

PAOLO POLIDORI\*

*EFFICIENZA ECONOMICA E DEONTOLOGICA  
DELL'ADOZIONE INTERNAZIONALE*

SOMMARIO

1. *Economia e adozione*; 2. *Adozioni e servizi pubblici*; 3. *Garanzie e controlli nell'adozione internazionale*; 4. *Costo e qualità dei servizi fra regole e incentivi*.

**1. *Economia e adozione***

Nell'ampia letteratura che caratterizza la riflessione sul mondo delle adozioni la scienza economica non ha mai ricoperto un ruolo rilevante. Il principale punto di contatto fra l'analisi degli economisti e l'adozione internazionale, ma si tratta di una prospettiva piuttosto recente, la si deve alla presenza degli enti autorizzati<sup>1</sup>; questi sono veri e propri soggetti di intermediazione e fornitori di servizi, senza fini di lucro. Le società non profit, che fanno parte dell'ampio mondo del terzo settore, sono, da tempo, diventate oggetto di interesse negli studi economici sia per il peso economico che hanno oramai raggiunto sia perché la loro nascita e sviluppo segna una strada, per la fornitura di servizi che, pur non seguendo la logica della massimizzazione del profitto, si colloca all'interno di schemi di mercato classici rispettandone regole e logiche<sup>2</sup>. In questo lavoro si cercherà di mostrare come questo modo di vedere i possibili rapporti fra scienza economica e adozione sia estremamente riduttivo mentre, nell'attuale contesto che caratterizza le adozioni internazionali, lo schema di riferimento sia ormai diventato così articolato e complesso da giustificare riflessioni proprie dell'economia pubblica e dell'economia della regolazione. In questo lavoro si farà principalmente riferimento alle adozioni internaziona-

---

\* Professore Associato di Scienza delle Finanze, Università degli Studi "Carlo Bo" di Urbino.

<sup>1</sup> I cui compiti e requisiti sono indicati nella l. 476/98.

<sup>2</sup> Per alcuni riferimenti sul terzo settore si veda ZAMAGNI S., 1998; COLOZZI I., BASSI A., 2003; LUNARIA, 2001.

li perché seguono uno schema completamente diverso da quelle nazionali. In queste ultime vi sono principalmente tre attori, l'aspirante famiglia adottiva, il tribunale dei minori e il minore in stato di abbandono. Un ruolo molto importante è ricoperto anche dai servizi territoriali che si occupano delle relazioni sociali, mediche e psicologiche necessarie al tribunale per sancire l'idoneità all'adozione della coppia e, infine, per monitorare durante il post adozione eventuali situazioni critiche che si dovessero manifestare durante la fase di inserimento e la crescita del minore adottato. Come è facile osservare tutta la procedura rimane in un contesto pubblico, l'elemento finanziario ha per la famiglia un peso irrilevante, non vi è la necessità di strutture di servizio che si occupino delle procedure in quanto tutte le pratiche vengono espletate dal tribunale e dai servizi. Il minore è al centro della procedura ed è la figura da proteggere e tutelare. Probabilmente è proprio questa consapevolezza che ha fatto sì che lo schema dell'adozione nazionale rimanesse all'interno di un meccanismo prettamente pubblico, in quanto è il settore pubblico che svolge funzioni di garanzia e che, ancora, dovrebbe assicurare la professionalità e la competenza del personale impiegato nelle varie procedure.

Nel mondo delle adozioni internazionali lo schema di riferimento si presenta alquanto diverso; forse la differenza più marcata sta nel bisogno di procedere con l'ausilio di strutture di intermediazione e fornitura di servizi quali sono gli enti autorizzati. La prima fase della procedura adottiva, quella che conduce al decreto di idoneità per la famiglia, rimane invariata ma dopo l'emissione del decreto il percorso adottivo segue una traiettoria completamente diversa. In questa seconda fase la funzione di garanzia pubblica rimane, ma si esplicita principalmente attraverso il meccanismo delle autorizzazioni e dell'"iscrizione all'albo" per gli enti. Questa modalità di garantire la fornitura di servizi che rispettino un predeterminato set di regole, con un adeguato livello di qualità e professionalità, è stata ampiamente studiata e descritta dalla scienza economica, si pensi ad esempio a quanto accade per i servizi sanitari<sup>3</sup>. Per quanto concerne il mondo dell'adozione internazionale lo schema degli incentivi prevede anche la presenza di un soggetto istituzionale, la Commissione per le Adozioni Internazionali, che fra i suoi tanti ruoli ha anche, di fatto, quello di "regolatore" del-

---

<sup>3</sup> Per un classico riferimento manualistico si veda ad esempio BOSTI P., 2000, cap. 3 e 4.

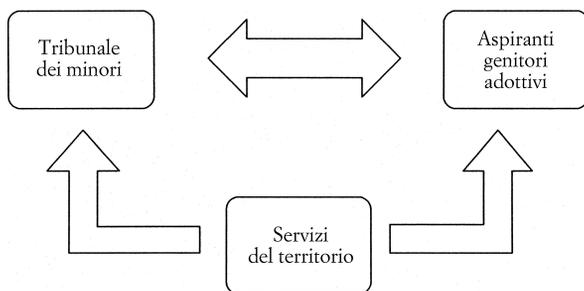
l'attività degli Enti. Troviamo così, seppure con le necessarie differenze e specificazioni, uno schema interpretativo del "sistema delle adozioni internazionali" molto simile, per alcuni aspetti, a quello che l'economia pubblica utilizza per servizi quali la sanità e l'istruzione e, per altri, ai servizi di pubblica utilità a carattere industriale quali ad esempio igiene urbana o distribuzione idrica.

