

**L'applicazione della [Legge 4.5.1983 n. 184](#)  
"Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori"  
nel quinquennio 1993-1997**

## **Premessa**

I dati di seguito riportati, rilevati e trasmessi dai Tribunali per i minorenni sono stati elaborati e commentati a cura statistica e ricerca della Divisione I dell'U.C.G.M.. Essi riguardano l'adozione nazionale ed internazionale, com'è si Italia nel quinquennio 1993-97.

Le dichiarazioni di stato di adottabilità riguardano:

- i figli di genitori conosciuti, cioè dichiarati regolarmente alla nascita, ma abbandonati moralmente e materialmente
- i figli di genitori sconosciuti, cioè i bambini di cui nessun genitore dichiarò la nascita. Per questi ultimi la procedura è semplificata e rapida.

Nell'ultimo triennio si registra un progressivo incremento del numero dei decreti di adozione, sia nazionale che in affidamenti preadottivi nazionali seguono la medesima tendenza.

### **1. Dichiarazioni di "stato di adottabilità" (1)**

**Tabella 1.1 - Minori dichiarati in stato di adottabilità**

#### **a. Dati assoluti e percentuali sul totale annuale**

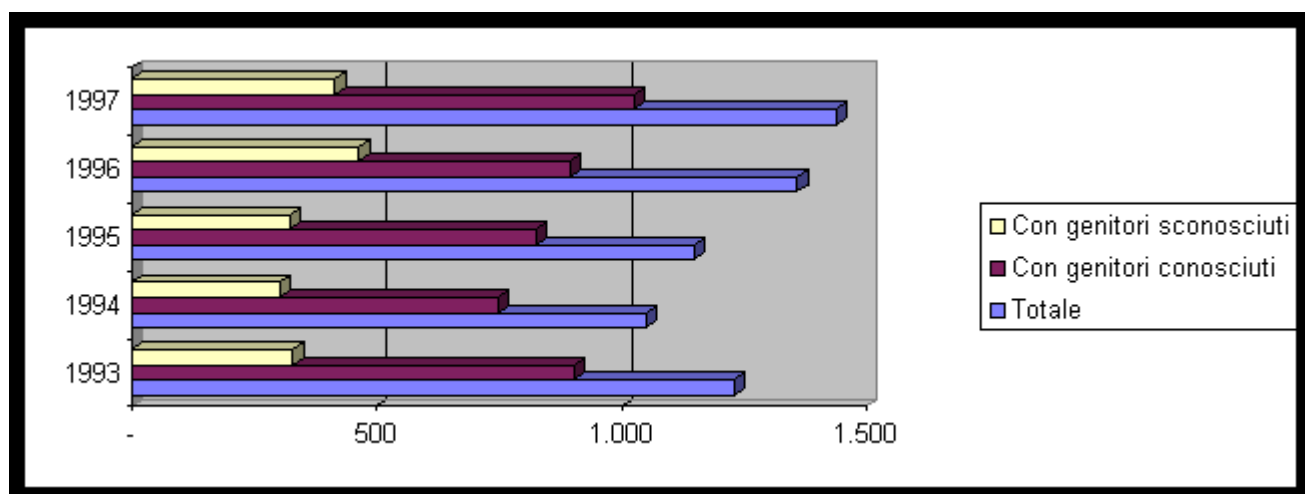
<b>ANNO</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Con genitori conosciuti	902	748	826	895	1.025
%	73,27%	71,17%	71,95%	65,86%	71,18%
Con genitori sconosciuti	329	303	322	464	415
%	26,73%	28,83%	28,05%	34,14%	28,82%
<b>Totale</b>	<b>1.231</b>	<b>1.051</b>	<b>1.148</b>	<b>1.359</b>	<b>1.440</b>

#### **b. Numeri indice di ciascun anno rispetto al precedente**

<b>ANNO</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Con genitori conosciuti	-	82,93	110,43	108,35	114,53
Con genitori sconosciuti	-	92,10	106,27	144,10	89,44
<b>Complessivo</b>	<b>-</b>	<b>85,38</b>	<b>109,23</b>	<b>118,38</b>	<b>105,96</b>

**Grafico 1.1: Minori dichiarati in stato di adottabilità**

---



Dalla Tabella 1.1 emerge l'incremento del numero di dichiarazioni dello stato di adottabilità avvenuto nel quinquennio in considerazione. Mediamente più del 70% di tali dichiarazioni riguardano minori con genitori conosciuti.

