

2010 le coppie che si trovano in tale fattispecie. I dati sulle domande accolte sono stati forniti solo per l'anno 2010, anno in cui risultano essere state accolte 120 istanze di coppie che si trovano in questa particolare fattispecie (Tavola 13).

Tavola 13 - Numero di coppie aspiranti all'adozione che sono genitori di figli minorenni ai sensi dell'art. 6, c. 6

	Triennio 2007- 2009	Anno 2010
Numero totale coppie aspiranti	153	242
Richieste accolte	0	120
Tribunali che non rilevano il dato	16	15

Nel triennio, non sono pervenute risposte rispetto al numero di coppie aspiranti l'adozione di minori che si trovano nelle condizioni previste dalla legge 104/1992. Per quanto riguarda l'anno 2010, sono 5 i Tribunali che hanno risposto a tale quesito indicando, complessivamente, 4 coppie aspiranti all'adozione di un minore nelle condizioni di cui alla legge 104/1992 e 3 le coppie la cui richiesta è stata accolta.

Tavola 14 - Numero di coppie aspiranti all'adozione nei confronti di minori che si trovano nelle condizioni previste dalla legge 104/1992

	Triennio 2007- 2009	Anno 2010
Numero totale coppie aspiranti	0	4
Richieste accolte	0	3
Tribunali che non rilevano il dato	20	18

2.1 Criticità nell'applicazione dell'art. 6 ed eventuali proposte di modifica

Il 75% dei Tribunali nel triennio e l'83% dei Tribunali nell'anno 2010 non riscontra criticità nell'applicazione e/o interpretazione dell'art. 6 della legge. La presenza di criticità è stata riscontrata soltanto in 3 Tribunali rispetto all'intero quadriennio 2007-2010. Tale valore corrisponde rispettivamente al 15% nel triennio considerato e al 13% nell'anno 2010. Va rilevato che nella precedente rilevazione (triennio 2004-2006) erano 6 i Tribunali che segnalavano situazioni di criticità.

La non rilevabilità del dato in questione è trascurabile in tutto il quadriennio (Tavola 14 bis).

Viene segnalata da un solo Tribunale l'opportunità di ridimensionare la differenza di età.

Tavola 14 bis - Criticità riscontrate nell'applicazione dell'art. 6, c. 6 concernente i limiti di età

	Triennio 2007- 2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Criticità riscontrate	3	15%	3	13%
Assenza di criticità	15	75%	19	83%
Tribunali che non rilevano il dato	2	10%	1	4%
TOTALE	20	100%	23	100%

3. L'affidamento preadottivo

Il 50% circa dei Tribunali in tutto il quadriennio non rileva problematiche nell'affidamento preadottivo che hanno comportato la necessità di convocare le coppie adottanti e i minori in affidamento preadottivo (ex art. 19, c. 8), mentre vi sono stati casi di accertate difficoltà nell'affidamento preadottivo per il 40% dei Tribunali rispetto al triennio e per il 39% dei Tribunali rispetto all'anno 2010 (Tavola 15). In tali casi, viene segnalato un numero bassissimo di problematiche derivanti dalla particolare fase evolutiva del bambino (adolescenza e pre-adolescenza) o, in generale, da problematiche di tipo psicofisico.

Le caratteristiche dei minori per i quali sono state accertate delle difficoltà nella fase di affidamento preadottivo sono inerenti sia la fascia di età, a partire dagli 8 anni e, in particolare, nella fase pre-adolescenziale e adolescenziale sia problemi di tipo cognitivo.

Tavola 15 - Convocazione dei genitori affidatari e del minore in casi di difficoltà nell'affidamento preadottivo

	Triennio 2007-2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Si	8	40%	9	39%
No	10	50%	11	48%
Tribunali che non rilevano il dato	2	10%	3	13%
TOTALE	20	100%	23	100%

Tali problematiche sono state superate in prevalenza attraverso l'intervento della figura dello psicologo (42% dei casi nel triennio e 29% dei casi nel 2010), nonché all'azione dei servizi sociali locali e dei consultori (38% dei casi nel triennio e 53% dei casi nel 2010). L'attività di mediazione familiare, solitamente svolta nei consultori, ha contribuito a superare le problematiche per il 5% dei casi nel triennio e per il 6% dei casi nel 2010. Va specificato che i Tribunali hanno indicato più di un elemento che ha contribuito a superare le difficoltà. Pertanto, le percentuali sono state calcolate esclusivamente sulle risposte valide e, nel contempo, è stato indicato il numero di Tribunali, piuttosto considerevole, che non rileva tali dati a causa della mancanza di registrazione a livello informatico; come già detto, rilevarle nei fascicoli sarebbe eccessivamente oneroso (Tavola 16).

Tavola 16 - Attività/professionalità che hanno contribuito a superare le difficoltà (risposta multipla)

	Triennio 2007-2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Psicologo	9	42%	5	29%
S.S. E.L. e consultoriali	8	38%	9	53%
Mediazione	1	5%	1	6%
Altro	2	10%	2	12%
Nessuna	1	5%	0	0%
Tribunali che non rilevano il dato *	7	-	14	-
TOTALE		100%		100%

* Percentuali calcolate esclusivamente sulle risposte valide.

Rispetto alle situazioni di affidamento preadottivo problematiche, il 40% dei Tribunali nel triennio e il 30% dei Tribunali relativamente all'anno 2010 effettuano il monitoraggio dei casi per un periodo di tempo superiore a un anno solo se ne valutano l'opportunità. La non rilevabilità del dato in questione è piuttosto considerevole: corrisponde al 45% dei Tribunali (9 su 20) nel triennio e al 53% dei Tribunali (12 su 23) nell'anno 2010 (Tavola 17).

