

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - COMMISSIONE PER LE ADOZIONI INTERNAZIONALI
Autorità Centrale per la Convenzione de L'Aja del 29.5.1993

PREFAZIONE

*I*l 2003 ed il 2004 sono stati per le adozioni internazionali anni di grande importanza.

Infatti dopo la fase di "rodaggio in cui è stato avviato il nuovo sistema previsto dalla legge del '98 che ha ratificato la convenzione dell'Aja e istituito l'autorità centrale, la Commissione per le Adozioni Internazionali (Cai) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il settore ha conosciuto un biennio di crescita e consolidamento dei meccanismi e delle procedure.

I dati parlano di un aumento estremamente significativo degli ingressi di minori dai paesi stranieri. Si sono infatti registrate crescite annuali superiori al 22%, mentre nel biennio preso in esame l'incremento degli ingressi è stato del 53% rispetto ai due anni precedenti. Siamo così passati dai 1797 bambini adottati da coppie italiane nel 2001, primo anno con il nuovo sistema "a regime" ai 3400 del 2004.

Queste cifre indicano essenzialmente due fatti: è cresciuta la fiducia delle coppie nell'istituto delle adozioni internazionali; il sistema creato con la legge n. 476 ha funzionato anche grazie all'impegno di tutti gli attori di una procedura che coinvolge la Commissione Adozioni Internazionali, i Tribunali dei Minori e gli Enti Autorizzati.

Credo quindi sia aderente alla realtà una valutazione positiva di fondo che tuttavia non può indurre ad ignorare i problemi che sono emersi, le difficoltà, i punti di crisi legati a situazioni di singoli paesi.

Non va mai infatti dimenticato che un processo complesso come quello dell'adozione di un minore straniero avviene in rapporto ad una controparte estera, che risponde a dinamiche, anche politiche, autonome e, naturalmente, non condizionabili. È accaduto, ad esempio, che un paese da cui arrivavano molti bambini in adozione, come la Romania, abbia di fatto "chiuso le frontiere", approvando una legge sulla materia che consente le adozioni all'estero solo per parenti dei minori.

In questo panorama complesso l'attività della Commissione, in linea con gli indirizzi del Governo, ha puntato da un lato ad affrontare e risolvere le situazioni di crisi che si sono venute a creare nei singoli paesi, dall'altro ad ampliare sempre più la rete dei rapporti bilaterali in modo da "aprire" a bambini provenienti da altre nazioni.

Un altro campo sul quale si è intervenuto è quello dei costi delle adozioni che sovente lievitavano verso cifre elevatissime. Dopo un monitoraggio accurato sono stati definiti dei tetti di spesa articolati per i singoli paesi e che tengono conto del ventaglio dei servizi che possono essere offerti alle coppie adottanti. I tetti di spesa sono ora pubblici, costantemente aggiornati e consultabili sul sito internet della Cai e rappresentano un punto di riferimento per le famiglie adottanti che possono rivolgersi alla Commissione Adozioni Internazionali in caso di richieste economiche eccessive da parte degli enti, che peraltro sono stati parte attiva e collaborativa nella redazione delle tabelle dei massimali di spesa.

In questa direzione il Governo ha avviato una politica di sostegno economico delle coppie adottanti estendendo anche ai minori adottati il bonus di mille euro previsto per il secondo figlio. Inoltre, con la finanziaria 2005, è stato previsto uno stanziamento per rimborsare, alle famiglie con reddito medio e basso, fino al 50% delle spese sostenute.

Tale misura, già in atto per i bambini che hanno fatto ingresso in Italia nel 2004, è stata confermata per il triennio 2005-2007.

Restano alcuni nodi da sciogliere, come quello della lungaggine delle procedure che viene lamentata da quasi tutte le coppie che intraprendono e vivono l'iter adottivo. Ma questo è un nodo essenzialmente di carattere legislativo ed in quella sede va affrontato.

In conclusione credo che questo rapporto sia un quadro esauriente e dettagliato di una realtà in movimento ed in crescita che premia la straordinaria generosità di tante coppie italiane che intendono dare ai bambini meno fortunati il calore di una famiglia ed un futuro migliore e sereno.

Stefania Prestigiacomo

PAGINA BIANCA

SOMMARIO**Famiglie e Bambini nelle Adozioni Internazionali**

Attività autorizzatoria

I bambini nell'adozione internazionale: quanti, da dove e quali

Gli enti autorizzati: quanti ed in quali Paesi

Rapporti con l'autorità giudiziaria minorile

Protocolli regionali

Attività di formazione

Attività di promozione culturale

Attività di informazione

Portale web sicuro

Attività di vigilanza

Attività internazionale

Seminari e congressi

Le missioni all'estero

Sussidiarietà

Le intese istituzionali di programma con le autorità centrali dei Paesi di origine

Accordi di programma per il sostegno a distanza

ALLEGATI Fonte Coppie e bambini nelle adozioni internazionali a cura dell'Istituto degli Innocenti**Dati statistici 2003-2004**

Programma annuale della Commissione

Livello nazionale - Anno 2003

Livello internazionale - Anno 2003

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - COMMISSIONE PER LE ADOZIONI INTERNAZIONALI
Autorità Centrale per la Convenzione de L'Aja del 29.5.1993

Seconda relazione al Parlamento
sullo stato delle adozioni in Italia

Anni 2003 e 2004

FAMIGLIE E BAMBINI NELLE ADOZIONI INTERNAZIONALI

ATTIVITÀ AUTORIZZATORIA

Fin dall'inizio della sua costituzione la Commissione, nell'ambito delle proprie funzioni istituzionali, ha promosso e realizzato un costante monitoraggio dei flussi di ingresso dei minori stranieri a scopo di adozione, e ciò perché non si può governare un fenomeno se non lo si conosce nei suoi profili essenziali e nelle sue tendenze di base. La raccolta dei dati avviene in tempo reale perché, come si evidenzierà più oltre, la Commissione utilizza le tecnologie web.

