



Oltre l'Adozione

Coordinamento di Enti Autorizzati per la
Sussidiarietà dell'Adozione Internazionale

Il sistema della Adozioni Internazionali presenta da tempo forti criticità, dovute principalmente ai profondi cambiamenti che lo riguardano nei suoi diversi aspetti.

Negli anni si è preso atto di un mutamento nella percezione stessa dell'adozione internazionale e oggi si riscontra, forse, una minore disponibilità verso l'accoglienza e verso i bisogni dei bambini. E questo non solo con riferimento alle coppie aspiranti genitori, ma anche a livello di comune sentire: si sta "egoisticamente" rifuggendo dall'ascolto, dall'accoglienza, dalla valorizzazione della diversità come risorsa? La domanda resta aperta, ma dobbiamo osservare che, almeno in Italia, resta comunque alto il numero di famiglie che desidererebbe accogliere un bambino in adozione.

Ciò che invece, da qualche anno si riscontra, è piuttosto una riduzione del numero delle procedure portate a buon fine.

La riduzione dei Paesi esteri pienamente operativi ha provocato il concentrarsi in essi di un sovrannumero di candidature, con conseguente allungamento dei tempi e una significativa riduzione delle probabilità di positiva conclusione.

Importante dunque studiare e comprendere a fondo quali siano gli elementi che hanno nel tempo agito nella direzione di una "crisi" di questa portata. Ed è importante farlo in sinergia e in collaborazione con altre organizzazioni a livello europeo, con le istituzioni preposte nei Paesi di provenienza e anche dei Paesi accoglienti (il fenomeno, infatti, non riguarda solo l'Italia).

Potranno così in seguito essere attivate azioni coerenti e rispondenti alle reali necessità dei diversi Paesi, capaci di operare un cambiamento a tutto vantaggio dei minori che necessitano di una famiglia. In attesa e nella speranza che quanto sopra si realizzi (il che richiede impegno politico ad alto livello e investimenti significativi) come Enti Autorizzati per l'adozione internazionale, parte integrante di questo sistema in crisi, crediamo comunque sia tempo di ragionare su alcune proposte che, con concretezza, partendo dalla presa d'atto oggettiva della situazione attuale, conduca verso una profonda rivisitazione e revisione del nostro sistema interno in tutti i suoi aspetti, da quello istituzionale (Servizi, Tribunale dei Minori, CAI, Enti Autorizzati) a quello sociale e culturale.

Questo documento rappresenta quindi un primo passo tangibile e propositivo mosso dagli Enti del Coordinamento Oltre l'Adozione, OLA. Un documento che non ha la pretesa di essere esaustivo, né tanto meno risolutivo, ma che ci si auspica possa dare l'avvio ad una fase di riflessione comune.

I. Quale prospettiva per il futuro

Siamo concordi nel ritenere che non esistano presupposti tali da far pensare che possa essere sufficiente un semplice "rilancio" del sistema delle adozioni internazionali in Italia. La crisi a cui attualmente assistiamo, infatti, non ha caratteristiche temporanee e reversibili e, quindi, non avrebbe senso ricercare soluzioni rapide e immediate. Oggi dobbiamo parlare di **nuovi contesti internazionali** e dunque della necessità di un **adeguamento del sistema** a tale nuova realtà.

Ma vogliamo spingerci ancora un po' oltre per arrivare ad affermare che **andrebbe ripensato tutto il sistema di protezione dell'infanzia in Italia**, in cui l'adozione internazionale è solo una delle risposte. Diciamo innanzitutto che l'attuale "crisi" coinvolge non solo l'Italia, perché le adozioni sono calate ovunque. Si tratta quindi di comprendere quali potrebbero essere le soluzioni nelle diverse realtà, non tanto per ripristinare i numeri di un tempo, quanto per far sì che -nel rispetto dei principi fissati dalla convenzione de l'Aja- si riattivi o si intensifichi il circuito virtuoso che consenta di raggiungere i tanti minori che,



Oltre l'Adozione

Coordinamento di Enti Autorizzati per la
Sussidiarietà dell'Adozione Internazionale

pur essendo in stato di abbandono conclamato e magari istituzionalizzati da anni, non riescono a rientrare nel circuito delle adozioni internazionali.

