e-parl 25.06.2021 13:04

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Il Consiglio federale

Berna, 11 dicembre 2020

Adozioni illegali di minori provenienti dallo Sri Lanka: analisi storica, ricerca delle origini, prospettive

Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 17.4181 Ruiz Rebecca del 14.12.2017

BJ-D-833B3401/134

Rapporto Po. Ruiz 17.4181

Indice

1 Situazione iniziale ... 6
1.1 Gli scandali del passato ... 6
1.2 Il postulato 17.4181 ... 6
1.2.1 Testo del postulato e trattamento ... 6
1.2.2 Gruppo di accompagnamento ... 7
1.3 Metodologia e struttura del rapporto ... 8
2 Analisi storica ... 8
2.1 Introduzione ... 8
2.2 Il rapporto ZHAW ... 9
2.2.1 Mandato ... 9
2.2.2 Pubblicazione ... 9
2.2.3 Riassunto e conclusioni del rapporto ZHAW ... 9
2.2.3.1 Statistiche ... 9
2.2.3.2 Il quadro giuridico in Svizzera ... 10
2.2.3.3 Il quadro giuridico in Sri Lanka ... 12
2.2.3.4 Il ruolo delle autorità cantonali ... 12
2.2.3.5 Il ruolo delle autorità federali ... 13
2.2.3.6 Il ruolo degli intermediari ... 14
2.2.3.7 Le allegazioni di pratiche illecite e la reazione delle autorità svizzere 15
2.2.3.8 Conclusioni del rapporto ZHAW ... 16
2.3 Reazione e parere di Back to the Roots ... 17
2.4 Reazione e parere dei Cantoni ... 18
2.5 Necessità di ricerche storiche e prospettive ... 19
2.6 Altre questioni giuridiche attuali ... 19
2.6.1 Accesso ai documenti e ricerca delle origini ... 19
2.6.2 Conseguenze penali ... 20
2.6.3 Prestazioni della LAV ... 21
2.6.4 Validità dell'adozione ... 21
2.7 Conclusioni e raccomandazioni ... 22
2.7.1 Posizione del Consiglio federale ... 22
2.7.2 Raccomandazioni e prospettive ... 22
3 Ricerca delle origini ... 23
3.1 Introduzione ... 23
3.2 Quadro giuridico ... 23
3.3 Struttura organizzativa ... 24
3.3.1 Confederazione ... 24
3.3.2 Cantoni ... 25
3.3.3 Organizzazioni private ... 25
3.3.4 Statistiche ... 25
3.4 Prestazioni offerte dalle autorità nel campo della ricerca delle origini ... 26
3.4.1 In generale ... 26
3.4.2 Nell'ambito delle adozioni internazionali ... 28
3.4.3 Nell'ambito delle adozioni dallo Sri Lanka ... 28

3.4.4 Scambio di esperienze pratiche ... 29
3.5 Il ruolo delle organizzazioni private ... 30
3.5.1 I servizi di ricerca ... 30
3.5.1.1 In generale ... 30
3.5.1.2 Prestazioni ... 30
3.5.1.3 Contatti iniziali ... 30
3.5.1.4 La ricerca delle origini nelle adozioni internazionali ... 31
3.5.1.5 La ricerca delle origini delle persone adottate dallo Sri Lanka negli anni Settanta e Ottanta ... 31
3.5.2 Gli intermediari ... 32
3.5.3 Espace A ... 32
3.5.4 Back to the Roots ... 32
3.6 Costi ... 33
3.6.1 Autorità ... 33
3.6.1 Servizi di ricerca ... 34
3.6.2 Altre organizzazioni private ... 34
3.7 Problemi individuati e soluzioni auspicate ... 35
3.7.1 Dai Cantoni ... 35
3.7.2 Dalle organizzazioni private ... 36
3.7.3 Da Back to the Roots ... 37
3.7.4 Dalle autorità internazionali ... 37
3.8 Conclusioni e prospettive ... 38
4 L'adozione internazionale ai giorni nostri ... 39
4.1 Introduzione e metodologia ... 39
4.2 Evoluzione dell'adozione internazionale a partire dagli anni Ottanta ... 39
4.2.1 Statistiche ... 39
4.2.2 Legislazione internazionale – fonti principali ... 40
4.2.2.1 Convenzione sui diritti del fanciullo ... 40
4.2.2.2 Convenzione dell'Aia del 1993 ... 41
4.2.3 Legislazione nazionale ... 42
4.2.3.1 Codice civile ... 42
4.2.3.2 Ordinanze federali ... 42
4.2.3.3 Legge federale di attuazione della CAA ... 42
4.2.3.4 Legge federale sul diritto internazionale privato ... 43
4.3 Analisi della prassi attuale e della legislazione svizzera in vigore ... 43
4.3.1 Introduzione ... 43
4.3.2 Organizzazione e funzioni delle autorità ... 44
4.3.2.1 Ruolo dei Cantoni ... 44
4.3.2.2 Ruolo della Confederazione ... 44
4.3.2.3 Vantaggi e difficoltà ... 45
4.3.3 Analisi critica della procedura secondo la Convenzione dell'Aia ... 46
4.3.3.1 Introduzione ... 46
4.3.3.2 Fase di valutazione e consenso ... 46

4.3.3.3 Fase di proposta del minore e *matching* ... 47
4.3.3.4 Fase dell'adozione e fase successiva ... 49
4.3.4 Procedure con gli Stati non aderenti alla CAA ... 50
4.3.4.1 Fase di valutazione e idoneità ... 50
4.3.4.2 Fase di proposta del minore e *matching* ... 51
4.3.4.3 Fase dell'adozione e fase successiva ... 51
4.3.5 Intermediari privati ... 52
4.3.5.1 Ruolo ... 52
4.3.5.2 Autorizzazione e vigilanza ... 53
4.3.5.3 Difficoltà e sfide ... 54
4.3.6 Questioni finanziarie ... 55
4.3.7 Elusione della CAA e dell'OAdoz ... 57
4.3.8 Pratiche illecite ... 58
4.4 Che ruolo ha oggi l'adozione internazionale? ... 59
4.5 Conclusioni e raccomandazioni ... 60
5 Sintesi e prospettive ... 61
6 Allegato ... 63
7 Elenco delle abbreviazioni ... 65

Rapporto Po. Ruiz 17.4181

Compendio

Il presente rapporto è stato redatto in risposta al postulato 17.4181, depositato il 14 dicembre 2017 dalla consigliera nazionale Rebecca Ruiz. Il postulato incarica il Consiglio federale di esaminare, insieme ai Cantoni, le pratiche degli uffici di collocamento in vista d'adozione privati, nonché delle autorità cantonali e federali, riguardo alle adozioni di minori provenienti dallo Sri Lanka negli anni Ottanta e di fare luce sulle allegazioni di pratiche illecite, sulle informazioni che erano in possesso delle autorità e sulle misure adottate all'epoca. Inoltre, il postulato chiede di esaminare gli sforzi profusi e i mezzi disponibili oggi per sostenere gli adottati nella ricerca delle loro origini. Infine, il Consiglio federale è stato incaricato di analizzare il quadro legislativo attuale relativo alle procedure di adozione internazionali e di formulare raccomandazioni sulle pratiche e sulla legislazione attuale e futura. Il rapporto si concentra quindi su queste tre aree: analisi storica, ricerca delle origini, analisi del quadro legislativo attuale.

Per quanto riguarda l'analisi storica, la Scuola universitaria di scienze applicate di Zurigo (ZHAW) è stata incaricata di esaminare le pratiche di adozione in Svizzera di minori srilankesi tra il 1973 e il 1997. Basandosi sui documenti dei numerosi archivi consultati, il rapporto ZHAW, pubblicato il 27 febbraio 2020, spiega nel dettaglio che tutte le procedure di adozione esaminate erano contraddistinte da diversi gradi di irregolarità, sia in Sri Lanka sia in Svizzera. Le autorità svizzere ne erano a conoscenza, ma non hanno adottato le misure necessarie per risolvere la situazione. Nessuna autorità lo considerava infatti di propria competenza. Dal punto di vista odierno, non è facile comprendere il mancato intervento delle autorità. Come sottolineato nel rapporto ZHAW, ciò dimostra che si cecavano più che altro dei bambini per i genitori e non dei genitori per i bambini. Il Consiglio federale prende atto delle conclusioni del rapporto ZHAW, riconosce le mancanze delle autorità svizzere, sia federali che cantonali, ed esprime il proprio rammarico agli adottati e alle loro famiglie. Il Consiglio federale accoglie con favore i vari progetti di ricerca in corso, o in programma, volti ad approfondire l'analisi storica. La Confederazione commissionerà ulteriori ricerche, limitate a un'analisi degli archivi federali, al fine di tracciare un primo bilancio della situazione relativa agli altri Paesi d'origine e facilitare le future ricerche condotte dalla comunità scientifica.

Il Consiglio federale è consapevole del fatto che le passate mancanze delle autorità continuano ad avere ripercussioni sulla vita delle persone direttamente interessate. Sostenere la ricerca delle origini è quindi molto importante. Sulla base dei risultati di una consultazione delle autorità cantonali competenti, dei servizi di ricerca, degli uffici di collocamento in vista di adozione e delle associazioni coinvolte, il rapporto offre una panoramica della struttura organizzativa e dei servizi forniti dai diversi attori per sostenere le persone nella ricerca delle loro origini, in particolare in Sri Lanka, e ne indica gli aspetti problematici e i limiti. Questi elementi saranno esaminati in modo più approfondito da un gruppo di lavoro composto da rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni, delle persone adottate e dei partner privati.

Nell'ultima parte del rapporto si analizza la situazione attuale in merito al tema delle adozioni internazionali in Svizzera. Sebbene la situazione sia migliorata rispetto agli anni Ottanta, il rapporto affronta in modo critico i temi della struttura organizzativa, delle competenze e delle procedure per far emergere eventuali falle. Infine, si esaminano la questione finanziaria, il tema della lotta contro le pratiche illecite e del ruolo degli uffici di collocamento in vista di adozione anche dal punto di vista delle difficoltà e dei possibili miglioramenti da apportare. Per tutelare maggiormente i bambini nel settore delle adozioni, il Dipartimento federale di giustizia e polizia è incaricato di istituire un gruppo di esperti, che dovrà analizzare in modo approfondito il sistema svizzero e proporre soluzioni, anche attraverso riforme legislative. Ciò che è accaduto in passato non deve ripetersi.

1 Situazione iniziale

1.1 Gli scandali del passato

Nel settembre 2017, il programma neerlandese di giornalismo d'inchiesta «Zembla» ha pubblicato un reportage[1] che, grazie alle testimonianze di adottati alla ricerca delle loro origini, ha portato alla luce diverse irregolarità nelle procedure di adozione internazionali di bambini provenienti dallo Sri Lanka negli anni Ottanta: documenti falsi nei fascicoli, donne ingaggiate per fingere di essere le madri biologiche e dare il consenso all'adozione davanti a un giudice in cambio di qualche dollaro, traffico di minori, corruzione e *baby farm*. Diversi media svizzeri hanno affrontato il tema e hanno condotto le loro indagini[2]. Già negli anni Ottanta, i media svizzeri avevano rivelato l'esistenza di possibili pratiche illecite nelle procedure di adozione di minori provenienti dallo Sri Lanka, affermando che le autorità svizzere dovevano esserne a conoscenza. Poco dopo la pubblicazione di questi reportage, la consigliera nazionale Rebecca Ana Ruiz ha presentato al Parlamento il postulato 17.4181.

1.2 Il postulato 17.4181

1.2.1 Testo del postulato e trattamento

Il postulato 17.4181 Ruiz Rebecca «Fare luce sulle adozioni illegali dalla Svizzera di bambini provenienti dallo Sri Lanka negli anni Ottanta» è stato depositato il 14 dicembre 2017. Il suo tenore è il seguente:

> *«Il Consiglio federale è incaricato di esaminare, in collaborazione con i Cantoni, le pratiche degli intermediari privati nonché delle autorità cantonali e federali concernenti le adozioni di bambini provenienti dallo Sri Lanka negli anni Ottanta. Stilerà un rapporto che faccia luce sulle allegazioni di pratiche illecite, sulle informazioni in possesso delle autorità e sulle misure adottate all'epoca. Il rapporto indicherà pure gli sforzi profusi e i mezzi a disposizione per sostenere le persone interessate nella ricerca delle loro origini. Infine, il rapporto analizzerà il quadro normativo attuale relativo alle procedure internazionali di adozione e formulerà raccomandazioni sulle pratiche e sul quadro legislativo attuale e futuro.»*

Il postulato reca la seguente motivazione:

> *«Negli anni Ottanta, 11 000 bambini srilankesi sono stati adottati da genitori europei, di cui oltre 700 in Svizzera. Vari servizi giornalistici recenti hanno rivelato diverse pratiche illecite in uso all'epoca: alcuni bambini sarebbero infatti stati rapiti o venduti, in particolare nel quadro di un sistema denominato "fattorie di bambini". Questo scandalo non ha risparmiato neanche il nostro Paese e questo per via della presunta complicità di alcune agenzie di adozione svizzere. Oggi il governo dello Sri Lanka riconosce i fatti.*
> *Questi bambini adottati, ora adulti, hanno il diritto di apprendere la verità sulle loro origini in virtù della Convenzione sui diritti del fanciullo (art. 8) e del Codice civile svizzero (art. 268c). Le autorità, in Svizzera e nello Sri Lanka, devono quindi fornire il sostegno necessario.*
> *Negli anni Ottanta, le procedure di adozione e la vigilanza sulle agenzie svizzere attive nel settore erano di competenza dei Cantoni. In Svizzera, la Convenzione dell'Aia del 1993 sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale è entrata in vigore nel 2003. Essa disciplina le condizioni di adozione per garantire che non vi siano traffico, rapimenti o vendita di bambini. A quasi 15 anni dalla sua*

---

[1] Disponibile su Internet (https://www.youtube.com/watch?v=YSsbRcobbUA, con sottotitoli in inglese).

[2] In particolare: articolo della *Neue Zürcher Zeitung* del 21 settembre 2017 (https://www.nzz.ch/panorama/aktuelle-themen/sri-lanka-bestaetigt-grossflaechigen-adoptionsbetrug-in-der-vergangenheit-ld.1317672); telegiornale della *RTS* del 24 novembre 2017; puntata di *Temps présent* del 4 ottobre 2018 «Les bébés volés du Sri Lanka, un scandale suisse» (https://pages.rts.ch/emissions/temps-present/suisse/9787679-les-bebes-voles-du-sri-lanka-un-scandale-suisse.html); puntata di *Temps présent* del 19 settembre 2019 «Trafic de bébés volés, l'heure des comptes» (https://pages.rts.ch/emissions/temps-present/suisse/10613163-trafic-de-bebes-voles-l-heure-des-comptes.html#10669672); sul sito dell'associazione Back to the Roots è disponibile un elenco delle notizie diffuse dai media: https://backtotheroots.net/medias/medienberichte/?lang=fr.

> *entrata in vigore, sembra opportuno analizzare l'attuale prassi delle autorità svizzere in materia di adozioni internazionali per valutare se la legislazione vigente è sufficiente a impedire l'attuazione di pratiche illecite in questo ambito, comprese quelle relative alla vigilanza sugli intermediari privati.»*

Il Consiglio federale ha proposto di accogliere il postulato il 14 febbraio 2018 pronunciando il parere seguente:

> *«Dal 1° gennaio 2003, data d'entrata in vigore della Convenzione dell'Aia del 1993 sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale (RS 0.211.221.311), l'Ufficio federale di giustizia (UFG) è l'Autorità centrale federale designata dalla Svizzera in virtù di questa convenzione. Da allora l'UFG è pure responsabile dell'accreditamento e della vigilanza sugli intermediari privati nel settore dell'adozione e svolge una funzione generale di consulenza e coordinamento in materia. Fino al 31 dicembre 2002, il settore delle adozioni internazionali, compresi l'accreditamento e la vigilanza, era interamente di competenza esclusiva delle autorità cantonali. Attualmente i Cantoni restano competenti per la procedura vera e propria di adozione nonché per la ricerca delle origini (art. 268c CC). Vista la complessità del dossier e in ragione della funzione coordinativa delle autorità federali, il Consiglio federale ritiene tuttavia opportuno accogliere il postulato sottolineando la necessità della cooperazione dei Cantoni.»*

Il Consiglio nazionale ha accolto il postulato il 16 marzo 2018. Con il presente rapporto il Consiglio federale adempie il mandato del Parlamento.

1.2.2 Gruppo di accompagnamento

Per garantire un'analisi ad ampio spettro, è stato istituito un gruppo di accompagnamento che ha seguito e appoggiato il lavoro della Confederazione. Il gruppo è costituito sia da rappresentanti dell'UFG sia dalle persone seguenti:

- Ursula Berset, membro dell'associazione Back to the Roots;
- Barbara Gysi, consigliera nazionale;
- Alain Hofer, segretario generale aggiunto della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP);
- Denise Hug, responsabile per le adozioni dell'Ufficio cantonale dei minorenni, Berna / presidente dell'Associazione delle autorità centrali cantonali in materia di adozione (AACA);
- Sarah Ramani Ineichen, presidente dell'associazione Back to the Roots;
- Sonia Marconato Stöcklin, assistente legale presso la Segreteria di Stato della migrazione (SEM);
- Christian Nanchen, capo del Servizio affari giovanili, Vallese / membro della Conferenza latina delle autorità centrali competenti in materia di adozione (CLACA);
- Veronika Neruda, responsabile del settore Famiglie e società della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS);
- Diana Wider, segretaria generale della Conferenza per la protezione dei minori e degli adulti (COPMA);
- François Wisard, collaboratore scientifico del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE).

Il gruppo di accompagnamento è stato incaricato di approvare il mandato affidato alla Scuola universitaria di scienze applicate di Zurigo (ZHAW[3], cfr. n. 2.1) per garantire che tutti gli elementi rilevanti fossero esaminati in modo soddisfacente. Successivamente ha seguito i lavori

[3] https://www.zhaw.ch/de/ueber-uns/

sulla ricerca storica ed è stato invitato a esprimere eventuali osservazioni prima della pubblicazione del rapporto ZHAW nel rispetto dell'indipendenza scientifica delle autrici del rapporto storico. La ZHAW era libera di decidere se tenere conto o meno delle osservazioni.

Il gruppo di accompagnamento si è infine espresso sulla struttura del presente rapporto e ha contribuito a far sì che in esso fossero trattati tutti gli aspetti importanti di questo tema.

1.3 Metodologia e struttura del rapporto

Il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di dare seguito al postulato. Il DFGP ha conferito questo incarico all'Ufficio federale di giustizia (UFG).

Il rapporto è diviso in tre sezioni e riprende la struttura del postulato. La prima sezione è dedicata alla ricerca e all'analisi storica, la seconda è incentrata sulle possibilità esistenti a sostegno delle persone che sono alla ricerca delle proprie origini, mentre la terza si concentra sull'analisi del quadro legislativo relativo alle adozioni internazionali e sull'elaborazione di raccomandazioni per migliorarlo in futuro. La metodologia utilizzata in ogni sezione del rapporto sarà descritta nel capitolo corrispondente.

2 Analisi storica

2.1 Introduzione

L'UFG, incaricato di redigere il rapporto del Consiglio federale, ha affidato il compito di effettuare le ricerche e l'analisi storica alla ZHAW (dipartimento lavoro sociale), al fine di garantire l'indipendenza e la professionalità del lavoro di ricerca. Sebbene il titolo del postulato Ruiz 17.4181 si riferisca agli anni Ottanta, si è deciso di estendere il periodo da prendere in esame dal 1973, anno in cui è entrato in vigore il nuovo diritto in materia di adozione, al 1997, anno della morte di Alice Honegger, responsabile del principale servizio di collocamento svizzero con lo Sri Lanka.

Fino al 2003, anno in cui per la Svizzera è entrata in vigore la Convenzione dell'Aia del 29 maggio 1993 sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale (CAA)[4], le procedure di adozione, così come l'autorizzazione degli uffici privati di collocamento in vista d'adozione (di seguito anche intermediari) e la vigilanza sul loro operato, erano di competenza dei Cantoni. Le autorità federali erano coinvolte nel rilascio del visto d'entrata per l'adottando attraverso l'ambasciata svizzera in Sri Lanka. Il fatto che gli archivi siano sparsi in vari luoghi a livello federale, cantonale e comunale rende più difficile trovare i documenti necessari per effettuare un'analisi storica. Alcuni documenti sono addirittura conservati negli archivi di (ex) intermediari privati. Inoltre, ad oggi esistono pochi studi storici sulle adozioni nazionali e internazionali. Per questo motivo la ZHAW ha concentrato le ricerche sugli archivi federali e ha analizzato le pratiche di tre Cantoni (Berna, Ginevra e San Gallo).

Questo capitolo riassume i punti principali del rapporto ZHAW. Per un'analisi più dettagliata si rimanda al rapporto completo[5].

---

[4] RS **0.211.221.311**

[5] SABINE BITTER/ANNIKA BANGERTER/NADJA RAMSAUER, Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka in der Schweiz 1973-1997 - Zur Praxis der privaten Vermittlungsstellen und der Behörden, Historische Analyse betreffend das Postulat Ruiz 174181 im Auftrag des Bundesamts für Justiz, gennaio 2020, DOI 10.21256/zhaw-2382; il rapporto è disponibile sul sito Internet dell'UFG: https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/gesellschaft/adoption/illegale-adoptionen.html.

2.2 Il rapporto ZHAW

2.2.1 Mandato

La ZHAW è stata incaricata in particolare di:

- chiarire il quadro legislativo in vigore e la sua evoluzione dal 1973, sia per le procedure di adozione sia per l'autorizzazione degli intermediari privati e la vigilanza sul loro operato;
- fornire, per quanto possibile, dati statistici sul numero e sul profilo dei minori adottati in Svizzera provenienti dallo Sri Lanka;
- descrivere come si sono svolte le procedure di adozione indicando il ruolo e la prassi delle autorità comunali, cantonali e federali, nonché degli intermediari;
- indicare il numero degli intermediari autorizzati per lo Sri Lanka nel periodo preso in esame, il modo in cui i Cantoni vigilavano sul loro operato, il numero di minori collocati attraverso di loro, eventuali reclami per irregolarità nei loro confronti, la presenza di accordi di cooperazione con istituzioni o privati in Sri Lanka e l'esistenza di eventuali sussidi cantonali;
- stabilire i costi di una procedura di adozione nel periodo preso in esame, sia in Svizzera sia in Sri Lanka, con e senza intermediario svizzero autorizzato;
- stabilire a quando risalgono le prime allegazioni di irregolarità nelle procedure, a chi sono state comunicate, come hanno reagito le autorità coinvolte e perché queste rivelazioni non hanno portato a un blocco immediato delle adozioni dallo Sri Lanka;
- determinare quali pratiche sono state denunciate all'epoca e chi era coinvolto;
- fare luce sullo statuto dei minori collocati in via di adozione in Svizzera, la cui procedura di adozione non è però mai stata completata;
- analizzare in modo critico la reazione delle autorità svizzere allo scandalo.

2.2.2 Pubblicazione

Nel gennaio 2020 la ZHAW ha pubblicato il suo rapporto finale (di seguito rapporto ZHAW) in lingua tedesca. Vista la lunghezza del rapporto, che consta più di 250 pagine, la ZHAW ha redatto anche un riassunto che è stato tradotto in italiano, francese e inglese. Parallelamente alla pubblicazione del rapporto da parte dell'UFG il 27 febbraio 2020[6], ha avuto luogo un incontro informativo, in cui sono stati presentati i risultati e si è risposto alle domande dei giornalisti. L'UFG, sostenuto dal gruppo di accompagnamento, ha deciso di pubblicare subito il rapporto ZHAW, senza attendere il rapporto completo del Consiglio federale, per sensibilizzare l'opinione pubblica sulla prassi svizzera in materia di adozione e per far sì che questa questione fosse affrontata nei Cantoni. La pubblicazione del rapporto ha avuto un'ampia copertura mediatica con diverse testimonianze di adottati[7].

2.2.3 Riassunto e conclusioni del rapporto ZHAW

2.2.3.1 Statistiche

Il rapporto ZHAW contiene dati statistici sulle autorizzazioni d'entrata rilasciate a minori stranieri collocati in vista di adozione in Svizzera, o collocati per altri motivi, e sulle adozioni di minori srilankesi pronunciate in Svizzera[8]. Le due statistiche, una delle autorità competenti in

---

[6] Il rapporto ZHAW (in tedesco), il riassunto (in italiano, francese e inglese) e la relativa documentazione, compresi i comunicati stampa dei Cantoni di San Gallo, Berna, Ginevra e Soletta, della CDDGP e dell'associazione Back to the Roots, sono disponibili sul sito dell'UFG al seguente link: https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/gesellschaft/adoption/illegale-adoptionen.html.

[7] Sul sito dell'associazione Back to the Roots è disponibile un elenco delle notizie diffuse dai media: https://backtotheroots.net/medias/medienberichte/?lang=fr.

[8] Rapporto ZHAW, capitolo 2.2, pag. 19 segg. e allegati.

materia di migrazione e l'altra delle autorità competenti in materia di adozione, non possono tuttavia essere messe a confronto poiché, secondo la legislazione vigente all'epoca, un'adozione poteva essere pronunciata in Svizzera solo dopo due anni di collocamento presso la famiglia adottiva. Tra il 1973 e il 1997 sono state rilasciate 950 autorizzazioni d'entrata, la maggior parte tra il 1980 e il 1986 (749). Per dare un'idea, tra il 1970 e il 1999 sono state rilasciate 14 408 autorizzazioni d'entrata a minori stranieri collocati in vista di adozione, o collocati per altri motivi, considerando tutti i Paesi d'origine.

I dati mostrano che tra il 1979[9] e il 1997 sono state pronunciate 881 adozioni in Svizzera, soprattutto nei Cantoni di Zurigo (201), San Gallo (85), Argovia (78), Vaud (72) e Berna (66).

2.2.3.2 Il quadro giuridico in Svizzera

Il rapporto ZHAW illustra il contesto e il quadro giuridico dell'epoca. In linea generale, le adozioni internazionali hanno cominciato ad aumentare a partire dalla metà degli anni Settanta. Nello stesso periodo, si è assistito a una diminuzione delle adozioni nazionali dovuta al miglioramento dello statuto giuridico e all'accettazione nella società delle madri nubili e dei loro figli in Svizzera[10]. Le nuove disposizioni di legge in materia di filiazione, entrate in vigore nel 1978, hanno infatti portato a un miglioramento dello statuto giuridico dei figli nati fuori dal matrimonio[11].

La **revisione del diritto dell'adozione del 1973** ha messo al centro la tutela dei minori adottati introducendo l'adozione piena, secondo cui i figli adottati acquisiscono lo stesso statuto giuridico dei figli biologici dei genitori adottivi. I bambini collocati in vista di adozione, cui però non è mai stata concessa l'adozione, avevano uno statuto precario poiché non potevano acquisire la cittadinanza svizzera[12]. L'adozione piena scioglie i legami di filiazione anteriori. Con essa è stato introdotto il rispetto del segreto dell'adozione. Il diritto di conoscere le proprie origini è stato riconosciuto molto dopo dalla giurisprudenza ed è stato ripreso dal diritto svizzero nel 2003[13].

Le **condizioni generali per le adozioni**[14] erano disciplinate dagli articoli 264 e seguenti del Codice civile (CC)[15]. Per l'adozione congiunta, i coniugi dovevano essere spostati da almeno cinque anni o avere entrambi almeno 35 anni. Una persona non coniugata doveva avere almeno 35 anni. I genitori biologici dovevano dare il consenso all'adozione entro sei settimane dalla nascita del figlio. Si poteva prescindere dal consenso di un genitore se questi era sconosciuto, incapace di discernimento, assente da lungo tempo con ignota dimora o non si era curato seriamente del figlio. Infine, l'adozione poteva essere pronunciata solo due anni dopo il collocamento presso gli aspiranti all'adozione e solo dopo un'istruttoria sulle circostanze essenziali (tra cui la personalità e la salute degli aspiranti all'adozione e dell'adottando, l'idoneità degli aspiranti all'adozione, la loro situazione economica e il decorso del rapporto d'assistenza).

---

9 I dati sono disponibili solo a partire dal 1979; cfr. rapporto ZHAW, pag. 23.

10 Rapporto ZHAW, pag. 16 seg.

11 Rapporto ZHAW, pag. 30

12 Rapporto ZHAW, pag. 30 seg.

13 Rapporto ZHAW, pag. 26; cfr. anche SANDRO KÖRBER/HEIDI STEINEGGER, Zu wissen, von wem man abstammt, ist mehr als ein Grundrecht, FamPra.ch 1/2020, pag. 1 segg.

14 Rapporto ZHAW, pag. 27

15 RS **210**

Rapporto Po. Ruiz 17.4181

L'ordinanza del 19 ottobre 1977[16] sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione e di adozione (OAMin) ha specificato la **procedura da seguire** e introdotto l'obbligo di valutazione dell'idoneità dei futuri genitori adottivi prima del collocamento dell'adottando e l'obbligo di autorizzazione per accogliere un determinato adottando, vale a dire identificabile[17]. I futuri genitori adottivi dovevano presentare una dichiarazione scritta del rappresentante legale sullo scopo del collocamento del minore in Svizzera e il consenso dei genitori biologici. Dovevano inoltre impegnarsi a provvedere al mantenimento del minore. Alla luce dei problemi e degli abusi denunciati nelle adozioni internazionali, è stato necessario adottare regole più severe. Così, nel 1989, la revisione dell'OAMin prevedeva che i futuri genitori adottivi dovessero presentare un rapporto sulla vita del figlio adottato, indicare il suo Paese d'origine e l'intermediario, nonché presentare una dichiarazione scritta dell'autorità competente del Paese d'origine del figlio adottato che certificasse che quest'ultimo poteva essere affidato a genitori in Svizzera. Tuttavia, l'ordinanza rivista stabiliva che l'autorizzazione all'accoglimento potesse essere rilasciata anche in via provvisoria, senza che fosse necessario conoscere in anticipo l'identità del minore. I dati sull'adottando dovevano essere presentati al più tardi al momento della richiesta per il visto all'ambasciata, che doveva verificare i vari documenti relativi al bambino (identità, consensi, stato di salute)[18].

