

## **Studi e Ricerche**

Collana  
della Commissione  
per le adozioni  
internazionali



**Collana**  
della Commissione  
per le adozioni  
internazionali

# **Adozioni internazionali sul territorio e nei servizi**

Aspetti giuridici  
e percorsi formativi

## Studi e Ricerche

### Collana della Commissione per le adozioni internazionali

*La collana editoriale promossa dalla Commissione per le adozioni internazionali con la collaborazione dell'Istituto degli Innocenti di Firenze intende fornire una rappresentazione coordinata dei materiali di studio prodotti sui diversi aspetti dell'adozione di minori da Paesi stranieri, favorendo la più ampia riflessione a livello nazionale e internazionale. Le pubblicazioni si collocano in una prospettiva di stimolo e miglioramento delle politiche per l'adozione da sostenersi attraverso azioni di supporto informativo e formativo per tutti gli attori del sistema.*

*Un sincero ringraziamento va a tutte le istituzioni, i servizi, gli enti e gli operatori che hanno partecipato alla realizzazione delle attività, contribuendo all'elaborazione dei documenti presentati nella collana.*



Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Commissione per le adozioni internazionali

#### **Direzione scientifica**

Melita Cavallo, Corrado Burlò, Massimo Bianca, Floriana De Sanctis, Sergio Fusaro, Caterina Chinnici, Giovanni Daverio, Silvia Castorina, Maria Rosetta Spina, Giovanni Pino, Giovanni Ferrera

#### **Rapporti istituzionali**

Direzione Segreteria tecnica: Maria Teresa Vinci

#### **Ha coordinato la redazione del volume**

Giorgio Macario

#### **Hanno collaborato alla realizzazione del volume**

Piercarlo Pazé, Raffaella Pregliasco

#### **Hanno collaborato alla raccolta della documentazione**

Vanessa Carocci, Vanna Cherici, Alessandra Jovine, Valentina Rossi, Claudia Stanghellini

Prima edizione: ottobre 2003

Prima ristampa: giugno 2004



Istituto degli Innocenti  
P.zza SS. Annunziata, 12 - 50122 Firenze

#### **Coordinamento editoriale**

Direzione Settore Attività  
Aldo Fortunati

#### **Realizzazione grafica e redazionale**

P.O. Documentazione, Editoria e Biblioteca  
Cristina Caccavale, Barbara Giovannini, Caterina Leoni

## Indice

IX	<i>Prefazione</i> Melita Cavallo
XI	<i>Presentazione</i> Alessandro Salvi
	<b>I PRINCIPI</b>
1	L'etica dell'adozione Melita Cavallo
17	Principio di sussidiarietà e cooperazione internazionale Chantal Saclier
23	L'adozione internazionale in Italia: i principi e le regole Leonardo Lenti
	<b>IL CONTESTO NAZIONALE E INTERNAZIONALE</b>
33	Il significato socioculturale Donatella Bramanti
53	L'adozione internazionale nei Paesi d'origine fra fonti, prassi e modelli Elena Urso
99	L'adozione internazionale nei Paesi di accoglienza: spunti di riflessione per gli operatori italiani Joëlle Long
132	L'adozione internazionale dalla legge 184/1983 a oggi Franco Occhiogrosso
164	L'adozione aperta Leonardo Lenti

	<b>I SOGGETTI</b>
175	I servizi, gli enti autorizzati, il tribunale per i minorenni, la Commissione per le adozioni internazionali Lamberto Sacchetti
194	Gli enti autorizzati nel contesto nazionale e internazionale Maria Teresa Vinci
	<b>I NODI</b>
199	La funzione di garanzia della giurisdizione Paolo Morozzo della Rocca
217	L'ascolto nel procedimento di adozione Piercarlo Pazé
230	Le fonti di decisione dell'idoneità Pasquale Andria
236	Il decreto di idoneità: motivazione e indicazioni Marco Chistolini
249	Il decreto di idoneità: i nodi da sciogliere Lamberto Sacchetti
259	Cittadinanza, residenza e altri problemi Piercarlo Pazé
271	La conoscenza delle origini familiari e genetiche Leonardo Lenti
	<b>L'ORGANIZZAZIONE DEI PERCORSI IN ITALIA</b>
303	I percorsi formativi dell'adozione internazionale in Italia Giorgio Macario
318	I percorsi organizzativi Lina Pierro
327	L'adozione pensata Jolanda Galli, Lucia Sarno, Francesco Villa

	<b>ALCUNE ESPERIENZE SIGNIFICATIVE SUI TERRITORI</b>
337	La collaborazione tra servizi ed enti autorizzati nel progetto della Regione Emilia-Romagna e nell'esperienza della Provincia di Bologna Maria Cristina Volta
345	Le adozioni internazionali nella Regione Toscana Cristina Rossetti
354	La Regione Piemonte e il servizio pubblico per le adozioni internazionali Anna Maria Colella
363	L'esperienza dell'ente autorizzato "Istituto La Casa" a Pescara e in Abruzzo Sandra Casavecchia
368	L'esperienza dell'ente autorizzato "Nova" a Bologna e nell'Emilia-Romagna Paolo Battistella



## Prefazione

Melita Cavallo

*Presidente della Commissione per le adozioni internazionali*

La Commissione per le adozioni internazionali avvia, con il presente lavoro, la pubblicazione sistematica di studi e ricerche, riflessioni e documentazioni riguardanti tematiche di rilevante interesse nel settore delle adozioni internazionali.

È competenza della Commissione, in conformità al disposto dell'art. 39 – Legge 476/98, promuovere la cooperazione fra i soggetti che operano nel campo della protezione dei minori e le iniziative di formazione a favore di coloro che operano o intendono operare nel campo dell'adozione.

Il moltiplicarsi delle attività di formazione e indagine in ambiti contigui ma diversificati ha prodotto una documentazione costituita soprattutto da relazioni, questionari, indagini statistiche e *focus groups*, la cui raccolta è apparsa utile in un'ottica di ottimale fruizione da parte di tutti coloro che sono interessati al mondo delle adozioni internazionali, sia in qualità di professionisti e tecnici, sia in qualità di soggetti direttamente e personalmente coinvolti nel percorso adozionale.

In particolare il presente volume riguarda gli aspetti giuridici dell'adozione, ma approfondisce tale tematica con un approccio trasversale per un approfondimento interdisciplinare.

Tale approccio, rispettoso della pluralità dei soggetti interagenti e dei diversi linguaggi, è stato utilizzato in tutte le attività di formazione e ricerca finora svolte, tanto negli approfondimenti giuridici, quanto in quelli organizzativi, psicologici e socioculturali.

Con questa pubblicazione, che consente di poter accedere ad alcuni dei materiali più significativi prodotti nell'ambito dei percorsi formativi finora realizzati, si intende quindi documentare in maniera ragionata e selezionata l'*iter* formativo svolto nei primi tre anni di vita della Commissione per le adozioni internazionali. Esso nell'anno 2001 ha coinvolto più di 650 dirigenti, funzionari e tecnici della pubblica amministrazione, dei tribunali per i minorenni e degli enti autorizzati.

Le numerose iniziative seminariali di approfondimento realizzate al Nord, al Centro e al Sud, con un'attenzione specifica alle diverse aree territoriali, portano in realtà a compimento il percorso formativo che nel 2002 ha registrato

700 presenze, consentendo ai partecipanti di esplorare il complesso *iter* dell'adozione, dall'analisi dell'informazione offerta alle famiglie alla descrizione dei percorsi formativi e di sostegno alle coppie nel pre e postadozione.

Il passaggio nel 2003 a un percorso di formazione-formatori sul versante internazionale, con la realizzazione di diversi stage nei Paesi di origine dei minori adottati e la sua successiva ricaduta sul territorio per la necessaria trasmissione a tutti gli operatori delle conoscenze acquisite, rappresenta un nuovo capitolo di approfondimento formativo che ha ormai solide basi nelle stesse attività già realizzate e che la presente pubblicazione potrà contribuire a consolidare.

## Presentazione

Alessandro Salvi

*Responsabile area Programmazione Attività dell'Istituto degli Innocenti*

La collaborazione fornita alla realizzazione dei percorsi formativi promossi dalla Commissione per le adozioni internazionali nel recente periodo 2002/2003, che in questo volume trovano una rappresentazione coordinata relativamente ai principali contenuti trattati, ha costituito per l'Istituto degli Innocenti – all'interno della rinnovata collaborazione con la Commissione – una grande opportunità di coinvolgimento nel processo di sviluppo in corso delle politiche per l'adozione internazionale, unitamente a tutti gli altri soggetti impegnati in questo delicato ambito di intervento.

L'attività dell'Istituto, tradizionalmente legata ai temi dell'assistenza a bambini, ragazzi e famiglie, ha riconosciuto infatti nel valore promozionale e innovativo della formazione una linea di indirizzo sulla quale orientare la propria evoluzione verso i temi dello studio e della ricerca sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, il lavoro di rete, la prevenzione del disagio, la comunicazione e la documentazione del lavoro sociale e educativo.

In effetti, la traiettoria di crescita delle attività istituzionali, se per certi versi è stata frutto e conseguenza positiva dell'adeguamento ai cambiamenti intervenuti nel quadro storico-politico e normativo circostante, per altri aspetti appare da ricondursi a una più originale capacità di analisi ed elaborazione autonoma che ha accompagnato l'Istituto nel mettere a frutto l'esperienza internamente acquisita nel corso del tempo per utilizzarla nei nuovi scenari di riferimento della politica sociale e educativa.

In questo passaggio l'Istituto, conservando la storica vocazione (oltre che la natura giuridica, risalente alla fine dell'Ottocento, di istituzione pubblica di assistenza e beneficenza, oggi in via di trasformazione) particolarmente attenta alla relazione con il territorio (la città, la comunità locale, l'ambito regionale), ha rimesso in gioco la specializzazione maturata verso nuovi fronti di impegno (la ricerca, la formazione, la documentazione) di livello nazionale e internazionale che hanno a loro volta favorito anche la rielaborazione aggiornata degli assetti progettuali e organizzativi dei servizi educativi e sociali per bambini e famiglie gestiti dall'ente.

Questa dinamica "virtuosa", che si muove attraverso la gestione dei servizi, l'analisi degli interventi e la qualificazione delle metodologie di lavoro, si è

quindi associata alla progressiva espansione delle attività e allo sviluppo di nuovi e importanti rapporti di collaborazione e scambio inseriti anche in contesti di natura internazionale, i quali hanno visto proprio nella tematica delle adozioni internazionali uno snodo di grande interesse che ha riunito, per l'Istituto:

- l'impegno rinnovato a occuparsi dei temi della tutela dell'infanzia e dell'adozione, attraverso il supporto fornito alla diffusione dei servizi territoriali per l'adozione;
- la prospettiva del confronto e della partecipazione alle politiche nazionali di promozione delle condizioni di bambini, ragazzi e famiglie, attraverso la realizzazione di iniziative di studio e formazione sui diversi aspetti del fenomeno adottivo;
- la dimensione dell'intervento su scala internazionale, anche in attuazione degli impegni e indirizzi derivanti dal recepimento nell'ordinamento giuridico italiano della Convenzione de L'Aja del 1993 sull'adozione internazionale.

In particolare, la collaborazione alla realizzazione delle attività formative promosse dalla Commissione per le adozioni internazionali ha espresso nel recente completamento del ciclo di formazione organizzato tra il 2002 e i primi mesi del 2003 un duplice e significativo risultato, legato da un lato alla partecipazione, al confronto e allo scambio tra operatori, esperti e testimoni privilegiati del settore e dall'altro alla peculiarità del contesto organizzativo e dell'impostazione metodologica di riferimento per l'esperienza.

Sotto entrambi questi profili, della partecipazione e della cornice metodologica di riferimento, preme soprattutto segnalare come l'impegno dell'Istituto sia stato orientato a un metodo di lavoro integrato tra le diverse fasi dell'attività (dalla progettazione, all'organizzazione, all'analisi dei seminari formativi), teso a far emergere il valore aggiunto dato da un contesto organizzativo che si mette in relazione con chi partecipa, offrendo risorse e strumenti (dati, documenti, materiali di lavoro) per la migliore comprensione e il più adeguato utilizzo dei momenti formativi.

Una prospettiva di formazione che ha visto, ancora una volta, l'Istituto tendere i propri sforzi verso obiettivi strategici e di sistema, collegati agli indirizzi di qualificazione e sviluppo delle politiche per l'adozione promossi dalla Commissione, che si sono realizzati mediante la ricerca di corrispondenza con le esigenze di crescita delle istituzioni e dei servizi coinvolti e i relativi investimenti fatti per l'innovazione degli interventi e la valorizzazione delle risorse professionali impiegate.

In aggiunta, la puntuale e costante relazione tenuta con gli operatori ai fini e nell'ambito dell'organizzazione degli incontri si è rivelata origine e frutto di

una rete più ampia di scambi e informazioni costruite con i rispettivi enti dei partecipanti (le Regioni, gli enti autorizzati, gli Uffici giudiziari), la cui collaborazione se ha – da un lato – sostenuto lo svolgimento dei lavori seminariali, dall'altro ha fatto maturare un sistema di relazioni tra i soggetti rispetto ai quali la formazione ha rappresentato un luogo stimolante – e per questo fonte di ulteriori proposte – di raccordo e incontro.

Questo livello di adesione attiva e partecipante alle attività ha infine supportato positivamente anche l'impegno di natura più organizzativa dell'Istituto volto ad attuare la transizione dal precedente progetto formativo su scala nazionale basato sugli aspetti più generali e di sfondo del fenomeno (attuatosi nei seminari nazionali del precedente ciclo) al nuovo percorso formativo che è stato orientato a un maggiore approfondimento e decentramento territoriale, sviluppatosi attraverso la realizzazione delle edizioni seminariali ripetute in moduli nelle tre macro-aree geografiche del Paese (Nord/Centro/Sud).

L'Istituto è quindi particolarmente lieto che siano proprio la documentazione e la diffusione dei principali contenuti di questa esperienza formativa a segnare l'avvio di una nuova e importante operazione editoriale promossa dalla Commissione, nella prospettiva di poter sostenere, anche in futuro, lo sviluppo di spazi e opportunità di riflessione sui temi dell'adozione.

Si ringraziano, infine, in modo particolare la Segreteria tecnica della Commissione per le adozioni internazionali per il ruolo svolto nella realizzazione delle attività e il gruppo degli esperti coinvolti nella progettazione generale dell'esperienza formativa, costituito da Giorgio Macario, Pasquale Andria, Donatella Bramanti, Jolanda Galli, Piercarlo Pazé, Lina Pierro, Lucia Sarno e Francesco Villa.



## L'etica dell'adozione

### 1. L'adozione tra abbandono e accoglienza

Melita Cavallo

*Presidente della Commissione per le adozioni internazionali*

L'adozione ha da sempre interessato le popolazioni di tutto il mondo e rappresenta, oggi più di prima, una delle grandi questioni etiche del nostro tempo, perché investe, da una parte, la famiglia, con i mutamenti e le ricomposizioni dei ruoli al suo interno, e dall'altra il rapporto tra i cittadini e lo Stato, che ha la responsabilità della regolamentazione dell'istituto; ha infine un impatto specifico sul progetto che un Paese ha del suo futuro, prefigurato o come una società multietnica e multirazziale, o come una società resistente al cambiamento, sentito come perdita d'identità e di sicurezza.

L'adozione è, infatti, un istituto che, sia pure con modalità diverse, si trova disciplinato, o comunque di fatto praticato, sin dai tempi più antichi, proprio perché famiglia, società, Stato sono le forme ineludibili di organizzazione della comunità; e in essa un bambino abbandonato e bisognoso di cure e protezione deve trovare accoglienza per diventare un adulto compiuto, anche perché da sempre questo "bisogno", solo ai nostri tempi riconosciuto come "diritto", si è coniugato con il "bisogno/desiderio" di una donna sterile di essere madre, di una famiglia priva di figli di avere un erede.

