, dall'Ungheria (14,8% nel 2022 e 16,6% nel 2023); il terzo Paese nel 2023 è stato la Colombia (14,2%) mentre nel 2022 è stata l'India (11,5%).

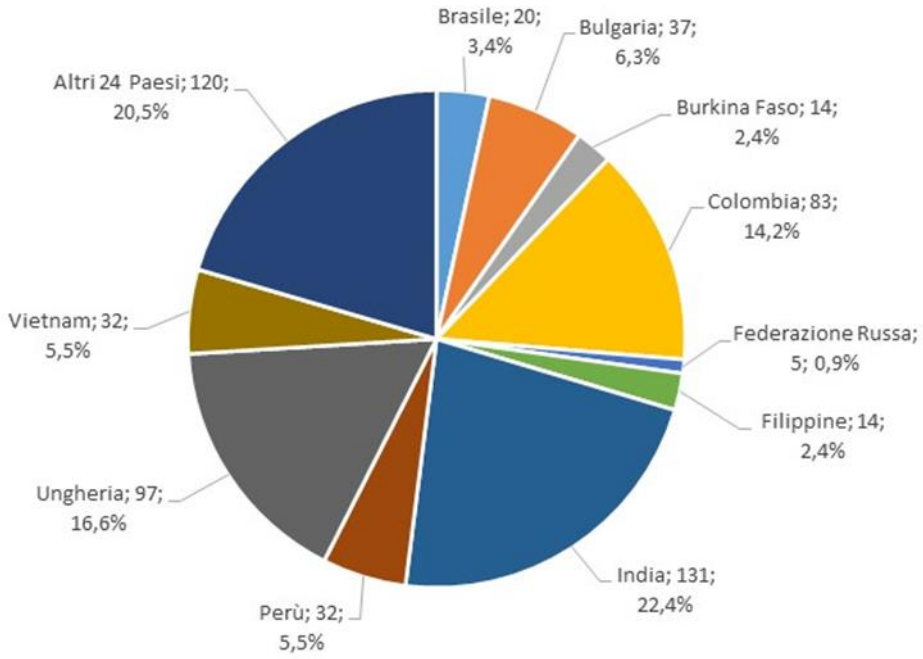
Sono Paesi di rilievo, in entrambe le annualità, la Bulgaria, il Vietnam, il Perù, il Brasile. Mentre si segnala che le adozioni dalla Federazione Russa (0,9% del totale) si sono ridotte nell'ultimo anno analizzato rispetto al 2022 quando rappresentavano il 6,3%. Non si registrano adozioni dall'Ucraina, laddove erano pari al 6,0% del totale nel 2022.

Figura 10 - Minorenni per i quali è stata rilasciata l'autorizzazione all'ingresso in Italia secondo il Paese di provenienza (valori assoluti e percentuali). Anni 2022-2023

2022



2023



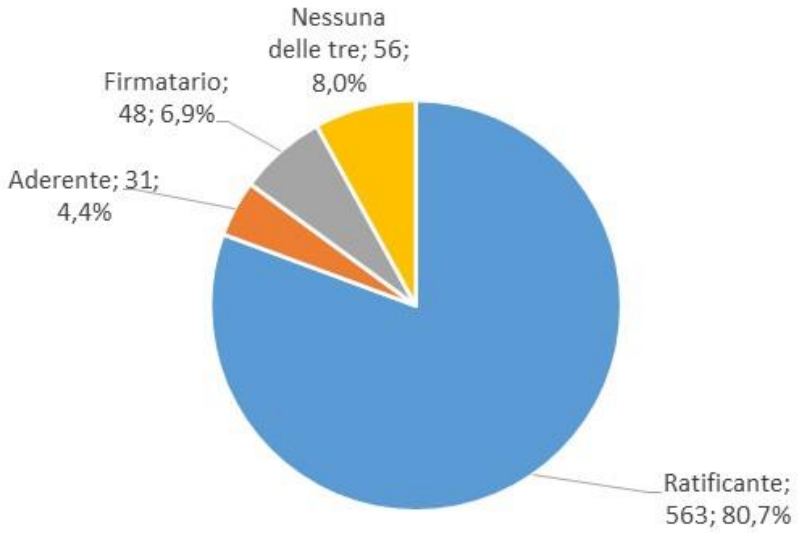
Fonte: Commissione per le adozioni internazionali

Le richieste di autorizzazione all'ingresso possono essere analizzate anche sotto il profilo dell'adesione o meno ai principi della Convenzione de L'Aja da parte dei Paesi di provenienza dei minorenni adottati coinvolti.

L'accesso e la conseguente applicazione della Convenzione de L'Aja avvengono tramite firma, ratifica o tramite l'adesione[2]. Nel 2023 è in crescita l'incidenza percentuale dei minorenni autorizzati all'ingresso provenienti dai Paesi ratificanti la Convenzione de L'Aja, toccando quota 89,6% a fronte dell'80,7% del 2022. Decisamente meno rilevanti, numericamente, risultano gli adottati provenienti da Paesi aderenti (5,5% nel 2023, erano il 4,4% nel 2022) e da Paesi firmatari (1,5% che nel 2023 ed il 6,9% nel 2022). Tra i bambini e i ragazzi adottati nel 2023, il 3,4% proviene, infine, da Paesi che non sono ratificanti, aderenti o firmatari, quota che solo un anno prima era dell'8%.

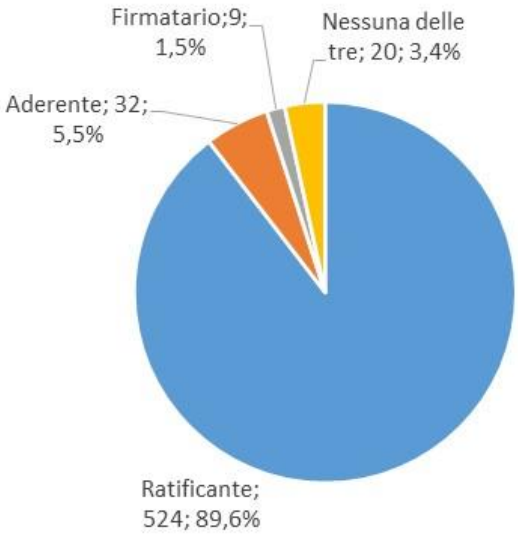
Figura 11 - Minorenni per i quali è stata rilasciata l'autorizzazione all'ingresso in Italia secondo la situazione del Paese di provenienza rispetto alla Convenzione de L'Aja (valori assoluti e percentuali). Anni 2022-2023

2022



[2] Si definisce **aderente** un Paese che non ha firmato la Convenzione, ma ha successivamente acconsentito a essere vincolato dalle sue disposizioni; si definisce **firmatario** un Paese che ha firmato la Convenzione, ma non ha ancora ratificato la stessa; si intende, infine, **ratificante** un Paese che ha emanato una legge di ratifica, ossia un atto solenne – giuridicamente rilevante – con cui lo Stato si impegna e si vincola al trattato sottoscritto precedentemente. L'Italia ha ratificato la Convenzione de L'Aja con la legge 31 dicembre 1998, n. 476 *Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri*.

2023



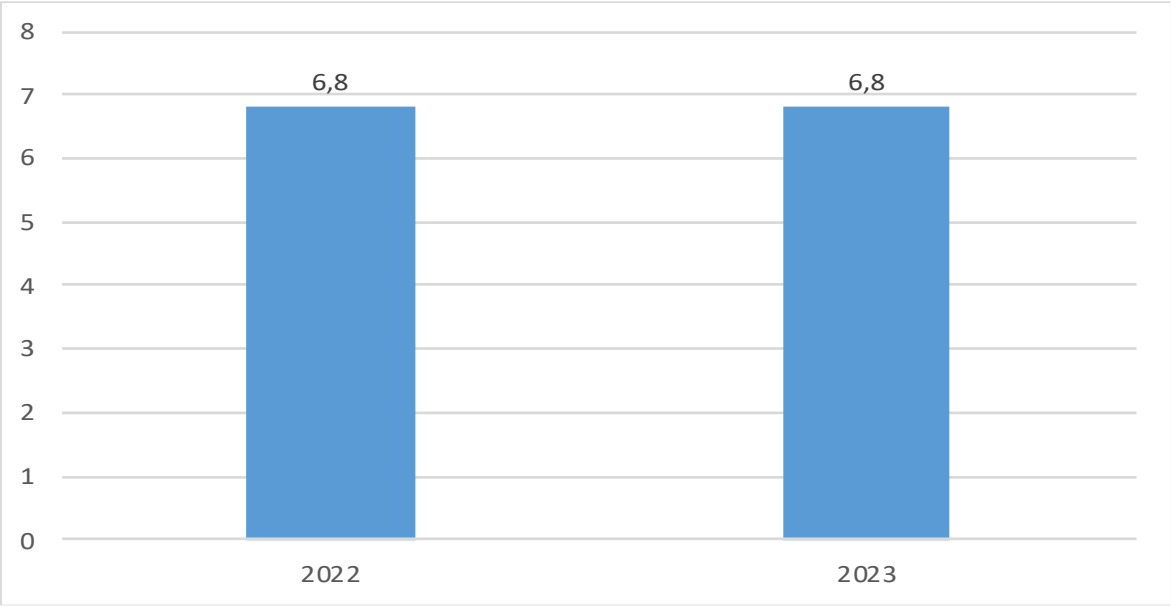
Fonte: Commissione per le adozioni internazionali

3.3 Le caratteristiche dei minorenni autorizzati all'ingresso in Italia a scopo adottivo

Il presente paragrafo analizza le caratteristiche degli adottati.

Nel 2023 si rileva un'età media degli adottati, al momento dell'ingresso in Italia, di poco inferiore ai 7 anni (6,8 anni) – perfettamente in linea con quanto osservato nel 2022 (6,8 anni).

Figura 12 - Età media all'ingresso dei minorenni per i quali è stata rilasciata l'autorizzazione all'ingresso in Italia a scopo adottivo. Anni 2022-2023

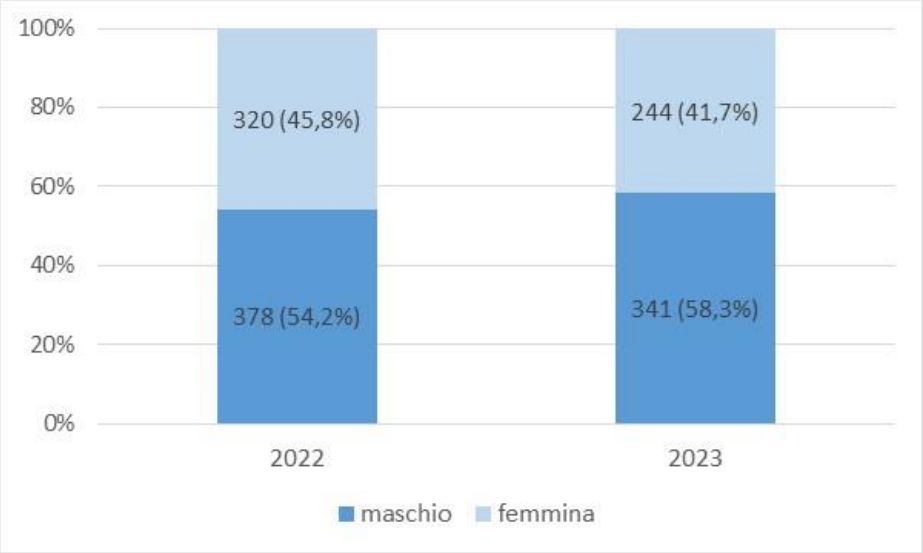


Fonte: Commissione per le adozioni internazionali

Nei due anni analizzati, la distribuzione delle classi d'età evidenzia una sostanziale stabilità della quota dei bambini più grandi, ovvero quelli sopra ai 10 anni, pari a poco più di 10 minorenni su cento, così come quella dei più piccoli, con un'età inferiore ai 4 anni, che rappresentano circa il 30% dei minorenni.

Si conferma, nel tempo, lo sbilanciamento verso l'adozione di bambini rispetto alle bambine. Nel 2023 si registra la prevalenza degli adottati (58,3%) rispetto alle adottate (41,7%). Nel 2022 i maschi erano il 54,2%, le femmine il 45,8%.

Figura 13 - Minorenni per i quali è stata rilasciata l'autorizzazione all'ingresso in Italia a scopo adottivo secondo il genere (valori assoluti e percentuali). Anni 2022-2023



Fonte: Commissione per le adozioni internazionali

Quanto al motivo dell'abbandono dei bambini e dei ragazzi adottati questo è strettamente connesso alla distribuzione per Paese di provenienza e anche per questo risente, nel tempo, di oscillazioni rilevanti. Nell'anno 2023 la motivazione generica "abbandono" è quella che ricorre maggiormente, riguardando circa 3 adottati su 4, mentre solo un anno prima riguardava una quota decisamente inferiore di adottati (-10%). La perdita della responsabilità genitoriale dei genitori biologici era, nel 2022, la seconda causa di abbandono e riguardava poco meno di 1 bambino su 4. Nell'ultimo anno monitorato, il 2023, questa motivazione diventa decisamente residuale, riguardando meno di 1 adottato su 10.

La rinuncia alla genitorialità da parte dei genitori biologici negli ultimi due anni ha avuto un andamento costante, rappresentando il motivo dell'abbandono per poco più di 8 casi su cento.

Analizzando ciascun Continente di provenienza emerge quanto segue. Nel Continente africano l'incidenza degli abbandoni generici è nel 2023 dell'68,9% a fronte del 84,4% registrato nel 2022; nel Continente asiatico la stessa motivazione raggiunge l'87,6% nel 2023 a fronte dell'88,7% dell'anno precedente; nel Continente europeo l'incidenza della motivazione generica di abbandono registrata nel 2023 (65,2%) risulta nettamente più alta di quella registrata nell'anno precedente (40,6%), motivazione che nel Continente americano risulta invece in lieve calo, 68,5% nel 2023 a fronte del 72,6% nel 2022.

