



Modifiche al titolo II della legge 4 maggio 1983, n. 184, per la semplificazione e l'accelerazione delle procedure di adozione dei minori

A.C. 262, A.C. 1248, A.C. 2247

Dossier n° 532 - Schede di lettura
 2 dicembre 2025

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	262	1248	2247
Titolo:	Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, per la semplificazione e l'accelerazione delle procedure di adozione dei minori	Modifiche al titolo II della legge 4 maggio 1983, n. 184, per la semplificazione e l'accelerazione delle procedure di adozione dei minori	Modifica all'articolo 6 della legge 4 maggio 1983, n. 184, in materia di requisiti di età degli adottanti
Iniziativa:	Parlamentare	Parlamentare	Parlamentare
Primo firmatario:	Panizzut	Trancassini	Lazzarini
Numero di articoli:	2	2	
Date:			
presentazione:	13 ottobre 2022	26 giugno 2023	14 febbraio 2025
assegnazione:	13 aprile 2023	2 ottobre 2023	16 aprile 2025
Commissioni competenti:	II Giustizia	II Giustizia	II Giustizia
Sede:	referente	referente	referente
Pareri previsti:	I, III, V, XII e Commissione parlamentare per le questioni regionali	I, V, XII e Commissione parlamentare regionali	I e XII

Quadro normativo

In Italia, la materia delle adozioni è regolamentata dalla [legge 4 maggio 1983, n. 184](#) (il cui titolo è stato significativamente modificato in: *Del diritto del minore a una famiglia* dalla [legge 28 marzo 2001, n. 149](#)), una vera e propria legge-quadro in materia di adozione, che delinea un ampio sistema di misure di tutela dell'interesse primario del minore a crescere e ad essere educato nel proprio nucleo familiare. La sottrazione del minore alla famiglia, dopo l'attivazione delle misure di tutela temporanee previste dalla legge, è considerata infatti una soluzione "limite" che sancisce l'insuperabilità delle difficoltà della famiglia di origine ad assicurare al minore un ambiente familiare idoneo.

La legge disciplina diversi istituti quali:

- l'affidamento;
- l'adozione nazionale;
- l'adozione internazionale;
- l'adozione in casi speciali.

In questo paragrafo si darà conto, in sintesi, della disciplina riguardante le adozioni nazionali e quelle internazionali, maggiormente interessate dalle modifiche apportate dalle proposte di legge in esame.

Adozione nazionale

L'**adozione nazionale** è disciplinata dal Titolo II della legge n. 184 del 1983. La relativa disciplina è stata profondamente innovata dalla [legge n. 149 del 2001](#).

Con riferimento ai **requisiti** di cui devono essere in possesso gli adottanti, ai sensi dell'**art. 6** della legge n. 184 del 1983 l'adozione è consentita non soltanto ai **coniugi uniti in matrimonio da almeno 3 anni**, tra i quali non sussista separazione personale, neppure di fatto, e che siano idonei ad educare, istruire e mantenere i minori che intendono adottare, ma anche ai **coniugi** che, in difetto del citato requisito temporale,

Matrimonio (3
anni di
convivenza)

abbiano **convissuto in modo stabile e continuativo prima del matrimonio per almeno 3 anni**, requisito oggetto di accertamento da parte del tribunale per i minorenni.

Per quanto riguarda la **differenza di età tra gli adottanti e gli adottati**, l'art. 6 della legge n. 184 prevede il **limite minimo di 18 anni e quello massimo di 45 anni**; peraltro, in accordo ad alcune pronunce della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione che hanno intaccato la rigidità dell'osservanza di tali limiti, la legge 149/2001 ha introdotto specifiche **deroghe** al rispetto della differenza di età. In particolare, l'adozione non è ora preclusa:

Differenza d'età

- quando la differenza massima di età è superata da uno solo degli adottanti in misura non superiore a 10 anni (55 anni);
- quando gli adottanti siano genitori di figli naturali o adottivi, dei quali almeno uno in età minore;
- quando l'adozione riguardi un fratello o una sorella del minore già adottato dagli stessi adottanti.

Anche l'assenza di tali presupposti potrebbe non essere di ostacolo all'adozione; il comma 5 dell'art. 6, infatti, consente al tribunale dei minorenni di non tenere conto dei limiti di età quando alla mancata adozione consegua "un danno grave e non altrimenti evitabile per il minore". Sono infine consentite ai medesimi coniugi più adozioni, anche con atti successivi.

Procedimento per l'adozione legittimante

Il **procedimento** di adozione si suddivide in tre fasi:

1. la prima (artt. 8 - 21), relativa all'accertamento dello stato di abbandono, si conclude con la dichiarazione di adottabilità;
2. la seconda (artt. 22 - 24) riguarda la scelta dei coniugi idonei a corrispondere alle esigenze del minore e l'affidamento preadottivo;
3. la terza (artt. 25 - 28), concernente la verifica del periodo di affidamento, si conclude con la dichiarazione di adozione, pronunciata da tribunale dei minori con sentenza camerale, ovvero, in caso di valutazione negativa, con analogo provvedimento che dichiara di non far luogo all'adozione.

Momento centrale della **prima fase** è quello relativo all'**accertamento dello stato di abbandono**, presupposto della **dichiarazione di adottabilità** del minore.

Stato di abbandono e dichiarazione di adottabilità

L'art. 8 definisce "minorenni in stato di abbandono" coloro i quali risultino «privi di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi, purché la mancanza di assistenza non sia dovuta a causa di forza maggiore di carattere transitorio».

Al fine di verificare lo stato di abbandono, il **tribunale per i minorenni**, ricevuta la segnalazione di una situazione di abbandono da parte del giudice tutelare, o su denuncia degli istituti di assistenza, delle comunità familiari, dei pubblici ufficiali o di qualsivoglia privato (art. 9), dispone gli opportuni accertamenti ed emana, se del caso, provvedimenti urgenti a tutela del minore, ivi compresa la sospensione della responsabilità dei genitori e la nomina di un tutore (art. 10).

Occorre aggiungere che per i pubblici ufficiali, gli incaricati di un pubblico servizio e gli esercenti un servizio di pubblica necessità sussiste l'obbligo di segnalare al tribunale per i minorenni le situazioni di abbandono di cui vengano a conoscenza in ragione del loro ufficio; l'obbligo di segnalazione sussiste anche per coloro che abbiano accolto stabilmente un minore che non sia parente entro il quarto grado e, specularmente, per il genitore che affidi stabilmente il figlio minore a chi non sia parente entro il quarto grado (a pena di decadenza dalla responsabilità genitoriale), in entrambi i casi per un periodo non inferiore a sei mesi (art. 9).

Il tribunale, a seguito di apposite indagini e sentiti il p.m., i rappresentanti degli istituti, la persona cui è temporaneamente affidato il minore nonché lo stesso minore ultradodicesenne (e, se del caso, anche di minore età), dichiara lo **stato di adottabilità** (artt. 11-15):

- se i genitori risultano deceduti e non vi sono parenti entro il quarto grado che abbiano rapporti significativi col minore (salvo che già esistano domande di adozione nelle ipotesi di cui all'art. 44 della legge 184 (c.d. adozione in casi particolari);
- se i genitori o i parenti entro il quarto grado, regolarmente convocati dal tribunale, non si presentano senza giusto motivo;
- se dall'audizione dei genitori o dei parenti risulta il persistere della mancanza di assistenza morale e materiale e l'indisponibilità ad ovviarvi;
- se restano inadempite per responsabilità dei genitori (o dei parenti) le prescrizioni eventualmente impartite dal tribunale.