Così, nel corso del tempo e nelle diverse culture, l'adozione si è sostanzialmente realizzata con l'accordo diretto tra gli interessati e con il riconoscimento di tale accordo, in modo più o meno formale, da parte della collettività; essa, quindi, è stata essenzialmente espressione della volontà delle parti, la cedente e la cessionaria, che raggiungevano un accordo avente come oggetto il bambino; il più delle volte le parti venivano messe in comunicazione da un mediatore.

Viceversa, la fine del XX secolo annovera, tra le conquiste culturali, quella di aver capovolto l'ottica secondo la quale fino ad allora si era guardato al bambino: in molti Paesi, almeno formalmente, stando alle modifiche legislative attuate e tuttora in via di attuazione, il bambino diventa titolare di diritti, e tra essi del diritto alla famiglia.

Siffatta evoluzione è sicuramente correlabile col fatto che, lentamente nei secoli ma con un'accelerazione massima negli ultimi decenni, si è passati dalla negazione della sterilità al suo riconoscimento, e di conseguenza alla sua accettazione e al suo possibile superamento. L'adozione è divenuta così nel tempo, in primo luogo, una risposta alla famiglia priva di figli che, per colma-

re la sua mancanza, si orienta e decide di accogliere un bambino privo di famiglia. Ma è sembrato ben presto evidente che il concetto di due mancanze che si vanno a sommare non può soddisfare le esigenze affettive dei due attori, la coppia genitoriale, da una parte, il bambino abbandonato dalla famiglia di origine, dall'altra, destinati in tal caso a rimanere monadi, realtà distinte e impenetrabili, difficilmente integrabili, nonostante il disperato tentativo di assimilazione ai fini di una perfetta identificazione. Una famiglia che soffre una mancanza è una famiglia che difficilmente è in grado di porsi come risorsa e come motore per un bambino che ha bisogno di essere aiutato nel suo processo di crescita per divenire un adulto compiuto ed equilibrato.

Così i tempi maturano, e negli ultimi anni del ventesimo secolo si afferma il nuovo concetto di adozione come desiderio e non bisogno di un figlio, e di messa a disposizione del proprio focolare, del proprio circuito relazionale e familiare per un'accoglienza piena e rispettosa dell'altro: quindi non per assimilare, ma per integrare.

La Convenzione di New York del 20 novembre 1989 su "I diritti dell'infanzia" enfaticamente proclama questi principi, e la Convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993 su "La tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale" solennemente li riafferma: se la famiglia naturale non è in grado di offrire le cure primarie e necessarie lo Stato di appartenenza deve organizzare forme di assistenza alternative per assicurare quel diritto. Gli Stati, sottoscrivendo la Convenzione di New York e quella de L'Aja, si obbligano a modificare la legislazione interna secondo i principi da esse dettati. È così che anche l'istituto dell'adozione interna, e ancor più quello dell'adozione internazionale, hanno attualmente subito, nei diversi contesti nazionali, una elaborazione dottrinale approfondita, ispirata a valori irrinunciabili di ogni percorso adottivo, cioè a quei valori che sono posti alla base della Convenzione de L'Aja.

Per etica dell'adozione si deve intendere l'insieme dei valori che la collettività, e per essa lo Stato, che li pone a base della normativa di settore, ritiene debbano caratterizzare i comportamenti sia dei soggetti che operano nel campo a livello istituzionale, sia di coloro i quali aspirano a diventare genitori adottivi. La Convenzione de L'Aja è l'espressione massima dei contenuti etici che ogni adozione deve poter esprimere, in qualunque parte del mondo venga realizzata, e qualunque sia la cittadinanza delle persone che adottano.

L'etica dell'adozione impone comportamenti leali, trasparenti, rispettosi del dettato legislativo a tutti i soggetti interagenti, siano essi operatori sociali, sanitari o giudiziari, enti autorizzati e famiglie; significa perciò garanzia piena del diritto alla famiglia sostitutiva riconosciuto a ogni bambino privo

della sua famiglia, dovunque egli sia, in Italia o all'estero; e significa anche, in particolare, l'abbandono delle prassi distorte invalse per il passato, e purtroppo tuttora presenti nei Paesi non ratificanti la Convenzione de L'Aja.

Il valore primario che deve trovare riconoscimento in ogni adozione è, da una parte, la persona bambino, rispetto alla quale deve misurarsi ogni intervento, sia a livello istituzionale che del privato sociale, al fine di garantirne l'invulnerabilità, cioè l'integrità fisica e morale, nonché l'identità culturale; dall'altra, la famiglia, intesa come risorsa primaria e insostituibile per la crescita equilibrata del soggetto minore di età. Il collante tra questi due valori è la solidarietà, recepita come valore fondante già nella Carta costituzionale italiana; essa rappresenta quel valore in base al quale ai bisogni di un singolo o di un gruppo la collettività deve dare una risposta organizzata e adeguata, finalizzata e soddisfacente.

La cultura dell'adozione intesa in modo corretto e costruttivo, cioè secondo principi etici condivisi, va diffusa con ogni mezzo nella società civile, e un canale privilegiato è sicuramente costituito dal mondo giovanile. I giovani, infatti, in un mondo dominato da interessi partigiani e dalla vacuità dell'apparire, sono massimamente aperti alle idee che fondano valori e diritti, e si pongono perciò come i principali, forse gli unici, agenti di cambiamento culturale. Per questo motivo la Commissione per le adozioni internazionali ha istituito, anche per l'anno accademico 2002/2003, 130 borse di studio per laureandi e dottorandi sulle tematiche inerenti i diritti del bambino, stanziando per esse un cospicuo budget finanziario; e ancora, 145 borse di studio sono state destinate a diplomandi e laureandi in materie artistiche perché esprimano attraverso immagini, da una parte, i concetti di accoglienza, solidarietà, multietnicità, integrazione, e dall'altra, i diritti fondamentali del bambino, quali il diritto alla famiglia, alla educazione, alla salute.

## 2. Il bambino tra famiglia di origine e famiglia adottiva

In linea generale, nelle varie culture un bambino può essere affidato a terzi estranei a fine di adozione soltanto se la madre lo ha abbandonato, o ha liberamente e consapevolmente consentito all'adozione, o se nei confronti della famiglia è stata dalla competente autorità pronunciata una decisione di irreversibile inadeguatezza ad allevare ed educare il figlio, tale da configurare abbandono.

Se la famiglia è un valore, risponde certamente a un principio etico che l'accertamento teso a verificare la disfunzione della famiglia di origine sia compiuto secondo regole precise e predeterminate; in particolare, la dichiarazione di adottabilità deve essere preceduta e giustificata da una indagine molto

approfondita sulla famiglia di origine per accertarne le eventuali potenzialità di recupero in tempi ragionevoli o, invece, l'irreversibile disfunzionalità, cioè la non recuperabilità in tempi brevi a parametri, anche minimi, di accettabilità sociale, da cui discende la inevitabile sostituzione della famiglia di origine con la famiglia adottiva.

Le modifiche apportate nel 2001 con la legge n. 149 alla legge n. 184/1983 sull'adozione interna mirano al recupero della famiglia a rischio di abbandono e impongono alle autorità amministrative di sostenerla, disegnando progetti specificamente mirati a evitare l'abbandono. Il principio che ispira la modifica legislativa afferma chiaramente che la condizione di povertà non può essere individuata come causa dell'abbandono, e impone che soltanto dopo aver esperito ogni opportuna strategia di sostegno si renda possibile la separazione definitiva del bambino dalla famiglia di origine.

È questo un principio fortemente etico, che ormai troviamo affermato in tutte le legislazioni.

L'accertamento della sussistenza della situazione di abbandono irreversibile da parte di un'autorità pubblica dello Stato garantisce che il bambino non venga rapito alla famiglia di origine o sottratto alla struttura ricoverante, come testimoniato per anni dai bambini adottati dall'estero con il sistema del "fai da te", che permetteva il contatto diretto tra procacciatori di bambini e coppie desiderose di un figlio a tutti i costi. Ricordo storie agghiaccianti di ragazzi, ormai grandi, che non riuscivano a cancellare dalla memoria di essere stati strappati dalla loro casa, di essere stati tirati da sotto il letto, dove avevano cercato di nascondersi per non essere sottratti da una realtà povera e disperata, e tuttavia carica di affettività e di emozioni.

Il divieto di contatto diretto tra la famiglia naturale e la famiglia adottante è una regola necessaria per garantire che il consenso all'adozione sia libero, informato e senza contropartita; ma purtroppo nei paesi che non hanno ratificato la Convenzione de L'Aja non è ancora la regola.

La famiglia, dunque, come luogo naturale in cui il bambino deve essere allevato ed educato assume la configurazione di un diritto fondamentale, perché valore condiviso. Ne discende che il percorso di preparazione degli adottanti deve essere anch'esso ispirato al principio etico che vuole garantire al bambino adottato la famiglia più adeguata alle sue esigenze psicofisiche, perché possa essere assicurata con alta probabilità la sua integrazione. Tutti i paesi di origine chiedono perciò ai paesi di accoglienza documentazione ampia sulle condizioni familiari e sociali degli aspiranti genitori e uno studio di coppia approfondito e circostanziato che permetta una valutazione adeguata ai fini dell'abbinamento. E ne discende ancora che i Paesi di origine

chiedono le relazioni post-adozione per un periodo di tempo più o meno prolungato, al fine di monitorare il processo di integrazione del minore adottato nella famiglia di accoglienza, perché il diritto a una famiglia sufficientemente buona, che va a sostituire quella di origine, deve essere non solo garantito, attraverso la presentazione iniziale del dossier, ma anche attraverso la comprovata attestazione di un positivo inserimento nel contesto familiare allargato e nel contesto ambientale di riferimento.

L'ovvia conseguenza di tutto ciò è che i servizi territoriali demandati a informare, preparare e sostenere la coppia siano qualificati, professionali e tenuti dall'ente regione continuamente aggiornati sulle tematiche generali e specifiche dell'adozione e sui processi di cambiamento in campo nazionale e internazionale. A tal fine alla Commissione per le adozioni internazionali viene dalla legge istitutiva attribuita la competenza a promuovere e organizzare, attraverso organismi specializzati, l'attività formativa dei servizi territoriali e la verifica della loro integrazione per il migliore espletamento dei compiti di informazione, preparazione della aspirante coppia adottiva e di presa in carico della famiglia adottiva una volta che il bambino abbia fatto ingresso in Italia.

Sulla formazione degli operatori si gioca dunque in buona parte il successo delle adozioni dichiarate dalle autorità straniere nei confronti di persone residenti in Italia, per la gran parte cittadini italiani; essa perciò viene gestita dalla Commissione per le adozioni internazionali con priorità massima e con cospicui investimenti, anche nella profonda convinzione che una crescita duratura non può che essere oggi costruita sulla base di un confronto internazionale, sia a livello di paesi di accoglienza che a livello di paesi di origine. È infatti importante che i servizi territoriali che preparano le coppie a essere famiglia per un bambino straniero conoscano, almeno in parte, la realtà di vita e la cultura dei paesi di origine e i possibili vissuti di quei bambini, per i quali non infrequentemente soltanto la strada o l'istituto è stato per lunghi anni l'unico riferimento.

L'accesso alle origini, che il nostro legislatore ha finalmente riconosciuto al figlio adottivo, sarà reso tanto più facile, o meno problematico, quanto più i servizi avranno ben lavorato con la aspirante coppia adottiva prima, e con la famiglia adottiva poi, per l'accoglienza della diversità e il rispetto della cultura altrà.

### 3. I bambini e il loro percorso di adozione

La preparazione all'accoglienza di un figlio adottivo assume, dunque, la massima importanza se il bambino è straniero. Nei Paesi di origine, infatti, si va progressivamente diffondendo la cultura dell'adozione nazionale, per cui i bambini adottabili, se piccoli e sani, trovano accoglienza a scopo di affidamento o di adozione nell'ambito delle famiglie del loro stesso Paese; quelli più grandi e più dif-

ficili, quelli malati restano istituzionalizzati a lungo, e vengono poi per la massima parte affidati a scopo di adozione a famiglie di un altro Paese.

Si registrerà così sempre più spesso l'ingresso in Italia a scopo di adozione di bambini con storie di protratta permanenza in istituto, con drammatiche vicende familiari alle spalle, ed è perciò che i futuri genitori adottivi hanno bisogno non solo di essere approfonditamente preparati prima di affrontare l'adozione, ma anche di essere sostenuti nel postadozione, soprattutto di essere rassicurati circa la possibilità di fare, sempre e comunque, riferimento alla rete del servizio pubblico.

Tutti gli operatori concordano sulla irrinunciabile necessità che la famiglia adottiva valorizzi l'identità del bambino, conservandogli il più possibile il patrimonio culturale, a cominciare dal nome, purtroppo spesso sostituito, anche nei confronti di bambini grandicelli, con uno dal suono completamente diverso, quindi a loro del tutto estraneo. Il nome, quale rappresentazione esplicita del *continuum* dell'identità, aiuta il bambino a percepirsi come individuo unico nello scorrere del tempo, e quindi risulta un ancoraggio tanto più prezioso proprio nei momenti critici di passaggio, quale certamente è l'adozione, inizio di una vita davvero diversa! Il cambiare nome al figlio adottivo esprime, invero, la difficoltà dei genitori ad accoglierlo nella sua complessa identità, quindi diventa per lui silenziosa richiesta di non esplicitare troppi elementi che richiamino il passato, inducendo, quindi, nel bambino la percezione – e ciò è ancora più grave – di una possibile frattura, comunque del tutto impossibile, tra l'identità del “prima” e quella del “dopo” adozione.

È necessario, quindi, da parte dei genitori la consapevole accettazione delle radici, perché per il minore adottato la propria storia costituisce una parte fondamentale dell'identità in rapporto dialettico con il presente relazionale; la famiglia adottiva deve essere preparata, dunque, ad accogliere i ricordi, le sensazioni e gli stati di animo del figlio, più o meno chiari che siano, quando riaffiorano alla mente di lui, e a ricucire queste memorie con la realtà vissuta quotidianamente nel nuovo nucleo.

È questo il percorso essenziale e necessario che ogni bambino, ai fini di una sana crescita psicologica, deve essere aiutato a fare nella propria famiglia di adozione: un'elaborazione dinamica dei due filoni, il “prima” e il “poi”. E la famiglia sarà capace di accogliere solo se è stata aiutata a passare dal bambino immaginato al bambino reale; perché anche per gli aspiranti genitori esiste un “prima” e un “poi” da elaborare e da accettare. Ciò è possibile solo nella condivisione piena dei principi etici dell'adozione!

In questa ottica un accenno va fatto al consenso del minore all'adozione, ove sia in grado di rendersi conto del cambiamento che dovrà avvenire nella

sua vita. Quando il bambino può dare questo consenso in perfetta serenità, libertà e coscienza è difficile dire; in genere il legislatore fa riferimento ai 10 o ai 12 anni, o più genericamente all'età del discernimento. Esso assume un rilevante significato se viene raccolto con profondo senso di rispetto e grande capacità di ascolto, sapendo decodificare anche messaggi non verbali, talvolta estremamente significativi. La Convenzione de L'Aja fa espresso richiamo a questo consenso, che si pone senza dubbio come elemento indispensabile per la corretta formazione della sentenza di adozione.

È certo di fondamentale rilevanza che il bambino comprenda il progetto di vita che altri ha disegnato per lui e vi aderisca consapevolmente. A tal fine è importante la preparazione all'incontro con gli aspiranti genitori, perché l'esperienza ha dimostrato che un incontro ben riuscito influenza positivamente la relazione futura. Parimenti il periodo di permanenza della famiglia all'estero ha una notevole rilevanza per la costruzione del rapporto, e va seguita e sostenuta dall'ente autorizzato<sup>1</sup>.