Tabella 2 - Minorenni per i quali è stata rilasciata l'autorizzazione all'ingresso in Italia a scopo adottivo secondo il motivo dell'abbandono e il Continente di provenienza (valori assoluti e percentuali) Anni 2022-2023

Motivo dell'abbandono	Africa		America		Asia		Europa	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023
	valori percentuali							
Abbandono	84,4	68,9	72,6	68,7	88,7	87,6	40,6	65,2
Orfano	3,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,8	1,2
Perdita Potestà genitoriale	0,0	0,0	23,2	16,9	1,3	0,0	43,4	11,6
Rinuncia	12,5	11,5	4,2	6,0	9,9	4,6	11,8	14,0
Altro	0,0	19,6	0,0	8,4	0,0	7,7	0,5	7,9
	valori assoluti							
Abbandono	39	42	168	114	145	170	104	107
Orfano	1	0	0	0	0	0	10	2
Perdita Potestà genitoriale	0	0	54	28	2	0	112	19
Rinuncia	6	7	10	10	16	9	30	23
Altro	0	12	0	14	0	15	1	13

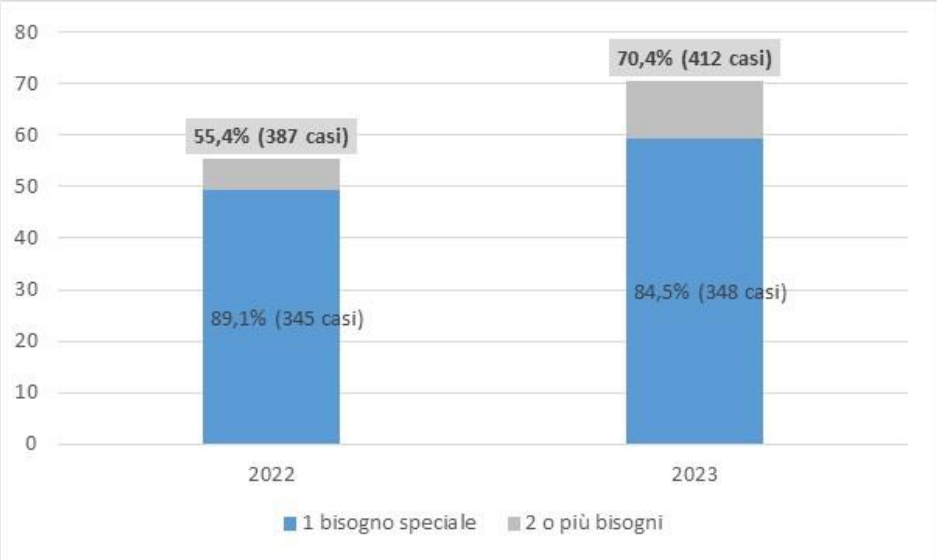
3.4 I minorenni con *special needs*

Il tema delle adozioni di minorenni portatori di *special needs* nell'adozione internazionale ha assunto particolare rilevanza nel corso degli anni ed è testimoniata dalla crescita considerevole della casistica di interesse. È utile sottolineare che i dati sulle adozioni di minorenni con *special needs* richiedono una particolare prudenza interpretativa. Basti pensare alle diagnosi delle patologie da cui sono affetti i minorenni adottati, non di rado redatte da personale non medico, nonché alle parzialità del corredo informativo sullo stato di salute trasmesso alla Commissione per le adozioni internazionali e alle difformità a seconda del Paese di origine del minorenne.

Si consideri che le macro-voci nelle quali vengono categorizzati gli *Special Needs* sono tre e possono presentarsi anche in contemporanea: 1) età maggiore di 7 anni 2) presenza di traumi, problemi comportamentali, incapacità fisica e mentale; 3) presenza di fratelli e/o sorelle (fratrie).

Nel 2023 dei 585 bambini e ragazzi adottati, il 70,4% rientrava tra i portatori di *special needs* con un forte incremento rispetto al 2022 in cui erano stati pari a 387 ovvero il 55,4% dei minorenni entrati a scopo adottivo.

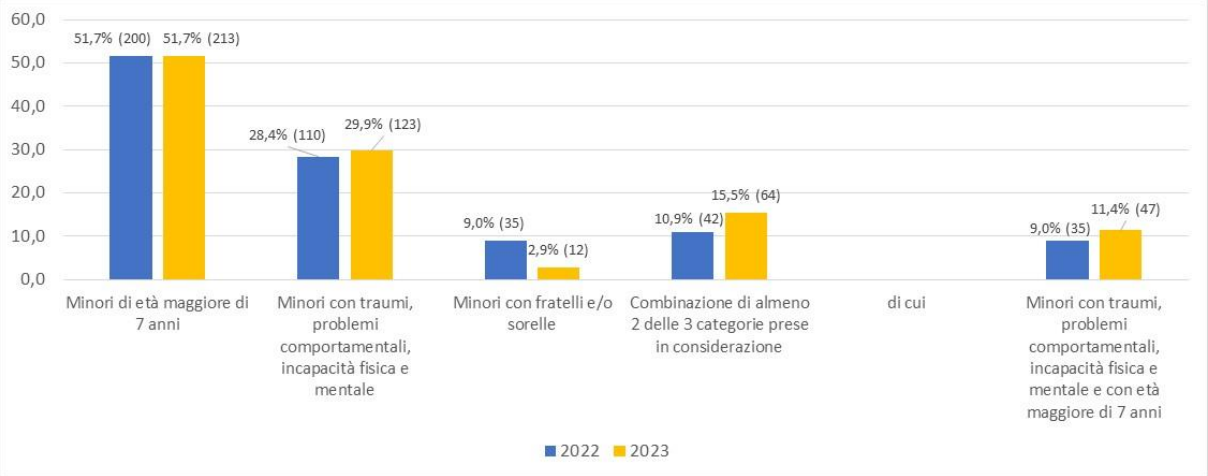
Figura 14a - Minorenni per i quali è stata rilasciata l'autorizzazione all'ingresso in Italia a scopo adottivo con *special needs* (valori percentuali e assoluti). Anni 2022-2023



Fonte: Commissione per le adozioni internazionali

Nel 2023, rispetto al totale dei minorenni segnalati come portatori di *special needs*, l'84,5% risulta portatore di uno solo dei bisogni speciali menzionati, questo dato ammontava all'89,1% nel 2022. In particolare, la categoria più ampia è quella dei minorenni di età maggiore di 7 anni (51,7% dei casi per entrambi gli anni analizzati), riflesso anche della crescita dell'età media dei minorenni all'ingresso, seguita dalla categoria composta da coloro che presentano traumi, problemi comportamentali, incapacità fisica e mentale (28,4% nel 2022 e 29,9% nel 2023 meno di un terzo dei minorenni con *special needs*) e, infine, dalle fratrie (9% nel 2022 e solo 2,9% nel 2023). I restanti 15,5% dei minorenni segnalati nel 2023 (e il 10,9% di quelli segnalati nel 2022) rientrano nella combinazione di almeno due delle tre categorie prese in considerazione. La combinazione a maggiore frequenza riguarda i minorenni che presentano traumi, problemi comportamentali, incapacità fisica e mentale e un'età maggiore dei 7 anni (9% nel 2022, 11,4% nel 2023).

Figura 14b - Minorenni per i quali è stata rilasciata l'autorizzazione all'ingresso in Italia a scopo adottivo con *special needs* secondo le problematiche segnalate (valori percentuali e assoluti). Anni 2022-2023



I Paesi nei quali, per il 2023, si è registrata una maggiore presenza di minorenni con *special needs*, rispetto al totale degli adottati sono: la Romania con un'incidenza del 100%, la Colombia (90,4%), il Brasile (90%), seguono la Polonia (87,5%) e l'India (85,5%). Nel 2022 le prime tre posizioni erano occupate da Costa Rica (85,7%), Brasile (83,3%) e Bulgaria (79,4%), seguite dalla Colombia (71,2 %) e dal Perù (67,9%). La minore incidenza invece, riguarda i minorenni di età adottati in Vietnam, dove solo il 28,3% nel 2022 e il 25% nel 2023 risulta portatore di *special needs*.

Tabella 3 - Primi cinque Paesi per incidenza di minorenni con *special needs* per i quali è stata rilasciata l'autorizzazione all'ingresso in Italia e Paese con l'incidenza più bassa - Anni 2022-2023
(Paesi con un numero di casi di *special needs* superiore a 5)

2022	2023
Costa Rica (85,7%)	Romania (100%)
Brasile (83,3%)	Colombia (90,4%)
Bulgaria (79,4%)	Brasile (90%)
Colombia (71,2%)	Polonia (87,5%)
Perù (67,9%)	India (85,5%)
.....	.....
Vietnam (28,3%)	Vietnam (25,0%)

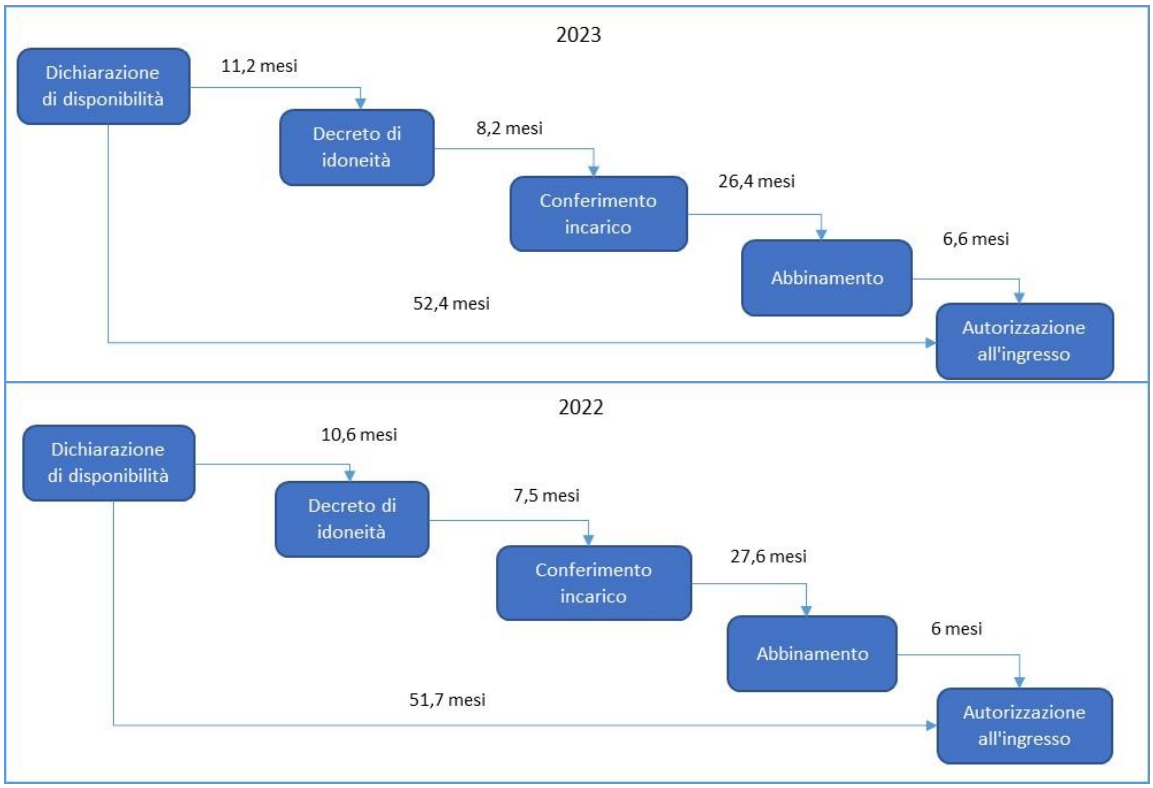
Fonte: Commissione per le adozioni internazionali

3.5 La durata e tempi del percorso adottivo

Nel 2023, il percorso delle coppie che hanno adottato – dalla dichiarazione di disponibilità all'adozione all'autorizzazione all'ingresso in Italia dei minorenni – è durato, mediamente, 52 mesi, quasi 4 anni e mezzo, in linea con quanto registrato nel 2022, anno in cui il tempo medio complessivo risulta più breve di soli 20 giorni.

Passando in rassegna le singole componenti che determinano il tempo dell'adozione emerge quanto segue. Il tempo medio trascorso tra la dichiarazione di disponibilità all'adozione e l'ottenimento del decreto di idoneità è pari a circa 11 mesi nelle due annualità, sia nel 2022 che nel 2023; nel 2023 aumenta lievemente, rispetto al 2022, il tempo medio trascorso tra il decreto di idoneità e il conferimento dell'incarico all'Ente autorizzato che si attesta per l'annualità 2023 in 8,2 mesi rispetto ai 7,5 mesi rilevati nell'anno precedente; diminuisce sensibilmente il tempo tra il conferimento dell'incarico e l'abbinamento del minorenne: 26,4 mesi nel 2023 a fronte di 27,6 mesi nel 2022; sostanzialmente stabile nel biennio il tempo che va dall'abbinamento all'autorizzazione all'ingresso.

Figura 15 - Tempi medi intercorsi tra la dichiarazione di disponibilità all'adozione e l'autorizzazione all'ingresso in Italia del minorenne a scopo adottivo. Anni 2022-2023



Fonte: Commissione per le adozioni internazionali

I tempi dell'adozione sono influenzati da una pluralità di variabili. Tra le principali incide sulla durata la disciplina del Paese di provenienza degli adottati. Limitando l'analisi ai principali Paesi di provenienza, nel 2022, i tempi più brevi sono stati rilevati in Brasile (38,1 mesi), Ungheria (39,5 mesi) e Ucraina (42,5 mesi), mentre nel 2023 in Congo Repubblica Popolare (34,2), Colombia (36,7) e Polonia (39,9).

Tabella 4 - Primi tre Paesi per minore tempo medio (in mesi) intercorso tra la dichiarazione di disponibilità all'adozione e l'autorizzazione all'ingresso in Italia del minorenne a scopo adottivo. Anni 2022-2023

2022	2023
Brasile (38,1)	Congo Repubblica Popolare (34,2)
Ungheria (39,5)	Colombia (36,7)
Ucraina (42,5)	Polonia (39,9)

Fonte: Commissione per le adozioni internazionali

La fase dell'abbinamento del minorenne a seguito del conferimento dell'incarico all'Ente autorizzato è il momento in cui si determinano i maggiori divari tra Paesi in ordine al tempo necessario al completamento del processo adottivo. Questa fase è risultata particolarmente lunga per le coppie che hanno scelto di adottare nel 2022 in Vietnam e ad Haiti con una media rispettivamente di 53,2 e 53,6 mesi che hanno determinato tempi complessivi del percorso adottivo di 74,2 e 91,9 mesi. Nel 2023 i tempi più lunghi tra autorizzazione e conferimento sono stati per chi ha adottato in Bolivia e Haiti, con una media rispettivamente di 45,5 e 44,3 mesi, portando i tempi complessivi del percorso adottivo rispettivamente a 77,3 e 92,7 mesi. Con particolare riferimento ad Haiti e all'aumento dei tempi di adozione, va evidenziata la situazione di grave crisi sociale che pervade il Paese dovuta agli scontri tra bande criminali. Questa difficile situazione, e lo stato di emergenza che ne consegue, hanno portato alla chiusura degli ospedali, a una scarsa attività bancaria e a una sostanziale paralisi degli uffici pubblici da cui deriva il rilevato rallentamento dei procedimenti adottivi.