Se, al contrario, il tribunale ritiene non vi siano i presupposti per l'adozione, pronuncia, sempre con sentenza, che non vi è luogo a provvedere (art. 16).

Chiunque assuma di essere genitore naturale del minore può richiedere al tribunale la sospensione della procedura al fine di provvedere al riconoscimento. Il riconoscimento estingue la procedura; se

questo non avviene, si provvede alla pronuncia dello stato di adottabilità e si può dar luogo all'affidamento preadottivo, intervenuti i quali l'eventuale riconoscimento è privo di efficacia (art. 11).

Allo stato di adottabilità consegue la **sospensione della responsabilità genitoriale** ed il tribunale nominerà, se già non esiste, un **tutore** del minore. Il provvedimento è opponibile nel merito dinanzi alla sezione per i minorenni della corte d'appello; la cui decisione, a sua volta, può essere impugnata dinanzi alla Corte di cassazione; è anche possibile, se c'è accordo delle parti, il ricorso diretto in cassazione (art. 17).

Lo stato di adottabilità cessa per adozione, per il raggiungimento della maggiore età da parte dell'adottando (art. 20), ovvero per revoca, salvo che non sia in atto l'affidamento preadottivo, quando siano venute meno le condizioni che avevano fatto ravvisare lo stato di abbandono (art. 21).

A seguito della dichiarazione di adottabilità, inizia la **seconda fase** della procedura di adozione: il minore, infatti, può essere assegnato, in **affidamento preadottivo**, ad una coppia di coniugi scelta tra quelle che abbiano presentato domanda al tribunale per i minorenni (la **domanda è valida per 3 anni** dalla data di presentazione ma può essere **rinnovata**). Le coppie dovranno indicare anche la eventuale disponibilità ad adottare più fratelli ovvero bambini di età superiore a 5 anni o minori portatori di handicap (art. 22).

In tali due ultime ipotesi, introdotte dalla legge 149/2001, i coniugi potranno contare su una **corsia preferenziale** per il vaglio della domanda; la famiglia che adotta portatori di handicap e maggiori di 12 anni potrà, inoltre, essere sostenuta economicamente dalle regioni e dagli enti locali fino al compimento dei 18 anni del minore.

Al fine della **scelta degli adottanti**, la legge prescrive che il tribunale per i minorenni disponga l'espletamento di **indagini** dirette ad accertare l'attitudine ad educare il minore, la situazione personale ed economica, la salute, l'ambiente familiare degli adottanti e i motivi per i quali questi ultimi desiderano procedere all'adozione. La legge 149/2001 ha introdotto, al fine di velocizzare la procedura, un **termine ordinario di 120 giorni** (non ne era previsto alcuno) entro il quale le suddette indagini debbono concludersi.

L'affidamento preadottivo è disposto con ordinanza camerale del tribunale dei minorenni in favore della coppia ritenuta maggiormente in grado di corrispondere alle esigenze del minore, dopo aver ottenuto il parere del p.m. e degli eventuali ascendenti degli adottanti e dopo aver sentito il minore se di età superiore agli anni 12 (o anche inferiore, secondo l'opportunità); **se il minore ha già compiuto i 14 anni deve manifestare espresso consenso** all'affidamento alla coppia prescelta.

La possibile **revoca dell'affidamento** è prevista dall'art. 23 della legge n. 184/1983 in presenza di insuperabili difficoltà ai fini di un'idonea convivenza; competente alla revoca è lo stesso tribunale che, d'ufficio o attivato dagli aventi diritto, provvede con decreto camerale motivato, disponendo gli opportuni provvedimenti temporanei a tutela del minore. Sia l'ordinanza di affidamento preadottivo che l'eventuale decreto di revoca sono impugnabili dal p.m. o dal tutore con reclamo dinanzi alla sezione per i minorenni della corte d'appello, che decide, a sua volta, con decreto motivato (art. 24).

La **terza fase** del procedimento di adozione ha inizio allorché, **decorso un anno dall'affidamento preadottivo**, il **tribunale per i minorenni** che ha dichiarato lo stato di adottabilità **stabilisce se deve o meno farsi luogo all'adozione** (art. 25). A tale fine occorrono il **consenso espresso del minore di età superiore ai 14 anni** (peraltro revocabile in qualsiasi momento fino alla dichiarazione di adozione) e il parere dei soggetti già ascoltati ai fini dell'affidamento, nonché del giudice tutelare, dei servizi sociali, se incaricati della vigilanza sull'affidamento, e dei figli legittimi o legittimati degli adottanti, se di età superiore a 14 anni.

Il tribunale, con **sentenza in camera di consiglio**, decide se far luogo o meno all'adozione (art. 313 c.c.); la sentenza è reclamabile, entro 30 giorni, da parte del p.m., dei coniugi adottanti o del tutore. Il reclamo è presentato alla sezione per i minorenni della corte di appello (art. 26), che decide con sentenza, a sua volta ricorribile per cassazione. Una volta definitiva, la sentenza che pronuncia l'adozione è **trascritta nel registro delle adozioni** presso la cancelleria del tribunale dei minori e comunicata allo stato civile per l'**annotazione a margine dell'atto di nascita dell'adottato**.

Formatosi il giudicato, si producono gli **effetti dell'adozione**: in particolare, l'**adottato acquista lo stato di figlio legittimo degli adottanti**, dei quali assume e trasmette il cognome; **cessano**, inoltre, **i rapporti dell'adottato verso la famiglia d'origine**, salvi i divieti matrimoniali (art. 27).

Scelta dei
coniugi e
affidamento
preadottivo

Adozione (dopo
un anno)

Effetti
dell'adozione

Adozione internazionale

L'**adozione internazionale** è disciplinata dal titolo III della legge n. 184 del 1983, significativamente modificato nel 1998 a seguito della **ratifica della Convenzione dell'Aja del 1993** per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, che **ha dettato principi comuni per l'adozione internazionale**. In particolare, la legge di ratifica della Convenzione ([legge n. 476 del 1998](#)) ha ridisegnato i passaggi della procedura, sostituendo integralmente il capo I del titolo III della legge n. 184 del 1983 e definendo gli organi che gestiscono le adozioni internazionali.

Convenzione
dell'Aja del 1993

La Convenzione poggia su due pilastri fondamentali:

- la creazione in ogni Paese di una **Autorità centrale** che garantisca che le adozioni di bambini stranieri avvengano nel rispetto dei principi stabiliti dalla Convenzione; per svolgere questa funzione in Italia è stata istituita presso la Presidenza del Consiglio la **Commissione per le adozioni internazionali**;
- la previsione di **organismi abilitati** che collaborano con detta Autorità centrale. Si tratta di **enti** che, soltanto in presenza di rigorosi requisiti, sono espressamente **autorizzati dall'Autorità a seguire le procedure di adozione e a fornire la necessaria assistenza agli aspiranti**.

In Italia, il ruolo di Autorità centrale è rivestito dalla **Commissione per le adozioni internazionali (CAI)**, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che, oltre a svolgere compiti generali di collaborazione con le Autorità centrali degli altri Stati e di promozione della **cooperazione** internazionale nel campo dell'adozione e della protezione dei minori, si occupa principalmente del rilascio dell'**autorizzazione agli enti** che in concreto curano le procedure di adozione in Italia e all'estero, dopo aver accertato che possiedono i requisiti richiesti dalla legge (tra cui, ai sensi dell'art. 39-ter, elevata professionalità e competenza, adeguata struttura organizzativa e mancanza del fine di lucro).