A nostro parere, CAI e MAECI dovrebbero farsi carico attivamente della promozione di politiche a favore dell'infanzia e del dialogo e collaborazione stretta con le istituzioni locali. Insomma, una reale e decisa politica della tutela dell'infanzia a tutti i livelli.

Non che ciò non sia stato fatto in questi anni, ma crediamo si possa e si debba fare di più, partendo da una revisione legislativa che ridefinisca i compiti della Commissione per le adozioni internazionali.

-Una nuova CAI: organismo che andrebbe potenziato con incremento di organico e di competenze per ampliare i propri ambiti di intervento (adozione nazionale, affido e ogni altra possibile risposta a tutela dell'infanzia e della gioventù senza famiglia o in famiglie in difficoltà) come accade per le altre autorità centrali. Tutti -minori e famiglie- devono poter contare un organo di tutela di riferimento.

-Necessaria una **riforma strutturale di sistema** che riconosca e rafforzi il ruolo di enti autorizzati e associazioni familiari, in un'ottica di collaborazione e non di concorrenza, valorizzando le competenze dei professionisti che operano nel settore.

Obiettivo a medio/lungo termine, in quanto necessaria riforma complessiva della legge 184/1983.

-Collaborazione MAECI: in attesa di una riforma della CAI -in cui si auspica una maggiore rappresentanza dei membri del MAECI- sarebbe opportuno promuovere un protocollo di collaborazione tra CAI e MAECI per favorire la collaborazione diplomatica e operativa.

-Ambasciate/Consolati italiani: il personale delle ambasciate e consolati dovrebbe essere informato e formato rispetto all'andamento/difficoltà/realtà dell'adozione internazionale nei Paesi in cui opera e dovrebbe attivarsi per favorire le relazioni sul territorio con le istituzioni locali, attraverso incontri con le autorità centrali locali per le adozioni e realizzazione di iniziative che favoriscano il dialogo e la collaborazione. Dal punto di vista più tecnico, sarebbe importante ridurre tempi e costi per le procedure di rilascio dei visti per coppie e bambini/e. Un protocollo di collaborazione siglato dal Ministro della Famiglia (presidente CAI) e dal Ministro MAECI potrebbe favorire le collaborazioni con enti e referenti locali nei Paesi di origine dei bambini.

2. Le adozioni sono tutte “complesse”

Quando si parla di “nuovi contesti” dobbiamo tenere presente anche le caratteristiche e i bisogni dei bambini e delle bambine che accedono ai canali dell'adozione internazionale.

La stessa definizione “*special needs*” è superata e, soprattutto, diversamente interpretata da Paese a Paese (ad esempio, i dati relativi all'Ucraina parlano di 70% di SN quando secondo la normativa locale lo sono tutti; discorso analogo può valere per il Brasile, dove viene evidenziato un 78% di SN anche se il dato verosimile si avvicina al 100%).

Non possiamo negare che ormai la totalità dei bambini presentino situazioni complesse o storie molto difficili: le famiglie candidate ad accoglierli dovrebbero quindi essere opportunamente preparate ad affrontarle, fin dai primi approcci, dalle istruttorie dei servizi



o dei Tribunali e via via durante tutte le diverse tappe della procedura adottiva; un obiettivo che può essere efficacemente perseguito solo attraverso servizi sempre più preparati, competenti e specializzati.