Tabella 5 - Primi due Paesi per il tempo medio più lungo intercorso tra la fase di abbinamento del minorenne, a seguito del conferimento dell'incarico all'Ente autorizzato, e l'autorizzazione all'ingresso in Italia del minorenne a scopo adottivo *(in mesi)*. Anni 2022-2023

2022			2023		
Primi 2 Paesi	tempo medio tra conferimento incarico e autorizzazione ingresso minorenne (in mesi)	tempo medio percorso complessivo (in mesi)	Primi 2 Paesi	tempo medio tra conferimento incarico e autorizzazione ingresso minorenne (in mesi)	tempo medio percorso complessivo (in mesi)
Vietnam	53,2	74,2	Bolivia	45,5	77,3
Haiti	53,6	91,9	Haiti	44,3	92,7

4. LE RELAZIONI INTERNAZIONALI, I RAPPORTI CON LE AUTORITÀ CENTRALI E GLI ACCORDI BILATERALI

4.1 Le relazioni internazionali

Nel biennio in esame, al fine di rafforzare le collaborazioni esistenti ed eventualmente risolvere qualche criticità legata a singoli procedimenti, si sono svolti numerosi incontri con le Autorità centrali dei Paesi di provenienza dei minorenni, al fine di avviare e/o riprendere le procedure adottive. In particolare, ci sono stati incontri con le Filippine, il Portogallo, il Burundi, la Repubblica del Congo, il Togo, il Vietnam, la Colombia, la Costa d'Avorio, la Cambogia, l'Ecuador, El Salvador, la Costa Rica, il Cile, la Tunisia, la Sierra Leone e il Kazakistan. Sono state, inoltre, inviate numerose note sia a Paesi di nuova apertura, come l'Uruguay, il Paraguay, il Lesotho, il Laos e l'Uganda, che verso altri Paesi, nei confronti dei quali si auspica un miglioramento del sistema e un incremento delle procedure, come il Messico, il Ghana, il Senegal, la Croazia, il Benin e la Bolivia.

Sono continuati gli incontri, informali semestrali tra la CAI e la rete informale ICAN, composta da 11 Autorità centrali dei Paesi europei di destinazione dei minorenni e dall'Autorità centrale degli USA, organizzati, di volta in volta, da una diversa Autorità centrale. La CAI ha organizzato a Roma, nel maggio 2022, il primo incontro in presenza dopo la pandemia, che aveva costretto la realizzazione di soli incontri semestrali virtuali. Gli incontri rappresentano sia un momento fondamentale di condivisione, sia un'occasione di riflessione su problematiche comuni, come gli effetti della pandemia, la riduzione delle adozioni in tutti i Paesi europei e negli USA, le difficoltà di alcune procedure nei Paesi di origine, il blocco totale delle nuove procedure in Paesi come la Federazione Russa e l'Ucraina. Gli incontri permettono, inoltre, una riflessione sulla fattibilità di eventuali valutazioni e/o missioni congiunte rispetto ai Paesi di origine dei minorenni adottati. Da tali incontri è emerso che l'Italia è il primo Paese al mondo per numero di adozioni internazionali in rapporto alla popolazione, nonché il primo per percentuale di adozioni internazionali di minorenni con bisogni speciali rispetto agli altri minorenni, suscitando grande interesse tra gli altri membri dell'ICAN per il sistema italiano di accoglienza di bambini e ragazzi adottati con bisogni speciali.

Sempre sul fronte del rapporto con le altre Autorità centrali dei Paesi di accoglienza dei minorenni adottati, la CAI è stata inoltre impegnata a rispondere ai quesiti avanzati dalle stesse Autorità centrali, riguardanti procedure adottive in corso da parte di coppie adottive

italiane, o in cui uno degli aspiranti genitori adottivi possiede la cittadinanza italiana, che hanno trasferito la propria residenza abituale in un altro Paese di accoglienza.

È proseguita, altresì, l'intensa collaborazione della CAI con il *Permanent Bureau* (PB) della Conferenza de L'Aja di Diritto internazionale privato (HCCH), che tra l'altro organizza per le Autorità centrali degli Stati contraenti della Convenzione de L'Aja del 1993, una Commissione Speciale (CS) ogni cinque anni. Mentre la IV CS si era svolta in presenza a L'Aja, nel giugno 2015, la V CS si è svolta dal 4 all'8 luglio 2022 in modalità virtuale, e ha visto la partecipazione di circa 400 funzionari, operatori, esperti e adottati, appartenenti alle delegazioni delle Autorità centrali degli Stati contraenti dell'HCCH, membri e non membri della Convenzione de L'Aja del 1993, Organizzazioni intergovernative e ONG in qualità di osservatori e membri del PB dell'HCCH. Una delle novità assolute della V CS è stata la prima sessione dedicata interamente alle associazioni di adottati, partecipanti in qualità di osservatori, che hanno condiviso le loro esperienze vissute e il lavoro professionale nel campo dell'adozione, formulando proposte e suggerimenti. Nella delegazione italiana della CAI, oltre ai propri commissari, funzionari e consulenti della Segreteria tecnica, erano presenti per la prima volta due rappresentanti dell'associazione di adottati Legàmi adottivi, che hanno contribuito fattivamente con un loro intervento ai lavori della sessione, condividendo le loro riflessioni e suggerimenti rispetto a come migliorare i percorsi di adozione internazionale. Durante la V CS, diverse sessioni sono state dedicate alla discussione e approvazione dei documenti facenti parte di un *Toolkit* finalizzato a prevenire e contrastare le pratiche illecite in materia di adozione internazionale, ritenuto strumento utile sia per le Autorità centrali e le altre autorità competenti dei Paesi di origine che di accoglienza di minorenni adottati. Il *Toolkit* è il risultato di un lavoro di varie riunioni che si sono svolte in videoconferenza da remoto durante gli anni 2019-2021, alle quali ha partecipato attivamente anche una delegazione della CAI, ed è composto da 6 documenti: un'introduzione al *Toolkit* (*Introduction*), 11 schede tematiche sulle pratiche illecite (*Fact Sheet*), una lista di controllo per assistere il processo decisionale delle Autorità centrali alla luce dei rischi esistenti di pratiche illecite (*Checklist*), un modello di procedura per rispondere a casi sospetti ed effettivi di pratiche illecite (*Model Procedure*), infine, linee guida sulla prevenzione e la risposta ai modelli di pratiche illecite (*Guidelines*).

Altre sessioni sono state dedicate a tematiche relative al post adozione, come i Servizi post adozione, la ricerca delle origini, le relazioni post adozione, le crisi e fallimenti adottivi. Rispetto a quest'ultima tematica, la delegazione della CAI ha esposto il lavoro in corso della

ricerca qualitativa e quantitativa sulle crisi adottive, promossa dalla CAI e realizzata insieme all'Istituto degli Innocenti, cui è stato dedicato un apposito volume[3]. Molti partecipanti hanno reagito esprimendo apprezzamento e un grande interesse per la ricerca italiana, sollecitando la diffusione dei suoi risultati a livello internazionale, anche tenuto conto del fatto che nessuno dei partecipanti era a conoscenza dell'esistenza di altri studi analoghi. L'ultima sessione della V CS, è stata dedicata alla discussione e approvazione di un documento contenente 54 paragrafi tra conclusioni e raccomandazioni, di cui due riguardano il post adozione e le crisi e i fallimenti adottivi, che sono stati redatti proprio tenendo conto dei contributi della delegazione della CAI.

A seguito della CS, sono stati inoltre avviati due gruppi di lavoro: il primo coordinato dal Segretariato dell'Hague Conference on Private International Law (HCCH) e riguardante gli aspetti finanziari delle adozioni internazionali, con incontri semestrali virtuali tutt'ora in corso; il secondo coordinato dall'Autorità centrale del Canada e riguardante la realizzazione di seminari sui servizi post adozione, il primo dei quali, organizzato dalle Autorità centrali del Canada e della Colombia, si è svolto nel giugno 2023 in modalità virtuale e si è concentrato sul tema della ricerca delle origini. A entrambi i gruppi di lavoro ha preso parte anche la CAI con propri rappresentanti.

4.2 Gli accordi bilaterali e i rapporti con le Autorità centrali

La CAI, secondo quanto previsto dall'art. 6 del DPR n. 108 del 2007, al fine di rafforzare i rapporti con le altre Autorità centrali dei Paesi di origine dei minorenni, promuove la stipula di nuovi accordi bilaterali, unitamente alla revisione di quelli già sottoscritti.

La disponibilità allo svolgimento di riunioni in modalità *web* ha consentito di intensificare le riunioni con le Autorità centrali di vari Paesi volte ad aumentare l'efficacia delle interlocuzioni della CAI e contrastare, quindi, la tendenza al calo delle adozioni internazionali. Alcuni incontri, con le Autorità centrali, infatti, sono stati particolarmente significativi perché consolidando le relazioni bilaterali, hanno consentito di approfondire alcuni aspetti fondamentali nell'azione strategica della Commissione, con l'intento di

[3] Il volume è scaricabile dal sito della CAI al seguente link: https://www.commissioneadozioni.it/per-una-famiglia-adottiva/studi-e-ricerche/

rafforzare i rapporti con le Autorità centrali non solo nel campo dell'adozione internazionale ma anche in quello della cooperazione e di verificare la possibilità di procedere a stipulare accordi bilaterali.

Nel biennio si riscontra, infatti, la ripresa di un'intensa negoziazione per la revisione e/o integrazione degli accordi bilaterali già sottoscritti e per la promozione di nuovi.

Oltre alla stipula di accordi bilaterali, i contatti con le Autorità centrali hanno avuto quale obiettivo, come già evidenziato, quello di creare nuovi rapporti e consolidare, con le Autorità centrali estere, la trattazione di tematiche specifiche legate alle adozioni internazionali.

Di seguito si presenta una breve panoramica dei principali azioni della Commissione in materia:

Paraguay - Uruguay - Ecuador

Gli accordi di nuova negoziazione sono riferiti a Paraguay e Uruguay, le cui bozze sono state consegnate nel corso del seminario regionale organizzato dalla CAI a Quito in Ecuador il 20-21 luglio 2023. Sia l'Uruguay che il Paraguay si sono dimostrati disponibili alle trattative per la conclusione dell'accordo che si renderebbe necessario per l'avvio delle adozioni nei due Paesi firmatari della Convenzione de L'Aja. Con le Autorità centrali dei Paesi in questione si sono svolte, successivamente, diverse riunioni di approfondimento.

Senegal

Per il Senegal sono continuate, nel biennio, le trattative per la stesura di un accordo bilaterale. Dopo l'adesione alla Convenzione de L'Aja, il Senegal ha sospeso le adozioni in attesa delle norme attuative della Convenzione. A seguito della costituzione dell'Autorità centrale ACCAI, era stata avviata una intensa interlocuzione per arrivare alla stesura dell'accordo bilaterale. L'accordo in trattazione riguarda la conclusione delle procedure pregresse (adozioni avvenute negli anni 2011-2018) e le future adozioni. Il Senegal ha chiesto, in prima battuta, una verifica della conclusione delle procedure pregresse relative all'affidamento preadottivo in Italia di minorenni senegalesi che hanno avuto luogo dopo il 2011 e per i quali è stata emessa la sentenza di adozione "piena" in Italia, ai sensi della legge 184/83. Nel corso del biennio, a seguito di una intensa azione diplomatica della CAI, la situazione delle procedure di adozione pregresse si è andata stabilizzando e si sono completate una parte delle sentenze di adozione in Senegal, come comunicato dall'ACCAI, nel mese di giugno 2023.

Con riferimento all'*iter* adottivo per il futuro, gli incontri con l'Autorità centrale ACCAI sono stati finalizzati a trovare una soluzione di compromesso su alcuni aspetti procedurali che, nel rispetto delle reciproche normative e dei principi della Convenzione de L'Aja, possano portare alla ripresa delle adozioni con una stesura condivisa dell'accordo o "lettera di intenti". Sono, tuttora, in corso le trattative con uno specifico *focus* su alcuni aspetti procedurali che sono disciplinati in maniera differente dalle due legislazioni.

Repubblica Democratica del Congo

L'accordo bilaterale con la Repubblica Democratica del Congo, che consentirebbe il superamento del blocco delle adozioni internazionali imposto dalle Autorità della Repubblica Democratica del Congo dal 2013, è stato oggetto di lunghe trattative con l'Autorità congolese. La CAI ha svolto una intensa attività di negoziazione volta alla ripresa delle adozioni internazionali e alla formalizzazione dell'accordo. Nel corso del 2022 le trattative hanno subito, però, una battuta d'arresto per l'adeguamento alla normativa di cui al *Regolamento europeo sul trattamento dei dati personali* (GDPR 2016/679); con riguardo al trasferimento dei dati personali (art. 46 del GDPR), per concludere l'accordo è necessario un richiamo espresso alla legislazione dei due Paesi in materia di protezione dei dati personali con specifica indicazione delle rispettive Autorità di controllo dei dati personali.

L'Autorità garante per i dati personali in Repubblica Democratica del Congo, tuttavia, non è stata costituita in quanto la stessa non dispone di un impianto legislativo e di una regolamentazione specifica in materia di protezione dei dati personali.

Nel corso del 2023 non ci sono stati aggiornamenti sull'adeguamento normativo in Repubblica Democratica del Congo.

San Marino

La revisione dell'accordo esistente con la Repubblica di San Marino**,** che risale al 13 giugno del 2011, è stata richiesta nel 2023 dalla stessa Autorità centrale per l'aggiornamento delle disposizioni presenti nell'accordo stesso.

Colombia

L'Autorità centrale colombiana, *Instituto Colombiano de Bienestar Familiar* (ICBF), ha inviato alla CAI, all'inizio del 2023, una proposta di un progetto sperimentale, denominato *Vacaciones*, già anticipato da rappresentanti dell'Autorità centrale colombiana in occasione della visita in Italia nel 2022. Il programma si rivolge principalmente ai bambini con bisogni speciali. La proposta è stata esaminata

accuratamente dalla CAI che, in coordinamento con gli EEAA, l'ha revisionata e sottoposta all'ICBF, in occasione del Seminario organizzato a Quito, Ecuador. Tale progetto, che parte dall'idea di consentire un periodo preliminare di conoscenza e di convivenza tra il minorenne adottivo e la coppia adottante, nel progetto revisionato dalla CAI, viene realizzato in Colombia e non in Italia, nella modalità denominata "*campo e abitazione delle famiglie*"**.** Si tratta di una esperienza di conoscenza e condivisione realizzata in uno spazio collettivo denominato "campo" in cui i minori potrebbero incontrare le famiglie e prepararsi ad instaurare rapporti con le famiglie adottive.