L'**attività degli intermediari** per l'adozione è stata sottoposta ad autorizzazione e vigilanza dopo l'entrata in vigore dell'ordinanza del 28 marzo 1973[19] sul collocamento in vista d'adozione (OCAdo). Il testo, rivisto una prima volta il 19 ottobre 1977, prevedeva che chiunque facesse arrivare minori stranieri in Svizzera per darli in adozione necessitava di un'autorizzazione speciale, doveva dimostrare di conoscere aspetti specifici della cultura, della società e del diritto in materia di adozione del Paese d'origine del minore e impegnarsi a rispettare il diritto internazionale. Inoltre, l'ordinanza precisava che il collocamento del bambino poteva avvenire soltanto dopo aver ottenuto il consenso da parte dei genitori biologici e aver verificato l'idoneità dei futuri genitori adottivi. Secondo l'ordinanza, gli intermediari avevano diritto soltanto a un adeguato compenso per il lavoro svolto e i genitori biologici non potevano essere retribuiti. L'autorità di vigilanza, che fino al 2003 era un'autorità cantonale, poteva revocare l'autorizzazione a un intermediario se non rispettava questi criteri. Nel caso in cui l'autorità riscontrasse un'infrazione, lo doveva comunicare al DFGP, il quale, a sua volta, doveva informare le autorità di vigilanza degli altri Cantoni. Inoltre, il DFGP aveva il diritto di fare ricorso contro le decisioni dei Cantoni. Con la revisione dell'OCAdo nel 1989, veniva inoltre richiesta un'autorizzazione specifica per ogni Paese con cui l'intermediario intendeva collaborare.

Il 1° gennaio 1989 è entrata in vigore la legge federale del 18 dicembre 1987[20] sul **diritto internazionale privato** (LDIP) i cui articoli 75-78 riguardano l'adozione. In generale, l'adozione di un minore da parte di una persona domiciliata in Svizzera doveva essere pronunciata in Svizzera nel rispetto del diritto elvetico e poteva pertanto essere concessa solo dopo due anni di collocamento presso la futura famiglia adottiva. Le adozioni pronunciate invece nel Paese

---

[16] RS **211.222.338**; in seguito alla revisione entrata in vigore il 1° gennaio 2013, l'ordinanza del 19 ottobre 1977 sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione e di adozione è diventata l'ordinanza del 19 ottobre 1977 sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione. Prima del 19 ottobre 1977, l'accoglimento di minori (in vista o meno dell'adozione) e la relativa vigilanza non erano disciplinati dal diritto svizzero.

[17] Rapporto ZHAW, pag. 31

[18] Rapporto ZHAW, pag. 35 seg.

[19] RU **1973** 628; oggi ordinanza sull'adozione (OAdoz; RS **211.221.36**).

[20] RS **291**

d'origine del minore erano riconosciute in Svizzera solo se i genitori adottivi avevano il domicilio in quel Paese o la nazionalità dello stesso. La LDIP ha ripreso le precedenti norme in materia, in vigore dal 1973[21].

Solo negli anni Novanta la **comunità internazionale** ha stabilito un quadro giuridico vincolante per le adozioni internazionali grazie alla Convenzione del 20 novembre 1989[22] sui diritti del fanciullo, entrata in vigore per la Svizzera il 26 marzo 1997, e della CAA, entrata in vigore per la Svizzera il 1° gennaio 2003.

2.2.3.3 Il quadro giuridico in Sri Lanka

Lo Sri Lanka ha adottato una procedura specifica per le adozioni internazionali nel 1976. Le coppie straniere dovevano presentare un rapporto sociale delle autorità (o di un intermediario autorizzato) del loro Paese d'origine, legalizzato dalla rappresentanza dello Sri Lanka in quel Paese[23]. Il fascicolo doveva poi essere presentato al *Department of Probation and Child Care Services* (Dipartimento dei servizi di assistenza riabilitativa e di protezione dell'infanzia), che poteva proporre alla coppia un adottando proveniente da un istituto statale[24]. In realtà, però, la maggior parte delle proposte era fatta da un intermediario privato[25] e sembra che le autorità non fossero in grado di far rispettare i requisiti di legge[26]. Per la procedura giudiziaria era necessario che fosse presente un avvocato sul posto[27]. I genitori adottivi dovevano inviare in Sri Lanka dei rapporti di monitoraggio nei tre anni successivi all'adozione[28].

In seguito a indagini sulle pratiche irregolari, il 3 giugno 1987 le autorità dello Sri Lanka hanno introdotto una moratoria sulle adozioni che è rimasta in vigore fino alla primavera del 1988 e non riguardava le adozioni già in corso.[29] I lavori di revisione della legislazione in materia di adozione, avviati nel 1987, hanno portato a diverse modifiche di legge: a partire dal 1992 sono stati vietati i pagamenti per le adozioni e le adozioni internazionali sono proseguite solo per i minori provenienti da istituti statali con una procedura di abbinamento (*matching*) sotto l'egida del *Department of Probation and Child Care Services*[30]. In Sri Lanka la CAA è entrata in vigore il 1° maggio 1995.

2.2.3.4 Il ruolo delle autorità cantonali

In virtù del federalismo, erano i Cantoni a essere responsabili dell'attuazione delle leggi sull'adozione. Ne sono risultate grandi disparità sia a livello procedurale sia a livello pratico, come dimostrano gli esempi dei Cantoni di Berna, Ginevra e San Gallo. La responsabilità per le varie fasi della procedura (rapporto sociale, autorizzazione d'entrata e permesso di soggiorno [previa approvazione da parte dell'autorità federale], autorizzazione per l'accoglimento, vigilanza sul collocamento, decisione di adozione) era in capo alle strutture amministrative

---

[21] Cfr. gli articoli 8*a*–8*c* della legge federale del 25 giugno 1891 sui rapporti di diritto civile dei domiciliati e dei dimoranti (RS **211.435.1**; abrogata dalla legge federale del 18 dicembre 1987 sul diritto internazionale privato, entrata in vigore il 1° gennaio 1989).

[22] RS **0.107**

[23] Rapporto ZHAW, pag. 128 segg.

[24] Rapporto ZHAW, pag. 129

[25] Rapporto ZHAW, pag. 114

[26] Rapporto ZHAW, pagg. 67 e 123 segg.

[27] Rapporto ZHAW, pag. 110

[28] Rapporto ZHAW, pag. 130

[29] Rapporto ZHAW, pagg. 80, 127, 133 e 166

[30] Rapporto ZHAW, pagg. 127 e 133

(professionalizzate o meno) o giudiziarie, e alcuni aspetti erano delegati a organizzazioni private[31]. Inoltre, la procedura esatta è rimasta a lungo[32] controversa e alcuni aspetti non erano definiti in modo chiaro né nella legislazione federale né in quella cantonale[33]. Il rapporto ZHAW, partendo dalla verifica di decine di fascicoli di adozione negli archivi cantonali, ha evidenziato diverse lacune in tutte le fasi della procedura: valutazione insufficiente o tardiva degli aspiranti all'adozione[34], autorizzazioni per l'accoglimento con nomi fittizi dei minori, mancata nomina di un tutore[35], nessuna vigilanza sul collocamento preadottivo, mancanza di consenso da parte dei genitori biologici o esame superficiale dei documenti dell'adottando[36].

2.2.3.5 Il ruolo delle autorità federali

Il DFGP riceveva dalle autorità cantonali di vigilanza le decisioni in merito all'autorizzazione degli intermediari[37]. Aveva il compito di informare gli altri Cantoni e, in virtù dell'articolo 24 capoverso 2 OCAdo, aveva il diritto di interporre ricorso contro le decisioni dei Cantoni. Tuttavia, sembra che non abbia esercitato questo diritto per gli intermediari svizzeri autorizzati per lo Sri Lanka, in particolare Alice Honegger. All'interno del DFGP, l'UFG era responsabile di elaborare progetti di revisione delle leggi in materia di adozione e si è pertanto occupato della gestione delle attività del gruppo di lavoro «Adozione di bambini dal terzo mondo» e delle varie revisioni delle ordinanze federali. L'Ufficio federale degli stranieri (UFDS)[38], anch'esso annesso al DFGP, aveva il compito di approvare le autorizzazioni d'entrata e i permessi di soggiorno rilasciati dalle autorità cantonali della migrazione per i minori collocati in vista di adozione[39]. Con questa procedura di approvazione federale si voleva assicurare una politica nazionale coerente in materia di stranieri e garantire un'applicazione uniforme della legge e della regolamentazione relativa agli stranieri. Dato il suo ruolo di vigilanza in questo settore, l'UFDS elaborava direttive e circolari per le autorità cantonali e le rappresentanze svizzere all'estero, ma la sua competenza era limitata a considerazioni relative al diritto in materia di migrazione[40]. Il rapporto ZHAW esamina in modo critico l'evoluzione della prassi dell'UFDS in relazione all'utilizzo di dati personali fittizi e di autorizzazioni provvisorie, in contrasto con quanto previsto dall'OCAdo[41].

La rappresentanza svizzera a Colombo[42], annessa al DFAE e attiva in prima linea, a partire dalla metà degli anni Settanta ha inviato all'UFDS informazioni sul tema delle adozioni (estratti di articoli di giornale, copie di leggi dello Sri Lanka)[43]. Oltre a informare e sostenere i genitori svizzeri nelle procedure sul posto, la rappresentanza elvetica rilasciava le autorizzazioni d'entrata per la Svizzera su incarico dell'UFDS[44].

---

31 Rapporto ZHAW, pag. 50

32 Rapporto ZHAW, pag. 53

33 In particolare i metodi e i criteri per l'accertamento dell'idoneità degli aspiranti all'adozione, cfr. rapporto ZHAW, pag. 170 segg.

34 Rapporto ZHAW, pag. 169 segg.

35 Rapporto ZHAW, pag. 189 seg., con riferimento a una circolare del 21 dicembre 1988 del Consiglio federale alle autorità di vigilanza, (https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10115888), che imponeva loro di garantire la nomina di un tutore indipendente.

36 Rapporto ZHAW, capitolo 6, pag. 214 segg.

37 Rapporto ZHAW, pag. 142 seg.

38 Fino al 1979: Polizia federale degli stranieri; dal 1980 al 2003: Ufficio federale degli stranieri; oggi: Segreteria di Stato della migrazione (SEM).

39 Rapporto ZHAW, pag. 142

40 Rapporto ZHAW, pag. 172

41 Rapporto ZHAW, pag. 176 segg.; nonostante l'inasprimento della pratica nel 1983, un intervento di Honegger e del consigliere nazionale Edgar Oehler portò a un ulteriore allentamento a partire dall'estate del 1984 con la possibilità di inviare i dati identificativi del minore adottato via telex dallo Sri Lanka al momento della richiesta del visto.

42 Prima del 1980 era un'agenzia consolare, dal 1980 è un'ambasciata; cfr. rapporto ZHAW, pag. 139.

43 Rapporto ZHAW, pag. 150

44 Rapporto ZHAW, pag. 54

2.2.3.6 Il ruolo degli intermediari

Mancando una collaborazione diretta tra le autorità svizzere e quelle srilankesi, gli intermediari rivestivano un ruolo primario nella procedura d'adozione. L'OCAdo definiva l'attività dell'intermediario come segue (art. 2): «Il collocamento in vista d'adozione comporta l'indicazione della possibilità di adottare un minorenne e, all'occorrenza, l'accoglimento di quest'ultimo presso i genitori affilianti in vista dell'adozione». Vanno distinte due categorie di intermediari, quelli svizzeri e quelli srilankesi. I privati e le organizzazioni private sul territorio svizzero dovevano essere autorizzati e sorvegliati dalle autorità cantonali. All'epoca, gli intermediari svizzeri attivi in Sri Lanka erano tre: Alice Honegger (Cantone di San Gallo), Terre des Hommes (Cantone di Vaud) e Bureau genevois d'adoption (BGA, Cantone di Ginevra). Sebbene manchino dati statistici precisi in merito, dal rapporto ZHAW emerge che con tutta probabilità meno della metà delle adozioni dallo Sri Lanka è avvenuta per il tramite di uno di questi tre intermediari (soprattutto Alice Honegger)[45]. Il ruolo di Terre des Hommes e di BGA era marginale. Il primo ha cessato quasi subito le attività in Sri Lanka e il secondo si è occupato solo di qualche adozione all'anno, concentrandosi sulla preparazione dei genitori adottivi[46]. Ciononostante, il rapporto ZHAW ha evidenziato una serie di punti oscuri in merito alle attività di questi due intermediari e ai loro legami con lo Sri Lanka, che andrebbero ulteriormente approfonditi. Lo stesso vale anche per il modo in cui è stata eseguita la vigilanza nei rispettivi Cantoni. Il rapporto ZHAW esamina nel dettaglio[47] le attività di Alice Honegger, figura chiave in Svizzera per quanto riguarda le adozioni di minori dallo Sri Lanka, mettendo in luce i suoi discutibili metodi di lavoro, i suoi legami in Sri Lanka con reti di trafficanti di minori da dare in adozione e la sua influenza sulle procedure dell'epoca. Il rapporto ZHAW critica l'indulgenza delle autorità svizzere, che avrebbero potuto e dovuto revocarle l'autorizzazione in via definitiva[48]. Nel rapporto viene inoltre menzionata un'altra persona in Svizzera, Maria Elisabeth Cornelia Koran-Van der Hoorn[49], che è stata coinvolta nelle procedure di adozione dallo Sri Lanka, ma che le autorità cantonali non hanno considerato soggetta all'obbligo di autorizzazione secondo l'OCAdo. Il rapporto ZHAW evidenzia a questo proposito i problemi legati alla definizione poco chiara dell'attività di intermediario.

L'altra categoria d'intermediari è costituita da diverse persone attive sul posto in Sri Lanka, che le coppie svizzere contattavano direttamente senza passare per una persona o un'organizzazione in Svizzera. Non c'era infatti nessun obbligo legale di rivolgersi a un intermediario autorizzato in Svizzera[50], cosa che all'epoca ha portato alcuni esperti a sollevare critiche[51]. Il rapporto ZHAW si concentra in particolare sull'attività di Dawn de Silva, coinvolta in numerosi casi di adozione in Svizzera[52]. Sembrava conoscere bene il sistema svizzero, dava precise indicazioni sulla procedura da seguire, sulle tariffe e sui regali da portare in Sri Lanka, obbligando i genitori adottivi a tenere la cosa segreta. Sospettata di gestire una *baby farm* nel suo hotel, de Silva è stata arrestata dalla polizia srilankese nel gennaio 1987. Non si sa, tuttavia, se sia mai stata condannata dalla magistratura dello Sri Lanka, poiché sembra che avesse un forte sostegno all'interno del governo[53]. In generale, non è chiaro se, ed eventualmente

---

[45] Rapporto ZHAW pag. 98 seg.

[46] Terre des Hommes ha tuttavia contribuito a caratterizzare, in misura generale, la pratica e l'evoluzione dell'adozione internazionale in Svizzera a partire dagli anni Sessanta, cfr. rapporto ZHAW pag. 85.

[47] Rapporto ZHAW, in particolare i capitoli 4.2.1 e 4.2.2

[48] L'autorità cantonale di vigilanza del Cantone di San Gallo le ha temporaneamente revocato l'autorizzazione a esercitare l'attività di intermediario tra maggio e novembre 1982, cfr. rapporto ZHAW, pag. 69 segg.

[49] Conosciuta anche con il nome di Ries Koran, rapporto ZHAW pag. 106.

[50] Non è nemmeno un requisito previsto dalla legislazione vigente.

[51] Rapporto ZHAW, pag. 99, con riferimento al rapporto del 23 luglio 1986 del gruppo di lavoro della sezione Diritto civile dell'UFG sull'adozione di minori dal terzo mondo.

[52] Rapporto ZHAW, pag. 102 segg.

[53] Rapporto ZHAW, pag. 105

come, gli intermediari che operavano in Sri Lanka venissero sorvegliati dalle autorità locali. Molti intermediari avevano legami diretti con gli ospedali e gli istituti per minori[54].

2.2.3.7 Le allegazioni di pratiche illecite e la reazione delle autorità svizzere

A partire dal dicembre del 1981, l'ambasciata svizzera a Colombo ha inviato regolarmente all'UFDS estratti di articoli di giornale sulle pratiche illecite nell'ambito delle adozioni internazionali[55]. Secondo la stampa srilankese, nel 1981 meno del 10 per cento degli 800 minori adottati da genitori stranieri era stato dato in adozione rispettando i requisiti di legge. Il ministro degli affari sociali Asoka Karunaratne, in un'intervista rilasciata a un giornale locale, ha ammesso che le leggi in Sri Lanka non erano sufficienti per impedire la tratta di minori[56].

Le informazioni della stampa locale sono state riprese dai giornali svizzeri e integrate con testimonianze di coppie svizzere (cfr. gli articoli del quotidiano *Tages-Anzeiger* del 10 maggio 1982 e del settimanale *Schweizer Illustrierte* del 24 maggio 1982). Sulla base di questi articoli e di varie altre fonti d'archivio, come confermato dalle scoperte fatte oggi dalle persone adottate alla ricerca delle loro origini, il rapporto ZHAW traccia un quadro delle pratiche illecite dell'epoca: dati mancanti o falsificati nei documenti dei minori[57]; la natura commerciale delle attività degli intermediari e le esorbitanti somme richieste[58]; *baby farm* gestite, tra gli altri, da avvocati[59]; donne povere obbligate a vendere i propri figli (rimanevano incinte di proposito o venivano ingannate sulle intenzioni di dare il figlio in adozione[60]); la corruzione; il ricorso ad *acting mother* (donne pagate per fingere di essere le madri biologiche e dare il consenso all'adozione davanti a un giudice)[61].

Dopo aver ricevuto gli articoli dallo Sri Lanka, l'UFDS ha adottato un primo provvedimento alla fine del dicembre 1981. Da quel momento l'autorizzazione al rilascio del visto, inviata dall'UFDS alla rappresentanza svizzera a Colombo, era vincolata a una nuova condizione: in ogni fascicolo si doveva certificare che l'adozione non era frutto della tratta di minori[62]. A questo è seguito uno scambio di corrispondenza tra l'UFDS e l'ambasciata nella primavera del 1982 per chiarire chi doveva occuparsi delle verifiche e come dovevano essere effettuate. Mentre l'UFDS si aspettava che se ne occupasse l'ambasciata, quest'ultima dichiarava di non essere in grado di farlo, sia per il gran numero di pratiche da sbrigare sia per la complessità di tali indagini. Tuttavia, sembra che questi scambi non abbiano mai portato a un risultato concreto. Un altro provvedimento, adottato nel maggio 1982, è stato quello di sottoporre tutte le richieste riguardanti lo Sri Lanka al vicedirettore dell'UFDS. Contemporaneamente, l'autorità di vigilanza del Cantone di San Gallo ha ritirato in via provvisoria l'autorizzazione ad Alice Honegger. Tuttavia, in seguito a relazioni e informazioni a suo favore, ricevute dalle autorità dello Sri Lanka, dalla rappresentanza svizzera in Sri Lanka e da genitori adottivi, nell'ottobre 1982 le è stata concessa una nuova autorizzazione[63]. Alla luce delle critiche mosse negli ambienti professionali e privati, nel 1984 è stato istituito un gruppo di lavoro per studiare il problema generale delle adozioni di minori dal «terzo mondo» e per proporre una revisione delle ordinanze

---

54 Rapporto ZHAW pag. 113 segg.
55 Rapporto ZHAW, pagg. 67, 153 e 197 segg.
56 Rapporto ZHAW, pag. 67
57 Rapporto ZHAW, pag. 202 segg.
58 Rapporto ZHAW, pag. 195 seg.
59 Rapporto ZHAW, pag. 122
60 Rapporto ZHAW, pag. 200
61 Rapporto ZHAW, pagg. 132 e 201
62 «Bestätigung, dass kein Kinderhandel vorliegt», cfr. rapporto ZHAW, pag. 153 seg.
63 Rapporto ZHAW, pag. 161 seg.

federali in materia. Il gruppo di lavoro dell'UFG ha presentato il suo rapporto il 23 luglio 1986, e sia l'OAMin che l'OCAdo sono state riviste nel 1989 (cfr. n. 2.2.3.2).

Uno scambio di corrispondenza tra l'UFDS e l'ambasciata svizzera a Colombo avvenuto nel 1987 testimonia che la questione della verifica approfondita dei fascicoli di adozione era rimasta irrisolta. L'ambasciata sembrava adottare un atteggiamento pragmatico e remissivo, indicando che non sarebbe stato corretto nei confronti dei genitori adottivi svizzeri rifiutare il visto quando l'adozione era già stata legalmente pronunciata in Sri Lanka e i genitori adottivi avevano una lettera dell'UFDS che assicurava loro il rilascio di un visto[64]. Nel 1987, in seguito alla pubblicazione di nuovi articoli sulle *baby farm* nei giornali dello Sri Lanka, il governo srilankese ha decretato una moratoria sulle nuove procedure di adozione internazionale[65]. Sebbene la moratoria sia stata revocata già nella primavera del 1988, le statistiche mostrano un netto calo del numero di autorizzazioni d'entrata in Svizzera a partire dal 1987: mentre negli anni precedenti erano state rilasciate circa cento autorizzazioni all'anno, la media era scesa allora a circa quindici, e nel 1994 a meno di cinque. Questo drastico calo corrisponde al periodo in cui sono state realizzate diverse riforme legislative in Svizzera (cfr. n. 2.2.3.2 e 2.2.3.5) e in Sri Lanka (cfr. n. 2.2.3.3), anche se il rapporto ZHAW non si pronuncia su un possibile nesso causale o su altre ragioni che possono aver portato a questo calo.

La questione dello scandalo della tratta di minori è stata sollevata anche nell'ora delle domande del 14 giugno 1982 dinanzi al Consiglio nazionale dalla consigliera nazionale Alma Bacciarini («Neugeborenenhandel in Sri Lanka und Taiwan»)[66]. Nella risposta, il Consiglio federale ha sottolineato che non si poteva parlare di tratta di minori, poiché i bambini erano sempre stati affidati ai genitori adottivi con una decisione giudiziaria formalmente valida secondo la legge dello Sri Lanka e viaggiavano con documenti validi. Ha tuttavia ammesso che non si poteva escludere, sulla base delle informazioni provenienti dalla rappresentanza svizzera, che i metodi di lavoro degli intermediari sul posto fossero discutibili. Questa posizione delle autorità svizzere si ritrova regolarmente nei vari documenti d'archivio: le autorità svizzere riconoscevano l'esistenza di alcuni problemi, ma ritenevano di non avere prove attendibili e di non potersi basare su articoli di giornale per indagare oltre, poiché la versione ufficiale dello Sri Lanka confermava che le procedure erano legali. Infatti, anche se fosse stato commesso un reato, come il rapimento di un minore, sarebbe stato possibile rendere legale l'intera procedura d'adozione sotto tutti gli aspetti (ad esempio ricorrendo a una *acting mother*) e sarebbe risultato difficile individuare eventuali irregolarità.

2.2.3.8 Conclusioni del rapporto ZHAW

Il rapporto ZHAW ha portato alla luce numerosi abusi e violazioni nelle procedure di adozione dei minori dallo Sri Lanka durante il periodo preso in esame. In Sri Lanka si è sviluppata una rete di avvocati e intermediari che hanno impiegato metodi discutibili, se non addirittura illegali, per rispondere alle tante richieste delle coppie europee che desideravano adottare un figlio. Le autorità dello Sri Lanka, che hanno tentato più volte invano di porre fine alle adozioni, non hanno impedito queste attività molto lucrative. Le autorità svizzere, informate già a partire dal 1981 con articoli di giornale e notizie da parte della rappresentanza svizzera a Colombo, non hanno preso in considerazione la possibilità di bloccare le adozioni dallo Sri Lanka, ritenendo di non avere prove sufficienti. Sono state adottate diverse misure, come la sospensione provvisoria dell'autorizzazione ad Alice Honegger, l'emanazione di direttive e la revisione di ordinanze federali (in materia di stranieri o di diritto civile), ma evidentemente non sono state

---

[64] Rapporto ZHAW, pag. 165

[65] Rapporto ZHAW, pagg. 122 e 166; il capo del *Department of Probation and Child Care Services* in un'intervista ha riconosciuto di non essere riuscito a mettere fine a queste pratiche.

[66] Rapporto ZHAW pagg. 72 e 198

sufficienti ad arginare il problema. Il frazionamento delle competenze dovuto al federalismo ha indubbiamente contribuito a questa inefficienza, poiché ogni autorità si occupava solo di ciò che rientrava nel suo ambito di competenza. Dalle conclusioni del rapporto ZHAW emerge la necessità di condurre ulteriori ricerche storiche su questo tema e sulla storia delle adozioni internazionali in Svizzera.

2.3 Reazione e parere di Back to the Roots

Back to the Roots[67], associazione che rappresenta gli adottati dallo Sri Lanka, è stata fondata il 24 febbraio 2018 da Sarah Ramani Ineichen (presidente dell'associazione), Sakuntula Küttel e Olivia Ramya Tanner. Le tre fondatrici sono state adottate in Svizzera dallo Sri Lanka e si sono messe sulle tracce delle loro origini, senza però trovare mai risposte. Back to the Roots mira a sensibilizzare le persone, il mondo della politica e le autorità in merito ai problemi del passato e a sostenere le persone adottate dallo Sri Lanka nella ricerca delle loro origini. L'associazione chiede di dare maggiore ascolto alla voce delle persone adottate nell'ambito dei lavori di indagine storica e di revisione del sistema attuale.

Back to the Roots ha accolto con favore la pubblicazione del rapporto ZHAW, affermando che questo primo passo importante dimostra che le autorità stanno iniziando ad assumersi le loro responsabilità[68]. L'associazione ha presentato una serie di richieste precise al Consiglio federale e ai Cantoni:

1. Le procedure di adozione del passato vanno analizzate in tutta la Svizzera. Il lavoro iniziato con il rapporto ZHAW va esteso a tutti i Cantoni e a tutti gli intermediari. In futuro, i lavori d'indagine dovranno essere supervisionati da un comitato di esperti indipendente.

2. Le ingiustizie riscontrate devono essere riconosciute pubblicamente e deve essere garantita una riparazione sia dalla Confederazione sia dai Cantoni.

3. La legislazione esistente in materia di adozione e le procedure attuali devono essere esaminate. L'impatto dell'adozione sui minori e sui loro genitori biologici deve essere sottoposto a un'approfondita analisi scientifica. Il bene del minore deve essere messo al centro di tutte le procedure e delle basi legali.

4. Le persone adottate devono essere assistite nella ricerca delle loro origini sia in Svizzera sia in Sri Lanka e devono avere più facilmente accesso ai fascicoli di adozione in Svizzera. Per le ricerche in Sri Lanka devono essere istituiti servizi di ricerca affidabili. La ricerca delle origini deve essere gratuita per le persone adottate, che devono essere assistite da un servizio specializzato indipendente nella procedura di ricerca delle origini e ricevere sostegno psicologico.

5. Le madri biologiche in Sri Lanka devono ricevere assistenza nella ricerca dei loro figli. Gli adottati sono stati abbandonati dalle madri biologiche in Sri Lanka a causa di forti pressioni socioeconomiche. In alcuni casi, i figli sono stati rapiti o sono scomparsi per mano di una rete di trafficanti di minori ben organizzata. Le madri non sono state tutelate a sufficienza contro lo sfruttamento e devono essere informate su ciò che è successo e su come trovare i loro figli. Gli adottati e le madri biologiche devono poter effettuare esami del DNA. Per molti, questo esame è infatti l'unico mezzo per trovare i familiari.

---

[67] https://backtotheroots.net

[68] Comunicato stampa del 27 febbraio 2020 (https://backtotheroots.net/wp-content/uploads/2020/02/MM-BTTR-Reaction-rapport-ZHAW-f-1.pdf, non disponibile in italiano).

2.4 Reazione e parere dei Cantoni

In un parere del 27 febbraio 2020[69], la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) ha preso atto degli errori compiuti nelle procedure e nelle pratiche in materia di adozione rivelati nel rapporto ZHAW. Ha inoltre riconosciuto il grave impatto che questi errori hanno avuto sulle persone adottate e ha constatato che si sono verificate irregolarità a tutti i livelli dell'Amministrazione, ma che ciò era dovuto più a un'errata interpretazione del caso specifico che al sistema federalistico. La CDDGP ha dichiarato di voler valutare, insieme alle persone adottate, come i Cantoni possano essere loro d'aiuto, e istituire a tal fine un gruppo di lavoro composto da rappresentanti degli adottati, dei Cantoni e della Confederazione (cfr. n. 3.8). Nella seduta del 31 gennaio 2020, la presidenza della CDDGP aveva già raccomandato ai Cantoni di facilitare il più possibile l'accesso ai documenti e alle informazioni, di non addebitare spese per il trattamento delle richieste di ricerca delle origini e di designare, ove possibile, un ufficio indipendente che potesse essere il primo punto di contatto per le persone adottate. Ulteriori misure saranno valutate e attuate di concerto con le persone e le autorità coinvolte.

Nel comunicato del 27 febbraio 2020[70], il Cantone di San Gallo ha riconosciuto che, in linea con le conclusioni del rapporto di gennaio 2019[71], le autorità sangallesi avrebbero dovuto vigilare in modo più rigoroso sull'attività di Alice Honegger. Nel frattempo, tutti i fascicoli in possesso dell'ex intermediario sono stati trasferiti agli archivi cantonali, il che consente ora al Cantone di avviare uno studio completo di tutti i fascicoli di adozione e di collocamento in vista di adozione relativi allo Sri Lanka tra il 1973 e il 1997. Inoltre, il Cantone di San Gallo ha deciso di non chiedere emolumenti per il lavoro di consulenza nella ricerca delle origini e ha donato 20 000 franchi all'associazione Back to the Roots.

Nel comunicato del 27 febbraio 2020[72], il governo del Cantone di Ginevra ha affermato di voler sostenere le persone adottate nella ricerca delle loro origini e ha incaricato un gruppo ad hoc di facilitare la procedura di ricerca e di assicurare il coordinamento dei diversi organi cantonali coinvolti. Il governo cantonale intende inoltre affidare a esperti esterni il compito di effettuare un'analisi storica della situazione ginevrina, sempreché la Confederazione non avvii ricerche in materia a livello nazionale.

In un comunicato stampa pubblicato il 27 febbraio 2020[73], il Cantone di Berna, alla luce dei terribili fatti emersi dal rapporto ZHAW, ha dichiarato di voler aiutare le persone adottate nella ricerca delle loro origini in Sri Lanka, rinunciando a riscuotere emolumenti.

Nel comunicato del 27 febbraio 2020[74], il governo del Cantone di Soletta ha espresso grande rammarico per i risultati del rapporto storico e ha dichiarato di partire dal presupposto che,

---

[69] Il parere della CDDGP è consultabile sul sito dell'UFG (non disponibile in italiano): https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/gesellschaft/adoption/illegale-adoptionen/stgn-kkjpd-ber-zhaw-d.pdf.

[70] Il parere del Cantone di San Gallo è consultabile sul sito dell'UFG (non disponibile in italiano): https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/gesellschaft/adoption/illegale-adoptionen/mm-sg-2020-02-27-d.pdf.