Se la famiglia adottiva è straniera, sarà necessario spiegare al bambino il perché di questa scelta, senza comunque ricorrere all'argomento della povertà del suo Paese, ma sottolineando la forza dell'amore, che non conosce frontiere e spinge le coppie a fare un lungo viaggio pur di raggiungere il bambino che ha bisogno di loro.

Il bambino deve anche sapere che, una volta adulto, potrà tornare al suo Paese e diventare una risorsa per tutte le conoscenze che intanto ha acquisito.

Se si seguono questi principi, ispirati a un'etica irrinunciabile, non accadrà mai più di ascoltare i bambini stranieri raccontare storie di inganni, per esse-

---

<sup>1</sup> L'esperienza mi ha testimoniato che i bambini hanno bisogno di immagini per capire. Una volta, per aiutare una bambina che piangeva all'idea delle definitività del distacco dalla madre eroinomane che di tanto in tanto le faceva visita in istituto, mi sono servita di questo esempio: quello di una casa costruita neppure a metà, per la quale i muratori non erano assolutamente in grado di proseguire i lavori; bisognava perciò trovare altri muratori. Allo stesso modo anche per lei bisognava trovare un'altra famiglia, che proseguisse nel lavoro iniziato dalla sua, diventata incolpevolmente incapace. Una casa finita è come un bambino divenuto adulto; una casa non finita viene spazzata via dalle intemperie, così un bambino senza famiglia viene travolto dalle difficoltà. Una casa finita può essere abitata, perché in grado di proteggere coloro che accoglie; un adulto compiuto può dare e ricevere, può aiutare gli altri affrontando le proprie e le altrui difficoltà. A distanza di anni ho rincontrato quella bambina, divenuta donna e madre, e mi ha confessato di aver tenuto sempre presente nella mente questa immagine come riferimento in ogni momento difficile.

In effetti la comunicazione per immagini è utile per far comprendere al bambino non solo la necessità di essere inserito in una nuova famiglia, ma anche e soprattutto come la famiglia adottiva è quella degli affetti, quella che giorno dopo giorno costruirà e coltiverà il suo progetto di vita di cui il figlio è parte vitale; come, quindi, la famiglia adottiva è la sua "vera" famiglia.

re stati prelevati dall'istituto da due sconosciuti con il pretesto di una passeggiata o di un fine settimana diverso dagli altri, e di essersi poi ritrovati nottetempo su un aeroplano, portati via in modo brutale dalla loro vita quotidiana, anche se squallida e deprivata, senza alcun rispetto per la loro persona.

Non è neppure condivisibile quella prassi burocratica che impone agli adottanti, dopo aver incontrato e frequentato il bambino e aver presenziato all'udienza di adozione, di rientrare nel proprio Paese per poi ritornare dal bambino dopo alcuni mesi, tempo necessario per l'espletamento delle procedure nel Paese di origine; questo periodo di lontananza infatti può essere di pregiudizio al bambino, che può viverlo come un distacco colpevole. Ma è difficile far passare questa linea con i Paesi di origine

Contrasta vistosamente con l'etica dell'adozione il sistema che permette l'abbinamento diretto coppia-bambino via Internet, e di cui gli Stati Uniti d'America sono l'esempio più eclatante.

Così come vi contrasta l'adozione del nascituro, perché impedisce alla madre di esprimere un consenso consapevole, non potendosi ancora formare una volontà libera al riguardo senza che si sia verificata la nascita. Gli Stati Uniti tollerano l'adozione del nascituro: la gestante, attraverso gli appositi siti Internet, sceglie la coppia che nel sito ha illustrato la sua identità quanto alla religione professata, alla professione esercitata, alla composizione familiare, e così via. È, invece, necessario che il genitore che intende dare in adozione il figlio già nato sia chiamato dalla competente autorità a dare il suo consenso, e che esso sia libero, informato, consapevole e sia esclusa ogni possibilità di contropartita.

Spesso registriamo la scissione della fratria: alcuni Paesi la prevedono riguardo ai maschi, in quanto il bambino, a differenza della bambina, deve assicurare la discendenza; in altri è prevista per assicurare i riti funebri e, quindi, due fratelli non possono essere affidati in adozione alla medesima famiglia. In sede di accordo chiederemo a questi Paesi che i fratelli maschi siano collocati in famiglie residenti nella stessa città e proposte dallo stesso ente, perché possano mantenere i rapporti, in quanto la loro separazione contrasta con un principio etico fondamentale, rappresentato dalla salvaguardia della comunità fraterna.

L'introduzione dell'obbligatorietà dell'affiancamento dell'ente alla coppia è il naturale corollario del principio etico in base al quale bisogna che sia il Paese di accoglienza che quello di origine garantiscano con ogni mezzo la messa al bando di ogni possibile forma di mercato o di situazione di rischio.

La presenza dell'ente ha l'obiettivo di escludere, quindi, che le nostre coppie possano essere coinvolte in episodi di traffico di minori a scopo di adozione – come avvenuto in tempi precedenti all'entrata in vigore della nuova legge – ove mai nel Paese di origine non fossero state scongiurate tutte le possibili forme di mercato. È pur vero che il Rapporto Applicativo allegato alla Convenzione afferma che la più parte degli abusi nell'adozione internazionale è addebitabile all'intervento degli intermediari, singoli o organizzati; c'è però rispetto al passato una differenza sostanziale, consistente nel fatto che, ai sensi della Convenzione, nessuna associazione può svolgere attività di intermediazione senza aver preventivamente ottenuto la specifica autorizzazione dall'Autorità centrale, e che da tale Autorità verrà controllata attraverso idonea attività di vigilanza.

Né va sottovalutato che anche i referenti locali degli enti autorizzati devono essere altamente professionali e moralmente ineccepibili per poter interagire correttamente e realizzare gli obiettivi condivisi. Bisogna riconoscere che grazie all'attività dell'ente prassi distorte e disfunzionali sono finalmente cessate.

È sicuramente ispirato a un forte principio etico il divieto imposto all'ente dalla legge n. 476 del 31 dicembre 1998 – non dalla Convenzione – di avere o di operare pregiudiziali discriminazioni di tipo ideologico e religioso: è così fondato il principio di imparzialità, cui l'ente autorizzato deve improntare la sua attività nei confronti delle coppie che a esso si rivolgono per essere prese in carico nel percorso di adozione del bambino straniero. Senza dubbio il nostro legislatore ha sentito il bisogno di un richiamo all'imparzialità in quanto ha scelto il criterio della residenza e non della cittadinanza per radicare la competenza dell'autorità giudiziaria minorile italiana a dichiarare l'idoneità, e il nostro contesto sociale è sempre più caratterizzato dalla multietnicità e dalla multiculturalità; pertanto tale richiamo rappresenta un'ulteriore garanzia per le coppie.

Lo stesso principio etico impone che l'ente autorizzato operi senza fini di lucro, perché l'adozione non è l'affare in cui investire, ma il dramma dei paesi poveri di risorse e ricchi di bambini ai quali le famiglie di origine, e soprattutto le madri adolescenti, sono nei fatti costrette a rinunciare per l'estrema indigenza e l'impossibilità delle autorità locali a offrire alternative *in loco*.

Le persone che lavorano nel campo dell'adozione in seno agli enti, sia nel Paese di accoglienza sia nel Paese di origine, devono naturalmente essere retribuite in maniera congrua rispetto al lavoro svolto, perché assenza di scopo di lucro non è sinonimo di gratuità, ma di mancanza di profitto, nel senso che non si devono produrre utili da distribuire. Gli enti affrontano spese, ognuna delle quali è documentata, per organizzare il servizio a favore delle

coppie; è quindi inevitabile che un costo sia messo in conto, sia in Italia che all'estero; tuttavia spesso il costo correlato alla realizzazione del progetto adottivo è diffusamente sentito come problema, in particolare dalle coppie economicamente deboli.

Se la solidarietà finalizzata all'adozione di un bambino straniero deve essere organizzata, e perciò non può non avere il suo costo, sotto il profilo etico è auspicabile che esso non superi la soglia di una capacità media di spesa, altrimenti l'adozione di un bambino straniero rischia di diventare un obiettivo perseguibile soltanto da famiglie benestanti, laddove le famiglie meno abbienti sono spesso quelle in grado di vivere più concretamente la solidarietà.

La Commissione, su direttiva ministeriale, ha lavorato insieme con gli enti per la riduzione e la trasparenza dei costi, producendo un documento, disponibile anche nel sito Internet della Commissione stessa, che chiarisce a ogni aspirante coppia adottiva quali sono i costi per un'adozione in un determinato Paese se assistiti da un determinato ente.

Se da una parte va riconosciuta una certa proliferazione numerica degli enti nel nostro paese, in quanto conseguenza di un dettato legislativo a maglie larghe, che non ha previsto paletti sufficientemente idonei a limitarne il numero, dall'altra va comunque sottolineato che, a tutto il 2002, i 63 enti italiani – di grandi, medie e piccole dimensioni – hanno operato su ben 45 Paesi e hanno curato l'ingresso in Italia di 2.200 bambini. Questo significa che l'Italia è uno dei paesi più attivi nell'ambito della attuazione del principio di sussidiarietà e dello sviluppo della cooperazione internazionale nel campo dell'adozione. In ogni caso l'indirizzo politico della Commissione è di sollecitare la fusione di quelli che permangono a dimensione regionale al fine, da una parte, di una congrua riduzione dei costi e, dall'altra parte, di un'omogeneizzazione territoriale, sotto il profilo dell'operatività, di tutti gli enti sull'intero Paese. È un fatto incontrovertibile che le autorità straniere, le quali si relazionano con una molteplicità di paesi di accoglienza, preferiscono interagire con pochi enti per ogni Paese, tanto vero che spesso accreditano soltanto alcuni degli enti autorizzati dalla Commissione.

L'etica dell'adozione impone che gli enti si dotino di un codice deontologico, con l'obiettivo di frenare la competitività intesa come concorrenza, e di lavorare insieme per promuovere la cultura della adozione come ultima risposta possibile all'abbandono di un bambino, aiutando il Paese di origine a sviluppare nuove strategie di contrasto dell'abbandono, a strutturare i servizi di territorio in modo sufficientemente adeguato, a sensibilizzare l'amministrazione pubblica verso forme di assistenza alternative all'istituto, a organizzare case-famiglia idonee a dare risposte valide al contesto in cui operano.

## 5. Il principio di sussidiarietà

Il valore della solidarietà, trasferito sul piano internazionale, dà luogo al principio di sussidiarietà, che è, a sua volta, uno dei fondamenti della Convenzione de L'Aja. La Convenzione stabilisce, infatti, la priorità inderogabile della permanenza del bambino nel suo contesto familiare, sociale e culturale di origine e la residualità della adozione internazionale come risposta possibile allo stato di abbandono: perché questo principio etico si cali nella realtà e diventi effettivamente praticabile è necessario che, per ogni bambino straniero, l'ente che in quel Paese opera sia davvero consapevole, per averlo verificato attraverso i suoi referenti, che a favore di quel determinato bambino proposto a quella determinata coppia è stato disegnato un progetto, per la cui realizzazione si è lavorato, e che essendo i tentativi di superamento delle difficoltà familiari falliti, in quanto nessun cambiamento significativo si è prodotto, l'adozione alla famiglia straniera è divenuta proponibile. Il principio di sussidiarietà impone, dunque, che un bambino abbandonato, ovvero distaccato definitivamente dalla famiglia di origine e perciò adottabile, può essere adottato da stranieri e trasferito in un altro Stato solo se le competenti autorità del suo Paese non sono in grado di assicurargli nel suo contesto di appartenenza una protezione adeguata a livello di affidamento familiare o di adozione. E tutto ciò andrebbe provato documentalmente, mentre allo stato, in effetti, si risolve in una mera dichiarazione.

Sotto il profilo squisitamente etico il principio di sussidiarietà supera la sua portata "riparatoria", intesa come approccio culturale di un Paese che da una parte accoglie bambini e dall'altra offre un aiuto, perché si pone come principio dinamico che attiva interventi di prevenzione delle situazioni di abbandono in generale e coinvolge in questa strategia tutte le presenze-risorsa del territorio, promuovendo la cultura della educazione allo sviluppo.

Di conseguenza, ove voglia concretamente attuare il principio di sussidiarietà, ogni Paese di accoglienza deve attivarsi a favore dei Paesi di origine per realizzare progetti finalizzati a migliorare la qualità di vita dei bambini collocati negli istituti, ricoverati negli ospedali, senza riferimenti familiari idonei, ma non adottabili, nonché progetti tesi ad aggredire il fenomeno dei bambini di strada, delle madri bambine, dei bambini assuntori di droghe, dei bambini sfruttati nel giro della prostituzione, della droga, del lavoro, come d'altra parte richiede la Risoluzione del Parlamento Europeo A4-0392/96 del 12 dicembre 1996 sul "Miglioramento del Diritto e della Cooperazione tra gli Stati membri in materia di adozione di minori", che chiede, tra l'altro, alle autorità comunitarie competenti di sviluppare progetti specifici per l'attuazione di programmi di prevenzione e di protezione dell'infanzia abbandonata.

In questo percorso saranno sempre più coinvolte le regioni, in parallelo col processo di rafforzamento delle autonomie locali, che spingerà sempre più gli enti locali a implementare progetti nuovi rispetto a quelli tradizionali.

Nella stessa ottica la Commissione per le adozioni internazionali anche quest'anno ha stanziato un milione e mezzo di euro per finanziare progetti di sussidiarietà presentati unitamente da più enti e finalizzati a ridurre l'area dell'abbandono, con particolare riguardo ai bambini di strada e ai minori istituzionalizzati da anni.

E poiché vanno sempre esplorati e potenziati nuovi percorsi praticabili al fine di sostenere i paesi da cui accogliamo bambini, la Commissione ha inteso promuovere l'impegno della società civile a sostegno dell'infanzia abbandonata e in difficoltà, mettendo in campo, da una parte, nuove strategie di sensibilizzazione al sostegno a distanza e, dall'altra, cercando di fare chiarezza sull'esistente, al fine di dare maggiore sicurezza ai cittadini inclini a collaborare economicamente a progetti di questo tipo, ma timorosi della finalizzazione ultima del loro contributo economico, a volte frutto di sacrificio e di piccole rinunzie.

A tal fine la Commissione svolgerà un'indagine conoscitiva sul sostegno a distanza, comunemente chiamato "adozione a distanza", proprio per comprendere la realtà di questo grande fenomeno di solidarietà, capillarmente diffuso sul nostro territorio sia a livello di associazioni che convogliano i contributi, sia di cittadini che donano. E per testimoniare quanto sia importante l'aiuto ai bambini nel loro Paese di origine, la Commissione ha deliberato di sostenere, in ogni Paese dal quale accoglie bambini in adozione, 10 bambini con il sostegno a distanza, mettendo in contatto ognuno di essi con una delle famiglie che a tanto si rendono disponibili tra quelle che hanno adottato un bambino in quello stesso Paese. È infatti noto che "sostegno a distanza" non significa soltanto inviare danaro per il mantenimento e l'istruzione di un bambino, ma anche instaurare e mantenere un rapporto tra persone, con scambi reciproci di informazioni, per testimoniare la vicinanza solidale a problemi altrove sconosciuti.

La Commissione ha pure quasi ultimato l'indagine su un particolare aspetto dell'aiuto ai bambini di un Paese straniero, riconducibile quindi al grande contenitore della sussidiarietà, costituito dai percorsi cosiddetti "di risanamento" a favore dei bambini bielorusi provenienti dalle zone interessate dalla nube di Cernobyl; si tratta di un flusso annuo di ben 25.000 minori tra gli 8 e i 16 anni; attraverso questi percorsi si sono realizzate in questi due anni di funzionamento della Commissione circa 800 adozioni.