È sulla base di queste premesse che nelle pagine che seguono si cercherà di riflettere sul tema delle adozioni internazionali utilizzando categorie proprie dell'analisi economica e degli schemi incentivanti tipici degli economisti. Ma prima di procedere è necessaria una doverosa precisazione che può apparire superflua ma che, al fine di evitare spiacevoli fraintendimenti, si rende comunque necessaria nel momento in cui si tenta di affrontare il tema delle adozioni facendo riferimento a schemi che utilizzano le categorie dell'efficienza e degli incentivi economici. Oggetto centrale dell'analisi sono sia il processo di adozione sia i servizi svolti da quegli attori che lo rendono possibile. Sono questi servizi che hanno un costo e che sono oggetto di un processo di scambio. Il minore è in qualche modo anch'egli fruitore di questi servizi, anche se ha poche possibilità di esprimere preferenze in merito e per questo deve essere maggiormente tutelato rispetto agli altri attori. Il bambino non può essere in alcun modo considerato "oggetto" del processo di transazione che si instaura fra enti autorizzati, paesi terzi e aspiranti genitori adottivi. Dunque su di esso non è né possibile né lecito esprimere preferenze.

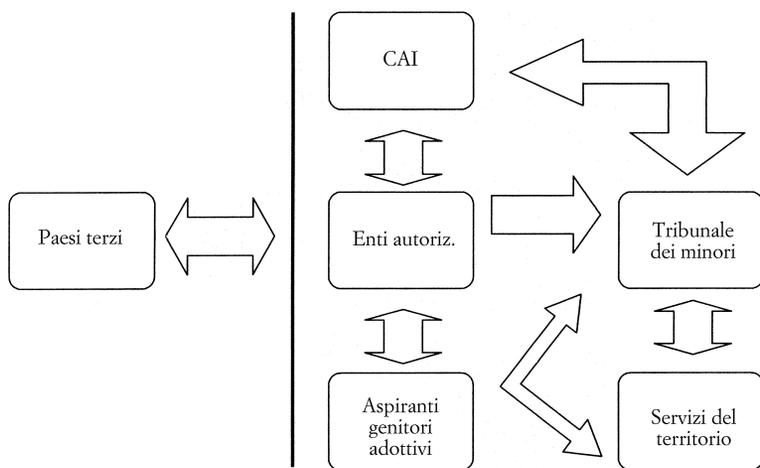
## **2. Adozioni e servizi pubblici**

In precedenza si è fatto riferimento a due possibili scenari: il primo è quello del mondo delle adozioni nazionali (schematizzato in fig. 1) ed il secondo è quello delle adozioni internazionali (fig. 2).

Nel primo caso il rapporto fra tribunale dei minori e famiglia è diretto e molto forte. I servizi territoriali (assistente sociale e psicologo) hanno una funzione di supporto sia nella fase iniziale della procedura, prima che la coppia venga inserita nella lista dei genitori potenzialmente capaci di ricevere un bambino in adozione, sia ad adozione conclusa nel monitoraggio legato al post adozione. Tutti i servizi svolti hanno una forte caratterizzazione pubblica, che esula completamente dalle regole del mercato, non vi sono transazioni commerciali fra la famiglia adottiva e gli altri attori. Le garanzie sono fornite attraverso



*Fig. 1. Una visualizzazione delle relazioni nelle procedure di adozione nazionale.*



*Fig. 2. Una visualizzazione delle relazioni nelle procedure di adozione internazionale.*

“l’azione pubblica”. Anche l’assenza di un vero e proprio decreto di idoneità della coppia, emesso invece nel caso di procedura di adozione internazionale, deriva probabilmente dal fatto che il contenitore di tutto il processo adottivo resta pubblico ed in un contesto nazionale sotto la costante supervisione e valutazione degli organi giudiziari. Il servizio fornito in questo contesto è pubblico e lo è sia per il minore sia per la famiglia.