[71] Questo rapporto è stato redatto su incarico dell'ufficio affari sociali del Dipartimento dell'interno del Cantone di San Gallo. È consultabile sul sito dell'ufficio (non disponibile in italiano): https://www.sg.ch/content/dam/sgch/gesundheit-soziales/soziales/familie/Adoptionen%20von%20Kindern%20aus%20Sri%20Lanka%20in%20den%20Jahren%201979%20bis%201997%20–%20Bericht%20von%20Sabine%20Bitter.pdf.

[72] Il parere del Cantone di Ginevra è consultabile sul sito del Cantone (non disponibile in italiano): https://www.ge.ch/document/adoptions-enfants-provenance-du-sri-lanka-annees-80.

[73] Il parere del Cantone di Berna è consultabile sul sito del Cantone (non disponibile in italiano): https://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/direktion/organisation/kja/aktuell.meldungNeu.html/jgk/fr/meldungen/dir/kja/2020/02/20200226_1635_publikation_der_historischenanalysebetreffend-daspostulatruiz1741.

[74] Il parere del Cantone di Soletta è consultabile sul sito del Cantone (non disponibile in italiano): https://so.ch/staatskanzlei/medien/medienmitteilung/news/unregelmaessigkeiten-bei-adoptionen-von-kindern-aus-sri-lanka/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=40cb6875e137dfdb1d1dfa9670f2e1ad.

sebbene il Cantone di Soletta non sia stato preso in esame all'interno di questo studio, vi siano comunque stati casi di adozione non conformi alla legislazione vigente. Pertanto, le persone adottate dallo Sri Lanka nel periodo in esame riceveranno un supporto non burocratico nella ricerca delle loro origini. Il governo cantonale ha inoltre riferito di aver sostenuto il lavoro dell'associazione Back to the Roots con una donazione di 7000 franchi nel 2019.

Anche altri Cantoni hanno sostenuto economicamente le attività di Back to the Roots nel 2019[75].

2.5 Necessità di ricerche storiche e prospettive

Nelle conclusioni del rapporto ZHAW si evidenzia la necessità di effettuare ulteriori ricerche storiche sul tema delle adozioni internazionali in Svizzera. Da un lato occorrerebbe effettuare ricerche approfondite in tutti i Cantoni per ottenere un quadro completo del sistema delle adozioni internazionali in Svizzera prima dell'entrata in vigore della convenzione dell'Aia sulla protezione dei minori nel 2003. Dall'altro bisognerebbe estendere le ricerche anche ad altri Paesi d'origine oltre allo Sri Lanka. I dati statistici mostrano infatti che negli anni Ottanta sono stati adottati tanti minori provenienti dall'India o dall'America Latina (in particolare dal Brasile, dal Cile, dalla Colombia e dal Perù). Sarebbe inoltre utile gettare uno sguardo oltre il confine nazionale, poiché anche altri Paesi, come i Paesi Bassi[76] e il Cile[77], stanno esaminando la storia e gli scandali del passato riguardo alle adozioni internazionali.

Nell'ambito del programma nazionale di ricerca 76 «Assistenza e coercizione» (PNR 76), il 2 novembre 2020 è stato pubblicato un rapporto scientifico relativo a una ricerca sull'assistenza e la coercizione nel settore dell'adozione e dell'affiliazione[78]. Il rapporto illustra l'attuale stato della ricerca e delle fonti e documenta le lacune esistenti in questo ambito di ricerca, soprattutto per quanto riguarda il rapporto tra adozioni nazionali e internazionali, nonché lo sviluppo e i problemi legati alla vigilanza nel sistema delle adozioni internazionali. Il gruppo direttivo del PNR 76 deciderà se conferire ulteriori mandati di ricerca per approfondire il tema.

I ricercatori possono inoltre presentare progetti di ricerca su temi specifici al Fondo nazionale per la ricerca scientifica (FNS)[79] in qualsiasi momento, il che si rivelerebbe estremamente utile, date le lacune esistenti nella ricerca sull'adozione internazionale.

All'apertura di una nuova fase di selezione, gli interessati possono inoltrare le loro proposte per nuovi PNR. Il Consiglio federale sceglie la tematica seguendo una procedura di selezione bottom-up[80].

2.6 Altre questioni giuridiche attuali

2.6.1 Accesso ai documenti e ricerca delle origini

L'accesso ai documenti negli archivi delle autorità svizzere rappresenta il punto di partenza di ogni ricerca delle origini di una persona adottata. Il rapporto ZHAW ha evidenziato che in generale negli archivi sono disponibili pochi documenti sulle procedure di adozione in Sri Lanka

---

[75] Il sostegno è stato in generale garantito attraverso i fondi delle lotterie (Swisslos); cfr. https://backtotheroots.net/nous-meme/financement/?lang=fr.

[76] Una commissione indipendente è stata incaricata di redigere un rapporto sulle adozioni internazionali avvenute in passato con un primo focus su Brasile, Colombia, Indonesia, Sri Lanka e Bangladesh (cfr. https://www.committeeinvestigatingintercountryadoption.nl/).

[77] https://www.bbc.com/news/world-latin-america-48929112

[78] https://www.bfh.ch/soziale-arbeit/de/aktuell/news/2020/nfp-76-fremdplatzierung-forschungsstand/

[79] http://www.snf.ch

[80] La procedura è descritta al link seguente: https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/it/home/ricerca-e-innovazione/ricerca-e-innovazione-in-svizzera/strumenti-di-promozione/programmi-nazionali-di-ricerca-pnr.html#1337710856

e ha sottolineato come la dispersione dei documenti negli archivi comunali, cantonali e federali ostacoli ancor più il lavoro di ricerca storica e le persone adottate alla ricerca delle loro origini. Quest'ultimo punto sarà approfondito al numero 3. Un'altra difficoltà è rappresentata dal fatto che spesso solo i privati (intermediari e genitori adottivi) o le autorità straniere sono in possesso dei documenti, e non è sempre possibile (o è molto difficile, a seconda dei casi) ottenerli se loro si rifiutano di fornirli.

2.6.2 Conseguenze penali

Il rapporto ZHAW ha messo in luce molte attività di natura potenzialmente criminale: rapimenti di bambini, consensi all'adozione ottenuti con la forza, corruzione di funzionari e magistrati. Ci sono tuttavia pochi dati di condanne penali per questi crimini in Sri Lanka – sono state aperte alcune indagini, ma invano[81]. Nel rapporto ZHAW viene citato un documento delle autorità srilankesi, ma non si conosce di preciso il suo contenuto[82]. Nel documento si ammetteva che erano stati commessi atti illeciti, ma che a causa di vuoti normativi non erano state pronunciate condanne penali. Per quanto riguarda la Svizzera, il rapporto ZHAW menziona un procedimento aperto contro Alice Honegger, un'intermediaria autorizzata all'epoca dalle autorità sangallesi, che ha portato alla revoca temporanea della sua autorizzazione solo per alcuni mesi nel 1982[83] e non ha avuto conseguenze penali.

A questo proposito va considerato che il diritto penale svizzero in materia è stato migliorato solo dopo il periodo preso in esame. I reati di corruzione di pubblici ufficiali stranieri per corruzione attiva sono stati ad esempio introdotti solo a partire dal 1° maggio 2000, mentre quelli per corruzione passiva dal 1° luglio 2006 (titolo diciannovesimo del Codice penale svizzero, CP[84]). Inoltre, è solo dal 2003 che la legislazione svizzera disciplina i reati penali specificamente legati alle adozioni internazionali nella legge federale del 22 giugno 2001[85] relativa alla Convenzione dell'Aia sull'adozione e a provvedimenti per la protezione del minore nelle adozioni internazionali (LF-CAA): accoglienza senza autorizzazione e mancata osservanza degli oneri (art. 22), profitti materiali indebiti (art. 23) e tratta di minori (art. 24). In virtù del principio di non retroattività nel diritto penale, tali disposizioni si applicano solo a reati successivi alla loro entrata in vigore. Prima, si potevano considerare solo reati più generali, come la falsità in documenti (titolo undicesimo CP) o il rapimento (art. 183 o 220 CP). La tratta di esseri umani (art. 182 CP) è legata al concetto di sfruttamento[86] della vittima, cosa che normalmente non accade nelle adozioni.

Per questi possibili reati, sarebbe tuttavia necessario esaminare l'applicabilità del CP e la competenza delle autorità svizzere di perseguimento penale in ogni singolo caso (cfr. art. 3 segg. CP). Occorre tenere presente che la maggior parte delle attività penalmente rilevanti ha avuto luogo in Sri Lanka (p. es. la falsità in documenti ai sensi dell'art. 251 segg. CP e la sottrazione di minorenne ai sensi dell'art. 220 prima variante CP). Questi reati sarebbero quindi di competenza delle autorità srilankesi e dovrebbero essere perseguiti in Sri Lanka secondo la legge del Paese. A determinate condizioni, il CP è applicabile anche a reati commessi all'estero (cfr. il diritto vigente, in particolare gli art. 5-7 CP), ma non è sicuro che queste condizioni siano state effettivamente soddisfatte per le adozioni dallo Sri Lanka. La questione andrebbe esaminata caso per caso tenendo conto anche delle norme vigenti all'epoca.

---

[81] Rapporto ZHAW, pagg. 111 e 200 segg.

[82] Rapporto ZHAW, pagg. 126 seg. e 133

[83] Rapporto ZHAW, pag. 96 segg.

[84] RS 311.0

[85] RS 211.221.31

[86] Il vecchio articolo 196 CP prevedeva soltanto lo sfruttamento sessuale; dopo la revisione entrata in vigore il 1° dicembre 2006, il nuovo articolo 182 CP menziona lo sfruttamento sessuale, lo sfruttamento del lavoro della vittima e il prelievo di un suo organo.

Per quanto riguarda il rapimento (art. 183 CP) o il rifiuto di restituire un minorenne alla persona che ha il diritto di stabilirne il luogo di dimora (art. 220 seconda variante CP), essendo il minore stato portato in Svizzera dallo Sri Lanka, si potrebbe pensare alla Svizzera come luogo in cui è stato commesso il reato e quindi applicare il CP (in base agli art. 3 e 8 CP). Tuttavia, ciò implicherebbe che anche al momento del trasferimento del minore in Svizzera vi fossero circostanze illecite perseguibili penalmente e che la persona che ha portato il minore in Svizzera abbia agito intenzionalmente. Anche nella fattispecie, ciò può essere valutato solo caso per caso. L'intenzionalità sembra essere esclusa nei casi in cui i (futuri) genitori adottivi hanno portato in Svizzera un minore senza sapere che era stato sottratto illegalmente ai genitori biologici in Sri Lanka. In molti casi, quindi, è probabile che non siano stati commessi reati in Svizzera.

Inoltre, i fatti sarebbero caduti in prescrizione e non sarebbe più possibile aprire una procedura penale in Svizzera.

Il rapporto ZHAW dimostra che ogni caso di adozione è a sé e coinvolge diverse persone e autorità in Svizzera e nello Sri Lanka. Come indicato in precedenza, solo un esame approfondito di ogni singolo caso permetterebbe di valutare se sono stati commessi reati e se questi sarebbero, o sarebbero stati, perseguibili in Svizzera.

2.6.3 Prestazioni della LAV

Durante la stesura del presente rapporto, si è cercato di capire se, e in caso in quale misura, gli adottati dallo Sri Lanka potrebbero beneficiare delle prestazioni previste dalla legge federale del 23 marzo 2007[87] concernente l'aiuto alle vittime di reati (legge sull'aiuto alle vittime, LAV). A questo proposito si può affermare quanto segue.

Le prestazioni previste dalla LAV sono in linea di principio limitate alle vittime di reati commessi in Svizzera (art. 3 LAV).

Nel caso di un reato commesso all'estero, le prestazioni dei consultori sono concesse solo se la vittima è domiciliata in Svizzera al momento del reato e al momento in cui ha depositato la domanda (art. 17 cpv. 1 lett. a LAV). Risulta quindi evidente che queste condizioni non erano soddisfatte all'epoca dei reati commessi in Sri Lanka. Inoltre, la LAV esclude qualsiasi indennizzo o riparazione morale per le vittime di reati commessi all'estero[88].

Per poter beneficiare delle prestazioni della LAV, sarebbe quindi necessario stabilire se i reati commessi in Sri Lanka sono proseguiti in Svizzera, il che potrebbe rivelarsi difficile alla luce delle spiegazioni di cui sopra (cfr. n. 2.6.2.).

2.6.4 Validità dell'adozione

Oltre all'adozione piena, nel 1973 nel CC è stata introdotta un'azione di contestazione per disciplinare in modo chiaro questo aspetto[89]. La contestazione (art. 269-269*b* CC) è soggetta a condizioni e termini rigorosi per garantire la certezza del diritto dello statuto della filiazione e il principio dell'indissolubilità dell'adozione piena[90]. In caso di mancato consenso (art. 269 CC),

---

87 RS **312.5**

88 Secondo il diritto previgente, per poter beneficiare di tali prestazioni la vittima doveva essere svizzera e risiedere in Svizzera al momento del reato e al momento della presentazione della domanda (cfr. art. 11 cpv. 3 vLAV in combinato disposto con l'art. 48 lett. a LAV).

89 Messaggio del Consiglio federale del 12 maggio 1971 concernente la revisione del Codice civile svizzero (adozione e articolo 321 CC), FF **1971** II 85, pag. 127 seg. (n. 3.5.4)

90 DTF **137** I 154, consid. 3.

l'adozione può essere annullata solo se il bene del minore non viene gravemente compromesso[91]. In caso di altri vizi gravi (art. 269*a* CC), l'azione è esclusa se il vizio è stato nel frattempo eliminato, oppure se concerne soltanto prescrizioni di procedura. L'azione deve essere proposta entro sei mesi dal momento in cui si è venuti a conoscenza del motivo della contestazione e, in ogni caso, entro due anni dall'adozione.

La dottrina menziona anche una possibile nullità (e quindi non solo a un'azione di contestazione) per alcuni vizi estremamente gravi, come un'adozione che non è stata pronunciata da un'autorità statale o che è stata ottenuta in modo criminale. Secondo un commentario, in questa categoria rientra in particolare la falsità in documenti riguardanti lo stato civile. In tal caso spetterebbe al diretto interessato rivolgersi al giudice per far riconoscere la nullità attraverso un'azione di accertamento legale e quindi modificare i dati nel registro dello stato civile[92]. Tuttavia, poiché questa posizione non è mai stata riconosciuta dalla giurisprudenza cantonale o federale, occorre essere cauti nell'ipotizzare un vuoto normativo, anche considerato che il legislatore non ha modificato il sistema di contestazione previsto dagli articoli 269 e 269*a* CC nella più recente revisione del diritto in materia di adozione, entrata in vigore il 1° gennaio 2018[93].

2.7 Conclusioni e raccomandazioni

2.7.1 Posizione del Consiglio federale

Il Consiglio federale prende atto delle conclusioni del rapporto ZHAW. Ringrazia le autrici per il lavoro svolto e, come sottolineato nel rapporto, fa notare che rimangono ancora molte questioni aperte. Il rapporto ZHAW ha evidenziato numerose irregolarità, alcune delle quali molto gravi, nelle procedure di adozione dei minori dello Sri Lanka. Il Consiglio federale riconosce le mancanze delle autorità federali e cantonali svizzere a tale riguardo e in particolare nei confronti di tutti i minori le cui procedure di adozione sono state contraddistinte da atti illegali.

Il Consiglio federale è consapevole del fatto che le mancanze dell'epoca da parte delle autorità continuano ad avere ripercussioni sulla vita delle persone direttamente interessate. Sostenere la ricerca delle origini è quindi molto importante (cfr. n. 3). Il rapporto ZHAW ha contribuito a far sì che i genitori adottivi oggi si rendessero conto dell'illegalità o dell'irregolarità di alcune pratiche di adozione dell'epoca. Il Consiglio federale incoraggia i genitori adottivi a fare tutto il possibile per sostenere i figli adottati nella ricerca dello loro origini.

Il Consiglio federale esprime a tutti gli adottati e alle loro famiglie il proprio rammarico per le mancanze delle autorità. Sebbene la situazione sia migliorata rispetto agli anni Ottanta, il Consiglio federale intende analizzare in modo critico le pratiche attuali per combattere le irregolarità nelle adozioni internazionali e tutelare in misura maggiore i minori e il loro interesse superiore nelle procedure. Ciò che è accaduto in passato non deve ripetersi.

2.7.2 Raccomandazioni e prospettive

Il rapporto ZHAW sottolinea la necessità di condurre ulteriori ricerche storiche a livello cantonale e federale.

Il Consiglio federale ritiene che l'elaborazione di fatti storici rientri per principio nel campo della libera ricerca scientifica. Incoraggia quindi la comunità scientifica ad occuparsi del tema delle adozioni internazionali e ad avviare progetti in merito, in particolare nell'ambito del FNS. Il

---

91 Sentenza del TF del 30 agosto 2004, 5C.18/2004, consid. 3.

92 PETER BREITSCHMID, Basler Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Zivilgesetzbuch I (Art. 1-456 ZGB), Geiser Thomas/Fountoulakis Christiana (a c. di), 6ª ed., Basilea 2018, n. 3 ad art. 269 CC.

93 RU **2017** 3699

Consiglio federale accoglie con favore i vari progetti in corso, o in programma, in diversi Cantoni.

Il rapporto ZHAW si concentra sullo Sri Lanka, ma sottolinea che sarebbe importante esaminare la situazione anche con altri Paesi d'origine (in particolare l'India, da dove, in passato, la Svizzera ha adottato un numero di minori tre volte superiore a quello dello Sri Lanka). Per questo motivo, entro la fine dell'anno l'UFG commissionerà una ricerca limitata all'analisi degli archivi federali, al fine di tracciare un primo bilancio della situazione relativa agli altri Paesi d'origine e facilitare così il lavoro di ricerca della comunità scientifica in futuro. Il Consiglio federale ritiene tuttavia che non sia necessario svolgere ricerche storiche aggiuntive o più approfondite sulle adozioni dallo Sri Lanka e che l'attenzione vada ora rivolta agli altri due aspetti trattati nel presente rapporto: il sostegno pratico alle persone adottate nella ricerca delle loro origini (cfr. n. 3) e l'analisi e la riforma del quadro legislativo attuale (cfr. n. 4).

3 Ricerca delle origini

3.1 Introduzione

Il postulato Ruiz 17.4181 incarica il Consiglio federale di esaminare gli sforzi profusi e i mezzi a disposizione per sostenere gli adottati nella ricerca delle loro origini.

Per adempiere al postulato è innanzitutto necessario analizzare la ricerca delle origini in maniera generale e affrontare poi la questione della ricerca in Sri Lanka. I servizi cantonali preposti all'informazione[94], così come i servizi di ricerca privati[95], gli intermediari, le associazioni Espace A[96] e Back to the Roots sono stati invitati a condividere le proprie esperienze e a esprimere le proprie considerazioni sull'argomento. Questo capitolo si basa principalmente sulle informazioni da loro fornite alla fine del 2019, presentate di seguito in forma sintetica. È importante notare che il fenomeno della ricerca delle origini è relativamente nuovo per alcune autorità, le quali hanno acquisito le prime esperienze negli ultimi due anni. Questo capitolo fa il punto sugli sforzi compiuti e le risorse disponibili per aiutare gli adottati nella ricerca delle loro origini. È importante essere il più esaustivi possibile, poiché le informazioni qui fornite serviranno alle persone direttamente interessate, aiuteranno a migliorare la cooperazione tra i diversi attori e a facilitare il lavoro futuro[97].

3.2 Quadro giuridico

Con l'entrata in vigore per la Svizzera della CAA[98] e della LF-CAA[99] è stato introdotto il diritto del minore adottato di conoscere le proprie origini, diritto già sancito dall'articolo 7 della Convenzione sui diritti del fanciullo[100], entrata in vigore per la Svizzera il 26 marzo 1997. La revisione del CC del 17 giugno 2016[101], entrata in vigore il 1° gennaio 2018, ha confermato il **diritto assoluto dell'adottato di conoscere l'identità dei genitori biologici** (art. 268*c* CC).

---

[94] I servizi cantonali preposti all'informazione di tutti i Cantoni hanno risposto tra agosto e dicembre 2019.

[95] Pflege- und Adoptivkinder Schweiz (PACH), il Servizio Sociale Internazionale – Svizzera e Croce Rossa Svizzera sono stati consultati a gennaio e a febbraio 2020.

[96] Cfr. n. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**.

[97] Cfr. n. 3.8

[98] Cfr. art. 30 CAA

[99] La LF-CAA prevede che l'Autorità centrale federale debba, tra le altre cose, consigliare le Autorità centrali cantonali su questioni giuridiche, rappresentare la Svizzera verso Autorità centrali estere e promuovere lo scambio di esperienze tra le Autorità centrali cantonali, gli uffici di collocamento in vista d'adozione e le autorità federali (cfr. art. 2 cpv. 2 lett. e LF-CAA).

[100] Cfr. DTF **128** I 63, consid. 3 e 4.

[101] RU **2017** 3699; FF **2015** 793; per un'analisi delle novità nell'ambito della ricerca delle origini si rimanda a SANDRO KÖRBER/HEIDI STEINEGGER, Zu wissen, von wem man abstammt, ist mehr als ein Grundrecht, FamPra.ch 1/2020, pag. 1 segg.

Per stabilire un primo contatto è tuttavia necessario il consenso della persona cercata, i cui diritti della personalità vanno rispettati (art. 268*d* cpv. 2 CC). Inoltre, l'adottato ha il diritto di conoscere le informazioni sui discendenti diretti dei genitori biologici, a condizione che siano maggiorenni e abbiano acconsentito alla trasmissione di tali informazioni. È stato confermato anche il principio del segreto dell'adozione, ma è stata introdotta la possibilità per i genitori biologici di ottenere informazioni sul figlio dato in adozione, a condizione che l'adottato sia maggiorenne e acconsenta o, se ancora minorenne, che sia in grado di discernimento e che i genitori adottivi diano il loro consenso. Anche i discendenti diretti dei genitori biologici hanno ora la possibilità di ottenere informazioni sull'identità dell'adottato (il loro fratello/fratellastro o la loro sorella/sorellastra), purché quest'ultimo sia maggiorenne e vi abbia acconsentito (art. 268*b* cpv. 3 CC).

Le disposizioni della modifica del 17 giugno 2016 relative, tra l'altro, al segreto dell'adozione e all'accesso a informazioni sui genitori biologici e i loro discendenti sono applicabili anche alle adozioni pronunciate prima dell'entrata in vigore della modifica stessa (art. 12*c* tit. fin. CC).

La legislazione svizzera non disciplina invece in modo specifico **la ricerca delle origini nel contesto delle adozioni internazionali**. La CAA[102] impone agli Stati firmatari di conservare le informazioni sulle origini del minore (famiglia biologica, precedenti sanitari) e di assicurare che l'adottato abbia accesso a tali informazioni. Tuttavia, quest'obbligo può essere attenuato, dato che l'accesso ai fascicoli può essere garantito solo nella misura consentita dalla legge dello Stato in questione.

La ricerca delle origini è di **competenza esclusiva dei Cantoni** ed è affidata al servizio cantonale preposto all'informazione (art. 268*d* CC, cfr. n. 3.3.2). Inoltre, ogni Cantone deve designare un servizio incaricato di consigliare i genitori biologici, i loro discendenti diretti e l'adottato che ne facciano richiesta (art. 268*d* cpv. 4 CC). La legge non specifica in che cosa consiste questa consulenza. Circa due terzi dei Cantoni non hanno nel loro diritto cantonale disposizioni specifiche riguardo alla ricerca delle origini. Nei restanti Cantoni, le disposizioni di legge cantonali riguardano generalmente solo le questioni correlate (competenza o costi). Solo due Cantoni[103] stanno elaborando direttive interne. Gli altri Cantoni hanno sviluppato soltanto processi interni, definendo le varie fasi della procedura o le competenze.

3.3 Struttura organizzativa

3.3.1 Confederazione

Incaricato di rappresentare la Svizzera presso le autorità estere e di assicurare il coordinamento in materia di adozione in Svizzera[104], l'UFG, con il sostegno delle rappresentanze svizzere nei Paesi d'origine, si occupa di chiarire la procedura da seguire per le richieste di ricerca delle origini all'estero, nonché di negoziare eventualmente un memorandum d'intesa e di mettere a disposizione dei Cantoni le informazioni così raccolte. L'UFG trasmette le richieste di ricerca delle origini solo ai Paesi che hanno ratificato la CAA. Inoltre funge da piattaforma per lo scambio di informazioni tra i diversi servizi cantonali preposti all'informazione e partecipa a conferenze nazionali e internazionali sul tema della ricerca delle origini.

---

[102] Art. 30 CAA

[103] GE e ZH.

[104] Cfr. art. 2 cpv. 2 LF-CAA e art. 2 cpv. 1 lett. a OAdoz

3.3.2 Cantoni

L'articolo 268*d* CC prevede che il servizio cantonale preposto all'informazione[105] sia garantito dall'autorità cantonale cui compete la procedura di adozione. Le informazioni circa i genitori biologici e i loro discendenti diretti o l'adottato sono pertanto fornite dall'autorità cantonale. Ad oggi, solo il Cantone dei Grigioni ha designato un servizio cantonale preposto all'informazione secondo l'articolo 268*d* capoverso 1 CC diverso dall'ACC. Il servizio di consulenza di cui all'articolo 268*d* capoverso 4 CC viene talvolta fornito dalla stessa autorità che si occupa del servizio preposto all'informazione[106] e talvolta delegato a un altro servizio dell'amministrazione cantonale[107] o a un ente privato[108].

Quasi nessun Cantone ha previsto risorse supplementari per la gestione delle richieste di ricerca delle origini. I Cantoni svolgono tale funzione nell'ambito del loro mandato generale come autorità competenti per le adozioni. Le persone che si occupano delle richieste hanno generalmente una formazione in campo sociale o giuridico, raramente si tratta di personale amministrativo. I Cantoni che hanno designato un servizio di consulenza (art. 268*d* cpv. 4 CC) diverso dal servizio preposto all'informazione di cui all'articolo 268*d* capoverso 1 CC sono soddisfatti della collaborazione, anche se finora non hanno maturato molta esperienza.

3.3.3 Organizzazioni private

I servizi di ricerca ai sensi dell'articolo 268*d* capoverso 2 CC sono organizzazioni private che possono essere designate dal servizio cantonale preposto all'informazione di cui all'articolo 268*d* capoverso 1 CC o dal richiedente che vuole trovare la persona o le persone cercate.

Anche gli intermediari[109] rivestono un ruolo attivo nella ricerca delle origini, sempreché ciò sia previsto dal loro statuto. È importante notare che alcuni ex intermediari, che hanno cessato ogni attività di collocamento dei minori in vista di adozione, continuano comunque a offrire servizi nel campo della ricerca delle origini per le persone che sono state collocate attraverso di loro[110].

Esistono inoltre diverse associazioni che rappresentano gli interessi di un gruppo di persone in particolare[111] o che offrono sostegno psicologico alle persone che sono alla ricerca delle loro origini, senza però effettuare ricerche sul campo[112] (cfr. n. 3.5).

3.3.4 Statistiche

La maggior parte dei Cantoni non tiene (ancora) una statistica sistematica delle richieste di ricerca delle origini. Ciononostante, quasi tutti sono riusciti a indicare quante richieste sono

---

[105] L'elenco dei servizi cantonali preposti all'informazione e dei servizi di consulenza è disponibile sul sito dell'UFG al seguente link: https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/gesellschaft/adoption/herkunftssuche/zustaendigkeiten.pdf.download.pdf/zustaendigkeiten.pdf.

[106] AG, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, NE, OW, SG, SH, SO, TI, VD, VS, ZG e ZH.

[107] AI e AR.

[108] LU, NW, SZ, TG e UR.

[109] Intermediari privati autorizzati ai sensi dell'articolo 12 segg. OAdoz; cfr. l'elenco disponibile al link: https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/gesellschaft/adoption.html.

[110] Alcuni ex intermediari rivestono un ruolo attivo nella ricerca delle origini, mentre altri offrono servizi per la consultazione dei fascicoli o un dialogo con gli adottati. La maggior parte degli ex intermediari non offre alcun tipo di prestazione o non ha fornito informazioni in merito all'UFG.

[111] P. es.: Back to the Roots per gli adottati dallo Sri Lanka, Born in Lebanon per gli adottati dal Libano, Brazil Baby Affair per gli adottati dal Brasile, Dongari per gli adottati dalla Corea del Sud. Questo elenco non è esaustivo.

[112] Espace A.

state evase nel 2018 (tra 0[113] e 63[114] per Cantone, per un totale di 325[115]), notando un aumento significativo del numero di richieste di ricerca delle origini.

La Croce Rossa Svizzera ha dichiarato di aver effettuato 12 consulenze per gli adottati nel 2018 e nel 2019 e due ricerche di una persona all'estero nel 2018[116]. Il Servizio Sociale Internazionale – Svizzera (SSI) ha comunicato di aver evaso 59 richieste di ricerca delle origini nel 2018 e 40 nel 2019. L'associazione Pflege- und Adoptivkinder Schweiz (PACH) ha informato che nel 2018 ha svolto 217 consulenze per la ricerca delle origini, ma che molte erano legate all'entrata in vigore del nuovo diritto in materia di adozione il 1° gennaio 2018. Nel 2019, PACH ha riferito di aver effettuato 61 consulenze per la ricerca delle origini. L'associazione Espace A ha invece svolto 34 consulenze nel 2019, offrendo sostegno psicologico per la ricerca delle origini.

I dati statistici forniti dagli intermediari confermano che la ricerca delle origini è un fenomeno abbastanza recente e legato all'età degli adottati. Gli intermediari che sono tuttora autorizzati riferiscono di essere contattati soltanto da una a dieci volte all'anno per la ricerca delle origini. Questo probabilmente perché i minori per i quali questi intermediari hanno lavorato sono ancora giovani. La stragrande maggioranza degli intermediari che erano attivi all'inizio dell'era delle adozioni internazionali ha nel frattempo cessato la propria attività. Tra questi figura Terre des Hommes, che, attraverso il suo servizio di mediazione, continua però a sostenere le persone adottate nella ricerca delle loro origini e che riferisce di aver assistito 109 persone nella ricerca delle loro origini nel 2018[117].

Questi dati sono soltanto indicativi. È infatti difficile metterli a confronto poiché le prestazioni fornite dai vari servizi e dalle organizzazioni sono diverse, così come i singoli casi. A volte la richiesta di sostegno può infatti limitarsi a un colloquio o all'accesso ai documenti, mentre altre volte l'assistenza può durare diversi anni, possibilmente fino al ricongiungimento con la famiglia d'origine. Ad ogni modo, va evidenziato il chiaro aumento delle richieste di supporto che, con ogni probabilità, continuerà anche in futuro.

3.4 Prestazioni offerte dalle autorità nel campo della ricerca delle origini

3.4.1 In generale

Circa due terzi dei Cantoni pubblicano sui loro siti Internet informazioni sulla ricerca delle origini, anche se talvolta in modo molto sommario (semplice indicazione del servizio o della persona da contattare).