Essa è indirizzata ad osservare gli elementi conoscitivi desumibili dai fascicoli relativi alle procedure dei minori stranieri autorizzati dalla Commissione all'ingresso ed alla residenza permanente nel nostro Paese a scopo di adozione. Questi dati sono in possesso della Commissione perché per ogni coppia che ha ottenuto il decreto di idoneità ed inizia il percorso dando incarico ad uno degli Enti autorizzati ed accreditati si apre un fascicolo che si chiude con il provvedimento di autorizzazione all'ingresso del bambino straniero adottato. I fascicoli, oggetto di analisi, si riferiscono appunto alle richieste di ingresso di minori stranieri presentate dalle coppie adottive nel periodo compreso tra il 16 novembre 2000 (giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dell'Albo degli Enti autorizzati, che ha reso concretamente applicabile la nuova normativa) e il 31 dicembre 2004.

La ricchezza dei dati presenti nei fascicoli ha reso possibile un'informazione ampia e approfondita dalla quale è possibile desumere utili indicazioni relativamente ai protagonisti del percorso di adozione -minori adottabili e famiglie adottive- e agli altri soggetti coinvolti -Enti e Autorità dei paesi di origine- per una visione globale del fenomeno.

La raccolta dei dati è stata possibile grazie ad una scheda suddivisa in due parti, la prima dedicata alle coppie adottive, la seconda relativa ai minori stranieri adottati. Relativamente alle aspiranti famiglie adottive sono presenti informazioni riguardanti: la data di nascita, il titolo di studio, la residenza, gli anni di matrimonio, la situazione lavorativa, il numero di figli o di altri eventuali familiari conviventi, la data di presentazione della dichiarazione di disponibilità all'adozione internazionale e le indicazioni contenute nel decreto di idoneità rilasciato ai coniugi, ed infine la data di conferimento dell'incarico all'Ente.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

COMMISSIONE PER LE ADOZIONI INTERNAZIONALI - *Autorità Centrale per la Convenzione de L'Aja del 29.5.1993*

Rispetto ai minori stranieri adottati sono presenti, invece, informazioni riguardanti: la data di nascita e la data del provvedimento di adozione emesso dal tribunale straniero, la data di presentazione della domanda di ingresso, la data di autorizzazione all'ingresso. È necessario segnalare che, a differenza dei dati relativi ai bambini, risultati facilmente acquisibili, non tutti i dati relativi ai genitori adottivi sono altrettanto facilmente ricavabili dai fascicoli e ciò perché non si è riusciti, nonostante l'impegno profuso, ad ottenere che i Servizi territoriali utilizzassero una scheda tipo in ogni Regione. La Commissione propose la scheda in sede di Tavolo tecnico per i minori già nel lontano 2001, ma purtroppo tale Tavolo fu sciolto ed è caduto l'interesse per la proposta.

Vengono, inoltre, rilevati i dati riguardanti gli Enti: le loro sedi in Italia e all'estero, i professionisti di cui si avvalgono, i paesi stranieri in cui operano, il numero dei bambini di cui hanno curato l'ingresso per paese di provenienza, i progetti realizzati nei paesi di origine in ossequio al principio di sussidiarietà.

È apparso opportuno analizzare la disponibilità all'adozione internazionale da parte delle coppie italiane, quantificandola mediante il conteggio dei decreti di idoneità all'adozione di minori stranieri emessi dai tribunali per i minorenni. Tali decreti, trasmessi alla Commissione, corredati ognuno dalla copia della relazione psicosociale, risultano nell'intero periodo 16 novembre 2000 - 31 dicembre 2004 complessivamente 18.602. La distribuzione per anno di emissione rivela una stabilizzazione del numero di decreti di idoneità annui, dopo un picco verso l'alto registrato nel corso del 2001; in particolare l'andamento è il seguente: 443 decreti di idoneità si riferiscono al periodo 16 novembre-31 dicembre 2000, 7.041 all'anno 2001, 5.711 al 2002 e 5.407 al 2003, 3.398 al 2004.

Si registra, invece, un trend fortemente in aumento delle coppie che hanno inoltrato alla Commissione richiesta di autorizzazione all'ingresso in Italia di bambini adottati all'estero, cioè di quelle coppie che, ottenuto il decreto di idoneità e conferito incarico ad uno degli Enti autorizzati ed accreditati, hanno concluso con successo l'iter adottivo. Tali coppie sono state complessivamente 8.821 alla data del 31/12/2004 e si distribuiscono negli anni del monitoraggio come segue: 386 hanno fatto richiesta nell'anno 2000, e specificamente nel periodo 16 novembre-31 dicembre, 1.843 hanno fatto richiesta nell'anno 2001, 1.529 nell'anno 2002, 2.360 nell'anno 2003 e, infine, 3.763 nel 2004, con un valore massimo che -come premesso- si registra proprio nell'ultimo anno di rilevazione.

Sebbene le coppie che richiedono l'ingresso in Italia di un minore straniero a scopo adottivo in un dato anno non sono le stesse che ottengono il decreto di idoneità nel corso dello stesso anno, bensì quelle che lo hanno ottenuto l'anno precedente o ancora prima, si può affermare verosimilmente che a fronte di due decreti di idoneità emessi nell'anno una coppia conclude il suo iter adottivo con l'ingresso in Italia di uno o più figli, mentre l'altra resta ancora in lista di attesa. Bisogna, comunque, avere chiaro che il numero dei decreti di idoneità è sicuramente alquanto più alto del numero delle coppie; e ciò perché una stessa coppia può aver ottenuto più decreti di idoneità differiti nel tempo ove, ad esempio, non avendo conferito, entro l'anno dalla comunicazione del detto provvedimento, incarico all'Ente, sia costretta a richiedere un secondo decreto, avendo il primo perso la sua efficacia. Questo dato - due o anche tre decreti per una stessa coppia - utile per quantificare lo scarto non è stato finora monitorato, perché considerato marginale, ma lo sarà dal 2005 in poi. Presumibilmente, ogni anno, oltre il 10% dei decreti di idoneità riguarda coppie che nell'anno precedente, o ancora prima, ne aveva ottenuto uno.

