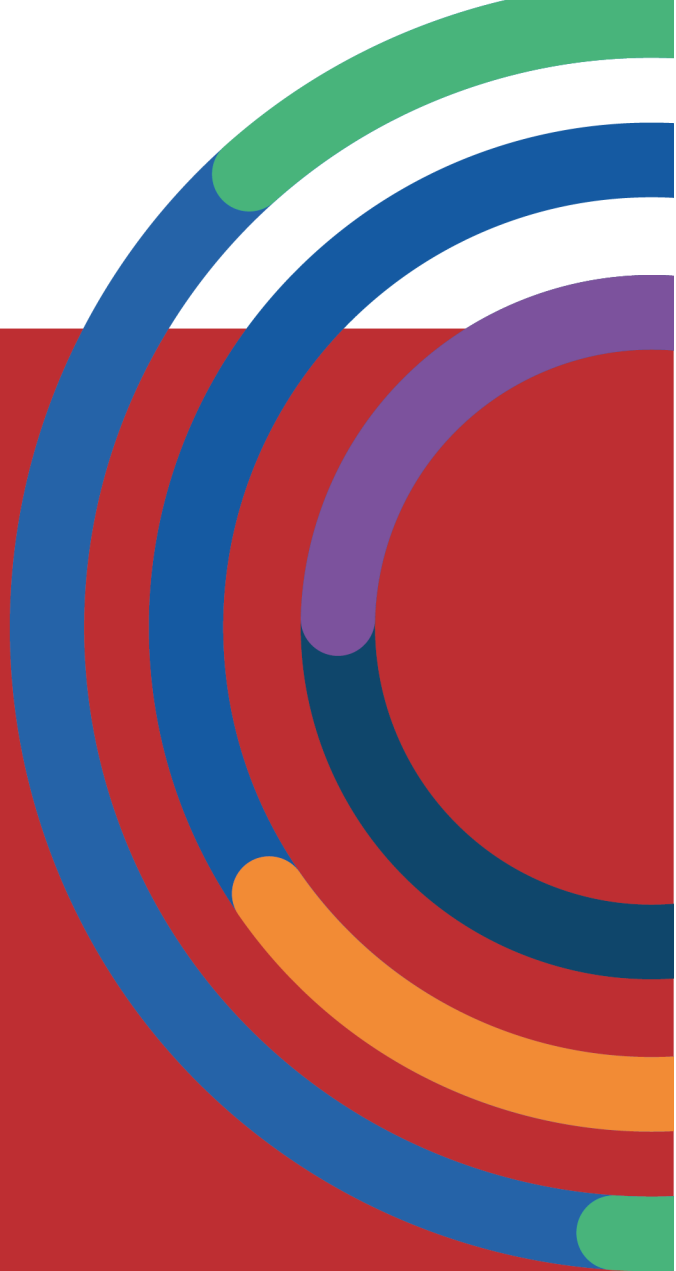




Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione per le Adozioni Internazionali
Autorità Centrale per la Convenzione de L'Aja del 29.5.1993



Assemblea generale Enti autorizzati 2026

TAVOLO DI LAVORO

Analisi dei costi dell'Adozione internazionale

1. Premessa

Con decreto del 3 luglio 2025 è stato istituito, presso l'Ufficio III – Segreteria Tecnica della Commissione per le adozioni internazionali (CAI), il Tavolo di lavoro afferente alla tematica “Analisi dei costi dell'adozione internazionale”, con l'obiettivo di pervenire all'individuazione di costi standard dell'*iter* adottivo sia per la quota Italia sia per la quota estero (quest'ultima differenziata per Paese).

Il Tavolo è coordinato dalla dott.ssa Adriana Raffaele, Coordinatrice dell'Ufficio III ed è composto da 5 rappresentanti degli Enti autorizzati: Pierluigi Carnevali, Presidente Lo Scoiattolo; Anna Torre, Presidente Fondazione Patrizia Nidoli; Gianfranco Arnoletti, Presidente CIFA ETS; Francesca Silva, Direttrice Operativa CAI; Antonella Caproglio, Dirigente SRAI Piemonte; dalla dirigente del Servizio Amministrativo-Contabile, Dott.ssa Roberta Toselli e da due funzionari esperti dell'Ufficio III- Segreteria Tecnica CAI: Dott.ssa Stefania Brantl, Dott.ssa Daniela Bucci. A partire dal mese di ottobre al Tavolo ha partecipato il dott. Lorenzo Importa consulente esperto dell'Ufficio III.