Il numero dei minori dichiarati in stato di adottabilità con genitori sconosciuti fornisce una misura abbastanza attendibile del numero dei minori abbandonati. Tale numero è crescente fino al 1996; nel 1997 si registra un'inversione di tendenza.

**Tabella 1.2 - Procedure relative ad opposizioni al decreto di adottabilità (2)**

ANNO	1993	1994	1995	1996	1997
Pendenti al 01/01	87	138	88	114	178
Sopravvenute	325	197	310	288	306
Accolte	52	45	49	43	41
Respinte	222	202	235	199	211
Rimaste pendenti al 31/12	138	88	114	160	232

Dalla Tabella 1.2 è possibile osservare come il numero delle opposizioni al decreto di adottabilità che vengono respinte è sensibilmente più elevato di quello delle opposizioni che vengono accolte.

## 2. Adozione nazionale

**Tabella 2.1 - Domande contenenti la dichiarazione di disponibilità all'adozione nazionale (3)**

### a. Dati assoluti

	1993	1994	1995	1996	1997
Domande giacenti al 01/01	12.831	14.524	16.289	17.512	**20.000
Domande presentate ulteriormente	7.631	7.669	7.715	8.425	8.900
Domande archiviate *	5.938	5.904	6.492	5.939	7.900
Domande rimaste giacenti al 31/12	14.524	16.289	17.512	19.998	21.000

### b. Numeri indice di ciascun anno rispetto al precedente

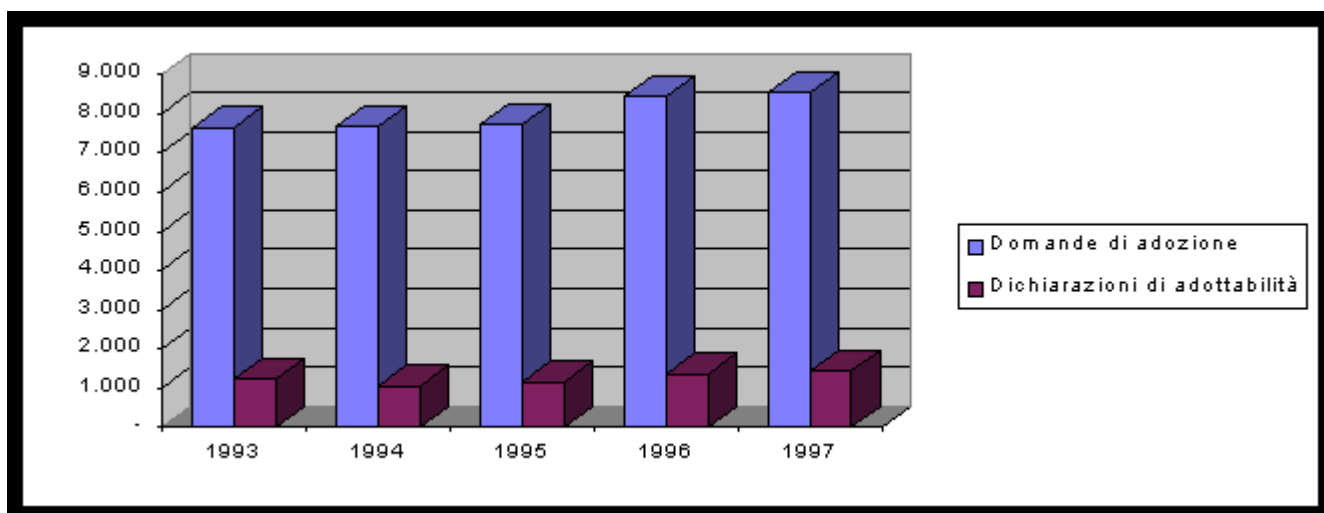
	1993	1994	1995	1996	1997
Domande giacenti al 01/01		113	112	108	
Domande presentate ulteriormente		100	101	109	
Domande archiviate		99	110	91	

\* per avvenuto affidamento di un minore adottabile, per decadenza dopo i due anni di giacenza o per mancanza di legge.

\*\* il numero di domande pendenti alla fine del 1996 non coincide con il corrispondente dato all'inizio del 1997 per pendenze da parte di alcuni tribunali.

Il progressivo incremento delle giacenze è attribuibile quasi esclusivamente ad un parallelo incremento delle domande di adozione, infatti (vedi tabella 1.1), non cresce allo stesso ritmo delle domande.

### Grafico 2.1 - Domande di adozione e minori dichiarati adottabili



Il grafico 2.1 permette di notare come il numero dei minori dichiarati adottabili sia sensibilmente più basso del numero delle domande di adozione presentate. Non si deve comunque dimenticare che quest'ultimo valore risulta influenzato dal fatto che una coppia può presentare più domande di adozione (vedi nota n° 3).