Al fine di favorire un puntuale confronto tra la disponibilità all'adozione e l'effettiva realizzazione del progetto adottivo si è proceduto a relativizzare -nella Tavola 1- tanto il numero dei decreti di idoneità quanto il numero delle coppie richiedenti l'ingresso in Italia di un minore alla popolazione teorica di riferimento, ovvero la popolazione di 30-59 anni, cosa che peraltro ci permette di valutare l'effettiva variabilità sul territorio italiano della disponibilità all'adozione e del successo adottivo. La scelta della popolazione di riferimento ricade sui coniugati di 30-59 anni poiché, come noto, il matrimonio è condizione necessaria per l'accesso all'adozione. Tale designazione ci permette di costruire un indicatore maggiormente raffinato, poiché circoscritto alla effettiva popolazione che potenzialmente può accedere all'adozione piuttosto che un tasso grez-

*Seconda Relazione al Parlamento sullo stato delle adozioni in Italia
Anni 2003 e 2004*

zo sull'intera popolazione di 30-59 anni in cui si rileva una significativa quota di soggetti non coniugati.

**Tavola 1 - Tassi di decreti di idoneità emessi e di successo adottivo per Regione
(per 100mila coniugati di 30-59 anni)**

Regioni	Tassi medi annui per 100.000 coniugati 30-59 anni	
	Decreti di idoneità ex art. 30 ^a	coniugati che hanno ottenuto l'adozione ^b
Piemonte	26,7	17,9
Valle d'Aosta	-	12,7
Lombardia	30,5	26,9
Trentino-Alto Adige	30,9	23,7
Veneto	35,0	29,2
Friuli-Venezia Giulia	31,3	25,1
Liguria	43,4	38,1
Emilia-Romagna	37,3	28,0
Toscana	42,4	31,8
Umbria	38,0	29,1
Marche	29,4	27,3
Lazio	40,5	22,7
Abruzzo	24,7	16,4
		33,4
Molise	40,0	segue
Campania	24,1	14,0
Puglia	29,5	18,5
Basilicata	16,3	7,6
Calabria	38,1	23,2
Sicilia	27,5	14,3
Sardegna	15,5	10,9
ITALIA	31,7	22,8

a. Tasso medio annuo calcolato sul periodo 16/11/2000 - 31/12/2003

b. Tasso medio annuo calcolato sul periodo 16/11/2000 - 31/12/2004

I tassi medi annui così calcolati evidenziano che in Italia sono in possesso di un decreto di idoneità valido per intraprendere il percorso adottivo 32 soggetti coniugati ogni 100mila presenti nella popolazione con differenze regionali anche piuttosto significative e con valori massimi che si concentrano per lo più nelle regioni centro-settentrionali, sebbene si registrino valori alti anche nel Sud d'Italia: 43,4 coniugati ogni 100mila in Liguria, 42,4 in Toscana, 40,5 nel Lazio, 40 nel Molise, 38,1 in Calabria, 38 in Umbria, 37,3 in Emilia-Romagna, 35 in Veneto. Per le coppie richiedenti l'autorizzazione all'ingresso in Italia di un minore straniero a scopo adottivo i valori più alti dell'indicatore mostrano una ancor più evidente concentrazione nelle Regioni del Centro-Nord del paese. A fronte di un valore medio nazionale pari a poco meno di 23 coniugati ogni 100mila si registrano i seguenti valori regionali decisamente sopra la media: 38,1 coniugati ogni 100mila in Liguria, 33,4 in Molise, 31,8 in Toscana, 29,2 in Veneto, 29,1 in Umbria, 28 in Emilia-Romagna.

Da queste poche notazioni e da una comparazione delle due distribuzioni si può sicuramente concludere che: a) rispetto alla popolazione regionale di riferimento il più alto numero di decreti di idoneità all'adozione internazionale è stato emesso dai tribunali per i minorenni del Centro-

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

COMMISSIONE PER LE ADOZIONI INTERNAZIONALI - *Autorità Centrale per la Convenzione de L'Aja del 29.5.1993*

Nord; b) a maggiori concentrazioni regionali di coppie in possesso di decreto di idoneità corrispondono più alti tassi di definizione della procedura. La somma di questi due elementi fa sì che nel Sud d'Italia si concentrino i tassi più bassi di coniugati in possesso di un decreto di idoneità e i corrispondenti più bassi tassi di coniugati idonei all'adozione che effettivamente la realizzano. In questa area del Paese fanno eccezione il Molise e la Calabria, la prima Regione -come si è constatato- in positivo mostrando valori decisamente sopra la media per entrambi gli indicatori, la seconda in negativo mostrando un tasso relativo ai decreti di idoneità superiore alla media e un tasso di conseguimento dell'adozione in media con il valore italiano -situazione quest'ultima condivisa da una sola Regione del Centro, il Lazio.

