

Adozione internazionale: scenari e sfide

di Marina Raymondi¹

Gli scenari

L'adozione internazionale sta attraversando un periodo difficile, forse di svolta. Messa sotto accusa per i tempi lunghi e gli alti costi, oggi deve fare i conti con un clima di sospetto suscitato dai più recenti scandali relativi a presunte adozioni illegali che avrebbero coinvolto anche l'Italia. Un velo di ombra è calato sulla trasparenza e la correttezza di un intervento di protezione che oggi si interroga sulla sua efficacia, alla luce delle trasformazioni sociali in corso e dei numeri in forte decrescita.

Dal 2005 - anno in cui si è registrato a livello mondiale il picco numerico delle adozioni internazionali - al 2015 - ultimi dati disponibili² - il numero di bambini adottati dall'estero è drasticamente diminuito: negli USA, del 75% (da 22.728 a 5.648); in Francia, dell'80% (da 4.136 a 815) e in Spagna dell'85% (da 5.423 a 799) solo per citare i primi tre Paesi per accoglienza nel 2005.

In Italia, le adozioni internazionali sono invece continuate ad aumentare fino al 2010, anno in cui sono stati adottati 4.130 bambini, per diminuire progressivamente fino al 2015, in cui si registra un calo del 46%. Malgrado ciò, da alcuni anni l'Italia si attesta secondo Paese di accoglienza al mondo, dopo gli Stati Uniti e prima di Spagna, Francia e Canada, a dimostrazione che il sistema italiano delle adozioni internazionali, nonostante le criticità, funziona e che le famiglie italiane rappresentano una valida risposta all'accoglienza dei bambini in stato di abbandono.

¹ Responsabile Centro Studi CIAI – Centro Italiano Aiuti all'Infanzia – www.ciai.it

² Presidenza del Consiglio dei Ministri - Commissione Adozioni Internazionali, "Dati e Prospettive nelle Adozioni Internazionali – rapporto sui fascicoli dal 1/1/2014 al 31/12/2015", Firenze, 2017, www.commissioneadozioni.it; Ministero della Giustizia, "Dati statistici relativi all'adozione negli anni dal 2001 al 2015", ottobre 2016: www.centrostudinisida/Statistica/Adozione_affidamento.html.

Qui di seguito, tenteremo di approfondire la realtà italiana dell'adozione internazionale a partire dalla lettura dei dati di chi, occupandosene dal 1968, è stata la prima associazione a promuoverla e realizzarla in Italia³.

I numeri ci raccontano dei bambini

Nel 2014 sono stati adottati in Italia 2.206 bambini di origine straniera con un leggero incremento nel 2015 quando ne sono arrivati 2.214. Come abbiamo visto, però, nel periodo 2010 -2015, il numero delle adozioni si è praticamente dimezzato. Nella maggior parte dei casi, i bambini adottivi arrivano in Italia che sono già grandicelli - età media 5,9 anni – e quindi fin da subito devono affrontare il mondo della scuola, in alcuni casi già in classi avanzate – il 12% ha un'età pari o superiore a 10 anni – quando non hanno ancora avuto il tempo di inserirsi nella nuova famiglia e nel nuovo contesto sociale⁴.

Nel 25% dei casi, poi, i bambini adottivi arrivati in Italia erano già stati segnalati dall'estero come “portatori di bisogni speciali e/o particolari”: cioè con problemi di salute, anche irrevocabili. Nel lessico internazionale, si parla in maniera più ampia di bambini con *special need*, intendendo non solo i casi di bambini con problemi di salute ma anche le fratrie e i bambini al di sopra dei 7 anni di età. Questa è la definizione ufficiale data dal Permanent Bureau de L'Aja, ma in realtà ogni Paese adotta questa terminologia per definire la situazione di quei bambini considerati di “difficile adozione” perché la loro realtà presenta degli elementi di criticità non facilmente conciliabili con le aspettative e spesso anche con le capacità delle coppie che si candidano all'adozione.

Il dato mancante è quello relativo al numero dei minorenni adottabili nel mondo. Le cifre addotte - e riportate anche in alcuni documenti istituzionali italiani - sono

³ CIAI è ente autorizzato all'adozione internazionale e ONG operante in 12 Paesi. In 49 anni di attività ha seguito l'adozione di oltre 3.000 bambini.