La Commissione
per le adozioni
internazionali
(CAI)

La procedura per il rilascio dell'autorizzazione è disciplinata nel **regolamento di attuazione** della legge sull'adozione ([D.P.R. n. 108 del 8 giugno 2007](#)). **Gli enti autorizzati sono soggetti alla vigilanza ed ai controlli della Commissione per le adozioni internazionali**, che può revocare l'autorizzazione in caso di inadempienze gravi o limitarne o sospendere l'operatività in caso di inadempienze meno gravi. L'**Albo degli enti autorizzati**, originariamente pubblicato nel 2000, viene periodicamente **aggiornato** e gli aggiornamenti sono riportati sul sito della commissione e pubblicati sulla Gazzetta ufficiale.

Venendo al procedimento per l'adozione internazionale, occorre innanzitutto specificare che i **requisiti soggettivi** richiesti dalla legge agli aspiranti genitori, in virtù del richiamo all'art. 6 contenuto nell'art. 29-bis, sono i medesimi richiesti per l'adozione nazionale, *in primis* l'essere uniti in matrimonio o essere stabilmente conviventi da almeno tre anni. Tale impianto normativo è stato tuttavia caducato dalla recente **sentenza della Corte costituzionale n. 33 del 2025**, che **ha riconosciuto ai sigle la possibilità di accedere all'adozione internazionale** (purché dotati degli altri requisiti richiesti dall'art. 6 e giudicati idonei dal tribunale).

I requisiti e la
sentenza Corte
cost. 33/2025

Nella citata sentenza, la Corte ha ritenuto che l'aprioristica esclusione dei single dalla platea degli adottanti non fosse conforme ai principi costituzionali (segnatamente degli artt. 2 e 117, quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU): in particolare, tale esclusione, configurando un'ingerenza della pubblica autorità non necessaria e non giustificata, non solo lederebbe la libertà di autodeterminazione della persona singola in ordine alla propria aspirazione alla genitorialità, ma inciderebbe negativamente anche sul diritto del minore ad essere accolto in un ambiente familiare stabile e armonioso.

Il procedimento si articola nelle seguenti **fasi**:

Le fasi del
procedimento

- i coniugi che intendono adottare un minore straniero residente all'estero presentano **dichiarazione di disponibilità** al tribunale per i minorenni del distretto di residenza e chiedono che sia dichiarata la loro idoneità all'adozione. Il tribunale – a meno di una pronuncia immediata di inidoneità per manifesta mancanza dei requisiti – trasmette (entro 15 giorni) la documentazione ai servizi socio-assistenziali degli enti locali;
- i servizi acquisiscono elementi sulla situazione personale, familiare e sanitaria degli aspiranti genitori e trasmettono entro 4 mesi una relazione al tribunale (art. 29-bis);
- il tribunale, sentiti gli aspiranti all'adozione, pronuncia entro 2 mesi **decreto motivato di idoneità o meno all'adozione**; il decreto – reclamabile davanti alla Corte d'appello – è trasmesso alla Commissione per le adozioni internazionali CAI);

- gli aspiranti all'adozione, in caso di decreto di idoneità - entro un anno - devono avviare la procedura conferendo **incarico** ad uno degli **enti autorizzati** (tra quelli riconosciuti dalla CAI) che svolgerà, concretamente, le pratiche di adozione e curerà i contatti con l'autorità straniera (art. 30).

A seguito dell'ottenimento del provvedimento di idoneità all'adozione, si apre la fase del procedimento che si svolge all'estero, in cui gli adempimenti e i rapporti con l'autorità dello Stato di origine del minore vengono curati dall'ente a cui i richiedenti hanno conferito l'incarico.

L'ingresso del minore straniero in Italia a scopo di adozione o affidamento è autorizzato dalla Commissione per le adozioni internazionali.

L'adozione può essere pronunciata all'estero prima dell'ingresso del minore in Italia, ovvero **perfezionarsi dopo l'arrivo del minore in Italia** (art. 35, commi 2, 3 e 4):

- nel primo caso **il tribunale dei minorenni**, verificata la rispondenza della certificazione rilasciata dall'Autorità centrale estera alle condizioni stabilite dalla Convenzione (adottabilità del minore, stato di abbandono, consenso libero e informato, etc.) e ai principi fondamentali del nostro ordinamento, ne **ordina la trascrizione nei registri dello stato civile** (cui consegue l'acquisto della **cittadinanza italiana**);

- nel secondo caso, il tribunale per i minorenni riconosce il provvedimento dell'autorità straniera come **affidamento preadottivo** (se non contrario ai principi fondamentali che regolano il diritto di famiglia e dei minori, valutati in relazione al superiore interesse del minore) e stabilisce la durata del predetto **affidamento in un anno**, che decorre dall'inserimento del minore nella nuova famiglia. I servizi socio-assistenziali e gli enti autorizzati assistono genitori e minore e riferiscono sull'andamento dell'inserimento, segnalando le eventuali difficoltà per gli opportuni interventi.

Se l'affidamento ha **esito positivo**, **il tribunale per i minorenni pronuncia l'adozione** e ne dispone la **trascrizione nei registri dello stato civile**; se l'affidamento ha, invece, **esito negativo**, il CAI procede all'adozione delle **misure necessarie** alla protezione del minore, allo scopo di riprendere il minore dai coniugi affidatari ed averne provvisoriamente cura, assicurargli senza ritardo, di concerto con l'Autorità Centrale dello Stato d'origine, un nuovo affidamento (o una presa in carico alternativa durevole) o, come ultima ipotesi, provvedere al suo ritorno nello Stato di origine. Il minore, tenuto particolarmente conto della sua età e della sua maturità, sarà consultato e, se del caso, sarà ottenuto il suo consenso sulle misure da assumere.

Adozione pronunciata all'estero o perfezionata in Italia: differenze

L'adozione o l'affidamento preadottivo pronunciati in Paesi non aderenti alla Convenzione né parti in accordi bilaterali con l'Italia possono essere dichiarati efficaci nel nostro Paese (dal tribunale dei minorenni che ha emesso il decreto di idoneità all'adozione) solo se sia accertato lo stato di abbandono del minore o il consenso dei genitori naturali, se gli adottanti abbiano conseguito il decreto di idoneità e nella procedura risultino intervenuti sia un ente autorizzato che la Commissione per le adozioni internazionali (art. 36, comma 2).

Particolari cautele sono previste, anche nell'adozione internazionale, per **l'accesso e la conservazione delle informazioni** relative al minore e alla sua famiglia di origine dopo la pronuncia di adozione.

L'art. 37 prevede che la Commissione per le adozioni internazionali può comunicare ai genitori adottivi, eventualmente tramite il tribunale per i minorenni, solo le informazioni che hanno rilevanza per lo stato di salute dell'adottato. Il tribunale per i minorenni e la Commissione conservano le informazioni acquisite sull'origine del minore, sull'identità dei suoi genitori naturali e sull'anamnesi sanitaria del minore e della sua famiglia di origine. Per quanto concerne l'accesso alle altre informazioni valgono le disposizioni vigenti in tema di adozione di minori italiani (art. 28).