La gran parte delle coppie richiedenti l'ingresso in Italia di un minore straniero ha ottenuto il decreto di idoneità dal tribunale per i minorenni; si tratta di 8.318 delle 8.821 coppie richiedenti, ovvero poco più del 94%. Le restanti 503 coppie, che rappresentano il 5,7% delle coppie richiedenti, invece, hanno ottenuto l'idoneità dalla Corte d'Appello, cui avevano presentato il ricorso avverso il decreto di rigetto dell'idoneità emesso dal tribunale per i minorenni. Soltanto dal 1 ottobre 2002 è stata introdotta una classificazione più dettagliata che prevede, accanto alla motivazione generica, la motivazione cosiddetta mirata, in cui il tribunale per i minorenni, tenuto conto anche dei contenuti della relazione psico-sociale, ritiene necessario inserire alcune indicazioni specifiche per favorire il migliore incontro tra gli aspiranti all'adozione ed il minore da adottare. In questo tipo di provvedimento si fa riferimento all'appartenenza etnica, all'origine europea, al sesso, allo stato di salute e all'età del minore, spesso compresa tra 0 e 3 anni, o più in generale indicata come età prescolare, ovvero ad altre indicazioni riguardanti frequentemente il numero dei minori abbinabili. Le coppie che hanno presentato richiesta di autorizzazione all'ingresso di minori stranieri in possesso del decreto di idoneità mirato sono, relativamente a tutto il periodo di funzionamento della Commissione, l'11,5%. Diversamente, le coppie in possesso di un decreto generico sono il 76,5%. Si rilevano poi decreti nominativi, nei quali il tribunale indica il nome del bambino adottabile; l'incidenza di quest'ultima tipologia di contenuto nel decreto di idoneità è andata costantemente riducendosi, passando dal 17,2% del 2002 al 5,5% del 2003 ed al 3,8% del 2004. Tali decreti si riferiscono ai bambini bielorussi e ucraini accolti nel quadro dei percorsi di risanamento; ciò non vuol dire che via via tali adozioni vanno diminuendo, ma che i tribunali per i minorenni preferiscono non indicare il nome, bensì indicare le caratteristiche del bambino accolto. Ad oggi rappresentano il 9,9% del totale dei decreti emessi nell'arco dei 4 anni, in quanto il loro numero complessivo ammonta a 877.

Va da sé che il decreto di idoneità con dispositivo o motivazione contenenti "indicazioni per il miglior incontro" può allungare i tempi a causa della più difficile individuazione da parte delle Autorità straniere di un bambino con quelle determinate caratteristiche tra quelli abbandonati e adottabili, anche in considerazione del fatto che i decreti mirati, contenenti indicazioni sull'adottando, comprendono spesso anche più di una delle caratteristiche sopra citate e conseguentemente ad un decreto così limitativo si ricollega una attesa sicuramente protratta, così che la realizzazione del progetto adottivo si dilata nel tempo.

Tali considerazioni sui tempi di attesa sono tutt'altro che ultronee se si considera che l'età media delle coppie in possesso del decreto di idoneità è andata costantemente aumentando nel corso del periodo monitorato, passando dai 40,2 anni degli aspiranti padri nel corso del 2000 ai 41,7 del 2004, e crescendo analogamente per le aspiranti madri dal 37,8 del 2000 al 39,4 del 2004. Sull'età media all'adozione influiscono molti fattori, tra i quali, in negativo, il sempre minor ricorso al matrimonio nonostante la lieve ripresa degli ultimi anni e il suo rinvio verso l'età più matura. Il numero di matrimoni celebrati ogni anno in Italia nel secondo millennio rimane ormai al di sotto dei 300mila -a fronte dei 400mila celebrati negli anni '70- con un quoziente di nuzialità di poco inferiore al valore di 5 matrimoni all'anno per 1.000 abitanti. L'età media al primo matrimonio ha superato i 30 anni per gli uomini ed è vicina ai 28 anni per le donne; questo spostamento in avanti dell'età del matrimonio finisce per incidere anche sull'accesso al percorso adottivo. È necessario ricordare però che la norma che consentiva l'adozione esclusivamente ai coniugi uniti in matrimonio da almeno tre anni è stata modificata con l'introduzione della legge n. 149/01, la quale

*Seconda Relazione al Parlamento sullo stato delle adozioni in Italia
Anni 2003 e 2004*

prevede che la coppia disponibile ad adottare può essere unita in matrimonio anche da un periodo di tempo inferiore, purché risulti unita in convivenza stabile per un arco di tempo che, sommato a quello coniugale, raggiunga i tre anni; non deve però essersi verificata negli ultimi tre anni tra i coniugi interruzione di convivenza o separazione personale, neppure di fatto. Alla data del provvedimento di idoneità nella coppia sussiste in media una differenza di poco più di due anni, ovvero 41,4 il marito e 39,2 la moglie. La distribuzione di frequenza secondo la classe di età evidenzia per gli aspiranti padri uno sbilanciamento verso le classi di età anziane molto più marcato di quanto non avvenga per le aspiranti madri. Sebbene la classe di età a maggiore frequenza è sia per i mariti (33,4%) che per le mogli (36,4%) la 35-39 anni, sotto i 30 anni c'è soltanto lo 0,7% dei mariti e un più consistente 2,7% delle mogli, mentre sopra ai 45 anni si ha il 23,3% dei mariti e solo l'14,5% delle mogli. L'osservazione dell'età media regionale delle coppie adottanti alla data del provvedimento di idoneità mette in evidenza situazioni piuttosto differenziate sul territorio nazionale con valori medi che oscillano in un ampio range che va dai 39,9 anni degli aspiranti padri adottivi in Lombardia ai 45,1 di quelli in Sardegna e dai 38 anni delle aspiranti madri adottive lombarde e venete ai 42,9 anni ancora di quelle sarde.

Tavola 2 - Età media delle coppie alla data del decreto di idoneità per regione al 31/12/2004

Regioni	Età media all'adozione ^a	
	marito	moglie
Piemonte	40,8	38,9
Valle d'Aosta	44,8	41,6
Lombardia	39,9	38,0
Trentino-Alto Adige	40,4	38,5
Veneto	40,2	38,0
Friuli-Venezia Giulia	40,5	38,1
Liguria	42,1	39,6
Emilia-Romagna	40,9	38,9
Toscana	40,8	38,9
Umbria	40,5	38,3
Marche	40,4	38,1
Lazio	44,1	41,7
Abruzzo	43,2	40,9
Molise	41,9	38,8
Campania	42,0	39,7
Puglia	43,1	40,3
Basilicata	42,3	40,5
Calabria	44,3	41,0
Sicilia	42,6	39,7
Sardegna	45,1	42,9
ITALIA	41,4	39,2

a. Età media dei residenti estero: maschi 40,3 e femmine 37,6

La presenza di figli naturali o adottivi è molto limitata nei nuclei familiari che hanno richiesto l'autorizzazione all'ingresso in Italia di minori stranieri. A tal proposito l'89,8% delle coppie non ha figli -7.924 su 8.821- mentre le restanti 897 coppie, poco più del 10% del totale, hanno già uno o più figli. La distribuzione dei figli nelle coppie genitoriali che intendono adottare evidenzia una netta prevalenza di quelle con un solo figlio che rappresentano, infatti, oltre il 77% del totale e