Formazione coppie

- attuare convenzioni tra enti e servizi (si veda, ad esempio l'esperienza Sardegna) e quindi finanziamenti (agli enti e non alle coppie) per erogare una formazione di qualità; sarebbe utile valutare la possibilità di strutturare un sistema in convenzione con lo stato (come avviene per le strutture sanitarie private convenzionate); il pagamento da parte della famiglia di un ticket basato sul reddito e un rimborso statale o regionale all'ente autorizzato della prestazione effettuata. Questa modalità dovrebbe riguardare tutta la procedura di formazione e assistenza fino a realizzazione dell'adozione: gli enti autorizzati svolgono, di fatto una funzione pubblica.
- ritorno alla stipula di protocolli regionali che coordinino e definiscano le aree di intervento e di collaborazione tra enti, servizi e T.M.
- attivazione di equipe super-specializzate in ogni distretto in grado di lavorare in stretta e concreta collaborazione con gli Enti autorizzati, sia durante la formazione che nelle diverse fasi della procedura (anche nel post adozione)
- prevedere un attestato che certifichi una formazione di alto standard qualitativo condotta esclusivamente da operatori di comprovata formazione ed esperienza
- la formazione pre-idoneità è prevista per legge e dovrebbe essere erogata solo da enti pubblici o privati convenzionati (anche e non solo enti autorizzati per le adozioni internazionali) che rispettino criteri di qualità per monte ore, argomenti trattati e competenza dei docenti
- le relazioni di follow up dovrebbero essere redatte dai professionisti dell'ente autorizzato per favorire una visione più ampia circa il percorso adottivo della famiglia e una maggiore tempestività di intervento in eventuali fasi critiche.

3. Gli enti autorizzati

È opinione diffusa che il numero di enti in Italia è attualmente sproporzionato rispetto ai bisogni. Ecco allora che appare logica la proposta di un ridimensionamento graduale nel numero, che consentirebbe una più stretta collaborazione con la CAI e un più efficace controllo del loro operato.

Anche i rapporti con le autorità straniere ne trarrebbero beneficio e, soprattutto, si eviterebbe quella "concorrenzialità" che in molti Paesi ha creato danni e favorito il proliferare di pratiche non sempre trasparenti.

Resta il problema di identificare i criteri e gli strumenti da adottare per avviare questo percorso. Riteniamo che l'approccio da utilizzare non dovrebbe essere di carattere quantitativo (ad esempio il numero di adozioni realizzate), che semmai può essere solo uno degli elementi sulla base dei quali operare una valutazione, ma di carattere qualitativo (ad esempio la capacità dell'ente di rispondere ai bisogni del minore e della coppia attraverso l'offerta di servizi qualificati prima, durante e dopo l'adozione).

La riduzione del numero degli enti è questione complessa che dovrebbe però essere affrontata e perseguita attraverso alcune azioni utili, magari riferendosi anche ad alcune esperienze europee, di Paesi che già da tempo si stanno muovendo in questa direzione (*)

- revisione delle linee guida e introduzione di nuovi standard di alto livello



- favorire le collaborazioni o alleanze o fusioni tra enti, protocolli di intesa, consorzi, etc
- attivare controlli rigorosi circa il rispetto delle linee guida e provvedimenti puntuali in caso di inadempienze.
- imporre la chiusura di alcuni enti, a fronte di motivazioni gravi comprovate (irregolarità procedurali, inadempimenti reiterati, richieste indebite, scarsa trasparenza, etc) In questo caso si imporrebbe la questione della gestione delle coppie in carico che potrebbe essere attenuato tramite rimborso da parte dell'ente delle somme versate indebitamente e l'orientamento verso altri enti o verso diverse forme di accoglienza, etc
- rendere eventualmente obbligatoria la certificazione di bilancio
- fissare criteri oggettivi di valutazione
- considerare anche il livello di soddisfazione delle coppie rispetto all'operato dell'ente col quale hanno realizzato l'adozione. Una valutazione dei servizi forniti dall'ente da parte delle famiglie adottive rappresenterebbe un ulteriore progressivo elemento di selezione degli enti in quanto le coppie sarebbero orientate a servirsi degli enti con i rating più alti
- considerare la qualità dei servizi resi all'estero che devono rispondere a criteri di qualità e professionalità. Le alleanze e le collaborazioni tra enti che operando sullo stesso territorio, ad esempio, potrebbero portare alla condivisione di professionisti (medici, psicologi, avvocati, etc), abbassando i costi ed elevando il livello di intervento, ancora oggi in alcune realtà troppo basso
- considerare fondamentale la trasparenza dell'Ente, sia dal punto di vista dei rapporti con i Paesi e le istituzioni, sia con le coppie; dovrebbe rappresentare criterio irrinunciabile per l'accesso ai finanziamenti dei progetti e dei servizi.