### 3. Adozione internazionale

#### Tabella 3.1 - Domande per ottenere la dichiarazione \* di idoneità all'adozione internazionale (4)

### a - Valori assoluti

	1993	1994	1995	1996	1997
Giacenti al 01/01	9.013	9.457	8.451	8.560	8.721
Presentate ulteriormente	6.329	6.007	5.849	5.768	6.217
Accolte	4.546	4.707	3.767	3.976	4.356
Respinte	1.609	1.960	1.031	713	725

### b - Numeri indice di un anno rispetto al precedente

	1993	1994	1995	1996	1997
Giacenti al 01/01		105	89	101	102
Presentate ulteriormente		95	97	99	108

### c - Percentuale delle domande accolte sul totale delle evase

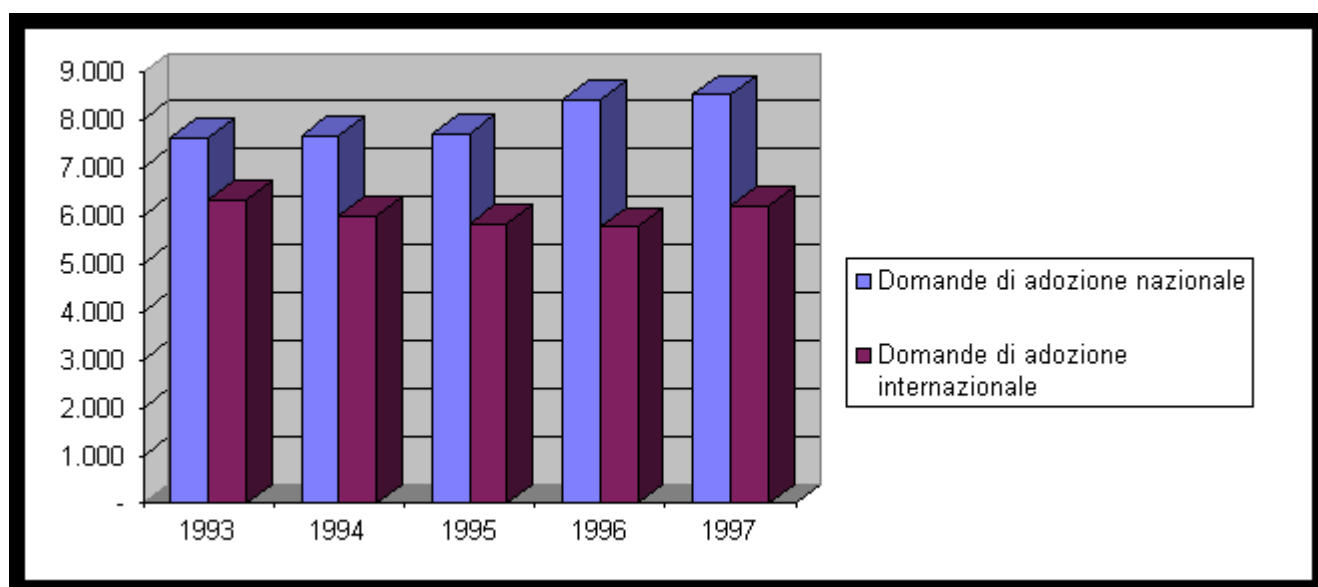
	1993	1994	1995	1996	1997
accolte/evase	73,9%	70,6%	78,5%	83,1%	73,6%

Come risulta dalla tabella 3.1c negli anni in esame la maggior parte delle domande evase risultano essere state accollate. La percentuale delle domande accolte risulta in crescita, fatta eccezione per l'ultimo anno in esame.

## Tabella 3.2 - Raffronto tra le domande di adozione nazionali e quelle internazionali.

ANNO	1993	1994	1995	1996	1997
Domande di adozione nazionale	7.631	7.669	7.715	8.425	8.530
Domande di adozione internazionale	6.329	6.007	5.849	5.768	6.217

Grafico 3.1 - Raffronto tra le domande di adozioni nazionali e quelle internazionali



Appare evidente come il numero delle domande di adozione nazionale sia più elevato di quello delle domande di adozione internazionale.