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRICOMMISSIONE PER LE ADOZIONI INTERNAZIONALI - *Autorità Centrale per la Convenzione de L'Aja del 29.5.1993*

precisamente: 693 coppie adottive hanno un solo figlio naturale, 162 ne hanno due, 30 ne hanno tre, 9 ne hanno quattro, e 3 ne hanno addirittura cinque. Le famiglie adottive sono dunque piccoli nuclei, più piccoli in media delle già piccole, in termini di componenti medi, delle famiglie italiane. A livello nazionale, l'incidenza delle coppie con un solo figlio sul totale delle coppie con figli è pari al 45%, percentuale che per quanto alta è pur sempre molto più bassa di quella registrata tra le coppie disponibili all'adozione internazionale.

I BAMBINI NELL'ADOZIONE INTERNAZIONALE: QUANTI, DA DOVE E QUALI

L'autorizzazione all'ingresso del minore straniero in Italia, in conformità alla disciplina normativa in materia, viene rilasciata solo se l'adozione pronunciata nello Stato straniero è avvenuta nel rispetto dei principi stabiliti nella Convenzione de L'Aja e se ricorrono le condizioni di abbandono e di cessazione degli effetti giuridici indicate nell'art. 31 legge n. 184/83, come modificata dalla legge n. 149/2001. I bambini stranieri per i quali è stata, dunque, pronunciata l'adozione in un paese straniero nei confronti di una coppia italiana e per i quali è stata richiesta l'autorizzazione all'ingresso in Italia, dall'inizio della attività della Commissione (16 novembre 2000) alla data del 31/12/2004, cioè in poco più di 4 anni, sono stati 10.538. Considerando che le coppie che hanno fatto tale richiesta -come già riportato- sono state 8.821 se ne desume che alcune coppie hanno richiesto l'autorizzazione all'ingresso di due o più bambini. Ed infatti si registra che delle 8.821 coppie, 7.317 hanno adottato un bambino, 1.305 due bambini, 186 tre bambini, 12 quattro bambini ed 1 cinque bambini. Pertanto, se si considera che il 90% delle coppie adottive non ha figli e che l'84% delle stesse ha fatto richiesta di autorizzazione per l'ingresso di un solo minore risulta evidente che esse rappresentano una fecondità del tutto in linea con quella della totalità delle coppie italiane che, come è noto, esprimono comportamenti riproduttivi improntati a un forte contenimento della fecondità, sintetizzabile nel 1,23 figli per donna, valore decisamente inferiore a quello di 2,1 figli per donna che consentirebbe il ricambio generazionale, da cui consegue l'ancora esiguo, sebbene crescente negli ultimissimi anni, numero di nascite annue.

A livello regionale, così come per il numero medio di figli per donna, anche per il numero medio di figli adottati per coppia adottante si ravvisano oscillazioni intorno alla media nazionale piuttosto contenute, che vanno dai valori degni di significatività, in basso, del Piemonte il cui numero medio è 1,07 e, in alto, della Calabria e della Sardegna il cui valore medio per entrambe è pari a 1,32.

Tavola 3 - Numero medio di figli per donna
e numero medio di bambini adottati per coppia per Regione al 31/12/2004

Regioni	Numero medio di figli per donna	Numero medio di minori adottati per coppia adottante
Piemonte	1,13	1,07
Valle d'Aosta	1,21	1,00
Lombardia	1,21	1,20
Trentino-Alto Adige	1,44	1,20
Veneto	1,19	1,14
Friuli-Venezia Giulia	1,10	1,13
Liguria	1,03	1,14
Emilia-Romagna	1,17	1,17
Toscana	1,11	1,14
Umbria	1,14	1,17
Marche	1,15	1,18
Lazio	1,14	1,21
Abruzzo	1,15	1,29
Molise	1,10	1,17

(segue)

*Seconda Relazione al Parlamento sullo stato delle adozioni in Italia
Anni 2003 e 2004*

Regioni	Numero medio di figli per donna	Numero medio di minori adottati per coppia adottante
Campania	1,47	1,12
Puglia	1,32	1,21
Basilicata	1,20	1,38
Calabria	1,22	1,32
Sicilia	1,39	1,25
Sardegna	1,03	1,32
ITALIA	1,23	1,18

Relativamente al periodo di ingresso dei bambini adottati dalle coppie italiane, la distribuzione di frequenza delle autorizzazioni per mese di concessione nel periodo di monitoraggio conferma quanto si è precedentemente affermato sull'aumento, negli ultimi due anni, del numero di adozioni, con un valore massimo raggiunto proprio nel 2004. Nel dettaglio della distribuzione è possibile evidenziare il seguente andamento:

- nel primo periodo di rilevazione, ovvero dal novembre 2000 al dicembre 2001, si sono avute mediamente poco meno di 153 autorizzazioni al mese, con un massimo di 265 autorizzazioni concesse nel dicembre 2000. Questo picco è correlato alle prime settimane di effettiva operatività della nuova disciplina normativa, contraddistinte da un enorme carico di lavoro per la Commissione, sul quale ha verosimilmente inciso, almeno in parte, la scelta delle coppie di portare a termine le procedure adottive secondo la norma transitoria ed evitare il rigore della nuova normativa, in particolare l'assistenza obbligatoria dell'Ente.
- già nel corso del 2002 la media mensile di autorizzazioni concesse sale a 185, con alcuni valori mensili anche molto superiori alla media: giugno (243), luglio (222), settembre (205) e ottobre (228);
- un ulteriore e ancor più forte balzo in avanti si ha nel 2003, anno in cui la media raggiunge le 231 autorizzazioni mensili con picchi in giugno (287) e in dicembre (266);
- sono, però, i mesi di marzo e dicembre 2004 quelli in cui si registrano i valori massimi dell'intero periodo di monitoraggio, con il rilascio rispettivamente di 321 e di 372 autorizzazioni, cosicché la media mensile nell'anno 2004 si è assestata su una quota mai prima raggiunta pari a 283 autorizzazioni.