Dopo un primo contatto scritto o orale, i richiedenti sono invitati a compilare un **modulo di domanda**. La maggior parte dei Cantoni possiede già questo modulo, disponibile online o su richiesta. L'Associazione delle autorità centrali cantonali in materia di adozione (AACA)[118] e la Conferenza latina delle autorità centrali competenti in materia di adozione (CLACA)[119] prevedono di redigere un modulo standard e di metterlo a disposizione dei propri membri. In tutti i

---

[113] AI, AR, JU, OW, UR e ZG.

[114] ZH (il dato si riferisce al numero di richieste presentate tra il 4 luglio e il 31 dicembre 2018).

[115] 21 Cantoni sono riusciti a dare una risposta.

[116] La Croce Rossa ha inoltre comunicato di aver ricevuto nel 2018 una richiesta di ricerca delle origini dall'estero da parte di un adottato in Svizzera.

[117] 28 con un colloquio individuale e 81 con assistenza per i fascicoli o al telefono, secondo il rapporto 2018 del servizio ROAD (ricerca delle origini/adozione), il che rappresenta un aumento del 50 % rispetto ai dati del 2017 e addirittura il triplo rispetto al 2015/2016.

[118] L'AACA raggruppa 15 Cantoni svizzero-tedeschi (cfr. https://adoption-schweiz.ch).

[119] La CLACA raggruppa i sei Cantoni della Svizzera francese e il Ticino.

Cantoni è possibile richiedere un colloquio personale con un assistente sociale, un avvocato o entrambi, in casi eccezionali con un collaboratore amministrativo.

In tutti i Cantoni le **prestazioni** offerte dai servizi cantonali preposti all'informazione includono la ricerca di fascicoli e di informazioni pertinenti presso le autorità svizzere che potrebbero esserne in possesso (archivi, autorità di tutela, uffici controllo abitanti, uffici dello stato civile, tribunali). In alcuni Cantoni[120] le prestazioni erogate si fermano qui e le informazioni vengono trasmesse a PACH, che le inoltra poi al richiedente. La maggior parte dei Cantoni offre un servizio di assistenza su misura (colloquio personale, accesso assistito ai fascicoli). Alcuni Cantoni vanno oltre e cercano di definire con il richiedente lo scopo della ricerca, le aspettative e i potenziali risultati. Per le adozioni nazionali, la maggior parte dei Cantoni si occupa attivamente di trovare e contattare la persona cercata. Alcuni Cantoni addirittura pianificano su richiesta o seguono i contatti iniziali tra il richiedente e la persona cercata. Sono pochi i Cantoni che affidano l'organizzazione dei primi contatti a un'organizzazione privata, come PACH. Inoltre, un numero ristretto di Cantoni offre sostegno nel cercare informazioni che non sono presenti nel fascicolo, ma che consentono di contestualizzare l'adozione e di attivare la rete di contatti per facilitare il lavoro di ricerca. Due Cantoni hanno indicato di non avere alcuna esperienza in questo settore e di non aver sviluppato una procedura standard in caso di richieste.

Le **prestazioni di consulenza** ai sensi dell'articolo 268*d* capoverso 4 CC non sono definite in modo dettagliato dalla legge, che non contempla il sostegno psicologico. I servizi cantonali preposti all'informazione, che nella maggior parte dei Cantoni si occupano anche dei servizi di consulenza, hanno comunicato di non essere in grado di fornire sostegno psicologico ai richiedenti. Un Cantone[121] può avvalersi di una psichiatra infantile che collabora con l'ACC, altri si impegnano a mettere la persona in contatto con un professionista esterno, mentre altri ancora si rivolgono agli assistenti sociali del loro ufficio nell'ambito dei servizi di consulenza. Ad ogni modo, non si tratta di una terapia vera e propria, che rientra nella sfera di competenza del personale sanitario.

La stragrande maggioranza dei Cantoni indica gli archivi cantonali come **fonte d'informazione**. Vengono spesso indicati anche gli archivi delle ACC, delle autorità dello stato civile o di tutela e dei tribunali. Raramente i Cantoni si rivolgono agli intermediari, agli uffici controllo abitanti, alle autorità della migrazione o agli archivi comunali o del circondario.

Nel caso in cui la persona che cerca le proprie origini non possa ottenere il proprio fascicolo d'adozione dai genitori adottivi (fascicolo perso, genitori adottivi refrattari o deceduti), i servizi cantonali preposti all'informazione cercano, o cercherebbero, di ricostruire le informazioni contenute nel fascicolo in un altro modo (archivi di altre autorità cantonali, dell'intermediario, archivi propri, eventualmente contattando l'autorità del Paese d'origine) per garantire l'**accesso al fascicolo**. Alcuni Cantoni[122] si dichiarano disposti a cercare il dialogo e la mediazione tra genitori e figli, ma non possono obbligare i genitori adottivi a fornire i documenti. In tal caso spetterebbe alla persona adottata far valere i propri diritti in tribunale. Dal momento che non esiste un obbligo di conservazione dei documenti per i privati, un Cantone[123] ha messo in discussione la prassi attuale, suggerendo di conservare i documenti originali presso l'autorità cantonale.

---

[120] LU, NW, SZ e UR; AI, AR e OW hanno indicato di non avere ancora esperienza in questo settore.

[121] VD.

[122] BE, BL, NE e TI.

[123] AG.

3.4.2 Nell'ambito delle adozioni internazionali

Esistono notevoli differenze e incertezze in relazione alle risorse a disposizione, e messe in campo, per trovare le informazioni necessarie a rintracciare le persone cercate, soprattutto per le adozioni concluse prima della ratifica della CAA o con un Paese non firmatario della Convenzione. Mentre alcuni Cantoni cercano di trovare informazioni sui genitori biologici all'estero, altri si limitano alle informazioni disponibili in Svizzera. Per rintracciare la famiglia biologica all'estero, i servizi cantonali preposti all'informazione inviano di solito una richiesta all'autorità centrale estera (eventualmente tramite l'autorità centrale federale [ACF] se il Paese ha ratificato la CAA) e/o indirizzano il richiedente a un servizio di ricerca specializzato (SSI o la Croce Rossa[124]). Raramente si rivolgono all'ambasciata svizzera nel Paese in questione, all'ambasciata di quel Paese in Svizzera oppure all'intermediario che si era occupato della procedura di adozione. Alcuni Cantoni non hanno finora maturato alcuna esperienza.

È stato osservato che i fascicoli delle adozioni degli anni Ottanta contenevano in genere pochissimi documenti, se non addirittura nessuno, il che ha reso più difficile il lavoro di ricerca delle origini e di ricostruzione delle singole storie di adozione.

La verifica del rispetto delle disposizioni di legge all'estero (in particolare in relazione al segreto dell'adozione e alla protezione dei dati) è affidata alle autorità straniere o agli enti contattati in Svizzera (UFG, servizi di ricerca privati). Alcuni Cantoni[125] raccolgono informazioni sul quadro giuridico estero, consultando le leggi oppure presentando una richiesta all'autorità centrale estera o all'ambasciata svizzera in loco.

3.4.3 Nell'ambito delle adozioni dallo Sri Lanka

Su proposta della Svizzera, nel gennaio 2018 è stato organizzato a Ginevra un incontro tra i rappresentanti dell'autorità centrale dello Sri Lanka[126], di alcuni Stati europei[127] e del SSI. Durante l'incontro si è discusso della possibilità di siglare un memorandum d'intesa con l'obiettivo di uniformare il modo in cui vengono gestite le richieste di ricerca delle origini in Sri Lanka, anche per le adozioni avvenute prima della ratifica della CAA.

Nel luglio 2019 una delegazione dell'UFG si è recata in Sri Lanka per incontrare l'autorità centrale del Paese, nonché rappresentanti di altre autorità e di organizzazioni statali. Durante questa visita di lavoro, la delegazione e l'autorità centrale hanno potuto chiarire la strada ufficiale da percorrere per la ricerca delle origini e il memorandum d'intesa, abbozzato a Ginevra nel 2018, è stato ultimato nei mesi successivi[128]. I contatti presi con l'Ufficio dello Sri Lanka per le persone scomparse (*Office for missing persons*, OMP) non hanno tuttavia portato ad alcuna prospettiva di sostegno da parte loro. È emerso che l'OMP è stato istituito da poco e il suo mandato si limita alle scomparse avvenute durante la guerra civile.

---

[124] Va notato che PACH, designata da alcuni Cantoni come servizio di consulenza ai sensi dell'articolo 268*d* capoverso 4 CC, non può effettuare ricerche all'estero.

[125] FR, NW, SG e SH.

[126] *Department of Probation and Child Care Services* (*Ministry of Women and Child Affairs and Social Security*).

[127] Comunità fiamminga del Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Norvegia, Paesi Bassi, Svezia e Svizzera.

[128] Il memorandum (non disponibile in italiano) può essere consultato sul sito dell'UFG al seguente link: https://www.bj.admin.ch/dam/bj/en/data/gesellschaft/adoption/illegale-adoptionen/zusammenarbeitsprotokoll-herkunftssuche-e.pdf.download.pdf/zusammenarbeitsprotokoll-herkunftssuche-e.pdf.

Alla fine del 2019, il numero delle richieste per la ricerca delle origini presentate ai servizi cantonali preposti all'informazione da persone adottate dallo Sri Lanka negli anni Settanta e Ottanta era pari a 38[129], di cui 14 sono state inoltrate all'autorità centrale dello Sri Lanka tramite l'UFG[130]. Quattro Cantoni[131] hanno dichiarato di occuparsi delle domande delle persone adottate dallo Sri Lanka gratuitamente. Gli altri Cantoni trattano questo tipo di richieste al pari di qualsiasi altra richiesta, rivolgendosi però con maggiore facilità al caposervizio e all'UFG. I problemi riscontrati dai Cantoni nelle ricerche sono principalmente legati alla mancanza di documenti o di informazioni sulla storia dei minori nei loro fascicoli e, in misura minore, alla difficoltà nel reperire il nome dei genitori biologici o nel ricostruire la procedura e le basi legali dell'epoca, alle aspettative degli adottati che non possono essere soddisfatte, alla necessità di un risarcimento espressa dagli adottati e ai termini di prescrizione. Solo due Cantoni[132] sono disposti a pagare i test del DNA per facilitare la ricerca delle origini in Sri Lanka, mentre altri lamentano la mancanza di una base legale per finanziare i test o sostengono che sia necessario coordinarsi a livello regionale o nazionale su questo aspetto. Quattro Cantoni[133] si sono messi in contatto con il servizio LAV (aiuto alle vittime di reati) del loro Cantone per chiarire se fosse possibile offrire un aiuto agli adottati ricorrendo a questo tipo di misura[134].

Pochi Cantoni riferiscono di essersi trovati di fronte a casi di adozione con sospette irregolarità. Per risolvere il problema, le possibili soluzioni sembrano limitarsi a offrire un'assistenza più concreta al richiedente, chiedere sostegno all'UFG o a un'organizzazione specializzata nel Paese d'origine, nonché a indirizzare il richiedente a un'associazione con maggiore esperienza in Svizzera.

3.4.4 Scambio di esperienze pratiche

I servizi preposti all'informazione dei Cantoni della Svizzera tedesca e latina si sono incontrati più volte per uno scambio di esperienze. Durante gli incontri, i Cantoni hanno cercato di elaborare linee comuni per la gestione delle richieste[135], di individuare le soluzioni migliori[136] e formulare alcune raccomandazioni[137]. I servizi cantonali preposti all'informazione della Svizzera latina prevedono inoltre di redigere un promemoria per orientare in futuro le loro procedure. In generale, i servizi cantonali preposti all'informazione hanno espresso il desiderio di una maggiore armonizzazione.

Inoltre, lo scambio di opinioni tra le autorità cantonali su questioni specifiche legate alla ricerca delle origini avviene anche nell'ambito dell'AACA e della CLACA, che si riuniscono generalmente tre volte all'anno.

---

[129] Alcuni servizi cantonali preposti all'informazione svolgono questa funzione solo dal 1° gennaio 2018 e non sanno se prima di questa data siano state presentate altre richieste.

[130] Delle 14 richieste inviate attraverso i canali ufficiali al 30 giugno 2020, solo tre sono state portate a termine; in nessuno di questi casi sono stati trovati i genitori biologici. Va notato a questo proposito che una persona è riuscita a trovare la propria madre biologica recandosi nel suo luogo di nascita, dopo che la ricerca attraverso i canali ufficiali non aveva dato risultati. Le ricerche in Sri Lanka sono durate tra i tre e i nove mesi.

[131] AG, BE, SG e SO.

[132] AI e VD.

[133] BE, FR, GE e SG.

[134] A Ginevra, il servizio LAV non dispone di risorse finanziarie per sostenere le persone adottate. Il servizio di supporto psicologico sarebbe piuttosto di competenza di un'organizzazione come Espace A. Negli altri Cantoni, la richiesta di chiarimenti era ancora in corso al momento della consultazione (autunno 2019). La questione sarà affrontata dal gruppo di lavoro CDDGP/UFG.

[135] P. es. i Cantoni hanno deciso di comune accordo che il Cantone di residenza si occuperà di istruire la richiesta anche se il richiedente non è nato né è stato adottato in quel Cantone, cfr. «Praxisempfehlungen des VZBA für Auskunftsstellen», stato agosto 2020.

[136] In particolare: modello di modulo per l'inoltro di una richiesta (in fase di redazione) e raccomandazioni per la prassi (documento interno).

[137] Cfr. le linee guida della CLACA per la valutazione psicosociale nell'ambito dei requisiti di adozione del 14 marzo 2018, approvate dalla *Conférence latine de promotion et de protection de la jeunesse* (CLPPJ) il 25 giugno 2019.

Nel maggio 2018 si è tenuto un convegno nazionale dedicato alla ricerca delle origini, organizzato congiuntamente da PACH, SSI ed Espace A, con il sostegno della Croce Rossa e della Confederazione, al quale hanno partecipato, tra gli altri, diversi servizi cantonali preposti all'informazione e alcuni rappresentanti di associazioni di adottati. In questa occasione sono state affrontate da un punto di vista multidisciplinare questioni legali, etiche e psicologiche legate alla ricerca delle origini, e l'assistenza alle persone nella ricerca della loro identità[138].

3.5 Il ruolo delle organizzazioni private

3.5.1 I servizi di ricerca

3.5.1.1 In generale

Ai servizi di ricerca[139] è stato chiesto di rispondere a un questionario al fine di capire quali prestazioni offrono nell'ambito della ricerca delle origini e di raccogliere informazioni sulle prime esperienze pratiche maturate, in particolare con lo Sri Lanka[140].

La maggior parte dei Cantoni non collabora direttamente con un servizio di ricerca, ma vi indirizza i richiedenti quando le possibilità di ricerca del Cantone risultano limitate. Le tariffe applicate da questi servizi per le prestazioni offerte rappresentano un ostacolo per alcuni richiedenti. Un Cantone[141] ha affermato di essere in grado di pagare in via eccezionale almeno una parte di queste spese se il richiedente si trova in serie difficoltà economiche.

La maggior parte dei Cantoni che collaborano con un'organizzazione privata[142] per la ricerca delle origini ha stipulato un accordo di prestazione o di sovvenzione per regolare, tra le altre cose, la questione delle spese.

3.5.1.2 Prestazioni

PACH ha concluso un contratto di prestazione con alcuni Cantoni tedeschi assumendo i compiti previsti dall'articolo 268*d* capoversi 2 e 4 CC. Gli altri servizi di ricerca lavorano su incarico del Cantone o di privati per singoli casi. In generale, i servizi di ricerca forniscono consulenza e assistenza nella ricerca di documenti e persone, sia in Svizzera sia all'estero, nonché supporto psicosociale in cui vengono tematizzati soprattutto le aspettative del richiedente, i possibili effetti di una ricerca delle origini e i diritti di ognuno. Viene inoltre offerta assistenza nel contattare la persona ricercata. In generale, i colloqui e l'assistenza sono gestiti da collaboratori appositamente formati sulle implicazioni della ricerca delle origini. Tutti e tre i servizi di ricerca hanno linee guida interne, un piano o regole per svolgere i colloqui per la ricerca delle origini, personale con una formazione nel campo dell'assistenza sociale, della psicologia, della mediazione familiare o del diritto e un'esperienza pluriennale nel campo della ricerca delle origini. Oltre a incentivare il lavoro di squadra, questi servizi organizzano anche corsi di formazione interni per l'assistenza nella ricerca delle origini[143].

3.5.1.3 Contatti iniziali

La maggior parte dei servizi di ricerca ha pubblicato sul proprio sito Internet informazioni generali sulla ricerca delle origini di persone adottate. Una volta che il richiedente ha contattato il

---

[138] Il programma del convegno (non disponibile in italiano) è consultabile sul sito dell'UFG: https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/gesellschaft/adoption/herkunftssuche.html.

[139] SSI, Croce Rossa Svizzera e PACH.

[140] Le risposte dei servizi di ricerca riflettono la situazione al 31 gennaio 2020.

[141] VD.

[142] Le organizzazioni direttamente interessate sono PACH, Adesso, SSI ed Espace A.

[143] Il SSI e la Croce Rossa dichiarano di praticare l'intervisione.

servizio di ricerca per e-mail, telefono, modulo o posta, quest'ultimo esamina tutte le possibilità e, se necessario, reindirizza la persona al servizio cantonale preposto all'informazione o a un altro organismo in grado di aiutarla, oppure organizza un primo colloquio, durante il quale vengono discusse le aspettative del richiedente, le varie possibilità a disposizione del servizio di ricerca e i possibili effetti della ricerca delle origini sia sul richiedente che sulla persona cercata.

3.5.1.4 La ricerca delle origini nelle adozioni internazionali

Nei casi di adozione internazionale, PACH fornisce soltanto consulenza, senza occuparsi della ricerca della persona all'estero, mentre gli altri due servizi di ricerca possono appoggiarsi alla loro rete di partner internazionali per cercare di trovare informazioni, documenti sull'adozione o persone all'estero. Le principali difficoltà sono legate alla mancanza di personale nei team dei Paesi d'origine e al fatto che talvolta mancano registri centrali. Inoltre nei documenti vengono spesso riscontrate omissioni, in particolare quando non sono menzionati i genitori biologici. I partner locali della Croce Rossa sono tenuti a rispettare la legge in vigore nel Paese in questione e soprattutto il diritto in materia di protezione dei dati. Inoltre, la Croce Rossa dispone di un codice di condotta interno sulla protezione dei dati[144]. Il SSI dichiara di esaminare i metodi di lavoro dei propri partner in loco prima di inserirli nella propria rete di collaboratori e di restare in stretto contatto con loro per verificare la qualità dei servizi forniti. I servizi di ricerca che hanno già avuto esperienza ritengono che la collaborazione con i servizi cantonali preposti all'informazione sia buona. La ricerca inizia nel Cantone e i servizi di ricerca entrano in gioco una volta che le ricerche si spostano all'estero. I servizi di ricerca dichiarano di agire in ottima sinergia, il che facilita lo scambio di esperienze e permette loro di indirizzare la persona che richiede assistenza a un altro organismo se questo risulta più idoneo. In caso di sospette irregolarità in un fascicolo di adozione, il SSI cerca il dialogo con il richiedente per esaminare le varie possibilità di supporto, effettuando ad esempio un esame del DNA.

3.5.1.5 La ricerca delle origini delle persone adottate dallo Sri Lanka negli anni Settanta e Ottanta

Come per gli altri casi di adozione internazionale, PACH non partecipa alla ricerca delle origini all'estero, ma offre comunque sostegno e consigli ai richiedenti in Svizzera. Gli altri due servizi di ricerca non hanno dati statistici sul numero di ricerche condotte negli ultimi anni. La Croce Rossa ne ha effettuata qualcuna, finora però sempre senza risultati. Ha inoltre sottolineato come la ricerca delle origini delle persone adottate non sia una priorità per la Croce Rossa dello Sri Lanka, la quale sta concentrando i propri sforzi per rispondere alle esigenze emerse in seguito alla guerra civile che ha colpito il Paese. Di conseguenza, in questo momento non può effettuare ricerche delle origini nel contesto delle adozioni dallo Sri Lanka. Il SSI tematizza fin dall'inizio il problema delle pratiche illecite che potrebbero aver contraddistinto le procedure di adozione dallo Sri Lanka negli anni Settanta e Ottanta, al fine di preparare il più possibile il richiedente a ciò che potrebbe scoprire. Il SSI tratta anche la possibilità di effettuare un esame del DNA e le conseguenze che la ricerca delle origini potrebbe avere su ciò che l'adottato sa del proprio percorso di adozione. Presto le richieste potranno essere nuovamente trasmesse in Sri Lanka grazie a un accordo in via di stipulazione tra il SSI e un partner affidabile nel Paese d'origine.

---

[144] Restoring Family Links Code of Conduct on Data Protection.

3.5.2 Gli intermediari

Gli intermediari autorizzati ancora in attività[145] dichiarano che i servizi da loro offerti per la ricerca delle origini comprendono anche la consultazione del fascicolo di adozione con colloquio privato ed eventuale predisposizione dei documenti. Alcuni avviano ricerche per trovare la famiglia biologica nel Paese d'origine, coinvolgendo all'occorrenza il loro rappresentante in loco, oppure assistono i richiedenti in occasione di un primo contatto. Gli intermediari collaborano con i servizi cantonali preposti all'informazione, le autorità centrali del Paese d'origine o gli istituti da cui provengono i minori dati in adozione e, più raramente, con organizzazioni non governative. Alcuni intermediari hanno ancora poca esperienza, poiché i minori da loro collocati non hanno ancora raggiunto la maggiore età.

La maggioranza dei circa 30 intermediari che hanno cessato l'attività negli ultimi 16 anni dichiara di non offrire alcun tipo di servizio nell'ambito della ricerca delle origini o non ha risposto alla richiesta d'informazioni dell'UFG. Alcuni hanno indicato di non occuparsi della ricerca delle origini, ma di essere disposti a incontrare gli adottati o a consultare i loro fascicoli. Quattro ex intermediari rivestono invece un ruolo attivo nella ricerca delle origini, assistendo gli adottati nelle loro ricerche, a volte perfino nel Paese d'origine[146].

3.5.3 Espace A

Attiva da 20 anni, Espace A[147] è un'associazione che raggruppa professionisti della salute mentale ed è specializzata in problemi legati all'adozione, all'affidamento e alla procreazione assistita. L'associazione si occupa di fornire sostegno alle persone direttamente interessate da queste tematiche. Si tratta di un centro di supporto indipendente e professionale che offre un servizio di assistenza su misura alle persone che cercano le loro origini, al fine di elaborare insieme un piano, definire le aspettative e prepararle ai potenziali risultati[148]. L'associazione è presente in tutte le fasi della ricerca, anche a ricerca completata, per aiutare il richiedente a elaborare le informazioni ricevute e a riorientarsi nella propria vita. Espace A non offre tuttavia un servizio di ricerca vero e proprio, ma si concentra sul fornire supporto ai richiedenti. Ad oggi, Espace A opera in modo indipendente senza un mandato statale.

Espace A dichiara di avere esperienza nel fornire sostegno per la ricerca delle origini in un contesto internazionale e di aver sistematicamente riscontrato irregolarità, persino reati, nei fascicoli di adozione. Il team interdisciplinare di Espace A (composto da psicologi e da una giurista) è formato per offrire assistenza alle persone che hanno subito un trauma psicologico.

3.5.4 Back to the Roots

L'associazione Back to the Roots (cfr. n. 2.3) offre una piattaforma di scambio e sostegno alle persone adottate dallo Sri Lanka. In molti casi è il primo punto di contatto per le persone adottate alla ricerca delle proprie origini, poiché spesso hanno meno difficoltà nel comunicare con persone che si trovano nella loro stessa situazione che con le autorità. Gli adottati vengono però poi gradualmente indirizzati ai servizi cantonali preposti all'informazione.

---

[145] Al 31 agosto 2020 sono 10 gli intermediari autorizzati riconosciuti dall'UFG, cfr. l'elenco aggiornato disponibile sul sito dell'UFG: https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/gesellschaft/adoption/vermittlungsstellen.pdf.download.pdf/vermittlungsstellen.pdf.

[146] Braskind, Pro Kind, Vereinigung für Adoptionshilfe e Terre des Hommes. Helviet, che ha da poco cessato di lavorare con il Vietnam, sta elaborando un piano per la ricerca delle origini e prevede di offrire un'assistenza su più livelli (psicologo e rappresentante dell'organizzazione in Vietnam) per assistere le persone nella loro ricerca.

[147] https://www.espace-a.org/

[148] Cfr. l'opuscolo pubblicato sul sito di Espace A: https://anyflipag.com/tnufk/hqaa/.

Back to the Roots raccoglie anche informazioni ed esperienze che i suoi membri hanno maturato sul campo nel contesto della propria ricerca delle origini, mette in contatto i diretti interessati attraverso i social network o incontri di persona, fornisce supporto agli adottati alla ricerca delle loro origini, li prepara al viaggio nel Paese d'origine grazie a un promemoria sui diversi passi da seguire per cercare informazioni in Sri Lanka[149] e predispone esami del DNA durante il loro viaggio in Sri Lanka[150].

3.6 Costi

3.6.1 Autorità

Le prestazioni offerte dai servizi cantonali preposti all'informazione, così come l'acquisizione di informazioni e documenti in Svizzera, possono essere soggette a emolumento[151]. Dal momento che l'aspetto dei costi è disciplinato a livello cantonale, vi è una differenza di trattamento a seconda del Cantone di residenza. Inoltre, la ricerca delle persone, sia in Svizzera che all'estero, eventualmente tramite un servizio di ricerca privato, può comportare costi elevati per il richiedente, il quale non sempre è in grado di pagare. Lo stesso vale se il richiedente desidera recarsi nel suo Paese d'origine per effettuare ricerche o per incontrare la sua famiglia biologica.

Gli adottati non capiscono perché devono pagare per poter consultare i propri fascicoli d'adozione e ottenere informazioni di cui hanno un diritto illimitato, soprattutto se le procedure di adozione sono contraddistinte da irregolarità.

Il tema della fornitura gratuita dei servizi delle autorità svizzere o perfino di un sostegno economico per le prestazioni fornite dai servizi di ricerca privati era stato discusso in occasione dell'esame dell'avamprogetto di revisione del Codice civile (diritto in materia di adozione). A titolo informativo, l'articolo 268*e* capoverso 3 dell'avamprogetto prevedeva che «il Cantone partecipa ai costi della ricerca se vi sono dubbi fondati che il genitore del sangue in cerca del proprio figlio non abbia acconsentito all'adozione o vi abbia acconsentito cedendo alla pressione di un'autorità»[152]. Questa proposta era stata fortemente osteggiata da vari partecipanti[153] alla procedura di consultazione, che avrebbero preferito, tra l'altro, la creazione di un fondo di solidarietà[154] per questi casi specifici, per cui è stata poi tolta nel progetto presentato alle Camere federali. Durante il dibattito parlamentare la consigliera federale Simonetta Sommaruga ha tuttavia sottolineato che, sebbene i Cantoni non siano obbligati a contribuire alle spese, essi sono comunque liberi di sostenere finanziariamente la ricerca delle origini e di stabilire in quale misura[155].

La maggior parte dei Cantoni non applica costi per il lavoro svolto nell'ambito della ricerca delle origini, anche se alcuni hanno lasciato intendere che in futuro ciò potrebbe cambiare.

---

149 https://backtotheroots.net/wp-content/uploads/2018/08/Herkunftssuche_DE.pdf

150 Back to the Roots si occupa anche di fornire informazioni in Sri Lanka alle madri biologiche che cercano il proprio figlio e di offrire loro la possibilità di fare un esame del DNA. Ad oggi, diverse famiglie si sono potute riunire grazie all'esame del DNA.

151 Cfr. la circolare UFSC n. 20.18.10.01 del 1° ottobre 2018, secondo cui «le ricerche effettuate dalle autorità di stato civile nei registri e la comunicazione scritta delle informazioni in tal modo reperite sottostanno ad emolumento. Quest'ultimo ammonta a 75 franchi per ogni mezz'ora in quanto si tratta di ricerche nei registri dello stato civile e nei documenti giustificativi basate su un mandato di ricerca al fine di accertare un fatto. Anche il servizio cantonale preposto all'informazione ai sensi dell'articolo 268*d* CC deve pagare l'emolumento poiché la prestazione richiesta è fornita nel diretto interesse di un privato», disponibile al link: https://www.bj.admin.ch/dam/bj/it/data/gesellschaft/zivilstand/weisungen/ks-07/20-18-10-01-i.pdf.download.pdf/20-18-10-01-i.pdf.

152 I documenti relativi alla revisione del diritto in materia di adozione sono disponibili sul sito dell'UFG: https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/gesellschaft/gesetzgebung/archiv/adoptionsrecht.html.

153 AG, BL, BS, LU, SG, TG, ZH; AACA.

154 AG, BL, BS, LU e AACA.

155 Cfr. le deliberazioni del Consiglio nazionale nella sessione estiva del 2016, prima seduta, 30.05.2016, Boll. Uff. **2016** N 727 (https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=37204).

Tra i Cantoni che chiedono un emolumento, alcuni[156] applicano una tariffa forfettaria (da fr. 150 a 300), mentre altri[157] applicano tariffe orarie secondo quanto stabilito dal diritto cantonale (da fr. 90 all'ora fino a un totale di massimo fr. 2000). Quasi tutti i Cantoni[158] hanno previsto nella propria legislazione la possibilità di ridurre o addirittura azzerare i costi per la ricerca delle origini soprattutto se il richiedente è indigente. Alcuni servizi cantonali preposti all'informazione hanno dichiarato di avere un occhio di riguardo per le richieste delle persone adottate dallo Sri Lanka negli anni Ottanta. La maggior parte di loro ha infatti deciso di non riscuotere alcun emolumento per i servizi offerti[159].

Quasi tutti i Cantoni[160] addebitano ai richiedenti i costi che vengono fatturati da altri servizi (stato civile, archivi cantonali) o per le traduzioni. Alcuni Cantoni[161] fanno notare che gli altri servizi dell'amministrazione non addebitano loro alcun costo per le prestazioni fornite in relazione a una richiesta di ricerca delle origini.

Quando l'UFG trasmette una richiesta di ricerca delle origini all'estero, non chiede alcun emolumento per l'invio dei documenti. Analogamente, le autorità centrali dei Paesi che hanno ratificato la CAA non fatturano generalmente alla Svizzera costi per i loro servizi. Tuttavia, i loro mezzi sono limitati per via delle scarse risorse che hanno a disposizione, soprattutto in termini di personale, e a causa delle disposizioni di legge che ne disciplinano l'attività nel loro Paese. Quando i fascicoli sono contraddistinti da irregolarità a causa di documenti falsi, le autorità si trovano generalmente su un binario morto. È quindi indispensabile poter contare anche in futuro su servizi di ricerca indipendenti, che dispongono di un margine di manovra maggiore rispetto alle autorità.