## 6. Il confronto con la realtà

Il problema è, qui come altrove, rappresentato dallo scarto tra le leggi e la prassi operativa in relazione ai fenomeni che la legge ha inteso regolamentare. Nei Paesi ove da sempre il bambino è stato oggetto di cessione dietro compensi e favori dei più vari, commisurati alla povertà di chi cede e alla magnanimità di chi riceve, di certo è stato facile organizzare una sorta di mercato allorquando l'Occidente e il Nord America hanno iniziato a richiedere sempre più massivamente bambini per il decremento delle nascite al loro interno: la cultura dei Paesi poveri non ne veniva scossa e si sposava bene con quella dell'Occidente ricco, che riteneva che tutto abbia un prezzo e possa essere comprato, perché al bambino si dava una famiglia in grado di mantenerlo, e la famiglia di origine veniva messa in grado di allevare i figli rimasti con il danaro ottenuto; allo stesso modo sembrava giusto che il mediatore di turno, intorno al quale via via negli anni si era venuto a creare un indotto ragguardevole, avesse la sua parte.

Azzerare, o quanto meno ridurre, questa prassi non è facile, perché richiede che siano i Paesi richiedenti a rifiutarsi di sovvenzionare l'indotto creatosi intorno ai referenti che fanno salire il prezzo alle stelle, e invece a convincersi a sostenere i Paesi di provenienza finanziando progetti di sussidiarietà portati avanti dalle associazioni e dalle istituzioni dei Paesi occidentali di accoglienza secondo le indicazioni fornite *in loco*, abbandonando contemporaneamente anche il sistema delle donazioni fatte agli istituti dai quali si adotta: queste donazioni, quando superano un limite ragionevole, somigliano più a un prezzo che a un dono.

Ma perché questo avvenga è necessario che un'azione comune di tutti i Paesi riceventi, altrimenti la condotta ispirata all'etica dell'adozione portata avanti da un solo Paese produrrà soltanto la sua esclusione dal processo, perché altri Paesi saranno disposti a corrispondere quanto richiesto a livello locale da chi sul bambino ha fondato un giro di affari. E va detto che spesso non è facile neppure per le autorità locali stroncare questo giro, a causa del radicamento delle prassi devianti e della loro estensione: i fenomeni radicati ed estesi, rispetto ai quali sono anche costruite giustificazioni legate alla sopravvivenza, sono indubbiamente duri a morire.

Ecco perché l'adesione progressiva dei Paesi di accoglienza e di provenienza alla Convenzione de L'Aja, che impone comportamenti improntati all'etica dell'adozione, è comunque un grande passo in avanti, perché se la sottoscrizione non significa – e non può significare – l'immediata scomparsa delle prassi devianti, significa pur sempre, per il forte valore simbolico attribuito alla legge, che lo Stato non intende più tollerare quelle prassi ritenendole illegali, e perciò le persegue sanzionandole penalmente.

È per questa ragione che l'Autorità centrale italiana ha deciso nel luglio del 2002 di sospendere le procedure di adozione con l'Ucraina in attesa di un accordo bilaterale. L'Italia non poteva più tollerare prassi in contrasto con i principi fondamentali della Convenzione de L'Aja, quali quelle seguite dal Centro per le adozioni di Kiev: da una parte, la scelta dei bambini da catalogo, attraverso foto risalenti nel tempo e cartelle sanitarie alterate; dall'altra, la mancata presenza in istituto del bambino abbinato; né poteva più tollerare le interferenze dei direttori degli istituti, che tendevano comunque a modificare l'abbinamento deciso dal Centro proponendo di sostituire il bambino individuato o non trovato con un altro, a loro avviso più adatto alla coppia.

Molte famiglie italiane sono tornate estremamente disorientate dall'esperienza vissuta nel percorso di adozione in quel Paese, e alcune di esse hanno addirittura rinunciato, in quanto profondamente frustrate nella loro legittima aspettativa, dopo anni di trafale procedurali, di divenire famiglia adottiva.

La coraggiosa decisione dell'Autorità centrale italiana ha probabilmente contribuito al cambiamento dei vertici del Centro adozioni di Kiev e a far maturare la disponibilità di quel Paese a un accordo con l'Italia, la cui bozza, alla quale entrambi i Paesi hanno lavorato, prevede, tra l'altro, l'intermediazione dell'ente, finora escluso dall'affiancamento alle coppie. Il negoziato si è poi interrotto in quanto l'Ucraina, avendo iniziato le procedure per la ratifica della Convenzione de L'Aja, ha ritenuto di rinviare la firma dell'accordo a ratifica avvenuta. Intanto la notizia dell'avvio delle procedure di ratifica e il cambiamento del gruppo di lavoro preposto all'organizzazione del Centro adozioni di Kiev ha consentito alla Commissione di deliberare la revoca della sospensione il 20 marzo 2003.

## 7. Gli accordi bilaterali

Tra le competenze attribuite dalla Convenzione de L'Aja alle Autorità centrali, l'attività finalizzata alla stipula di accordi bilaterali con i Paesi di provenienza dei bambini rappresenta sicuramente la più delicata e complessa, e nello stesso tempo la più costruttiva e fondante, in quanto i rapporti internazionali sono quelli che abbattano le frontiere e permettono tra le parti contraenti un regolare flusso di informazioni, un raccordo tra le normative, l'armonizzazione delle prassi operative. Il risultato è l'aumento del livello di garanzia e della trasparenza delle procedure condotte in territorio straniero.

In questa ottica è da ritenersi implicitamente sussistere per ogni Paese che ha sottoscritto la Convenzione un obbligo "morale" a stipulare accordi, soprattutto con i Paesi "non Aja", per farvi transitare i principi fondamentali

della Convenzione, in quanto ratificandola lo Stato li ha recepiti e, per elementare coerenza, deve pretenderne il rispetto in ogni adozione dichiarata dal Paese straniero a favore dei propri cittadini o delle persone residenti sul proprio territorio.

Spesso, infatti, l'istituto dell'adozione non è affatto disciplinato nel sistema giuridico di Paesi "non Aja", o è disciplinato in maniera difforme rispetto al nostro, sicché s'impone l'attività negoziale finalizzata alla messa a punto di strumenti – accordi o protocolli – necessari a superare i contrasti e le disomogeneità normative evidenziatisi nella prassi, anche perché molto spesso accade che la domanda di adozione si orienta proprio verso i Paesi in cui la normativa di settore è meno rigorosa e trasparente. Nei Paesi oppressi dalla povertà i bambini sono purtroppo spesso l'unica risorsa economica per l'adulto che li sfrutta, utilizzandoli come merce di scambio nel mercato del lavoro, del sesso, dell'adozione.

Un accordo bilaterale enuncia i compiti delle Autorità di riferimento del Paese "non Aja" e di tutti i soggetti istituzionali che sono coinvolti nel percorso di adozione; esso sgombra perciò immediatamente il campo da ogni possibilità di mercato intorno al bambino abbandonato, perché delinea il procedimento, inderogabile e univoco, necessario per la dichiarazione di adottabilità.

Mi sentirei, dunque, di affermare che quanti più accordi e protocolli un Paese riesce a concludere tanto più i principi etici sono da quel Paese sentiti e rispettati.

L'Italia ha finora siglato accordi bilaterali a livello di Governi con la Bolivia e con il Vietnam; sono stati poi sottoscritti, a livello di Autorità centrali o Autorità del ministero competente, tre processi verbali, il primo con la Bielorussia, il secondo con la Lituania, il terzo con la Slovacchia.

Va da sé che gli accordi, come i protocolli, hanno fondamenti comuni, ma differiscono l'uno dall'altro perché ognuno di essi riflette la realtà del Paese straniero con cui la nostra normativa deve raccordarsi; tuttavia in ognuno di essi troviamo riaffermati i principi etici inderogabili.

L'ultimo protocollo con la Bielorussia, ad esempio, contiene un richiamo chiaro e univoco al principio che il bambino in stato di abbandono ha diritto a una famiglia adottiva, e che i criteri per individuare la famiglia devono essere trasparenti e chiari; e ciò perché, come è ben noto, l'Italia accoglie da molti anni periodicamente – due mesi nel periodo estivo e due mesi nel periodo invernale – migliaia di bambini, dei quali una non irrilevante percentuale finisce con l'essere adottata dagli affidatari. Nel protocollo si è ritenuto opportuno far transitare il criterio che la coppia che ha dato la propria disponibilità ad adottare al tribunale per i minorenni non può dichiararsi disponibile per l'ac-

coglienza di un bambino bielorusso, e che, pertanto, all'atto della domanda di affidamento deve produrre apposita dichiarazione in tal senso; così come si è stabilito che un bambino nel cui interesse è in corso una procedura di adottabilità non può essere inserito nella lista dei bambini affidabili nel quadro dei percorsi Cernobyl. Appare chiaro che queste due esclusioni rispondono a un principio etico di fondo, sancito nella Convenzione de L'Aja: un bambino per essere dichiarato adottabile ha diritto al rispetto massimo delle garanzie del procedimento; egli ha anche diritto alla più idonea delle famiglie disponibili, ove la propria sia irreversibilmente inadeguata. E l'esame di ben 800 fascicoli non sempre ci ha pienamente rassicurato sotto questo profilo.

Perché l'etica vuole che, laddove lo Stato di appartenenza ai suoi figli non può offrire se non un'istituzionalizzazione in strutture fatiscenti, assolutamente inadeguate sotto il profilo psicopedagogico, sicché essi sono spesso destinati, all'atto delle dimissioni, ad abitare la strada, gli Stati più fortunati diano una risposta in termini di solidarietà, comunque assolutamente rispettosa dei principi e delle regole prioritariamente stabiliti nelle Convenzioni.

Il dramma esistenziale di milioni di famiglie nei Paesi poveri del mondo – questo scempio di risorse umane rappresentato dall'infanzia, il patrimonio più grande di un Paese, perché è sui bambini che esso gioca il suo futuro – deve smuovere “l'interesse disinteressato” degli altri Paesi più fortunati, i quali, accogliendo i loro figli come propri, devono nello stesso tempo aiutarli, economicamente e moralmente, a disegnare e costruire strategie di recupero per una qualità della vita che permetta alla famiglia di allevare direttamente i propri bambini.

Parlare di etica è facile, viverla e attualizzarla è difficile; ma ci stiamo provando.

## Principio di sussidiarietà e cooperazione internazionale

Chantal Saclier

*Servizio sociale internazionale, Segreteria generale, Ginevra. Direttrice dei programmi internazionali e Responsabile del Centro internazionale di riferimento per la protezione del bambino nell'adozione*

### 1. Cosa si intende per sussidiarietà?

In materia di adozione, la sussidiarietà è il luogo che deve occupare l'adozione in una gerarchia di misure di protezione del bambino senza famiglia o che rischia la separazione definitiva dalla famiglia d'origine. Uno dei principi che sta alla base delle convenzioni internazionali è quello secondo cui l'adozione non è un rimedio concordato fra persone, bensì una misura sociale e legale di protezione del bambino. Questo comporta il fatto che l'adozione è una misura che deve iscriversi nel quadro di una politica globale di protezione dell'infanzia. Va ricordato che le convenzioni internazionali sono il riflesso delle conclusioni che professionisti governativi o non governativi hanno tratto da anni di esperienze diverse.

### 2. Dove si colloca l'adozione nell'insieme delle misure che costituiscono questa politica globale?

Disegniamo la gerarchia che va rispettata fra queste due misure di protezione come il principio di duplice sussidiarietà:

- 1) priorità alla reintegrazione nella famiglia di origine del bambino rispetto all'adozione;
- 2) priorità dell'adozione nazionale rispetto a quella internazionale.

#### 2.1 Primo livello che, per semplicità, chiamerò la sussidiarietà nazionale

L'adozione (nazionale e internazionale) deve essere sussidiaria alle soluzioni in seno alla famiglia di origine. La priorità sarà data alla possibilità di allevare il bambino all'interno della propria famiglia di origine: madre, padre, famiglia estesa (preambolo della Convenzione de L'Aja, art. 18 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo). In pratica questo si otterrà tramite:

- a) misure di prevenzione dell'abbandono che hanno lo scopo di mantenere il bambino nella propria famiglia, evitare che ne esca.
- b) misure per reintegrare il bambino nella propria famiglia quando egli ne è stato allontanato (per es. se si trova in un istituto, presso un reparto di distrofia di un ospedale, ecc.)

#### 2.2 Secondo livello: la sussidiarietà internazionale

Deve essere data priorità all'inserimento di un bambino in una famiglia adottiva del suo Paese d'origine (residenza) o in un contesto culturale, linguistico e religioso prossimo al suo ambiente di provenienza. La decisione per

un'adozione internazionale potrà essere presa solo se si è constatata prima l'impossibilità di trovare una soluzione nel Paese d'origine del bambino.

**3. Cooperazione internazionale: essere partecipi di un'adozione internazionale responsabile in relazione ai diritti del bambino**

Non bisogna pensare soltanto alla cooperazione internazionale in termini di progetti. Sostenere una politica favorevole ai bambini in un Paese d'origine, è *prima di tutto*, per noi che lavoriamo in materia di adozione internazionale nei Paesi di accoglienza, assumere una responsabilità fondamentale: *fare tutto il necessario perché l'adozione internazionale sia al servizio dei bambini, non al servizio del nostro Paese, non al servizio dei nostri organismi, non al servizio delle persone del nostro Paese che sognano di adottare un bambino*. L'adozione non è domandarsi dove si trovino i bambini adottabili, ma domandarsi, in ciascun Paese per il quale lavoriamo, se vi siano bambini per i quali è necessaria un'adozione internazionale.

*3.1 Condizione basilare: partire dalle necessità del Paese d'origine*

La prima responsabilità che hanno sia lo Stato di origine, sia i soggetti protagonisti nello Stato di accoglienza (autorità centrale, enti autorizzati, professionisti coinvolti nel processo di adozione internazionale) è quella di avere una conoscenza delle necessità esistenti in materia di adozione internazionale nel Paese d'origine. A tal fine lo Stato d'origine deve procedere a una ricerca per stimare il numero e il profilo dei bambini suscettibili di una possibile adozione internazionale.

Ciò ha come scopo l'individuazione dei profili di famiglia adottiva adatti a incontrare le esigenze dei bambini, nonché lo scopo di individuare quale sia la quantità necessaria di questo tipo di famiglie.

Ha altresì lo scopo di definire la quantità e il profilo professionale degli organismi stranieri autorizzati a collaborare con il Paese d'origine per rispondere alle diverse necessità.

Uno dei progetti di cooperazione internazionale che si può consigliare è quello di appoggiare il Paese finanziariamente e con competenze professionali, affinché possa realizzare questa ricerca e fare una stima delle proprie necessità.

*3.2 L'adozione internazionale non deve trasformarsi in una pressione sui Paesi d'origine.*

Se l'adozione internazionale si trasforma in una pressione sui Paesi di origine, tendono a moltiplicarsi i rischi di abuso, di misure sbagliate, ecc. Per evitare questo:

- dobbiamo controllare il numero delle candidature di adottanti che presentano la propria domanda ai Paesi di origine. Questo significa che non si devono consegnare certificati di idoneità in quantità, come si fa attualmente; personalmente lo ritengo proprio da irresponsabili;

- dobbiamo anche controllare il numero degli organismi accreditati (enti autorizzati) che lavorano in ciascun Paese di origine per assicurarci che il numero corrisponda alla necessità del Paese d'origine e non al desiderio di singoli individui del Paese di accoglienza – sia pur animati da ottime intenzioni – di organizzare adozioni. La quantità di organismi accreditati negli Stati di accoglienza e di organismi accreditati autorizzati a lavorare con questo o quel Paese d'origine non è attualmente compatibile con una vera protezione del bambino. Nel Centre international de ressources del Service Social International ci preoccupa sempre, per esempio, da un lato la quantità di organismi accreditati e mantenuti in Italia, dall'altro il fatto che la maggioranza di questi organismi siano nati da un momento all'altro, senza che in realtà il loro personale o i loro membri abbiano realmente maturato un'esperienza tale da assumersi responsabilità con la professionalità, la conoscenza e l'etica auspicabili.