Le autorizzazioni all'ingresso hanno interessato un maggior numero di bambini piuttosto che di bambine, dato questo trasversale ai diversi anni del monitoraggio.

Dei 10.358 bambini adottati, infatti, 6.007 sono maschi (57% del totale) e 4.531 femmine (43%), con un rapporto di mascolinità pari a 132,5 e con uno sbilanciamento sui maschi molto più intenso di quanto non sia ravvisabile nella popolazione minorile residente di 0-17 anni (105,5) e nella popolazione minorile straniera residente di 0-17 anni (108,8). Molto interessante rispetto al genere dei minori autorizzati all'ingresso in Italia a scopo adottivo è la distribuzione per classe di età, che mette in rilievo importanti costanti.

Difatti, tanto per i maschi quanto per le femmine, si ha una marcata prevalenza della classe di età 1-4 anni con 5.118 bambini e bambine che rappresentano il 48,6% del totale. La seconda classe per frequenza è per entrambi i sessi la 5-9 anni con 3.530 bambini e bambine e il 33,5% del totale. La terza classe di età a maggiore frequenza è quella con età superiore ai 10 anni, in cui si hanno in totale 1.201 bambini, ovvero l'11,4% dei minori adottati. Infine i bambini e le bambine di età inferiore ad un anno sono i soggetti meno numerosi, essi in termini assoluti raggiungono infatti quota 689, rappresentando così soltanto il 6,5% del totale.

All'interno di ogni singola classe di età si osservano significative differenze di genere: le bambine e i bambini quasi si equivalgono, se neonati (52% maschi, 48% femmine), mentre si ha una prevalenza dei maschi più marcata tra gli adottati nella fascia 1-4 anni (61,9% maschi, 38,1% femmine) e un po' meno marcata tra quelli nella fascia 5-9 anni (55,8% maschi, 44,2% femmine), ed

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRICOMMISSIONE PER LE ADOZIONI INTERNAZIONALI - *Autorità Centrale per la Convenzione de L'Aja del 29.5.1993*

infine la situazione si ribalta completamente tra gli adottati di età superiore a 10 o più anni, registrandosi in questa fascia di età una netta prevalenza di bambine (41,8% maschi, 58,2% femmine). Dunque il surplus dei maschi si addensa esclusivamente nelle classi di età intermedie, dato che abbiamo verificato che in quelle estreme o non si assiste a significative differenze di genere come accade per i neonati, o prevalgono nettamente le bambine.

Sempre in merito ai bambini autorizzati all'ingresso in Italia a scopo adottivo si segnala che i dati a disposizione evidenziano che il 60% dei bambini, 6.386 su 10.538, proviene da paesi che non hanno ratificato la Convenzione de L'Aja, mentre il restante 40% da paesi ratificanti. Figurano come ratificanti unicamente quei paesi stranieri i quali hanno effettivamente riconosciuto, nel loro ordinamento giuridico interno, tale strumento internazionale, mentre tra gli Stati non ratificanti sono considerati altresì i paesi firmatari e quelli aderenti.

Va segnalato - quale elemento qualificante del lavoro svolto dalla Commissione - che nel corso del 2004 per la prima volta nelle annualità del monitoraggio i bambini adottati provenienti da paesi che hanno ratificato la Convenzione de L'Aja hanno sostanzialmente raggiunto e superato il numero di quelli provenienti da paesi che non hanno ancora ratificato la Convenzione. Questo risultato, ovvero il netto incremento nel 2004 delle adozioni da paesi ratificanti a scapito di quelle da paesi non ratificanti, è anche conseguenza diretta, nel corso degli anni 2002 e 2003 della avvenuta ratifica della Convenzione da parte di paesi di origine con i quali la Commissione ha instaurato e mantenuto buoni rapporti, sottoscrivendo protocolli o proponendo bozze di accordo; negli anni 2002 e 2003 sia la Bielorussia, paese di origine del 7,8% dei bambini adottati in Italia, sia l'India, paese di provenienza del 4,7% di bambini adottati, sia la Bulgaria, paese di provenienza del 7,42% hanno ratificato la Convenzione de L'Aja.

E va ancora sottolineato che in Etiopia la sola bozza di accordo proposta e discussa dalla Commissione con le Autorità di riferimento nel corso del 2003, ispirata naturalmente ai principi ed alle regole della Convenzione de L'Aja, ha già avuto una ricaduta positiva, perché il numero di bambini provenienti da questo Paese africano ha subito un incremento notevole quadruplicando gli ingressi, passati dai 47 del 2003 ai 192 del 2004 e la normativa di settore si sta uniformando a parametri di maggiore tutela dell'infanzia. Così è avvenuto anche per il Vietnam che si avvicina alla firma della Convenzione dopo aver siglato l'accordo bilaterale con l'Italia.

La Commissione ritiene che gli accordi, e ancor più i semplici protocolli, tra paesi di accoglienza ratificanti e di origine non ratificanti vadano promossi ed incentivati; la loro firma, infatti, avvicina questi ultimi alla ratifica della Convenzione perché attraverso gli accordi, comunque, vengono recepiti nella normativa interna di settore i principi fondamentali della Convenzione de L'Aja.