Tavola 17 - Tempi di monitoraggio nei casi di difficoltà nell'adozione preadottiva

	Triennio 2007- 2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
< 1 anno	8	40%	4	17%
> 1 anno	3	15%	7	30%
Tribunali che non rilevano il dato	9	45%	12	53%
TOTALE	20	100%	23	100%

4. Percorsi problematici nell'adozione

Rispetto ai quesiti di cui alle Tabelle 18, 19 e 20, emerge che raramente i Tribunali annotano le "restituzioni" sia nella fase di affidamento preadottivo, sia dopo la definizione dell'adozione; lo stesso avviene per le cause dei fallimenti adottivi. Ciò si deve sia all'esiguità dei casi sia alla mancanza di collegamento tra il registro della cancelleria civile e quello della cancelleria adozioni.

I pochi Tribunali che registrano le "restituzioni" in corso di affidamento preadottivo forniscono comunque dati molto contenuti. Sono complessivamente 12 le "restituzioni" nel triennio e 20 nell'anno 2010 (Tavola 18).

Tavola 18 - Registrazione delle restituzioni in corso di affidamento preadottivo

	Triennio 2007- 2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Sì	8	40%	10	43%
No	6	30%	10	44%
Tribunali che non rilevano il dato	6	30%	3	13%
TOTALE	20	100%	23	100%
Numero totale restituzioni	12		20	
Tribunali che non rilevano il dato	12		15	

Le "restituzioni" dopo l'adozione non vengono registrate dall'80% dei Tribunali nel triennio e dal 65% dei Tribunali nel 2010 (Tavola 19); le cause dei fallimenti adottivi non vengono registrate dal 60% dei Tribunali nel triennio e dal 48% dei Tribunali nell'anno 2010 (Tavola 20).

Tavola 19 - Registrazione delle restituzioni dopo la definizione dell'adozione

	Triennio 2007- 2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Si	4	20%	6	26%
No	16	80%	15	65%
Tribunali che non rilevano il dato	0	0%	2	9%
TOTALE	20	100%	23	100%
Numero totale restituzioni	0		23	
Tribunali che non rilevano il dato	20		19	

Tavola 20 - Registrazione cause fallimentari adottivi

	Triennio 2007- 2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Si	2	10%	4	17%
No	12	60%	11	48%
Tribunali che non rilevano il dato	6	30%	8	35%
TOTALE	20	100%	23	100%

Probabilmente le “restituzioni” sono talmente rare che i Tribunali non ritengono utile e opportuno registrarle. Va sottolineata, dunque, l'impossibilità di quantificare con esattezza il loro numero. Qualora si verificassero tali casi, alcuni Tribunali individuano nell'inadeguatezza genitoriale la motivazione del fallimento.

I Tribunali ritengono, in generale, che le cause dei fallimenti dipendano da una molteplicità di fattori non governabili da interventi normativi. Tale opinione trova riscontro nel 45% delle risposte fornite dai Tribunali relativamente al triennio e nel 61% delle risposte fornite relativamente all'anno 2010 (Tavola 21). Altri Tribunali, invece, (20% nel triennio e 35% nell'anno 2010) ritengono che un intervento legislativo potrebbe ridurre il rischio di fallimento dell'adozione. Rispetto a tale quesito non si pronuncia il 35% dei Tribunali nel triennio (Tavola 21).

Tavola 21 - Modifiche normative che potrebbero ridurre il rischio di fallimento adottivo

	Triennio 2007- 2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Si	4	20%	8	35%
No	9	45%	14	61%
Tribunali che non rilevano il dato	7	35%	1	4%
TOTALE	20	100%	23	100%

Tra le indicazioni fornite dai Tribunali rispetto alla necessità di prevedere modifiche normative per ridurre il rischio dei fallimenti, vengono avanzate proposte concernenti:

- la necessità di sostegni e formazione alla famiglia adottiva;
- il limite d'età del minore, in riferimento all'adozione internazionale;
- una maggiore accuratezza nella scelta delle coppie in riferimento all'adozione nazionale;
- azioni di monitoraggio garantito da servizi specializzati e destinati solo a tale scopo;
- la congruità degli abbinamenti adottato/adottanti.

5. I decreti di idoneità nell'adozione internazionale e iniziative a sostegno delle coppie

Come noto, l'adozione internazionale è disciplinata principalmente dalla legge 476/1998 e, pertanto, segue in parte regole diverse dall'adozione nazionale.

Rispetto all'adozione internazionale si è ritenuto di porre ai Tribunali i seguenti quesiti:

1. Nei decreti di idoneità all'adozione internazionale emessi dal Tribunale vengono indicate le caratteristiche del minore da adottare (per esempio l'età, l'etnia, la salute o altro)?
2. Siete a conoscenza di iniziative intraprese a sostegno alle coppie dopo l'adozione nel distretto di competenza?

Le indicazioni sulle caratteristiche del minore ineriscono l'età, l'etnia e lo stato di salute del bambino, ivi compresa l'eventuale presenza di disabilità. Particolare attenzione è posta nel caso in cui nel nucleo familiare adottante è già presente un altro minore, al fine di salvaguardare l'eventuale primogenitura.

Alla prima domanda sulle caratteristiche del minore, rispondono «Sì, sempre» il 15% e «Sì, talvolta» il 55% dei Tribunali nel triennio, «Sì, sempre» il 17% e «Sì, talvolta» il 44% dei Tribunali nell'anno 2010. Viceversa, risponde negativamente il 20% dei Tribunali nel triennio e il 39% dei Tribunali nel 2010 (Tavola 22).

Tavola 22 - Nei decreti di idoneità all'adozione internazionale emessi dal Tribunale sono indicate le caratteristiche del minore da adottare?