*3.3 L'adozione internazionale deve adattarsi alle necessità e caratteristiche dei bambini dei Paesi di origine bisognosi di un'adozione internazionale*

Se un Paese di origine deve calcolare circa 100 bambini l'anno da destinare all'adozione internazionale, non è necessario contare su 20 enti collaboratori stranieri; non è neppure necessario che riceva 400 domande da candidati adottanti (es. la Thailandia).

Se tale Paese ha per lo più bambini di età superiore ai 6 anni, bambini con problemi di salute fisica e mentale, bambini con fratelli, non è necessario avere famiglie che vogliano/possano adottare neonati o bambini senza problemi, perché questo crea nelle famiglie stesse frustrazioni che comportano rischi di abuso: e gli enti autorizzati devono essere competenti a lavorare nel campo dell'adozione di bambini con problemi. Oltre tutto questo ha un costo finanziario molto alto per il Paese d'origine.

Attualmente constatiamo che in diversi Paesi di accoglienza, ci sono troppi organismi accreditati per lavorare in uno stesso Paese d'origine; inoltre se si considera il numero di organismi stranieri di paesi che già collaborano con lo Stato d'origine, il problema si acuisce. Non si tratta unicamente di considerare il numero e il profilo di enti nazionali già autorizzati a lavorare con il Paese d'origine, bensì di studiare previamente quanti enti di altri Paesi lavorino già con il Paese di origine (Colombia, Svezia). Questo non può essere lasciato alla sola responsabilità del Paese d'origine; è responsabilità dello Stato di accoglienza, tanto dell'autorità centrale, che deve affinare i propri criteri di accreditamento per adeguarli alle necessità specifiche di ciascun Paese d'origine, tanto delle persone che vogliono creare un ente per l'adozione, come degli enti esistenti, qualora intendano estendere il proprio raggio d'azione ad altri Paesi d'origine.

Inoltre, può succedere a volte che nel Paese d'accoglienza non ci sia alcun organismo accreditato per cooperare con un altro Stato di origine, dove invece sarebbe necessario.

In materia di adozione, per cooperare a favore di una vera sussidiarietà, dobbiamo sempre situarci in un contesto internazionale. Non siamo isolati. Da un lato dobbiamo considerare che ogni Paese di origine collabora con vari e a volte molteplici paesi di accoglienza, non soltanto con il nostro Paese. Dall'altro lato, sebbene la responsabilità di garantire la duplice sussidiarietà sia affidata al Paese di origine, secondo la Convenzione de L'Aja è fondamentale considerarla come una corresponsabilità dei Paesi di accoglienza, dato che i Paesi di origine hanno moltissimi problemi da affrontare, legati al sottosviluppo. Il nostro intervento non deve aggiungere problemi a quelli già esistenti.

**4. Cooperazione internazionale: sostenere l'implementazione di una politica globale di protezione**

*4.1 Una politica di protezione del bambino senza famiglia o che rischia la separazione definitiva dalla famiglia d'origine*

Questa politica integra l'adozione, ma all'interno di una gerarchia di misure destinate a proteggere e far rispettare i diritti fondamentali del bambino. Bisogna tenere in considerazione le seguenti linee principali:

- Le soluzioni familiari devono essere normalmente preferite all'istituzionalizzazione.
- Le soluzioni permanenti devono essere preferite alle soluzioni provvisorie.
- Le soluzioni nazionali devono essere preferite alle soluzioni internazionali.

La prevenzione è prioritaria. Si tratta di fare tutto il possibile affinché le famiglie siano motivate e siano messe in condizione di assumersi la responsabilità del proprio figlio.

L'accoglienza familiare e la collocazione di un bambino presso un istituto devono essere considerate entrambe misure provvisorie. Devono essere soprattutto strumento per favorire la reintegrazione del bambino nella propria famiglia o per preparare la sua integrazione in una famiglia sostitutiva permanente, tramite l'adozione. Inoltre ogni volta che risulti possibile, l'inserimento presso una famiglia d'accoglienza deve essere preferito alla collocazione in un istituto. Questo significa, fra le altre cose, che non dobbiamo appoggiare o promuovere la creazione di istituti.

*4.2 Partire dalle necessità e dalle risorse del Paese d'origine*

La cooperazione internazionale si basa su tre condizioni essenziali:

- avere una buona conoscenza del Paese d'origine, non soltanto orientata alla conoscenza dell'adozione, ma anche alla situazione generale del Paese e delle politiche in materia di infanzia e famiglia;
- avere una buona conoscenza delle necessità esistenti per ottenere un'autentica implementazione della gerarchia delle misure precedentemente citate;

- avere una buona conoscenza delle risorse esistenti nel Paese d'origine e della loro ripartizione geografica e tematica: professionisti esperti, programmi e progetti governativi (del Paese d'origine e di altri Paesi o di organismi internazionali), programmi e progetti del settore non governativo, curricula, materiali, ecc. La preoccupazione sarà quella di valorizzare le risorse esistenti, di non duplicare apporti materiali o programmi, di non creare una moltitudine caotica di referenti.

#### 4.3 Rispettare la politica nazionale

Non si tratta per i protagonisti della cooperazione internazionale, che siano governativi o non governativi, coinvolti o meno nell'adozione, di lanciarsi a creare i propri progetti di cooperazione in un Paese di origine senza preoccuparsi della politica nazionale di questo Paese in materia di infanzia/famiglia, senza consultarsi con il Paese.

Abbiamo visto, e vediamo tuttora, i problemi che può causare questa mancanza di concertazione, questa mancanza di rispetto del Paese d'origine (es. orfanotrofi in Romania, in Albania – creazione o interventi all'interno).

#### 4.4 Coordinare

Questa deve essere la preoccupazione più seria. L'attuale mancanza di coordinamento è estremamente preoccupante.

Nella migliore delle ipotesi crea uno spreco di risorse e di sforzi. Es: Ecuador e preparazione dei genitori adottivi nazionali.

### 5. Cooperazione internazionale e adozione internazionale

L'Italia ha scelto, nella propria legislazione, di associare adozione internazionale a cooperazione internazionale, con l'obiettivo di implementare concretamente il principio della sussidiarietà. Si tratta di un caso unico in Europa. Non criticherò questa scelta, perché in taluni casi può risultare molto costruttiva per il Paese d'origine, molto positiva per la protezione dei bambini e delle loro famiglie d'origine. Lo si vede in particolare con enti autorizzati che hanno una lunga storia in materia di adozioni (Holt international, Swedish Adoption Centre, per esempio) e che a partire dalla loro esperienza pluriennale, sia nell'adozione che nella cooperazione internazionale, hanno sviluppato azioni complementari per prevenire l'abbandono, rafforzare le competenze, promuovere l'adozione nazionale e migliorarne la qualità.

Ciò nonostante, personalmente ho molte riserve riguardo a questa formalizzazione automatica tra cooperazione internazionale e adozione internazionale. Ciascuno richiede competenze specifiche e diverse.

*5.1 La prima responsabilità di un ente d'adozione internazionale è quella di adempiere a tutto quanto concerne l'adozione*

Questo richiede già di per sé una professionalità, una coscienza lucida del senso dell'adozione per la protezione dell'infanzia nel Paese d'origine, un concetto chiaro dei diritti del bambino in materia di adozione e un impegno etico per l'implementazione di questi diritti, una capacità di trasmettere questi elementi ai candidati adottanti, una capacità di consigliare famiglie e bambini che hanno una storia a volte dolorosa, affinché riescano a formare una famiglia armoniosa. Sono requisiti di alto livello che non tutti gli organismi possono offrire. Ritengo sia prioritario accertarsi dell'effettiva presenza di tali requisiti.

*5.2 L'implementazione della sussidiarietà nel quadro di progetti di cooperazione internazionale è "sussidiaria"*

Da un lato l'attività dell'ideare e implementare progetti di cooperazione internazionale non si inventa; anche questa richiede una competenza, una qualifica specifica. Non è una cosa da tutti valutare una situazione, fissare obiettivi adeguati, pianificare azioni in materia di prevenzione, di competenze, di accoglienza nazionale ecc. Questo richiede qualifiche professionali adeguate. Per questo motivo mi sembra pericoloso obbligare gli enti deputati all'adozione a diventare ancor più qualificati in materia di prevenzione, accoglienza, ecc.

Dall'altro lato organizzare adozioni internazionali significa lavorare con la pressione dei candidati adottanti, del pubblico, dei mezzi di comunicazione, dei politici. Risulta pertanto molto difficile sviluppare parallelamente *progetti con lo scopo di ridurre e, nel lungo periodo, eliminare la necessità dell'adozione internazionale*. Questo richiede un rigore etico di tutte le persone coinvolte negli enti autorizzati che mi sembra piuttosto difficile da ottenere. Sovente i Paesi d'origine si lamentano delle pressioni degli enti stranieri (dirette o meno) per ottenere bambini da adottare, dal momento che i progetti di cooperazione internazionale possono essere un elemento di questa strategia. Non dico che sia incompatibile, ma che questo richiede un grande rigore etico che non è alla portata di tutti.

La politica scelta dall'Italia è originale. Spero che fra qualche anno le autorità italiane procedano a una valutazione dei loro contributi, dei propri limiti e dei propri problemi per offrire elementi alla riflessione internazionale sulla relazione tra sussidiarietà e cooperazione internazionale.

*5.3 Cooperazione con le autorità centrali*

Questa operazione è obbligatoria, nel quadro dell'attuazione della Convenzione de L'Aja. Ma può anche rafforzarsi con progetti finalizzati a supportare l'implementazione di una politica globale di protezione dei bambini che rischiano la separazione definitiva dalla famiglia d'origine. Se si ottiene un buon coordinamento fra autorità centrali, questo può essere molto positivo per i bambini. Valga come esempio l'attuale progetto di preparazione all'adozione, sostenuto dall'autorità centrale italiana (come è avvenuto di recente in Albania).

## L'adozione internazionale in Italia: i principi e le regole

Leonardo Lenti

Docente di istituzioni di diritto privato all'Università degli studi di Torino

### 1. La situazione fra la legge 184/1983 e la ratifica della Convenzione de L'Aja

In materia di adozione internazionale la legge n. 184 del 1983 si caratterizza per alcuni punti. In estrema sintesi essa:

- ha stabilito che il bambino debba trovarsi in stato di abbandono;
- ha imposto solo il limite di età e l'idoneità, ma non gli enti intermediatori;
- ha imposto il "nazionalismo adottivo" (che un tempo era ben giustificato), istituendo un meccanismo diverso da quello della delibazione: ha fatto del provvedimento straniero un mero presupposto materiale della decisione italiana;
- ha attribuito al giudice un potere di controllo di conformità del provvedimento straniero alla legge straniera: un potere dunque che sulla carta – ma il suo esercizio effettivo è tutt'altra cosa – va molto al di là di quello tradizionalmente attribuito al console, di semplice controllo sull'autenticità del provvedimento straniero.

Due sono i punti che più di altri meritano qualche osservazione.

- a) *Lo stato di abbandono*: costituisce un proclama di principio. Poi, per renderlo concretamente applicabile, nel rispetto degli ordinamenti stranieri, è intervenuta la cassazione, la quale ha dichiarato – ritengo giustamente – che il consenso dev'essere considerato equivalente a ogni effetto alla dichiarazione italiana dello stato di abbandono, qualora l'ordinamento straniero così preveda. La parificazione che ne fa oggi l'art. 36.2 legge n. 184 a non è dunque una novità.

Ricordo, fra parentesi, che nella quasi totalità dei Paesi il caso normale, di base, è che l'adottabilità possa essere dichiarata solo con il consenso dei genitori d'origine; la necessità del consenso viene superata solo in caso di decadenza dei genitori dalla potestà. Il sistema italiano è strutturato diversamente, ma è bene non mitizzare le differenze: a grandissime linee la dichiarazione di adottabilità può essere considerata, in comparazione con altri ordinamenti, come il corrispondente della decadenza bilaterale della potestà.

- b) *L'idoneità*: l'adozione internazionale è facile o difficile? difficile sul piano dell'impegno e delle difficoltà del rapporto adottivo; ma facile (almeno abbastanza, o così si crede comunemente) sul piano della reperibilità della risorsa, il bambino adottabile.

Qualora la si gestisca in concreto come un'adozione facile, si apre però poi un problema gravissimo: che fare per i fallimenti adottivi? Il buon senso – in mancanza, per ora, di studi sufficientemente ampi sugli esiti delle adozioni internazionali – dice infatti che in tal caso è estremamente probabile ch'essi si verifichino in numero maggiore.

## 2. I principi della Convenzione de L'Aja

In estrema sintesi principi introdotti dalla Convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993 sono i seguenti:

- a) l'adozione internazionale come strumento di cooperazione internazionale;
- b) l'adozione internazionale come sussidiaria di quella nazionale (così era già nella Convenzione dell'ONU 1989);
- c) il rispetto reciproco degli ordinamenti e la ripartizione delle competenze;
- d) il controllo dell'autorità pubblica e il rifiuto del libero mercato.

In ogni caso è necessario sottolineare, qui e una volta per tutte, che lo strumento della convenzione è idoneo, tanto nei Paesi d'origine quanto in quelli di accoglienza, a controllare il mercato selvaggio e la corruzione nella società civile. *Ma non è assolutamente in grado di controllare la corruzione e l'agire sconsiderato degli organi pubblici competenti.* Se questi sono corrotti o agiscono sconsideratamente, autorizzando cose che non dovrebbero essere autorizzate, l'interesse del bambino non è adeguatamente tutelato – nonostante l'applicazione formalmente esatta della convenzione – né per quanto riguarda la sua adottabilità (nel Paese d'origine) né per quanto riguarda l'idoneità dell'adottante (nel Paese d'accoglienza).

## 3. La legge n. 476 del 1998: premessa

La non piena compatibilità del testo originario della legge n. 184/1983 con questi principi dalla Convenzione de L'Aja ha imposto la riforma della legge stessa. Questa è poi risultata alla fine un compromesso fra chi voleva la ratifica e chi la temeva.

Tale timore nasceva dal fatto che la ratifica avrebbe posto inevitabilmente fine a molte peculiarità italiane: avrebbe infatti prodotto la caduta di buona parte delle barriere all'ingresso del diritto straniero (dei Paesi d'origine), poste a tutela del nostro diritto dalla legge n. 184. Anche questo è un aspetto della “globalizzazione” di cui tanto si parla, spesso a vanvera. Quello dei bambini adottabili è ormai un “mercato” mondiale: normative peculiari, com'era e in qualche parte ancora è quella italiana, costituiscono una sorta di “dazio doganale”, che non è più ammissibile se non in scala ridotta, e sempre meno sarà ammissibile (questa vale anche per la pro-

creazione assistita, ove i divieti generano solo turismo procreativo, costoso e quindi accessibile solo a chi ha denaro: tuttavia il nostro parlamento sembra non saperlo).

4. La legge  
n. 476/1998:  
i principi

La legge n. 476/1998 ha introdotto dei nuovi principi.

a) *L'adozione è uno strumento di protezione del minore e di promozione dei suoi diritti.*

Se non può non essere considerata *anche* come un modo per soddisfare un desiderio altrimenti insoddisfatto di genitorialità, ciò è però strettamente subordinato alla sua funzione primaria. Prima di essere una delle specie del genere filiazione, l'adozione è uno strumento giuridico di politica sociale dello stato (ma questo nell'adozione internazionale è indiretto, passa attraverso la cooperazione internazionale, della quale dovrebbe essere una delle voci).

Di qui due conseguenze.