I lavori del Tavolo si inseriscono nel percorso preparatorio all'Assemblea generale degli Enti autorizzati iscritti all'albo CAI, che si terrà nei primi mesi del 2026 per volontà della Ministra per la famiglia, la natalità e le pari opportunità, On. Eugenia Maria Roccella, e del Vice Presidente della CAI, dott. Vincenzo Starita.

Il Tavolo di lavoro si è insediato il 10 luglio 2025 e si è riunito nei seguenti giorni 10 luglio 2025, 11 settembre 2025, 16 ottobre 2025, 3 novembre 2025, 18 dicembre 2025, 6 febbraio 2026, 18 febbraio 2026 e 9 marzo 2026, per un totale di 8 sedute.

L'obiettivo del Tavolo implica un lavoro di particolare complessità. Per tale motivo le attività del Tavolo proseguiranno anche oltre la data dell'Assemblea, al fine di pervenire alla definizione dei costi standard dell'*iter* adottivo, sia per la quota Italia sia per la quota estero, quest'ultima articolata per singolo Paese.

2. Premessa metodologica

Il Tavolo di lavoro è il luogo per un confronto tecnico attraverso cui è stata data attuazione a quanto previsto dall'articolo 15, comma 2, del DPR 8 giugno 2007, n. 108: *“La Commissione, anche attraverso incontri con i rappresentanti degli enti, favorisce l'adozione di metodologie e modalità di intervento omogenee, nonché la definizione di uniformi parametri di congruità dei costi delle procedure di adozione”*.

L'obiettivo del Tavolo di lavoro è, dunque, come detto, quello di definire parametri di costi *standard*, nella forma di importi forfettari, connessi alle procedure di adozione internazionale, tenendo conto delle varie componenti di costo relative alle attività realizzate in Italia e all'estero.

Per “importo forfettario” si intende il costo onnicomprensivo connesso all'adozione, al netto dei costi non prevedibili e di quelli relativi alle trasferte a carico delle aspiranti famiglie che conferiscono l'incarico.

Tale “costo onnicomprensivo” appare variabile e, quindi, non immediatamente standardizzabile, a causa dell'elevata variabilità sia dei costi fissi delle strutture degli Enti autorizzati (che presentano strutture organizzative differenti tra loro), sia dei costi sostenuti per le attività svolte nei Paesi esteri.

La metodologia di seguito illustrata è stata condivisa con tutti i componenti del Tavolo.

Tale metodologia prevede la determinazione di parametri di costo standard sia per la “Quota Italia”, differenziata sulla base delle caratteristiche strutturali degli Enti, sia per la “Quota estero”, nella consapevolezza che quest'ultima sarà necessariamente differenziata per Paese.

Pertanto, l'insieme dei costi *standard* è determinato come somma dei costi *standard* "Quota Italia" e quelli relativi al costo *standard* "Quota estero".

Per la determinazione dei costi *standard* si fa ricorso a un "metodo giusto, equo e verificabile".

Tale metodo è ampiamente utilizzato¹ e si basa sui seguenti principi:

- il calcolo deve essere ragionevole, ossia deve essere basato sulla realtà e non deve essere eccessivo o estremo² (metodo giusto);
- il concetto principale alla base del termine "equo" è che questo metodo non favorisca alcuni beneficiari o alcune tipologie di attività a discapito di altri/altre. Il calcolo del costo *standard* deve garantire la parità di trattamento di beneficiari simili e/o attività analoghe (metodo equo);
- la determinazione dei costi *standard* dovrebbe basarsi su prove documentali verificabili³. Occorre essere in grado di dimostrare la base su cui è stato calcolato il costo *standard* (metodo verificabile).

Il metodo di calcolo giusto, equo e verificabile dovrebbe, quindi, essere basato:

- a) su dati statistici, altre informazioni obiettive o valutazioni di esperti;
- b) su dati storici verificati dei singoli enti;
- c) sull'applicazione delle normali prassi di contabilità dei costi dei singoli enti.

3. Metodologia per la definizione di costi *standard* – quota Italia

Rispetto alle procedure connesse alle adozioni internazionali, la metodologia proposta per la definizione dei costi *standard* – *Quota Italia* prevede le seguenti fasi.