	Triennio 2007-2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Sì, sempre	3	15%	4	17%
Sì, talvolta	11	55%	10	44%
No	4	20%	9	39%
Tribunali che non rilevano il dato	2	10%	0	0%
TOTALE	20	100%	23	100%

Al secondo quesito, i Presidenti dei Tribunali riferiscono, in larga misura, di essere a conoscenza di iniziative a sostegno delle coppie che hanno effettuato l'adozione internazionale soprattutto nell'anno 2010 (74% dei Tribunali). Tali iniziative vengono realizzate, in genere, in collaborazione con i servizi sociali locali e/o con altri enti, pubblici o privati. Tra le prassi di eccellenza, rispetto alle predette iniziative, viene evidenziato che alcuni Comuni hanno attivato specifici servizi post-adozione.

Rispondono, dunque, affermativamente il 40% dei Tribunali nel triennio e il 74% nell'anno 2010. Rispondono negativamente il 45% dei Tribunali nel triennio e il 22% nell'anno 2010 (Tavola 23).

Secondo i Tribunali, le iniziative che bisognerebbe incrementare per scongiurare il rischio dei fallimenti preadottivi sono, anche in questo caso, di sostegno alla famiglia adottiva attraverso colloqui con équipe qualificate e gruppi di ascolto.

Tavola 23 - Iniziative a sostegno delle coppie dopo l'adozione

	Triennio 2007-2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Si	8	40%	17	74%
No	9	45%	5	22%
Tribunali che non rilevano il dato	3	15%	1	4%
TOTALE	20	100%	23	100%

6. Valutazione delle capacità di discernimento del minore

Tra le modalità finalizzate a comprendere la capacità di discernimento del minore di anni 12, prevalgono quelle del colloquio tra il minore e il giudice togato o il giudice onorario. Nello specifico, nel triennio 2007-2009 i Tribunali indicano prioritariamente la valutazione da parte del giudice togato (22%), poi l'ascolto da parte del giudice onorario (20%) e del giudice togato (19%), infine la valutazione del giudice onorario (15%). Solo il 12% dei Tribunali assume la decisione «in ragione del caso» e il 4% fa riferimento a richieste di pareri a esperti o a équipe di esperti.

Nell'anno 2010 i Tribunali indicano quale modalità per comprendere la capacità di discernimento del minore prioritariamente la funzione di ascolto da parte del giudice onorario (22%), poi quella del giudice togato (17%); a seguire la valutazione del giudice onorario e «in ragione del caso» (15%); infine la valutazione da parte del giudice togato (14%). Solo il 10% dei Tribunali assume la decisione in ragione dell'età del minore e solo il 5% fa riferimento a richieste di parere a esperti o a équipe di esperti (Tavola 24).

Tavola 24 - Professionalità che contribuiscono alla valutazione della capacità di discernimento dei minori di 12 anni (risposta multipla)

	Triennio 2007-2009	Anno 2010
È chiesto il parere di un esperto	1	3
È chiesto il parere di un'équipe	1	12
È una valutazione del giudice togato	13	12
È una valutazione del giudice onorario	9	13
Viene ritenuta in ragione dell'età	5	9
Viene ritenuta in ragione del caso	7	13
Il minore viene ascoltato dal g. togato	11	14
Il minore viene ascoltato dal g. onorario	12	18
Altro	0	2
Tribunali che non rilevano il dato	0	0

Sono ben 13, pari al 65%, nel triennio e 10, pari al 43%, nel 2010 i Tribunali che dichiarano di utilizzare modalità di valutazione del minore in base alla sua età. In generale alcuni Tribunali riferiscono di analizzare compiutamente le relazioni e, in conseguenza delle valutazioni in esse contenute, di scegliere la modalità di ascolto, che comunque viene effettuata possibilmente da parte di uno psicologo. In molti casi prima dei 4 anni di età si procede all'osservazione del minore, dopo i 4 anni si pongono domande dirette al minore stesso (Tavola 25).

Tavola 25 - Modalità di valutazione differenti del minore a seconda dell'età

	Triennio 2007- 2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Si	13	65%	10	43%
No	3	15%	10	43%
Tribunali che non rilevano il dato	4	20%	3	14%
TOTALE	20	100%	23	100%

7. Tempi e qualità delle indagini dei servizi

L'art. 22 della legge 184/1983, come modificato dall'art. 19, c. 4, della legge 149/2001, stabilisce un tempo pari a 120 giorni entro il quale le indagini dei servizi socioassistenziali e sanitari degli enti locali inerenti l'istruttoria delle adozioni devono pervenire a conclusione. Oltre la metà dei Tribunali per tutto il quadriennio (55% per il triennio e 52% per il 2010) indica che tale termine viene rispettato. L'eventuale ritardo con il quale vengono trasmesse le relazioni dipende dalla carenza di organico dei servizi che elaborano le relazioni (Tavola 26).

Tavola 26 - Rispetto dei tempi delle relazioni semestrali dei servizi finalizzate all'istruttoria delle adozioni

	Triennio 2007- 2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Si	11	55%	12	52%
No	7	35%	11	48%
Tribunali che non rilevano il dato	2	10%	0	0%
TOTALE	20	100%	23	100%

I Tribunali appaiono complessivamente soddisfatti delle informazioni contenute nelle relazioni svolte dai servizi socioassistenziali e sanitari degli enti locali in relazione all'efficacia del progetto di adozione e, conseguentemente, all'interesse del minore. Le relazioni sono esaustive per il 60% dei Tribunali nel triennio e per il 65% dei Tribunali nell'anno 2010; non lo sono per il 25% dei Tribunali nel triennio e per il 35% dei Tribunali nel 2010. Il dato non è stato rilevato solo nel 15% dei Tribunali nel triennio (Tavola 27).