Bielorussia

Italia e Bielorussia, il 30 novembre 2017, hanno sottoscritto un Accordo di collaborazione finalizzato a regolamentare lo svolgimento delle procedure di adozione da parte di coppie italiane. Sulla base di tale Accordo, la Commissione, ricevute dagli Enti autorizzati le liste delle coppie candidate all'adozione, le sottopone ogni anno all'Autorità bielorussa affinché sia da questa valutato lo stato di adottabilità dei minori richiesti in adozione e, conseguentemente, approvato l'avvio della procedura adottiva nei loro confronti. Nel corso degli ultimi anni. si è verificata una sospensione dell'invio delle suddette liste che permane nel corso del biennio in trattazione. Si rammenta, come descritto nella precedente Relazione, che le suddette liste – trasmesse dagli EEAA – vanno accompagnate da una lettera di garanzia indirizzata al Presidente della Repubblica di Bielorussia e sottoscritta dal Presidente del Consiglio il quale, per ragioni di opportunità politica, dall'anno 2020 non ha ritenuto di firmare. Al riguardo, sono state intraprese numerose azioni diplomatiche, anche attraverso l'intermediazione del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI), tese a cercare possibili soluzioni.

In particolare, nel gennaio del 2022, si è tenuto un incontro tra il Vicepresidente della CAI, dott. Vincenzo Starita, e l'incaricato degli affari della Repubblica di Bielorussia a Roma. In tale occasione, è stata concordata la possibilità di sottoporre all'Autorità centrale bielorussa, una proposta di revisione del suddetto accordo tesa a stabilire che, per il futuro, l'impegno di garantire sempre il superiore interesse dei minorenni possa essere assunto da un'alta carica dello Stato quale quella del Presidente dell'Autorità centrale e rivolta al suo omologo Ministro dell'istruzione in Bielorussia. Tale proposta di modifica è stata consegnata il 22 febbraio dello stesso anno.

Nel settembre del 2023, si è svolta, inoltre, una missione a Minsk alla quale hanno partecipato il Vicepresidente della Commissione, il Direttore generale dell'Immigrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e l'Ambasciatore italiano a Minsk.

Fra gli argomenti trattati, vi è stata anche la proposta di modifica del protocollo, proposta, tuttavia, non accolta dalla parte bielorussa che ha richiesto il rispetto di quanto già concordato in sede di stipula.

Federazione Russa

L'inizio delle ostilità con l'Ucraina ha determinato un inasprimento di alcune criticità già segnalate dagli Enti nel corso degli anni precedenti e causandone di nuove.

Tra le prime si segnala l'alto costo di mantenimento delle sedi di rappresentanza degli Enti, costo divenuto sempre più insostenibile sia a causa della forte riduzione del numero di adozioni di minorenni russi sia per la difficoltà, e in alcuni casi l'impossibilità, di inviare denaro nel Paese a seguito dello scoppio del conflitto.

Ulteriore conseguenza derivante dalla difficoltà di invio di denaro, consiste nelle problematiche relative ai pagamenti connessi alla trasmissione dei *report* post adottivi i quali richiedono il pagamento *in loco* del servizio di traduzione e legalizzazione notarile delle periodiche relazioni sullo stato di salute psico-fisica dei minorenni adottati.

Al riguardo la Commissione, in data 27 marzo 2023, ha organizzato un Tavolo Paese con tutti gli Enti operativi in Federazione Russa e con la partecipazione del Ministero affari esteri per affrontare e cercare utili soluzioni ai problemi segnalati. A seguito della riunione, la Commissione ha mantenuto costanti interlocuzioni sia con il MAECI che con l'Ambasciata d'Italia a Mosca la quale ha individuato, quale soluzione ai problemi sopra descritti, una speciale procedura volta a favorire l'inoltro del denaro attraverso un conto dedicato presso l'Ambasciata stessa. Tra aprile e maggio del 2023 la Commissione ha provveduto, pertanto, alla raccolta e trasmissione di tutti i dati necessari, comunicati dagli Enti, per il buon esito dell'operazione.

Purtroppo, in prossimità dell'attuazione di tale soluzione, è intervenuta da parte delle Autorità russe la revoca per la maggior parte degli Enti e la sospensione per tre di essi dell'accreditamento a operare nel Paese, rendendo così vani gli sforzi compiuti.

Pur in assenza di una comunicazione ufficiale da parte dell'Autorità centrale sull'interruzione della collaborazione in materia di adozioni internazionali, queste, alla luce degli eventi descritti sono, di fatto, sospese.

Fin dall'inizio delle ostilità, infatti, si è registrata la totale assenza di nuove proposte di abbinamento di minorenni russi a coppie adottive italiane. Le uniche adozioni conclusesi nel biennio in trattazione sono una parte di quelle che, all'inizio del conflitto, erano in uno stato avanzato di attuazione.

Di queste, restano 7 coppie che, alla data del 31 dicembre 2023, non hanno ancora concluso il proprio *iter* adottivo, nonostante fossero state formalmente abbinate a un minorenne. In loro favore, la Commissione, con note dell'8 febbraio 2023, del 21 marzo 2023 e del 27 novembre 2023, ha provveduto a segnalare all'attenzione della citata Autorità la loro situazione, auspicando una positiva conclusione delle rispettive procedure adottive.

Ucraina

Al momento dell'inizio del conflitto tra la Federazione Russa e l'Ucraina, la CAI registrava la presenza di oltre un centinaio di procedure adottive avviate in Ucraina da coppie italiane. La maggior parte di esse era in attesa di una proposta di abbinamento, mentre per 19 famiglie l'Autorità ucraina aveva già proposto degli abbinamenti per un totale di 24 minorenni e aveva dato il consenso alla prosecuzione dell'*iter* adottivo. Le famiglie erano, dunque, solo in attesa di essere convocate presso il Tribunale ucraino per l'udienza di adozione.

Fin dall'inizio del conflitto, molti istituti di accoglienza di minorenni privi di cure parentali sono stati evacuati per i rischi connessi ai bombardamenti e i bambini sono stati o spostati in altre città dell'Ucraina o addirittura espatriati in Paesi esteri.

Tra i bambini trasferiti all'estero vi erano anche 13 dei 24 bambini abbinati alle famiglie italiane le quali, in preda ad una grande preoccupazione per quelli che considerava ormai figli, attraverso gli Enti di riferimento, hanno coinvolto la Commissione per la ricerca di una rapida soluzione volta alla messa in sicurezza dei bambini.

La Commissione, di conseguenza, in collaborazione con il Ministero degli affari esteri e l'Ambasciata d'Italia a Kiev, ha mantenuto, nel tempo, un costante dialogo, sia tramite corrispondenza sia attraverso incontri *online*, con le Autorità ucraine per concordare modalità di agevolazione per la più rapida conclusione degli *iter* adottivi relativi ai 24 bambini. La puntuale collaborazione da parte delle Autorità ucraine ha consentito, anzitutto,

un attento e puntuale monitoraggio dell'ubicazione dei minorenni durante i trasferimenti *in loco* e anche all'estero. Riguardo a quest'ultimo è stato possibile, infatti, ottenere informazioni sul trasferimento dei minori rilevando che 9 di essi si trovavano in Polonia, 2 nella Repubblica Ceca, 1 in Turchia e 1 in Italia. Nell'arco di un anno, grazie alla collaborazione delle autorità ucraine che hanno consentito lo svolgimento delle udienze di adozione da remoto, 23 minorenni sono stati regolarmente adottati e risiedono in Italia presso le loro nuove famiglie. Per la minorenne trasferita a suo tempo in Italia a cura di un'associazione di volontariato, è stato, da subito, disposto dal Tribunale per i minorenni competente, l'affidamento alla coppia italiana che aveva in corso la procedura adottiva nei suoi confronti, in attesa di raggiungere una intesa con la Autorità ucraina sulla modalità di conclusione dell'*iter* adottivo.

Va evidenziato che, al di fuori delle adozioni avvenute nel modo descritto, le adozioni internazionali con l'Ucraina sono state sospese a seguito della disposizione emanata dal Governo ucraino sul "*divieto per tutti i Paesi del mondo di adottare procedure di adozione nei confronti di minori ucraini durante tutto il periodo di guerra*", in considerazione dell'impossibilità di veder garantita la rigorosa osservanza della legge ucraina con riferimento all'accertamento dello *status* di adottabilità dei minorenni.

Cina

Con lo scoppio della crisi pandemica alla fine del 2019, la Repubblica Popolare Cinese ha, di fatto, sospeso ogni attività legata alle procedure di adozione internazionale.

La CAI, a più riprese, ha tentato di mantenere un contatto diretto con le Autorità cinesi del *China Centre for Children's Welfare and Adoption* (CCCWA), Autorità centrale cinese per le adozioni, richiedendo con costanza notizie aggiornate relative all'*iter* delle procedure adottive pendenti che vedevano coinvolte le famiglie italiane.

La CAI, in particolare, ha sempre richiesto all'Autorità cinese di voler portare a termine le procedure di tutte le famiglie italiane già in possesso del *Notice of Travelling to China for Adoption* (la cd. "pergamena rossa"), ma anche di quelle in possesso della *Letter of Seeking Confirmation* (la cd. "pergamena verde"), una volta che la situazione pandemica fosse tornata sotto controllo a livello mondiale.

Tale situazione di stallo ha accomunato tutti i Paesi del mondo, europei ed extra europei, che hanno adozioni sospese con la Repubblica Popolare Cinese.

Grazie al coinvolgimento del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e dell'Ambasciata d'Italia a Pechino, è stato messo in atto un intervento di carattere più politico e diplomatico ed è stato registrato qualche timido segnale di apertura da parte delle Autorità del CCCWA.

Delle cinque famiglie che al momento dello scoppio della pandemia erano in possesso della cd. pergamena rossa (invito a recarsi in Cina per concludere l'*iter* adottivo), tre sono state invitate a partire: una di queste ha rinunciato a concludere la procedura adottiva, mentre le altre due si sono recate in Cina e hanno concluso l'*iter* adottivo, ricevendo l'autorizzazione all'ingresso da parte della CAI la prima in data 4 dicembre 2023, e l'altra in data 11 dicembre 2023.

Con la delibera del 10 ottobre 2023, la CAI ha consentito, a quelle famiglie che ritenessero di volerlo fare, di instradare la propria procedura adottiva anche su un secondo Paese, senza abbandonare del tutto la possibilità di adottare in Cina. Tale eventualità, da ritenersi estremamente eccezionale, perché concessa in presenza di un abbinamento già formalizzato, è stata deliberata dalla CAI proprio per venire incontro alle numerose richieste delle famiglie in attesa, senza per questo invitare le stesse a cambiare Paese e senza alcun nocumento nei confronti di coloro che non vorranno approfittarne.

Armenia

Le problematiche relative alle adozioni internazionali nel Paese sono emerse già nel 2019, allorquando gli Enti autorizzati a operare in Armenia segnalarono le notizie, riportate da organi di stampa locali, secondo cui la Procura generale – Servizio di sicurezza nazionale armena aveva avviato un'indagine riguardante alcune adozioni internazionali, conclusesi negli anni 2016-2018, che sarebbero state realizzate in violazione delle norme armene in materia, grazie all'intervento di alcuni funzionari armeni corrotti, appartenenti al personale sanitario e amministrativo.

In attesa della definitiva conclusione dell'indagine armena, la CAI ha deciso di assumere, in via cautelativa, nell'interesse delle famiglie italiane, la decisione di sospendere l'instradamento di nuove procedure nel Paese.

Nel mese di luglio 2022 la CAI ha incontrato, in modalità virtuale, i rappresentanti dell'Autorità centrale dell'Armenia per un aggiornamento sullo stato dell'indagine promossa dalla Procura generale. L'Autorità centrale armena ha ribadito, nuovamente, che fino ad allora non era emersa alcuna criticità relativa alle procedure portate a termine negli anni

2016-2018 dalle famiglie italiane, né il coinvolgimento nell'inchiesta di persone legate da rapporti di collaborazione con gli Enti autorizzati i quali, pertanto, non risultavano in alcun modo coinvolti nell'indagine.

5. LE ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE PER LE ADOZIONI INTERNAZIONALI

5.1 L'attività svolta in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti

Da diversi anni, la CAI, nell'ambito di specifici accordi di collaborazione, si avvale dell'Istituto degli Innocenti (IDI) di Firenze per lo svolgimento di alcune attività di monitoraggio, formazione, promozione e informazione riguardanti gli ambiti di competenza della CAI di cui alla legge n. 476 del 1998 e al DPR n. 108 del 2007.