A. Individuazione delle modalità di intervento omogenee

In coerenza con le attività poste in essere dagli Enti autorizzati, ed in linea con le prassi adottate a livello internazionale, le attività connesse all'*iter* adottivo sono articolate in:

- tipologie di attività e servizi direttamente connessi all'*iter* adottivo a favore delle famiglie interessate o che conferiscono l'incarico per l'adozione (costi diretti).
- attività non direttamente connesse ai servizi resi alle aspiranti famiglie adottive interessate o che conferiscono l'incarico per l'adozione (costi indiretti).

Sulla base di quanto condiviso nell'ambito del Tavolo di lavoro, le attività e i servizi *standard* direttamente connessi all'*iter* adottivo sono di seguito elencati (cfr. tabella 1).

¹ Cfr. Comunicazione della Commissione europea C/2024/7467 del 20.12.2024 "Orientamenti sull'uso delle opzioni semplificate in materia di costi nell'ambito dei fondi disciplinati dal regolamento (UE) 2021/1060 (regolamento recante disposizioni comuni)". I criteri definiti negli "Orientamenti" applicabili ai finanziamenti europei e al Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR) possono essere utilizzati in analogia per standardizzare il costo connesso alle adozioni internazionali.

² Ad esempio, se in passato un determinato costo unitario è stato utilizzato a un livello compreso tra 1.000 e 2.000 euro, non appare ragionevole un costo unitario di 5.000-6.000 euro, a meno che non siano intervenute modifiche sostanziali nel contesto di riferimento.

³ Si tratta di un aspetto fondamentale per garantire la conformità con il principio della sana gestione finanziaria. Pertanto, dovrebbero essere documentati:

- la descrizione del metodo di calcolo, comprese le principali fasi del calcolo stesso;
- le fonti dei dati usati per l'analisi e per i calcoli, compresa una valutazione sulla qualità dei dati;
- il calcolo stesso volto a determinare il valore del costo *standard*.

Tabella 1. Tipologie di attività e servizi direttamente connessi all'iter adottivo

1. ATTIVITÀ PER L'ACQUISIZIONE DELL'INCARICO
1.1. Incontro informativo
1.2. Incontro individuale
1.3. Eventuale altro incontro individuale
1.4. Conferimento incarico
2. ASSISTENZA TECNICA E AMMINISTRATIVA PER LA FORMAZIONE DEL DOSSIER E DURANTE L'ITER ADOTTIVO
2.1 Formazione del <i>dossier</i> per l'estero
2.2 Eventuale aggiornamento <i>dossier</i>
3. ATTIVITÀ DI FORMAZIONE NEL PERIODO DI ATTESA DELL'ABBINAMENTO
3.1. Corso base
3.2. Corso di formazione avanzata
3.3. Corso approfondimento Paese
4. ABBINAMENTO, PREPARAZIONE ALL'INCONTRO CON IL MINORE E AL VIAGGIO
4.1. Presentazione dell'abbinamento
4.2. Colloqui di preparazione all'incontro con il minore
4.3. Attività di supporto per l'organizzazione del viaggio
4.4. <i>Counselling</i> durante la permanenza nel paese straniero
4.5. Attività di supporto giuridico per l'ingresso in Italia del minore adottato
4.6. Post adozione
5. ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA PER CERTIFICAZIONE DELLE SPESE ADOTTIVE E CONGEDI
5.1. Personale amministrativo per la certificazione delle spese adottive

B. Definizione dei parametri di costo standard per i costi diretti

Considerato che le attività sopra descritte si basano sul lavoro del personale interno ed esterno dell'Ente (e, in alcuni casi, sul lavoro del personale volontario), per la determinazione dei costi si intende procedere con la quantificazione delle ore di lavoro mediamente necessarie per lo svolgimento delle singole attività erogate a favore della aspirante famiglia adottiva che conferisce l'incarico, sulla base dei dati forniti da tutti gli Enti e di una valutazione professionale dell'Amministrazione.

Il costo *standard* per ciascuna voce di costo è ottenuto come prodotto tra il numero di ore stimate necessarie per l'erogazione di ciascun servizio/attività e il costo orario *standard*, quest'ultimo determinato sulla base di un metodo di calcolo giusto, equo e verificabile (ad esempio, come media del costo orario sostenuto dagli Enti per i diversi profili professionali impiegati, in coerenza con le retribuzioni previste dai contratti collettivi del lavoro nazionali applicabili).