Tavola 27 - Esaustività delle relazioni semestrali finalizzate all'istruttoria delle adozioni

	Triennio 2007- 2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Si	12	60%	15	65%
No	5	25%	8	35%
Tribunali che non rilevano il dato	3	15%	0	0%
TOTALE	20	100%	23	100%

Tra gli aspetti che dovrebbero essere approfonditi nelle relazioni, emergono:

- elementi salienti circa l'analisi della personalità degli adottanti;
- analisi della consapevolezza degli adottanti rispetto al progetto di adozione inteso come disponibilità e non come appagamento del sé;

- analisi sull’elaborazione del lutto per la mancata genitorialità biologica;
- valutazione della capacità di far fronte ad eventuali problematiche o patologie sanitarie del minore.

8. La collaborazione interistituzionale

La collaborazione interistituzionale in tema di adozione e di affidamento è ritenuta soddisfacente dalla maggior parte dei Tribunali nel triennio (75%) e nell’anno 2010 (70%); dà invece una valutazione negativa il 15% dei Tribunali nel triennio e il 26 % relativamente all’anno 2010 (Tavola 28).

Tavola 28 - Collaborazione tra i soggetti coinvolti nell’adozione e nell’affidamento

	Triennio 2007- 2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Sì	15	75%	16	70%
No	3	15%	6	26%
Tribunali che non rilevano il dato	2	10%	1	4%
TOTALE	20	100%	23	100%

I Tribunali che segnalano l’esistenza di Protocolli d’intesa a supporto della cooperazione interistituzionale sono 13 (65%) nel triennio e 13 (56%) nel 2010. Mentre il 25% dei Tribunali nel triennio e il 35% nel 2010 dichiara di non aver formalizzato alcuna collaborazione (Tavola 29).

L’Autorità giudiziaria si avvale, in primo luogo, della collaborazione dei servizi sociali e sanitari degli enti comunali e provinciali, rispettivamente in 6 Tribunali nel triennio e in 10 nel 2010; si avvale delle Regioni e Province autonome che esercitano la loro competenza nelle materie e nelle politiche per la protezione dell’infanzia rispettivamente in 3 Tribunali nel triennio e in 9 nel 2010; infine, si avvale degli enti del terzo settore, in particolare degli enti autorizzati per le adozioni internazionali, rispettivamente in 1 Tribunale nel triennio e in 4 nel 2010. A tale quesito corrisponde un numero piuttosto elevato di Tribunali che non possono rilevare il dato: ben 13 su 20 questionari restituiti nel triennio e 10 su 23 questionari restituiti nell’anno 2010 (Tavola 29).

Tavola 29 - Protocolli d’intesa tra i soggetti istituzionali competenti in materia di adozione e affidamento

	Triennio 2007- 2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Sì	13	65%	13	56%
No	5	25%	8	35%
Tribunali che non rilevano il dato	2	10%	2	9%
TOTALE	20	100%	23	100%
Regione/P. autonomia	3		9	
S.S. E.L. e sanitari territoriali	6		10	
Enti autorizzati	1		4	
Tribunali che non rilevano il dato	13		10	
TOTALE*	23*		33*	

* Risposta multipla.

Significativa è la testimonianza del Tribunale per i minorenni di Cagliari, che ha promosso e concertato varie collaborazioni interistituzionali e con il privato sociale sulla tematica dell'adozione e dell'affidamento; tra queste, la definizione delle Linee guida per l'adozione e l'affidamento con la Regione Sardegna, un Protocollo d'intesa con la Provincia di Cagliari e i Comuni coinvolti, un tavolo di lavoro permanente al quale partecipano tutti gli enti coinvolti, altri accordi con i servizi sociali e gli enti autorizzati a livello territoriale. Il Tribunale per i minorenni di Cagliari, sulla base della proficua esperienza maturata nel settore, ha osservato che è comunque necessario promuovere e consolidare la diffusione della cultura dell'accoglienza dei minori privi, o temporaneamente privi, di una famiglia per ottenere dei risultati.

Alla domanda «Ritiene che gli operatori degli enti autorizzati per l'adozione internazionale siano sufficientemente preparati?», i Tribunali rispondono per lo più affermativamente (60% nel triennio e il 61% nell'anno 2010) (Tavola 30).

Tavola 30 - Preparazione degli enti autorizzati per l'adozione internazionale

	Triennio 2007- 2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Sì	12	60%	14	61%
No	3	15%	4	17%
Tribunali che non rilevano il dato	5	25%	5	22%
TOTALE	20	100%	23	100%

Tuttavia, nelle domande “aperte” dell'intervista, i Tribunali esplicitano che gli enti autorizzati a volte risultano essere molto preparati rispetto al proprio compito, a volte non lo sono affatto. Nello specifico viene segnalato che i predetti enti dovrebbero avere una maggiore conoscenza della storia personale dei minori di origine straniera adottati in Italia. Talvolta non vengono rispettate le condizioni contenute nel decreto di idoneità in merito alla proposta di abbinamento.

9. Informazioni sui genitori biologici

L'art. 24 della legge 149/2001 prevede che l'adottato possa presentare presso il Tribunale per i minorenni di competenza istanza per avere accesso alle informazioni concernenti l'identità dei propri genitori biologici e/o dei propri fratelli o sorelle.

Nella maggior parte dei Tribunali risulta che i presidenti hanno dato indicazioni in merito alle modalità di accesso alle informazioni che riguardano l'origine e l'identità dei genitori biologici da parte degli adottati. Prendendo a riferimento il comma 6 dell'art. 24 della legge, la domanda posta ai Tribunali distingue le richieste secondo due classi d'età dell'adottato: «18/25 anni» e «oltre 25 anni».

È opportuno ricordare che i dati e i relativi computi percentuali sono riferiti ai 20 Tribunali nel triennio e ai 23 Tribunali nell'anno 2010 che hanno risposto all'intervista sul totale complessivo di 29 Tribunali per i minorenni su tutto il territorio nazionale.