Nel caso di adozione internazionale, come mostra la figura 2, il si-

stema è molto più complesso<sup>4</sup>. Ciò non tanto nella fase di valutazione della disponibilità all'adozione da parte della coppia quanto piuttosto nell'iter di attuazione della procedura di adozione. Le relazioni sono molteplici ma un fattore di originalità lo si può individuare nel ruolo centrale dell'ente autorizzato. Ovvero l'ente che è dichiarato idoneo ed ha l'autorizzazione a supportare e coadiuvare la famiglia di aspiranti genitori adottivi nel percorso di adozione. Il rapporto fra ente autorizzato e famiglia è di tipo commerciale. Sono "venduti" dei servizi e ciò cambia profondamente il sistema di incentivi cui i diversi attori sono soggetti. Interpretare attraverso lo schema dei meccanismi incentivanti i comportamenti individuali e il funzionamento di sistemi e organizzazioni è tipico dell'analisi economica. Facendo una piccola digressione potremmo dire che è proprio questo che contraddistingue il metodo dell'economia da quello di altri approcci. Nel metodo giuridico si ritrova molto spesso il binomio giustizia e sanzione nel caso in cui una determinata norma non venga rispettata; il metodo economico contrappone a questo binomio quello di efficienza e incentivi. Scopo ultimo del sistema di incentivi è quello di raggiungere e conseguire l'efficienza intesa come miglior uso delle risorse a disposizione per produrre determinati risultati<sup>5</sup>. Si tratta dunque di definire, nel contesto delle adozioni internazionali, quale sia lo schema di incentivi di riferimento e quali siano le eventuali differenze rispetto al mondo delle adozioni nazionali. Nel quarto paragrafo si effettuerà una analisi, attraverso queste categorie, dei rapporti che si instaurano fra ente autorizzato e aspiranti genitori adottivi. Per ora ci si soffermerà sulla componente pubblica del servizio svolto.

Come si è in precedenza sottolineato la delicatezza del processo di adozione e la profonda sensibilità del tema sembrano aver giustificato, nel caso delle adozioni nazionali, la centralità del settore pubblico all'interno dell'intero processo. L'adozione internazionale non si differenzia, e non potrebbe essere altrimenti, dall'adozione nazionale in

---

<sup>4</sup> In precedenza si è accennato ad una similitudine fra il percorso di adozione ed i suoi vari attori e la fornitura di servizi di interesse pubblico. Per effettuare un confronto si veda lo schema proposto ARCHIBUGI *et al.*, 2000, per il caso dei servizi pubblici locali.

<sup>5</sup> Per una breve disamina della diversità di metodo esistente fra economia e diritto, utile ai fini della comprensione delle categorie utilizzate in questo lavoro, si può vedere COOTER R. *et al.*, 1999.

quanto il fine ultimo delle due azioni è lo stesso. La diversità consiste semplicemente nel metodo e nelle procedure necessarie a far sì che il processo si compia nel rispetto e nella tutela del minore. Seguendo questo ragionamento la presenza dell'ente autorizzato è strumentale per il conseguimento del risultato, ma l'azione che l'ente svolge è di interesse pubblico ed è effettuata per conto e secondo le modalità indicate dal soggetto pubblico; nello specifico il tribunale e la Commissione per le adozioni internazionali. Dunque il servizio effettuato dagli enti autorizzati può essere considerato un servizio di natura pubblica svolto, per conto del settore pubblico, da soggetti terzi che hanno la natura di enti non profit. Si può anche aggiungere che la natura pubblica del servizio svolto dagli enti emerga anche da altre e diverse considerazioni. Infatti l'attività di informazione e formazione che viene richiesta agli enti autorizzati a favore delle coppie adottive spinge molto sui temi dell'integrazione, della diversità e dell'accettazione, con il preciso obiettivo di promuovere una cultura dell'adozione che superi il semplice desiderio individuale dei singoli genitori di "soddisfare" un loro bisogno di paternità e maternità. Il ruolo sociale di questa attività di formazione e sensibilizzazione non può essere trascurato e lo si può assimilare ad altri servizi che sono da sempre considerati di interesse pubblico come l'istruzione, le campagne pubblicitarie contro l'alcolismo, l'abuso di stupefacenti, la tutela degli anziani.

È possibile che, da un punto di vista esclusivamente giuridico, queste posizioni possano apparire non condivisibili. Però, perlomeno nella sostanza economica e organizzativa del problema, quanto sostenuto sembra confermato sia dalle caratteristiche della procedura che deve essere seguita per completare una adozione internazionale sia dal sistema di rigidi controlli e garanzie che sovrintende l'intero percorso, come si vedrà nel prossimo paragrafo.

### ***3. Garanzie e controlli nell'adozione internazionale***

Se si osserva ancora lo schema in figura 2 si noterà che gli enti autorizzati ricoprono un ruolo chiave in una serie di rapporti. Sono interlocutori di tutti gli attori del processo adottivo: aspiranti genitori, tribunale dei minori, Commissione per le adozioni internazionali e, passaggio estremamente importante, paesi terzi. Lasciamo per ora in sospenso il ruolo che l'ente ha con i paesi stranieri in quanto verrà

trattato nel prossimo paragrafo assieme al problema della “sussidiarietà” dell’adozione, altro tema importante dell’analisi<sup>6</sup>.