Con particolare riferimento al biennio 2022-2023, in attuazione dell'accordo triennale sottoscritto dal Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri e da IDI in data 27 gennaio 2021, sono state svolte, fra le altre, le seguenti attività:

- realizzazione della ricerca *Identità culturale e senso di appartenenza degli adottati internazionalmente*. Si tratta di una ricerca volta ad acquisire, attraverso il contributo diretto delle famiglie, una maggiore conoscenza sulla questione identitaria e sul senso di appartenenza dei/delle bambini/bambine e adottati internazionalmente. In particolare, è stato svolto un approfondimento sulle difficoltà che possono incontrare le/i ragazze/i adottate/i internazionalmente i quali, dopo aver lasciato la loro casa e il loro Paese, affacciandosi a un nuovo mondo culturale, si trovano a dover elaborare il distacco dal proprio contesto e a dover familiarizzare con un nuovo mondo a loro sconosciuto;
- realizzazione di uno studio comparato sul sistema delle adozioni internazionali in Italia, Francia, Spagna e Svezia. Si tratta di una ricerca che nasce dall'esigenza di analizzare e meglio comprendere l'andamento e la tipologia delle adozioni internazionali degli anni 2019-2022 in Stati che costituiscono i principali Paesi di accoglienza a livello europeo per numero di minorenni accolti e aventi un sistema con similitudini e differenze rispetto a quello del nostro Paese. Oltre al variare nei numeri (negli anni l'Italia ha portato a termine circa quattro volte il numero di adozioni internazionali concluse dalla Svezia), questi Paesi mostrano significative differenze anche nella normativa che disciplina l'adozione nazionale e quella internazionale;
- successivamente alla sottoscrizione di un protocollo di intesa con il Ministero dell'istruzione e del merito (già Ministero dell'istruzione), sono state avviate le attività preliminari volte alla realizzazione di un percorso formativo a distanza (FAD)

gratuito, rivolto a dirigenti scolastici, insegnanti, referenti scolastici per l'adozione e funzionari delle segreterie scolastiche. Tale percorso è mirato a fornire strumenti utili per garantire il benessere degli studenti adottati nel contesto scolastico e a supportare la CAI nella redazione delle *Linee di indirizzo per favorire il diritto allo studio degli alunni adottati*, aggiornando le precedenti Linee di indirizzo risalenti al 2014, all'interno del Comitato paritetico composto da membri del Ministero dell'istruzione e del merito e della CAI;

- aggiornamento delle cd. Schede-Paese presenti sul sito della CAI volte a fornire informazioni agli utenti sulla normativa e sull'*iter* adottivo dei Paesi esteri;
- realizzazione di attività formativa in materia di post adozione. Sono stati realizzati tre *webinar*, nei mesi di giugno e luglio 2022, finalizzati a fornire strumenti conoscitivi e spunti di riflessione sul post adozione, proponendo nuovi modelli interpretativi per decifrare fenomeni complessi e in trasformazione, specie dopo il pesante periodo pandemico, orientando al meglio i modelli organizzativi di riferimento. Destinatari della formazione sono stati gli operatori dei servizi socio-sanitari, i volontari dell'associazionismo familiare, i giudici togati e onorari dei Tribunali per i minorenni e i rappresentanti degli Enti autorizzati, anche al fine di rafforzare il lavoro della rete integrata in materia di adozione internazionale. Hanno preso parte ai webinar 8 giudici togati, 29 giudici onorari, 1 funzionario del Tribunale per i minorenni, 79 operatori dei servizi e funzionari regionali, 26 operatori di Enti autorizzati, 38 persone appartenenti alle associazioni del coordinamento CARE.

5.1.1 *Focus*: Comitato paritetico per l'aggiornamento delle *Linee di indirizzo per favorire il diritto allo studio delle alunne e degli alunni che sono stati adottati e relativa formazione*

Nell'ambito del protocollo di intesa sottoscritto dalla CAI e dal Ministero dell'istruzione e del merito (MIM), già Ministero dell'istruzione (cfr. par. 5.1), il 22 novembre 2021, è stato istituito un Comitato paritetico avente, fra l'altro, il compito di aggiornare le precedenti Linee di indirizzo risalenti al 2014 e redigere le nuove *Linee di indirizzo per favorire il diritto allo studio delle alunne e degli alunni che sono stati adottati.*

Nel corso del 2022 il suddetto Comitato – composto da membri del MIM, della CAI – ha elaborato, anche con il supporto di esperti dell'IDI, il citato documento che, quindi, è stato pubblicato sui siti del MIM e della CAI e inviato agli Uffici scolastici regionali e alle Istituzioni scolastiche.

Il 13 e 14 novembre 2023, presso la sede dell'Istituto degli Innocenti di Firenze, è stato realizzato un evento di presentazione delle Linee di indirizzo ed è stato dato avvio a un percorso formativo, rivolto ai rappresentanti degli Uffici scolastici regionali (USR), volto ad approfondire e analizzare la complessità del fenomeno adottivo in rapporto al tema scuola. L'avvio del percorso formativo, che proseguirà nella modalità della formazione a distanza, ha costituito un'importante occasione di confronto fra i rappresentanti degli USR provenienti da tutto il territorio nazionale che, condividendo buone prassi, punti forza e criticità sulle tematiche oggetto della formazione, hanno potuto trarre primi utili spunti per lo svolgimento della propria attività presso gli Uffici scolastici di riferimento e, al contempo, instaurare fruttuosi contatti lavorativi.

5.2 Progetti di Cooperazione internazionale

La *Convenzione sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale*, sottoscritta a L'Aja il 29 maggio 1993 (Convenzione de L'Aja) e ratificata dall'Italia con legge 31 dicembre 1998, n. 476, richiama, nel preambolo, il principio di sussidiarietà "*Ricordando che ogni Stato dovrebbe adottare, con criterio di priorità, misure appropriate per consentire la permanenza del minore nella famiglia d'origine*", vincolando la realizzazione di un'adozione internazionale alla verifica di tale principio. L'art. 4, comma 1, lettera b), infatti, prevede che le adozioni contemplate dalla Convenzione de L'Aja possano aver luogo soltanto se le Autorità competenti dello Stato d'origine: "*hanno constatato, dopo aver debitamente vagliato le possibilità di affidamento del minore nello Stato d'origine, che l'adozione internazionale corrisponde al suo superiore interesse*".

In tal senso l'art. 39 *ter*, comma 1, lettera f), della legge n. 184 del 1983, come modificata dalla legge n. 476 del 1998, ha introdotto, tra i requisiti che gli Enti devono possedere per ottenere l'autorizzazione a svolgere attività nel campo delle adozioni internazionali, l'obbligo di impegnarsi "*a partecipare ad attività di promozione dei diritti dell'infanzia, preferibilmente attraverso azioni di cooperazione allo sviluppo, anche in collaborazione con le organizzazioni non governative, e di attuazione del principio di sussidiarietà dell'adozione internazionale nei Paesi di provenienza dei minori*".

La CAI, quale Autorità centrale cui sono attribuiti poteri e funzioni diversificate (di politica generale, di cooperazione, di amministrazione e controllo) in materia di adozioni internazionali, ha fatto proprio l'impegno assunto dall'Italia con il recepimento della Convenzione de L'Aja con legge n. 476 del 1998 e ha scelto, quindi, di promuovere, in

collaborazione con le Organizzazioni del privato sociale e con la messa in rete degli Enti autorizzati, lo sviluppo progettuale degli interventi destinati alla protezione e la promozione dei diritti dei minorenni, per la prevenzione e contrasto del fenomeno dell'abbandono dei minorenni nel Paese di origine facilitandone il permanere nella famiglia naturale e più in generale nel contesto socioculturale di appartenenza. Tale impegno è stato rinnovato nel biennio con l'indizione di bandi per il finanziamento di progetti per la Cooperazione internazionale.

Tale scelta è avvertita come esigenza di coinvolgimento sia degli Enti autorizzati allo svolgimento delle procedure di assistenza delle coppie adottive italiane, sia di altri soggetti istituzionali impegnati sul versante della protezione dei diritti dei minorenni, nel quadro culturale disegnato dalle convenzioni internazionali vigenti. Tra queste si ricordano *in primis* la Convenzione de L'Aja, la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza delle Nazioni Unite del 1989, nonché i principi ispiratori dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile.

Gli obiettivi strategici dei bandi promossi dalla CAI, ispirati ai principi generali della Convenzione de L'Aja e della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza sono:

- la prevenzione e il contrasto del fenomeno dell'abbandono dei minorenni nel Paese di origine, mediante la realizzazione di interventi concreti che ne facilitino il permanere nella famiglia naturale e più in generale nel contesto socioculturale di appartenenza ovvero in famiglie affidatarie o adottive;
- la pianificazione e messa in rete di attività di cooperazione con Enti pubblici e/o privati che operano sul territorio del Paese di origine.

Nel biennio di riferimento, sono stati indetti due bandi rivolti agli Enti autorizzati:

- bando di finanziamento dei progetti di Cooperazione internazionale 2020, pubblicato in data 10 giugno 2020 per un totale di risorse stanziate per il finanziamento pari a € 4.500.000,00;
- bando per il finanziamento di progetti di Cooperazione internazionale 2022, pubblicato in data 16 giugno 2022 per un totale di risorse stanziate per il finanziamento pari a € 9.787.500,00.

5.2.1 Il bando 2020 per il finanziamento di progetti di Cooperazione internazionale

Nell'ambito del bando 2020 (pubblicato a giugno 2020), la CAI ha finanziato 8 progetti della durata di 18 mesi presentati dagli Enti autorizzati che sono stati realizzati nel biennio 2022-2023 e hanno avuto termine nel primo semestre 2023, per un finanziamento complessivo previsto di euro 4.235.087,84. Ogni progetto è stato finanziato dalla CAI con un contributo pari all'80% del costo totale ammissibile del progetto medesimo gli otto progetti di cooperazione del bando 2020 finanziati dalla CAI hanno riguardato le seguenti aree tematiche prioritarie: salute, accoglienza, educazione.

I progetti si sono svolti nelle seguenti aree geografiche:

- cinque progetti in Africa, di cui: due nella Repubblica Democratica del Congo, uno in Burkina Faso, due in Paesi dell'Africa occidentale (Ghana, Costa D'avorio, Sierra Leone/Guinea-Bissau, Liberia, Sierra Leone, Niger);
- un progetto in Asia: Cambogia, presentato dall'Ente coordinatore CIFA;
- due progetti in America Latina: Bolivia e Colombia.

Il Comitato di monitoraggio dei progetti (CMP), previsto dall'art. 12 del bando di cooperazione, si è occupato di monitorare lo stato di attuazione dei progetti, esaminare le varianti ai progetti richieste dagli Enti coordinatori durante la realizzazione dei progetti e di valutare i rapporti semestrali, intermedi e finali per l'erogazione dei contributi.

Le varianti non onerose ai progetti di cooperazione presentate dagli Enti sono approvate dal Comitato di monitoraggio nel caso di varianti cd. di minor impatto (in base alla delibera CAI n. 28 del 31-03-2022) nell'ottica di semplificazione delle procedure; le varianti di maggior impatto o altre modifiche importanti (modifiche al partenariato del progetto, variazioni di voci di spesa superiori al 5%), previa istruttoria del CMP, sono, invece, rimesse alla valutazione della CAI in seduta plenaria.

Nel biennio in esame le riunioni del CMP riferite al bando 2020-2021 sono state in totale 38; le riunioni hanno riguardato l'esame di 35 richieste di varianti, l'istruttoria dei rapporti di attività semestrali e annuali previste dal bando.

La presentazione dei rapporti di attività e contabili (semestrale, intermedio e finale) costituisce condizione inderogabile per l'erogazione dei contributi. Le relazioni descrittive inviate dagli Enti coordinatori sono state esaminate sia dal punto di vista formale che nella valutazione del rapporto narrativo sull'attività svolta con riferimento ai risultati raggiunti nel progetto.

Dopo la valutazione delle relazioni semestrali, a partire da settembre 2022 sono pervenuti i rapporti annuali di attività degli otto progetti finanziati nel bando di Cooperazione internazionale 2020-2021, trasmessi a cura dell'Ente coordinatore del progetto.

È stato concluso, nel corso del 2023, il monitoraggio annuale con l'esame dei rapporti descrittivi e contabili relativi alla realizzazione del 60% delle attività previste. A seguito dell'esame approfondito dei rapporti annuali comprendente la verifica delle azioni e dei relativi risultati raggiunti, sono state approvate le relazioni annuali da parte del Comitato di monitoraggio ed erogate le *tranches* di contributo annuale. Agli Enti coordinatori dei progetti sono state concesse proroghe per la presentazione dei rapporti narrativi e contabili finali entro il 2023.

5.2.2 Il bando 2022 per il finanziamento di progetti di Cooperazione internazionale

Il bando 2022 è stato pubblicato sul sito della CAI il 16 giugno 2022; con questo bando, oltre alle maggiori risorse stanziate (euro 9.787.500,00), sono stati introdotti degli elementi di novità rispetto al precedente:

- un aumento della percentuale di finanziamento a carico della CAI: al 95%, rispetto all'80% previsto nel bando 2020 seguendo quelle che sono le tendenze dei bandi degli ultimi anni pubblicati dalla Commissione europea e dall'AICS;
- un aumento del numero di progetti finanziati: sono stati approvati 17 progetti;
- l'ampliamento del numero di Paesi coinvolti nei continenti di Asia (quattro progetti), Africa (sette progetti), America Latina (quattro progetti);
- l'ampliamento degli ambiti prioritari di intervento. I tre settori individuati nel bando 2020 (salute, accoglienza ed educazione) sono stati incrementati, divenendo sette, con un obiettivo più olistico, partecipato e *multi-stakeholder*, prendendo spunto dalle *Linee Guida sull'infanzia e l'adolescenza* approvate da AICS e MAECI il 30 giugno 2021, focalizzate sul principio delle cosiddette "4P": prevenzione, promozione, protezione e partecipazione. È stato individuato, quindi, un ambito di intervento prioritario *Child Protection,* multidimensionale e relativo alle attività tese alla protezione dei minorenni da ogni forma di violenza, abuso, sfruttamento, abbandono e da ogni pratica nociva o dannosa, entro il quale rientrano diversi sotto ambiti: salute, educazione, *early childhood,* giustizia minorile, minorenni in movimento, disabilità.

Gli ambiti di intervento individuati hanno tenuto conto dell'esigenza, fortemente monitorata dalla Conferenza de L'Aja (HCCH), di evitare commistioni con l'ambito delle adozioni internazionali, nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà (cfr. *Summary list of good practices on financial aspects of InterCountry Adoption*, giugno 2014).

Alla scadenza del bando sono stati presentati 19 progetti di cui 17 hanno raggiunto il punteggio minimo previsto dal bando sulla base della valutazione della Commissione di ammissione e valutazione (CAV) nominata con decreto del Dirigente coordinatore della Segreteria tecnica della Commissione n. 2/2022 del 26 ottobre 2022.

La CAI ha approvato il finanziamento di 17 progetti di Enti autorizzati:

- in data 30 novembre 2022 è stato approvato il finanziamento di quattro progetti riferiti al Continente ASIA;
- in data 27 febbraio 2023 la CAI ha approvato l'ammissione a finanziamento di quattro progetti riferiti al continente America Latina (come previsto dal bando) e di sette progetti riferiti al Continente Africa (come previsto dal bando); nella medesima riunione, la CAI ha altresì deliberato lo scorrimento delle graduatorie dei citati Continenti per altri due progetti idonei, portando da 15 a 17 i progetti finanziati con una maggiorazione dello stanziamento previsto.

Nell'ambito del bando 2022, 17 progetti di cooperazione sono indirizzati alle aree Asia, Africa e America Latina:

- Asia: quattro progetti (uno Cambogia, uno Filippine, due India);
- Africa: otto progetti (due Repubblica Democratica del Congo, uno Burkina Faso, uno Senegal, due Paesi Africa Occidentale, due Paesi Africa orientale);
- America Latina: cinque progetti (uno Bolivia, due Colombia, uno Paesi America Centrale).

I progetti sono stati avviati a partire dal mese di ottobre 2023 per la durata di 18 mesi.