Stanti i notevoli costi che gli aspiranti genitori devono sostenere nel corso della procedura per l'adozione internazionale (oltre ai costi dell'ente autorizzato, si pensi ai necessari soggiorni nel Paese di origine del minore), è stato istituito nel 2005 nel bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio, un apposito **Fondo per le adozioni internazionali** destinato al rimborso parziale delle spese sostenute e gestito dalla stessa Commissione per le adozioni internazionali.

Il Fondo per le adozioni internazionali

La finalizzazione delle risorse è legata, non solo al **sostegno alle politiche sulle adozioni internazionali**, ma anche al **funzionamento della relativa Commissione** (il Fondo precedente, invece, aveva come unica finalità il rimborso delle spese sostenute dai genitori adottivi per l'espletamento della procedura). In base alle previsioni dell'ultima legge di bilancio (legge n. 207 del 2024), il Fondo reca uno stanziamento di **19.102.757 euro per ciascuno degli anni 2025, 2026 e 2027**, suddivisi in **12.953.709 di euro per le azioni di sostegno alla genitorialità adottiva** mediante l'erogazione del rimborso delle spese sostenute per le procedure di adozione internazionale e per altre spese relative alle procedure di adozione (cap. 538) e 6.149.048 per

l'attività istituzionale della Commissione, in particolare per l'implementazione delle relazioni con le Autorità Centrali dei Paesi di origine degli adottanti al fine di contrastare la tendenza al calo delle adozioni, nonché per il finanziamento di progetti di cooperazione internazionale (cap. 518).

Contenuto delle proposte di legge

Sul tema delle adozioni la Commissione giustizia della Camera avvia l'esame di 3 proposte di legge di iniziativa parlamentare (AA.C. 262, 1248 e 2247), abbinate d'ufficio ai sensi dell'articolo 77 del Regolamento della Camera.

Gli AA.C. [262](#) e [1248](#) constano di 2 articoli, mentre l'A.C. [2247](#) si compone di un solo articolo.

In tutte e tre le proposte di legge, l'**articolo 1** apporta modificazioni alla legge sulle adozioni, e segnatamente:

- l'A.C. 262 agisce sull'affidamento, sull'adozione nazionale e sull'adozione internazionale;
- l'A.C. 1248 interviene esclusivamente sull'adozione nazionale (pur se alcune norme hanno effetti anche sull'adozione internazionale in virtù di richiami interni alla legge);
- l'A.C. 2247 si limita a modificare un unico aspetto, ovvero la differenza di età tra adottante e adottato.

L'intento dichiarato delle prime due proposte di legge è quello di **semplificare e velocizzare il procedimento dell'adozione**, attraverso interventi mirati nelle diverse fasi della procedura; per la terza proposta, l'intento è di allineare l'**età dell'adottante** con la crescente aspettativa di vita e con l'aumento dell'età di filiazione naturale.

Di seguito saranno esaminate le modifiche proposte alla [legge 4 maggio 1983, n. 184](#) seguendone l'ordine dell'articolato.

Il primo ed unico intervento sul **titolo I** della legge riguarda la **durata massima dell'affidamento familiare**, prevista dall'**art. 4** di cui il **solo l'A.C. 262** prevede l'abbassamento **da 24 a 18 mesi**.

L'affidamento è un istituto che trova il suo presupposto nella **temporanea situazione di inidoneità del nucleo familiare d'origine** ad assicurare al minore il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le necessarie relazioni affettive. La temporaneità è uno degli elementi che contraddistinguono tale istituto; nel caso in cui la famiglia si trovi in una situazione di difficoltà permanente deve essere infatti dichiarato lo stato di adottabilità. L'affidamento, che si può realizzare preferibilmente presso una famiglia ovvero presso una comunità di tipo familiare, è disposto dal servizio sociale locale se avviene con l'assenso dei genitori, altrimenti deve essere disposto dal tribunale per i minorenni. Nel provvedimento di affidamento devono essere indicate specificamente le **motivazioni** del provvedimento stesso, anche al fine di consentire il necessario controllo del giudice tutelare, nonché i tempi e i modi dell'esercizio dei poteri riconosciuti all'affidatario; deve inoltre essere indicata la presumibile **durata dell'affidamento**, stabilita in base al complesso di interventi necessari al recupero della famiglia d'origine, che non può superare la durata di **24 mesi**, ma è prorogabile dal tribunale per i minorenni, su richiesta del pubblico ministero e nel contraddittorio delle parti, qualora la sospensione dell'affidamento rechi grave pregiudizio al minore. Si ricorda, infine, che la riforma Cartabia del processo civile (d.lgs. 149/2022) ha introdotto il nuovo art. 5-bis allo scopo di fissare presupposti e limiti dell'**affidamento del minore al servizio sociale**, precisando che quando il minore si trova in una situazione di limitazione della responsabilità genitoriale e gli interventi di sostegno alla famiglia si sono rivelati inefficaci o i genitori non hanno collaborato alla loro attuazione, può essere disposto l'affidamento al servizio sociale del luogo di residenza abituale.

Vi sono quindi gli interventi relativi al **titolo II** della legge, ovvero quello dedicato all'**adozione nazionale**.

Si interviene in primo luogo allo scopo di **ampliare la platea degli adottanti**, agendo sui requisiti di cui all'**art. 6**. In particolare, si mira a consentire l'adozione:

- a coniugi uniti in matrimonio da almeno **2 anni**, anziché 3 come previsto dalla normativa vigente (articolo 6, comma 1) (AA.C. 262 e 1248);
- a persone coniugate la cui età superi di non più di **50 anni** l'età dell'adottando, anziché 45 come previsto dalla normativa vigente (articolo 6, comma 3, su cui v. *supra*, par. Adozione nazionale) (AA.C. 1248 e 2247).

Viene inoltre **ridotto a 2 anni il periodo di convivenza prematrimoniale** che la legge ritiene idoneo a soddisfare il requisito della stabilità del rapporto, ai fini dell'adozione, al

pari del periodo trascorso dalla data del matrimonio. Con riguardo a tale requisito, inoltre, viene soppresso il richiamo alla continuità della convivenza; pertanto i coniugi saranno tenuti a dimostrare il solo carattere stabile della convivenza, prescindendo dalla sua continuità (A.C. 1248).

Entrambe le proposte di legge A.C. 262 e A.C. 1248 modificano il **requisito** secondo cui i coniugi che richiedono l'adozione **non devono essere separati** (neppure di fatto) al momento della domanda **e non devono esserlo stati nei 3 anni precedenti** (articolo 6, comma 1). La pdl AA.C. 262 riduce questo periodo **da 3 a 2 anni**, mentre la pdl AA.C. 1248 **elimina** del tutto il requisito.

Si ricorda che i requisiti stabiliti dall'art. 6 per l'adozione nazionale si applicano anche all'**adozione internazionale** per effetto del rinvio operato dall'art. 29-*bis*.

Le altre modifiche al titolo II si collocano nelle fasi relative:

- all'**accertamento dello stato di abbandono** da parte del tribunale (artt. 9, 10, 12, 14, 16 e 17);
- alla **presentazione della domanda di adozione** al tribunale per i minorenni (art. 22);
- alla **dichiarazione di adozione** (artt. 25 e 26).

Per facilitare tali procedure l'**A.C. 1248** agisce su diversi fronti: introducendo o diminuendo alcuni termini procedurali o comunque richiedendo la tempestività di alcuni adempimenti, dando maggiore spazio alla figura dello psicologo, richiedendo che talune decisioni del tribunale siano motivate.