L’adozione internazionale si concretizza grazie alla presenza degli enti autorizzati. La decisione di regolamentare la loro azione è legata alla necessità di rendere il percorso adottivo sempre più trasparente e immune da fenomeni illegali e indesiderati. Ma che cosa garantisce la trasparenza e l’affidabilità di una adozione internazionale conclusa attraverso il ricorso ad un ente? Sostanzialmente tre elementi: il primo è l’affidabilità dell’ente stesso garantita attraverso l’iscrizione in un albo certificato dalla Commissione per le adozioni internazionali; il secondo è il rispetto di rigide e ben codificate regole procedurali; il terzo la presenza di un supervisore regolatore quale è la Commissione per le adozioni. Il primo dei tre elementi può essere assimilato alle ragioni che giustificano l’intervento pubblico in presenza di servizi nei quali c’è ignoranza di una delle parti coinvolte nella transazione. Solitamente la parte debole è quella che domanda il servizio come nel caso della sanità. La coppia di aspiranti genitori adottivi non dispone di chiari criteri per la scelta dell’ente cui rivolgersi (come valutare chi svolge un buon servizio e chi no?). Il rapporto che si instaura fra ente e genitori adottivi è tipicamente, secondo la teoria economica, un rapporto principale (coppia) / agente (ente) in cui il primo non è in grado di conoscere alcune caratteristiche del secondo<sup>7</sup>. Il servizio fornito dall’ente autorizzato è uno di quei beni che gli economisti chiamano *experience good*, cioè beni che un consumatore può apprezzare solamente dopo aver sperimentato il loro utilizzo. La regolamentazione pubblica può fornire un parziale aiuto al superamento di queste difficoltà informative attraverso l’istituzione di vere e proprie procedure di certificazione, come esami di stato o iscrizione all’albo, che garantiscono il livello professionale e qualitativo di chi esercita l’attività in questione.

Il secondo elemento è rappresentato dal rispetto di ben precise regole procedurali che devono essere comunicate dall’ente alla Commissione nel momento in cui chiede l’iscrizione all’albo degli enti autorizzati. A queste si aggiungono dei passaggi necessari come la comunica-

---

<sup>6</sup> Il riferimento è sempre alla l. 476/98, art. 39-ter.

<sup>7</sup> Una trattazione sintetica e molto semplice dei problemi di agenzia (principale/ agente) la si può trovare in ALESSANDRINI S., PASSARELLI F., 1999, cap. 14. Si veda anche il capitolo sulla sanità in BOSI P., 2000.

zione di avvenuto incarico da parte della coppia all'ente, la trasmissione di atti e documenti, la comunicazione degli avvenuti abbinamenti, l'autorizzazione a consentire la partenza delle coppie ed il loro ritorno a casa con il minore adottato, la verifica delle spese sostenute durante l'iter adottivo compresa la certificazione delle spese sostenute all'estero dalla coppia. Tutte fasi che consentono un monitoraggio costante del percorso dell'adozione e che hanno una funzione di garanzia nei confronti della coppia, ma anche, e soprattutto, del minore.

Il terzo elemento è rappresentato dalla presenza di quello che abbiamo definito un regolatore del processo di adozione ovvero la Commissione per le adozioni. Ci sembra di poter affermare che, a tutti gli effetti, la Commissione per le adozioni regola il percorso di adozione internazionale ed i suoi costi in maniera piuttosto stringente. L'azione della Commissione può essere ricondotta ad uno schema di *soft regulation* o, secondo una diversa interpretazione, di *soft law* nei confronti degli enti<sup>8</sup>. Si ha *soft regulation* quando si hanno forme di intervento meno limitanti rispetto a quelle classiche di tipo *command and control* caratterizzate dalla presenza di soggetti regolatori con un mandato normativo forte e dotati di chiari poteri sanzionatori. Mentre si parla di *soft law* nel caso di dichiarazioni il cui intento è normativo, ma che sono definite come carenti di una piena forza giuridica vincolante, anche perché consistenti nella raccomandazione o indicazione di un corso d'azione come auspicabile senza che il mancato rispetto delle raccomandazioni da parte dei destinatari generi la somministrazione, in capo ad apposite autorità, di una sanzione prestabilita. In questa prospettiva l'azione della Commissione sembra poter essere assimilata a quella di un regolatore visto che, in ultima istanza, sebbene non esista un vero e proprio potere sanzionatorio prestabilito, la Commissione è quell'organo che autorizza l'iscrizione degli enti all'albo e se necessario ne determina la revoca o la sospensione. Dunque dispone di uno strumento in grado di dare una forza consistente alle sue indicazioni, perlomeno nei confronti degli enti autorizzati.

Vi possono essere diverse motivazioni sul perché sia necessario attuare una ferma politica di controlli nell'ambito delle adozioni ed in particolare di quelle internazionali. Qui faremo riferimento a due motivazioni che possono essere considerate di carattere più economico.

---

<sup>8</sup> Per una disamina di queste categorie si veda LA SPINA A., MAJONE G., 2000, par. 2. 3.

La prima ha a che fare con quanto sostenuto sino ad ora, ovvero la natura pubblica (o se si preferisce di interesse pubblico) del processo di adozione, la seconda è connessa agli schemi incentivanti.