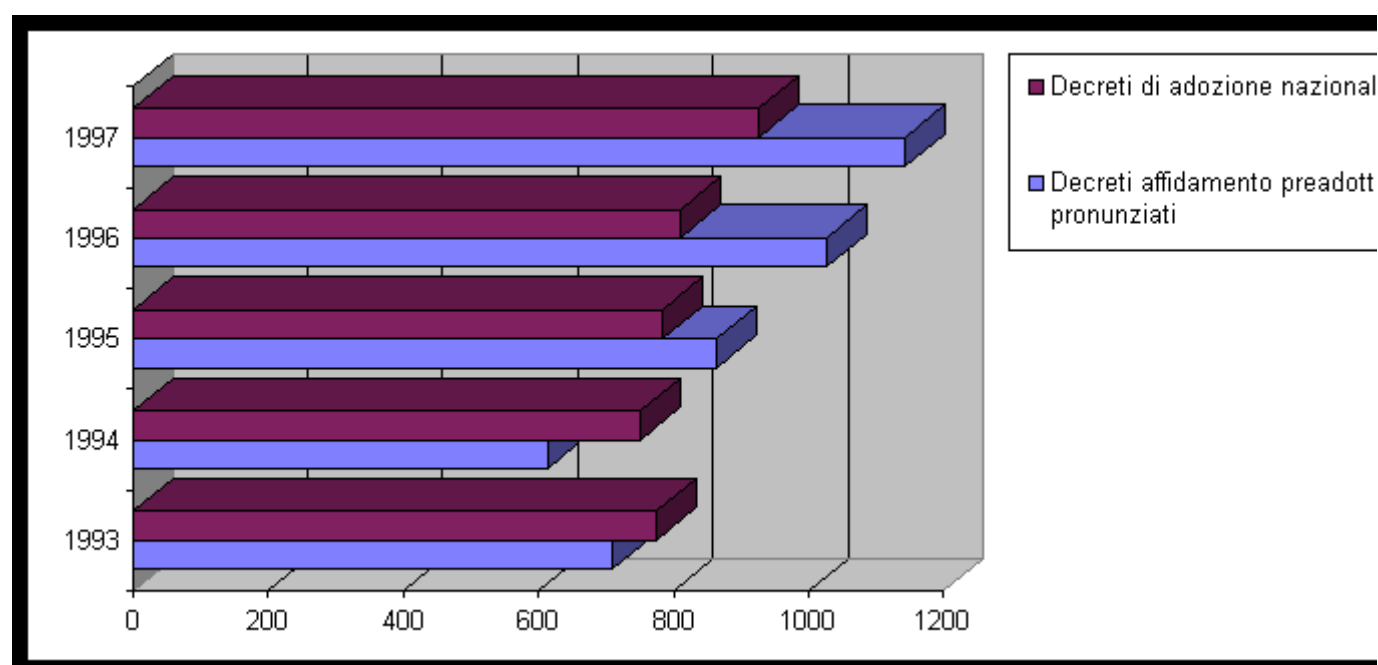
internazionale.

#### 4. Affidamenti preadottivi e adozioni nazionali (5)

**Tabella 4.1 - Decreti di affidamento preadottivo e decreti di adozione nazionale**

	1993	1994	1995	1996
Decreti affidamento preadottivo pronunziati	710	614	864	1027
Decreti di adozione nazionale	776	751	784	811

**Grafico 4.1 - Decreti di affidamento preadottivo e decreti di adozione nazionale**



Dalla Tabella 4.1 emerge come i decreti di affidamento preadottivo risultino superiori ai decreti di adozione per gli anni 1995, 1996 e 1997. Il contrario si verifica invece negli anni 1993 e 1994.