L'**A.C. 262** propone interventi più circoscritti, che incidono sugli **articoli 10, 22 e 26**, che saranno messi a confronto nei pertinenti articoli con quelli dell'altra proposta di legge.

Più nel dettaglio, l'**A.C. 1248** stabilisce:

- l'**improrogabilità** del termine semestrale per la **trasmissione**, da parte degli istituti di assistenza pubblici o privati e delle comunità di tipo familiare, dell'**elenco** di tutti i minori collocati presso di loro al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo ove i medesimi istituti/comunità hanno sede (**art. 9**);

Riguardo all'obbligo di trasmissione semestrale dell'elenco dei minori, appare opportuno ricordare che la Camera ha recentemente approvato il disegno di legge recante "Disposizioni in materia di tutela dei minori in affidamento" (C. 1866 Governo), attualmente all'esame del Senato. Il testo è volto a potenziare il sistema di raccolta dei dati in materia, in particolare istituendo, presso ciascun tribunale per i minorenni e ciascun tribunale ordinario, il «registro dei minori collocati in comunità di tipo familiare o istituti di assistenza pubblici o privati o presso famiglie affidatarie». Ciò nella prospettiva di prevenire e ridurre i casi di prolungata permanenza presso istituti e di affidamento sine die di minori allontanati dalla famiglia d'origine.

- la **tempestività della richiesta** al tribunale da parte del procuratore della Repubblica di **dichiarare l'adottabilità di quei minori** segnalati o collocati presso le comunità di tipo familiare o gli istituti di assistenza pubblici o privati o presso una famiglia affidataria **che risultano in situazioni di abbandono**. A tal fine, si precisa che il potere del procuratore di effettuare o disporre ispezioni negli istituti di assistenza pubblici o privati può essere esercitato **anche senza preavviso (art. 9)**;
- la **contestualità tra l'apertura del procedimento** relativo allo stato di abbandono del minore **e** il disporre **approfonditi accertamenti** sulle condizioni giuridiche e di fatto del minore, **le cui risultanze sono trasmesse** al presidente del tribunale per i minorenni o al giudice da lui delegato **entro il termine perentorio di tre mesi, salvo motivato provvedimento di proroga** (AC 1248). Analoga integrazione è proposta dall'**A.C. 262**, che prevede, invece, un termine di **90 giorni per lo svolgimento degli accertamenti** da parte dei servizi sociali e/o degli organi di pubblica sicurezza, prorogabile una sola volta con provvedimento motivato (**art. 10**);
- che avvenga **con decreto motivato** l'adozione da parte del tribunale, in ogni momento e fino all'affidamento preadottivo, di ogni opportuno provvedimento provvisorio nell'interesse del minore, ivi compresi il collocamento temporaneo presso una famiglia o una comunità di tipo familiare, la sospensione della responsabilità genitoriale dei genitori sul minore, la sospensione dell'esercizio delle funzioni del tutore e la nomina di un tutore provvisorio (**art. 10**);
- la fissazione di un termine **non superiore a trenta giorni** per la comparizione di fronte al presidente del tribunale o al giudice da lui delegato di genitori o parenti entro il quarto grado che abbiano mantenuto rapporti significativi con il minore, cui il giudice impartisce con decreto motivato le prescrizioni idonee a garantire l'assistenza morale,

- il mantenimento, l'istruzione e l'educazione del minore (scompare l'inciso "ove ne ravvisi l'opportunità") (**art. 12**);
- l'obbligo della **presenza di uno psicologo** agli accertamenti periodici disposti dal medesimo tribunale da eseguirsi direttamente o avvalendosi del giudice tutelare o dei servizi locali (**art. 12**);
- la sospensione del procedimento, disposta per interesse del minore prima della dichiarazione di adottabilità, per un periodo non superiore a **9 mesi** (anziché 1 anno), comunicata ai servizi sociali locali competenti perché adottino **tempestivamente** le iniziative opportune (**art. 14**);
- la **tempestività** dell'adozione dei provvedimenti opportuni nell'interesse del minore da parte del tribunale a seguito della pronuncia di non luogo a provvedere circa lo stato di adottabilità (**art. 16**);
- la fissazione di un termine pari a **45 giorni** (anziché 60) dal deposito degli atti introduttivi per la **fissazione dell'udienza di discussione dell'appello** avverso la sentenza del tribunale che dichiara lo stato di adottabilità **ovvero del ricorso** dinanzi alla Corte di cassazione (**art. 17**);
- l'obbligo per il tribunale di fornire **tempestivamente, su richiesta, notizie sullo stato del procedimento a coloro che intendono adottare** (**art. 22**);
- la riduzione del termine da 120 a **90 giorni**, prorogabile per una sola volta di ulteriori 90 giorni (anziché 120), per effettuare le **indagini** dirette ad accertare l'attitudine ad educare il minore, la situazione personale ed economica, la salute, l'ambiente familiare degli adottanti e i motivi per i quali questi ultimi desiderano procedere all'adozione, a conclusione delle quali il tribunale **individua, con provvedimento motivato**, la coppia maggiormente in grado di corrispondere alle esigenze del minore tra quelle che hanno presentato domanda (AC 1248). La riduzione dei termini delle indagini a 90 giorni è prevista anche dall'**A.C. 262** (**art. 22**);
- l'obbligo della **presenza di uno psicologo all'incontro** convocato dal tribunale **con gli affidatari e il minore** in caso di accertate difficoltà dell'affidamento preadottivo (scompare l'inciso "se del caso") (**art. 22**);
- la riduzione da un anno a **9 mesi dall'affidamento preadottivo (prorogabili, nell'interesse del minore, di ulteriori 9 mesi)**, anziché di un ulteriore anno) del termine previsto affinché il tribunale decida di fare luogo o di non fare luogo all'adozione, previo ascolto **dello psicologo**, oltre che dei coniugi adottanti, del minore che abbia compiuto gli anni dodici e il minore di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento, il pubblico ministero, il tutore e coloro che abbiano svolto attività di vigilanza o di sostegno (**art. 25**);
- l'introduzione di un termine di **30 giorni** dall'impugnazione della sentenza che dichiara se fare o non fare luogo all'adozione per la pronuncia della **sentenza da parte della corte d'appello**, nonché la riduzione da 30 a **20 giorni** dalla notifica della sentenza di appello per proporre **ricorso per cassazione** (si ricorda che tale ricorso è esperibile solo per violazione o falsa applicazione di norme di diritto). L'**A.C. 262** propone il medesimo termine di 30 giorni per la sentenza della corte d'appello, mentre riduce a **10 giorni** quello per proporre **ricorso per cassazione** (**art. 26**);
- la riduzione da 60 a 30 giorni dal deposito dei rispettivi atti introduttivi per la fissazione dell'udienza di discussione dell'appello e del ricorso per cassazione (**art. 26**).

Con riferimento alle modifiche apportate all'art. 26, si rileva che l'introduzione al comma 1 di un termine di 30 giorni per la pronuncia della sentenza d'appello appare difficilmente conciliabile con la disposizione di cui al comma 3 del medesimo articolo, che stabilisce un termine di 60 giorni (ridotto a 30 giorni dall'A.C. 1248) dal deposito degli atti introduttivi per la fissazione dell'udienza di appello. Si valuti pertanto l'opportunità di approfondire il richiamato profilo.