⁴ Il 30/1/2015 il MIUR ha approvato le “Linee di indirizzo per il diritto allo studio degli alunni adottati” con la possibilità, per il bambino adottivo, di essere inserito in una classe inferiore rispetto a quella dell'età anagrafica. Tali Linee di indirizzo, che contemplano l'intervento delle Regioni nella loro realizzazione, devono essere ancora implementate a livello locale.

erroneamente state desunte dalle stime internazionali sui casi di bambini vulnerabili, quindi non necessariamente adottabili⁵.

Dall'esperienza di CIAI ci arriva un dato: nel 2016, a fronte di centinaia di segnalazioni di bambini adottabili, l'associazione ha avuto la possibilità di approfondire la situazione – dal punto di vista medico/sanitario e psicologico – di circa 60 bambini; per 44 di loro è stato possibile procedere ad abbinamento che in seguito si è concluso positivamente in adozione⁶. Solo attraverso un lavoro attento di approfondimento della storia del bambino è possibile procedere ad una proposta di abbinamento laddove la famiglia abbia già fatto un percorso di consapevolezza sulle proprie aspettative e sulle sue reali capacità e risorse. In questo senso il ruolo dell'ente autorizzato, che ha la responsabilità di procedere all'abbinamento, assume una particolare importanza qualora venga svolta una verifica dell'effettiva disponibilità della coppia nei confronti del bambino "reale"; con un lavoro che si può definire "sartoriale", perché cucito addosso al bambino e alla coppia.

I numeri ci raccontano dei Paesi di origine

I bambini adottati in Italia negli anni 2014 e 2015 arrivano da 53 Paesi diversi. Il 60% di loro proviene da un Paese che non ha ratificato la Convenzione de L'Aja del 1993⁷ e che, in alcuni casi, non ha neanche siglato un accordo bilaterale con l'Italia⁸.

In un contesto dove i numeri dell'adozione internazionale sono in forte decrescita, si inserisce il fenomeno generalizzato dell'aumento del numero di adozioni proprio

⁵ Si riporta il dato di 168 milioni di bambini abbandonati nel mondo sia in: Commissione Bicamerale per l'Infanzia e l'Adolescenza, XVI leg. "Documento approvato dalla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza a conclusione dell'indagine conoscitiva sull'attuazione della normativa in materia di adozione e di affido", 2012, pag. 505; sia nel Decreto 26/11/2013 di "Costituzione della commissione di studio in tema di adozioni internazionali" del Ministero della Giustizia. La stima è stata ripresa dal rapporto internazionale di USAID, "Lavorare insieme su un approccio globale, risposta coordinata ed efficace per i bambini vulnerabili", 2010.

⁶ Vedi Rapporto di Impatto CIAI 2016 <http://www.ciai.it/chi-siamo/bilancio/>

⁷ "Convenzione sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale", L'Aja, 29 maggio 1993. Attualmente sono 90 i Paesi firmatari di cui oltre 50 quelli ratificanti <https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/status-table/?cid=69>

⁸ Come è il caso di Ucraina, Etiopia e Repubblica Democratica del Congo. Il Comitato ONU, già nel 2011, ha richiamato l'Italia alla firma di accordi bilaterali con i Paesi non ratificanti l'Aja in "Osservazioni Conclusive, 42 a)" www.gruppocrc.net/Osservazioni-Conclusive-del-Comitato-ONU.

da quei Paesi che non avendo ratificato la Convenzione de L'Aja garantiscono minori tutele al processo adottivo, sia relativamente alla verifica dello stato di adottabilità del minore sia relativamente alla trasparenza e alla correttezza delle procedure. Un fenomeno mondiale, visto che nel 2013 le adozioni da "Paesi non Aja" hanno riguardato il 72% delle adozioni internazionali realizzate in Francia e il 78% di quelle del Belgio⁹.

I numeri ci raccontano delle coppie adottive

Nel 2015, le coppie che hanno presentato dichiarazione di disponibilità all'adozione internazionale sono state 3.668, oltre il 50% in meno rispetto a dieci anni prima in cui erano state 7.882.