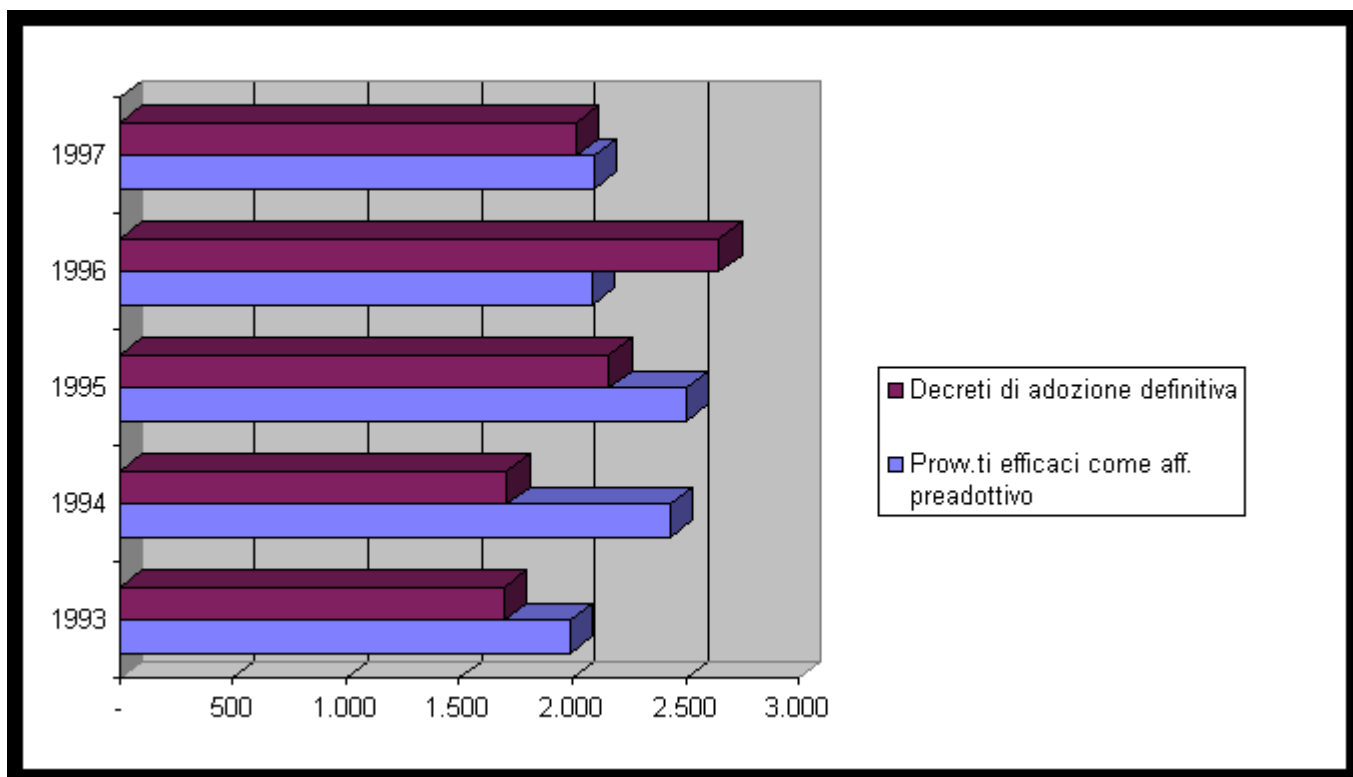
Questo fenomeno può essere determinato sia da effetti "di trascinamento" degli affidamenti da un anno all'altro sia da fallimento di alcuni di essi.

#### 5. Affidamenti preadottivi e adozioni internazionali (6)

**Tabella 5.1 - Efficacia dei provvedimenti stranieri di affidamento e di adozione**

	1993	1994	1995	1996	1997
Procedure pendenti al 01/01	1.334	1.619	2.327	2.955	2.712
Provvedimenti efficaci come aff. preadottivo	1.992	2.434	2.503	2.088	2.088
Provvedimenti efficaci come adozione	40	4	19	14	14
Provvedimenti non dichiarati efficaci	24	17	16	15	15
Revoche di affidamento preadottivo	5	5	5	7	7
Decreti di adozione definitiva	1.696	1.712	2.161	2.649	2.088

**Grafico 5.1: Provvedimenti efficaci come affidamento preadottivo**



Dalla tabella 5.1 emerge come i decreti di affidamento preadottivo risultino superiori ai decreti di adozione, ad eccezione del 1996, che risente del maggior numero di affidamenti preadottivi pronunciati nell'anno precedente (punta massima del periodo).

Il fatto che gli affidamenti siano in numero superiore alle adozioni definitive dipende da effetti di trascinamento del periodo di affidamento, anche a causa di proroghe di questo, e, in minor numero, dal fallimento di alcuni affidamenti (tab. 5.1).