Da un punto di vista economico un bene pubblico non può essere efficientemente prodotto dal mercato, per cui si rende necessario l'intervento pubblico affinché la fornitura del bene o servizio in oggetto sia assicurata. Il bene non deve necessariamente essere fisicamente prodotto dal settore pubblico, anche se questa è una opzione possibile, ciò che è pubblica è la decisione di produzione che può, poi, anche essere materialmente effettuata da un soggetto privato. Nel caso della difesa, bene pubblico per eccellenza, gli armamenti sono prodotti da privati sotto commessa pubblica e questo vale anche per molti servizi di pubblica utilità. La ragione di questa seconda opzione è legata alla maggiore (e forse in alcuni casi solamente presunta) efficienza produttiva dei privati rispetto alle aziende pubbliche<sup>9</sup>. Nel sistema delle adozioni internazionali il ricorso ad operatori privati in grado di offrire i servizi agli aspiranti genitori adottivi sembra essere stato preferito rispetto ad altre modalità<sup>10</sup>. Nei casi di produzione privata la funzione di tutela e garanzia pubblica viene effettuata attraverso un processo di regolazione esterno ad opera del soggetto pubblico, che può avvalersi di vere e proprie autorità, agenzie o seguire altre forme<sup>11</sup>. La regolazione funge dunque da meccanismo di controllo ed incentivo affinché l'azione dei privati, che è solitamente mossa da una funzione obiettivo diversa rispetto a quella dell'operatore pubblico, sia conforme alle aspettative di quest'ultimo. Non a caso gli enti autorizzati devono essere costituiti in forma di onlus, dunque senza l'incentivo del profitto. Tale prerequisite non è però sufficiente in quanto l'impossibilità a fare profitti non garantisce il mantenimento di elevati standard di qualità del servizio perciò la regolazione rimane necessa-

---

<sup>9</sup> Per una visione più favorevole all'impresa pubblica si vedano ZAZZARO A., 2001 e IORDANOGLU C. H., 2001.

<sup>10</sup> Si ha nella regione Piemonte, ad oggi, l'unico caso di agenzia regionale, dunque pubblica, per le adozioni che opera, salvo alcune differenze non marginali che non verranno approfondite in questo contesto, con le stesse modalità degli altri enti autorizzati. A questo riguardo si può osservare anche che il ricorso agli enti autorizzati è stato necessario ed inevitabile in quanto l'azione di questi soggetti è così articolata, complessa e ricca di rapporti e competenze da essere, almeno nel breve periodo, insostituibile.

<sup>11</sup> Si veda ancora LA SPINA A., MAJONE G., 2000.

ria. Da un punto di vista solamente teorico si può aggiungere che se tutti gli attori che partecipano al meccanismo di adozione internazionale fossero “benevolenti”<sup>12</sup> il problema del controllo non si porrebbe. Ma poiché la benevolenza di genitori adottivi, enti, operatori, funzionari pubblici nazionali e stranieri, non può essere data per scontata è necessario che il sistema di incentivi sia efficace.

Se si accetta il percorso logico che porta dalla individuazione di un elevato interesse pubblico all'interno dei meccanismi di adozione, alla necessità di avvalersi di soggetti privati come intermediari del processo di adozione, sino al riconoscimento di uno schema regolatorio che produce un determinato meccanismo di garanzia è lecito soffermarsi sull'analisi degli incentivi economici che dovrebbero garantire l'efficacia e l'efficienza dell'intero processo. Per far questo è necessario parlare dell'attività degli enti e dei costi di fornitura del servizio.

#### ***4. Costo e qualità dei servizi fra regole e incentivi***

Si è detto che gli enti svolgono un servizio sia nei confronti dei genitori adottivi che si rivolgono a loro per l'espletamento di tutte le pratiche necessarie per effettuare l'adozione sia nell'interesse della società nella misura in cui, da un lato, aiutano a far sì che un minore in stato di abbandono possa trovare una famiglia e, dall'altro, attraverso l'opera di informazione e formazione riguardo ai temi dell'accoglienza, del rispetto della diversità e della genitorialità. A ciò si aggiunge l'azione sociale che gli enti effettuano attraverso la promozione dei diritti dell'infanzia che si esplica attraverso azioni di cooperazione allo sviluppo e di attuazione del principio di sussidiarietà dell'adozione internazionale nei Paesi di provenienza dei minori. Questi servizi forniti dagli enti vengono finanziati secondo due modalità distinte: il pagamento del costo dei servizi dell'adozione da parte delle coppie ed il ricorso a donazioni ed altre forme di finanziamento per quanto concerne l'attività di cooperazione internazionale. Cerchiamo di definire meglio in che cosa consistono i costi che un ente sostiene per svolgere la sua attività. Questi contemplano tutta le attività di segreteria, infor-

---

<sup>12</sup> Aggettivo spesso utilizzato dagli economisti per indicare operatori le cui azioni sono solamente rivolte all'interesse pubblico, ed in questo contesto del minore, e non personale.

