



6.1 I PRINCIPALI PAESI DI ACCOGLIENZA

I DATI SULLE ADOZIONI INTERNAZIONALI degli ultimi anni evidenziano a partire dal 2004 un andamento generale di diminuzione del numero di bambini entrati nelle famiglie adottive dei Paesi di accoglienza. Unica eccezione nel panorama mondiale è rappresentata dall'Italia, le cui procedure adottive concluse nel 2007 hanno superato il livello raggiunto nel 2004, ponendo il Paese in decisa controtendenza rispetto all'andamento complessivo del fenomeno. Inoltre, nel 2007 l'Italia è stato l'unico Paese tra quelli di maggiore accoglienza che ha fatto registrare un aumento rispetto al 2006, con il 7% in più di minori adottati rispetto all'anno precedente, laddove gli altri Paesi hanno invece sperimentato una diminuzione nel numero di adozioni.

Le principali differenze nei flussi che caratterizzano l'adozione internazionale nei vari Paesi di accoglienza sono subordinati a una serie di variabili eterogenee.

Ad esempio, può incidere sui numeri dell'adozione internazionale l'insieme delle caratteristiche che i candidati all'adozione devono possedere. I criteri e le condizioni per il riconoscimento dell'idoneità all'adozione possono essere diversi nel Paese di accoglienza e nel Paese di origine. Queste caratteristiche sono variabili anche all'interno dei Paesi di accoglienza: ogni Stato infatti elabora un proprio quadro di riferimento sul quale viene misurata quella che in ambito internazionale viene chiamata "suitability" dell'aspirante all'adozione. Tra gli Stati di accoglienza europei, ad esempio, sussistono diversi criteri in ordine all'età degli aspiranti all'adozione, allo stato civile, alla durata del matrimonio e/o della convivenza, alla vicenda separativa nella storia dell'aspirante coppia adottiva, allo stato di salute, al reddito e alla presenza di altri figli biologici e/o adottati.

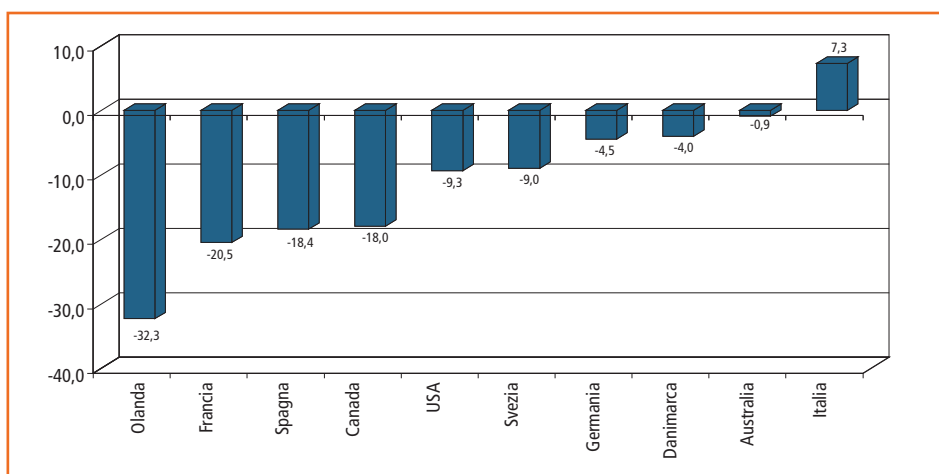
Il complesso processo dell'adozione di un minore straniero si realizza anche attraverso la costituzione di solide relazioni con i diversi Stati esteri. All'anno 2008, infatti, i Paesi di origine dei bambini adottati in Italia sono 81.

Nella gestione delle relazioni internazionali è possibile evidenziare una comunità di intenti e di modalità tra i Paesi che hanno ratificato la Convenzione, facilitando di fatto i rapporti e le procedure adottive e anche concludendo accordi tendenti a favorirne l'applicazione¹.

Occorre invece incentivare i rapporti con i Paesi di origine che ancora non hanno ratificato la Convenzione favorendo la cooperazione, al fine di determinare le garanzie necessarie "affinché le adozioni internazionali si facciano nell'interesse superiore del minore e nel rispetto dei diritti fondamentali che gli sono riconosciuti nel diritto internazionale"², avviando quindi processi di concordato che conducano alla stipula di accordi e protocolli.