3.6.1 Servizi di ricerca

Finora solo la Croce Rossa si è occupata gratuitamente delle richieste di ricerca delle origini, se presentate direttamente da un privato. Il SSI, se incaricato da un privato, chiede un compenso massimo di 1400 franchi più i costi del rappresentante in Sri Lanka. Nel caso di una richiesta di un Cantone, le tariffe variano a seconda delle condizioni tariffarie negoziate bilateralmente. PACH applica una tariffa oraria in base al reddito del richiedente, chiedendo al massimo 140 franchi all'ora. In entrambi i casi, i richiedenti che hanno difficoltà economiche possono presentare una richiesta di riduzione delle tariffe.

3.6.2 Altre organizzazioni private

In generale, gli **intermediari** addebitano ai richiedenti solo i costi delle traduzioni, del rappresentante sul posto o del viaggio di un rappresentante dell'intermediario svizzero in caso di accompagnamento nel Paese d'origine.

Il primo colloquio con **Espace A** è gratuito. Successivamente l'associazione applica la tariffa ordinaria di 120 franchi all'ora, ma dichiara di adeguare le proprie tariffe alle disponibilità economiche dei richiedenti. Le consulenze di Espace A legate alla ricerca delle origini sono finanziate tramite donazioni private.

---

[156] NE, SO e TG.

[157] AG (in Argovia, a partire da luglio 2020, in virtù della modifica dell'ordinanza in materia, le prestazioni del servizio cantonale preposto all'informazione non sottostanno più a emolumento), AR, BE, BL, VS e ZG.

[158] Solo BL ha dichiarato di rinunciare agli emolumenti solo in casi del tutto eccezionali.

[159] VD ha precisato che anche lo stato civile cantonale rinuncia in questi casi a fatturare le prestazioni fornite.

[160] Solo GR ha dichiarato di non chiedere il rimborso di queste spese ai richiedenti.

[161] BS, JU, NE e VS.

Back to the Roots non addebita agli adottati costi per i servizi di consulenza e informazione[162].

3.7 Problemi individuati e soluzioni auspicate

3.7.1 Dai Cantoni

In generale i Cantoni hanno individuato alcuni **problemi pratici** nella ricerca delle origini. In particolare causano difficoltà la mancanza di personale nei servizi cantonali preposti all'informazione e la definizione di alcune nozioni contenute nella legge[163]. La mancanza di pratica e quindi di esperienza[164], la documentazione incompleta nei vecchi fascicoli e i costi legati alla ricerca di informazioni generano altrettante incertezze. La maggior parte dei Cantoni ha quindi espresso il desiderio di avere maggiore coordinamento e uniformità in questi settori. Un approccio unitario è stato auspicato anche per migliorare i seguenti aspetti: definizione della competenza locale dei servizi cantonali preposti all'informazione, gestione delle procedure che coinvolgono la paternità alimentare (*Zahlvaterschaft*[165]), accesso agli archivi e ai fascicoli[166], definizione delle prestazioni dei servizi preposti all'informazione e alla consulenza, uniformazione delle tariffe dei servizi preposti all'informazione e di altri uffici cantonali e standardizzazione della procedura di gestione delle richieste.

Inoltre, i Cantoni hanno individuato dei **vuoti normativi**, in particolare per quanto riguarda lo statuto dei bambini in affidamento, la cui adozione non è mai stata completata, o la ricerca di informazioni da parte dei discendenti dell'adottato (in particolare in caso di morte di quest'ultimo) o da parte dei suoi nonni biologici[167]. Anche i servizi cantonali preposti all'informazione hanno difficoltà ad affrontare determinate situazioni (p. es. se la persona che viene cercata è già deceduta o se il genitore biologico si rifiuta di informare i propri figli biologici dell'adozione).

I Cantoni hanno rilevato alcuni ostacoli che rendono talvolta impossibile effettuare una ricerca quando la persona cercata si trova all'estero. In questo contesto possono giocare un ruolo i seguenti fattori: tempi di attesa spesso molto lunghi per ottenere una risposta, difficoltà nel ritracciare la famiglia[168], spese di traduzione a carico del richiedente e difficoltà generali di comunicazione con le autorità straniere. In generale, i compiti e i limiti d'azione dei servizi cantonali preposti all'informazione nelle **ricerche internazionali** non sono ben definiti, soprattutto nel caso in cui la ricerca porta alla luce eventuali pratiche illecite nella procedura di adozione e/o la ricerca attraverso le autorità non dà risultati, come può verificarsi nei casi di adozione dallo Sri Lanka.

---

[162] Da quando è stata fondata l'associazione, almeno 160 persone adottate dallo Sri Lanka o da altri Paesi si sono rivolte a Back to the Roots per una consulenza nella ricerca delle loro origini.

[163] In particolare le nozioni «altre informazioni su di essi» dell'articolo 268*c* capoverso 3 CC e «informazioni [che] non permettano di identificarli» dell'articolo 268*c* capoverso 2 CC sono di difficile interpretazione e secondo i Cantoni richiedono una definizione più precisa.

[164] P. es. quando si deve decidere come trasmettere le informazioni (per iscritto? Permettere la consultazione del fascicolo di adozione? Consegnare il fascicolo originale o fotocopiato?).

[165] Fino alla fine del 1977 in Svizzera vigevano due forme di riconoscimento di un figlio: il riconoscimento con effetti di stato civile e quello senza effetti di stato civile. Il primo era comunicato oralmente all'ufficiale dello stato civile, che in seguito lo iscriveva nel registro, e stabiliva una filiazione giuridica tra il padre e il figlio. Il secondo, denominato anche «paternità alimentare», non stabiliva un legame di filiazione, ma soltanto un obbligo alimentare e non veniva dunque iscritto nel registro dello stato civile. In questi casi il padre e il figlio non hanno mai avuto un legame parentale e secondo l'UFSC non sussiste né un diritto di ottenere dati personali attuali della persona tenuta a mantenere il minore indicata in un contratto di paternità alimentare né un diritto di conoscere eventuali suoi discendenti diretti. Cfr. la circolare UFSC n. 20.18.10.01 del 1° ottobre 2018 (https://www.bj.admin.ch/dam/bj/it/data/gesellschaft/zivilstand/weisungen/ks-07/20-18-10-01-i.pdf.download.pdf/20-18-10-01-i.pdf).

[166] Comprese le questioni legali sulla protezione dei dati in relazione alla consultazione dei fascicoli.

[167] A questo proposito, il messaggio precisa che «Dalla formulazione dell'articolo 268*c* CC, che riconosce esplicitamente il diritto di ottenere informazioni soltanto all'adottato, si può dedurre per esclusione che i genitori biologici, gli eventuali fratelli e sorelle (anche naturali) dell'adottato, i genitori adottivi e i loro discendenti non godono di questo diritto», messaggio del Consiglio federale del 28 novembre 2014 concernente la modifica del Codice civile svizzero (adozione), FF **2015** 793, pag. 827 (n. 2.6.3).

[168] In alcuni Paesi non esistono uffici controllo abitanti.

I Cantoni hanno inoltre evidenziato una serie di problemi in relazione all'**accesso ai documenti**, in particolare agli archivi di un'altra autorità, a volte di un altro Cantone[169]. Non è sempre facile ottenere da un'altra autorità le informazioni di cui si ha bisogno a causa, ad esempio, della mancanza di una base legale[170]. Capita anche che i genitori adottivi si rifiutino di trasmettere il fascicolo di adozione al figlio, pur essendo gli unici ad averne una versione completa, soprattutto per i fascicoli di adozione internazionale più vecchi. In mancanza di una specifica disposizione di legge che consenta ai servizi cantonali preposti all'informazione di obbligarli a trasmetterlo, i Cantoni, durante la preparazione degli aspiranti all'adozione, devono cercare di fare leva fin dall'inizio della procedura sull'importanza della ricerca dell'identità e sulla necessità di essere trasparenti nei confronti del bambino adottato.

3.7.2 Dalle organizzazioni private

I servizi di ricerca hanno sottolineato che le procedure e le responsabilità al momento dell'adozione continuano a non essere chiare ed è molto difficile stabilire se i documenti originali di cui gli adottati o le autorità svizzere sono in possesso rispecchiano la realtà. Inoltre hanno fatto notare che la disparità di trattamento tra le persone che sono state adottate (che possono beneficiare del sostegno offerto dalle autorità per la ricerca delle loro origini) e quelle che non lo sono state (p. es. minori in affidamento), sebbene provengano dalla stessa famiglia, non trova giustificazioni. Sostengono che la legge sia formulata in maniera troppo restrittiva, poiché non permette di cercare i nonni biologici nel caso in cui, ad esempio, i genitori biologici fossero deceduti. È stata infine sollevata la questione di come gestire una richiesta di ricerca di un fratellastro o di una sorellastra, se il genitore biologico si rifiuta di mettersi in contatto con il minore adottato e, con ogni probabilità, non ha mai rivelato la storia dell'adozione agli altri figli.

I servizi di ricerca hanno inoltre evidenziato la necessità di coordinarsi e di uniformare alcuni aspetti, soprattutto in merito agli emolumenti addebitati dalle autorità centrali, le traduzioni, i criteri per condonare gli emolumenti, la trasmissione delle richieste nei Paesi che non hanno ratificato la CAA, nonché la consulenza sull'utilizzo delle banche dati del DNA (situazione giuridica e rischi), il modo di gestire le richieste provenienti dall'estero per effettuare una ricerca in Svizzera, le informazioni da dare ai diretti interessati sul processo di ricerca, il tipo di documenti che possono ricevere (p. es. i fascicoli dell'autorità di tutela?) e la possibilità di essere seguiti da un centro di ricerca, questioni per le quali manca un approccio unitario. PACH sarebbe inoltre favorevole a una centralizzazione delle competenze e delle conoscenze nel settore della ricerca delle origini e a una maggiore collaborazione a livello internazionale. La Croce Rossa si interroga inoltre sulla possibilità di istituire una procura per il servizio di ricerca nel caso in cui i richiedenti avessero avuto un'esperienza traumatica con le autorità in passato e accoglierebbe positivamente la pubblicazione di un opuscolo informativo ufficiale sui diritti, le risorse e la procedura per la ricerca delle origini. La Croce Rossa auspica infine che venga redatto, nell'interesse dei richiedenti e in collaborazione con i servizi di ricerca e i servizi cantonali preposti all'informazione, un elenco delle buone pratiche e delle possibilità di ricerca nei Paesi d'origine. Il SSI evidenzia invece la necessità di intensificare gli scambi con i servizi cantonali preposti all'informazione per chiarire le prestazioni offerte da ciascuno e definire le modalità di collaborazione al fine di fornire informazioni più precise ai richiedenti.

---

[169] Come uniformare le procedure di accesso agli archivi di un altro Cantone? Il diritto di consultare il proprio fascicolo comprende anche il diritto di consultare il fascicolo di tutela? Chi può/deve decidere quale parte del fascicolo può essere fornita all'interessato, il servizio cantonale preposto all'informazione o l'autorità proprietaria dell'archivio in questione?

[170] L'Ufficio centrale di compensazione (organo centrale di esecuzione della Confederazione nel settore delle assicurazioni sociali del primo pilastro) può comunicare informazioni (indirizzi delle persone cercate) solo alle autorità di protezione dei minori e degli adulti (APMA) e non ai servizi cantonali preposti all'informazione. Poiché in alcuni Cantoni l'APMA è stata nominata come servizio cantonale preposto all'informazione, si crea disparità tra le varie autorità cantonali, che può essere eliminata solo con una revisione della legge. La creazione di un servizio nazionale degli indirizzi, come proposto dal Consiglio federale, permetterebbe di risolvere la questione (https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-76062.html).

La Croce Rossa auspica che i consultori indipendenti siano abilitati, sul modello dei consultori per l'aiuto alle vittime, a gestire le richieste di ricerca delle origini, poiché il fatto che la stessa autorità che ha partecipato all'adozione si occupi anni dopo delle ricerche delle origini può rappresentare un problema per molte persone adottate. PACH ritiene giusto che la ricerca di informazioni sia di competenza delle autorità cantonali, poiché queste hanno delle possibilità migliori, ma sottolinea che i servizi di ricerca dovrebbero essere coinvolti in modo più sistematico nell'assistenza e nella consulenza.

Secondo l'esperienza di Espace A, i tempi di elaborazione delle richieste da parte dei servizi cantonali preposti all'informazione sono estenuanti per le persone che cercano le proprie origini. Espace A auspica che venga sempre offerto un supporto psicologico esterno a chiunque intraprenda una ricerca delle proprie origini.

Le sfide e i problemi individuati dagli intermediari nella ricerca delle origini coincidono con i punti sollevati dai Cantoni e dai servizi di ricerca: la lentezza delle procedure amministrative presso le autorità svizzere e straniere, il delicato compito di sostegno psicosociale per i richiedenti e le scarsissime possibilità di rintracciare la famiglia biologica in alcuni Paesi d'origine.

3.7.3 Da Back to the Roots

Back to the Roots ha dichiarato che le autorità cantonali si trovano oggi ad affrontare le sfide poste da documenti falsi nei fascicoli di adozione. Molti adottati ritengono di ricevere troppo poco sostegno dalle autorità cantonali e che sia difficile instaurare il necessario rapporto di fiducia. Le poche esperienze negative che alcuni di loro hanno avuto vengono rapidamente citate come esempi. Il reperimento di documenti è descritto come dispendioso in termini di tempo, estenuante e spesso soggetto a costi. Molti fascicoli sono incompleti e i documenti disponibili si rivelano spesso falsi, il che impedisce di proseguire le ricerche[171]. Infine, le ricerche in Sri Lanka attraverso le autorità o i servizi di ricerca privati non hanno prodotto risultati e, in generale, richiedono anni. Le persone adottate che si recano in Sri Lanka devono affrontare molteplici sfide. Sempreché siano riuscite a trovare una persona di fiducia che li assista per le traduzioni e per le procedure amministrative, è per loro molto difficile, o addirittura impossibile, accedere ai documenti (stato civile, ospedali, tribunali, ecc.) in considerazione delle leggi e dei regolamenti vigenti che vietano di accedere ai fascicoli o ne consentono l'accesso solo con l'autorizzazione di un giudice[172]. Back to the Roots non ha le risorse per sostenere individualmente le persone adottate nella loro ricerca in Sri Lanka. Alla luce di quanto sopra, Back to the Roots chiede che le persone adottate possano rivolgersi a un servizio specializzato indipendente, che agisca esclusivamente nel loro interesse e che non sia stato coinvolto nella procedura di adozione. Tale servizio dovrebbe inoltre essere in grado di offrire sostegno psicologico e di seguire le fasi della procedura fino al ricongiungimento familiare.

3.7.4 Dalle autorità internazionali

Il 18 ottobre 2019, il Comitato ONU per i diritti economici, sociali e culturali ha adottato le osservazioni finali concernenti il quarto rapporto periodico della Svizzera. Il Comitato ha accolto con favore le modifiche relative al segreto dell'adozione, entrate in vigore il 1° gennaio 2018, ma ha constatato che i minori adottati da un Paese terzo possono ricercare le proprie origini solo se le autorità di quel Paese lo consentono e che non ricevono un sostegno adeguato durante le procedure di ricerca (art. 10). Per questo motivo, il Comitato raccomanda allo Stato

---

[171] Back to the Roots stima che solo nel 30 % dei casi i documenti contenuti nei fascicoli permettono di rintracciare la famiglia di origine.

[172] Cfr. le informazioni esaustive sull'argomento, compresa la descrizione delle fasi amministrative e delle difficoltà pratiche, contenute nel promemoria di Back to the Roots sulla ricerca delle origini in Sri Lanka (https://backtotheroots.net/wp-content/uploads/2018/10/Recherche-origines_FR.pdf, non disponibile in italiano).

aderente d'intensificare gli sforzi per garantire un sostegno adeguato, anche psicologico ed economico, e fornire eventuali servizi di traduzione alle persone adottate da genitori svizzeri e provenienti da Paesi terzi, le quali sono alla ricerca delle loro origini, nonché di potenziare gli strumenti giuridici e amministrativi per accompagnarli in questo processo[173].

3.8 Conclusioni e prospettive

Il fenomeno delle adozioni internazionali è iniziato a metà degli anni Settanta e ha raggiunto il suo apice negli anni Ottanta e Novanta. L'esperienza mostra che la maggior parte delle persone adottate inizia a intraprendere le ricerche sulla propria identità in età adulta, addirittura dopo i trent'anni. Le richieste di ricerca delle origini all'estero sono quindi un fenomeno relativamente recente, il che spiegherebbe la mancanza di mezzi e di esperienza delle autorità cantonali. Tuttavia, con ogni probabilità, il numero di richieste per la ricerca delle origini aumenterà nei prossimi anni.

Anche se le autorità e le organizzazioni private non hanno ancora sufficiente esperienza nel campo della ricerca delle origini, soprattutto nel contesto internazionale e più specificamente con lo Sri Lanka, è già emersa una notevole esigenza di sostegno, sia da parte delle persone direttamente interessate che da parte delle autorità e delle organizzazioni private. È quindi necessario migliorare al più presto questo settore in Svizzera. La ricerca delle origini in Sri Lanka ha messo in evidenza le enormi difficoltà che le persone adottate si possono trovare ad affrontare: le procedure possono essere lunghe, complicate, costose e psicologicamente stressanti, senza alcuna garanzia di successo. Le difficoltà inoltre aumentano in caso di ricerca internazionale, soprattutto se i fascicoli sono caratterizzati da irregolarità o contengono informazioni non veritiere. Senza la collaborazione dei genitori adottivi, degli ex intermediari (la maggior parte dei quali non è più in attività) o delle autorità straniere, molte ricerche delle origini rischiano di fallire. È quindi essenziale fare tesoro di quanto emerso, anche in relazione alle adozioni internazionali attuali e alle informazioni contenute nei fascicoli degli adottati.

L'UFG rafforzerà le relazioni con i Paesi d'origine che hanno ratificato la CAA e cercherà con loro soluzioni per i singoli casi. Una stretta collaborazione con le autorità straniere è tanto più necessaria in caso di irregolarità. A tal fine l'UFG continuerà a sostenere i Cantoni anche nell'organizzazione di giornate di lavoro dedicate al tema della ricerca delle origini, allo scambio di esperienze e alla condivisione delle risorse in questo settore, ad esempio raccogliendo informazioni per ogni Paese d'origine. Con particolare riferimento allo Sri Lanka, l'UFG continuerà a lavorare per migliorare le possibilità di sostegno e di ricerca in collaborazione con i Cantoni, l'autorità centrale dello Sri Lanka, i servizi di ricerca e l'associazione Back to the Roots.

Nel marzo 2020, la CDDGP ha deciso di istituire un gruppo di lavoro sulla ricerca delle origini, che si è riunito per la prima volta il 20 agosto 2020. Questo gruppo di lavoro, co-presieduto dall'UFG e dalla CDDGP, si propone di approfondire la questione del sostegno alla ricerca delle origini in tutti i casi di adozione internazionale, non solo in quelli dello Sri Lanka. È composto da rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni, delle persone adottate e dei partner privati (servizi di ricerca e intermediari per le adozioni), al fine di garantire il più ampio scambio di opinioni possibile. Il suo mandato comprende i seguenti punti: definizione delle esigenze delle persone adottate e dei ruoli dei diversi attori statali e privati; accesso ai documenti e agli archivi in Svizzera e all'estero (compresi i documenti in possesso di ex intermediari che

[173] Il rapporto (non disponibile in italiano) può essere consultato al seguente link: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fCHE%2fCO%2f4&Lang=en.

hanno cessato completamente la loro attività); valutazione delle possibilità concrete di sostenere le persone che cercano di risalire alle proprie origini, in particolare per quanto concerne il sostegno finanziario per alcuni aspetti della ricerca.

Il gruppo di lavoro si occuperà inoltre della questione dell'istituzione di un servizio specializzato indipendente per la gestione delle richieste di ricerca delle origini. Il legislatore ha affidato il compito di servizio cantonale preposto all'informazione per la ricerca delle origini alle ACC competenti per le procedure di adozione, in virtù della loro competenza nel campo psicosociale e della loro vasta conoscenza del settore specifico dell'adozione. Tuttavia, occorre tenere conto del fatto che alcune persone alla ricerca delle proprie origini sono restie a rivolgersi alle stesse autorità che hanno partecipato alla loro procedura di adozione, contraddistinta talvolta da irregolarità imputabili alle autorità stesse. Nella seduta del 31 gennaio 2020, la presidenza della CDDGP aveva già consigliato ai Cantoni di facilitare il più possibile l'accesso ai documenti e alle informazioni, di non chiedere emolumenti per la gestione delle richieste di ricerca delle origini e, ove possibile, di designare un servizio indipendente come primo punto di contatto per le persone adottate. Il Consiglio federale sostiene tutte le misure volte a facilitare la ricerca delle origini.

Il gruppo di lavoro della CDDGP garantisce così la prosecuzione delle riflessioni relative all'analisi della situazione attuale nel settore della ricerca delle origini, così come presentate in questo rapporto. Si concentrerà sulle misure da adottare per migliorare in modo rapido e mirato il supporto fornito per la ricerca delle origini. Infine, esaminerà eventuali proposte di modifiche di legge e dovrà analizzare nel dettaglio la necessità di adeguare l'attuale quadro legislativo e formulare proposte per una futura politica delle adozioni internazionali in Svizzera (cfr. n. 4.5).

4 L'adozione internazionale ai giorni nostri

4.1 Introduzione e metodologia

Il postulato 17.4181 Ruiz e il presente rapporto si concentrano sugli eventi del passato e la ricerca delle origini. In questo contesto limitato, l'analisi del sistema attuale presentata in questo capitolo costituisce un passo preliminare, che potrà fungere da base per futuri lavori di riforma. Tali lavori dovranno coinvolgere in modo più ampio le diverse autorità interessate, la società civile e soprattutto le famiglie adottive e gli adottati.

La presente analisi preliminare si basa sulle numerose fonti e norme internazionali in materia di adozione (cfr. n. 6 Allegato), su scambi con le ACC, su un'analisi critica del sistema svizzero effettuata dal Centro internazionale di riferimento per i diritti del minore privato di famiglia del SSI, nonché sulle osservazioni ed esperienze maturate insieme agli attori del settore nell'ambito di conferenze nazionali e internazionali, incontri di esperti o scambi con gli interessati.

4.2 Evoluzione dell'adozione internazionale a partire dagli anni Ottanta

4.2.1 Statistiche

Dopo aver raggiunto un picco nel 2004, negli ultimi anni le adozioni internazionali sono diminuite drasticamente. Nella maggior parte dei Paesi d'accoglienza, oggi si contano tra tre e quattro volte meno adozioni rispetto a 15 anni fa. Le cifre sono eloquenti: da oltre 20 000 adozioni all'anno a meno di 5000 per gli USA, da 4000 a meno di 1000 per la Francia e da 5000 a

meno di 500 per la Spagna[174]. La Svizzera presenta dati simili: mentre a metà degli anni Duemila si contavano più di 400 adozioni internazionali, negli ultimi anni si è scesi a meno di 100[175].

Questo declino, le cui cause sono molteplici[176], ha un impatto importante. Le autorità seguono meno casi d'adozione e quindi hanno più difficoltà nel mantenere conoscenze specifiche. Il numero di intermediari autorizzati diminuisce a seconda delle restrizioni imposte dai Paesi d'origine e la loro sopravvivenza finanziaria è minacciata. Contemporaneamente, è mutato anche il profilo dei minori che hanno bisogno di essere adottati: si tratta soprattutto di minori di età più avanzata (più di cinque anni), di fratelli o di bambini con problemi di salute a volte gravi. Qualsiasi analisi e valutazione del sistema attuale delle adozioni internazionali dovrà tener conto di questa nuova realtà.

In Svizzera, per molto tempo non è stato possibile effettuare statistiche affidabili e pertinenti sulle adozioni internazionali. Di fatto, l'UST stabilisce le statistiche sulle adozioni secondo l'ordinanza del 30 giugno 1993[177] sull'esecuzione di rilevazioni statistiche federali, basandosi sui dati ricevuti in forma elettronica attraverso la banca dati centrale Infostar[178]. Ma l'UST non riceve da Inforstar tutti i dati pertinenti, in particolare per quanto riguarda il domicilio dei genitori adottivi al momento dell'adozione[179]. Inoltre, non tutti i genitori adottivi sono necessariamente iscritti in questo registro[180]. Per di più esistono diversi tipi di procedura, il che complica ulteriormente la situazione: adozione pronunciata all'estero e riconosciuta in Svizzera in base alla CAA, adozione pronunciata in Svizzera dopo un collocamento di almeno un anno nella futura famiglia adottiva, adozione pronunciata all'estero e riconosciuta in Svizzera sulla base della LDIP. In considerazione di tali circostanze, l'UFG ha pubblicato una nuova statistica sulla base dei dati forniti dalle ACC relativi agli arrivi di minori (adottati o destinati all'adozione) negli ultimi dieci anni. Questa base consente di farsi un'immagine precisa del numero di minori che giungono in Svizzera ogni anno nel quadro di una procedura di adozione internazionale.

I casi in cui un minore svizzero viene adottato all'estero sono molto rari e sono limitati ad adozioni intra-familiari.

4.2.2 Legislazione internazionale – fonti principali

4.2.2.1 Convenzione sui diritti del fanciullo

La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo è stata conclusa a New York il 20 novembre 1989 ed è entrata in vigore per la Svizzera il 26 marzo 1997. L'articolo 21 della Convenzione prevede obblighi specifici in materia di adozioni sia nazionali che internazionali e

---

174 Cfr. le tabelle delle statistiche globali compilate dal Prof. P. Selman, disponibili in inglese sul sito della Conferenza dell'Aia: https://assets.hcch.net/docs/a8fe9f19-23e6-40c2-855e-388e112bf1f5.pdf.

175 Cfr. le statistiche pubblicate sul sito dell'UFG: https://www.ufg.admin.ch e dell'UST: www.ust.admin.ch.

176 SELMAN Peter, The Global Decline of Intercountry Adoption: What Lies Ahead?, in: Social Policy and Society, Cambridge, 2012, disponibile in inglese sul sito: http://journals.cambridge.org/abstract_S1474746412000085; MIGNOT Jean-François, L'adoption internationale dans le monde: les raisons du déclin, in: Population & Sociétés, 2015/2 (N°519), pag. 1 segg., disponibile in francese sul sito: https://www.cairn.info/article.php?ID_ARTICLE=POPSOC_519_0001.

177 RS **431.012.1**

178 Registro informatizzato dello stato civile.

179 Questo problema dovrebbe essere risolto con l'introduzione di Infostar New Generation, la cui attivazione è prevista per il 2024.

180 Cfr. l'art. 15*a* cpv. 2 dell'ordinanza sullo stato civile (OSC; RS **211.112.2**): «Uno straniero i cui dati non sono disponibili è rilevato nel registro dello stato civile al più tardi quando è interessato da un fatto di stato civile da documentare in Svizzera». Poiché l'adozione non è considerata un fatto di stato civile ai sensi dell'ordinanza, essa non è iscritta nel registro dello stato civile se ancora non vi figura nessuno dei genitori adottivi.

stabilisce diversi principi fondamentali. Innanzitutto,[181] la considerazione fondamentale in materia di adozione, che è una delle misure di protezione alternativa previste per i minori privati della protezione genitoriale o che rischiano di esserlo, è l'interesse superiore del fanciullo [182]. L'adozione deve quindi essere sorvegliata e autorizzata dalle autorità competenti, le quali devono assicurarsi che vi sia il consenso dichiarato delle persone interessate (principalmente i genitori biologici). L'articolo 21 della Convenzione sottolinea anche il carattere sussidiario delle adozioni internazionali e il divieto di qualsiasi profitto materiale indebito derivante dall'adozione per le persone implicate. L'articolo 7 della Convenzione tratta il diritto generale di ciascun fanciullo di conoscere i propri genitori e di essere allevato da essi, e sancisce il diritto di conoscere le proprie origini (cfr. n. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

4.2.2.2 Convenzione dell'Aia del 1993

La Convenzione dell'Aia sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale (CAA), conclusa il 29 maggio 1993, è il trattato multilaterale di riferimento in materia di adozione. La CAA conta oltre 100 Stati contraenti[183] ed è entrata in vigore per la Svizzera il 1° gennaio 2003.

La Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato, di cui la Svizzera è uno Stato membro, organizza regolarmente delle Commissioni speciali che riuniscono Stati contraenti e osservatori, per discutere il funzionamento pratico della CAA. Ciascuna Commissione speciale emette conclusioni e raccomandazioni[184]. La Conferenza dell'Aia ha anche pubblicato una serie di guide sulle buone pratiche, note esplicative, moduli di riferimento e altri documenti utili per la prassi[185]. Diversi gruppi di lavoro, che si occupano in particolare di pratiche finanziarie o illecite, sostengono i lavori della Conferenza dell'Aia. La Svizzera si impegna attivamente in questi vari forum.

La CAA intende innanzitutto stabilire garanzie affinché le adozioni internazionali avvengano nell'interesse superiore del minore e nel rispetto dei suoi diritti fondamentali (art. 1 lett. a CAA). Essa concretizza in merito i principi dell'articolo 21 della Convenzione sui diritti del fanciullo e, in particolare, il principio della sussidiarietà delle adozioni internazionali (cfr. par. 2 e 3 del Preambolo). La CAA sottolinea la necessità di adottare misure atte a prevenire la sottrazione, la vendita e la tratta dei minori (art. 1 lett. b e par. 4 del Preambolo).

Per realizzare questi obiettivi, la CAA prevede in particolare un sistema istituzionalizzato di cooperazione tra gli Stati contraenti. È quindi innanzitutto una convenzione di assistenza giudiziaria. Questa cooperazione avviene tramite le autorità centrali, che istituiscono un sistema di comunicazione diretta. Le autorità dello Stato d'origine del minore devono determinare se il minore è adottabile e se i genitori biologici hanno acconsentito all'adozione. Le autorità dello Stato d'accoglienza devono assicurarsi che i futuri genitori adottivi siano qualificati e idonei ad adottare e che il minore adottato possa entrare e soggiornare nello Stato di accoglienza. Nella fase di abbinamento (*matching*), per ogni fascicolo dei potenziali genitori adottivi, lo Stato d'origine presenta un fascicolo relativo al minore. Le autorità dei due Stati verificano gli elementi dei fascicoli e forniscono il loro consenso affinché la procedura di adozione possa

---

[181] Cfr. la pubblicazione dell'UNICEF sul concetto di interesse superiore del minore nel contesto delle adozioni internazionali: «UNICEF, The best interests of the child in Intercountry adoption» (https://www.unicef-irc.org/publications/712-the-best-interests-of-the-child-in-intercountry-adoption.html, non disponibile in italiano).