Le coppie che nel 2015 hanno ottenuto il decreto di idoneità sono state 2.929; possiamo quindi rilevare che nell'80% dei casi l'esito del procedimento di idoneità si è concluso favorevolmente, confermando la tendenza degli anni passati.

Le coppie che hanno adottato nel 2015 sono state 1.829, un numero inferiore a quelle che hanno ottenuto l'idoneità. Circa il 35% di coppie idonee non conclude il progetto adottivo. I motivi sono molteplici: alcune non conferiscono incarico all'ente autorizzato, altre interrompono il percorso a causa di una gravidanza o di una proposta di adozione nazionale, altre desistono per via di abbinamenti troppo complessi o di procedure avviate all'estero non portate a buon fine. In generale, esiste il problema di far conciliare aspettative e disponibilità delle coppie con i reali bisogni dei bambini adottabili, un incontro difficile e delicato, che non si risolve nella coincidenza tra numeri.

La maggior parte delle coppie adottive - l'88,2% - non aveva precedentemente avuto dei figli.

L'età media dei genitori adottivi supera i 40 anni: 45,8 per i padri e 44,1 per le madri, in conseguenza del fatto che si arriva alla scelta di diventare genitori in un'età più matura, che il progetto adottivo arriva dopo alcuni anni e che la procedura dell'adozione internazionale ha dei tempi, italiani ed esteri, molto lunghi. Le coppie che hanno adottato negli anni 2014 e 2015 hanno impiegato mediamente 3 anni e mezzo per adottare: 18 mesi dalla dichiarazione di

⁹ Cantwell, N., "The best interest of the child in intercountry adoption", Unicef, 2014, p.43

disponibilità al Tribunale per i Minorenni a quando, ottenuto il decreto, hanno conferito incarico ad un ente autorizzato; 25 mesi dal conferimento di incarico all'ente sino all'autorizzazione all'ingresso con il bambino in Italia.

I numeri ci raccontano dei figli adottivi

Manca un'indagine nazionale che analizzi nel suo complesso l'impatto dell'adozione, sia nazionale che internazionale, a distanza di tempo sul benessere delle famiglie adottive: figli e genitori. Lo stesso Comitato ONU ha richiamato l'Italia alla necessità di realizzare questo monitoraggio – già nelle raccomandazioni del 2011¹⁰ - anche nell'ottica di innovare il “sistema delle adozioni” in Italia.

Anche il dato relativo al fenomeno dei c.d. “fallimenti adottivi” non è aggiornato a livello nazionale¹¹ ma lo si rileva grazie a più recenti indagini regionali da cui si evince che l'entità del fenomeno è piuttosto contenuta. Nell'ultima rilevazione regionale il fenomeno si attesta al 2,86%¹².

Relativamente all'esito delle adozioni internazionali, si segnala una recente indagine realizzata dall'Istituto degli Innocenti sullo stato di benessere e le relazioni familiari e sociali degli adottivi in cui emerge che i ragazzi adottati in Italia con adozione internazionale:“(…) stanno piuttosto bene rispetto ai non adottivi almeno per quanto concerne le dimensioni internalizzate (autostima e soddisfazione) mentre rilevano una maggior problematicità rispetto alle dimensioni esternalizzate (problemi di condotta, iperattività, problemi con i pari e difficoltà emotive)”¹³.

Dall'osservatorio di CIAI sulle famiglie che hanno adottato con l'associazione emerge - attraverso l'analisi dei *follow up*¹⁴ - un quadro positivo dello stato di

¹⁰ Comitato ONU, “Osservazioni Conclusive, 42 d”.

¹¹ Il c.d. fallimento adottivo è inteso comunemente come l'allontanamento del minore dalla famiglia adottiva e il suo collocamento in affidamento familiare o in comunità (con o senza rottura dei legami familiari). Il dato nazionale è del 2003 in cui si stimava un 2% circa di “restituzioni adottive.

¹² Servizio politiche familiari “Dieci anni di adozioni in Emilia Romagna”, 2016.

¹³ Bianchi D. e Di Gioia R. (a cura di), “Adolescenti e adozione internazionale – benessere e relazioni familiari e sociali: un'indagine nazionale”, Istituto degli Innocenti, Carocci Faber, Roma, 2016.