(*) Olanda e Danimarca sono andati verso un'organizzazione unica, indipendente ma controllata dallo stato e finanziata per i servizi resi sia nella fase della procedura adottiva, sia in fase di follow-up. Anche in Islanda opera un solo ente controllato, e così anche in Austria, dove l'ente segue anche adozione nazionale e affido, con finanziamento governativo e regolare verifica. I paesi scandinavi hanno tutti ridotto il numero degli enti.

Sostenibilità economica del servizio svolto dall'ente

Partiamo da un presupposto: per quanto non escludiamo affatto, in termini generali, la validità di esperimenti che tendano a riportare nell'alveo del pubblico il servizio di accompagnamento all'adozione, riteniamo che in questa situazione difficile non si possa che essere fermamente contrari ad ogni forma di finanziamento dell'Ente, se inteso come un contributo a fondo perduto e non vincolato. Occorre invece pensare a forme di sostegno economico ad alcuni servizi offerti dall'Ente a favore delle famiglie; ovviamente occorrerebbe mettere in atto seri controlli sulle attività finanziate (quantitativi e qualitativi), senza rinunciare ad una riflessione anche sul carattere pubblico delle funzioni svolte dagli Enti Autorizzati. La soluzione che riusciamo a immaginare è quella di legare il **finanziamento pubblico a bandi specifici**, che da fatti episodici potrebbero diventare strutturali. Pensiamo, ad esempio, al finanziamento di progetti legati **all'attività di formazione e accompagnamento delle coppie**. Con bandi snelli, ma stringenti sui parametri di competenze, qualità dello staff etc, che limitino a poche voci l'ammissibilità delle spese, di lunga durata (5 anni?), che valorizzino il coordinamento e l'attività comune degli Enti. In questo modo ne risulterebbero premiati



quegli enti capaci di progettare e realizzare programmi efficaci di assistenza e capaci di creare "rete".

Si innescherebbe così un sistema virtuoso: 1) finanziamento del servizio e controlli puntuali 2) offerta di qualità, 3) riduzione del costo per le famiglie 4) implementazione di un sistema che premia le organizzazioni più qualificate.

Siamo inoltre convinti che le attività di adozione debbano essere necessariamente integrate con altre: identificazione bandi per la territorialità di competenza e/o in base ai rapporti istituzionali; coordinamento progetti di *child protection*; scrittura di progetti per quanto di competenza; formazione tecnica sia all'estero che in Italia.

I bandi dovrebbero quindi anche andare ad intercettare un ampio target di famiglie interessate in generale al tema dell'accoglienza e delle diverse declinazioni della stessa, perseguendo come obiettivo proprio quella sensibilizzazione culturale al valore sociale che essa genera (ascolto, reciprocità, diversità come risorsa).

La sostenibilità economica dell'ente passa necessariamente dall'ampliamento dei servizi alle famiglie, in convenzione, sostenuti da appositi bandi.

Anche nel post adozione per servizi di supporto e prevenzione dei fallimenti adottivi e riguardanti anche i componenti la rete familiare (nonni, zii, fratelli maggiori) e i giovani adulti adottati.

4. Le coppie aspiranti all'adozione

Anche il numero di coppie in attesa di realizzare il progetto adottivo risulta oggi eccessivo rispetto alle concrete possibilità di adozione; inoltre la disponibilità da loro offerta non sempre, anzi, difficilmente, è allineata a quelle che sono le caratteristiche dei minori attualmente adottabili.