Rispetto alla ricerca dell'identità dei propri genitori biologici, oltre la metà dei Tribunali risponde affermativamente in relazione a tutto il quadriennio oggetto di questa rilevazione, mentre per quanto concerne i fratelli o sorelle le richieste sono molto contenute.

Per quanto riguarda la prima classe di età, «18/25 anni», in relazione al triennio 9 Tribunali dichiarano di aver ricevuto n. 60 richieste di accesso e di averne accolte n. 9,

mentre 5 Tribunali rispondono negativamente e 6 non rilevano il dato. In relazione alla predetta classe di età e all'anno 2010, 12 Tribunali dichiarano di aver ricevuto n. 51 richieste di accesso alle informazioni e di averne accolte n. 33, 10 Tribunali rispondono negativamente e uno soltanto non rileva il dato.

Per quanto riguarda la seconda classe di età «oltre i 25 anni», in relazione al triennio considerato 13 Tribunali dichiarano di aver ricevuto n. 283 richieste di accesso e di averne accolte n. 70, mentre 7 Tribunali non rilevano il dato e nessuno risponde negativamente. In relazione alla predetta classe di età e all'anno 2010, 13 Tribunali dichiarano di aver ricevuto n. 151 richieste di accesso alle informazioni e di averne accolte n. 71, 7 Tribunali rispondono negativamente e 3 non rilevano il dato.

Per quanto riguarda le richieste delle persone adottate finalizzate a conoscere le generalità dei propri «fratelli o sorelle naturali», 5 Tribunali nel triennio segnalano di aver ricevuto 22 richieste e 5 Tribunali nel 2010 dichiarano di averne ricevute 6 ma, in generale, non viene rilevato il numero di quelle accolte per tutto il quadriennio. Rispetto a tale quesito 4 Tribunali nel triennio e ben 16 nel 2010 non hanno rilevato alcuna richiesta in tal senso da parte delle persone adottate.

Spesso le richieste di informazioni sui propri fratelli/sorelle biologici sono contemplate congiuntamente a quelle sui propri genitori biologici e quindi non vengono conteggiate in quest'ultima categoria (Tavola 31).

Tavola 31 - Richieste di accesso alle informazioni sui propri genitori o fratelli e sorelle da parte di persone adottate di età tra i 18 e i 25 anni o superiori ai 25 anni

	Triennio 2007-2009			Anno 2010		
	Genitori biologici		Fratelli o sorelle	Genitori biologici		Fratelli o sorelle
	richieste persone adottate tra i 18 e 25 anni	richieste persone adottate > 25 anni	persone adottate	richieste persone adottate tra i 18 e 25 anni	richieste persone adottate > 25 anni	persone adottate
Si	9	13	5	12	13	5
No	5	0	4	10	7	16
Tribunali che non rilevano il dato	6	7	11	1	3	2
TOTALE	20	20	20	23	23	23
Numero totale richieste	60	283	22	51	151	6
Numero totale richieste accolte	9	70	0	33	71	0
Tribunali che non rilevano il dato	6	7	20	13	10	19

10. Adozione in casi particolari

L'art. 44 della legge 184/1983, come modificata dall'art. 25, Capo I, Titolo IV della legge 149/2001, prevede la fattispecie dell'adozione in casi particolari, concernente l'adozione di minori, da parte di coppie o persone singole, legate al minore da un vincolo di parentela o da un preesistente rapporto stabile e duraturo. Tali fattispecie sono previste al comma 1, lettera c) «minori diversamente abili» di cui alla legge 104/1992 e al comma 1, lettera d), ovvero minori per i quali vi sia la «constatata impossibilità di affidamento preadottivo».

Rispetto alle ultime due fattispecie, i dati forniti dai Tribunali indicano una chiara prevalenza numerica di soggetti adottanti non appartenenti all'ambiente familiare del minore adottato.

Nel primo caso (comma 1, lett. c), «minori diversamente abili», le richieste sono davvero esigue e corrispondono a n. 3 da parte di «familiari del minore» e a n. 6 da parte di «estranei» in tutto il triennio; anche nell'anno 2010, rispetto ai minori diversamente abili, le richieste risultano essere n. 6 da parte di «familiari del minore» e n. 15 da parte di «estranei» (Tavola 32).

Nel secondo caso (comma 1, lett. d), «constatata impossibilità di affidamento preadottivo», le richieste sono in numero maggiore: in tutto il triennio n. 87 richieste da parte di «familiari» e n. 204 richieste da parte «estranei»; nel 2010 n. 77 richieste da parte di «familiari del minore» e n. 129 da parte di «estranei». È abbastanza elevato anche il numero di Tribunali che non rileva questi dati (Tavola 32).

Tavola 32 - Adozione ai sensi dell'art. 44, e. 1, lett. c) e d) legge 184/1983

	Triennio 2007-2009	Anno 2010
Ai sensi dell'art. 44, lettera c) legge 184/83		
Da parenti	3	6
Da estranei	6	15
Tribunali che non rilevano il dato	4	9
Ai sensi dell'art. 44, lettera d) legge 184/83		
Da parenti	87	77
Da estranei	204	129
Tribunali che non rilevano il dato	6	3

Rispetto alle motivazioni alla base dei provvedimenti che sanciscono l'impossibilità di ricorrere a un affidamento preadottivo, i Tribunali indicano prevalentemente due ordini di fattori: l'esistenza di significativi e pluriennali legami affettivi del minore con la famiglia che l'aveva in affido, nonché l'opportunità di preservare il rapporto con i genitori naturali in quanto ritenuto significativo, benché residuale, anche nei casi in cui questi non esercitavano più la potestà genitoriale.

11. Banca dati Adozioni

11.1 Fonti normative che regolamentano la Banca dati Adozioni

Il referente normativo fondamentale per la Banca dati Adozione è contenuto nella legge 149/2001: l'art. 40 prevede che, per garantire un miglioramento degli esiti dei procedimenti di adozione, sia «istituita, entro e non oltre centottanta giorni» (dall'entrata in vigore della legge), presso il Ministero della Giustizia, «una Banca dati relativa ai minori dichiarati adottabili nonché ai coniugi aspiranti all'adozione nazionale ed internazionale».