Per la determinazione del costo orario *standard*, si fa riferimento al costo annuo lordo come definito dall'articolo 4, comma 6, del DPR 10 marzo 2025, n. 66: *"il costo annuo lordo del lavoro per il personale è rappresentato dalla retribuzione lorda, determinata in linea con la consueta pratica di retribuzione del beneficiario per la categoria di funzione in questione o in linea con il diritto nazionale applicabile, gli accordi collettivi o le statistiche ufficiali, incluse le retribuzioni in natura, delle altre indennità aggiuntive, dei premi e della retribuzione per il lavoro straordinario, delle tasse e dei contributi previdenziali e assicurativi a carico dei lavoratori, nonché dagli oneri sociali volontari e obbligatori a carico del datore di lavoro e dagli oneri differiti"*.

In tal modo, si ottiene il costo complessivo associato all'insieme delle attività e servizi – *Quota Italia* – direttamente erogati all'aspirante famiglia adottiva che conferisce l'incarico. Tale valore rappresenta, dunque, una parte del costo che un'aspirante famiglia adottiva che conferisce l'incarico si aspetta di pagare per i servizi fruiti direttamente, messi a disposizione ed erogati dagli Enti, a cui si aggiungerà una percentuale congrua relativa ai costi indiretti (come di seguito definiti) e un importo variabile connesso al costo estero.

L'importo come sopra determinato dovrà, comunque, essere coerente con:

- quanto indicato nelle Carte dei servizi degli Enti;
- il costo complessivo pagato dagli aspiranti genitori adottivi (al netto dei costi non prevedibili e di quelli relativi alle trasferte a carico delle aspiranti famiglie adottive che conferiscono l'incarico);
- il costo mediamente sostenuto dall'Ente per l'aspirante famiglia adottiva.

C. *Classificazione dei costi indiretti*

Mentre i costi diretti connessi all'iter adottivo aumentano gradualmente e proporzionalmente, in linea con l'aumento del costo del lavoro, l'incidenza dei costi indiretti sui costi connessi all'iter adottivo tende ad aumentare nel tempo, a causa del *trend* decrescente del numero complessivo di adozioni registrato negli ultimi anni. Infatti, a fronte di una riduzione del numero delle aspiranti famiglie adottive che conferiscono l'incarico, aumentano i costi indiretti imputati a ciascun aspirante genitore adottivo⁴.

Considerati i requisiti che devono possedere gli Enti per poter essere autorizzati e le specifiche attività che sono chiamati a svolgere (ulteriori rispetto a quelle riportate alla Tabella 1), i costi indiretti vengono ripartiti in due categorie:

- i. *Costi indiretti strettamente legati all'iter adottivo*
- ii. *Costi di funzionamento*

Tali costi saranno definiti in modo più dettagliato nel prosieguo dei lavori del Tavolo. Resta fermo che ciascuna tipologia di costo dovrà essere ricondotta a un'unica categoria (costi indiretti oppure costi di funzionamento) e che le percentuali dei costi indiretti e di funzionamento, calcolate rispetto ai costi diretti, rappresenteranno la migliore approssimazione possibile dei costi effettivamente sostenuti dagli Enti.

- i. *Costi indiretti strettamente legati all'iter adottivo*

I costi indiretti strettamente legati all'iter adottivo, a titolo puramente esemplificativo, sono rappresentati dai costi relativi alle spese di corriere, all'affitto delle sale per incontri formativi, all'aggiornamento professionale degli operatori impiegati nel settore delle adozioni internazionali, etc.

L'obiettivo del Tavolo è, dunque, quello di determinare un valore dei costi indiretti strettamente connessi all'iter adottivo, in una misura percentuale dei costi diretti di cui alle precedenti voci di costo da 1 al 5 ritenuta congrua dall'Amministrazione, in linea con gli Orientamenti della Commissione europea sopra richiamati.