L'**A.C. 262** reca altresì alcune modifiche al **titolo III** della legge 183/1984, dedicato alle **adozioni internazionali**, quali:

- l'introduzione della possibilità di **presentare la domanda** di adozione **anche per via telematica** (**art. 29-bis**);
- la riduzione **da 4 a 3 mesi** del termine per il completamento e la **trasmissione al tribunale per i minorenni della relazione dei servizi sociali** sulle attività di informazione e preparazione sull'adozione internazionale e sulle relative procedure svolte nei confronti degli aspiranti genitori adottivi, nonché di acquisizione di elementi sulla situazione personale, familiare e sanitaria dei medesimi (**art. 29-bis**);

- la riduzione **da 2 mesi a 40 giorni** del termine per l'adozione, da parte del tribunale, del **decreto motivato attestante la sussistenza ovvero l'insussistenza dei requisiti** per adottare (art. 30).

L'**articolo 2 dell'A.C. 262** concerne ulteriori aspetti relativi all'adozione internazionale, in particolare per quello che riguarda gli **enti autorizzati** ad affiancare gli aspiranti genitori adottivi nel percorso dell'adozione internazionale e a curare lo svolgimento all'estero delle procedure necessarie per realizzare l'adozione. Il citato articolo 2 prevede che un apposito **decreto del Presidente del Consiglio dei ministri**, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, di concerto con l'Autorità delegata in materia di famiglia e con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sentita la Commissione per le adozioni internazionali, stabilisca le linee guida per la determinazione dei **requisiti minimi** che devono essere posseduti dai suddetti enti e dei **costi**, gli obblighi di trasparenza e di **rendicontazione** sull'attività svolta dagli enti medesimi nonché i criteri per la semplificazione delle **forme di sostegno alle coppie adottive**. Il medesimo articolo 2, al comma 2, prevede la clausola d'invarianza finanziaria riferita all'articolo 2.

L'**articolo 2 dell'A.C. 1248** reca invece la **clausola di invarianza finanziaria riferita al complesso del provvedimento**.

Dati statistici relativi alle adozioni

Il Ministero della giustizia, e in particolare il Dipartimento per la transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione, effettua periodicamente rilevazioni statistiche sui procedimenti ed i provvedimenti in materia di adozione nazionale ed internazionale, raccogliendo i dati presso i tribunali per i minorenni presenti sul territorio nazionale (si ricorda che i tribunali per i minorenni sono istituiti in ogni distretto di corte d'appello).

Gli [ultimi dati](#) sono stati pubblicati sul sito del Ministero il 29 aprile 2024 e riguardano l'**anno 2022**; per il solo tribunale di Torino i dati sono incompleti in quanto si riferiscono al solo primo semestre dell'anno.

Scenario attuale

I dati evidenziano come nel 2022 siano pervenute **8.362 domande di disponibilità all'adozione nazionale** e **2.114 domande di disponibilità all'adozione internazionale**.

Una quota rilevante, in entrambi i casi, è costituita dalle domande presentate da **coppie in cui uno dei coniugi ha un'età anagrafica superiore a 45 anni**, che rappresentano, rispettivamente, il **44,7%** e il **46,4%** del totale delle adozioni nazionali (3.743 domande) e di quelle internazionali (981 domande).

Per quanto riguarda l'adozione nazionale, occorre altresì sottolineare che ulteriori 754 domande sono state presentate ai sensi dell'art. 44 della legge n.184/1983 (**adozione in casi particolari**).

L'istituto dell'**adozione in casi particolari**, disciplinato dal titolo IV della legge 184/1983, riguarda una serie di situazioni in cui è possibile procedere all'adozione di minori **a prescindere dal loro stato di abbandono**. Le ipotesi tipiche che rendono ammissibile il ricorso a questa forma di adozione sono specificamente individuate dal citato art. 44 e sono le seguenti:

a) il caso dell'**orfano di padre e di madre**, che può essere adottato da persone legate al minore da vincolo di parentela fino al sesto grado o da rapporto stabile e duraturo preesistente alla perdita dei genitori, anche ove maturato nell'ambito di un prolungato periodo di affidamento; b) il caso in cui il minore sia **figlio**, anche adottivo, **del proprio coniuge**; c) il caso in cui il minore, orfano di padre e di madre, sia **portatore di handicap**; d) i casi per i quali vi sia la constatata **impossibilità di affidamento preadottivo**.

L'adozione in casi particolari è stata negli ultimi anni oggetto di interessanti sviluppi giurisprudenziali, che ne hanno fatto un istituto cui possono ricorrere alcune categorie di persone che sono escluse dalla possibilità di adottare secondo le norme generali in quanto prive dei requisiti soggettivi richiesti (in particolare single e coppie omosessuali). La Corte di cassazione si è spinta sino ad affermare che l'adozione di cui all'art. 44, lettera d) (ovvero l'adozione quando vi sia la constatata impossibilità di affidamento preadottivo) **«integra una clausola di chiusura del sistema»** (Cass., I sez. civ., ord n. 17100 del 2019).

Sul fronte dei provvedimenti adottati in materia di **adozione nazionale** nell'anno 2022 sono state pronunciate **755 sentenze di adozione** e **656 di adozione in casi particolari** (ex art. 44); sono state inoltre emesse **873 dichiarazioni di adottabilità** (di cui 704 nei confronti di minori con genitori noti) e disposti **536 affidamenti preadottivi**.

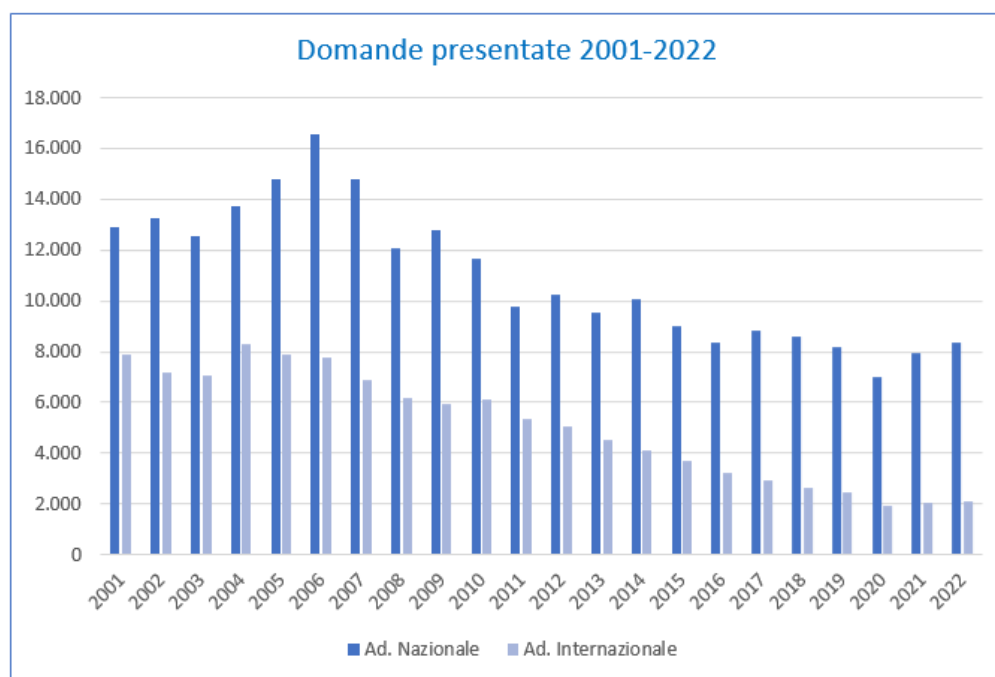
Nell'ambito dei procedimenti relativi all'**adozione internazionale** sono stati adottati **1.462 decreti di idoneità**, disposti **45 affidamenti preadottivi**, emessi **527 decreti di adozione di minori stranieri** (di cui 424 che ordinano l'immediata trascrizione di provvedimenti

emessi da Paesi stranieri aderenti alla Convenzione dell'Aja). Le statistiche rilevano altresì 180 riconoscimenti di adozioni pronunciate da Paesi stranieri nei confronti di italiani residenti all'estero.