¹⁴ Trattasi delle relazioni periodiche sull'andamento dell'adozione che l'ente autorizzato ha l'obbligo di inviare alle autorità del Paese di origine. Dal 2013 CIAI ha strutturato questo impegno formale in un'occasione di reale monitoraggio attraverso l'incontro della famiglia con lo psicologo di riferimento.

benessere dei figli adottivi: *"l'adattamento ai genitori adottivi risulta essere nettamente positivo sia per i bambini adottati in età prescolare sia per quelli adottati in età scolare; le valutazioni sul rapporto con i coetanei risultano essere estremamente positive a prescindere dal Paese di provenienza del bambino; aumentano nel tempo i casi di bambini adottati il cui rendimento viene valutato come molto buono"*¹⁵.

Le sfide

Il dibattito internazionale è focalizzato sull'impatto che l'adozione ha avuto sulle famiglie adottive e in particolare sui figli adottivi ormai adulti, in alcuni casi primi testimoni di mal pratiche scoperte nel corso di "viaggi di ritorno alle origini"¹⁶.

Il dibattito nazionale è invece concentrato sul crollo numerico delle dichiarazioni di disponibilità all'adozione – per i tempi lunghi e incerti, per i costi elevati e per la crisi economica – e sui mancati controlli nei confronti degli enti autorizzati all'adozione internazionale, presenti in numero elevato – attualmente 62 – e disomogenei per organizzazione, composizione e approccio metodologico.

In Italia si è conclusa quest'anno l'Indagine Conoscitiva sullo stato di attuazione della legge 184 del 1983 a cui hanno partecipato rappresentanti del Governo, docenti universitari, magistrati, associazioni forensi, associazioni familiari e enti autorizzati per le adozioni internazionali, i cui contributi sono riassunti nel Documento Conclusivo della Commissione Permanente Giustizia della Camera dei Deputati¹⁷. In considerazione di una riforma complessiva della legge 184 del 1983, le conclusioni vanno verso l'introduzione di una serie di interventi complessivi atti a riformare il sistema dell'adozione in Italia.

Si va dall'applicazione di maggiori interventi per le famiglie per garantire il diritto alla famiglia ad ogni minore; alla possibilità di introdurre nel nostro ordinamento

¹⁵ Santona, A, *"Ricerca sul benessere dei bambini adottati da CIAI"*, 2015 <http://www.ciai.it/chisiamo/bilancio/2015-2/>. Vedi anche indagine precedente commissionata a Gfk-Eurisko sul benessere dei figli adottivi adulti in Santona A, *"Come stanno i figli adottivi oggi/III. Quarant'anni di adozione internazionale in Italia"* in Chistolini M. e Raymondi M. (a cura di), *"Figli Adottivi Crescono"*, FrancoAngeli, Milano, 2010.

¹⁶ ISS - International Social Service, *"Responding to illegal adoptions: a professional handbook"*, Geneve, 2016. Documenta queste storie e delinea buone prassi sia nel sistema delle verifiche delle adottabilità sia in quello della conservazione e dell'accesso alle informazioni dell'adozione.

¹⁷ Commissione Permanente Giustizia, *"Documento Conclusivo dell'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione delle disposizioni legislative in materia di adozione e affido"*, 7 marzo 2017.

l'istituto dell'adozione "mite"; al superamento della distinzione tra adozione "legittimante" e "non legittimante"; al rafforzamento delle garanzie processuali in favore del minore con l'attuazione del "giusto processo"; ad una maggior semplificazione e trasparenza delle procedure di adozione, senza tuttavia rinunciare alla tutela giurisdizionale degli interessi coinvolti; ad interventi in favore dei maggiorenni che escono da percorsi di affido in famiglia e in comunità; al rafforzamento dei Servizi sociali; a iniziative di sostegno alle famiglie adottive, anche economiche; all'estensione dei requisiti soggettivi per accedere all'adozione in considerazione delle significative trasformazioni sociali in atto.