- Dovrebbe poter essere adottato solo un bambino in condizioni di grave difficoltà di vita, tali da incidere in modo pesantemente negativo sulla sua crescita e sulla sua futura vita adulta. La valutazione sulla sua situazione concreta è di competenza della pubblica autorità (in Italia del giudice; si badi bene che nei Paesi dove i servizi sociali hanno una lunga tradizione di buon funzionamento, è di competenza dell'autorità amministrativa), mentre l'eventuale consenso dei genitori non ha di per sé valore decisivo; decisivo è dunque l'accertamento, da parte della pubblica autorità competente, dello stato di privazione grave del bambino.
  - Affinché lo stato, nella sua politica sociale di assistenza ai minori, attribuisca agli adottanti un bambino in gravi difficoltà, occorrerebbe che questi avessero non solo caratteristiche tali da renderli analoghi ai genitori biologici, ma occorrerebbe anche che avessero particolari capacità educative e affettive. Lo stato si può accontentare di un genitore qualunque, purché vi sia, soltanto se la disponibilità degli aspiranti adottanti è inferiore al fabbisogno, cioè al numero di bambini in difficoltà; se invece il rapporto è opposto, lo stato deve pretendere il meglio.
- b) *Vi dev'essere eguaglianza di trattamento fra i minori italiani in stato di abbandono in Italia, i minori stranieri in stato di abbandono in Italia e i minori che si trovano in stato di grave difficoltà all'estero.*

La tutela dei diritti di questi ultimi dovrebbe essere garantita in un modo altrettanto efficace quanto quella dei primi e dei secondi.

Di qui due conseguenze.

- Le caratteristiche dei bambini adottabili dovrebbero essere le medesime in ogni caso: dunque dovrebbero essere in stato di abbandono (guardando dal punto di vista del diritto italiano).
  - Le caratteristiche degli adottanti dovrebbero essere le stesse per l'adozione nazionale e internazionale.
- c) *L'adozione internazionale è uno strumento di cooperazione sociale internazionale fra Paesi ricchi e Paesi poveri.*

Di qui due conseguenze.

- L'adozione internazionale è sussidiaria rispetto all'adozione nazionale, cioè all'adozione da parte di adottanti dello stesso Paese del minore in difficoltà.
- La legislazione e la giurisdizione di tutti i Paesi devono essere tenute nella dovuta considerazione, rispettate: su questo punto non poteva più essere tenuto in vita il modello della legge 184, che pure a suo tempo era stato spieghabile – e a mio modo di vedere largamente giustificabile – dinanzi all'esperienza delle mille barbarie perpetrate in passato a danno dei bambini dei Paesi poveri da parte delle loro autorità politiche, amministrative e giurisdizionali. Oggi in molti Paesi d'origine è radicalmente cambiata l'attenzione ai problemi dei minori e dell'adozione internazionale; mi riferisco soprattutto ai Paesi d'origine della maggior parte dei bambini adottati negli anni Settanta e Ottanta, cioè ai Paesi dell'America latina.

Oggi dunque mi sembra che il nazionalismo adottivo, caratteristico della legge 184, si possa ancora giustificare soltanto nei confronti dei Paesi che non intendono ratificare la Convenzione de L'Aja, quindi adeguarsi alla linea generale di tendenza ormai prepotentemente emersa a livello internazionale.

Altra questione, assai delicata, è quella se questi principi siano effettivamente condivisi dalla maggioranza dei cittadini; o addirittura se siano effettivamente compresi da parte dei cittadini, soprattutto da parte aspiranti adottanti. Assumere una posizione adultocentrica è fin troppo facile, ovvio, naturale, per gli adulti, i quali sono poi coloro che decidono le linee di politica del diritto e le leggi: ne abbiamo una riprova quasi quotidiana dai chiacchiericci dei telesalotti.

Secondo la soluzione della cassazione, in applicazione della 184, il consenso dei genitori manifesta inequivocabilmente l'abbandono. Il riferimento va ad alcune sentenze del 1987: la 5589, la 7431, la 8506, ove si dice espressamente (con maggiore chiarezza nella prima delle tre) che il consenso dei genitori d'origine all'adozione manifesta lo stato di abbandono, e si pone l'accento, ai fini della valutazione dell'interesse del minore, sull'incompatibilità fra il consenso prestato e il desiderio di tenere presso di sé il minore.

Si tratta però, a mio modo di vedere, di una soluzione sforzata e logicamente non persuasiva; pienamente accettabile, però, in quanto assai ragionevole sul piano della concretezza. Come potrebbe, infatti, il giudice italiano accertare effettivamente lo stato di abbandono dal provvedimento straniero, al di là delle generiche frasette stereotipate, di stile o di circostanza, soprattutto se il diritto straniero non ne richiede l'accertamento?

La ratifica della Convenzione mi pare resti sul punto ambigua, proprio per le ragioni compromissorie accennate sopra tra favorevoli e contrari alla ratifica. Sul piano dei principi, sono due quelli che emergono in materia, e sono potenzialmente confliggenti:

- da un lato è necessario che la commissione constati un vero e proprio stato di abbandono (art. 32.2.a.: occorre che la documentazione trasmessa dall'autorità straniera faccia emergere "la situazione di abbandono del minore e la constatazione dell'impossibilità di affidamento o di adozione nello stato d'origine"): mi sembra si tratti di un semplice corollario, ma assai astratto, dell'eguaglianza con i minori in stato di abbandono in Italia;
- dall'altro lato, lo stato di adottabilità del bambino dev'essere determinato dall'autorità e secondo il diritto del Paese d'origine del bambino stesso: mi sembra si tratti di un doveroso corollario del principio di rispetto effettivo della legislazione e della giurisdizione dei Paesi esportatori, il quale a sua volta costituisce un principio fondamentale e decisivo nella logica complessiva della Convenzione.

Occorre fare attenzione alle conseguenze che derivano all'insieme normativo seguente:

- dall'art. 4 della Convenzione (4.a.: che il minore sia stato dichiarato adottabile; 4.b.: che non sia stato possibile collocarlo nel suo Paese d'origine),
- dall'art. 31.3.f. della legge 184 (l'ente deve ricevere l'attestazione di conformità all'art. 4 conv. e concorda sull'opportunità dell'adozione),
- dall'art. 32.2.a. della legge 184, citato sopra,
- dall'art. 35.1. della legge 184 (il tribunale deve verificare il rispetto dei requisiti di cui all'art. 4 conv.).

Ne emerge che l'adottabilità (art. 4.a. conv.) e la sussidiarietà (4.b. conv.) sono certificate dallo stato d'origine, sono condivise dall'ente, sono controllate dalla commissione, sono ricontrollate dal tribunale. Ha senso? O non manifesta piuttosto ciò che Sacchetti<sup>1</sup> ha brillantemente qualificato come "strumenti dell'istituto sommerso del rifiuto di riconoscere l'adozione straniera"?

<sup>1</sup> In *Adozione internazionale sisma profondo*, in *Studi Morvillo*, Giuffrè, 2001, p. 354.

In particolare, per quanto riguarda l'abbandono, va rilevato ch'esso non è richiesto dall'art. 4.a. conv., ma che dev'essere accertato dalla commissione; ma non è chiarito come. Se poi il consenso dei genitori è parificato all'abbandono, questo resta un requisito giuridicamente vuoto, un semplice tributo verbale pagato a un sacrosanto principio di politica del diritto (l'adozione è per i bambini che hanno bisogno di una famiglia), che però solo in Italia si traduce in una norma giuridica che dichiara irrilevante il consenso dei genitori d'origine (ma lo è poi davvero? per l'adozione nazionale, si pensi ai casi di semiabbandono permanente, come in caso di figli di tossicodipendenti).

La sola lettura ragionevole, mi sembra, potrebbe essere quella secondo la quale il legislatore ha così offerto alla commissione una sorta di clausola generale di buona fede, ovvero più precisamente uno strumento che potrebbe forse permettere di respingere i casi di evidente frode, cioè nei quali emergono gli elementi essenziali di una sottrazione o di una compravendita del bambino, nonostante la presenza delle generiche frasette stereotipate, di stile o di circostanza, sull'abbandono. Mi sembra comunque che, ove la commissione arrivasse a escludere la corrispondenza dell'adozione all'interesse del minore – caso assolutamente eccezionale – in quanto convinta che questi non fosse in stato di abbandono (o che non fosse stato rispettato il principio di sussidiarietà), dovrebbe porsi seriamente il problema dell'affidabilità dell'ente autorizzato che ha condotto una simile vicenda adottiva e tenerne conto ai fini di un'eventuale revoca della sua autorizzazione.

6. La traduzione  
dei principi in regole:  
il principio  
di sussidiarietà

Il principio, in astratto, è chiaro e bello, *politically correct*. Ma non si deve confondere il piano *politico* con il piano *giuridico*.

Sul piano giuridico, infatti, il principio di fondo della Convenzione, che ripartisce le competenze fra Paesi d'origine e Paesi d'accoglienza, ne fa una materia che dovrebbe essere regolata dal diritto del Paese d'origine. Occorre dunque che i Paesi d'accoglienza accettino il modo che il diritto del Paese d'origine prevede per assicurare effettività al principio. Ciononostante, il diritto di molti Paesi d'accoglienza ha la pretesa di supervisionare l'operato del Paese d'origine nel singolo caso di adozione: tuttavia predisporre strumenti per realizzare la pretesa di supervisione mi sembra che non possa produrre altro se non l'impiego di vuote formulette formali, quasi clausole di stile notarili.

Occorre però interrogarsi sul valore politico effettivo del principio di sussidiarietà.

Certo, inteso sul piano politico generale, esso ha un forte valore di stimolo: i Paesi d'origine sono sottoposti a una certa pressione della comunità

internazionale affinché costruiscano strumenti legislativi che prevedano un sistema d'interventi sociali idonei a garantire i diritti e gli interessi dei bambini abbandonati o in gravi difficoltà familiari. Sono anche sottoposti a una qualche pressione, questa però estremamente modesta a livello governativo, affinché diano concreta attuazione agli strumenti legislativamente previsti. A questo fine la collaborazione degli enti, che sono per lo più inquadabili fra le ONG, può rivelarsi decisiva. Dunque i Paesi d'accoglienza dovrebbero stimolare proprio quest'aspetto dell'attività dei loro enti; essendo però poi in grado di controllare l'effettività della loro azione, aggiungo.

Inteso sul piano giuridico, invece, negli ordinamenti dei Paesi d'origine il principio di sussidiarietà dovrebbe essere applicato nel valutare la situazione del singolo bambino, in vista di una sua possibile adozione internazionale. Ma allora, qual è il portato concreto, effettivo, del principio di sussidiarietà? Per orientarsi è necessario guardare alle regole del Paese d'origine sull'adottabilità all'estero del bambino, confrontate con quelle sulla sua adottabilità all'interno; ma soprattutto è necessario guardare al modo effettivamente impiegato nel dare attuazione alle regole.

La finalità dovrebbe essere sempre quella di garantire al bambino una permanenza il più breve possibile in quelle strutture più o meno gentilmente reclusive che sono gli istituti. Se sussidiarietà significa tenere in queste il bambino più a lungo affinché possa essere adottato all'interno, allora gli esiti della sussidiarietà mi sembrano quanto meno discutibili. Occorre guardare con la massima attenzione a come vengono incentivati i potenziali adottanti del Paese d'origine; o se non vengono invece disincentivati, non foss'altro che per il fatto che un'adozione internazionale è una potenziale fonte di lucro lecito per gli istituti (donazione all'istituto) o illecito per i loro gestori o per altri soggetti istituzionali coinvolti nella vicenda.

L'esperienza è ben esemplificativa di quanto cerco di dire.

Per esempio, in Ucraina è previsto che il bambino resti almeno un anno in istituto in condizione di adottabilità, a disposizione di cittadini ucraini che intendano adottarlo; solo trascorso inutilmente l'anno, può entrare nel circuito dell'adozione internazionale. Una simile applicazione del principio di sussidiarietà non mi sembra corrispondente all'interesse del bambino. Naturalmente la legge prevede una via d'uscita: se il bambino è malato, può essere subito adottato all'estero. Questa scorciatoia per l'ingresso nel circuito dell'adozione internazionale si realizza di solito mediante la corruzione, preventiva rispetto all'arrivo degli aspiranti adottanti stranieri: è nell'interesse dell'istituto e dei suoi gestori, per le ragioni dette sopra, disporre di bambini appetibili, cioè piccoli e sani, ma dotati di una falsa certificazione di malattia e quindi adottabili subito.

In conclusione, se la sussidiarietà è intesa come un principio che sta sul piano essenzialmente politico, e significa pressione sui Paesi d'origine per adeguate politiche sociali, allora ben venga, con la collaborazione economica e di *know-how* dei Paesi d'accoglienza. Ma se è intesa come un principio strettamente giuridico, da applicare alle posizioni giuridiche private, è invece molto facile che produca esiti dannosi, consistenti in ritardi nel far uscire i bambini dagli istituti e in spinte alla corruzione; allora credo sia bene non attribuirle molto peso.

A mio modo di vedere, infatti, nei Paesi di accoglienza la sussidiarietà è una questione della quale non si dovrebbe discutere in termini giuridici con riguardo all'adozione; se ne dovrebbe discutere soltanto in termini di collaborazione economica e sociale con i Paesi d'origine. Insomma, si tratta di un principio politico che dubito possa essere tradotto in formule giuridiche da applicare in occasione di ogni singola adozione.

**7. La traduzione dei principi in regole: le caratteristiche personali degli adottanti**

*7.1 I requisiti accertabili documentalmente: età e stato civile.*

Le questioni principali da considerare sono le seguenti:

- l'età della coppia adottante (risolta nel modo peggiore dalla legge 149 del 2001, sulla via tracciata dalla corte costituzionale con la sentenza n. 303 del 1996);
- l'adozione da parte di coppie non sposate (impercettibilmente modificata rispetto alla 184 originaria);
- l'adozione da parte di persone sole (immodificata rispetto alla 184 originaria).

Sulla questione della differenza massima di età fra adottanti e adottato occorre ricordare un'ovvietà; ma è un'ovvietà che gli adulti dimenticano spesso, nel comune e umano delirio d'immortalità che in qualche misura ciascuno di noi si porta dentro: i bambini crescono e i genitori invecchiano. Pertanto se un sessantenne ancora in forze (e quanti sono!) potrebbe ottimamente allevare un bambino di pochi anni, ben difficilmente divenuto settantenne o più potrà seguire adeguatamente il figlio adottivo negli anni difficili dell'adolescenza. Qui sta il nocciolo della questione etica e sociale della differenza d'età: che oltre a tutto si presenta anche per i figli biologicamente propri, non solo per quelli adottivi.

Sulla questione dell'adozione da parte di coppie non sposate e di persone sole, tornerò tra poco, proponendo qualche elemento di riflessione su che cosa sia oggi una "famiglia d'accoglienza".

*7.2 I requisiti non accertabili documentalmente: capacità educative.*

Il primo problema è quale parametro di valutazione adottare:

- più restrittivo rispetto all'adozione nazionale, perché l'internazionale è più difficile;
- più estensivo, perché sono di più i bambini adottabili rispetto agli aspiranti adottanti, o almeno lo si pensa abitualmente.

### 7.3 La famiglia d'accoglienza, oggi

Il principio della Convenzione è quello di demandare il tutto alla legislazione e alla giurisdizione del Paese d'accoglienza, simmetrico rispetto al principio visto sopra a proposito dell'adottando. La legge di ratifica è muta in proposito, lasciando irrisolti i molti e dibattutissimi problemi aperti in proposito nell'interpretazione del testo della legge 184.

Ma che cos'è nella società d'oggi una "famiglia di accoglienza"? Nel 1967 era certamente la famiglia costituita da una coppia sposata e convivente. Ma è ancor oggi così?