Al momento, comunque, i paesi di origine dai quali accogliamo in adozione il maggior numero di bambini si confermano quelli dell'Europa dell'Est, al primo posto l'Ucraina seguita dalla Federazione Russa e dalla Bulgaria, Paese quest'ultimo in cui la riorganizzazione dell'Autorità centrale ha prodotto nell'anno 2004 un rallentamento dei flussi d'ingresso. Gli indizi di possibili rallentamenti o blocchi delle adozioni sono però ravvisabili in molti altri paesi dell'Europa dell'Est. In Bielorussia, sempre nel 2004 il Presidente della Repubblica ha formalmente dichiarato il suo intento di risolvere l'annoso problema dell'infanzia abbandonata attraverso la responsabilizzazione alla genitorialità ed il potenziamento delle case-famiglia. In Romania la situazione è ancora molto critica, i primi rallentamenti e le difficoltà in effetti si preannunziarono già nel 2002 con blocchi a singhiozzo delle adozioni nei confronti di cittadini stranieri. Dal gennaio 2005 è entrata in vigore una legge che consente le adozioni internazionali esclusivamente nei confronti di cittadini romeni residenti all'estero in rapporto di parentela con il minore abbandonato ed adottabile. Si auspica che il Governo romeno, nel corso dell'anno 2005, possa prendere in esame la possibilità di permettere la definizione delle procedure adottive, per le quali era stato già decretato l'abbinamento tra coppia e bambino; ma a tutti i livelli si nutrono forti dubbi; non sembra infatti che questo Paese ritenga il principio della salvaguardia dell'interesse superiore dei bambini prioritario rispetto ad altri interessi.

L'Autorità centrale della Lituania ha deciso di limitare il numero di adozioni all'estero ai soli bambini con bisogni speciali e in età scolare, ribadendo che il numero di bambini disponibili per

*Seconda Relazione al Parlamento sullo stato delle adozioni in Italia
Anni 2003 e 2004*

l'adozione internazionale si riduce notevolmente perché l'adozione nazionale nel Paese si è affermata e riesce a dare risposte adeguate a quasi tutti i bambini abbandonati ed adottabili.

Nei prossimi anni, dunque, dall'analisi delle diverse realtà, è lecito ipotizzare un rallentamento delle adozioni di bambini provenienti dai paesi dell'Europa dell'Est, prodromico per gli anni a venire di una vera e propria riduzione delle stesse, almeno da parte dei paesi più piccoli come la Lituania, la Lettonia, la Slovacchia, la Bulgaria. Anche a seguito di questi ulteriori elementi di riflessione, la Commissione ha inteso favorire le adozioni dai paesi asiatici, quali il Kazakistan, la Corea, la Cambogia, il Vietnam e soprattutto dalla Cina, dove i minori in stato di abbandono sono migliaia. Una bozza di accordo tra Italia e Cina, proposta dalla Commissione nel luglio 2001, per regolare le procedure di adozione internazionale, è tuttora in corso di definizione; occorrerà ancora attendere perché il continuo rimbalzo della bozza tra le Parti non ha ancora avuto fine.

Nel panorama europeo, Paesi di accoglienza culturalmente vicini all'Italia, come la Francia e la Spagna, adottano in percentuale molti più bambini dal continente asiatico di quanto non avvenga nel nostro Paese. Tutta l'Europa, ad eccezione dell'Italia, adotta dalla Cina. Nelle prime posizioni della graduatoria dei paesi di provenienza dei minori stranieri entrati in Italia a scopo di adozione si trova, invece, un solo Paese appartenente all'area asiatica, l'India con 492 bambini (pari al 4,7% del totale) ed il Vietnam con 191 bambini, entrati, sia i primi che i secondi, in Italia nell'intero arco di tempo del funzionamento della Commissione. L'India però propone ormai soltanto bambini con bisogni speciali; pertanto, presumibilmente il numero di bambini proveniente da questo Paese tenderà a decrescere, mentre il numero di quelli provenienti dal Vietnam tenderà ad aumentare, grazie all'accordo siglato e anche in considerazione del fatto che da questo Paese provengono bambini in tenerissima età.

Al primo posto della graduatoria dei paesi di provenienza dei minori stranieri entrati a scopo adottivo - come già si è accennato - c'è l'Ucraina (21,8%) che risulta peraltro nettamente staccata dagli altri paesi di origine, facendo segnare in termini assoluti 2.300 ingressi. Incidenze rilevanti si registrano nel seguente ordine: Federazione Russa (13,8%), Colombia (9,4%), Bielorussia (7,8%), Bulgaria (9,4%), Brasile (6,9%) e Polonia (5,4%). Per tutti i citati Paesi - ad eccezione della Federazione Russa - l'Italia è il primo Paese di accoglienza dei loro bambini. Dopo l'Europa dell'Est - come già è stato evidenziato - è l'America del Centro-Sud, con la Colombia, il Brasile, il Perù, la Bolivia, il Cile, l'area continentale dalla quale proviene un flusso consistente di bambini stranieri adottati. Su questi livelli differenziati di flussi adottivi secondo la provenienza incidono situazioni di rallentamento e di blocco delle adozioni che, per alcuni paesi, si sono protratti per periodi anche piuttosto lunghi. Infatti, ad esempio, la Federazione Russa che risultava essere storicamente, negli anni precedenti all'istituzione della Commissione, il Paese di provenienza del maggior numero di minori stranieri adottati è slittata al quinto posto della graduatoria, dopo un lungo blocco delle adozioni protrattosi dal febbraio 2001 al gennaio 2002, per poi ritornare nel 2004 ad essere il secondo Paese per provenienza dei minori, con ben 736 minori, i quali rappresentano circa il 50% dei minori russi adottati nel nostro Paese dal 16 novembre 2000.