Si può presumere che l'intenzione del legislatore fosse essenzialmente quella di assicurare che l'adozione avesse un carattere effettivamente "nazionale" consentendo al giudice, laddove nel "proprio" Tribunale non vi fossero coppie idonee per un determinato minore dichiarato adottabile, di attingere, per l'appunto, a un "archivio" generale e completo strutturato su base nazionale.

Il citato art. 40 prevede, inoltre, che «con regolamento del Ministro della Giustizia» siano «disciplinate le modalità di attuazione e di organizzazione della Banca dati, anche per quanto attiene all'adozione dei dispositivi necessari per la sicurezza e la riservatezza dei dati».

Lo stesso articolo prevede infine, al comma 4, che dall'attuazione non debbano derivare nuovi o maggiori oneri per il Bilancio dello Stato.

Il Ministero della Giustizia per l'attuazione ha emanato due specifici decreti attuativi.

— Il decreto del Ministro della Giustizia 24 febbraio 2004, n. 91, nel quale vengono enunciati i «principi generali di organizzazione della banca di dati». In particolare vi si afferma che la Banca dati deve essere organizzata in modo da assicurare l'integrità, la riservatezza, la disponibilità dei dati, nonché l'identificazione dei soggetti che accedono agli stessi. La Banca dati viene costituita presso il Dipartimento per la Giustizia minorile e ne affida la gestione al suo Capo Dipartimento. Viene poi specificato che i titolari del trattamento dei dati sono gli «uffici della giurisdizione minorile» (i Tribunali per i minorenni e le Procure della Repubblica presso detti Tribunali, i giudici tutelari, la sezione della famiglia presso le Corti d'Appello, le Procure generali presso la Corte d'Appello, la Corte di Cassazione e la Procura Generale presso la Corte di Cassazione).

— Il decreto del Ministro della Giustizia del 14 luglio 2004, che regola tecnicamente il funzionamento della Banca dati il cui sistema informatico viene strutturato con modalità che assicurino:

- l'individuazione dell'ufficio al quale il dato appartiene;
- l'individuazione del soggetto che inserisce o modifica il dato;
- l'avvenuta ricezione da parte del sistema informatico dell'inserimento o della modifica del dato.

La Banca dati viene, infatti, alimentata automaticamente attraverso i contenuti dei registri informatizzati utilizzati presso gli uffici della giurisdizione minorile tramite la rete informatica della Giustizia.

Di grande delicatezza è la disciplina dell'accesso alla Banca dati e della tutela delle informazioni. Nel primo dei due decreti è previsto che l'accesso è riservato ai magistrati dei Tribunali e delle Procure per i minorenni «cui sia attribuita la trattazione dello specifico procedimento di adozione nonché ai magistrati degli altri uffici della giurisdizione minorile»; in quest'ultimo caso — specifica la norma — il «capo dell'ufficio individua i magistrati autorizzati all'accesso»; l'accesso è poi consentito al personale degli uffici giudiziari della giurisdizione minorile appositamente autorizzato dal capo dell'ufficio, nonché agli «interessati» per il tramite dei Tribunali per i minorenni e delle Procure della Repubblica presso detti Tribunali.

Quanto al «contenuto» dei dati, è previsto che la Banca dati contenga

— con riferimento ai «minori dichiarati adottabili»:

- i dati anagrafici,
- le condizioni di salute,
- i dati sulla famiglia di origine e dell'eventuale esistenza di fratelli,
- l'attuale sistemazione,
- i precedenti collocamenti,
- i provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile,
- eventuali dati del casellario giudiziario per i minorenni,
- ogni altra informazione idonea al miglior esito del procedimento di adozione;

– con riferimento ai “coniugi aspiranti all’adozione nazionale e internazionale e per le persone singole”:

- i dati anagrafici, lo stato civile, lo stato di famiglia,
- i dati anagrafici dei genitori,
- le condizioni di salute,
- le condizioni economiche,
- le caratteristiche socio-demografiche,
- le motivazioni,
- gli altri procedimenti di affidamento o di adozione con il relativo esito,
- i dati del casellario giudiziale,
- ogni altra informazione idonea al miglior esito del procedimento di adozione.

11.2 Procedure di implementazione della Banca dati Adozioni

Il termine di 180 giorni previsto dalla legge non è stato rispettato per numerose difficoltà tecniche e finanziarie che non hanno permesso di avviare le procedure di gara nei tempi prestabiliti.

Solo nel 2005 si sono potute avviare le procedure di gara che hanno permesso il 27 aprile 2006 di stipulare, con un raggruppamento di imprese, il contratto per la realizzazione del Nuovo sistema informativo della Giustizia minorile, sistema articolato in due sottosistemi, uno dei quali è appunto la Banca dati Adozioni.

Il progetto per la realizzazione della Banca dati infatti fa parte, costituendone un sottosistema completamente autonomo, del più ampio progetto di informatizzazione della giustizia minorile, oggetto del contratto SIA 4507.EV.09.S.50/06.A stipulato appunto il 27 aprile 2006 con raggruppamento di imprese. I lavori sono stati formalmente avviati il 4 luglio 2006.

Nel mese di luglio di quell’anno sono stati subito avviati gli incontri con i magistrati e il personale di alcuni Tribunali per i minorenni e con i rappresentanti della Commissione per le adozioni internazionali.

Nel corso della prima fase operativa, concernente l’analisi dei requisiti utente, e all’esito di alcuni incontri con il Presidente e il personale di Tribunali per i minorenni “campione” e con la Commissione per le adozioni internazionali, si è riscontrata la necessità di chiarire i confini entro i quali la Banca dati in parola trovava realizzazione.