Ne dubito: sia la progressiva perdita d'importanza, nell'etica sociale, del matrimonio (che sia il primo matrimonio o che sia uno successivo), sia soprattutto la diffusione delle famiglie monoparentali, che molto spesso costituiscono l'esito della scissione della "normale" famiglia nucleare, di coppia, manifestano in modo assai chiaro che oggi *non esiste più un unico modello di famiglia* che sia dotata di un grado di stabilità abbastanza sicuro, tale da poter costituire un'ideale "famiglia di accoglienza".

Negli ordinamenti che ammettono l'adozione da parte di persone sole si è venuta a creare su questo punto, nella seconda metà del XX secolo, un'apparente saldatura fra il vecchio e il nuovo, fra la vecchia adozione, che veniva ottenuta per lo più da un uomo solo, e la nuova adozione, che viene ottenuta per lo più da una donna sola. Ma è un'avvicinamento superficiale e solo formale, sostanzialmente falso.

Quasi tutti i Paesi, compresa l'Italia fino al 1983, accogliendo nel proprio diritto il modello contemporaneo di adozione, principalmente rivolto alle coppie sposate, scelsero di mantenere al suo fianco un'adozione di altro tipo, ancora ispirata ai modelli ottocenteschi dell'Europa continentale, forse per non sconvolgere eccessivamente la tradizione; analoga indicazione di principio era contenuta nella Convenzione di Strasburgo del 1967, all'art. 6. Ora, uno dei punti fermi dei modelli ottocenteschi era proprio l'adozione da parte di una persona sola, e più precisamente di solito da parte di un uomo: non soltanto era ammessa, ma costituiva il caso socialmente normale, di gran lunga il più frequente. Tralasciando i moltissimi casi di adozione dei propri figli adulterini (che nell'Ottocento, almeno in Italia e in Francia, costituivano l'ipotesi forse più frequente di adozione, come mi sembra si possa dedurre dal fatto che si trattava dell'unica questione allora discussa in dottrina e giurisprudenza a proposito dell'adozione), ciò dipendeva dal fatto che, secondo le idee e i costumi del XIX secolo, l'uomo riassumeva nella sua persona l'unità familiare, era il rappresentante e la sintesi dell'intera famiglia in gran parte delle relazioni sociali e giuridiche in cui questa era coinvolta; era quindi colui il quale

necessitava di un continuatore. Inoltre i fattori cui veniva data effettiva importanza per valutare l'idoneità dell'adottante non erano le sue capacità psicologiche e la sua disponibilità affettiva, ma piuttosto le sue condizioni economiche, la sua posizione nella società e la fama di cui godeva. Appariva quindi naturale che la qualifica di adottante spettasse proprio a lui.

Nel XX secolo, fra gli anni Settanta e gli anni Ottanta, gran parte degli ordinamenti europei, invece di abolire l'adozione da parte di una persona sola (come fece quello italiano nel 1983), preferì riformarla, onde assimilarla al modello contemporaneo di adozione, dominato dall'interesse del minore, se non addirittura inglobarla a pieno titolo: nacque così l'adozione contemporanea da parte di una persona sola, la quale, diversamente dal passato, è nei fatti di solito una donna.

Le ragioni di fondo per le quali di quest'operazione non esprimono il desiderio di tenere in vita modelli del passato, ma sono invece radicalmente nuove: recepiscono le modificazioni intervenute nella società con riguardo alla struttura e alla composizione della famiglia, oltre che all'organizzazione della vita familiare, e allargano quindi il novero delle strutture familiari che oggi possono essere qualificate come "famiglie d'accoglienza" idonee.

## Il significato socioculturale

**Donatella Bramanti**

*Professore associato di sociologia della famiglia, Università Cattolica di Milano*

Il presente contributo nasce come una riflessione finalizzata a offrire, in ambito sociologico, alcuni spunti di discussione per coloro che sono impegnati nelle “cabine di regia” delle diverse Regioni italiane, per progettare, implementare e realizzare la rete dei servizi nell’ambito dell’adozione internazionale.

I motivi che ci hanno spinto a riflettere sui cambiamenti socioculturali che si sono verificati in questi anni intorno al fenomeno dell’adozione internazionale, sono essenzialmente riconducibili ai seguenti: da un lato le rapidissime trasformazioni delle nostre realtà locali in riferimento alla concezione di famiglia, di comunità, di infanzia e soprattutto di genitorialità; dall’altra il riassetto del sistema dei servizi che attraverso prima una serie di leggi di settore<sup>1</sup>, poi la Legge Quadro 328/2000, stanno ridefinendo nuove politiche sociali, attraverso un nuovo assetto del sistema dei servizi sia pubblici che di terzo settore i quali si occupano delle famiglie che si orientano all’adozione internazionale e dei bambini che arrivano nel nostro Paese.

A questo si aggiunga la rilevanza del fenomeno adottivo che ha nel nostro Paese, così come in molti Paesi occidentali, una rinnovata attenzione.

Infatti ormai la presenza di ragazzi adottati nelle famiglie italiane sta diventando una realtà discretamente diffusa e in costante aumento. Il numero di coppie che ottengono l’idoneità all’adozione tende a essere di oltre 7.000 unità l’anno, anche se molti di più fanno domanda e meno di un terzo arriva effettivamente ad adottare un bambino.

L’adozione, e in particolare quella internazionale, ha assunto quindi la rilevanza di un fenomeno sociale che si inserisce in un quadro culturale in cui i comportamenti delle famiglie italiane in materia procreativa sembrano ormai assestati su valori del tutto insufficienti a garantire il ricambio della popolazione. In questo quadro, il ricorso all’adozione viene a collocarsi in un insieme di comportamenti che si rivela particolarmente ambivalente: da una parte, le nascite naturali sono sempre più contenute e rimandate nel tempo, dall’altro,

<sup>1</sup> Vedi in questo stesso volume i contributi di Pazé e di Sacchetti.

il ricorso alla pratica adottiva è sempre più diffuso. Questi comportamenti contengono elementi a un tempo di continuità e di discontinuità con il passato.

Inoltre duplice è la natura delle motivazioni all'adozione che, in molti casi, è determinata dall'aumento della sterilità nelle coppie (fenomeno che pare essere una caratteristica peculiare dei Paesi avanzati), ma, contemporaneamente, la decisione per l'adozione internazionale ha un'origine prosociale e si connota come una scelta di solidarietà nei confronti delle grandi sofferenze a cui l'infanzia è sottoposta in molti Paesi del mondo.

In particolare, l'apertura delle frontiere nei Paesi dell'Europa dell'Est ha contribuito a rendere ancora più prossima la situazione angosciante in cui si trovano molti minori, ma ha consentito di comprendere anche di più quale tipologia di bambino è disponibile per una adozione internazionale che si colloca, secondo la Convenzione de L'Aia, in posizione sussidiaria rispetto all'adozione nazionale.

Noi possiamo quindi supporre che la motivazione all'adozione internazionale sia un fenomeno di grande interesse per chi opera nel sociale proprio in quanto si origina da un nuovo *mix* di bisogni familiari: bisogni di carattere espressivo e bisogni di carattere solidaristico, che da sempre animano le scene familiari.

Naturalmente questi bisogni escono dai confini della famiglia e assumono le caratteristiche di un fenomeno sociale proprio in quanto l'azione che nasce da questi orientamenti mette sulla scena pubblica le famiglie in questione; questo avviene perché agli Stati, attraverso lo strumento del diritto, è demandato sia il compito di tutelare che siano salvaguardati i diritti dei più deboli, sia il compito non semplice di includere al proprio interno soggetti «diversi». Ogni società ha a sua disposizione meccanismi che definiscono quanto ampi siano i propri confini che regolano l'accesso e l'integrazione dell'estraneo. È forse possibile affermare che, nonostante il tema dell'adozione sia spesso connotato da posizioni che fanno leva sui sentimenti e le emozioni forti delle persone (abbandono/accoglienza), il punto cruciale sia esattamente questo: come è possibile che avvenga un'inclusione nel sottosistema politico istituzionale, che usa mezzi simbolici generalizzati, di scelte che si muovono a livello particolare/familiare e originate all'interno di un universo di significati e di senso che attiene a una sistema specifico?

E cioè come le decisioni private dei singoli/famiglie possono diventare decisioni sociali? C'è bisogno di un raccordo/ponte di mediazione che in Italia fa riferimento in primis al diritto e funzionalmente a una rete di servizi che, di recente, si è decisamente ampliata con l'inclusione a pieno titolo degli Enti autorizzati.

Ciò che appare problematico è propriamente un dialogo, in un contesto relazionale, tra istanze affettive individuali e responsabilità collettive della società

ora non più solo nazionale ma internazionale. Ma per raccogliere tale sfida è necessario pensare secondo una prospettiva relazionale che consenta l'elaborazione di nuove regole (patti sussidiari) che siano in grado di tenere insieme la complessità del fenomeno e di non porre i diritti dei soggetti gli uni contro gli altri.

### 1. La sfida

La sfida a cui mi pare i programmatori e gli operatori sono oggi chiamati a rispondere potrebbe essere riassunta in questo: *costruire circoli virtuosi per il benessere delle famiglie e dei bambini adottati nelle comunità di appartenenza*: cioè arrivare a costruire patti sussidiari tra le famiglie adottive e la rete dei servizi pubblici e di terzo settore.

Infatti sempre più il nesso tra famiglia e comunità emerge come un link cruciale per il benessere familiare.

Per poter attuare interventi a base territoriale, a favore delle famiglie adottive, e perché questi si pongano in stretta connessione con i progetti di sviluppo delle comunità locali, occorre adottare, come criterio di intervento “lo sviluppo” e non solo la riparazione. Si sottolinea così la stretta connessione esistente tra la comunità e le famiglie intese come soggetti promotori, accanto ad altri, di un tessuto di relazioni intersoggettive fundamentalmente significative, nel quale si dispongono, in un mutuo scambio di influenze, individui, famiglie, gruppi primari e secondari, ambiente naturale e ambiente sociale.

Questo approccio ha significative ricadute metodologiche a livello operativo, e implica uno spostamento dell'asse di interesse dalla “mancanza”, alle risorse che già ci sono, attraverso l'osservazione di come le famiglie risolvono i loro problemi.

In questa prospettiva, le risorse presenti nelle famiglie diventano immediatamente visibili nella misura in cui sono riconosciute come tali dagli attori sociali della comunità.

La prospettiva sociologica ci consente, in maniera specifica, di mettere a tema la relazione tra i mondi vitali delle famiglie adottive o aspiranti tali, le comunità di appartenenza (nella duplice accezione di comunità territoriali e di senso) e le organizzazioni di servizi alla persona pubblici e di terzo settore.

L'approccio da cui mi colloco in questo intervento – elaborato all'interno delle riflessioni che in questi anni sono andate maturando all'interno del Centro Studi e Ricerche sulla Famiglia<sup>2</sup> – è specificamente relazionale, teso

---

<sup>2</sup> Vedi l'intera collana pubblicata dal Centro Studi a cura di Rossi e Scabini, «Studi Interdisciplinari sulla Famiglia», Vita e Pensiero, Milano.

cioè a cogliere la relazione come la dimensione costitutiva del familiare e per estensione dei soggetti che interagiscono con le famiglie: in particolare servizi alla persona e enti/organizzazioni non profit; e a considerare gli interventi a favore delle famiglie sempre più come “pratiche sussidiarie” caratterizzate dall’essere basate sulla valorizzazione della relazione-famiglia e *sull’empowerment* degli scambi tra le famiglie.

A partire da questo approccio è possibile leggere le famiglie come una relazione tra i sessi e le generazioni definita da tre semantiche: strutturale, referenziale, e generativa (Rossi, 2001) individuare uno spazio relazionale connotato da valori, regole, obiettivi, mezzi (Donati, 1998) e definire quali mediazioni la famiglia intrattiene nella comunità in funzione del perseguimento del suo benessere (Boccacin, 2001).

A tutto questo va aggiunto che le relazioni familiari non sono scevre da rischi, cioè da situazioni che mettono in grave pericolo l’equilibrio sempre dinamico tra risorse e sfide (Carrà Mittini, 1999).

Il modello relazionale del rischio familiare trasforma, come ricorda Rossi (2001), la famiglia stessa in contesto di sfida per i suoi membri, passando da una lettura individuale del rischio a una lettura sempre più familiare, lungo il duplice asse della relazione-famiglia: quello orizzontale (*religo*) delle interazioni nel presente – che si snodano principalmente secondo le leggi della comunicazione – e dei legami sociali, e quello verticale (*refero*), che valorizza in tutto il suo spessore la storia intergenerazionale e la trasmissione dei valori culturali.

A partire da questo quadro di riferimento è possibile leggere le famiglie adottive come soggetti sociali che si aprono al rischio – secondo una suggestiva definizione che ne dava Scabini già nel 1992 – distinguendo tra le famiglie a rischio e le famiglie che rischiano, cioè si mettono alla prova (Scabini, Donati, 1992).

I servizi che di esse si occupano, pubblici o di terzo settore, quindi, se vogliono prendersi cura di queste famiglie, devono essere in grado di cogliere il fattore distintivo dell’azione di mediazione della famiglia tra i sessi e le generazioni, la misura dei rischi che esse sono in grado di sostenere e, interrogarsi continuamente su quale sia la distinzione direttrice che li muove all’interno del più ampio sistema delle cure.

Solo in questo modo è possibile costruire e progettare interventi che si collocano in una prospettiva che potremmo denominare *family friendly*: in cui alle famiglie adottive sia riconosciuto un ruolo di protagoniste e agli esperti il compito di guidare i processi di progressivo avvicinamento alla esplicitazione della funzione genitoriale specifica che è quella adottiva.

2. Le tappe dell'itinerario per promuovere e sostenere l'adozione da parte del "sistema esperto"

L'itinerario che qui viene proposto è specificamente rivolto ai responsabili dei programmi per l'adozione internazionale nelle singole Regioni, ai coordinatori delle équipes che operano nei servizi sociosanitari, ai responsabili e agli operatori delle organizzazioni che hanno il compito di consentire il contatto con il minore straniero e la sua definitiva entrata in Italia, attraverso la famiglia adottiva, ai rappresentanti dei tribunali per i minorenni e delle corti di appello.

Le tappe di questo itinerario possono essere riassunte in tre parole guida:

- *osservare* le macro-trasformazioni sociali per comprendere le famiglie aspiranti l'adozione o già avviate in un percorso adottivo, i punti di forza e di debolezza delle loro reti e delle loro appartenenze;
- *valutare* l'ambivalenza nelle relazioni presenti tra i soggetti implicati nel percorso adottivo in relazione alla possibilità/capacità di consentire alle coppie di transitare nel ruolo di genitore adottivo;
- *accompagnare, cioè offrire una guida relazionale* alle famiglie in un percorso che non può non essere riflessivo, cioè consentire spazi di autotrasformazione.

Apparirà subito chiaro che l'itinerario che propongo è quello della conoscenza finalizzata all'intervento.

Già nel 1990 al Centro studi e ricerche sulla famiglia avevamo lanciato uno slogan "Conoscere per intervenire", che a partire da un approccio relazionale, identificava in questi appena enunciati, i tre momenti cruciali del processo interattivo tra conoscenza e intervento<sup>3</sup>.

3. Osservare le trasformazioni sociali per "comprendere" le famiglie adottive in una prospettiva relazionale

Come cercherò di presentare nei seguenti punti è possibile identificare alcune fondamentali trasformazioni che hanno investito a livello macro la società nel suo complesso e altre che attengono più specificamente alle famiglie che possono essere lette come elementi che a un tempo possono facilitare o ostacolare la scelta adottiva.