Il monitoraggio dei progetti del bando 2022 è effettuato dal Comitato di monitoraggio dei progetti (CMP) previsto dal bando, le cui competenze sono specificate all'art. 6 dell'Allegato 9 - Procedure gestionali e di rendicontazione. Il CMP ha il compito di monitorare lo stato di attuazione dei progetti, valutare le vicende che si verificano durante la realizzazione, esaminare le varianti non onerose e i quesiti presentati dagli Enti coordinatori dei progetti.

Il CMP valuta ai sensi del bando 2022 le varianti di minor impatto; nel caso di varianti di maggior impatto il CMP, previa valutazione preliminare degli atti, rimette all'approvazione della CAI, come sopra evidenziato.

Il CMP del bando 2022 si è riunito a partire da novembre 2023 (quattro riunioni); a seguito dell'avvio dei progetti, gli Enti autorizzati coordinatori hanno presentato nell'ultimo bimestre del 2023, 11 richieste di variante, esaminate dal CMP e numerosi quesiti.

5.3 Avviso pubblico per il sostegno agli Enti autorizzati di cui all'art. 39 *ter* legge n. 184 del 1983 in relazione alla crisi internazionale a seguito dell'avvio delle operazioni militari della Federazione Russa in Ucraina

In data 16 novembre 2023 è stato pubblicato sul sito della CAI l'avviso pubblico relativo ad un contributo in favore degli Enti autorizzati operanti in Federazione Russa di cui al decreto della Ministra per la famiglia, la natalità e le pari opportunità sottoscritto l'8 settembre 2023. Tale contributo è stato previsto per fornire un sostegno agli Enti operanti in Federazione Russa che hanno sostenuto dei costi indifferibili nel periodo emergenziale (aprile 2019 – dicembre 2021) ed hanno registrato una considerevole e documentata riduzione delle entrate, stante il blocco delle adozioni, tale da comprometterne le attività ordinarie. La *ratio* di questo provvedimento è quella di assicurare un rapido intervento per far fronte a situazioni di crisi di liquidità degli Enti autorizzati nel territorio citato, causata dall'emergenza derivante dalle operazioni militari della Federazione Russa in Ucraina.

5.4 Rimborsi delle spese adottive

La CAI, da anni, sostiene economicamente le coppie adottive attraverso l'erogazione di un rimborso parziale delle spese sostenute dalle coppie per l'adozione. In merito al rimborso ai genitori adottivi delle spese sostenute per le adozioni concluse nell'anno 2021, il 19 settembre 2022, è stato firmato il relativo decreto dal Ministro *pro tempore* per le pari opportunità e la famiglia. A seguito del citato decreto del 19 settembre 2022 sono pervenute n. 470 istanze. Nel corso dell'anno 2023 sono state tutte istruite e liquidate per un importo complessivo di euro 3.253.425,78.

Il 3 agosto 2023 è stato emanato il decreto del Ministro per le pari opportunità e la famiglia che ha previsto il rimborso delle spese sostenute per le adozioni concluse nell'anno 2022.

In considerazione del fatto che, negli ultimi anni, l'andamento delle adozioni internazionali ha registrato un incremento di bambini con *special needs,* come testimoniano

i dati degli ultimi tre anni che hanno visto una crescita che va dal 59% dell'anno 2020 al 62,5% dell'anno 2021, al 64,2% dell'anno 2022, in questo decreto è stata prevista, quale misura innovativa a sostegno delle coppie adottive, l'introduzione di un contributo aggiuntivo per le coppie che hanno adottato minorenni classificati come *Special Needs*, secondo la *Guida alle buone prassi* elaborata nel 2009 dal *Permanent Bureau* della Conferenza de L'Aja.

I minorenni *Special Needs*, come definiti dalla citata Guida e come in precedenza evidenziato, sono quei bambini adottati in situazioni di particolari necessità, che hanno subito gravi traumi o che presentano problemi di comportamento e/o con patologie fisiche e mentali di vario genere. A questi si aggiungono anche i minorenni adottati con almeno due fratelli e/o sorelle e quelli di età superiore ai 7 anni. Ciò in quanto si tratta di bambini e ragazzi che, verosimilmente, richiedono da parte dei genitori adottivi un supplemento di cure e di attenzioni, con inevitabili risvolti anche sul piano economico.

Le istanze pervenute, in totale, sono state n. 499. Nell'anno 2023 sono state istruite e liquidate n. 365 istanze per un totale di euro 2.846.161,40 di cui euro 2.491.411,40 relativi al rimborso delle spese adottive e euro 354.750,00 relativi al contributo per minorenni con *special needs*.

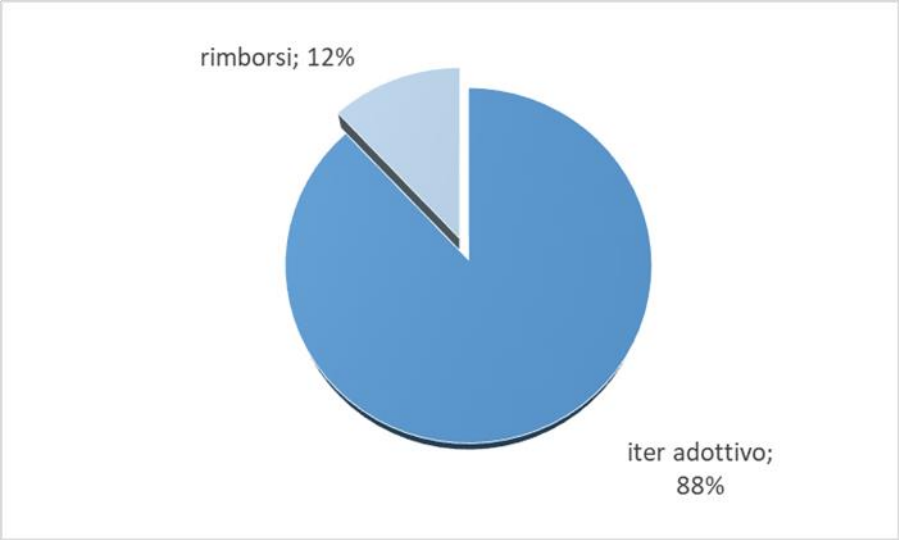
5.5 Linea CAI

La Segreteria tecnica della CAI con il Servizio *Linea CAI* fornisce informazioni sul procedimento adottivo ai genitori adottivi, agli operatori dei servizi territoriali, nonché ai Tribunali per i minorenni, agli Enti autorizzati, agli studiosi e a tutti coloro che sono interessati ai temi legati all'adozione.

Dopo la sospensione causata dall'emergenza COVID-19, nel gennaio 2023 la *Linea CAI*, è stata riattivata e viene gestita da personale che risponde, fra l'altro, sulle normative in materia di adozione internazionale. Durante il periodo di sospensione, l'assistenza è stata, comunque, garantita dai funzionari della Segreteria tecnica in attesa che gli utenti tornassero a utilizzare la linea dedicata.

Attualmente, il Servizio è disponibile un giorno alla settimana per almeno sei ore, con la possibilità di porre quesiti non solo telefonicamente ma anche via *e-mail*. Il grafico che segue illustra le tipologie di interventi richiesti, includendo sia i contatti telefonici che quelli avvenuti per iscritto.

Figura 16 - Tipologie di richieste. Anni 2022-2023



La maggior parte delle istanze (88%) è volta a conoscere l'*iter* adottivo nelle sue diverse fasi: avvio, prosecuzione, contatti con gli Enti, autorizzazioni all'ingresso, ecc. Molte domande, inoltre, ineriscono l'ipotesi di procedere con una adozione internazionale pur in assenza di tutti i requisiti (single, coppie dello stesso sesso, ecc.).

Un altro segmento significativo di richieste inerente al corretto *iter* da seguire proviene dalle cd. "coppie miste", ossia quelle formate da un cittadino italiano e uno straniero.

Le richieste provenienti da cittadini italiani residenti all'estero sono in aumento, rappresentando il 23% del totale delle interlocuzioni.

Si evidenzia che, sebbene la sezione FAQ del sito della CAI venga costantemente aggiornata, molti utenti, stante la delicatezza delle tematiche trattate, preferiscono ricevere conferma telefonica di alcune informazioni.

Il periodo di maggiore flusso coincide con quello di apertura degli avvisi pubblici per la presentazione delle istanze di rimborso delle spese adottive. Le richieste sono state sostanzialmente volte a conoscere i dettagli della procedura per la presentazione delle domande o lo stato della procedura di liquidazione delle pratiche, nonostante fosse disponibile un Servizio telefonico dedicato.

L'esperienza comprova quanto sia importante, per l'utenza, avere un interlocutore telefonico competente, professionalmente attendibile e disponibile. La *Linea CAI* è considerata uno spazio imparziale, che garantisce ascolto, informazioni e rassicurazioni.

Nel corso del 2022 si registra un aumento delle richieste di assistenza, il cui motivo può essere trovato nell'attuale contesto storico che registra una diminuzione delle adozioni internazionali dovuto ai conflitti bellici in atto, a blocchi a nuove politiche a tutela dell'infanzia adottate da alcuni Paesi, circostanza che ha ridotto il numero dei minorenni destinati all'adozione in conformità al principio che gli Stati devono adottare misure appropriate per consentire la permanenza del minorenne nella famiglia di origine.

5.6 Portale Adozione trasparente

Il portale *Adozione trasparente* consente alle coppie di accedere al proprio fascicolo digitale e conoscere i passaggi fondamentali della propria procedura di adozione internazionale. L'accesso avviene attraverso autenticazione con il Sistema pubblico di identità digitale (SPID), che permette di usufruire di tutti i servizi *online* della Pubblica amministrazione con un'unica identità digitale. L'accesso al sistema è consentito esclusivamente agli aspiranti genitori adottivi che hanno i propri dati anagrafici censiti nell'applicativo della CAI in quanto hanno intrapreso la procedura di adozione internazionale e già conferito l'incarico a un Ente autorizzato.

Il portale, istituito nel 2018, contiene i fascicoli delle procedure adottive concluse a partire dal 2013. L'aggiornamento delle informazioni avviene in tempo reale, sulla base dei documenti inseriti dagli Enti autorizzati e dalla CAI; le coppie possono richiedere all'Ente informazioni sul contenuto dei documenti trattati/pubblicati e, se le informazioni risultano incongrue o insufficienti, possono rivolgersi alla Commissione per ulteriori approfondimenti. Tramite il portale, inoltre, le coppie possono presentare istanza di rimborso delle spese sostenute per le procedure adottive.

Nel rispetto del principio della trasparenza e partecipazione del cittadino al procedimento amministrativo, il portale consente alla coppia di verificare i tempi di trattazione e trasmissione della documentazione inerente alla propria procedura di adozione: un semplice "ALERT" giallo, segnala, per alcuni eventi, se la documentazione non è stata trasmessa nel termine di 30 giorni. Il portale consente, poi, alla Segreteria tecnica della CAI e agli Enti di adempiere ai propri compiti di trasparenza durante lo svolgimento dei procedimenti amministrativi collegati all'*iter* adottivo ed è uno strumento utile alla CAI per l'attività di controllo sugli Enti.

5.6.1 Sito web istituzionale

La principale vocazione del sito della CAI rimane quella di essere il punto di riferimento per acquisire informazioni di base e strumenti utili per conoscere l'adozione internazionale e le relative procedure.

Gli scopi del sito sono molteplici: informare l'utenza sulle ultime novità in materia di adozione internazionale, attraverso avvisi e comunicati; informare su quali siano tutti gli attori istituzionali coinvolti nell'adozione di minorenni stranieri (Tribunali per i minorenni, Regioni, Servizi socio-assistenziali dell'Ente locale, Enti autorizzati); proporre approfondimenti alle coppie attraverso una ricca bibliografia che tratta aspetti giuridici, psicologici, socio-antropologici, studi e ricerche, testimonianze, rapporti statistici; rispondere alle domande più frequenti attraverso una sezione dedicata; istruire l'utenza sulla normativa vigente; informare anche l'utenza straniera (sito multilingua).

Nel mese di gennaio 2023, si è provveduto a una ristrutturazione, anche dal punto di vista grafico e con elaborazioni dedicate, del modello di navigazione e del modello grafico, perseguendo la massima omogeneità estetica e il più alto livello di utilizzabilità. Questo permette ai cittadini di essere costantemente aggiornati sulle attività della Commissione e di reperire tutte le informazioni necessarie per avviare una pratica di adozione internazionale.

Il sito *web* offre, inoltre, Servizi quali la *Linea CAI*, che, come detto, permette a tutti gli interessati di avere un canale di comunicazione con la Segreteria tecnica della CAI, il portale *Rimborsi*, che permette alle famiglie adottive di presentare le istanze di rimborsi in via telematica e il portale *Adozione trasparente*, che consente alle aspiranti famiglie adottive in tempo reale di prendere visione dello stato e dell'avanzamento della propria procedura adottiva. Di notevole importanza anche le informazioni relative alla formazione, e ai progetti di Cooperazione internazionale.

Negli anni 2022 e 2023 il sito *web* istituzionale della CAI, raggiungibile al *link* www.commissioneadozioni.it, ha rivestito, inoltre, particolare rilevanza quale utile strumento per fornire informazioni e aggiornamenti su quanto avviene nell'ambito delle adozioni internazionali e sulle azioni compiute dalla CAI per superare le difficoltà emerse a livello internazionale, in particolare per le ricadute dovute agli avvenimenti che coinvolgono l'Ucraina, la Federazione Russa e la Bielorussia e per altre motivazioni legate agli accordi bilaterali con la Cina, avvenimenti che hanno di fatto bloccato le adozioni in questi Paesi.

A livello editoriale, nel 2022 e 2023 è stata migliorata l'interfaccia "utente" tramite la riorganizzazione della *home page* in sezioni e l'aggregazione dei contenuti per aree tematiche. Il sito ha raggiunto in questi due anni un numero di accessi tra gli 800 e i 1.000 al giorno, con punte superiori nei periodi in cui vengono pubblicate le notizie che coinvolgono gli utenti interessati alle adozioni.

6. ACCORDI E PROTOCOLLI DI INTESA

6.1 Protocollo d'intesa CAI - Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo (AICS)

Per l'attuazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo, al fine di avvalersi delle specifiche competenze tecniche dell'AICS e di ricevere un supporto qualificato, il 10 ottobre 2021 la CAI e l'AICS hanno siglato un accordo di collaborazione di durata triennale.