Confrontando le [serie storiche](#) a partire dall'anno 2001 e prendendo come riferimento la media degli anni 2001-2011 e la media degli anni 2012-2022, si osserva un **trend decrescente (-18,8%) nel numero delle domande presentate per l'adozione nazionale** a partire **dall'anno 2015** (in precedenza le domande si erano stabilmente attestate sopra le 10.000 unità, ad eccezione degli anni 2011 e 2013, e avevano registrato un picco di 16.538 domande nel 2006); tale **tendenza è ancora più marcata per l'adozione internazionale (-54,7%)**, scesa dalle oltre 7.000 domande presentate nei primi anni 2000 (con un picco di 8.274 nel 2004) a poco più di 2.000 nel 2022 (con un minimo di 1.900 nel 2020).

[Serie storiche e statistiche](#)

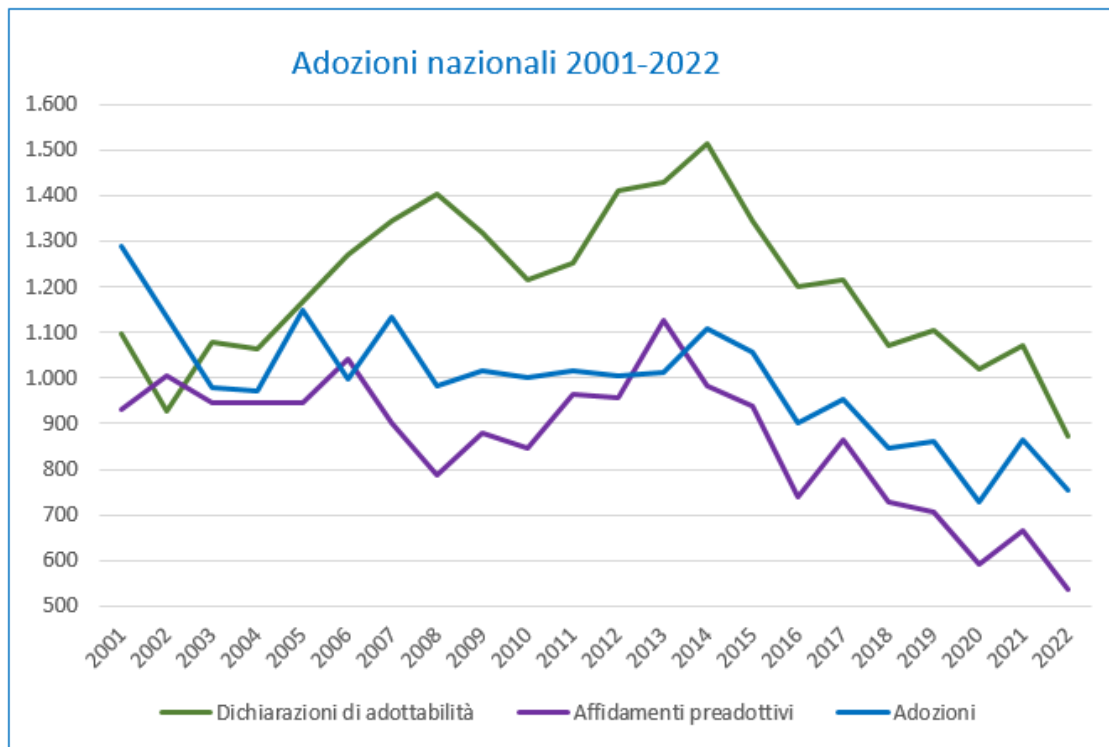
In entrambi i casi, l'anno in cui si è registrato il minor numero di domande è stato il 2020, anno in cui si è diffusa la pandemia da Covid-19 e sono state presentate 6.982 domande per l'adozione nazionale e 1.900 domande per l'adozione internazionale.



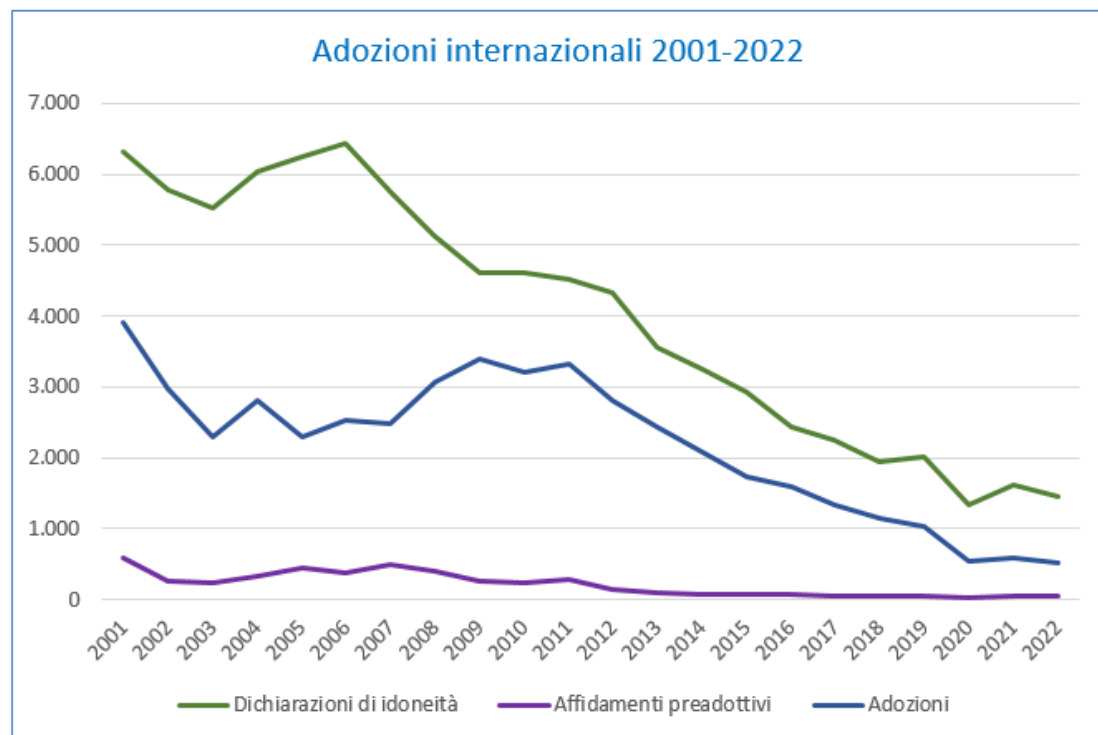
Elaborazione del Servizio studi su dati del Ministero della Giustizia

A fronte della significativa contrazione delle domande, si è registrata una più **contenuta diminuzione degli affidamenti preadottivi (-13,3%) e delle sentenze di adozione (-13,5%) in ambito nazionale** e un aumento delle dichiarazioni di adottabilità (+7,5%); **in ambito internazionale** alla forte **contrazione delle domande** presentate è corrisposta un'analoga diminuzione con riguardo alle dichiarazioni di idoneità (-55,5%) e alle adozioni (-50,9%), mentre si è registrato un vero proprio crollo per gli affidamenti preadottivi (-80,4%).