Sotto il profilo della distribuzione territoriale dei minori adottati all'estero si segnala che nelle Regioni settentrionali - a differenza di quelle meridionali - si registrano percentuali tutt'altro che irrilevanti di bambini provenienti dall'America latina e dall'Asia i quali, presumibilmente, presentano caratteristiche etniche e somatiche differenti rispetto a quelle dei genitori adottivi. Si registra, infatti, che il 75% dei bambini asiatici ed il 65% dei bambini dell'America latina siano stati adottati da famiglie residenti al Nord-Ovest e al Nord-Est della nostra penisola.

Rispetto all'età dei bambini adottati è importante osservare che dall'Asia - e specificamente dall'India - si ha un flusso proporzionalmente molto forte di bambini piccoli. In particolare 238 bambini pari al 22,7% dei bambini asiatici ha meno di un anno, e 590 bambini pari al 56,3% dei bambini asiatici ha un'età compresa tra 1-4 anni. Tra i minori provenienti dai paesi dell'America latina, invece, la classe d'età con la frequenza maggiore è compresa tra i 5 e i 9 anni con 1.077 minori (45,8% del totale), mentre per i bambini di origine africana il 43,9% ha un'età compresa tra 1 e 4 anni ed il 40,6% tra i 5 e i 9 anni. Schematicamente, le età medie dei minori adottati più alte si registrano per i bambini provenienti dalla Bielorussia (11,3 anni), dal Cile (8,8), dalla Lituania (7,3),

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRICOMMISSIONE PER LE ADOZIONI INTERNAZIONALI - *Autorità Centrale per la Convenzione de L'Aja del 29.5.1993*

dalla Polonia (6,6) e dall'Ungheria (6,5); mentre quelle più basse si riscontrano per i bambini provenienti dall'India (3,5 anni), dallo Sri Lanka (2,8), dalla Bolivia (2,7), dalla Cambogia (2,4), dal Burkina Faso (2,2), dal Messico (2,1) e dal Vietnam (0,7). Non sorprende, dunque, verificare che nelle regioni del Nord Italia, a seguito dell'adozione di un maggior numero di minori provenienti dall'Asia e dall'America latina, si riscontra una più alta incidenza di bambini piccoli, a tal punto che rispetto all'età media nazionale dei minori adottati in Italia pari a 5,2 anni, in molte Regioni del Nord si rilevano valori solo di poco superiori ai 4 anni. Si conferma, quindi, che solo aprendo sulla Cina e su altri paesi asiatici, nonché sull'Africa potremo accogliere bambini piccoli.

GLI ENTI AUTORIZZATI: QUANTI ED IN QUALI PAESI

La Commissione nell'ambito delle proprie funzioni istituzionali aggiorna periodicamente e pubblica, con evidenza anche sul sito della Commissione stessa, l'Albo degli Enti autorizzati abilitati ad operare sul territorio nazionale ed accreditati nei singoli paesi stranieri.

Sussiste, infatti, l'obbligo di trasparenza dell'Ente in ordine alla propria situazione nel Paese straniero e parallelamente sussiste per la Commissione l'impegno, da una parte, a verificare gli accreditamenti affinché l'Albo degli Enti rifletta la situazione dell'operatività degli stessi all'estero in modo corretto e, dall'altra, a sostenere gli Enti presso le competenti Autorità straniere perché le procedure di accreditamento siano snelle e trasparenti.

La Commissione ha emanato anche nell'anno 2003 e 2004 direttive nei confronti degli Enti attraverso le "Linee Guida" ritenendo opportuno che alcune attività organizzative, determinati indirizzi operativi, una volta discussi in assemblea con gli Enti e trovato un terreno di intesa, potessero, anzi dovessero divenire un orientamento condiviso. Le direttive si sono sempre "costruite" alla luce dell'esperienza pregressa, esperienza comune agli Enti e alla Commissione, e quindi anche le richiamate direttive tendono a migliorare il futuro delle adozioni internazionali, che si vuole sempre più scevro di problematiche e sempre più chiaro e trasparente.

In particolare, volendo la Commissione evitare che ogni anno le direttive si limitino ad aggiungere a quelle dell'anno precedente un quid novi, generando una certa difficoltà di lettura per i nuovi Enti, e volendo invece rendere il più armonico e coerente possibile la loro lettura globale per un'adesione consapevole e convinta, ha elaborato le Linee Guida 2004 ex novo, affinché si possa contare su un testo unitario; le direttive precedentemente deliberate sono state quindi rivisitate e rielaborate per dare agli Enti un quadro ben definito che le ricomprendesse tutte in una collocazione unitaria, avendo ormai alle spalle un'esperienza quinquennale sulla quale poterle fondare.

Nella stesura sulle Linee Guida 2005 sono state tenute presenti le direttive politiche dell'Onorevole Ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo.

Alla data del 31/12/2004 risultano 70 gli Enti autorizzati dalla Commissione ai quali deve aggiungersi il Servizio Sociale Internazionale che garantisce le attività di intermediazione tra le coppie e le competenti Autorità del paese in cui non è presente alcuno dei nostri Enti, ma in cui la coppia intende adottare per comprovati motivi.

Nel 2004 la presenza degli Enti nei paesi di origine dei minori è aumentata soprattutto in territorio africano e presumibilmente è verso questo continente che si orienteranno le richieste di estensione e quelle di autorizzazione presentate da nuove associazioni, dal momento che la Commissione nelle Linee Guida 2004 ha chiaramente affermato che nuove autorizzazioni saranno rilasciate esclusivamente per paesi non coperti da Enti, conseguentemente riferendosi all'Africa e all'Asia e o ai pochi paesi sudamericani in cui non opera ancora alcun Ente italiano.

In totale il numero di paesi con presenza di almeno un Ente italiano è di 65. Nell'intero arco temporale del monitoraggio gli Enti autorizzati risultati attivi, cioè accreditati che hanno assistito almeno una famiglia italiana per l'adozione di un bambino di cui è stato autorizzato l'ingresso, sono stati 61.

La loro presenza sul territorio nazionale è tutt'altro che omogenea e la distribuzione di fre-