Relativamente alla situazione specifica dell'adozione internazionale – reduce da un triennio di gestione della precedente Commissione Adozioni Internazionali dove numerose sono state le inadempienze¹⁸ - nello stesso Documento Conclusivo vengono individuate alcune possibili tracce di lavoro che rappresentano delle vere e proprie sfide per rilanciare il sistema italiano delle adozioni internazionali.

In primo luogo è emersa la necessità di prevedere forme idonee di preparazione, formazione ed accompagnamento delle famiglie che aspirano all'adozione internazionale e un maggior sostegno alle famiglie nel post-adozione, in considerazione della maggior complessità dei casi dei bambini adottati. In questo senso si suggerisce di rafforzare e valorizzare il ruolo svolto dai Servizi sociali anche per evitare il fenomeno dei c.d. "fallimenti adottivi".

Si prevede l'istituzione di un'Agenzia Italiana per le adozioni internazionali, con lo scopo di rafforzare le sinergie tra l'Autorità giudiziaria, le Amministrazioni regionali e i Servizi territoriali, anche per assicurare omogeneità degli interventi a favore delle famiglie.

Si auspica l'introduzione di misure di carattere economico, quali contributi e agevolazioni fiscali, a favore delle famiglie adottive.

Quanto alla Commissione Adozioni Internazionali, si suggerisce una riforma degli attuali criteri di organizzazione e composizione della stessa al fine di garantire una maggior tempestività degli interventi e più incisività nei controlli sugli enti

¹⁸ Gruppo CRC, "9° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'Infanzia e dell'adolescenza in Italia 2015-2016", 2016, pp.100 -101. Vedi anche il verbale di insediamento della nuova Commissione per le Adozioni Internazionali del 12 settembre 2017 www.commissioneadozioni.it.

autorizzati, con forme di stretta collaborazione con il Ministero degli Esteri. Relativamente all'esigenza di rendere maggiormente trasparente l'operato degli enti autorizzati, si suggerisce l'obbligo della certificazione annuale del bilancio nonché l'adozione di più chiari criteri di accesso alle informazioni contabili riguardanti la procedura adottiva, oltre alla predisposizione di liste d'attesa facilmente consultabili in relazione alle varie fasi della procedura.

Una questione che emerge come rilevante, è inoltre l'elevato numero di enti autorizzati e la loro disomogeneità organizzativa, sia in Italia che all'estero. In tal senso nel documento si ipotizza l'introduzione di un'autorizzazione agli enti con uno specifico termine di durata, da sottoporre a periodiche verifiche. A tal riguardo CIAI ritiene che una riduzione del numero degli enti autorizzati sia necessaria – anche per rendere più agevoli i controlli sugli stessi – così come da tempo auspicato anche dal Permanent Bureau de L'Aja. CIAI teme, però, che l'introduzione di un'autorizzazione agli enti con scadenza potrebbe avere un impatto negativo sul mantenimento e sul rilascio delle autorizzazioni da parte dei Paesi di origine.

Affinché questo corposo lavoro di consultazione e di indagine non sia stato vano, è necessario che venga al più presto assunto nel prossimo dibattito parlamentare. L'adozione rappresenta ancora il più efficace intervento di protezione nei confronti dell'infanzia abbandonata¹⁹, ma perché continui a esserlo è necessario risolvere al più presto le sue criticità anche riformandola giuridicamente alla luce delle numerose trasformazioni sociali in corso²⁰.

¹⁹ La meta-analisi più approfondita in tal senso è quella realizzata da Juffer F. e van IJizendoon H. "L'adozione nella ricerca internazionale: sviluppo e adattamento dei bambini adottati mediante procedura internazionale" in Chistolini M. e Raymondi M. (a cura di), "Scenari e sfide dell'adozione internazionale", FrancoAngeli, Milano, 2009.

²⁰ CIAI ha approfondito le questioni più attuali dell'adozione nel Convegno di Milano del 14 novembre 2016 "L'Adozione che verrà" i cui atti sono pubblicati su <http://www.ciai.it/advocacy/pubblicazioni/>. Il 24 e 25 maggio 2018 CIAI organizza la XIII Conferenza Internazionale di EurAdopt "The Intercountry Adoption Dilemma" nel corso della quale sarà approfondito il dibattito internazionale in corso.