[182] Cfr. in merito le linee guida delle Nazioni Unite relative alla protezione alternativa dei minori (https://www.unicef.org/protection/files/100426-UNGuidelines-French.pdf, non disponibile in italiano).

[183] L'elenco aggiornato degli Stati contraenti è reperibile sul sito della Conferenza dell'Aia: www.hcch.net sotto Adoption > État présent (non disponibile in italiano).

[184] Cfr. la tabella riassuntiva della Conferenza dell'Aia: https://assets.hcch.net/docs/02185a94-fd72-488c-bae6-04c73869d051.pdf (non disponibile in italiano).

[185] Tutti i documenti sono reperibili sul sito: https://www.hcch.net, sotto Adoption (non disponibili in italiano).

proseguire. Soltanto le adozioni certificate conformi alla procedura messa a punto dalla CAA potranno essere riconosciute automaticamente in tutti gli Stati contraenti (art. 23 CAA).

4.2.3 Legislazione nazionale

4.2.3.1 Codice civile

Agli articoli 264 segg. il CC definisce le condizioni generali che i futuri genitori adottivi devono adempiere (segnatamente l'età, il matrimonio e la situazione personale, sociale e materiale), nonché le condizioni e la procedura da seguire se l'adozione deve essere pronunciata in Svizzera (poiché non è pronunciata nel Paese d'origine o non può essere riconosciuta in Svizzera). Il CC disciplina anche la questione delle informazioni relative ai genitori biologici, ai loro discendenti diretti e al minore adottato.

Una revisione parziale, entrata in vigore il 1° gennaio 2018, permette ora alle persone che vivono in unione domestica registrata o alle coppie di fatto di adottare il figlio del partner. Inoltre, alcune condizioni d'adozione sono state rese più flessibili (età minima, durata della relazione) e il segreto dell'adozione è stato allentato (cfr. in merito il n. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

4.2.3.2 Ordinanze federali

L'ordinanza del 29 giugno 2011[186] sull'adozione (OAdoz), entrata in vigore il 1° gennaio 2012, disciplina la procedura di accoglienza di adottandi (sia per le adozioni nazionali che per quelle internazionali), nonché l'autorizzazione e la vigilanza dell'attività di collocamento in vista d'adozione. Fino al 2012 questi due ambiti erano trattati in due ordinanze separate: da una parte, nell'ordinanza del 29 novembre 2002 sul collocamento in vista d'adozione (OCAdo; la quale aveva a sua volta sostituito l'ordinanza del 28 marzo 1973 sul collocamento in vista d'adozione) e dall'altra, nell'ordinanza del 19 ottobre 1977 sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione e di adozione (OAMin; cfr. n. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Queste ordinanze erano già state parzialmente riviste alla fine degli anni Settanta e nel corso degli anni Ottanta.

L'OAdoz precisa i criteri e la procedura di valutazione dell'idoneità dei futuri genitori adottivi, nonché la procedura di autorizzazione per l'accoglienza di un adottando sulla base di una proposta delle autorità dello Stato d'origine. Questa procedura si applica a livello cantonale sia per le adozioni da Paesi aderenti sia per quelle da Paesi non aderenti alla CAA. L'OAdoz definisce anche il regime di autorizzazione degli uffici privati di collocamento in vista d'adozione (qui detti anche intermediari), nonché i loro obblighi e la vigilanza su di essi da parte dell'UFG.

4.2.3.3 Legge federale di attuazione della CAA

Con la ratifica della CAA, la Svizzera ha adottato anche una legge di attuazione per disciplinare chiaramente l'attribuzione dei compiti e il coordinamento della procedura stabilita dalla CAA con le istituzioni e le procedure svizzere. La legge federale del 22 giugno 2001 relativa alla Convenzione dell'Aia sull'adozione e a provvedimenti per la protezione del minore nelle adozioni internazionali (LF-CAA) disciplina quindi la ripartizione delle competenze tra l'ACF, in questo caso l'UFG) e le ACC, oltre a diverse questioni procedurali. Essa prevede anche un capitolo applicabile a tutte le adozioni internazionali, sia che avvengano sotto l'egida della CAA che con Paesi che non vi aderiscono. Questi provvedimenti generali di protezione riguardano la designazione di un tutore o curatore per il minore al suo arrivo in Svizzera (art. 17 e 18 LF-CAA), i provvedimenti in caso di accoglienza senza autorizzazione (art. 19 LF-CAA) e

[186] RS **211.221.36**

l'obbligo di mantenimento da parte dei futuri genitori adottivi (art. 20 LF-CAA). Infine, la LF-CAA introduce una serie di disposizioni penali specifiche per il settore delle adozioni internazionali, ossia l'accoglienza senza autorizzazione e l'inosservanza di oneri (art. 22 LF-CAA), il divieto di profitti materiali indebiti (art. 23 LF-CAA) e la tratta di minori a scopo di adozione (art. 24 LF-CAA).

4.2.3.4 Legge federale sul diritto internazionale privato

In mancanza di un trattato internazionale, il riconoscimento delle decisioni straniere è disciplinato dalla legge federale del 18 dicembre 1987 sul diritto internazionale privato (LDIP). Secondo l'articolo 78 LDIP, le adozioni straniere sono riconosciute in Svizzera se pronunciate nello Stato di domicilio o di origine dell'adottante o dei coniugi adottanti, sempreché non siano manifestamente incompatibili con l'ordine pubblico svizzero (art. 27 LDIP)[187].

All'articolo 76 la LDIP prevede anche la possibilità per i cittadini svizzeri che abitano all'estero di far pronunciare l'adozione nel loro luogo d'origine in Svizzera. Questa possibilità sussiste soltanto se l'adozione non è possibile nel loro luogo di domicilio all'estero o non si possa ragionevolmente pretendere che vi sia svolta una procedura d'azione. La difficoltà principale consiste nello svolgere a distanza un'indagine sia sui futuri genitori adottivi che sull'adottando. Può rivelarsi difficile anche ottenere la prova dell'adottabilità del minore e il consenso dei genitori biologici, soprattutto se il minore proviene da un Paese che non conosce l'adozione piena.

Le difficoltà derivanti dall'applicazione della LDIP nel settore delle adozioni internazionali saranno illustrate nel dettaglio qui di seguito (cfr. n. 4.3.7).

4.3 Analisi della prassi attuale e della legislazione svizzera in vigore

4.3.1 Introduzione

La Svizzera non ha definito una politica in materia di adozioni internazionali in senso stretto. A differenza di altri Stati, non ha quindi limitato la propria cooperazione a certi Paesi, non sostiene il settore con sussidi né fornisce sostegno alle autorità straniere con specifici programmi di assistenza tecnica. Nel corso degli anni, l'evoluzione della materia è avvenuta grazie a nuovi trattati, nuove leggi o collaborazioni tra intermediari privati e nuovi Paesi d'origine. Inoltre, l'adozione internazionale non è disciplinata in modo uniforme in una sola legge, ma si basa sull'applicazione del CC, dell'OAdoz e della LF-CAA. Quest'ultima[188] conferisce all'UFG la responsabilità di emanare istruzioni generali sull'esecuzione della Convenzione. Così l'UFG può reagire in modo rapido ed efficace se, ad esempio, le autorità svizzere vengono a conoscenza di supposti abusi o carenze gravi nelle procedure relative a uno specifico Paese d'origine, come è già successo in passato, ad esempio con il Guatemala, il Marocco, il Nepal e l'Etiopia[189]. Questo modo di procedere permettere di adottare misure in modo rapido e flessibile, ma ha lo svantaggio di essere soltanto una reazione a posteriori a fatti accertati.

La necessità di stabilire una politica vera e propria in materia di adozioni internazionali in Svizzera sarà esaminata qui di seguito (cfr. n. 4.4).

---

[187] Il Commentario basilese sul diritto internazionale privato cita come esempi di incompatibilità con l'ordine pubblico la mancanza di consenso all'adozione da parte dei genitori biologici o del minore capace di discernimento, la mancata valutazione delle circostanze essenziali e dell'idoneità di futuri genitori adottivi da parte dello Stato d'origine del minore o anche l'elusione manifesta delle disposizioni svizzere in materia di adozione, cfr. DAVID URWYLER/SONJA HAUSER, Basler Kommentar Internationales Privatrecht, a c. di: Honsell/Vogt/Schnyder/Berti, 3ª edizione, Basilea 2013, art. 78 LDIP, n. 16.

[188] Art. 2 cpv. 2 lett. d LF-CAA

[189] Tutte le direttive dell'ACF sono pubblicate sul sito dell'UFG: https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/gesellschaft/adoption/weisungen.html.

4.3.2 Organizzazione e funzioni delle autorità

4.3.2.1 Ruolo dei Cantoni

In una procedura d'adozione internazionale sono coinvolte diverse autorità cantonali.

Le **autorità centrali cantonali**[190] (ACC; art. 316 cpv. 1bis CC) hanno la responsabilità di procedere alla valutazione dell'idoneità dei futuri genitori adottivi, di fornire loro un certificato di idoneità all'adozione, di decidere sul collocamento di un determinato adottando presso di loro, di seguire il rapporto di affiliazione fino all'adozione e di vigilare sullo stesso, di decidere il ritorno del minore nel suo Paese d'origine se necessario e di rilasciare il certificato di conformità di cui all'articolo 23 CAA se l'adozione è stata pronunciata in Svizzera. Le ACC effettuano inoltre accertamenti ed emettono pareri destinati all'UFG, segnatamente se si tratta del rilascio di autorizzazioni a intermediari, e gli forniscono dati statistici e indicazioni sui costi della procedura d'adozione[191]. A seconda dei Cantoni, la pronuncia dell'adozione può spettare all'ACC, a un altro servizio dell'amministrazione cantonale o all'autorità giudiziaria.

L'ACC è organizzata in modo diverso in base alle dimensioni del Cantone: può dedicarsi esclusivamente al tema dell'adozione o avere anche altri compiti[192].

Le ACC si riuniscono in media tre volte all'anno sotto l'egida della CLACA (per i Cantoni latini) e dell'AACA (per i Cantoni svizzero-tedeschi) per uno scambio di informazioni ed esperienze.

Le **autorità competenti in materia di migrazione** sono responsabili per le condizioni di soggiorno del minore straniero in Svizzera. Esse autorizzano l'entrata in Svizzera del minore[193], sempreché in materia non sia competente l'UFG[194].

Le **autorità di protezione dei minori e degli adulti (APMA)** pronunciano la tutela o la curatela del minore collocato in vista di adozione/adottato all'estero. A loro spetta anche la protezione del minore una volta che il mandato del tutore o del curatore è giunto a termine, nel caso in cui si rendessero necessari provvedimenti in tal senso.

Le **autorità cantonali di vigilanza sullo stato civile** sono chiamate a decidere sul riconoscimento di un'adozione pronunciata all'estero (art. 32 LDIP).

4.3.2.2 Ruolo della Confederazione

L'**UFG** è stato designato come Autorità centrale federale (ACF) ai sensi della CAA[195]. In questo contesto, gli è stato assegnato il compito di ricevere e trasmettere le comunicazioni e i rapporti relativi alle adozioni internazionali, di fornire consulenza alle ACC su questioni giuridiche, di rappresentare la Svizzera presso le autorità centrali estere, di emanare istruzioni generali sull'attuazione della CAA e di promuovere gli scambi di esperienze e il coordinamento in materia di adozione tra le ACC, gli intermediari e le autorità federali[196]. L'UFG ha anche il diritto di

---

190 L'elenco delle ACC può essere consultato sul sito dell'UFG: https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/gesellschaft/adoption.html nella sezione Documenti.

191 Cfr. art. 268 e 316 cpv. 1bis CC, art. 3 LF-CAA e art. 2 cpv. 2 OAdoz

192 In molti Cantoni l'ACC è dunque responsabile anche per l'autorizzazione e la vigilanza dell'accoglienza degli affiliandi presso i genitori affilianti al di fuori dell'adozione (art. 316 cpv. 1 CC).

193 Art. 8 LF-CAA e art. 8 OAdoz

194 Art. 10 LF-CAA

195 Art. 2 cpv. 1 LF-CAA e art. 2 cpv. 1 OAdoz

196 Art. 2 LF-CAA

ricorrere contro le decisioni cantonali. Svolge dunque innanzitutto un ruolo di coordinamento in Svizzera e funge da tramite con le autorità straniere nel quadro delle procedure rette dalla CAA.

In senso più generale, l'UFG è incaricato di autorizzare l'attività degli intermediari e vigilare su di essi. Dall'entrata in vigore dell'OAdoz il 1° gennaio 2012, determinati compiti dell'UFG sono stati inoltre estesi a tutto il settore delle adozioni internazionali, anche in relazione agli Stati che non aderiscono alla CAA[197]. Si tratta di emanare istruzioni e raccomandazioni, rappresentare la Svizzera presso le autorità straniere competenti per le adozioni, promuovere il coordinamento tra tutti gli attori del settore delle adozioni e fornire consulenza e informazioni alle autorità cantonali. lLUFG non è coinvolto né ha diritto di ricorso nelle procedure d'adozione con gli Stati non aderenti alla CAA, il che rende difficile il suo compito generale di coordinamento e rappresentanza.

Sulla base di una decisione dell'UFG o dell'autorità cantonale competente in materia di migrazione, le **rappresentanze svizzere all'estero** rilasciano un documento che permette al minore interessato di entrare in Svizzera[198]. Esse verificano e legalizzano i documenti originali d'adozione, procedendo, laddove necessario, a verifiche approfondite da parte dei loro consulenti legali, e infine trasmettono tali documenti alla competente autorità cantonale di vigilanza sullo stato civile nel caso in cui la decisione d'adozione straniera debba essere riconosciuta e trascritta nel registro svizzero dello stato civile[199].

4.3.2.3 Vantaggi e difficoltà

Questa struttura organizzativa presenta il vantaggio della prossimità (geografica e linguistica) delle autorità ai genitori adottivi e ai minori adottati, che appare indispensabile per assicurare gli opportuni contatti personali e il necessario rapporto di fiducia tra le famiglie adottive e le autorità. Si conoscono meglio e si possono spiegare anche le peculiarità cantonali, facilitando il contatto tra i vari attori (ACC, stato civile, autorità competenti in materia di migrazione, APMA, autorità giudiziarie). Il fatto che le ACC operino anche in altri settori connessi (p. es. stato civile o protezione dei minori) può costituire un vantaggio, dato che così si creano sinergie[200].

Considerato il calo del numero di adozioni, è però difficile, soprattutto per i piccoli Cantoni, mantenere un livello di conoscenza della materia sufficientemente elevato e fissare una prassi standard da seguire. Il trattamento di una procedura d'adozione richiede pertanto un grande investimento in termini di risorse (umane e finanziarie), il che pregiudica l'efficienza dell'amministrazione e la qualità della prestazione. Ciò vale a maggior ragione nelle procedure che esulano dalla CAA, se non è coinvolto alcun intermediario autorizzato: qui, infatti, il controllo delle procedure e in particolare degli aspetti legali, etici e finanziari ricade interamente sulle ACC[201]. In questi casi, esse possono fare appello alle rappresentanze svizzere all'estero e soprattutto ai loro avvocati di fiducia. Tuttavia, questi ultimi spesso non hanno esperienza in materia di adozioni internazionali e le verifiche sul luogo, in genere limitate agli aspetti formali, possono rivelarsi molto lunghe e costose.

---

[197] Cfr. Art. 2 cpv. 1 OAdoz

[198] Cfr. Istruzioni SEM per il settore degli stranieri (Istruzioni LStrI; https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/auslaenderbereich.html), in particolare il n. 5.4.1.

[199] Cfr. la direttiva UFSC n. 10.20.02.01 del 1° febbraio 2020 (https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/gesellschaft/zivilstand/weisungen.html).

[200] P. es. per quanto riguarda l'esame dei documenti del fascicolo del minore.

[201] Il diritto svizzero vigente non pone restrizioni né vieta di depositare una domanda d'adozione in uno Stato che non ha ratificato la CAA. Inoltre, non è obbligatorio ricorrere a un intermediario autorizzato, contrariamente a quanto avviene in altri Stati.

L'articolo 2 capoverso 3 OAdoz permette all'ACC di delegare tutti o una parte dei suoi compiti a un altro Cantone o a un'autorità intercantonale. La CLACA aveva valutato in via preliminare se fosse fattibile procedere a una tale delegazione di competenze per sgravare le ACC dei piccoli Cantoni e permettere di mantenere un buon livello di conoscenze per l'espletamento delle procedure d'adozione, ma era giunta alla conclusione che riorganizzare questa struttura avrebbe richiesto maggiori risorse di personale e comportato costi elevati, cosa che non appariva opportuna alla luce del calo delle adozioni internazionali a partire dalla metà degli anni Duemila. Pertanto si è preferito armonizzare le procedure ed elaborare modelli comuni.

In occasione della recente revisione parziale del diritto delle adozioni, la CLACA e l'AACA si sono pronunciate a favore di una possibile centralizzazione (almeno parziale) delle procedure d'adozione internazionali presso la Confederazione[202]. Alla luce dell'evoluzione delle adozioni internazionali, la suddivisione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni deve essere ridefinita per determinare quale struttura organizzativa sia la più idonea. Converrebbe perlomeno, ai fini della coerenza, estendere le competenze dell'UFG alle procedure che esulano dalla CAA, il che permetterebbe di sgravare in una certa misura i Cantoni e di assicurare un'applicazione uniforme delle norme legali ed etiche in vigore.

4.3.3 Analisi critica della procedura secondo la Convenzione dell'Aia

4.3.3.1 Introduzione

L'UFG ha redatto un opuscolo intitolato «L'adozione in Svizzera»[203], che riprende in forma riassuntiva e schematica i principi cardinali della procedura d'adozione svizzera. Per motivi di brevità, in questo capitolo non si entrerà nel dettaglio della procedura d'adozione, ma saranno affrontati solo i punti critici che richiedono una riflessione ai fini di migliorare il sistema.

4.3.3.2 Fase di valutazione e consenso

L'OAdoz prevede che i futuri genitori adottivi siano dichiarati idonei ad adottare un minore se sono stati sufficientemente preparati all'adozione e, in particolare, se hanno frequentato degli **incontri di preparazione o di informazione adeguati,** raccomandati dall'ACC[204]. I Cantoni sono liberi di stabilire i criteri secondo i quali deve avere luogo ed essere verificata questa preparazione. Certe ACC hanno dichiarato obbligatoria la frequenza di corsi di preparazione, mentre altre preferiscono un'informazione individuale dei futuri genitori adottivi in cui, eventualmente, raccomandano determinati laboratori di preparazione. Alcuni deplorano che l'obbligo di frequentare corsi preparatori non sia ancorato nella legge, mentre altri sostengono che, se una preparazione specifica fosse resa obbligatoria, occorrerebbe assicurare l'offerta di un numero sufficiente di corsi, tenendo conto del profilo specifico del minore al centro del progetto d'adozione (bambino più vecchio, bambino con bisogni specifici, ecc. per i quali potrebbe essere più indicata una preparazione individuale). Bisognerebbe inoltre prevedere eccezioni che permettano di tenere conto della varietà delle situazioni (seconda adozione, adozione intra-familiare, esperienza professionale nel settore dell'infanzia ecc.). Infine, considerato il continuo calo delle adozioni internazionali, attualmente sembra difficile garantire un numero sufficiente di corsi di preparazione all'adozione di qualità, dato che sono offerti da privati che non beneficiano in genere di alcuna sovvenzione statale. A questo proposito occorre rilevare che le

---

[202] Cfr. i pareri della CLACA e dell'AACA nel quadro della consultazione pubblica, disponibili sul sito: https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/gesellschaft/gesetzgebung/archiv/adoptionsrecht.html. In occasione del quinto colloquio svizzero sull'adozione internazionale, tenutosi il 7 e l'8 novembre 2013 a Sion, le ACC si erano già pronunciate a favore della centralizzazione di alcuni aspetti della procedura presso l'UFG, lasciando alle ACC soltanto i compiti che richiedono di essere vicini alle famiglie adottive. Gli atti del convegno sono disponibili sul sito dell'UFG: https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/gesellschaft/adoption/publikationen.html.

[203] L'opuscolo può essere consultato sul sito dell'UFG (https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/gesellschaft/adoption.html) o ordinato presso l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica.

[204] Art. 5 cpv. 2 lett. d n. 4 OAdoz

diverse aree linguistiche del Paese (AACA e CLACA) hanno lavorato a un progetto di convalida dei corsi di preparazione proposti da privati[205].

La durata, la metodologia e le spese delle procedure di valutazione variano notevolmente da un Cantone all'altro, sebbene le ACC si sforzino di uniformare determinati aspetti.

4.3.3.3 Fase di proposta del minore e *matching*

Una volta che l'autorità centrale straniera o l'intermediario ha ricevuto la proposta di un minore, l'ACC rilascia l'autorizzazione ad accogliere il minore alle condizioni dell'articolo 7 OAdoz: i futuri genitori adottivi devono disporre di un certificato di idoneità valido; il fascicolo del minore deve contenere un rapporto medico e un rapporto sulla sua vita fino a quel momento; inoltre devono figurarvi i vari consensi richiesti (genitori biologici, minore a seconda dell'età, autorità straniere). L'UFG trasmette poi l'autorizzazione del Cantone all'autorità centrale straniera (art. 17 CAA).

Attualmente uno dei problemi principali è costituito dallo **scarto** tra i profili dei minori, per i quali i futuri genitori adottivi sono valutati e ricevono un certificato di idoneità, e le esigenze dei Paesi d'origine in termini di adozioni internazionali. Infatti, i Paesi d'origine hanno sempre meno minori da dare in adozione all'estero[206], ovvero i minori che hanno bisogno di essere adottati a livello internazionale sono sempre più vecchi o hanno un profilo (soprattutto medico) particolare, mentre in genere i futuri genitori adottivi desiderano adottare un minore quanto più giovane possibile e in buona salute. I Paesi d'origine sono spesso in difficoltà, poiché il numero di fascicoli di futuri genitori in attesa è di gran lunga superiore al numero di minori da collocare[207], il che allunga notevolmente i tempi prima che sia proposto un minore. Per far fronte al problema, alcuni Paesi impongono quindi una quota[208] o una moratoria temporanea. La Svizzera, per contro, non limita nel suo ordinamento giuridico il numero di fascicoli che possono essere presentati all'estero né il numero di Paesi con i quali è possibile collaborare. In assenza di un sistema di quote imposto dal Paese d'origine, si potrebbe imporre una restrizione del numero di fascicoli inviati all'estero[209] per preservare le risorse delle autorità degli Stati d'origine ed evitare di metterle sotto pressione. A tale proposito alcuni esperti[210] raccomandano di rinunciare a quote annue e di ricorrere invece al metodo del flusso inverso, il quale consiste nell'accettare un fascicolo di richiesta di adozione soltanto in relazione a un determinato minore, di cui si è già identificato in precedenza il bisogno di essere adottato all'estero. Questo metodo presenta il vantaggio di evitare di mettere sotto pressione le autorità degli Stati d'origine, ma per il momento è praticato soltanto in modo mirato per minori che hanno esigenze molto specifiche.

Può succedere che la **legislazione svizzera** non sia compatibile con il diritto del Paese d'origine. Ad esempio, l'articolo 9 capoverso 2 LF-CAA prevede che «se lo Stato d'origine non

---

[205] I corsi accreditati dall'AACA figurano sul sito dell'associazione: https://adoption-schweiz.ch/vorbereitungskurse-fuer-angehende-adoptiveltern/; nell'area latina del Paese, l'accreditamento dei corsi di preparazione è ancora in corso.

[206] Vi sono svariate cause, si possono comunque citare: tasso di mortalità materna in netto calo, minor numero di abbandoni di minori dovuto a un miglioramento del tenore di vita in certi Paesi d'origine tradizionali, incremento delle adozioni nazionali, allungamento delle procedure in particolare dovuto alla ricerca di una soluzione definitiva per il minore nel Paese ecc.

[207] Il rapporto del 22 dicembre 2016 sulle adozioni illegali del Relatore speciale sulla vendita di minori, la prostituzione e la pornografia infantili (non disponibile in italiano) indica che la pressione della domanda dei Paesi d'accoglienza costituisce uno dei maggiori fattori che favoriscono le adozioni illegali, cfr. par. 59 seg.

[208] P. es. la Tailandia comunica ogni anno alla Svizzera il numero di fascicoli che quest'ultima è autorizzata a depositare per l'anno in corso; Haiti ha istituito un sistema di quote per intermediario.

[209] In base, p. es., alla media dei fascicoli depositati o delle proposte di minori ricevute nel corso dei tre anni precedenti, come fa la Spagna.

[210] Cfr. il rapporto del 22 dicembre 2016 sulle adozioni illegali del Relatore speciale sulla vendita di minori, la prostituzione e la pornografia infantili (non disponibile in italiano), par. 78.

esige che l'adozione sia preceduta da un periodo di affiliazione e non è ancora stato allacciato alcun contatto personale tra i genitori adottivi e il minore, l'Autorità centrale cantonale autorizza l'adozione soltanto a condizione che prima i genitori adottivi visitino il minore». Ciò è giustificato dal fatto che l'adozione piena pronunciata all'estero in applicazione della CAA è automaticamente riconosciuta in Svizzera senza possibilità di farla annullare[211]. Alcuni Paesi d'origine[212], invece, vietano ai futuri genitori adottivi di incontrare il minore prima che la procedura sia terminata per non turbarlo, in quanto potrebbe essere destabilizzato da un incontro con i suoi futuri genitori e dalla loro partenza senza di lui in attesa della fase giudiziaria. Dato che le procedure in questi Paesi sono molto lunghe, è difficile imporre ai futuri genitori adottivi di risiedere nel Paese d'origine presso il loro futuro figlio finché non si sia conclusa la procedura d'adozione, che può durare fino a un anno.

Dall'entrata in vigore della revisione del diritto svizzero in materia di adozione il 1° gennaio 2018, non è più possibile prescindere dal **consenso** di uno dei genitori biologici (per il quale è stato stabilito il legame di filiazione), adducendo che non si è occupato seriamente del bambino. Dunque, ogni proposta di minore proveniente dall'estero dovrebbe essere accompagnata da tutti i documenti necessari, segnatamente il consenso dei genitori biologici all'adozione piena del loro figlio. Non è però sempre facile ottenere questo documento nei Paesi partner, la cui legislazione può, ad esempio, prevedere deroghe al consenso in caso di negligenza grave. Inoltre, i documenti che vengono trasmessi alla Svizzera dall'estero non adempiono sempre i requisiti formali richiesti dalle autorità svizzere competenti per la decisione d'adozione, pur rispettando gli standard locali. Alcuni Cantoni suggeriscono che il controllo degli aspetti formali e legali dei fascicoli sia effettuato a livello centrale da parte dell'UFG anziché da loro, per assicurare il know-how necessario per espletare correttamente questo compito.

Il **principio della sussidiarietà** è un principio cardine ancorato nella CAA[213], che impone che un'adozione internazionale sia considerata soltanto dopo aver dovutamente esaminato le possibilità di collocamento permanente del minore in una famiglia[214] nel suo Stato d'origine, se possibile presso i suoi genitori biologici o la famiglia allargata. In caso di adozione intra-familiare, il minore è sì collocato nella sua famiglia allargata in Svizzera, ma a volte per il semplice motivo che ha migliori prospettive di vita e di educazione in Svizzera, mentre i suoi genitori vivono ancora nel Paese d'origine, anche se in condizioni (molto) modeste. In questi casi per le ACC svizzere è molto delicato rifiutare il collocamento dei minori quando invece le autorità competenti del Paese d'origine lo raccomandano, in quanto equivale a far prevalere la propria interpretazione del principio di sussidiarietà su quella delle autorità del Paese d'origine. Bisogna poi considerare che, poiché la Svizzera conosce solo l'adozione piena, il minore sperimenta, oltre che uno sradicamento culturale, anche uno sconvolgimento dello schema familiare, poiché i suoi genitori diventano zii, mentre eventuali fratelli e sorelle diventano cugini. Per questo motivo alcuni Cantoni chiedono di allentare le norme sulla migrazione che consentono di accogliere un minore in collocamento familiare o di reintrodurre l'adozione semplice per questi casi particolari[215]. Negli altri casi di adozione (che non avvengono in seno alla famiglia), il motivo che porta ad affidare il minore ai fini dell'adozione è spesso la povertà o il fatto di non potersi occupare correttamente di lui in assenza di strutture statali che permettano la presa in carico dei minori per consentire ai genitori di andare a lavorare. È compito degli Stati adottare misure adeguate nel quadro di un programma nazionale di protezione dell'infanzia

---

[211] Salvo motivi di contestazione ai sensi degli art. 269 e 269*a* CC.

[212] È il caso in particolare del Burkina Faso e del Togo.

[213] Preambolo e art. 4 lett. b CAA

[214] Contrariamente al collocamento in un istituto.

[215] Cfr. pareri della CLACA e dell'AACA nel quadro della consultazione pubblica in occasione della revisione del CC, disponibili sul sito: https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/gesellschaft/gesetzgebung/archiv/adoptionsrecht.html.

e della famiglia per evitare che le famiglie siano separate per tali motivi[216]. Anche in questo caso si scontrano concezioni diverse sulla soluzione più idonea per il bene del minore. La povertà non dovrebbe mai essere la sola ragione per collocare un minore in un istituto, anche se in numerosi Paesi d'origine questa rimane la realtà.

Infine, certi Paesi d'origine hanno un modo particolare di interpretare il principio della sussidiarietà. Negli USA, ad esempio, il fatto che sia la madre biologica a scegliere la futura famiglia adottiva per il proprio bambino costituisce un'eccezione all'obbligo di cercare una soluzione permanente per il minore nel Paese stesso. Sebbene questa pratica[217] sia contestata, ed effettivamente molto problematica, alcuni rivendicano il vantaggio di un collocamento molto precoce[218], che evita al bambino di subire il trauma di successive rotture con l'ambiente che lo circonda (prima con la madre biologica, poi con il personale dell'ospedale, dell'istituto o della famiglia di accoglienza che se ne prendono cura). Resta però aperta una questione fondamentale: da un lato, i genitori domiciliati negli USA adottano ogni anno centinaia di minori dall'estero, mentre dall'altro, il sistema della scelta della madre biologica implica che alcuni dei bambini statunitensi che hanno bisogno di essere adottati sono inviati all'estero ai fini dell'adozione, il che è indubbiamente contrario al tenore e allo spirito della CAA. Permettendo l'adozione in Svizzera di neonati statunitensi in buona salute (che potrebbero quindi senza dubbio trovare una famiglia idonea negli Stati Uniti), la Svizzera aderisce implicitamente a questa interpretazione del principio di sussidiarietà[219]. Lo stesso quesito si pone d'altronde anche per i minori originari di Stati membri dell'Unione europea, per i quali ci si aspetterebbe che il sistema di protezione dell'infanzia del loro Stato d'origine sia in grado di trovare una soluzione adeguata all'interno del Paese stesso, a meno che il minore non abbia un profilo molto specifico (adozione intra-familiare, nazionalità dei futuri genitori adottivi, problema di salute specifico)[220].