L'accordo nasce sulla scorta delle *Linee guida sull'infanzia e l'adolescenza* ed è frutto di un lavoro della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e dell'AICS, in collaborazione con un tavolo di lavoro appositamente costituito e a cui ha partecipato anche un referente della Segreteria tecnica della CAI. L'obiettivo principale è stato, principalmente, quello di stabilire una collaborazione fondata sulla condivisione di informazioni ed esperienze per promuovere obiettivi comuni e potenziare la complementarietà e la sinergia delle singole azioni nel settore della tutela e promozione dei diritti dei minorenni. Le attività oggetto dell'accordo riguardano diversi ambiti: la valorizzazione delle *best practices* italiane; lo stabilire una sinergia nell'identificazione dei bisogni da soddisfare e nell'individuazione dei Paesi in cui realizzare proposte progettuali; l'identificazione di specifici programmi e progetti innovativi sulla base dei bisogni rilevati; l'analisi e la selezione di proposte progettuali; la cooperazione tecnica e metodologica finalizzata alla condivisione delle conoscenze e professionalità specifiche di ciascuna delle parti.

La CAI e l'AICS con la stipula dell'accordo hanno sancito l'impegno comune alla collaborazione per la promozione del benessere dei minorenni al fine di creare le condizioni per garantire loro la possibilità di crescere in ambienti sicuri e avere l'opportunità di sviluppare appieno le proprie potenzialità nel proprio Paese di origine.

6.2 Protocollo d'intesa CAI - Ministero dell'istruzione e del merito (MIM)

La CAI e il Ministero dell'istruzione e del merito (MIM) già Ministero dell'istruzione (MI) hanno sottoscritto, il 22 novembre del 2021, un protocollo d'intesa con l'obiettivo di promuovere e sviluppare iniziative di collaborazione mirate a rafforzare il benessere scolastico, l'inclusione e favorire il diritto allo studio degli studenti adottati. Le azioni previse nel protocollo sono volte a:

- promuovere metodologie di accoglienza e di inserimento scolastico in grado di garantire il benessere di tutti gli alunni e di tutti gli studenti e, in particolare, di quelli adottati, anche nei loro passaggi di crescita;

- favorire lo sviluppo di contesti scolastici educativi adatti a sostenere i processi di apprendimento, con particolare riguardo al tema dell'adozione;
- agevolare gli istituti scolastici nella progettazione e nel coordinamento congiunto di tutte le attività promosse a favore degli alunni e degli studenti adottati;
- facilitare l'accoglienza e l'inserimento nella scuola degli alunni e degli studenti adottati, formando personale competente sulle complessità del fenomeno e, in particolare, sui temi del rispetto delle origini, dell'identità personale e delle diversità di ogni genere;
- avviare percorsi di formazione continua dei docenti e dei dirigenti scolastici per sviluppare metodologie inclusive sul tema dell'adozione nelle scuole;
- avviare percorsi di formazione rivolti ai genitori al fine di promuovere una cultura sociale diffusa sui temi dell'adozione;
- attuare forme di collaborazione per lo svolgimento di attività didattiche e formative finalizzate alla promozione del diritto allo studio, anche tramite percorsi di formazione extracurriculari;
- promuovere un programma pluriennale di attività con particolare riferimento all'inclusione e all'integrazione degli alunni e degli studenti adottati;
- agevolare gli istituti scolastici a costituire momenti di incontro tra famiglia adottiva e docenti al fine di concordare le strategie educative più idonee;
- supportare le istituzioni scolastiche e la famiglia adottiva nell'individuare il più corretto percorso di inserimento scolastico costruito sulla base del livello di maturazione psicologica, socio-relazionale e formativa dello studente;
- intraprendere azioni di monitoraggio sulla ricaduta dei processi di formazione e informazione, a partire dalla ricognizione sulla presenza nelle scuole degli insegnanti di riferimento sul tema;
- realizzare azioni annuali di monitoraggio sul benessere degli alunni e degli studenti adottati.

In particolare, in attuazione al protocollo, le parti, come sopra anticipato, hanno provveduto a redigere le nuove *Linee di indirizzo per favorire il diritto allo studio delle alunne e degli alunni che sono stati adottati* destinate a sostituire il vecchio testo risalente al 2014. A tal fine, è stato costituito un Comitato paritetico che ha provveduto all’aggiornamento inserendo, fra l’altro, buone pratiche e informazioni utili per gestire l’inserimento dei bambini e delle bambine adottate nelle realtà scolastiche, adeguando i dati

statistici sulle adozioni internazionali, programmando una formazione *ad hoc* per tutti i dirigenti e gli operatori scolastici. Il Comitato paritetico ha provveduto a definire nel corso del 2023 il programma formativo da somministrare agli operatori scolastici (cfr. cap. 5.1.1).

6.3 Protocollo d'intesa CAI - Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI)

Il 20 luglio del 2022 la CAI ha sottoscritto un protocollo d'intesa con il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI) volto a regolare, potenziare e valorizzare l'attività di collaborazione nell'ambito delle adozioni internazionali. A tal fine l'intesa prevede, fra l'altro, la istituzione di un *Tavolo interministeriale in materia di adozioni internazionali* che si pone come obiettivo l'individuazione e la definizione di azioni condivise per la risoluzione di problematiche connesse alle procedure adottive.

Il tavolo tecnico, tuttavia, non si limita all'analisi e risoluzione delle singole criticità, ma riguarda azioni condivise di più ampio respiro quali:

- la promozione di iniziative volte a facilitare il coinvolgimento di nuovi Paesi nella realizzazione di pratiche adottive;
- la definizione di strategie di intervento dirette a intensificare le relazioni con le Autorità estere che si occupano di adozioni internazionali;
- lo svolgimento di attività propedeutiche alla stipula di nuovi accordi bilaterali con le Autorità estere in materia di adozioni o alla modifica di accordi già esistenti;
- la risoluzione di eventuali criticità insorte all'estero nel corso della procedura adottiva qualora sia necessario un coinvolgimento della rete diplomatico-consolare.

Nella pratica quotidiana, l'avere a disposizione uno strumento giuridico agile che, sulla base di interessi condivisi fra due istituzioni pubbliche, garantisce interventi immediati e mirati per la risoluzione delle criticità nel capo delle adozioni internazionali, rappresenta un significativo punto di svolta per l'attuazione delle politiche a tutela dei minorenni e per il rispetto dei suoi diritti fondamentali.

6.4 Protocollo d'intesa CAI - Guardia di finanza (GdF)

La CAI e la Guardia di finanza, in data 17 dicembre 2021, hanno sottoscritto (rinnovando il precedente) con una durata di 36 mesi, un protocollo d'intesa volto a migliorare l'efficacia complessiva delle misure volte a prevenire, ricercare e contrastare le violazioni e le frodi concernenti le risorse pubbliche erogate dalla Commissione a beneficio di Enti autorizzati di cui alla legge 4 maggio 1983, n. 184, o di qualsiasi altro soggetto.

A tal fine, la CAI:

a) mette a disposizione del Nucleo speciale spesa pubblica e repressione frodi comunitarie tutte le informazioni in suo possesso relative ai beneficiari delle misure di finanziamento, incentivo e rimborso già oggetto di assegnazione;
b) comunica al già menzionato Nucleo speciale informazioni e notizie ritenute rilevanti per la repressione di irregolarità e frodi di natura economico-finanziaria di cui sia venuta a conoscenza in ragione delle funzioni esercitate.

Il suddetto Nucleo speciale, sulla scorta delle informazioni acquisite:

- procede, in piena autonomia, allo sviluppo degli elementi informativi messi a disposizione dalla Commissione;
- orienta la propria attività di analisi e controllo sui flussi di spesa per i quali sia già stato completato l'*iter* di erogazione a favore degli Enti autorizzati o di altri soggetti beneficiari;
- garantisce il coordinamento con il Nucleo speciale entrate ai fini del perseguimento degli obiettivi di contrasto ai fenomeni di evasione ed elusione fiscale posti in essere dagli Enti non commerciali;
- assicura il raccordo informativo e cura l'interessamento dei reparti operativi territorialmente competenti per l'eventuale sviluppo delle autonome attività istituzionali;
- nel rispetto delle norme sul segreto investigativo penale, sulla riservatezza della fase istruttoria contabile e sul segreto d'ufficio, partecipa alla Commissione le risultanze delle attività svolte esclusivamente in relazione alle attività ispettive già concluse e previo nullaosta dell'Autorità giudiziaria, se necessario.

Al fine di consolidare procedure operative efficaci, CAI e GdF, possono, altresì, promuovere e organizzare incontri e corsi a favore del personale.

6.5 Convenzione con il Servizio sociale internazionale (SSI)

La Segreteria tecnica della CAI ha riattivato la collaborazione con il Servizio sociale internazionale (SSI), stipulando una convenzione relativamente agli anni 2019-2020, rinnovata per gli anni 2021-2022 e per gli anni 2023-2024, attraverso la stipula di una nuova convenzione. Il SSI è un'associazione internazionale non governativa, non settaria, no profit e indipendente, composta da rappresentanti di organismi nazionali che perseguono obiettivi comuni attraverso una rete di Servizi sociali e legali. Il SSI è stato fondato a Ginevra nel 1924, è riconosciuto come associazione in virtù del Codice civile svizzero e ha un proprio statuto e un regolamento

interno, pubblicati sul proprio sito. L'attività del SSI è sostenuta attualmente da 21 Paesi di accoglienza: Africa del Sud, Germania, Andorra, Australia, Belgio, Canada, Cipro, Danimarca, Spagna, Finlandia, Francia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Monaco, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Svezia e Svizzera e offre ai suoi associati servizi informativi, schede Paese, assistenza tecnica e altre attività elencate nella convenzione sottoscritta.

La convenzione ha durata biennale, con decorrenza 1° gennaio 2023 - 31 dicembre 2024. La convenzione garantisce l'accesso ai servizi di base, ai servizi specializzati e ai servizi di "*boutique*"; l'analisi e l'aggiornamento della situazione in materia di affidamento e adozione di 110 Stati, oltre che l'analisi e l'aggiornamento di altri Stati su richiesta; un servizio di indagine relativo a determinate tematiche specifiche; moduli formativi confezionati e realizzati a favore sia delle Autorità centrali dei Paesi di origine che delle Autorità centrali dei Paesi di accoglienza (ad esempio negli ultimi anni: Australia, Canada, Francia, Norvegia); studi comparativi rispetto a singole tematiche di approfondimento e pratiche messe in atto nei vari Stati (ad esempio art. 17 lettera c della Convenzione de L'Aja del 1993, origini e nuove tecnologie, finanziamento di Enti accreditati per l'adozione, ecc.); l'accesso alle schede informative per i Paesi di origine in materia di adozione internazionale (informazioni sulla procedura, sui costi e sui contatti ecc.); l'accesso alle leggi nazionali e alle modalità di attuazione pratica delle stesse, incluso quanto accade negli Stati che hanno riforme in corso (es. Indonesia, Madagascar e Mongolia); l'accesso ai contatti nei singoli Paesi, sulla base delle molteplici missioni realizzate nel tempo l'accesso informazioni "interne"; su richiesta, qualunque altra attività ove tale attività rientri nel mandato dell'ISS-SSI.

Inoltre, sempre in base a questa rinnovata collaborazione con il SSI, la CAI ha avanzato al SSI, dotato peraltro di propri referenti *in loco*, quesiti mirati sulla situazione di singoli Paesi di origine dei minorenni adottati, come, ad esempio, per il Kazakistan, per il Laos e per il Mozambico, e ha partecipato alla compilazione di questionari proposti dal SSI su tematiche di approfondimento specifico, come, ad esempio, sulla ricerca delle origini e sulla situazione dei minorenni ucraini.

7. APPENDICE STATISTICA

Coppie che hanno richiesto l'autorizzazione all'ingresso in Italia di minorenni stranieri a scopo adottivo

Tavola 1.1 - Coppie che hanno richiesto l'autorizzazione all'ingresso in Italia di minorenni stranieri secondo la Regione di residenza. Valori assoluti - Anni 2001-2023

	Anni																						
Regioni	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Piemonte e Valle d'Aos	61	113	166	177	172	193	165	163	177	187	187	173	153	117	119	92	69	68	62	27	38	32	28
Lombardia	323	430	433	479	534	519	594	712	579	614	559	459	409	329	321	257	179	165	128	73	76	87	83
Trentino-Alto Adige	26	29	42	44	55	52	44	52	44	64	66	34	50	41	35	26	17	15	20	7	13	10	15
Veneto	161	221	243	296	278	300	292	327	311	303	291	233	224	178	176	151	126	122	101	49	49	40	54
Friuli-Venezia Giulia	45	37	52	58	55	53	53	48	49	57	61	40	39	24	33	43	33	29	21	9	7	13	10
Liguria	43	86	116	126	87	119	123	106	123	124	109	77	85	71	59	52	39	31	17	13	19	19	10
Emilia-Romagna	112	146	179	272	187	230	188	206	204	191	221	165	143	141	148	119	87	99	82	33	43	43	28
Toscana	121	126	200	290	176	243	266	316	298	304	291	241	241	180	206	145	124	96	83	63	55	62	58
Umbria	41	37	32	50	27	34	36	57	63	63	51	34	33	23	25	29	20	13	18	8	12	19	9
Marche	47	48	74	99	55	73	82	95	102	100	94	77	67	58	63	42	39	34	29	15	14	19	13
Lazio	141	162	227	243	165	194	236	298	263	335	331	293	240	187	151	145	111	112	87	55	58	42	29
Abruzzo e Molise	44	45	57	59	42	45	69	80	92	67	80	71	59	36	37	29	28	24	22	14	17	15	17
Campania	104	102	143	172	134	139	180	198	215	240	227	164	188	132	146	133	99	97	104	44	46	70	50
Puglia	101	106	131	166	120	112	118	178	200	224	191	155	135	117	119	123	82	97	77	39	51	40	26
Basilicata	5	6	8	11	11	16	8	22	28	28	26	25	26	14	20	13	11	13	15	11	10	7	5
Calabria	54	55	72	111	47	54	68	65	92	107	118	72	64	74	66	54	37	49	53	34	22	27	20
Sicilia	114	122	102	127	117	131	133	198	201	175	190	124	108	87	58	70	45	54	34	26	28	10	20
Sardegna	21	27	38	30	21	24	29	43	40	56	53	32	27	25	37	26	17	12	16	6	5	9	3
Residenti all'estero	6	2	4	2	3	3	-	1	1	2	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale	**1.570**	**1.900**	**2.319**	**2.812**	**2.286**	**2.534**	**2.684**	**3.165**	**3.082**	**3.241**	**3.154**	**2.469**	**2.291**	**1.834**	**1.819**	**1.549**	**1.163**	**1.130**	**969**	**526**	**563**	**564**	**478**