Dall'istituzione della Commissione, avvenuta nell'anno 2000, fino a tutto il 2008, sono stati siglati diversi accordi e protocolli operativi in grado di superare incertezze procedurali con Paesi ratificanti la convenzione, come la Bolivia e la Lituania nel 2002, la Slovacchia nel 2003 e la Repubblica popolare cinese nel 2007. Il Processo verbale tra Italia e Repubblica di Lituania ha di fatto portato alla risoluzione di alcuni impedimenti procedurali, portando a un incremento significativo del numero di bambini lituani adottati nel nostro Paese (dai 28 casi del 2003, ai 34 del 2004, ai 40 del 2005, ai 69 del 2006, ai 77 del 2007, fino ai 78 registrati nel 2008). La situazione risulta invece molto complessa per la Bielorussia, dove la Commissione ha firmato due Processi verbali (il primo nel novembre del 2001 e il secondo nell'aprile del 2002) e due Protocolli (nel dicembre del 2005 e nel marzo del 2007).

FIGURA 1 - Variazioni percentuali tra 2006 e 2007 nel numero di minori adottati nei maggiori Paesi di accoglienza



¹ Art. 39 comma 2 Legge 31 dicembre 1998, n. 476.
² Art. 1 della Convenzione de L'Aja.

Una particolare rilevanza ha avuto l'Accordo bilaterale firmato tra Italia e Repubblica Popolare Cinese alla fine dell'anno 2007, che per la prima volta porterà l'ingresso in Italia per scopo di adozione, nel corso dell'anno 2009, di minori cinesi.

Tra gli impegni assunti con i Paesi non ratificanti la Convenzione, l'Italia ha siglato nel 2003 un Accordo bilaterale con la Repubblica Socialista del Vietnam, conseguente a un blocco delle adozioni in quel Paese. L'Accordo ha portato quindi a un incremento dei flussi d'ingresso soprattutto una volta realizzata la sua piena attuazione: si passa infatti dai sei casi riferibili all'anno appena successivo alla firma (2004) alle 140 adozioni realizzate nel 2005, con un incremento costante fino alle 313 adozioni dell'anno 2008.

Nel 2008, la Commissione ha firmato un Accordo bilaterale in materia di adozione internazionale con la Federazione Russa, secondo Paese di origine dei bambini stranieri adottati in Italia nel 2008.

La serie di attività internazionali promosse dall'Italia hanno in parte contribuito all'aumento registrato anche per il 2007, posizionando il nostro Paese al terzo posto nella graduatoria dei Paesi di accoglienza nell'adozione internazionale.

La graduatoria dei maggiori Paesi di accoglienza dei minori adottati nel 2007 rispecchia l'andamento storico del fenomeno a livello internazionale e conferma in testa gli Stati Uniti che, nell'anno considerato, hanno

visto l'ingresso di un totale di 18.748 minori. Con numeri inferiori di adozioni realizzate si collocano gli altri Paesi, tra cui la Spagna con 3.648 minori, l'Italia con 3.420 e la Francia con 3.162. Numeri più bassi di adozioni si sono registrati in Canada con 1.535 minori, in Germania con 1.388, in Olanda con 977, in Svezia con 800, in Australia con 437 e in Danimarca con 429.

È possibile fare una valutazione di carattere comparativo rapportando i vari flussi di ingresso dei minori adottati alla popolazione di riferimento del Paese accogliente, ovvero considerando il numero di adozioni internazionali per 100 mila abitanti.

Il tasso permette una differente lettura dei livelli adottivi in ogni Paese, che porta la Spagna a essere il primo tra i Paesi presi in esame per numero di adozioni ogni 100 mila residenti con il valore di 9, seguita dalla Svezia con 8,9, dalla Danimarca con 7,8, dagli Stati Uniti con 6,2 – che non sono in testa a questa nuova graduatoria nonostante l'altissimo numero di adozioni per via della grande densità di popolazione –, dall'Olanda e dall'Italia con un tasso di 5,9.

I principali Paesi di provenienza dell'adozione internazionale risultano la Cina e la Federazione Russa per tutti i dieci Paesi di accoglienza considerati. Il Paese che in proporzione al numero delle proprie adozioni attinge più di tutti dalla Cina risulta l'Olanda, con quasi la metà dei minori adottati, seguita dal Canada con quasi il 40%, dalla Svezia col 35% e dalla Danimarca col 32%.