mazione, formazione, sostegno psicologico, traduzione, monitoraggio della pratica necessarie al completamento dell'iter adottivo che può durare anche alcuni anni per una serie di fattori diversi che qui non è necessario approfondire. Prima dell'entrata in vigore del DPCM 4 aprile 2003 in materia di "definizione di congrui parametri di uniformità dei costi di adozione", le spese di adozione che gravavano su una famiglia potevano anche contenere quote destinate a finanziare l'attività di cooperazione che l'ente si trovava a svolgere in paesi diversi da quello di provenienza del minore in adozione. Dunque tetti di spesa del servizio uniformi, anche in presenza di adozioni concluse in paesi diversi e con strutture di costi interni differenziate (es. costi di mantenimento dei minori negli orfanotrofi, spese burocratiche e quant'altro), potevano servire a raccogliere fondi destinati a finanziare l'attività estera di cooperazione dell'ente. La necessità di trasparenza ed uniformità dei costi dell'adozione è stata perseguita attraverso la determinazione, da parte della Commissione, di tabelle indicanti i tetti di spesa per ente e per paese che gli enti devono rispettare<sup>13</sup>. Da un punto di vista degli incentivi generati da questo meccanismo la ricerca di trasparenza probabilmente produrrà due effetti. Il primo è quello di ridurre le risorse che gli enti avevano a disposizione per la loro attività di cooperazione in quanto le tabelle sono calcolate sul costo effettivo dell'adozione e dunque non consentono la creazione di forme di sussidiazione incrociata dell'attività di cooperazione attraverso le spese di adozione. Tale trasparenza è corretta da un punto di vista di efficienza economica ma apre la questione del reperimento delle risorse necessarie al finanziamento dell'attività di cooperazione che gli enti svolgono all'estero, il cui ruolo è indispensabile per il rispetto del principio di sussidiarietà dell'adozione internazionale. Il secondo effetto che si preannuncia è quello di diversificare i costi dell'adozione a seconda del paese di destinazione (infatti come dimostrano le prime tabelle prodotte dalla Commissione le spese di adozione variano da paese a paese in quanto sono diversi i costi e le necessità che i percorsi adottivi, attuati in paesi diversi, incontrano). Questo aspetto può produrre meccanismi incentivanti distorsivi in quanto, in presenza di situazioni familiari caratterizzate da un vincolo di bilancio stringente,

---

<sup>13</sup> Le tabelle ed i criteri con i quali sono state costruite possono essere scaricate direttamente dal sito della Commissione per le adozioni internazionali: [www.commissioneadozioni.it](http://www.commissioneadozioni.it).

vi è l'incentivo a rivolgersi verso quei paesi che presentano il più basso costo di adozione e non verso quelle realtà più bisognose dell'istituto dell'adozione o, ancor più importante, più adatte a produrre, per ragioni socio culturali specifiche, minori difficoltà di inserimento del minore in famiglia ed il successo, nel lungo periodo, dell'adozione stessa.

I tetti di spesa vengono costruiti attraverso dei criteri standard di valutazione delle prestazioni effettuate da ogni ente. La remunerazione del fattore lavoro è anch'essa codificata secondo parametri standard a seconda delle qualifiche del personale impiegato. Anche in questo senso il legittimo tentativo di evitare una lievitazione dei costi per le famiglie, senza che a questi corrisponda una effettiva differenza nella qualità dei servizi offerti, rischia di produrre effetti distorsivi pericolosi. Secondo la teoria economica la regolamentazione dei prezzi deve necessariamente essere praticata nei casi in cui vi sia un soggetto che, essendo per una qualche ragione in condizione di monopolio, può essere in grado di vendere il proprio prodotto a prezzi al di sopra dei costi marginali di produzione. Il monopolio deve essere di tipo naturale, ovvero dovuto alla tecnologia infatti in presenza di barriere all'entrata extra tecnologiche l'azione più corretta sarebbe quella di intervenire con gli strumenti propri della regolazione antitrust e non attraverso la regolamentazione dei prezzi. In tutti i casi diversi dal monopolio (o dall'oligopolio collusivo) sarà il mercato e la concorrenza a contenere la crescita dei prezzi. Ora nel caso degli enti autorizzati essendo il loro numero elevato su tutto il territorio nazionale (gli enti sono circa settanta) la questione costi potrebbe essere delegata a quella che gli economisti chiamano *concorrenza per confronto*, ovvero sarà sufficiente paragonare il livello e la qualità dei servizi offerti da enti diversi per vedere se vi sono situazioni anomale, lasciando al "mercato" l'azione di calmiera. Infatti il rischio che si corre, procedendo con il rigido criterio delle tabelle di costo uguali per tutti, è che la possibilità di ricorrere a personale particolarmente qualificato venga impedita dalla presenza di tetti alle remunerazioni. Inoltre, viene limitata la flessibilità di azione degli enti che potrebbero perseguire strategie particolari non compatibili con i criteri adottati. Supponiamo che un ente disponga di un buon numero di volontari che però devono essere formati, in questo caso la presenza di professionisti altamente qualificati (si potrebbe trattare di una assistente sociale o di uno psicologo con grande esperienza nazionale ed internazionale nel campo delle adozioni) potrebbe risultare di grande utilità, ma il tetto alle remunerazioni

dei professionisti impiegati potrebbe limitare il ricorso a tale strategia sebbene questa risulti efficiente nel lungo periodo.