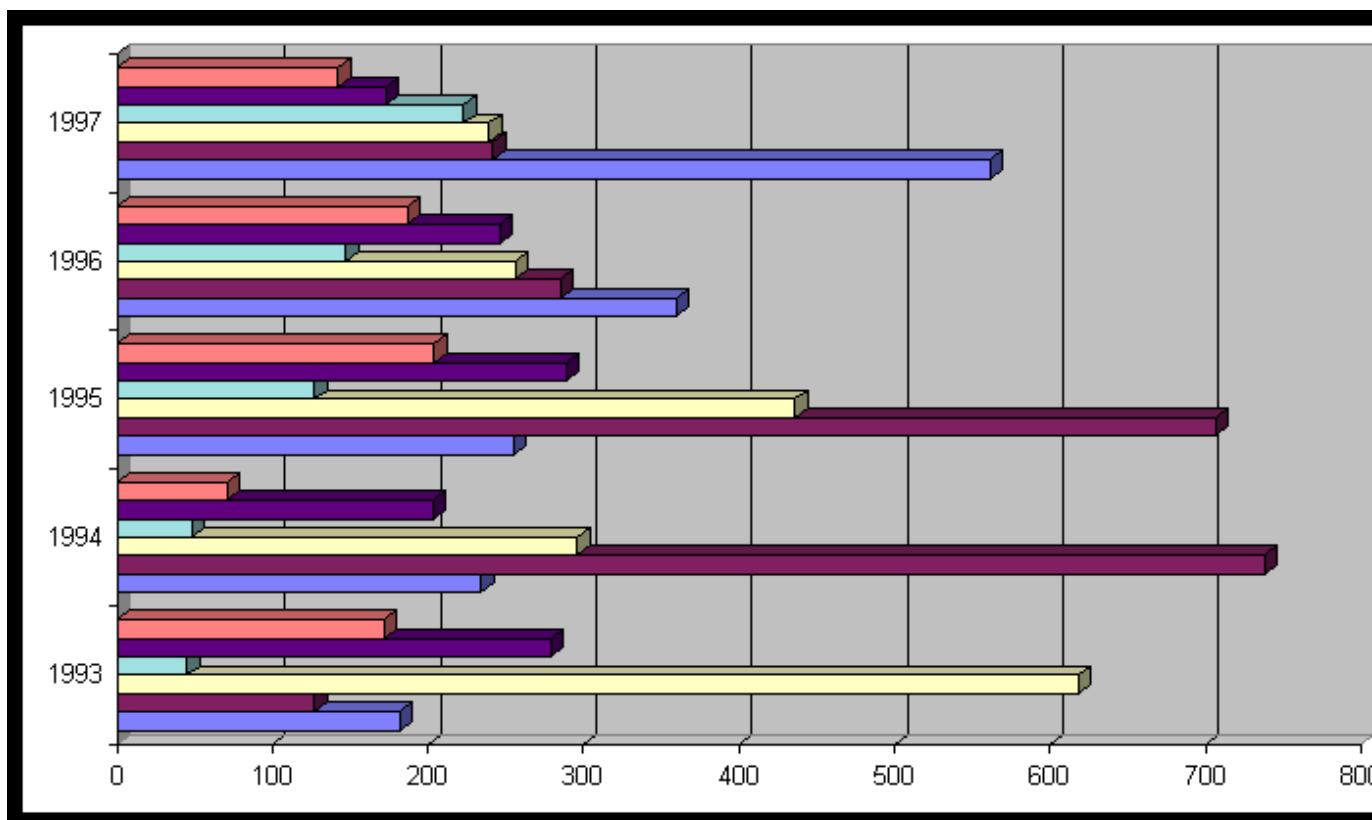
## 6. Principali Paesi di provenienza dei minori stranieri (7)

Tabella 6.1 - *Provvedimenti efficaci come affidamento preadottivo*

Principali Paesi di provenienza dei minori stranieri	1993	1994	1995	1996
RUSSIA	182	234	255	
ROMANIA	127	738	706	
BRASILE	618	296	436	
BULGARIA	45	48	127	
COLOMBIA	279	203	289	
INDIA	172	71	204	
altre nazionalità	569	844	486	
non specificato				
<b>Totali</b>	<b>1992</b>	<b>2434</b>	<b>2503</b>	<b>2503</b>

Grafico 6.1: *Provvedimenti efficaci come affidamento preadottivo*

### Principali paesi di provenienza dei minori



Nel periodo in esame i minori per i quali è stato emesso provvedimento di affidamento preadottivo risultano essere soprattutto dai Paesi elencati in tabella 6.1 (e grafico 6.1). L'ordine seguito è di tipo decrescente, a partire dai Paesi "flusso" di affidamento preadottivo in Italia nel 1997. Si precisa che, per quest'ultimo anno, non è stata specificata alcuna nazionalità di 40 minori stranieri in affidamento preadottivo.

Nel 1993 la percentuale più elevata di affidamenti preadottivi ha riguardato minori provenienti dal Brasile (31%) successivi invece hanno prevalso dapprima gli affidamenti preadottivi di minori provenienti dalla Romania (30% nel 1994 e 1995) e successivamente quelli relativi a minori provenienti dalla Federazione Russa (17% nel 1996 e 27% nel 1997).