TAVOLA 6.1 - Maggiori Paesi di accoglienza dei minori nelle adozioni internazionali. Anno 2007

Paese di accoglienza	Periodo	Numero di adozioni	Popolazione (in milioni)	Tasso adozioni internazionali ogni 100.000 abitanti
1 USA	2007	18.748	303,8	6,2
2 Spagna	2007	3.648	40,5	9,0
3 Italia	2007	3.420	58,1	5,9
4 Francia	2007	3.162	64,1	4,9
5 Canada	2006	1.535	33,2	4,6
6 Germania	2006	1.388	82,4	1,7
7 Olanda	2006	977	16,6	5,9
8 Svezia	2007	800	9,0	8,9
9 Australia	2006 - 2007	437	20,6	2,1
10 Danimarca	2007	429	5,5	7,8

TAVOLA 6.2 - Maggiori Paesi di accoglienza dei minori nelle adozioni internazionali e principali Paesi di provenienza. Anno 2007

Paese di accoglienza	Numero di adozioni	Principale Paese di provenienza	% di adozioni dal principale Paese di provenienza
1 USA	18.748	Cina	29,1
2 Spagna	3.648	Cina	29,0
3 Italia	3.420	Federazione Russa	14,4
4 Francia	3.162	Federazione Russa	12,7
5 Canada	1.535	Cina	39,6
6 Germania	1.388	Federazione Russa	18,4
7 Olanda	977	Cina	48,7
8 Svezia	800	Cina	35,0
9 Australia	437	Cina	27,9
10 Danimarca	429	Cina	32,4

Per la Germania, l'Italia e la Francia il Paese di maggiore provenienza dei minori è la Federazione Russa: da qui giungono rispettivamente il 18,4%, il 14,4% e il 12,7% del totale dei minori adottati. Valori così inferiori rispetto a quelli segnalati negli Stati Uniti, in Canada, in Svezia e in Danimarca suggeriscono una situazione maggiormente diversificata, cioè con più Paesi di origine portatori di ampi flussi di adozioni verso la Germania, la Francia e l'Italia.

6.2. I PRINCIPALI PAESI DI ORIGINE

I DATI FINO A ORA TRATTATI in ambito internazionale ci illustrano in maniera esaustiva il panorama delle adozioni, ma gli stessi "numeri" possono essere visti dalla prospettiva dei Paesi di origine.

Anche nell'anno 2007 la Cina si è confermata come il Paese di origine del maggior numero di minori adottati all'estero attraverso l'adozione internazionale. Va detto però che i flussi di minori cinesi adottati all'estero sono diminuiti drasticamente negli ultimi due anni; infatti, i 7.390 minori del 2007, pur rappresentando il primato mondiale, sono di molto inferiori agli 11.024 minori usciti sempre dalla Cina nel 2006 e sono poco più della metà dei 14.281 del 2005. In parte questa riduzione può essere spiegata con l'entrata in vigore della Convenzione de L'Aja in Cina, avvenuta appunto il 1° gennaio del 2006. Il nuovo impegno ha portato la Cina a un adeguamento della normativa in grado di garantire il rispetto del principio della sussidiarietà (come sancito dalla Convenzione), che in maniera incisiva potrebbe aver contribuito a un incremento di politiche di protezione del minore in ambito nazionale e di conseguenza a un decremento delle adozioni internazionali.

Al contrario il Guatemala, secondo Paese di provenienza nel 2007, si segnala per il trend crescente che ha portato il Paese a raddoppiare il numero di adottati all'estero dal 2003, arrivando a 4.797 adozioni nel 2007, con una percentuale del 98,7% realizzata da genitori adottivi statunitensi. Lo scenario si presenta mutevole per l'anno 2008, dove il numero di adozioni di bambini guatemaltechi è tornato a quello dell'anno 2006, registrando quindi un decremento, ma ancora di più per il divieto del Dipartimento di Stato americano di presentare nuove candidature nel Paese centroamericano a causa di indagini sulla trasparenza di molti casi. Il Guatemala, che aveva ratificato la Convenzione de L'Aja nel 2003, stante un'esigenza di adeguamento delle procedure rispetto agli standard internazionali, aveva autosospeso l'avvenuta ratifica. Successivamente, il Paese si è impegnato ad apportare delle modifiche alla propria normativa interna perché fosse conforme alla Convenzione. Nel 2009 è entrata in vigore la nuova normativa. Sono ancora in corso le iniziative di adeguamento che si presume si concludano nel corso dell'anno; nel frattempo l'Autorità centrale del Guatemala sta intensifi-

cando i rapporti con molti Paesi europei tra cui l'Italia, che è visto come un Paese in grado di offrire garanzie in termini di funzionalità e trasparenza.