Fonte: Commissione per le adozioni internazionali

Tavola 1.2 - Coppie che hanno richiesto l'autorizzazione all'ingresso in Italia di minorenni stranieri secondo la Regione di residenza. Tassi per 100mila coppie coniugate 30-59 anni - Anni 2001-2023

	Anni																						
Regioni	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Piemonte	8,8	15,8	23,1	24,6	23,9	27,5	23,4	23,5	25,5	27,5	29,0	27,0	23,6	18,3	19,5	15,5	11,6	11,8	11,1	5,0	7,3	6,3	5,7
Valle d'Aosta	0,0	15,6	20,9	15,6	15,6	5,3	15,9	10,7	10,7	22,2	17,4	17,5	23,5	24,1	12,4	6,4	6,4	6,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Lombardia	21,2	28,0	27,9	30,6	34,0	33,3	38,2	46,0	37,4	40,3	38,4	31,7	28,0	22,8	22,7	18,5	12,9	12,2	9,4	5,5	5,9	7,0	6,9
Trentino-Alto Adige	17,5	19,4	28,0	29,2	36,3	34,6	29,3	34,8	29,4	43,4	46,1	23,8	35,0	29,1	25,2	19,1	12,5	11,0	14,7	5,3	9,9	7,9	12,2
Veneto	20,8	28,3	30,8	37,4	35,0	38,0	37,1	41,6	39,6	39,3	39,3	31,6	30,5	24,7	24,9	21,9	18,3	18,1	15,1	7,6	7,8	6,6	9,2
Friuli-Venezia Giulia	23,7	19,4	27,4	30,5	29,0	28,4	28,7	26,2	26,7	31,9	35,4	23,4	22,9	14,3	20,2	27,0	20,7	18,6	13,8	6,1	4,9	9,4	7,5
Liguria	17,8	35,8	48,5	52,6	36,0	50,2	52,8	46,2	53,6	55,7	52,4	37,6	41,1	35,1	30,0	27,2	20,4	16,7	9,1	7,3	10,9	11,3	6,2
Emilia-Romagna	17,6	22,8	27,8	42,0	28,8	35,7	29,3	32,3	32,0	30,2	36,4	27,2	23,4	23,4	25,0	20,6	15,1	17,6	14,6	6,0	8,0	8,2	5,5
Toscana	21,0	21,8	34,3	49,6	30,2	42,1	46,5	55,9	52,7	55,1	55,2	46,0	45,1	34,3	40,1	29,2	25,0	20,0	17,4	13,7	12,2	14,3	13,9
Umbria	30,4	27,3	23,3	36,0	19,2	24,3	25,7	40,9	45,2	46,1	39,1	26,3	25,4	18,0	20,0	24,0	16,5	11,0	15,2	7,0	11,0	18,1	8,9
Marche	19,5	19,8	30,1	40,1	22,2	29,7	33,3	38,6	41,5	42,0	41,0	34,0	29,7	26,3	29,2	20,0	18,6	16,8	14,3	7,7	7,5	10,5	7,5
Lazio	16,8	19,3	26,8	28,5	19,3	22,2	27,1	34,3	30,3	39,0	40,3	35,7	27,7	21,8	17,9	17,5	13,4	13,8	10,9	7,2	7,8	5,9	4,2
Abruzzo	15,0	14,8	17,5	17,3	11,6	13,0	22,8	29,0	31,8	21,8	29,4	26,5	21,3	15,5	14,8	10,5	14,1	11,3	9,4	6,3	5,3	5,5	6,3
Molise	25,7	27,5	38,8	42,4	32,7	32,7	38,7	35,2	47,0	42,2	43,8	37,9	33,7	10,7	17,5	20,3	2,3	6,9	11,8	7,4	20,7	16,1	19,4
Campania	11,1	10,8	15,0	17,9	13,9	14,4	18,7	20,7	22,4	25,2	24,2	17,6	19,8	14,1	15,7	14,5	10,8	10,8	11,7	5,1	5,5	8,5	6,3
Puglia	15,1	15,8	19,4	24,3	17,6	16,4	17,4	26,4	29,6	33,7	29,3	23,9	20,8	18,2	18,9	19,9	13,3	16,0	12,9	6,8	9,2	7,4	4,9
Basilicata	5,3	6,3	8,3	11,4	11,3	16,6	8,3	23,1	29,3	30,0	28,7	27,9	29,0	15,9	23,1	15,4	13,0	15,8	18,5	14,1	13,4	9,7	7,1
Calabria	17,1	17,3	22,4	34,5	14,7	16,8	21,2	20,4	28,8	33,9	38,9	23,9	21,0	24,6	22,2	18,5	12,7	17,1	18,9	12,6	8,5	10,6	8,1
Sicilia	14,3	15,2	12,6	15,6	14,3	16,1	16,4	24,6	24,9	21,9	24,1	15,9	13,6	11,1	7,5	9,2	5,9	7,2	4,6	3,7	4,1	1,5	3,0
Sardegna	8,1	10,4	14,6	11,5	8,1	9,2	11,2	16,8	15,6	22,4	22,2	13,6	11,4	10,8	16,4	11,9	7,8	5,7	7,8	3,1	2,7	5,0	1,7
Totale	**16,7**	**20,2**	**24,4**	**29,5**	**23,9**	**26,6**	**28,3**	**33,5**	**32,7**	**34,9**	**35,2**	**27,8**	**25,4**	**20,7**	**20,9**	**18,2**	**13,6**	**13,6**	**11,7**	**6,6**	**7,3**	**7,5**	**6,6**

Fonte: Commissione per le adozioni internazionali

Minorenni stranieri per i quali è stata rilasciata l'autorizzazione all'ingresso in Italia a scopo adottivo

Tavola 2.1 - Minorenni per i quali è stata rilasciata l'autorizzazione all'ingresso in Italia secondo la Regione di residenza dei genitori adottivi. Valori assoluti - Anni 2001-2023

	Anni																						
Regioni	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014[a]	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Piemonte e Valle d'Aosta	65	115	178	193	187	210	175	171	194	201	202	180	156	121	121	93	70	69	63	27	38	33	29
Lombardia	362	502	531	610	699	648	777	903	740	794	723	562	488	392	370	303	209	187	151	93	78	94	84
Trentino-Alto Adige	32	33	54	50	72	61	50	62	53	70	83	36	55	50	41	28	18	19	27	7	15	15	18
Veneto	181	253	278	341	329	357	341	363	342	335	324	259	239	188	190	160	140	135	110	51	54	41	56
Friuli-Venezia Giulia	50	40	60	67	64	65	67	56	59	75	72	55	57	30	41	60	41	41	26	13	8	16	11
Liguria	48	93	139	150	109	146	147	118	157	147	122	86	91	76	60	57	40	31	18	14	20	21	10
Emilia-Romagna	128	172	216	325	219	266	225	229	213	212	241	179	155	145	155	125	96	103	83	36	46	43	32
Toscana	142	144	228	332	212	292	317	387	362	381	363	295	299	222	247	183	159	119	104	79	65	73	73
Umbria	50	47	35	60	35	42	46	64	88	79	61	46	39	28	29	32	22	17	21	9	12	23	11
Marche	52	60	87	116	64	87	97	115	126	125	116	96	81	77	76	48	51	41	37	23	16	25	19
Lazio	162	201	279	290	212	256	323	391	358	433	422	370	287	216	181	168	130	136	96	62	69	47	34
Abruzzo e Molise	51	51	76	84	53	62	102	104	127	84	104	92	72	43	48	34	36	30	29	20	22	19	21
Campania	108	115	159	208	169	202	249	285	310	344	333	253	270	174	219	192	146	142	153	70	69	106	73
Puglia	120	129	158	209	165	150	162	246	289	299	272	226	184	159	155	158	120	150	116	56	71	62	40
Basilicata	9	9	10	12	18	25	15	40	46	41	38	37	41	23	26	18	19	18	22	16	14	12	8
Calabria	69	72	106	135	71	81	90	93	138	160	164	101	92	95	97	82	49	62	74	51	35	40	31
Sicilia	136	151	121	178	164	200	195	290	300	260	296	186	166	126	82	102	69	79	50	34	39	13	31
Sardegna	26	36	53	39	28	35	42	59	61	87	76	47	53	35	67	31	25	15	25	8	9	15	4
Totale residenti in Italia	**1.791**	**2.223**	**2.768**	**3.399**	**2.870**	**3.185**	**3.420**	**3.976**	**3.963**	**4.127**	**4.012**	**3.106**	**2.825**	**2.200**	**2.205**	**1.874**	**1.440**	**1.394**	**1.205**	**669**	**680**	**698**	**585**
Residenti estero	6	2	4	3	4	3	-	1	1	3	10	-	-	6	11	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale	**1.797**	**2.225**	**2.772**	**3.402**	**2.874**	**3.188**	**3.420**	**3.977**	**3.964**	**4.130**	**4.022**	**3.106**	**2.825**	**2.206**	**2.216**	**1.874**	**1.440**	**1.394**	**1.205**	**669**	**680**	**698**	**585**

(a) Non sono disponibili i dati per 3 bambini con autorizzazione all'ingresso

Fonte: Commissione per le adozioni internazionali

Tavola 2.2 - Minorenni per i quali è stata rilasciata l'autorizzazione all'ingresso in Italia secondo la regione di residenza dei genitori adottivi. Tassi per 100mila 0-17enni residenti - Anni 2001-2023

	Anni																						
Regioni	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Piemonte	10,6	18,1	27,7	29,5	28,5	32,0	25,9	24,9	28,5	28,8	29,5	25,9	22,1	17,1	17,7	13,7	10,3	10,1	9,6	4,2	6,0	5,3	4,7
Valle d'Aosta	0,0	16,0	21,0	20,8	15,4	5,0	14,8	9,5	9,7	19,0	14,3	18,8	18,7	18,8	9,6	4,8	4,8		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Lombardia	25,3	34,7	36,0	40,4	45,4	41,4	48,8	54,8	45,7	47,6	44,1	33,8	28,8	23,3	22,1	18,1	12,5	11,2	9,1	5,7	4,9	5,9	5,3
Trentino-Alto Adige	17,8	18,2	29,4	26,8	38,0	31,9	25,8	31,6	27,1	35,5	42,3	18,3	27,7	25,2	20,9	14,3	9,2	9,7	13,8	3,6	7,8	7,8	9,5
Veneto	24,7	34,0	36,8	44,3	41,9	44,8	42,1	43,7	41,6	40,1	39,3	31,3	28,7	22,7	23,5	19,8	17,3	16,9	13,9	6,6	7,1	5,4	7,6
Friuli-Venezia Giulia	30,6	24,2	35,8	39,3	36,8	36,9	37,4	30,5	32,4	40,6	39,3	29,8	30,8	16,3	22,6	33,1	22,6	22,8	14,6	7,5	4,7	9,4	6,6
Liguria	23,9	45,8	67,7	71,6	50,8	67,5	67,3	53,0	71,0	65,8	56,0	39,3	41,0	34,5	27,8	26,4	18,5	14,5	8,5	6,8	9,9	10,4	5,0
Emilia-Romagna	23,1	30,2	37,1	53,9	35,4	42,0	34,6	33,5	31,9	30,5	35,0	25,6	21,8	20,3	21,8	17,6	13,5	14,6	11,8	5,2	6,7	6,3	4,8
Toscana	28,7	28,8	44,9	64,0	40,1	54,5	58,1	69,0	65,3	67,3	65,0	52,1	52,0	38,8	43,4	32,2	27,9	21,0	18,6	14,4	12,1	13,6	13,9
Umbria	40,5	37,7	27,7	46,6	26,7	31,7	34,1	46,2	64,2	56,6	44,4	33,3	28,0	20,2	21,2	23,4	16,1	12,6	15,7	6,9	9,4	18,2	8,9
Marche	22,5	25,8	36,9	48,6	26,5	35,7	39,3	46,1	50,4	50,1	47,0	38,8	32,7	31,3	31,6	20,0	21,2	17,3	15,8	10,1	7,1	11,3	8,7
Lazio	18,9	23,3	32,1	32,8	23,8	27,8	34,6	41,0	37,8	45,2	46,3	40,2	29,6	22,5	18,8	17,4	13,5	14,2	10,2	6,8	7,7	5,2	3,8
Abruzzo	17,1	16,7	23,8	24,2	16,3	17,8	36,9	38,9	45,7	26,8	37,4	34,5	26,9	17,9	18,2	11,3	17,3	13,5	10,6	7,8	6,3	5,8	7,5
Molise	24,7	26,9	45,6	59,1	33,8	46,0	44,6	41,9	56,9	54,8	56,2	44,3	34,1	15,2	24,8	24,8	2,3	6,9	18,8	12,1	24,8	20,2	18,0
Campania	8,4	9,0	12,6	16,6	13,6	16,4	20,5	24,1	25,9	29,5	29,4	22,6	24,0	16,1	20,3	17,9	13,6	13,4	14,8	7,0	7,0	10,8	7,6
Puglia	14,6	16,0	19,7	26,2	20,9	19,3	21,0	32,8	38,1	40,4	37,6	31,6	25,8	22,6	22,8	23,2	17,7	22,5	17,8	8,9	11,6	10,2	6,7
Basilicata	7,8	7,9	9,0	11,0	16,8	23,8	14,6	40,4	45,6	42,3	40,2	39,8	44,7	25,5	29,9	20,7	21,8	21,1	26,4	19,8	17,8	15,5	10,6
Calabria	16,6	17,8	26,7	34,6	18,5	21,6	24,4	26,0	38,0	45,4	48,3	30,1	27,3	28,6	29,9	25,3	15,1	19,4	23,5	16,8	11,7	13,5	10,6
Sicilia	13,1	14,7	11,9	17,6	16,4	20,2	20,0	30,4	31,1	27,7	32,5	20,7	18,3	14,0	9,4	11,7	7,9	9,2	5,9	4,2	4,9	1,6	3,9
Sardegna	9,2	13,0	19,4	14,5	10,5	13,4	16,2	23,3	23,8	34,7	31,2	19,4	21,8	14,5	28,6	13,2	10,7	6,5	11,1	3,7	4,2	7,2	2,0
Totale	**18,2**	**22,6**	**28,0**	**34,1**	**28,6**	**31,6**	**33,7**	**38,9**	**38,9**	**40,3**	**40,1**	**31,0**	**27,8**	**21,9**	**22,2**	**18,9**	**14,5**	**14,2**	**12,4**	**7,1**	**7,3**	**7,6**	**6,4**

Fonte: Commissione per le adozioni internazionali