Questi sbalzi relativi al flusso di minori provenienti dai diversi Paesi è dovuto, in alcuni casi, a note vicende politiche che hanno interessato taluni di essi in anni recenti (Stati dell'ex Unione Sovietica, Stati dell'ex Jugoslavia, Paesi dell'Europa Orientale come Romania e Bulgaria); in altri casi (Brasile, Etiopia), al mutamento delle politiche locali in materia di adozioni (India) alla diversa capacità operativa degli enti intermediari, ovvero all'entrata in vigore, con difficoltà iniziali, di Accordi bilaterali con l'Italia (Perù).

Nel caso specifico della Federazione Russa il crescente numero dei minori adottati provenienti da questo Paese è dovuto all'inesistenza di Enti italiani autorizzati alla mediazione ed all'assenza di regole certe in materia di adozione (il cambiamento dello status del minore è di competenza della municipalità). Pertanto, ciò comporta una certa possibilità di "manipolazione" delle procedure ed una relativa facilità per i privati di trovare canali "alternativi".

Con riferimento alla Romania, si evidenzia il numero elevato di minori adottati per gli anni 1994 e 1995, attribuito all'assente o all'inefficace assetto della regolamentazione nel periodo immediatamente precedente ed entrata in vigore nell'estate 1994.

Dalla tabella 6.1 è possibile notare inoltre la diminuzione del numero dei minori provenienti dai Paesi del Sud America (Brasile e la Colombia). Ciò dipende essenzialmente dalla maggiore facilità per le coppie italiane di recarsi nei Paesi del Sud America soprattutto in ragione della vicinanza geografica, delle caratteristiche somatiche degli adottabili ed alle numerose adozioni minorili venute alla luce. Le coppie aspiranti all'adozione tendono comunque a dirigersi verso quelle nazioni che, avendo legislazioni più permissive in materia, rendono possibili le adozioni in tempi più brevi.

L'osservazione della variabilità delle provenienze avvalorava altresì l'ipotesi che nelle coppie aspiranti all'adozione prevalgono tendenze culturali che orientano alla ricerca di un bambino dotato di caratteristiche somatiche simili alle nostre. Infatti, in presenza di disponibilità di bambini dell'area orientale europea, è calato il numero di minori provenienti dalle aree del Sud America.

continente asiatico.

## **ENTI AUTORIZZATI**

"Il Ministro degli Affari Esteri, di concerto con il Ministro di Grazia e Giustizia, può autorizzare enti pubblici o altre idonee allo svolgimento delle pratiche inerenti all'adozione di minori stranieri".

Al fianco degli enti autorizzati, il cui elenco è in appendice, operano in Italia molte altre organizzazioni e gruppi e ancora conseguito l'autorizzazione oppure non l'hanno richiesta.

Nel corso degli anni, tuttavia, il numero degli enti autorizzati è aumentato ed è aumentata la percentuale di minori adottati tramite degli enti stessi. Infatti, si passa da un 9% ad un 13% sino ad arrivare ad un 27% nel 1996 (è in fase di elaborazione dei dati riferiti al 1997).

## **CONCLUSIONI**

Si può concludere osservando che la regolamentazione delle adozioni, sia attraverso un adeguamento della normativa protezione del minore sia attraverso la stipula di trattati bilaterali e la conseguente obbligatorietà del ricorso agli accordi internazionali paradossalmente condotto verso un calo del numero delle adozioni. Tutto ciò porta a ritenere che gli accordi internazionali precise e tendenti alla tutela giuridica del minore, creando un ostacolo alla pratica non ortodossa in esame dai privati, portano ad un decremento consistente delle adozioni. Poiché però nel contempo, cresce il numero delle domande giacenti (v. tab. 3.2 e grafico 3.1), risulta anche crescente nella popolazione lo stato di insoddisfazione sotto forma di critica, talvolta accesa, a quelli che sono generalmente ritenuti "ostacoli burocratici" alla libera ricezione di un adottabile straniero.

Sulla base di queste premesse, desunte dall'andamento statistico dell'ultimo quinquennio, sembra potersi concludere che la prossima ratifica, da parte italiana, della Convenzione sulla protezione dei minori e l'adozione internazionale (L'A. 11/82) e l'approvazione di una legge rigorosa nella stessa materia potrebbero produrre una ulteriore diminuzione del numero delle adozioni.

Questo fatto non appare negativo di per sé, in quanto dipende dall'applicazione rigorosa di leggi e convenzioni a favore della protezione dell'infanzia. Sembra opportuno, tuttavia, prevedere e prevenire, per quanto possibile, le reazioni di un numero crescente di aspiranti all'adozione insoddisfatti.