Il terzo Paese di origine dei bambini adottati in campo internazionale è la Federazione Russa con 4.196 minori adottati. La Federazione Russa è anche l'unico Paese europeo insieme all'Ucraina – che si trova al sesto posto con 1.419 minori – fra i maggiori dieci Paesi di origine dei minori. È interessante notare che dall'anno 2004 (anno record di numero di bambini russi adottati) si è registrato lungo il corso degli anni un decremento: dalle 9.453 adozioni del 2004, si è passati alle 7.541 del 2005, 6.824 del 2006 e 4.196 del 2007. In parte il decremento numerico delle procedure può essere imputabile, almeno per gli anni 2006 e 2007, al rallentamento causato dall'attività di riaccreditamento degli enti stranieri, procedura che ha richiesto tempi più lunghi rispetto agli anni precedenti (vedi cap. 4, par. 2). Ma è anche auspicabile che la Federazione Russa provveda al miglioramento della condizione dell'infanzia abbandonata in ambito nazionale, promuovendo politiche e attività in grado di fornire risposte nel proprio Paese.

Una situazione simile si è registrata in Ucraina, dove nel corso del 2008 si è assistito a un forte investimento politico rivolto alla gestione dell'annoso problema dell'infanzia in difficoltà, attraverso una promozione dell'adozione nazionale.

In ordine numerico l'Etiopia è il primo Paese africano di origine per le adozioni internazionali, metà delle quali realizzate dagli Stati Uniti. La serie storica dei dati ci mostra quanto nel corso degli ultimi anni siano aumentate le adozioni: dalle 320 registrate nel 2003 alle 2.527 del 2007. Se il trend di crescita è stato costante ma di lieve entità verso gli altri Paesi di accoglienza (quali l'Italia, la Spagna e la Francia), un vero e proprio "boom" si è avuto per gli Stati Uniti, dove dalle 732 adozioni realizzate nel 2006 si è passati alle 1.255 del 2007 fino alle 1.725 adozioni concluse nel 2008.

Gli Stati Uniti si confermano, anche nell'anno 2007, il Paese di maggiore accoglienza in tutti i principali Paesi di origine dei minori, arrivando ad adottare il 98,6% di tutti i bambini guatemaltechi, l'87,9% dei Sud Coreani e il 78,9% dei minori provenienti dal Kazakistan.

Una eccezione è rappresentata dalla Colombia, dove il principale Paese di accoglienza è stato nel 2007 l'Italia, verso cui si dirige il 26,8% dei minori colombiani. Il dato trova conferma nella specificità colombiana della fase di abbinamento coppia/bambino. Il sistema introdotto dall'Autorità centrale colombiana indirizza gli abbinamenti in base alle fasce di età dei candidati all'adozione in relazione all'età dei bambini adottabili. Questo elemento restrittivo consente alla maggioranza delle coppie italiane (a causa di un'età media alta) di presentarsi quali candidati ideali per quei bambini che sono in stato di adottabilità nel Paese, cioè bambini in età scolare o anche preadolescenti e gruppi di fratelli.

L'analisi prettamente statistica sui principali Paesi di accoglienza nell'adozione internazionale permette un confronto con quelli relativi ai Paesi di origine dei bambini che trovano ospitalità nelle famiglie italiane.

È possibile ragionare esclusivamente sui numeri e redigere due graduatorie (come illustrato anche nelle Tavole 6.3 e 6.4) che, a livello pratico, consentono una maggiore fruibilità dei dati:

- tra i primi dieci Paesi di provenienza dell'adozione in Italia cinque (Federazione Russa, Ucraina, Vietnam, Etiopia, India) sono tra i dieci principali Paesi di provenienza dell'adozione internazionale;
- solo la Federazione Russa si mantiene nelle prime tre posizioni come Paese di origine sia per l'Italia sia nell'adozione internazionale;
- solo il Vietnam mantiene la stessa posizione al quinto posto di entrambe le graduatorie.