La questione della remunerazione del capitale umano si fa tanto più delicata nel momento in cui si prendono in considerazione le attività di cooperazione e di sostegno ai paesi terzi che gli enti devono effettuare per legge e che, inoltre, sono estremamente importanti per il successo dell'attività di adozione. Infatti il ruolo cruciale dell'ente è svolto non tanto nel supporto tecnico alla soluzione dei problemi burocratici che l'adozione comporta quanto piuttosto nella rete di rapporti e nella conoscenza culturale e del territorio che l'ente ha all'estero. Se pensiamo ad un ente che opera su 5-8 paesi distribuiti su tre continenti ci rendiamo conto di quali siano le competenze necessarie affinché la sua attività sia svolta nel modo migliore. La rimodulazione dei costi dell'adozione secondo i criteri precedentemente indicati impone all'ente autorizzato di trasformarsi sempre più in una Organizzazione non governativa (ONG) o di cooperare attivamente con altre ONG presenti nei vari paesi in cui opera le quali non necessariamente saranno italiane. In questo senso si può affermare che la globalizzazione coinvolge anche il sociale e chiede un adeguamento degli strumenti e delle competenze con cui esso opera<sup>14</sup>. Ora da un punto di vista esclusivamente economico le esigenze di controllo dei costi mal si conciliano con la richiesta di elevate competenze ed alta qualità del servizio. Una recente indagine sul mondo delle organizzazioni non profit statunitensi (che rappresentano un universo molto variegato in quanto operano dal mondo della cultura, alla sanità, all'istruzione) ha evidenziato che il livello delle retribuzioni dei manager e responsabili delle organizzazioni più grandi è superiore a quello dei loro colleghi che operano nel mondo profit<sup>15</sup>. Alle critiche di chi bocciava tale realtà come poco etica i membri dei consigli di amministrazione delle organizzazioni non profit hanno risposto che le loro istituzioni operano per trasformare l'ambiente e la società nella quale vivono e non possono permettersi di perdere i cervelli e le professionalità migliori perché non in grado di remunerarli adeguatamente.

---

<sup>14</sup> Qui sarebbe anche interessante distinguere fra sociale laico e religioso sia in merito alla rete di relazioni estere sia alle probabili differenze nei loro costi di gestione.

<sup>15</sup> Si veda l'articolo di Calamandrei M., nel n. 356 del Sole 24 Ore del 30 dicembre 2003.

Del resto non è neppure logico attendersi che le famiglie possano sopportare l'intero costo del percorso adottivo e della sussidiarietà dell'adozione per cui una riflessione aggiuntiva in merito è necessaria. Ad oggi le agevolazioni fiscali concesse ai genitori adottivi, e dunque la quota del costo delle adozioni che grava sulla collettività, ammontano al 50 per cento del totale dei costi sostenuti comprensivi delle spese all'estero. Tale quota può essere dedotta dall'imponibile. Perché il 50 e non il 100 per cento è una decisione discrezionale, di sicuro l'entità del contributo pubblico non è particolarmente elevata a fronte di un costo complessivo di adozione che spesso supera i 10 mila euro. A ciò si deve aggiungere la pressoché totale assenza di forme di finanziamento pubblico degli enti autorizzati che ricevono poco rispetto all'azione di interesse pubblico che esercitano (fatta eccezione per le agevolazioni fiscali proprie delle aziende non profit, ma a questo riguardo ci si può domandare se sia corretto equiparare un ente che si occupa di adozioni ad una società sportiva). Forse un errore che ancora oggi si commette è quello di classificare l'attività degli enti che si occupano di adozioni, ma potremmo dire delle organizzazioni senza fini di lucro che operano nel sociale, come attività da relegare nel mondo del volontariato. Questo è un errore perché se si vuole assicurare continuità e professionalità dei servizi offerti (soprattutto in contesti internazionali) il volontariato non è più sufficiente.

## **5. Riflessioni conclusive**

In questo lavoro è stato analizzato il sistema delle adozioni internazionali utilizzando alcune categorie proprie dell'economia, ossia efficienza e incentivi. L'analisi è stata condotta principalmente sia in merito alla natura del servizio offerto da soggetti pubblici e privati, che operano per far sì che le adozioni siano possibili, sia in merito al sistema di incentivi cui tali soggetti sono sottoposti. Dall'analisi sono emersi alcuni elementi. In primo luogo si è cercato di mostrare come anche la scienza economica abbia molteplici ragioni per occuparsi del mondo delle adozioni internazionali e non solamente per quanto concerne gli elementi di carattere prettamente aziendalistico ed organizzativo. Infatti la natura del tema, le componenti di interesse pubblico che contiene, gli aspetti di regolazione e monitoraggio, sono tali da poter essere affrontati e discussi attraverso le categorie proprie dell'economia pubblica e dell'economia dei servizi di pubblica utilità. Attor-

no al tema delle adozioni esiste un interesse pubblico che va dalla tutela dei diritti del minore alla promozione di una cultura dell'accoglienza e della diversità, sino alla cooperazione internazionale rivolta a garantire la sussidiarietà dell'istituto dell'adozione internazionale. La natura pubblica dell'adozione si manifesta attraverso percorsi che prevedono per l'adozione nazionale l'assenza di soggetti diversi da tribunali per i minorenni e servizi territoriali, mentre nel caso dell'adozione internazionale da meccanismi, qui definiti di regolazione, che garantiscono la trasparenza e la correttezza dei procedimenti in atto. La funzione di garanzia è assicurata dalla presenza della Commissione per le adozioni internazionali che si occupa di verificare e certificare (attraverso la loro iscrizione ad un albo) l'affidabilità e competenza degli enti non profit che lavorano per rendere effettiva l'adozione internazionale. La Commissione si occupa anche di monitorare i singoli percorsi adottivi e di calmierare i prezzi dei servizi offerti dagli enti. A questo riguardo si è discusso sulla struttura degli incentivi che le procedure individuate sono in grado di garantire. Si è sottolineato come vi sia il rischio che gli attuali meccanismi prescelti possano limitare la qualità dei servizi offerti e l'efficacia del processo di adozione internazionale così come la portata e l'efficacia delle attività di cooperazione che gli enti svolgono all'estero. Tale distorsione può nascere ad esempio dalla selezione avversa che i tetti alle retribuzioni possono generare sulla qualità e professionalità del personale che lavora con gli enti; dalla difficoltà di conciliare strutture di costo "effettivo" per ogni singola adozione effettuata all'estero con meccanismi "familiari" di scelta del paese che non tengano conto del costo dell'adozione ma solamente degli interessi del minore; dalla difficoltà, infine, di separare il finanziamento dell'attività di cooperazione presso i paesi terzi dalla remunerazione dei servizi legati all'espletamento delle pratiche di adozione. Questo purtroppo accade perché l'attuale mondo delle adozioni internazionali sta assumendo una complessità operativa e organizzativa tale da non poter più essere sostenuto all'interno di schemi in cui domina la componente di volontariato.