A questo fine, la strada da imboccare - accanto a quelle della ratifica di convenzioni e della riforma legislativa - potrebbe essere nell'inaugurazione di una "grande" politica delle adozioni internazionali che veda queste ultime come parte integrante e qualificante (benché residuale) della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo. Se l'adozione potrà essere percepita dai Paesi di origine non come ulteriore "sottrazione di risorse", peraltro vergognosa, ma come una (residuale) modalità di aiuto che potrebbe aumentare, con soddisfazione reciproca, il flusso internazionale delle adozioni.

Roma, marzo 1998

### [Dati relativi alle adozioni - Anno 1997](#)

### [Elenco degli Enti autorizzati allo svolgimento di pratiche relative all'adozione di minori stranieri](#)

(ex art. 38 , Legge 4 maggio 1983, n. 184)

#### Note

(1) E' dichiarato "in stato di adottabilità" il minore abbandonato, materialmente e moralmente, da entrambi i genitori entro il quarto grado.

(2) Contro il decreto che pronunzia lo stato di adottabilità di un minore può essere proposta opposizione, da parte del minore o dei genitori, nel termine di trenta giorni dalla notifica.

(3) Le dichiarazioni di disponibilità all'adozione nazionale sono valide per due anni, poi decadono (art.22 L.184/82) e possono essere rinnovate.

Per una completa analisi della situazione dell'adozione nazionale, si deve tenere presente il fatto che una coppia può essere

Per una corretta analisi della situazione dell'adozione nazionale va tenuto presente il fatto che una coppia può contemporaneamente, diverse domande presso vari Tribunali per i minorenni. La somma delle domande rimaste negli anni precedenti, delle domande presentate nell'anno e delle domande ripresentate dopo la decadenza, (al netto di quelle già costituite) costituisce l'insieme delle domande "pendenti"

(4) I coniugi dichiarati idonei all'adozione internazionale debbono svolgere all'estero la pratica di adozione, personalmente rivolgendosi ad una delle organizzazioni appositamente autorizzate. In questi casi, l'affidamento del minore è disposto dalla competente autorità straniera; il console italiano del luogo certifica la regolarità dell'operazione e l'ingresso del minore straniero in Italia. Il Tribunale per i minorenni italiano dispone poi l'affidamento preadottivo alla stessa coppia, per la durata ordinaria di un anno e, se l'esito è favorevole, pronunzia il decreto di adozione (art. 184/33).

(5) Il minore italiano dichiarato adottabile viene affidato alla coppia ritenuta più idonea per lui, scelta mediana (art.22 L. 184/83) fra tutte quelle che hanno dichiarato la propria disponibilità ad adottare. Questo affidamento, dura normalmente un anno e, se si conclude positivamente, permette la pronunzia del decreto definitivo di adozione. Se lo stato pronunziato il decreto di adozione, l'affidamento preadottivo può essere revocato dal Tribunale per i minorenni se rivelano gravi difficoltà di idonea convivenza tra il minore e gli affidatari. Il decreto di adozione è l'atto finale della procedura: dopo la verifica della buona riuscita della fase sperimentale, dall'affidamento preadottivo, questo atto sancisce il definitivo inserimento del minore nella famiglia con lo stato di adottato.

(6) Il decreto con cui il giudice dichiara efficace in Italia il provvedimento straniero di affidamento del bambino è il più sicuro per la valutazione sistematica degli ingressi in Italia dei minori stranieri a scopo di adozione, evidenzia l'andamento dell'adozione internazionale. Ai sensi dell'art. 32 della legge, un provvedimento può essere reso efficace immediatamente, come adozione in Italia. Nella quasi totalità dei casi tuttavia se ne decreta l'efficacia come affidamento preadottivo art. 33, comma 2).

Sussistono dei casi, in numero molto limitato, in cui il provvedimento straniero non è dichiarato efficace in Italia né come affidamento preadottivo, a causa di irregolarità insorse nella procedura all'estero o di incompatibilità fra provvedimenti adottati desumibili dalla normativa italiana.

In tali casi (così come nel caso di revoca di un affidamento preadottivo, già dichiarato efficace in Italia, di minorenni) il Tribunale per i minorenni ne dà comunicazione, per il tramite del Ministero degli Affari Esteri, allo Stato di appartenenza (art.33), applicando intanto al bambino la legge italiana in materia di adozioni e affidamento.

(7) Sono stati presi in considerazione i Paesi maggiormente rappresentati numericamente (>70 unità).

[Torna all'inizio del documento](#)