Considerazioni diverse valgono per le adozioni in casi particolari, che per loro natura, presentano dati più omogenei nel corso degli anni ed un tasso di esito positivo delle domande molto elevato.



Elaborazione del Servizio studi su dati del Ministero della Giustizia



Elaborazione del Servizio studi su dati del Ministero della Giustizia

Ulteriori dati ed approfondimenti relativi all'adozione nazionale e internazionale sono rinvenibili nella [Sesta relazione governativa sullo stato di attuazione della legge 149/2001](#), presentata alle Camere il 3 aprile 2025 dai Ministri della giustizia e del lavoro e delle politiche sociali, e nei rapporti che la **Commissione per le adozioni internazionali (CAI)** pubblica periodicamente (da ultimo, il rapporto sui [dati annuali del 2023](#) e quello riguardante il [primo semestre del 2024](#)).

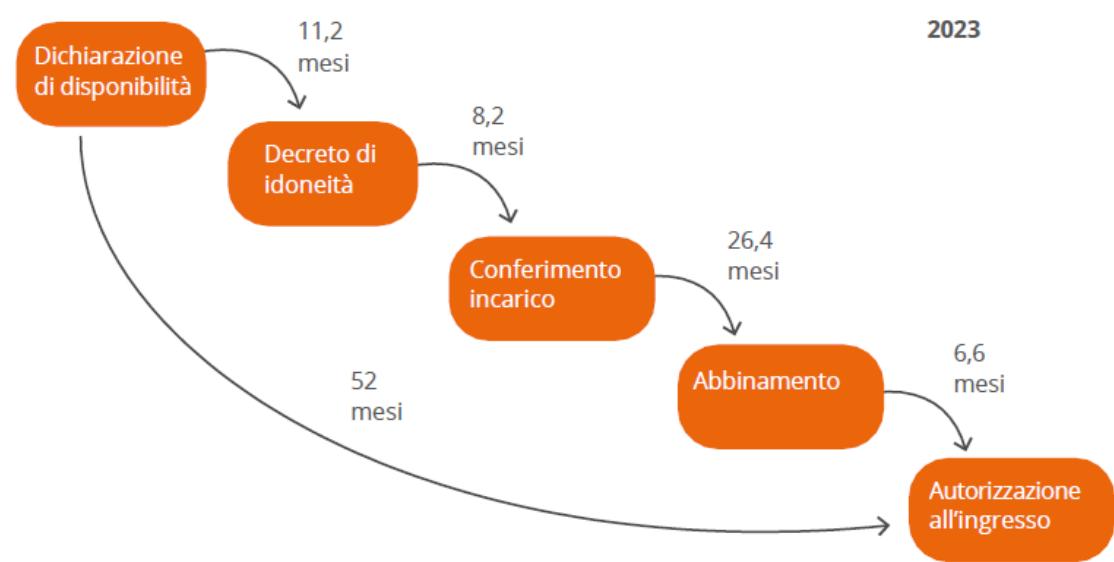
Per quanto riguarda l'**adozione nazionale** nella citata Sesta relazione sullo stato di attuazione della legge 149/2001 sono riportati alcuni **indicatori** (tav. 29 a pag. 225) che evidenziano come, nel **decennio 2012-2021**, a fronte di 100 domande di adozione

presentate annualmente, i decreti di adozione emessi oscillano tra i 9,8 e gli 11,7, con una media che si attesta intorno al 10,5. Con riferimento al rapporto tra il numero di domande di adozione per ogni minore dichiarato adottabile il valore dell'indicatore oscilla tra il 6,7 e l'8. Sensibilmente più alto il valore dell'indicatore che pone a raffronto i decreti di adozione ogni 100 dichiarazioni di adottabilità, stabilmente sopra il 70 fino a raggiungere l'80,8 del 2021.

Adozione nazionale	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
valori assoluti										
Domande di disponibilità all'adozione nazionale legittimante ai sensi dell'art. 22 della legge n. 184/83	10.244	9.527	10.089	9.007	8.342	8.834	8.621	8.190	6.982	7.970
Dichiarazioni di adottabilità ai sensi degli artt. 11 e 12 della legge n. 184/93	1.410	1.429	1.516	1.345	1.199	1.217	1.072	1.103	1.019	1.072
Decreti di adozione nazionale legittimante ai sensi dell'art. 22 della legge n. 184/93	1.006	1.013	1.108	1.057	902	955	846	860	727	866
Decreti di adozione nazionale ai sensi dell'art. 44 della legge n. 184/83 lett. a-d	658	646	655	621	579	656	667	628	574	621
indicatori										
Decreti di adozione nazionale legittimante per 100 domande di adozione nazionale legittimante	9,8	10,6	11,0	11,7	10,8	10,8	9,8	10,5	10,4	10,9
Domande di adozione nazionale legittimante per ogni minore dichiarato adottabile	7,3	6,7	6,7	6,7	7,0	7,3	8,0	7,4	6,9	7,4
Decreti di adozione nazionale legittimante ogni 100 dichiarazioni di adottabilità	71,3	70,9	73,1	78,6	75,2	78,5	78,9	78,0	71,3	80,8

Fonte: Ministero di Giustizia

Sul versante dell'**adozione internazionale**, invece, il **rapporto della Commissione per le adozioni internazionali 2023** mette in luce come il **percorso adottivo delle coppie sia durato, in media 52 mesi**, con una diminuzione di 3 mesi rispetto al dato rilevato nel 2022. La diminuzione ha interessato essenzialmente il periodo che va dal conferimento dell'incarico all'abbinamento con un minore straniero, che è comunque la fase più lunga dell'iter (26,4 mesi), mentre si sono allungati i tempi per le fasi preliminare e conclusiva (dalla dichiarazione di disponibilità all'ottenimento del decreto di idoneità trascorrono in media 11,2 mesi e dall'abbinamento all'autorizzazione all'ingresso 6,6 mesi).



Fonte: Commissione per le adozioni internazionali - Dati e prospettive nelle adozioni internazionali: rapporto sui fascicoli dal 1° gennaio al 31 dicembre 2023.

Si segnala inoltre una tendenza affermatasi negli ultimi anni, tanto da diventare largamente maggioritaria nel 2023, ovvero l'appartenenza dei minori adottati alla categoria dei portatori di bisogni speciali (*special needs*), che nel 2023 hanno rappresentato il 70,4% dei 585 minori adottati nell'anno.

Ai sensi delle nelle Linee guida del *Permanent Bureau* nell'ambito dei lavori della Conferenza de L'Aja, con *special needs* si intendono le adozioni di bambini che si trovano in situazioni di particolare necessità poiché hanno subito gravi traumi o che presentano problemi di comportamento (bambini che hanno subito gravi maltrattamenti o abusi, bambini iperattivi o con disturbi della condotta più gravi) e/o con incapacità fisiche e mentali di vario genere. A questi si aggiungono anche i minori adottati con fratelli e/o sorelle e i minori adottati di età superiore ai 7 anni.