L'obiettivo legato al controllo del prezzo dei servizi effettuati dagli enti è chiaramente quello di tutelare gli aspiranti genitori adottivi che si trovano in una posizione "debole", ma le soluzioni attualmente adottate non sembrano garantire un funzionamento efficiente e di lungo periodo dell'attuale assetto del sistema. È possibile delineare alcuni interventi, qui presentati come proposte ed esempi e che dovranno necessariamente essere approfonditi, che vanno nella direzione del ri-

conoscimento del carattere pubblico dell'adozione e della ricerca dell'efficienza economico gestionale dell'azione degli enti. Liberalizzare le retribuzioni che possono essere erogate ai professionisti che operano con i vari enti, lasciando all'etica di questi ultimi e, soprattutto, ai meccanismi di concorrenza per confronto il controllo di tali costi; concentrarsi (questo da parte della Commissione) maggiormente sulle verifiche contabili dei bilanci degli enti autorizzati prevedendo eventualmente procedure di separazione contabile delle varie attività svolte in seno all'ente (espletamento pratiche, sussidiarietà, formazione, ecc.); incrementare i fondi propri della Commissione rivolti al finanziamento di progetti specifici proposti dagli enti o dalla Commissione stessa (in questo secondo caso si tratterebbe di veri e propri bandi)<sup>16</sup>; portare all'80 o al 100 per cento la quota di deducibilità delle spese per adozione delle famiglie; eliminare le tasse aeroportuali ed altri eventuali costi di carattere fiscale (tali meccanismi potrebbero anche essere differenziati a seconda delle fasce di reddito degli adottanti); prevedere una attività di formazione centralizzata per operatori e personale degli enti attraverso corsi (nazionali o per macro aree), organizzati dalla Commissione in collaborazione con gli enti.

Tutte queste proposte vanno nella direzione di costruire un insieme di interventi che, da un lato, riconoscano la tipicità e peculiarità dell'adozione internazionale attraverso il ricorso a forme di cofinanziamento e monitoraggio pubblico e che, dall'altro, riescano a preservare il patrimonio di conoscenza, di relazioni e di competenza degli enti autorizzati incentivandone un funzionamento efficiente e trasparente.

## Bibliografia

- ALESSANDRINI S., PASSARELLI F., *Economia Politica*, Bologna, Cisalpino, 1999.  
ARCHIBUGI D. e al., 2000, "Relazioni triangolari nell'economia dei servizi pubblici", *Economia Pubblica*, n. 5, pp. 47-82.  
BASSI A., COLOZZI I., *Da terzo settore a imprese sociali: introduzione all'analisi delle organizzazioni non profit*, Roma, Carocci, 2003.  
BOSI P., *Corso di Scienza delle finanze*, Bologna, Il Mulino, 2000.

---

<sup>16</sup> In questo caso si potrebbero anche individuare dei meccanismi incentivanti attraverso i quali gli enti possano più facilmente ottenere finanziamenti se dimostrano efficienza interna e capacità di contenimento dei costi. Le procedure potrebbero essere simili a quelle utilizzate in alcune metodologie di calcolo dei trasferimenti che vengono erogati dal governo centrale agli enti territoriali.

- CALAMANDREI M., "Usa, stipendi record nel non profit", *Il Sole 24 Ore*, n. 356, 30 dicembre 2003.
- COOTER R. *et al.*, *Il mercato delle regole: analisi economica del diritto civile*, Bologna, Il Mulino, 1999.
- IORDANOGLU C. H., *Public enterprise revisited: a closer look at the 1954-79 UK labour productivity record*, Northampton, E. Elgar, 2001.
- LA SPINA A., MAIONE G., 2000, *Lo Stato regolatore*, Bologna, Il Mulino.
- LUNARIA, *L'abc del terzo settore: lavoro, progettazione, finanziamenti, leggi, comunicazioni*, Roma, EL guide, 2001.
- PROPERSI A., ROSSI G., *Gli enti non profit: casi e quesiti, la raccolta di fondi*, Milano, Il Sole 24 ore, 2001.
- STEFANO ZAMAGNI (a cura di), *Non profit come economia civile*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- ZAZZARO A., "Nuova programmazione e sviluppo del Mezzogiorno: c'è ancora spazio per l'impresa pubblica?", in CARRILLO M. R. e ZAZZARO A. (a cura di), *Istituzioni, capitale umano e sviluppo nel mezzogiorno*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2001.