Dal raffronto si nota inoltre che nessuno dei bambini adottati con l'adozione internazionale in Italia nel 2007 proviene dai due principali Paesi di origine dei minori, ovvero la Cina e il Guatemala. A tal proposito è importante evidenziare, come già segnalato, che i primi ingressi a scopo di adozione di bambini cinesi saranno realizzati in Italia a partire dal 2009, mentre la quasi totalità dei minori del Guatemala sono adottati da famiglie statunitensi. Tra i primi 10 Paesi d'origine l'Italia risulta invece essere il maggior Paese di accoglienza dei bambini provenienti da:

- Colombia, con una percentuale del 26,8% del totale dei minori colombiani adottati all'estero;
- Brasile, con una percentuale del 69,4% del totale dei minori brasiliani adottati all'estero;
- Polonia, con una percentuale del 64,3% del totale dei minori polacchi adottati all'estero;
- Cambogia, con una percentuale del 98,8% circa del totale dei minori cambogiani adottati all'estero;
- Perù, con una percentuale del 72,3% del totale dei minori peruviani adottati all'estero.

Il nostro Paese nel 2007, inoltre, è stato il maggiore Paese di accoglienza anche per i minori che provengono da Albania, Armenia, Bielorussia, Bolivia, Bosnia, Bulgaria, Ciad, Cile, Costa Rica, Ecuador, Gambia, Lettonia, Macedonia, Nigeria, Slovacchia, Sri Lanka, Togo e Ungheria.

6.3 LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA CONVENZIONE DE L'AJA: CONTINENTI DI ORIGINE E CONTINENTI DI ACCOGLIENZA

IL PANORAMA DI DATI A DISPOSIZIONE consente un approfondimento sullo stato di applicazione della *Convenzione de L'Aja sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione fatta a L'Aja il 29 maggio 1993*, strumento normativo indispensabile per soddisfare quegli standard di trasparenza e garanzia necessari affinché l'istituto dell'adozione internazionale si realizzi nel superiore interesse del minore.

TAVOLA 6.3 - **Maggiori Paesi di provenienza dei minori nelle adozioni internazionali. Anno 2007**

	Paesi di provenienza	Numero di minori adottati all'estero	Principale Paese di accoglienza	% di adozioni dal principale Paese di accoglienza
1	Cina	7.390	USA	73,8
2	Guatemala	4.797	USA	98,6
3	Federazione Russa	4.196	USA	55,1
4	Etiopia	2.527	USA	49,7
5	Vietnam	1.464	USA	56,6
6	Ucraina	1.419	USA	42,7
7	Colombia	1.417	Italia	26,8
8	Corea del sud	1.068	USA	87,9
9	India	844	USA	49,3
10	Kazakistan	684	USA	78,9

TAVOLA 6.4 - **Maggiori Paesi di provenienza dei minori adottati in Italia. Anno 2007**

	Paesi di provenienza	Numero di adozioni in Italia	Principale Paese di accoglienza	% adottati in Italia sul totale dei minori adottati nel Paese
1	Federazione Russa	492	USA	11,7
2	Colombia	380	Italia	26,8
3	Ucraina	374	USA	26,4
4	Brasile	326	Italia	69,4
5	Vietnam	263	USA	18,0
6	Etiopia	256	Spagna	10,1
7	Polonia	200	Italia	64,3
8	Cambogia	163	Italia	98,8
9	India	142	USA	16,8
10	Perù	90	Italia	72,0

L'approfondimento prende in esame la relazione che intercorre tra i continenti di origine dei bambini che nel corso dell'anno 2007 sono stati adottati in ambito internazionale e i continenti di accoglienza.

Il maggior numero di bambini adottati nel mondo proviene dal continente asiatico³, con una percentuale pari al 41% del totale dei minori adottati nell'anno attraverso l'adozione internazionale. La maggior parte delle adozioni sono state concluse da famiglie del Nord America (68,4%) e da famiglie europee (30,6%) e in percentuale marginale da famiglie del continente oceanico (esclusivamente dall'Australia: 1%). È di particolare importanza notare che nella maggior parte dei casi si tratta di adozioni realizzate in Paesi di origine che hanno ratificato la Convenzione (68,9%; il restante 31,1% riguarda le adozioni in Paesi asiatici che ancora non hanno accesso alla Convenzione).