- ii. *Costi di funzionamento*

I costi di funzionamento sono correlati alle caratteristiche strutturali degli Enti, funzionali allo svolgimento delle attività previste anche ai fini dell'acquisizione dell'autorizzazione a svolgere l'attività di adozione internazionale, quali, ad esempio, la dimensione dell'Ente, la numerosità del personale impiegato, il numero

⁴ Quando le adozioni erano oltre 5.000 all'anno, il sistema poteva sostenersi. Ora che le adozioni sono poco più di 500 all'anno, gli Enti autorizzati ribaltano i loro costi indiretti su un numero significativamente inferiore di aspiranti genitori adottivi, rendendo l'adozione un'opzione solo per pochi e il sistema delle adozioni nel complesso non più sostenibile.

e le caratteristiche delle sedi dislocate sul territorio, etc. Rientrano tra i costi di funzionamento anche i costi di mantenimento del canale estero, in quanto necessari e non direttamente legati all'*iter* adottivo. Per tenere conto di tali elementi di variabilità che incidono sull'ammontare dei costi di funzionamento, questi ultimi saranno calcolati per fasce omogenee di Enti. A titolo puramente esemplificativo, potrebbero essere definite tre fasce:

- fascia A: enti grandi, con costi fissi elevati;
- fascia B; enti medi, con costi fissi medi;
- fascia C, enti piccoli, con costi fissi marginali.

La proposta di definire criteri oggettivi da utilizzare per definire le fasce verrà elaborata sempre nell'ambito del Tavolo di lavoro. Per ciascuna fascia verranno determinate, sulla base di un metodo giusto, equo e verificabile, le percentuali forfettarie applicabili per la quantificazione dei costi di funzionamento. In particolare, tali percentuali si baseranno su dati storici, verificati, dei singoli enti e sull'applicazione delle normali prassi di contabilità dei costi dei singoli enti.

Oltre a tali criteri strutturali, si dovrà tenere conto anche della *performance* degli Enti autorizzati, valutata sulla base di criteri che verranno proposti nell'ambito del tavolo, del numero di adozioni realizzate negli ultimi anni, del numero di aspiranti genitori adottivi presi in carico, dei tempi medi per l'*iter* adottivo e di altre variabili connesse alla qualità dei servizi erogati.

L'Amministrazione si riserva la facoltà di ridurre o anche di azzerare le percentuali forfettarie per la quantificazione dei costi di funzionamento qualora non siano rispettati livelli di *performance* adeguati.

4. Metodologia per la definizione di costi standard – quota Estero

La determinazione del costo *standard* – Quota Estero, come detto, sarà differenziata per Paese e non terrà conto dei costi non prevedibili, degli eventuali costi per servizi aggiuntivi non necessari e di quelli relativi alle trasferte a carico delle aspiranti famiglie adottive che conferiscono l'incarico. Considerato che il costo dell'adozione in un determinato Paese è generalmente costante nel tempo, il costo *standard* sarà determinato sulla base dei dati storici documentati dai singoli enti e acquisiti dalla CAI tramite la piattaforma DORA, fermo restando la possibilità di intervenire caso per caso per tenere conto dei mutati contesti territoriali di riferimento.

Pertanto, occorrerà che tutti gli Enti accreditati procedano a fornire le informazioni necessarie e complete tramite la piattaforma DORA secondo le specifiche indicazioni che saranno fornite dall'Amministrazione.

In caso di assenza di serie storiche per motivi oggettivi (ad esempio, in caso di nuovi Paesi), il costo estero sarà determinato sulla base dei costi sostenuti fino alla disponibilità dei dati necessari.

5. Calcolo degli importi forfettari

Alla luce di quanto sopra riportato, si riporta di seguito la formula per il calcolo degli importi forfettari connessi alle adozioni.

Costo forfettario per adozione nel Paese X = $IT + PI \% * IT + (A, B, C)\% * IT + E(X)$

dove:

- "IT" rappresenta il costo diretto quota Italia (è uguale per tutti gli Enti);
- "PI%* IT" è la percentuale dei costi indiretti direttamente connessi all'*iter* adottivo;

- “(A, B, C)% * IT” sono i costi di funzionamento che variano in funzione della fascia di appartenenza dell’Ente (A, B o C), ottenuti come percentuali dei costi diretti;
- “E (X)” è il costo estero del “Paese X”, variabile per Paese.

Qualora la metodologia proposta venga approvata dalla Commissione per le adozioni internazionali, nell’ambito del Tavolo si procederà a quantificare i parametri di costo sopra indicati, nel rispetto di quanto sopra rappresentato.