Sul punto, ci sembra utile ribadire in questa sede che è opportuno prevedere **attività di sensibilizzazione e formazione per le coppie anche verso altre forme di accoglienza** in Italia (affido, adozione nazionale, adozione aperta e mite, accoglienza di minori non accompagnati, etc).

5. Parliamo di adozione internazionale in modo corretto

Crediamo vada rifocalizzata e promossa una **più realistica narrazione dell'adozione**. Le coppie aspiranti all'adozione appaiono spesso poco informate e inconsapevoli e ciò è dovuto probabilmente ad una certa incoerenza nelle informazioni ricevute da Servizi, TM ed enti.

A questo proposito è auspicabile una ripresa e un rafforzamento della formazione (anche congiunta) degli operatori dei servizi e dei giudici onorari che all'interno dei Tribunali incontrano e orientano le coppie. Opportuna anche la ripresa dei tavoli "misti" durante questi momenti di formazione e il coinvolgimento dei rappresentanti dei Tribunali per i Minorenni, quasi sempre assenti.

Per quanto riguarda la formazione degli operatori un'ipotesi potrebbe essere quella di ricorrere a finanziamenti regionali o ad investimenti nel privato convenzionato già formato e professionalizzato piuttosto che in pur necessarie ma difficili formazioni di tutti gli operatori pubblici sparsi sul territorio italiano e che spesso cambiano di funzione e di sede.

Su queste idee, una volta concordate e condivise, sarebbe utile promuovere uno studio di fattibilità realizzato in collaborazione con una Università giuridica/economica che potrebbe lavorarci come progetto di ricerca con una cabina di regia congiunta Università e Ola.



6. Adozioni di qualità

Occorre richiamare con forza il principio di **qualità dell'adozione**: c'è grande preoccupazione circa i numeri, non altrettanta circa la qualità delle adozioni che stiamo realizzando (qualità che vuol dire ad esempio rispetto delle normative e delle politiche dei diversi Paesi, metodologie consolidate nell'accompagnamento professionale in tutte le fasi della procedura sia in Italia che all'estero, nello studio dei casi dei bambini segnalati, negli abbinamenti, nell'accompagnamento e sostegno nel post adozione, etc.)

7. Il bagaglio di esperienza degli enti

Vediamo la necessità di **valorizzare le competenze maturate** dagli enti (o alcuni enti) in tanti anni di attività di adozione. Vale la pena di porsi la questione circa il futuro degli enti: la crisi del sistema porterà alla loro sparizione e quindi alla perdita di tanta esperienza e competenza? Crediamo che questo sarebbe un grave danno per il sistema della tutela dei diritti dei minori nel nostro Paese. Gli enti, al contrario, potrebbero rappresentare un valore aggiunto laddove fossero chiamati ad occuparsi di altre forme di accoglienza (es. adozione nazionale, affido, in particolare nel periodo post-adozione o post-affido).

Pertanto è necessario e urgente rimuovere l'anacronistica incompatibilità fissata a suo tempo dalle linee guida CAI, tra attività di adozione internazionale e altre forme di accoglienza, coerentemente con quanto espresso nei punti precedenti, nell'ottica dell'ampliamento dei servizi effettuati dagli enti a favore di minori e famiglie

Come per le attività di cooperazione, che dovrebbero avere un focus anche sul territorio italiano, avrebbe senso integrare la nostra attività storicamente istituzionale con un'attività diretta al panorama nazionale.

Ovviamente questa proposta richiederebbe una riforma legislativa di non poco conto, ma crediamo fortemente che valga la pena cominciare a riflettere anche su questa prospettiva.

Novembre 2023

Il Coordinamento OLA è composto dai seguenti Enti autorizzati: AMI-Amici Missioni Indiane; AVSI; Azione per famiglie nuove; CIAI-Centro Italiano Aiuti all'Infanzia; Il Conventino; International Action; La Casa; La Maloca; Mehala; NOVA-Nuovi Orizzonti per vivere l'Adozione.

Contatti: Beatrice Belli-Portavoce oltreladozione@libero.it - +39 335 6169952