A seguito degli incontri con i potenziali fruitori e da un più attento esame della normativa in materia, è risultata la necessità di discostarsi, sia pur parzialmente, da quanto previsto nello studio di fattibilità e di seguire strettamente il dettato di legge secondo il quale la banca dei dati riguarda «i minori dichiarati adottabili, nonché i coniugi aspiranti all’adozione nazionale e internazionale, con indicazione di ogni informazione atta a garantire il miglior esito del procedimento [...] e le persone singole disponibili all’adozione nei casi di cui all’art. 44 della legge n. 184/1983» (cfr. art. 40 legge 149/2001).

Una diversa soluzione avrebbe potuto confliggere con la funzione precipua per la quale il legislatore ha previsto la creazione della Banca dati dei minori adottabili, che è proprio quella di consentire il miglior “abbinamento” tra il minore dichiarato adottabile e la coppia di aspiranti all’adozione, attraverso la circolazione delle utili informazioni in materia fra tutti gli Uffici Giudiziari Minorili (UGM) del Paese, garantendo l’accesso all’anagrafe delle due fondamentali categorie (coniugi aspiranti all’adozione sia nazionale sia internazionale e minori dichiarati adottabili) ai soli soggetti abilitati (magistrati togati e onorari, personale di cancelleria autorizzato e anche interessati) e solo attraverso gli UGM, nel rispetto della

normativa sulla privacy (cfr. art. 2 decreto 14/7/2004 portante Regole procedurali di carattere tecnico operativo per la definizione dettagliata della gestione della Banca dati, relativa ai minori dichiarati adottabili).

Nella realizzazione del Sistema della Banca dati dei minori adottabili è stato quindi rigorosamente rispettato il disposto del Decreto 14/7/2004.

La normativa di riferimento prevede espressamente che tutti gli Uffici Giudiziari Minorili alimentino automaticamente la BDA attraverso il sistema informatico in uso presso gli UGM di tutto il territorio nazionale. Il popolamento della BDA ha luogo, infatti, tramite l'invio di appositi «pliche informativi», a seguito della registrazione sul sistema informatico degli UGM di determinati eventi, provvedimenti e notizie riguardanti i soggetti coinvolti nei procedimenti di adozione.

È evidente l'importanza che hanno i sistemi informatici in uso presso gli UGM e quanto il loro utilizzo influenzi la corretta alimentazione della Banca dati. A tal proposito si evidenzia come al sistema SICAM, utilizzato inizialmente presso gli uffici minorili di tutto il territorio nazionale, si è affiancata in tempi recenti una nuova versione del sistema denominata SIGMA, realizzata grazie ai finanziamenti europei, che ha consentito di realizzare e diffondere una nuova versione – reingegnerizzata – del sistema SICAM presso gli uffici minorili dei distretti ricompresi nelle Regioni del sud, obiettivo I.

Per garantire il coordinamento e l'armonizzazione di tutte le iniziative nel settore e, soprattutto, per renderne coerenti gli sviluppi ed evitare qualsiasi duplicazione o disallineamento tra i sistemi in fase di realizzazione, è risultato indispensabile apportare dei correttivi tecnici alla Banca dati per consentire il “colloquio” e la cooperazione tra sistemi differenti, inizialmente non previsti.

Il fornitore realizzatore del sistema SIGMA ha realizzato, pertanto, una specifica procedura informatica da installare presso ogni UGM denominata «Gestore degli Eventi», che permette il transito automatico dei dati provenienti dai Tribunali per i minorenni, anche se da differenti sistemi informatici, nella Banca dati.

Relativamente alla realizzazione della Banca dati, terminata la fase di sviluppo, si è proceduto a effettuare i test preliminari presso il Tribunale per i minorenni di Bari e presso il Tribunale per i minorenni di Torino. Tali operazioni sono terminate nella seconda metà del 2009 e nel novembre 2009 la Banca dati è stata collaudata, con esito positivo, da un'apposita Commissione ministeriale.

A partire da quella data sono state attivate le procedure interne inerenti la diffusione del sistema e in particolare:

- invio informative ai Presidenti dei Tribunali per i minorenni;
- richiesta di autorizzazione all'acquisizione automatica dei dati presenti nei registri informatizzati in uso nelle cancellerie;
- individuazione del personale da abilitare all'utilizzo del nuovo sistema informatico;
- organizzazione dei corsi di formazione del personale medesimo.

Proprio durante i corsi di formazione, gli operatori delle cancellerie dei Tribunali per i minorenni hanno segnalato nuove esigenze procedurali, che hanno richiesto una modifica evolutiva del sistema già collaudato. Lo sviluppo delle nuove procedure informatiche si è concluso il 21 febbraio 2011 e l'ulteriore collaudo è terminato il 18 maggio 2011.

L'effettiva diffusione del sistema della Banca dati nei Tribunali per i minorenni richiede l'intervento di appositi gruppi di lavoro locali che provvedano a installare i software realizzati sui server distrettuali dei sistemi atti ad alimentare la Banca dati in questione.

Alcune carenze infrastrutturali informatiche hanno bloccato, e rallentano tuttora, di fatto l'avvio della BDA.

- In alcune sedi si registra una situazione precaria dell'infrastruttura e la mancanza di risorse hardware da destinare all'installazione dei necessari componenti software.
- Non è ancora completata la diffusione del sistema SIGMA – il nuovo sistema di gestione degli Uffici Giudiziari Minorili, costituente il “sistema alimentante” della BDA. L'avvio, infatti, negli ambienti SICAM (sistema predecessore di SIGMA), pur essendo possibile, risulta poco conveniente a causa delle notevoli criticità dovute alla convivenza di sistemi operativi, applicativi e RDBMS diversi e non omogenei.