4.3.3.4 Fase dell'adozione e fase successiva

La maggior parte dei Paesi d'origine chiede di fornire dei **rapporti di monitoraggio del collocamento**, alcuni soltanto nei primi mesi dopo il collocamento, altri fino alla maggiore età dell'adottato. Sebbene all'inizio della procedura i futuri genitori adottivi firmino un documento che conferma che hanno preso conoscenza del loro obbligo in materia[221], succede regolarmente che non rispettino i loro impegni una volta che il minore è stato adottato, soprattutto se i requisiti del Paese d'origine si estendono per un periodo particolarmente lungo. Questo atteggiamento mette a repentaglio la cooperazione con gli Stati d'origine, che successivamente potrebbero mostrarsi poco inclini ad affidare minori alle famiglie svizzere. L'articolo 11 OAdoz prevede la possibilità per l'ACC di infliggere una multa disciplinare fino a 2000 franchi a chi viola gli obblighi risultanti dall'ordinanza nonché, in caso di recidiva intenzionale, di pronunciare a carico dell'autore una pena per disobbedienza a decisioni delle autorità ai sensi dell'articolo 292 CP. Queste misure dimostrano di avere una certa efficacia. Tuttavia, la legge non definisce il ruolo delle ACC per quanto riguarda la presentazione dei rapporti di monitoraggio,

---

[216] Per un'analisi estesa del principio di sussidiarietà, cfr. la *Guide de bonnes pratiques n° 1 : La mise en œuvre et le fonctionnement de la Convention de la Haye de 1993 sur l'adoption internationale* (https://assets.hcch.net/docs/8b58df9f-4545-4aec-8050-3a61dc1cc1d2.pdf, non disponibile in italiano), in particolare il n. 2.1.1.

[217] La scelta della famiglia adottiva avviene il più delle volte in base al fascicolo prima ancora che nasca il bambino. Prima di prendere la decisione definitiva, le madri biologiche richiedono spesso un contatto diretto, anche se sotto la supervisione dell'agenzia di collocamento, con la futura famiglia adottiva.

[218] Il neonato è di solito affidato alla sua famiglia adottiva al momento della dimissione dal reparto di maternità.

[219] Negli ultimi cinque anni, in Svizzera sono stati adottati 12 neonati (di età inferiore a 12 mesi) provenienti dagli USA.

[220] In materia, nel suo rapporto del 2 novembre 2016 destinato al Ministero della sicurezza e della giustizia, il Consiglio per l'amministrazione della giustizia penale e della protezione della gioventù dei Paesi Bassi ha consigliato di porre fine ai programmi di adozione con i Paesi dell'UE, in quanto violerebbero fondamentalmente il principio di sussidiarietà.

[221] Obbligo peraltro fissato nell'art. 5 cpv. 2 lett. d n. 5 OAdoz dal 2012.

soprattutto se l'adozione avviene senza intermediari o se l'intermediario ha cessato la sua attività.

In generale, il sistema svizzero pone molto poco l'accento sul monitoraggio e il sostegno post-adozione, elementi che meriterebbero un'analisi più approfondita, in particolare per determinare le esigenze dei minori e delle famiglie interessate. A questo proposito occorre vigilare affinché le autorità non si intromettano inutilmente nella vita delle famiglie poiché, una volta pronunciata l'adozione, il minore acquisisce lo stesso statuto di un figlio biologico e non bisogna stigmatizzare lo statuto di figlio adottivo. Tuttavia, è importante che i genitori adottivi, i minori adottati di qualsiasi età e i professionisti del settore della sanità e dell'educazione abbiano all'occorrenza accesso a forme di sostegno e risorse adeguate[222].

4.3.4 Procedure con gli Stati non aderenti alla CAA

4.3.4.1 Fase di valutazione e idoneità

In senso stretto, non vi è nulla che distingua la fase di valutazione e di rilascio del certificato di idoneità nella procedura con uno Stato aderente alla CAA da quella nella procedura con uno Stato non aderente. Di conseguenza, gli argomenti illustrati al numero 4.3.3.2 sono validi anche qui. La **preparazione dei futuri genitori adottivi** è forse ancora più importante nel quadro delle procedure che esulano dalla CAA, in particolare se essi non si fanno accompagnare da un intermediario autorizzato. Infatti, gli aspiranti all'adozione si troveranno a dover interagire direttamente con i diversi attori del settore delle adozioni nel Paese d'origine, potrebbero incontrare persone prive di scrupoli e sentirsi proporre condotte poco etiche o addirittura illecite. In questi casi è responsabilità delle ACC assicurarsi che le prescrizioni di legge (svizzere e straniere) siano rispettate, cosa che può costituire un onere supplementare problematico per i Cantoni, soprattutto per quelli che gestiscono solo poche procedure d'adozione ogni anno e che quindi non hanno molta esperienza in materia.

Sebbene le procedure di preparazione, valutazione e rilascio del certificato di idoneità per i futuri genitori adottivi siano le stesse che per le adozioni con i Paesi aderenti alla CAA, lo svolgimento delle procedure nei Paesi d'origine non aderenti è molto meno chiaro. Senza un'autorità di contatto chiaramente identificata, è più difficile ottenere informazioni a monte sulle esigenze o sui requisiti del Paese d'origine per quanto riguarda le adozioni internazionali. A seconda del quadro legale e procedurale in vigore nel Paese d'origine in questione, non si può escludere che i candidati all'adozione siano invitati ad attivarsi autonomamente per trovare un minore da adottare e, di conseguenza, che entrino in contatto con istituzioni o persone di riferimento che potrebbero proporre loro direttamente un minore, senza passare per il canale delle autorità. Queste **adozioni**, **dette indipendenti**[223], non sono compatibili con i principi sanciti nella CAA. Da questo punto di vista sarebbe dunque necessario valutare anche se limitare i Paesi d'origine a quelli che hanno ratificato la CAA o nei quali è attivo un intermediario svizzero (cfr. n. 4.3.3.3).

Nelle procedure con gli Stati non aderenti alla CAA, l'**UFG non ha alcun diritto di ricorso** contro le decisioni dei Cantoni, dato che l'articolo 16 LF-CAA si applica soltanto alle procedure rette dalla CAA. Mentre alcuni Cantoni applicano in modo coerente le restrizioni legate in particolare all'età (art. 264*d* CC e art. 5 cpv. 4 OAdoz) a tutti i casi di adozione, altri fanno più facilmente eccezioni ai sensi dell'articolo 264*d* capoverso 2 CC con gli Stati non aderenti

---

[222] P. es. per quanto riguarda il sostegno scolastico o psicoterapeutico.

[223] Per una definizione di questo tipo di adozione cfr. la *Guide de bonnes pratiques n° 1* (https://assets.hcch.net/docs/8b58df9f-4545-4aec-8050-3a61dc1cc1d2.pdf, non disponibile in italiano) e in particolare il n. 4.2.6, secondo cui le adozioni indipendenti sono quelle in cui i futuri genitori adottivi, dopo essere stati giudicati qualificati e idonei ad adottare da parte della loro Autorità centrale o di un organismo accreditato, sono autorizzati a recarsi nello Stato d'origine per trovare un minore da adottare, senza l'assistenza dell'Autorità centrale o di un organismo accreditato o di una persona riconosciuta (ma non accreditata) nello Stato d'origine.

alla CAA. Questo nuoce alla certezza del diritto e crea una disparità di trattamento tra i cittadini a seconda del Cantone nel quale vivono o del Paese da cui desiderano adottare un minore.

Infine, l'UFG non trasmette i fascicoli destinati ai Paesi non aderenti alla CAA e non segue la procedura, il che rende più ardua la **vigilanza sugli intermediari** attivi in tali Paesi.

4.3.4.2 Fase di proposta del minore e *matching*

In generale, gli stessi problemi illustrati al numero 4.3.3.3 possono essere constatati per quanto concerne lo squilibrio tra i desideri degli aspiranti all'adozione e la realtà effettiva o i documenti da inserire nel fascicolo (consensi, forma). Infine, anche se la CAA non è direttamente applicabile alle procedure che si svolgono con uno Stato che non vi aderisce, bisognerebbe comunque applicarne i principi cardinali, in particolare quello di sussidiarietà, anche a queste procedure[224].

Nell'ambito delle adozioni di minori provenienti da Paesi non aderenti alla CAA e nell'ipotesi in cui non sia coinvolto un intermediario, la procedura e in particolare il controllo delle varie tappe e dei documenti sono di competenza esclusiva dei Cantoni. Data la loro mancanza di informazioni ed esperienza, questi fanno spesso ricorso alle rappresentanze svizzere nel Paese in questione, ma anch'esse sono spesso prive di esperienza ed è per loro difficile informare i Cantoni nella misura desiderata. In particolare, per le ACC è estremamente difficile garantire il controllo dei costi e degli aspetti pratici delle procedure. Il desiderio dei Cantoni che certi compiti, soprattutto quelli relativi al controllo dei documenti, siano in futuro demandati all'UFG è del tutto ragionevole nelle procedure con i Paesi non convenzionati.

4.3.4.3 Fase dell'adozione e fase successiva

Le riflessioni presentate al numero 4.3.3.4 sui rapporti di monitoraggio e sul sostegno dopo l'adozione sono valide anche per le adozioni di minori originari di Paesi che non hanno ratificato la CAA.

Quando un minore adottato proviene da uno Stato non aderente alla CAA, l'adozione, anche se è stata pronunciata nel Paese d'origine del minore, non viene riconosciuta automaticamente in Svizzera[225] e deve essere pronunciata anche nel nostro Paese alle condizioni del diritto svizzero. Ciò implica che tutti i documenti richiesti dalla legislazione svizzera (in particolare il **consenso** dei genitori biologici all'adozione piena del loro figlio) devono figurare nel fascicolo del minore e che i Cantoni devono prestare particolare attenzione a questo elemento fin dalla loro decisione sul *matching*, dato che sono i soli a controllare questo aspetto[226]. Secondo l'articolo 264 CC, l'adozione può essere pronunciata soltanto se i genitori adottivi hanno

---

[224] La Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato e gli Stati parte raccomandano infatti a tutti gli Stati aderenti alla CAA di applicare, laddove possibile, i principi generali della CAA anche alle procedure che si svolgono al di fuori del quadro della CAA, cfr. la *Guide de bonnes pratiques N° 1* (https://assets.hcch.net/docs/8b58df9f-4545-4aec-8050-3a61dc1cc1d2.pdf, non disponibile in italiano), n. 10.3, nonché le conclusioni della Commissione speciale del 2000: «Riconoscendo che la Convenzione del 1993 è fondata su principi universalmente accettati e che gli Stati parte sono convinti della necessità di prevedere misure atte a garantire che le adozioni internazionali abbiano luogo nell'interesse superiore del minore e nel rispetto dei suoi diritti fondamentali, nonché per prevenire il rapimento, la vendita o la tratta di minori, la Commissione speciale raccomanda agli Stati parte di applicare gli standard e le garanzie previsti nella Convenzione, laddove possibile, a tutte le adozioni internazionali effettuate nelle relazioni con gli Stati non contraenti» (traduzione libera del testo originale francese; https://assets.hcch.net/docs/2982f416-c49c-48d1-8061-df1bfde00720.pdf, non disponibile in italiano). Questa posizione è stata confermata nelle raccomandazioni della Commissione speciale del 2005 (raccomandazione n. 19, https://assets.hcch.net/upload/wop/concl33sc05_f.pdf, non disponibile in italiano).

[225] A meno che i genitori adottivi non posseggano la nazionalità del Paese d'origine del minore e richiedano il riconoscimento dell'adozione sulla base dell'art. 78 LDIP, cfr. n. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**.4.

[226] Alcuni hanno espresso il timore che, insistendo per avere il consenso dei genitori biologici nel fascicolo, si favorisca inconsciamente la ricomparsa di pratiche dubbie del passato, in cui false madri (*acting mothers*) venivano ingaggiate per farsi passare come madri biologiche e fornire il loro consenso all'adozione dinnanzi al giudice.

provveduto alla cura del minore per almeno un anno. Sarebbe quindi particolarmente pregiudizievole per gli interessi del minore se l'adozione non potesse essere pronunciata per motivi formali quando già vive presso i futuri genitori adottivi da oltre un anno.

Dubbi sono peraltro stati espressi sulla **precarietà dello statuto giuridico del minore** durante l'anno di collocamento che precede la decisione d'adozione in Svizzera. La legislazione svizzera prevede che, se l'adozione prevista non ha luogo, il minore ha diritto al prolungamento del suo permesso di dimora e, cinque anni dopo il suo arrivo, al rilascio di un permesso di domicilio; in seguito avrà la possibilità di chiedere la naturalizzazione agevolata in caso di apolidia[227].

Succede, infine, che persone originarie dei Paesi del Maghreb si vedano attribuire un minore in ***kafala***[228] dalle autorità del loro Paese d'origine e richiedano poi alle autorità svizzere la pronuncia di un'adozione piena. La prassi delle autorità cantonali a tale riguardo non è uniforme: alcune rifiutano la conversione se il fascicolo non contiene un consenso all'adozione piena nella dovuta forma, altre sostengono l'interesse superiore del minore a ottenere uno statuto stabile e sicuro presso la famiglia in Svizzera e pronunciano l'adozione piena. Qualche anno fa, il Regno del Marocco ha reso noto di non voler più che le *kafala* fossero convertite in adozioni dallo Stato di accoglienza[229], contrariamente a quanto tollerato fino a quel momento dalle autorità marocchine. Da allora le procedure di accoglienza di minori marocchini soggetti a *kafala* devono svolgersi conformemente alla procedura prevista dall'articolo 33 della Convenzione del 19 ottobre 1996[230] concernente la competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori. Poiché gli altri Stati del Maghreb non hanno ad oggi ratificato detta Convenzione, non è possibile applicare anche a loro questa procedura per l'accoglienza di minori in *kafala*.

4.3.5 Intermediari privati

4.3.5.1 Ruolo

Il diritto svizzero definisce gli uffici di collocamento in vista d'adozione (intermediari) come servizi che propongono in Svizzera attività di intermediazione tra minori dichiarati adottabili e futuri genitori adottivi[231]. A volte è difficile distinguere un'attività di intermediazione soggetta ad autorizzazione da una semplice attività di consulenza e accompagnamento, offerta, ad esempio, da genitori adottivi che desiderano condividere la loro esperienza con altri aspiranti all'adozione. La remunerazione percepita per il lavoro svolto non è un criterio determinante a questo fine. L'intermediario autorizzato deve garantire la sicurezza e la correttezza della procedura grazie alle sue conoscenze del quadro legale e culturale del Paese d'origine, ai suoi contatti sul posto e alla sua esperienza. Gli intermediari non valutano i futuri genitori adottivi né prendono le decisioni di autorizzazione o di *matching*, che sono invece di competenza delle ACC. Per contro, informano gli aspiranti all'adozione sulle peculiarità del Paese d'origine scelto, li sostengono nel preparare il loro fascicolo e, in certi casi, trasmettono quest'ultimo

---

[227] L'art. 48 della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI; RS **142.20**) prevede che un minore collocato in Svizzera in vista di adozione ha diritto a un permesso di dimora. Se l'adozione prevista non ha luogo, il minore ha diritto alla proroga del permesso di dimora e, cinque anni dopo il suo arrivo in Svizzera, al rilascio di un permesso di domicilio. Un minore apolide avrà inoltre la possibilità di presentare una domanda di naturalizzazione agevolata dopo cinque anni di soggiorno in Svizzera (art. 23 della legge sulla cittadinanza svizzera; RS **141.0**).

[228] La *kafala* è un istituto del diritto mussulmano che corrisponde a una tutela (senza filiazione), ma che può avere conseguenze per il cognome o il diritto successorio simili all'adozione semplice.

[229] Cfr. la Direttiva del 3 ottobre 2012 dell'Autorità centrale federale relativa ai certificati di idoneità per l'accoglimento dei minori dal Marocco (https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/gesellschaft/adoption/weisungen.html).

[230] RS **0.211.231.011**

[231] Art. 12 OAdoz mediante rinvio dell'art. 269*c* CC

all'autorità centrale del Paese d'origine del minore[232], seguono la procedura di adozione e ne organizzano le varie tappe, ricevono la proposta di un minore da parte delle autorità straniere e, dopo l'approvazione dell'ACC, la sottopongono ai futuri genitori adottivi[233], li preparano all'incontro con l'adottando e all'adozione e forniscono loro consulenza, sia prima che dopo l'accoglimento del minore presso di loro. La maggior parte degli intermediari fornisce anche aiuto per quanto riguarda la ricerca delle origini dei minori adottati[234]. Per il loro lavoro, gli intermediari hanno diritto a un indennizzo adeguato[235].

4.3.5.2 Autorizzazione e vigilanza

Dal 2003 l'autorizzazione degli intermediari svizzeri e la vigilanza su di essi sono state centralizzate e attribuite all'UFG[236]. Il legislatore intendeva così assicurare una certa uniformità nella prassi e riunire le conoscenze presso un solo ente, anziché sparpagliarle tra 26 autorità cantonali come avveniva prima.

È richiesta un'autorizzazione per ogni Paese con cui l'intermediario intende collaborare. Le condizioni sono definite all'articolo 13 OAdoz[237]. La procedura di autorizzazione si basa sulla documentazione scritta presentata, su colloqui personali e, di norma, su un viaggio nel Paese d'origine insieme all'intermediario. La durata e le eventuali condizioni per il rilascio dell'autorizzazione sono determinate caso per caso a seconda dei rischi rilevati[238]. Il rinnovo dell'autorizzazione è soggetto a una procedura simile, ma in genere non è previsto un viaggio nel Paese d'origine per mancanza di risorse.

Durante il periodo di validità dell'autorizzazione, la vigilanza ordinaria è svolta attraverso la presentazione di un rapporto annuale (che è trasmesso per informazione ai Cantoni)[239] e di un rapporto di viaggio per ciascuna trasferta nel Paese d'origine. L'intermediario ha inoltre l'obbligo di comunicare all'UFG i cambiamenti essenziali[240] e di fornire, su richiesta, qualsiasi altra informazione. L'UFG ha contatti regolari con gli intermediari per discutere le pratiche di adozione in corso o risolvere eventuali difficoltà. In media ogni tre anni, l'UFG organizza un incontro di formazione e di scambio per tutti gli intermediari. Fa inoltre tesoro dei feedback regolari dei Cantoni in occasione degli incontri con le ACC (tre volte all'anno).

Può succedere che le ACC o aspiranti all'adozione si rivolgano all'UFG nella sua veste di autorità di vigilanza per denunciare l'operato di un intermediario. Il reclamo può riguardare un problema di comunicazione, questioni legate al contratto o alle spese e agli onorari, oppure, in casi gravi, condotte passibili di sanzione. L'UFG determina i passi da seguire e le misure da adottare a seconda della situazione specifica. In ogni caso, deve consultare le parti coinvolte per disporre di tutti gli elementi necessari per prendere la propria decisione e rispettare il diritto

---

[232] Cfr. la Direttiva dell'Autorità centrale federale in materia di adozione internazionale del 17 marzo 2020 sulla trasmissione e ricezione degli incartamenti relativi ad adozioni nei rapporti con le Autorità centrali straniere per il tramite degli uffici di collocamento autorizzati (https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/gesellschaft/adoption/weisungen.html).

[233] Art. 16 OAdoz

[234] Cfr. n. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**.

[235] Art. 32 CAA e art. 18 OAdoz

[236] Art. 2 cpv. 1 lett. b OAdoz

[237] Chi domanda l'autorizzazione a esercitare l'attività di collocamento in vista d'adozione deve in particolare dimostrare di disporre di un'esperienza appropriata e delle necessarie qualifiche professionali, di conoscere il diritto e le procedure della Svizzera e dello Stato estero, nonché il contesto culturale del Paese d'origine, e indicare le proprie tariffe.

[238] Secondo l'art. 14 OAdoz l'autorizzazione può essere rilasciata per al massimo cinque anni. Tuttavia, in caso di collaborazione con un nuovo Paese o di richiesta da parte di un nuovo intermediario, sarà concessa una durata più breve per valutare le principali difficoltà e l'efficacia della collaborazione.

[239] Art. 20 OAdoz

[240] Art. 15 OAdoz

di essere sentiti. Può anche cercare di conciliare le parti, ad esempio se la vertenza riguarda il pagamento o il rimborso delle spese. L'UFG deve valutare se sia necessaria una sanzione ai sensi dell'articolo 23 OAdoz, che può andare dal semplice ammonimento al ritiro dell'autorizzazione nei casi più gravi. Ogni decisione dell'UFG, che può essere accompagnata dal ritiro dell'effetto sospensivo, può essere impugnata davanti al Tribunale amministrativo federale entro 30 giorni dalla notifica. Nei casi di minore gravità, l'UFG può limitare l'autorizzazione o rinnovarla solo a certe condizioni[241]. Qualsiasi condotta che potrebbe rientrare nella competenza delle autorità di perseguimento penale viene loro segnalata[242].

4.3.5.3 Difficoltà e sfide

L'ACF dispone di 1,9 posti[243]. La squadra è composta da giuristi e collaboratrici amministrative[244]. Considerata la portata dei compiti dell'UFG e la complessità della vigilanza, soprattutto a livello di flussi finanziari e delle diversità legate ai Paesi d'origine per i quali gli intermediari sono autorizzati, è difficile espletare questi compiti in tutti i loro aspetti con le risorse allocate[245].

Dato che l'UFG non è coinvolto nelle procedure d'azione nazionale o di minori provenienti da Paesi non aderenti alla CAA, la vigilanza degli intermediari attivi in questi Paesi pone difficoltà supplementari e richiede una più stretta cooperazione con le ACC.

Mentre all'entrata in vigore della CAA per la Svizzera[246] si contavano 19 intermediari, nel 2020 ve ne sono meno di dieci. Molti organismi hanno cessato la loro attività nel corso dell'ultimo decennio, soprattutto perché si trattava di piccole strutture gestite da una o due persone che si occupavano di pochi casi di adozione all'anno parallelamente a un'attività lucrativa. Nella maggior parte dei casi i responsabili di questi uffici di collocamento erano essi stessi genitori adottivi che intendevano aiutare altri bambini bisognosi di adozione a trovare una famiglia adottiva. L'intenzione era buona, ma a volte mancavano la professionalità, l'esperienza e il tempo da dedicare all'attività, mentre il settore dell'adozione e le sue procedure diventavano sempre più complessi. Nel corso degli anni gli intermediari si sono quindi professionalizzati, con locali destinati alla loro attività e collaboratori salariati. Ciononostante, visto il declino delle adozioni internazionali negli ultimi anni, gli intermediari hanno difficoltà ad assicurare la loro sopravvivenza finanziaria[247]. A volte, fanno anche fatica a mantenere un livello di conoscenze sufficientemente elevato per esercitare la loro attività in modo soddisfacente alla luce del basso numero di adozioni realizzate e dei cambiamenti, potenzialmente frequenti o rapidi, della legislazione nei Paesi d'origine e in Svizzera. Malgrado la sempre maggiore professionalizzazione degli intermediari in Svizzera, alcuni richiedono comunque ancora il sostegno frequente

---

[241] P. es. è possibile limitare il numero di nuovi contratti che l'intermediario è autorizzato a stipulare con i candidati all'adozione o richiedere un cambio di rappresentante all'estero o anche una modifica di certe disposizioni del contratto.

[242] Cfr. in particolare le disposizioni penali specifiche al settore dell'adozione (art. 22–25 LF-CAA).

[243] 1,5 posti fino al 31 agosto 2020.

[244] Occorre rilevare che il messaggio del Consiglio federale del 19 maggio 1999 concernente la Convenzione dell'Aia del 29 maggio 1993 sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale, nonché la legge federale relativa a tale Convenzione e a provvedimenti per la protezione del minore nelle adozioni internazionali (FF **1999** 4799) prevedeva 2,5 posti per lo svolgimento dei compiti dell'Autorità centrale federale in programma (v. in particolare il n. 31, pag. 4844). Anche se il numero di adozioni internazionali è fortemente diminuito negli ultimi due decenni, il lavoro è diventato notevolmente più complesso. Inoltre, l'OAdoz (entrata in vigore il 1° gennaio 2012) ha ampliato le competenze dell'UFG in materia di coordinamento del settore dell'adozione a tutte le adozioni internazionali e non solo a quelle che rientrano sotto la CAA, senza però che gli siano state allocate risorse supplementari.

[245] Per cui l'UFG si può recare solo una o due volte all'anno nei Paesi d'origine dei minori adottati, mentre gli intermediari svizzeri collaborano attualmente con dieci Paesi diversi, stato al 31 agosto 2020.

[246] Cfr. il messaggio del Consiglio federale del 19 maggio 1999 concernente la Convenzione dell'Aia del 29 maggio 1993 sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale, nonché la legge federale relativa a tale Convenzione e a provvedimenti per la protezione del minore nelle adozioni internazionali (FF **1999** 4799; n. 222.2, pag. 4827 seg.).

[247] È estremamente raro che un intermediario privato percepisca una sovvenzione statale (contrariamente a quanto avviene in altri Paesi; la Danimarca ha però assoggettato l'ottenimento di sussidi alla fusione dei due intermediari esistenti per creare sinergie). Anche trovare sponsor privati risulta difficile.

dell'UFG per questioni di ordine legale o procedurale. Il ruolo e il futuro degli intermediari dovrà essere analizzato nel quadro dell'analisi più globale della struttura organizzativa in Svizzera e delle procedure applicabili.

Infine, succede che i futuri genitori adottivi si rivolgano a un intermediario straniero affinché li sostenga nella loro procedura di adozione. Questo modo di procedere non è privo di pericoli, dato che un intermediario straniero non è né autorizzato né sottoposto a vigilanza da parte dell'UFG e che, in caso di problemi o conflitti, l'UFG non potrà intervenire. Allo stato attuale, la legislazione svizzera non impedisce però di ricorrere ai servizi di un intermediario straniero. Per questo motivo, l'UFG ha pubblicato una presa di posizione[248] a tale riguardo per sensibilizzare i futuri genitori adottivi in merito ai limiti e ai pericoli del ricorso a un intermediario straniero.

4.3.6 Questioni finanziarie

Nel suo rapporto, il Relatore speciale dell'ONU sulla vendita di minori, la prostituzione e la pornografia infantili conclude che uno dei principali fattori che favoriscono le adozioni illegali è l'entità dei profitti finanziari che possono essere conseguiti procurando minori per darli in adozione all'estero. Finché le spese d'adozione e i costi associati non saranno ragionevoli e trasparenti e finché vi saranno contributi e donazioni, l'incentivazione alle adozioni illegali rimarrà forte[249]. L'articolo 32 della CAA prevede che «non è consentito alcun profitto materiale indebito in relazione a prestazioni per una adozione internazionale» e che «possono essere richiesti e pagati soltanto gli oneri e le spese, compresi gli onorari, in misura ragionevole, dovuti alle persone che sono intervenute nell'adozione». La *Guide de bonnes pratiques N° 1* della Conferenza dell'Aia[250] insiste sul fatto che le spese, i contributi e le donazioni legati alle adozioni internazionali devono essere trasparenti, in quanto questa è la prima condizione per prevenire i profitti materiali indebiti.

Nell'ambito delle adozioni internazionali, la LF-CAA[251] prevede conseguenze penali per chiunque procuri profitti materiali indebiti per ottenere la custodia di un minore in vista d'adozione o che tale custodia sia affidata a una persona con dimora abituale in Svizzera. L'OAdoz[252] precisa che l'ufficio di collocamento in vista d'adozione (intermediario) ha diritto a un adeguato compenso per la sua attività e le sue spese. La legislazione svizzera non precisa invece se, e in caso in che misura, siano ammessi contributi o donazioni legati alla procedura di adozione.

Anche se una donazione che avviene dopo l'adozione, ad esempio a favore dell'istituto da cui proviene il minore adottato, è considerata accettabile[253] se eseguita in modo trasparente e debitamente contabilizzata, nella pratica è molto difficile assicurarne il controllo, dato che il denaro raramente viene trasferito con un versamento bancario, bensì è in genere consegnato direttamente in contanti quando i genitori adottivi vanno a prendere il bambino.

La maggior parte dei Paesi d'origine non vieta i contributi a scopo umanitario, ma non dispone dei mezzi per controllare la contabilizzazione e l'uso fatto del denaro. Nel caso in cui le donazioni siano vietate[254] o non viste di buon occhio, invece, succede che gli istituti che si occu-

---

[248] Presa di posizione del 9 maggio 2016: https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/gesellschaft/adoption/weisungen.html.

[249] Rapporto del 22 dicembre 2016 sulle adozioni illegali del Relatore speciale sulla vendita di minori, la prostituzione e la pornografia infantili, con raccomandazioni (non disponibile in italiano).

[250] *Guide de bonnes pratiques n° 1* (https://assets.hcch.net/docs/8b58df9f-4545-4aec-8050-3a61dc1cc1d2.pdf, non disponibile in italiano).

[251] Art. 23 e 24 LF-CAA

[252] Art. 18 OAdoz

[253] V. la *Guide de bonnes pratiques n° 1*, n. 224.

[254] Alcuni Stati d'accoglienza, come la Danimarca, hanno deciso di fissare il divieto di qualsiasi donazione nel loro ordinamento giuridico.

pano dei minori chiedano contributi particolarmente elevati per coprire le spese di mantenimento del bambino: una parte di questi soldi è con tutta probabilità destinata a rimpiazzare una donazione illecita. In altri casi, sono le spese mediche dei minori o i costi dei servizi di terzi (traduttori, avvocati ecc.) che sembrano sproporzionati, cosa tuttavia difficile da dimostrare. Gli intermediari svizzeri creano spesso un'associazione parallela, che si dedica a progetti umanitari nel Paese d'origine. Tali associazioni, pur essendo situate in Svizzera, non sono soggette al controllo dell'UFG poiché non esercitano attività di intermediazione. L'appello delle autorità centrali a rinunciare a qualsiasi donazione correlata all'adozione (anche se fosse trasparente e posteriore all'adozione) si scontra con l'opposizione degli attori in loco e con una pratica affermatasi da tempo.