Seguendo il percorso dei numeri, il secondo continente di origine dei bambini adottati in ambito internazionale è l'America, nello specifico i Paesi posizionati nel Centro e nel Sud del continente⁴, rappresentando il 25,7% del totale. Il numero più importante di minori è accolto nello stesso continente, da famiglie del Nord America per una percentuale pari al 68% del totale, in secondo luogo da famiglie europee (31,9%) e solo marginalmente da famiglie australiane (0,1%). Per quello che riguarda lo stato di applicazione della Convenzione de L'Aja, circa un terzo dei minori proviene dai Paesi del Centro e Sud America, che applicano i principi della Convenzione stessa.

La situazione si mostra leggermente diversa per il continente europeo, dove i bambini adottati in ambito internazionale nel 2007 sono stati il 20,5% sul totale delle adozioni realizzate nel mondo. Il fenomeno comprende esclusivamente i casi di adozione di minori originari dei Paesi dell'Est⁵. I dati, diversamente dalle situazioni trattate precedentemente, in questo caso attestano che più della metà dei bambini dell'Est Europa viene accolto da famiglie dello stesso continente, soprattutto da Paesi quali l'Italia, la Francia, la Spagna e la Germania, mentre il 47,7% è adottato da famiglie del Nord America e, limitatamente allo 0,2%, da famiglie australiane.

Riguardo l'attuazione della Convenzione nei Paesi di origine dell'Est Europa, occorre registrare che le percentuali calcolate sono le più basse in assoluto: infatti i maggiori Paesi di origine, che sono Federazione Russa e Ucraina, non hanno ratificato la Convenzione. Questa

situazione fa sì che solo il 10,4% delle adozioni siano realizzate in Paesi che hanno ratificato la Convenzione.

Le adozioni di bambini africani⁶ rappresentano il 12,8% delle adozioni internazionali, ed è interessante notare come nel 2007 il dato che storicamente assegnava agli Stati Uniti il primato delle adozioni sia cambiato, attribuendo all'Europa la percentuale di ingressi più alta, il 56,8%. I numeri però ci indicano anche che lo stato di applicazione della Convenzione nei Paesi africani è ancora molto basso: infatti il 18,9% dei Paesi ha ratificato la Convenzione, contro l'81,1% di Paesi nei quali essa non viene applicata.

Il fenomeno delle adozioni internazionali in Oceania ricopre un ruolo piuttosto marginale, rappresentando lo 0,1% sul totale dei bambini adottati in ambito mondiale; in otto casi su dieci sono adozioni realizzate nello stesso continente e per il resto verso il continente europeo.

Procedendo verso una lettura del dato dal punto di vista dei Paesi di accoglienza è possibile evidenziare alcuni punti di differenza interessanti. L'adozione internazionale è un istituto praticato esclusivamente in tre continenti: l'Europa, l'America e l'Oceania.

La tavola seguente illustra le percentuali delle adozioni concluse nei Paesi di accoglienza che hanno o meno ratificato la Convenzione divisi per continente.

TAVOLA 6.5 - Minori accolti per continente e ratifica della Convenzione de L'Aja. Anno 2007

Continente di accoglienza	Paesi d'accoglienza ratificanti	Paesi d'accoglienza non ratificanti
America	0,1	99,9
Europa	99,9	0,1
Oceania	100,0	-
Totale	40,8	59,2

La situazione qui presentata prende in considerazione le adozioni riferite all'anno 2007; si potrebbe assistere invece a un mutamento per l'anno 2008, essendo entrata in vigore negli Stati Uniti la Convenzione il 1° aprile del 2008.

È quindi possibile ipotizzare che, quando saranno noti tutti i dati sulle adozioni internazionali riferibili alle adozioni del 2008 di tutti i Paesi di accoglienza, lo stesso tipo di analisi dimostrerà una percentuale degli Stati di accoglienza ratificanti la Convenzione prossima al 100%.

³ Cina, Corea, Vietnam, Cambogia, India, Nepal, Thailandia, Filippine, Kazakistan, Mongolia, Kirghizistan, Taiwan e Uzbekistan.

⁴ Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guyana, Guyana francese, Guatemala, Haiti, Messico, Paraguay, Perù, Repubblica Dominicana, Suriname, Uruguay e Venezuela.

⁵ Bulgaria, Croazia, Federazione Russa, Lettonia, Lituania, Macedonia, Polonia, Ucraina, Ungheria e Repubblica Ceca.

⁶ Bambini originari di: Burkina Faso, Camerun, Repubblica Democratica del Congo, Kenya, Mali, Malawi.