La carenza di risorse finanziarie hanno di fatto impedito nello scorso esercizio finanziario la soluzione dei problemi sopra evidenziati. Con il nuovo anno e le pur scarse risorse del Bilancio 2012 si è ritenuto comunque necessario programmare un avvio della BDA su scala nazionale.

Nelle attività sotto elencate sono coinvolti:

- la Direzione generale per i Sistemi informativi automatizzati del Ministero (DGSIA) e i Centri interdistrettuali per i sistemi informativi automatizzati (CISIA) da essa dipendenti, del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria (DOG);
- il Servizio Sistemi informativi del Dipartimento per la Giustizia minorile (DGM);
- i Tribunali per i minorenni e le Procure della Repubblica presso di essi (UGM).

È stata quindi avviata nel mese di luglio 2012 una prima fase di interventi tecnici inerenti la verifica della disponibilità delle infrastrutture distrettuali di Palermo, Lamezia Terme e Bari e la definizione del miglior assetto organizzativo necessario a un proficuo piano di start-up (istruzioni per le installazioni dei componenti software presso gli UGM, produzione e installazione certificati di crittografia, verifiche preventive, avvio trasmissione dati, eventuale ripristino a fronte di errori/malfunzionamenti, attivazione utenze BDA...).

11.3 Attivazione Banca dati Adozioni

A conclusione della prima fase degli interventi tecnici e della definizione del piano di start-up, è stata avviata la successiva fase che si è conclusa ad agosto 2012 con l'avvio del popolamento della Banca dati Adozione con le informazioni provenienti dai Tribunali per i minorenni di Palermo, Catanzaro, Bari, Caltanissetta e Reggio Calabria. A dicembre 2012 sono stati attivati i restanti Tribunali per i minorenni (dotati del sistema SIGMA) di Cagliari, Lecce, Napoli, Salerno, Sassari e Torino.

Successivamente, compatibilmente alle risorse finanziarie e umane a disposizione, sono state attivate le restanti sedi dei Tribunali per i minorenni (dotate del sistema SICAM) di Roma, Catania, Messina, Potenza, Taranto, Bologna, Brescia, Firenze, Genova, Venezia, Ancona, Bolzano, Campobasso, L'Aquila, Perugia, Trento, Trieste e Milano.

Con **Decreto 15 febbraio 2013** è stata definitivamente attivata la Banca dati Adozioni relativa ai minori dichiarati adottabili ed ai coniugi aspiranti all'adozione nazionale ed internazionale; il decreto è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 47 del 25 febbraio 2013, data da cui decorre l'attivazione.

11.4 Proposte per il miglioramento della Banca dati Adozioni

In merito agli eventuali miglioramenti che la Banca dati Adozioni potrebbe apportare in relazione alle procedure per l'adozione, è evidente che essa consentirebbe di conoscere il numero reale di coppie aspiranti all'adozione, considerato che molte coppie moltiplicano l'invio della richiesta a numerosi Tribunali per i minorenni e di poter comprendere quali siano i tempi reali per portare a termine una adozione, quando venga individuato il giusto abbinamento coppia/minore. Inoltre non è trascurabile il fatto che si potrebbe introdurre un dispositivo secondo il quale gli aspiranti all'adozione possano presentare domanda di adozione esclusivamente al Tribunale per i minorenni di competenza territoriale, con un notevole risparmio di istruttoria da parte di tutti gli altri Tribunali. È soprattutto sotto il profilo organizzativo che la BDA potrebbe ottenere dei risultati rispetto ai tempi, all'uniformità e alla chiarezza delle informazioni raccolte, nonché alla circolarità delle stesse, incrementando e facilitando, conseguentemente, le opportunità degli abbinamenti, dell'adozione per i minori diversamente abili e dei minori con un'età compresa tra i 5 e i 17 anni, migliorando quindi, nel suo complesso, l'efficacia della legge e la rapidità dei tempi di risposta.

A questo proposito, i Tribunali segnalano l'opportunità che vi sia uno stretto collegamento tra la BDA e i servizi sociali degli enti locali.

Complessivamente i Tribunali valutano positivamente l'istituzione della BDA, ritenendo che possa favorire il lavoro dei giudici e, in ultima analisi, andare incontro all'interesse del minore, facilitando l'abbinamento adottanti/adottato, in particolare nei casi più complessi quali, ad esempio, quelli caratterizzati da precarie condizioni di salute del minore. Nel triennio il 15% dei Tribunali si esprime totalmente a favore della BDA e il 40% la ritiene utile, ma solo in parte. Nell'anno 2010 il 13% dei Tribunali si esprime totalmente a favore della BDA e il 57% la ritiene utile, ma solo in parte (Tavola 33).

Tavola 33 - Miglioramento nelle procedure per l'adozione in virtù della BDA

	Triennio 2007- 2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Si	3	15%	3	13%
Si, in parte	8	40%	13	57%
No	5	25%	6	26%
Tribunali che non rilevano il dato	4	20%	1	4%
TOTALE	20	100%	23	100%

12. Norme processuali

L'entrata in vigore delle disposizioni processuali introdotte dalla legge 149/01, ovvero la necessaria assistenza legale del minore, dei genitori e dei parenti con previsione di nomina di un difensore d'ufficio, la partecipazione delle parti all'attività istruttoria, la soppressione della fase di opposizione alla dichiarazione dello stato di adottabilità, secondo il giudizio di 11 Presidenti dei Tribunali in tutto il quadriennio (pari al 55% nel triennio e al 48% nel 2010) ha comportato difficoltà operative e organizzative.

Tuttavia, una buona parte dei Presidenti (il 30% nel triennio e 52% nell'anno 2010) ritiene che tali difficoltà, ove si siano verificate, in particolare a ridosso dell'entrata in vigore della normativa, siano state ampiamente superate con l'esperienza maturata nel