Il tema è così complesso che è estremamente difficile farsi un'idea precisa delle somme che vengono pagate nelle varie fasi della procedura e a quale autorità o organismo, come pure sapere se determinate somme siano ragionevoli. Questo è particolarmente complicato per le procedure che si svolgono in Paesi d'origine non aderenti alla CAA e nel caso in cui i futuri genitori adottivi non collaborino con un intermediario autorizzato in Svizzera. La Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato ha creato un gruppo di esperti per esaminare la questione dei costi dell'adozione internazionale. Il gruppo, che riunisce esperti sia dei Paesi d'origine che dei Paesi d'accoglienza ed esperti indipendenti o di organizzazioni intergovernative e non governative, ha finalizzato i propri lavori nel 2014, pubblicando una Nota sugli aspetti finanziari dell'adozione internazionale[255], un elenco riassuntivo delle buone pratiche concernenti gli aspetti finanziari dell'adozione internazionale[256] e tabelle dei costi associati all'adozione internazionale[257].

Si constata che in Svizzera è anche difficile assicurare la trasparenza dei costi di una procedura di adozione internazionale. Infatti, le spese amministrative possono essere diverse nei vari Cantoni, i quali sono liberi di fissare le loro tariffe in pertinenti ordinanze. Si tratta di una decisione politica e un confronto delle cifre lorde può far insorgere un sentimento di ingiustizia. Inoltre, sono difficili da paragonare anche le tariffe dei vari intermediari, data la diversità delle loro prestazioni, del numero di persone coinvolte e degli iter nei Paesi d'origine. Di conseguenza le tabelle elaborate dal gruppo di esperti che si è occupato degli aspetti finanziari dell'adozione internazionale non sono direttamente applicabili in Svizzera. Appare tuttavia essenziale intraprendere i passi necessari per assicurare la completa trasparenza di queste spese, come raccomandato dalla Conferenza dell'Aia, esaminare la tematica delle questioni finanziarie in modo approfondito e mettere in atto, nella misura del possibile, gli strumenti sviluppati a livello internazionale come, ad esempio, le tabelle dei costi o un'indagine sistematica tra gli adottanti alla fine della procedura. È inoltre importante sviluppare delle linee guida chiare per quanto riguarda le donazioni e i contributi finanziari.

Infine, va sottolineato che la prassi adottata dagli Stati Uniti costituisce un caso particolare: gli USA infatti prevedono che i futuri genitori adottivi debbano sopperire ai bisogni della donna incinta (cosiddetto *birth mother's choice*, cfr. n. 4.3.3.3). Sebbene queste spese[258] siano in ge-

---

[255] https://assets.hcch.net/upload/wop/note33fa2015_fr.pdf (testo non disponibile in italiano).

[256] https://assets.hcch.net/upload/wop/list33fa2015_fr.pdf (testo non disponibile in italiano).

[257] https://www.hcch.net/fr/publications-and-studies/details4/?pid=6310 (testo non disponibile in italiano).

[258] Definizione delle spese: «Living Expenses: In some cases, living expenses can also be covered for the prospective birth mother. Living expenses could include things like housing costs and groceries for the potential birth mother. The amount of living expenses depends on the birth mom's unique situation and the laws of the state she lives in. This can change the total price to adopt a child» (https://www.americanadoptions.com/adopt/types-of-adoption-fees).

nere trasparenti, tale procedura pone comunque dei problemi etici, soprattutto perché la madre biologica può essere obbligata a rimborsare i soldi ricevuti nel caso in cui rinunci al progetto di adozione e decida di tenere il bambino[259].

4.3.7 Elusione della CAA e dell'OAdoz

Il riconoscimento in Svizzera di un'adozione avvenuta all'estero è disciplinato nell'**articolo 78 LDIP**. Questa disposizione, adottata molto prima dell'entrata in vigore della CAA per la Svizzera e della legislazione sull'adozione (LF-CAA e OAdoz), collide con la procedura elaborata in materia di adozione, che mira a preservare il bene del minore (cfr. in particolare l'art. 4 OAdoz, secondo cui chi dimora abitualmente in Svizzera e desidera adottare un minore necessita dell'autorizzazione dell'autorità cantonale). Infatti, secondo l'articolo 78 LDIP, il semplice collegamento per nazionalità allo Stato che ha pronunciato l'adozione permette di riconoscere quest'ultima in Svizzera, anche qualora la procedura prevista dalla LF-CAA e/o dall'OAdoz non fosse stata rispettata. Dato che le autorità incaricate del riconoscimento delle adozioni non sono le stesse di quelle incaricate delle procedure d'adozione, questi casi possono passare inosservati. Il diritto internazionale privato svizzero segue il principio del *favor recognitionis*[260]. L'unica protezione è costituita dalla violazione dell'ordine pubblico (che può basarsi sul fatto che il bene del minore non è stato debitamente considerato). La giurisprudenza del Tribunale federale in merito è molto limitata e, in parte, datata. Per le autorità svizzere incaricate di riconoscere un'adozione di questo tipo, è molto difficile valutare se l'interesse superiore del minore sia stato correttamente valutato nel suo Paese d'origine. Sembrerebbe che un riconoscimento quasi automatico come previsto dall'articolo 78 LDIP non sia più indicato ai giorni nostri. Appare dunque necessaria una revisione di questa legge per eliminare la nazionalità dei genitori adottivi come criterio di collegamento che permette di riconoscere un'adozione.

Alcuni Stati terzi si considerano competenti per l'espletamento delle procedure d'adozione dei loro cittadini, anche se questi sono domiciliati in Svizzera (dall'inizio della procedura)[261]. Succede pertanto regolarmente che questi Stati pronuncino un'adozione (nazionale o internazionale) a favore dei loro cittadini e che le autorità svizzere siano sollecitate soltanto al momento di rilasciare un'autorizzazione d'entrata per il minore. L'articolo 78 LDIP impone in questi casi un riconoscimento dell'adozione, anche se la CAA e le disposizioni legali svizzere non sono state rispettate, a meno che non si constati una violazione manifesta dell'ordine pubblico[262]. Alcuni genitori adottivi ne sono consapevoli e sfruttano questa via di proposito per concludere una procedura d'adozione più rapidamente o a condizioni più vantaggiose (soprattutto per quanto riguarda il limite d'età). Questa forma di «turismo delle procedure di adozione internazionale» è incompatibile con il principio della certezza delle procedure consacrato nella CAA.

Un'altra difficoltà corrente riguarda il **trasferimento in Svizzera** dei futuri genitori adottivi quando hanno già avviato la procedura d'adozione nel loro vecchio Stato di residenza. Succede regolarmente che le coppie non aggiornino il loro fascicolo nel Paese d'origine del minore da adottare (nuovo luogo di residenza, nuovo lavoro, supplemento relativo alla valutazione sociale e consenso delle autorità svizzere), né informino le autorità centrali svizzere

---

[259] Per un esempio si rimanda alla tabella dei costi fissata da un'agenzia statunitense che lavora con candidati all'adozione residenti in Svizzera: http://www.foreverfamiliesthroughadoption.org/downloads/fee_agreement.pdf.

[260] Principio secondo il quale, in assenza di motivi di rifiuto imperativi, occorre favorire il riconoscimento di una decisione straniera per evitare rapporti di diritto incerti; messaggio del 10 novembre 1982 concernente una legge federale sul diritto internazionale privato (d.i.pr.); FF **1983** I 239, pag. 303.

[261] A volte le autorità locali sono a conoscenza del domicilio svizzero, mentre altre volte i genitori adottivi lo nascondono e indicano una residenza in tale Stato.

[262] Cfr. art. 25–27 LDIP

del loro progetto di adozione. Queste ultime si trovano quindi di fronte a una domanda di rilascio dell'autorizzazione d'entrata in Svizzera per un minore straniero, quando la proposta di minore è già stata accettata dai futuri genitori adottivi e dall'autorità centrale del loro ultimo Paese di residenza. Questo modo di procedere è contrario alla procedura prevista dalla CAA ed è dovuto tanto alla mancanza di conoscenze delle autorità locali nell'ultimo Paese di residenza quanto al suo ordinamento giuridico[263].

I casi in cui le procedure stabilite dall'OAdoz e dalla CAA sono state eluse sono particolarmente delicati se il minore si trova già in Svizzera, poiché le autorità (amministrative e civili) si trovano davanti al **fatto compiuto**. Dato che il minore è stato legalmente adottato nel suo Paese d'origine, non è possibile farlo tornare in tale Paese. Le autorità svizzere devono quindi valutare se sia nell'interesse del minore restare con la sua famiglia adottiva o se sia necessario collocarlo in un'altra famiglia.

4.3.8 Pratiche illecite

Con tutta probabilità, le pratiche illecite si sono diffuse già agli albori dell'adozione internazionale. Per definizione, tali pratiche rimangono nascoste ed è perlopiù molto difficile, o addirittura impossibile, per le autorità svizzere identificare l'esistenza di un problema nella procedura di adozione, a prescindere che sia di tipo finanziario (cfr. n. 4.3.6) oppure nella collaborazione con gli intermediari, con le autorità straniere, con gli istituti per minori all'estero o con le autorità svizzere. La CAA ha permesso di dare un quadro normativo alla cooperazione interstatale e ha instaurato delle garanzie per le procedure. I documenti sono verificati in modo rigoroso in diverse fasi della procedura. Inoltre, l'attività degli intermediari è sorvegliata. Ciononostante, non vi può essere una sicurezza totale e attualmente è ancora possibile concludere una procedura di adozione inficiata da elementi illeciti[264]. A maggior ragione dato che la scoperta di tali pratiche poggia in gran parte sulle informazioni trasmesse dai genitori adottivi che hanno riscontrato l'irregolarità o dall'intermediario, essendo questi gli unici attori a seguire tutte le tappe della procedura d'adozione e a recarsi nel Paese d'origine. Le persone che tendono a scoprire e denunciare pratiche illecite sono quindi quelle che hanno più da perdere. Infatti, se i futuri genitori adottivi dovessero constatare delle irregolarità, a prescindere che sia nella prassi adottata dalle autorità svizzere, dalle autorità straniere o dal loro intermediario, e volessero denunciarle, vedrebbero probabilmente concludersi la loro procedura d'adozione senza poter realizzare il loro progetto di avere un figlio. Per fronteggiare meglio questa debolezza insita nel sistema, altri Stati hanno messo a punto meccanismi di reclamo, a volte anonimi. Sarebbero auspicabili anche una sensibilizzazione più sistematica dei genitori adottivi su questo tema e una procedura specifica di monitoraggio (per mezzo di un modulo di feedback o di un colloquio con l'ACC).

Inoltre, come sottolineato nel rapporto del 22 dicembre 2016 sulle adozioni illegali del Relatore speciale dell'ONU sulla vendita di minori, la prostituzione e la pornografia infantili, le adozioni indipendenti (cfr. n. 4.3.4.1) dovrebbero essere vietate in generale[265].

---

[263] In Italia, p. es., la legge prevede che, se risiedono in un Paese terzo da meno di due anni, i cittadini italiani devono imperativamente rispettare le leggi e le procedure italiane e ottenere il decreto di idoneità all'adozione del tribunale del loro ultimo luogo di residenza in Italia (www.commissioneadozioni.it/linea-cai/faq/sezione-b/b2/).

[264] P. es. se i documenti autentici presenti nel fascicolo del minore contengono dati falsi, né le autorità svizzere né gli intermediari possono rendersene conto.

[265] Disponibile in inglese sul sito: https://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/Illegaladoptions.aspx.

L'UFG partecipa attivamente ai lavori del gruppo di lavoro della Conferenza dell'Aia sulla prevenzione delle pratiche illecite in materia di adozione internazionale e i modi per rimediarvi[266]. Si stanno elaborando diversi strumenti, come una procedura modello e un elenco di controllo per il trattamento dei fascicoli, che sosterranno le autorità nel loro lavoro e che dovranno essere adattati e integrati nelle procedure svizzere al momento opportuno. Di fatto, per il momento in Svizzera non sono stati sviluppati né strumenti né procedure specifiche al riguardo[267].

4.4 Che ruolo ha oggi l'adozione internazionale?

Bisogna constatare che, malgrado i notevoli miglioramenti apportati alle legislazioni e alle prassi in materia, scandali simili a quello dello Sri Lanka negli Anni Ottanta continuano ad apparire regolarmente nei media[268]. Anche con meccanismi efficaci di controllo nei Paesi d'accoglienza, il sistema raggiunge presto i suoi limiti. Infatti, dato che gran parte della procedura (e in particolare tappe cruciali come la dichiarazione di adottabilità del minore) si svolge all'estero, spesso in Stati in cui le strutture statali sono deboli, la povertà endemica e il tasso di corruzione elevato, i Paesi d'accoglienza non hanno la possibilità di assicurare controlli che diano una garanzia assoluta. Il rapporto del 22 dicembre 2016 sulle adozioni illegali del Relatore speciale sulla vendita di minori, la prostituzione e la pornografia infantili illustra bene i diversi problemi e i fattori di stimolo che contribuiscono a perpetuare le pratiche illecite e fa appello alla responsabilità congiunta dei Paesi d'origine e dei Paesi d'accoglienza per affrontare i problemi sistemici[269]. Basandosi su questa constatazione, alcuni chiedono addirittura di porre fine alle adozioni internazionali, stimandole superate e nocive per i sistemi di protezione dei minori dei Paesi in via di sviluppo[270]. L'UNICEF, in una presa di posizione ufficiale sul tema, appoggia l'adozione internazionale come misura di protezione dei minori, purché si svolga secondo le norme e i principi della CAA[271]. Ogni minore che ha bisogno di protezione ha diritto a ottenere la migliore protezione per la sua situazione individuale, eventualmente per mezzo di un'adozione internazionale[272].

Occorre peraltro rilevare che bloccare completamente le adozioni internazionali non sarebbe, di per sé, la soluzione unica e definitiva a tutti i problemi di sfruttamento dei minori in pericolo. Infatti, la problematica del traffico di minori si ritrova, ad esempio, nella gestione degli orfanotrofi a fini lucrativi[273] o nel «volonturismo»[274].

La definizione di una vera politica dell'adozione internazionale in Svizzera permetterebbe di fondare ogni riforma del sistema attuale su principi solidi per garantire adozioni non solo legali, ma soprattutto etiche secondo gli standard attuali (cfr. elenco delle fonti nell'Allegato) e di

---

266 Per informazioni sui lavori di questo gruppo consultare il sito: https://www.hcch.net/fr/publications-and-studies/details4/?pid=6309.

267 Va sottolineato che, in caso di collocamento senza autorizzazione, l'articolo 19 LF-CAA prevede le misure che devono essere adottate dalle autorità svizzere (collocamento presso un'altra famiglia o ritorno nel Paese d'origine).

268 In particolare il caso del Guatemala (https://www.letemps.ch/opinions/adoption-illegale-lenfant-devient-une-marchandise; https://www.courrierinternational.com/article/2013/10/31/enfants-rafles-enfants-adoptes), del Nepal (https://www.courrierinternational.com/article/2009/03/10/trafic-d-enfants; https://www.youtube.com/watch?v=1B5QiFFxAu4) o più recentemente dell'Uganda (https://www.reuters.com/article/us-uganda-adoptions/exclusive-fraud-and-deceit-at-the-heart-of-uganda-adoptions-to-united-states-idUSKBN0OD2NP20150528; https://www.aljazeera.com/programmes/faultlines/2018/10/adoption-baby-business-181009062851663.html).

269 Disponibile in inglese sul sito: https://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/Illegaladoptions.aspx.

270 Cfr. in tal senso il Consiglio per l'amministrazione della giustizia penale e la protezione della gioventù dei Paesi Bassi all'attenzione del Ministero della sicurezza e giustizia: https://www.rsj.nl/binaries/rsj/documenten/publications/2016/11/02/reflection-on-intercountry-adoption/Reflection+on+intercountry+adoption_RSJ_2016.11.02.pdf.

271 https://www.unicef.org/fr/media/adoption-internationale.

272 Cfr. in materia la risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU del 24 febbraio 2010: https://digitallibrary.un.org/record/673583?ln=fr (non disponibile in italiano).

273 https://www.letemps.ch/opinions/enfants-nepal-ont-besoin-soutien-dorphelinats.

274 Il «volonturismo» è una forma di turismo alternativo che consiste nel proporre il proprio aiuto a popolazioni svantaggiate durante un soggiorno all'estero attraverso i servizi di un'agenzia di viaggio (https://www.rts.ch/info/monde/8342569-le-tourisme-dorphelinat-un-business-aux-lourdes-consequences.html).

garantire così il bene del minore. Stabilire delle quote e limitare i Paesi d'origine, ad esempio, permetterebbe di ridurre la pressione su certi Paesi, di intensificare le collaborazioni e di controllare meglio le procedure, nonché di facilitare il lavoro delle autorità svizzere. Una soluzione sarebbe quella di distinguere tre categorie di Paesi d'origine. Innanzitutto, i Paesi che hanno ratificato la CAA[275] o nei quali è attivo un intermediario svizzero autorizzato: in questi casi la domanda d'adozione potrebbe essere depositata senza ulteriori restrizioni. Poi gli Stati non aderenti alla CAA, nei quali non è attivo alcun intermediario svizzero e per i quali bisognerebbe ottenere il consenso preliminare dell'UFG per la presentazione di una domanda d'adozione[276]: questo permetterebbe alle autorità svizzere di chiarire a priori le condizioni di una procedura d'adozione, pur conservando una certa flessibilità per procedere in particolare ad adozioni intra-familiari o all'adozione di un minore non conosciuto proveniente dal Paese d'origine dei futuri genitori adottivi. Infine, gli Stati nei quali non sarebbe possibile per i candidati svizzeri depositare una domanda d'adozione perché lo Stato d'origine stesso ha pronunciato una moratoria[277] o perché la Svizzera vieta le adozioni da tale Paese sulla base di una direttiva dell'UFG[278].

Altri punti essenziali devono poi essere definiti o chiariti basandosi in particolare sui lavori della Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato: la definizione e l'applicazione coerente del principio di sussidiarietà, le questioni finanziarie (in particolare per quanto riguarda le donazioni e i contributi), i mezzi a disposizione per lottare contro le pratiche illecite e l'elusione della CAA, o ancora, il ruolo delle diverse autorità (federali e cantonali).

4.5 Conclusioni e raccomandazioni

L'adozione internazionale si è notevolmente sviluppata dai suoi inizi negli anni Sessanta e Settanta ad oggi. La Svizzera ha concluso trattati multi- e bilaterali, ha adottato nuove leggi e ordinanze, ha definito procedure e competenze al fine di proteggere meglio il bene dei minori adottati. L'adozione è chiaramente riconosciuta come una misura di protezione del minore, che si inserisce nel sistema generale di protezione dell'infanzia. Nonostante vi siano stati miglioramenti innegabili, il sistema evidenzia dei limiti, sia a livello nazionale, in particolare per via del federalismo, che a livello internazionale, dove gli strumenti per agire e controllare sono molto limitati a causa della sovranità di cui gode ogni Stato. Inoltre, il contesto dell'adozione internazionale è cambiato a causa del forte calo del numero di adozioni nonché dell'evoluzione dei profili dei minori che hanno bisogno di essere adottati. Il presente rapporto identifica le debolezze del sistema attuale, che occorrerà analizzare in maggiore dettaglio per apportare i necessari miglioramenti. A tal fine, il DFGP sarà incaricato di costituire un gruppo di esperti che proceda a un'analisi approfondita e proponga soluzioni, incluse riforme legislative, in particolare per:

- definire la politica svizzera in materia di adozione internazionale (cfr. n. 4.3.1 e 4.4) e, in particolare, indicare il sistema più idoneo per preservare l'interesse del minore;

- ottimizzare l'organizzazione istituzionale (ripartizione dei compiti tra Cantoni e Confederazione, centralizzazione), compreso il ruolo degli intermediari autorizzati (cfr. n. 4.3.2 e 4.3.5);

---

[275] Al 30 settembre 2020 si trattava di 102 Paesi (cfr. https://www.hcch.net/fr/instruments/conventions/status-table/?cid=69).

[276] È la soluzione attualmente praticata dall'Australia, che lavora con un numero limitato di Paesi partner (13), ma permette la collaborazione con altri Paesi in determinati casi specifici (p. es. adozione intra-familiare); cfr. le informazioni sul sito: https://www.intercountryadoption.gov.au/countries-and-considerations/apply/other-types-overseas/.

[277] Cfr. p. es. la posizione della Cina (https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/gesellschaft/adoption/herkunftslaender/china.html) o della Cambogia (https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/gesellschaft/adoption/herkunftslaender/kambodscha.html).

[278] Cfr. in merito le direttive dell'UFG relative ai vari Paesi: https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/gesellschaft/adoption/weisungen.html.

- armonizzare il trattamento delle procedure che esulano dalla CAA con quello delle procedure condotte in applicazione della CAA (cfr. n. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**);

- rivedere il capitolo della legge sul diritto internazionale privato dedicato all'adozione (cfr. n. 4.3.7);

- esaminare le questioni finanziarie relative all'adozione e integrare gli strumenti e le raccomandazioni elaborati a livello internazionale (cfr. n. 4.3.6);

- esaminare le questioni relative alle pratiche illecite e integrare gli strumenti e le raccomandazioni elaborati a livello internazionale (cfr. n. 4.3.8).

Una volta conclusi i lavori del gruppo di lavoro CDDGP/UFG sulla ricerca delle origini, si potranno valutare anche cambiamenti legislativi in questo settore (cfr. n. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

In ogni caso, appare essenziale che i lavori includano le diverse cerchie interessate, compresi gli adottati e le famiglie adottive.

5 Sintesi e prospettive

Circa 40 anni fa, in tutti i media svizzeri scoppiò lo scandalo dei minori vittime di un traffico di adozioni dallo Sri Lanka verso la Svizzera. Questi bambini sono cresciuti, vogliono sapere da dove vengono e conoscere la verità sulle allegazioni dell'epoca. In questo contesto, il 16 marzo 2018, il Parlamento ha accolto il postulato 17.4181 Ruiz che incarica il Consiglio federale di far luce sulle adozioni illegali di minori dallo Sri Lanka in Svizzera negli anni Ottanta.

In oltre 250 pagine, la ricerca storica della ZHAW spiega nel dettaglio che tutte le procedure d'adozione esaminate erano contraddistinte da diversi gradi di irregolarità, sia in Sri Lanka sia in Svizzera. Il verdetto del rapporto ZHAW è inconfutabile: le autorità svizzere erano informate dei problemi, ma non hanno adottato le misure necessarie per farvi fronte, adducendo ciascuna i limiti del proprio ambito di competenza. Dalla prospettiva attuale, questa inazione è difficilmente comprensibile. Come sottolineato nel rapporto ZHAW, ciò dimostra che, in fondo, si cercavano più che altro dei bambini per i genitori e non dei genitori per i bambini.

Il Consiglio federale prende atto delle conclusioni del rapporto ZHAW, riconosce le mancanze delle autorità svizzere, sia federali che cantonali, ed esprime il proprio rammarico agli adottati e alle loro famiglie.

Il rapporto ZHAW sottolinea l'ulteriore bisogno di effettuare ricerche storiche, sia a livello cantonale che federale. Il Consiglio federale accoglie con favore i vari progetti di ricerca in corso o in programma sul tema. A livello di Confederazione, sarà disposta una ricerca complementare, limitata a un'analisi degli archivi federali, per fare un primo punto della situazione in relazione ad altri Paesi d'origine, il che permetterà di facilitare ricerche supplementari da parte della comunità scientifica. Infatti, le adozioni dallo Sri Lanka non rappresentano che una piccola porzione delle adozioni internazionali degli ultimi decenni.

Il Consiglio federale è consapevole del fatto che le passate mancanze delle autorità continuano ad avere ripercussioni sulla vita delle persone direttamente interessate. Sostenere la ricerca delle origini è quindi molto importante. Una volta effettuato il punto della situazione

per quanto riguarda la struttura organizzativa e i servizi forniti dai diversi attori, il presente rapporto giunge alla conclusione che vi è una notevole necessità di intervenire da parte sia delle autorità che delle organizzazioni. Appare quindi urgente sviluppare ulteriormente questo settore in Svizzera. Le ricerche delle origini in Sri Lanka dimostrano le enormi difficoltà che gli adottati possono ritrovarsi ad affrontare: l'iter può essere lungo, complicato, costoso e psicologicamente provante, senza alcuna garanzia di successo. Queste difficoltà sono esacerbate nelle ricerche in un contesto internazionale, soprattutto se il fascicolo è inficiato da irregolarità e contiene informazioni false. In mancanza di collaborazione da parte dei genitori adottivi, dei vecchi intermediari o delle autorità straniere, un gran numero di ricerche delle origini rischia di fallire. Tali questioni saranno approfondite nell'ambito di un gruppo di lavoro congiunto con la CDDGP, che si concentrerà sul tema della ricerca delle origini e sarà composto da rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni, degli adottati e dei partner privati. Esso dovrà approfondire la questione del sostegno offerto alle persone interessate e formulare proposte concrete per apportare miglioramenti rapidi e mirati.

Sebbene la situazione sia per fortuna migliorata dagli anni Ottanta, il presente rapporto evidenzia le attuali debolezze del sistema e si esprime a favore della definizione di una vera politica dell'adozione internazionale in Svizzera. Il rapporto propone alcune soluzioni come l'ottimizzazione dell'organizzazione istituzionale, la limitazione del numero di Paesi d'origine, l'attuazione coerente delle varie raccomandazioni internazionali relative alle questioni finanziarie e alla lotta contro le pratiche illecite in senso più ampio, o ancora la revisione del capitolo della LDIP sull'adozione. Per tutelare maggiormente i bambini nel settore delle adozioni, il DFGP è incaricato di istituire un gruppo di esperti, che dovrà analizzare in modo approfondito il sistema svizzero e proporre soluzioni, anche attraverso riforme legislative, per assicurare che il bene del minore costituisca il fulcro delle procedure internazionali di adozione e che non si ripeta più ciò che è accaduto in passato.

6 Allegato

Standard internazionali e fonti scelte in materia di adozione internazionale

1. Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato (testi disponibili in francese e/o inglese)

- Guide de bonnes pratiques N° 1 : La mise en œuvre et fonctionnement de la Convention sur l'adoption internationale de 1993: https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=4388
- Guide de bonnes pratiques N° 2 : L'agrément et les organismes agréés en matière d'adoption: https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=5504
- Nota sugli aspetti finanziari dell'adozione internazionale: https://assets.hcch.net/upload/wop/note33fa2015_fr.pdf
- Numerosi altri documenti di diversi gruppi di lavoro, commissioni speciali ecc., disponibili sul sito: https://www.hcch.net/fr/instruments/conventions/specialised-sections/intercountry-adoption/.

2. Organizzazione delle Nazioni Unite (testi disponibili in inglese e/o francese)

- Rapporto del 22 dicembre 2016 sulle adozioni illegali del Relatore speciale sulla vendita di minori, la prostituzione e la pornografia infantili, con raccomandazioni: https://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/Illegaladoptions.aspx
- UNICEF, The best interests of the child in Intercountry adoption: https://www.unicef-irc.org/publications/712-the-best-interests-of-the-child-in-intercountry-adoption.html
- Posizione generale dell'UNICEF sulle adozioni: https://www.unicef.org/media/intercountry-adoption
- Raccomandazioni del 26 febbraio 2015 del Comitato sui diritti dell'Infanzia alla Svizzera
- Raccomandazioni del 18 novembre 2019 del Comitato dei diritti economici, sociali e culturali

3. Organizzazioni non governative

- Rapporto di Nigel Cantwell «The sale of children and illegal adoption»: https://defenceforchildren.org/fr/new-report-sale-children-illegal-adoption-nigel-cantwell/
- Diverse pubblicazioni del Servizio Sociale Internazionale (SSI): https://www.iss-ssi.org/index.php/fr/ressources/publications-ssi?layout=edit&id=306 (testi disponibili in inglese e francese):
    - Manifest for ethical intercountry adoption
    - Towards a greater capacity: Learning from intercountry adoption breakdowns
    - Responding to illegal adoptions: a professional handbook
    - Investigating the Grey Zones in Intercountry Adoption: https://assets.hcch.net/docs/0ca8b59b-4caa-40bf-99a9-2b5cfc358bb3.pdf

Rapporto Po. Ruiz 17.4181

- Terre des Hommes, L'adoption à quel prix? https://resourcecentre.savethechildren.net/node/1650/pdf/5173_0.pdf

4. Altri testi in varie lingue

- Rapporto del 2 novembre 2016 del Consiglio per l'amministrazione della giustizia penale e la protezione della gioventù dei Paesi Bassi all'attenzione del Ministero della sicurezza e giustizia: https://www.rsj.nl/binaries/rsj/documenten/publications/2016/11/02/reflection-on-intercountry-adoption/Reflection+on+intercountry+adoption_RSJ_2016.11.02.pdf

- Prof. David Smolin, Abduction, sale and traffic in children in the context of intercountry adoption: https://assets.hcch.net/upload/wop/adop2010id01e.pdf

- Dr. Benyam D. Mezmur, The Sins of the "Saviours": Child Trafficking in the context of intercountry adoption in Africa: https://assets.hcch.net/upload/wop/adop2010id02e.pdf

- Consiglio d'Europa, Adoption and children – a human rights perspective: https://rm.coe.int/adoption-and-children-a-human-rights-perspective-issue-paper-commissio/16806dac00

7 Elenco delle abbreviazioni

AACA	Associazione delle autorità centrali cantonali in materia di adozione (Verband der Kantonalen Zentralbehörden Adoption [VZBA])
ACC	Autorità centrale cantonale
ACF	Autorità centrale federale
APMA	Autorità di protezione dei minori e degli adulti
BGA	Bureau genevois d'adoption
CAA	Convenzione dell'Aia del 29 maggio 1993 sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale
CC	Codice civile svizzero
CDDGP	Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
CDOS	Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali
CLACA	Conferenza latina delle autorità centrali competenti in materia di adozione
COPMA	Conferenza per la protezione dei minori e degli adulti
CP	Codice penale svizzero
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
FNS	Fondo nazionale per la ricerca scientifica
LAV	Legge federale del 23 marzo 2007 concernente l'aiuto alle vittime di reati
LDIP	Legge federale del 18 dicembre 1987 sul diritto internazionale privato
LF-CAA	Legge federale del 22 giugno 2001 relativa alla Convenzione dell'Aia sull'adozione e a provvedimenti per la protezione del minore nelle adozioni internazionali
LStrI	Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione
OAdoz	Ordinanza del 29 giugno 2011 sull'adozione
OAMin	Ordinanza del 19 ottobre 1977 sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione e di adozione
OCAdo	Ordinanza del 28 marzo 1973 sul collocamento in vista d'adozione
OMP	Office for missing persons (Sri Lanka)
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OSC	Ordinanza del 28 aprile 2004 sullo stato civile
PACH	Pflege- und Adoptivkinder Schweiz
PNR	Programma nazionale di ricerca
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
SSI	Servizio Sociale Internazionale
UFDS	Ufficio federale degli stranieri (dal 1980 al 2003)
UFG	Ufficio federale di giustizia
UFSC	Ufficio federale dello stato civile
UNICEF	Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia
UST	Ufficio federale di statistica
ZHAW	Scuola universitaria di scienze applicate di Zurigo