<sup>3</sup> L'osservazione, come l'intervento, è una relazione che deve definire il proprio oggetto relazionalmente, quindi a partire da un'analisi delle relazioni fra il sistema osservante e quello osservato, che sono connessioni simboliche e strutturali facenti riferimento alle relazioni interne ai detti sistemi. La diagnosi/valutazione: un intervento corretto presuppone una descrizione valutativa della condizione su cui si vuole intervenire in termini di distinzione fra patologia e normalità (e più in generale fra stato insoddisfacente e soddisfacente), cioè una diagnosi. La guida relazionale: il solo modo di cambiare sistemi sociali complessi in modo efficace e duraturo è quello di iniziare un processo di autotrasformazione. Nel caso del lavoro con le famiglie adottive l'imperativo ha un chiaro correlato nell'indicazione che si devono sviluppare modelli di intervento orientati al rafforzamento (come *empowerment*) delle famiglie, anziché insistere sulle compensazioni delle deficienze (il cosiddetto *deficit model*, che interviene ex post con un'assistenza autoreferenziale). Tutto questo esige la predisposizione di programmi secondo strategie relazionali che si inscrivono in un'analisi di rete; e una interazione fra conoscenza e intervento capace di apprendimento riflessivo adeguato all'oggetto-soggetto dell'intervento.

Faccio riferimento in particolare a:

- l'emergere di differenti forme di genitorialità;
- la percezione diffusa di rischio e, nondimeno, la capacità che alcune famiglie hanno di aprirsi al rischio;
- il diffondersi, a un tempo, sia di comportamenti sempre più autoreferenziali, sia di valenze prosociali da parte delle famiglie.

### 3.1 Differenti forme di genitorialità

La genitorialità è una funzione complessa – come ci ricorda Greco (2003) – che prende nella nostra società sempre più forme diversificate.

Accanto a quella che comunemente viene definita la genitorialità “naturale”, vengono via via diffondendosi altre forme di genitorialità: *assistita* (attraverso l'intervento delle nuove forme di fecondazione artificiale); *ricostruita* (quella che deriva da un secondo matrimonio, dopo una separazione/divorzio/vedovanza); *sociale* che è specificamente riferita alle forme di adozione nazionale e internazionale e in subordine alle forme di affidamento etero-familiare; *a distanza* che si fa carico di contribuire alle risorse “materiali” perché altri possano provvedere alle necessità dei più piccoli, consentendo loro di rimanere nel proprio Paese di origine.

Che cosa differenzia e cosa accomuna queste diverse forme di genitorialità, che sempre più si confrontano sulla scena sociale?

È possibile rispondere a questo interrogativo riflettendo su quali sono le diverse valenze che coabitano nella funzione genitoriale.

#### 1) Procreatività e genitorialità: la trascrizione psichica del registro biologico

L'aspetto psicologico più profondo legato alla procreazione si connette al rilancio della generatività nel corpo familiare (Cigoli, 1992), cioè al riconoscimento del valore di se stessi, di chi ci ha preceduti e di chi verrà dopo di noi. Il desiderio di avere un figlio è infatti legato al riconoscimento del valore della vita e della storia familiare e, d'altra parte, il figlio rimanda a sua volta al genitore una positiva “immagine di sé” e del proprio valore. È da sottolineare come, connessa alla dimensione biologica, ci sia la trasmissione di caratteri simili, che in realtà legano i figli non solo ai genitori biologici ma anche a chi li ha preceduti, in un gioco di somiglianze che unisce, secondo le complesse leggi di trasmissione dei caratteri genetici, più generazioni. La somiglianza connessa al registro biologico tuttavia non è solo un dato “oggettivo”, ma viene immediatamente “catturata” a livello psicologico e utilizzata come segnale di appartenenza del bambino prima alla coppia genitoriale – in particolare al padre – e successivamente al corpo familiare (Greco, 1997).

È evidente come il tema della somiglianza, che nelle famiglie naturali testimonia “per sempre” l'appartenenza alla propria stirpe, sia destinato a rimanere un tema “sensibile” nelle famiglie adottive, in particolare durante l'ado-

lescenza del figlio adottato, che cresce in mancanza di uno “specchio biologico” (Brodzinsky, 1990), o quando il figlio adottivo avrà a sua volta dei figli.

Altro tema cruciale legato al registro biologico è l'elaborazione dell'eventuale eredità negativa di malattie conclamate o di familiarità con specifiche patologie. Questo asse ereditario è ovviamente attivo anche nelle famiglie naturali, ma in queste ultime è più facile il lavoro di integrazione tra gli aspetti positivi e negativi trasmessi dal corpo familiare, perché sono passati al figlio, oltre a difficoltà più o meno gravi, anche aspetti di “bene”. Nelle famiglie adottive, invece, essendo l'eventuale eredità negativa imputabile agli “assenti”, è più facile lo slittamento verso una rappresentazione manichea – “tutto il male alla famiglia naturale”, “tutto il bene alla famiglia adottiva” – polarizzazione che intrappola il figlio adottato (che proviene dalla sua famiglia naturale) in una posizione insostenibile e disperante.

2) La genitorialità  
come “cura”:  
il *patris et matris  
munus*

Un secondo registro della genitorialità riguarda la funzione accuditivo-educativa della coppia genitoriale: attengono a tale registro genitoriale sia la funzione materna, relativa all'area simbolica della fiducia e della speranza, che la funzione paterna, relativa al senso della giustizia e dell'equità, quindi al senso del “limite” e della “legge” (Scabini, Cigoli, 1991). È prima di tutto lungo questo registro che per i genitori si dispiega la generatività di cui parla Erikson (1982): il prendersi cura dei figli venendo incontro ai loro bisogni fisici, affettivi, cognitivi, spirituali e sociali. Lungo il ciclo di vita della famiglia, la cura data ai figli si dispiega in modalità differenti ma ugualmente necessarie<sup>4</sup>.

Inoltre, se nella società occidentale premoderna e moderna del senso del “dovere” e della “norma” era depositario soprattutto il padre, mentre alla madre spettava il compito dell'accudimento del figlio in termini di affetto e di vicinanza, nella società contemporanea le differenze si fanno più sfumate e si può affermare che entrambe le funzioni, paterna e materna, siano svolte oggi con modulazioni diverse dalla coppia genitoriale. Ciò che era e rimane essenziale è che in questo registro siano presenti entrambe le dimensioni della cura – la risorsa dell'affetto e la risorsa della legge – poiché l'ipertrofia dell'una o dell'altra porta a situazioni problematiche, quando non decisamente disfunzionali.

3) La genitorialità come  
mediatrice di appartenenza:  
la storia e i valori familiari

Il terzo registro riguarda la dimensione storico-paradigmatica, attiva già durante la gravidanza. La genitorialità svolge infatti anche la funzione di connettere il nuovo nato al “corpo familiare” (Cigoli, 1992), permettendogli di

<sup>4</sup> La cura verso i figli è stata definita «cura del dialogo» (Scabini, Cigoli, 1991), a sottolineare la processualità del compito di cura e la necessità di una continua rilettura dei bisogni che il figlio porta nella relazione con i genitori.

godere della ricchezza di valori, di tradizioni, di modalità relazionali, che costituiscono le risorse del sistema familiare<sup>5</sup>.

Inoltre la qualità del rapporto della coppia con le famiglie d'origine costituisce per il figlio il modello inconscio delle modalità di differenziazione futura. Si può affermare infatti schematicamente che il rapporto di ciascun coniuge con la famiglia di provenienza si dispieghi lungo un continuum che va dalla *replica* – che tende a “riprodurre” modalità e stile della famiglia d'origine, censurando gli aspetti di diversità – alla *frattura* – che tende, al contrario, a esaurire gli aspetti di diversità senza riconoscere gli elementi di somiglianza. La *posizione intermedia*, che appare la più funzionale, sa connettere elementi di somiglianza ed elementi di differenza, lasciando più libero il gioco della continuità e della differenziazione con entrambe le famiglie d'origine.

Infine, il “corpo familiare” è deposito e fucina di tradizioni, sia nel loro aspetto esplicito – legato a tradizioni, abitudini consolidate, scelte gerarchiche – sia nel loro aspetto inconscio, che ancora più profondamente segna il confine tra ciò che è buono e ciò che è vietato. È su questo piano che si costruisce ciò che Neuburger (1995) definisce l’“identità di appartenenza”.

Nella genitorialità naturale, tutte e tre le dimensioni sono implicate a pieno titolo. Più complesse sono invece le caratteristiche della genitorialità in situazioni familiari particolari, come l'adozione.

La genitorialità adottiva, infatti, si costituisce sull'assenza della dimensione procreativa, così come la filiazione adottiva si costituisce sull'assenza o sulla perdita delle cure genitoriali da parte dei genitori biologici. È proprio l'elaborazione di questa mancanza – sia da parte del figlio che dei genitori adottivi – a costituire il perno che permette la costituzione della dimensione genitoriale della *cura* e quella della trasmissione *storico-paradigmatica*, che consentono al bambino di sentirsi pienamente figlio dei genitori adottivi, pur continuando a essere, nel registro biologico, figlio di altri (Greco, Rosnati, 2001).

Al figlio saranno trasmessi cura e affetto, insieme al patrimonio familiare, pur nel riconoscimento della sua appartenenza biologica e, a volte, etnica e culturale a un'altra stirpe. La possibilità di poter trattare questa duplice appartenenza è il nodo critico di tutta la vicenda adottiva.

La famiglia adottiva infatti si prende cura del figlio, sostenendo i suoi bisogni e accompagnando la sua crescita; gli offre le risorse relazionali e concrete della famiglia estesa, consentendogli di radicarsi gradatamente nella “stirpe”

<sup>5</sup> Nel caso della famiglia separata, uno dei compiti centrali è proprio che venga mantenuta al figlio la possibilità di legame con l'intero corpo familiare, cioè con entrambe le “stirpi” (Cigoli, 1998).

che lo accoglie, cioè di sentire propri la storia e l'orizzonte valoriale della famiglia adottiva, senza tuttavia negare la sporgenza simbolica della filiazione biologica, a cui è legata una sorta di "attesa di relazione" che, se non si compie, viene vissuta dal figlio come abbandono.

Serra (1999) sottolinea infatti il nesso tra sentimento di gratitudine per chi ci ha procreato e valorizzazione di sé, e specularmente, tra misconoscimento del merito dei propri genitori biologici e svalutazione della propria persona.

In questo dilemma dunque si trovano i figli adottivi: *come dare valore alla propria origine anche di fronte alla sua perdita*. Nel dilemma del figlio adottato si rispecchiano i genitori adottivi, che sono chiamati a legittimarsi come genitori, prendendo coscienza che la loro genitorialità, certamente autentica, non può essere né sostitutiva né esclusiva.

L'esperienza peculiare dei genitori adottivi non risulta però completamente "atipica". Essa infatti ha aspetti di somiglianza con l'esperienza della "genitorialità sociale", che può essere considerata il naturale sviluppo della funzione genitoriale più comune.

Bisogna sottolineare che la genitorialità è chiamata a svilupparsi nel tempo in una *dimensione sociale*, che infatti porta gli adulti a occuparsi dei bambini e dei giovani al di fuori della propria famiglia. Il prendersi cura della nuova generazione ha infatti in sé una forte valenza sociale, che travalica la generatività strettamente biologica. Si può notare come già il concetto eriksoniano di "generatività" sia più ampio di quello di procreazione, poiché riassume sia i caratteri della *procreatività*, che quelli della *produttività* e della *creatività*, tipicamente svincolati dal piano biologico e riferibili al piano simbolico. Così l'ethos generativo, secondo Erikson, porta nel tempo a una "più universale cura centrata sul miglioramento qualitativo delle condizioni di vita di tutti i bambini" (p. 65). Tale definizione di generatività anticipa quella più recente di Mc Adams *et al.* (1992) che parlano di "generatività sociale" come un coinvolgimento più ampio con la generazione successiva, come offerta di cura, aiuto e promozione verso le persone più giovani o più deboli, come contributo creativo alla società in generale. Esiste dunque nella nostra cultura un archetipo che riguarda la cura dei minori, nel pacifico riconoscimento che questi sono debitori ad altri per aspetti fondamentali della loro vita.

### 3.2 Rischio familiare

Dopo il celebre volume di Beck (2000) tradotto in Italia con il titolo *La società del rischio*, la percezione soggettiva di vivere in una società altamente rischiosa è diventato un indicatore a pieno titolo della società postmoderna.

Questa cornice tende da una parte a scoraggiare il desiderio di intrapresa e contemporaneamente porta al diffondersi di comportamenti dissennati che espongono al rischio sé stessi e gli altri.

Bisogna quindi distinguere tra la capacità di aprirsi al rischio in maniera consapevole e l'irresponsabilità di chi si getta nel rischio senza misurare di avere risorse adeguate per farvi fronte.

Se assumiamo che il concetto di rischio sia da intendersi come la ricerca sempre dinamica di un equilibrio tra le risorse di cui si dispone e le sfide che devono essere affrontate, l'interrogativo quindi cruciale che ci dobbiamo porre di fronte a una famiglia che si apre al rischio dell'adozione è il seguente: "avrà questa famiglia le risorse sufficienti ad affrontare questo nuovo compito? E, ancora, cosa meglio le consentirà di trovare le risorse adeguate per compiere l'intero percorso adottivo?"

Le situazioni di rischio che si vengono a configurare, nell'intero percorso adottivo, sono di diversa natura e possono essere identificate – pur con una certa semplificazione – nelle seguenti:

- *dalla dichiarazione di disponibilità all'ottenimento dell'idoneità*: in questa fase la coppia impegna tutte le sue risorse (relazionali, di appartenenza associativa, economiche) per ottenere l'idoneità all'adozione. Si tratta di un percorso non facile in cui sono coinvolti differenti sottosistemi sociali (la famiglia allargata, i servizi sociali, il tribunale, gli Enti autorizzati) che devono riuscire a interagire positivamente per rispondere alla sfida che la famiglia ha lanciato di dare risposta al proprio desiderio di genitorialità. La coppia deve essere condotta, attraverso una relazione costruttiva e improntata alla fiducia con i servizi sociali e giuridici, a ripensare alle motivazioni che la spingono all'adozione a partire dalle sollecitazioni esterne, dalla conoscenza delle reali situazioni e caratteristiche dei bambini adottabili;
- *dall'idoneità all'incontro con il bambino*: questa è ovviamente la fase centrale del percorso adottivo, quella che consente alla coppia di realizzare il desiderio di genitorialità. Diventa cruciale per la famiglia avviare una transizione, trasformando un evento critico non-normativo in una occasione per avviare un processo che si snoda nel tempo e che può diventare l'occasione di crescita e di sviluppo. Si tratta di salire di una generazione prendendosi cura della generazione più giovane;
- *dall'incontro con il minore alla costruzione di una storia comune*: si apre quindi un tempo lungo, che è il tempo della vita, in cui le famiglie necessariamente si confrontano con la storia familiare del minore e con la propria storia. Il riconoscimento dell'originalità di cui è portatore il bambino è un compito che accomuna la nascita all'adozione. In quest'ultimo caso, però, la diversità assume connotati particolarmente rilevanti e, nel caso dell'adozione interrazziale, anche evidenti. Ciò implica l'accettazione e l'assunzione

della storia del bambino, storia che andrà a costituire un capitolo fondamentale della storia familiare. Il riconoscimento della diversità non esclude, ma anzi è strettamente connesso alla costruzione del senso di appartenenza: ciascun coniuge è chiamato a trasformare gradualmente quel bambino in “figlio” proprio. Inoltre, il bambino entra nella trama delle relazioni familiari e la modifica profondamente. Le famiglie di origine, e più in generale tutta la rete parentale, sono chiamate ad accogliere il nuovo membro come continuatore della storia familiare. Il rischio è che di fronte a un evento così “insolito” come l’adozione, e, a maggior ragione quella internazionale, la prima generazione abbandoni il campo, ritenendo che i propri figli adulti abbiano compiuto una scelta tutta loro e comunque troppo ardua. Un altro fattore di rischio può comparire nella fase prescolare e scolare, quando il desiderio di negare l’adozione al fine di “essere uguali” agli altri appare intenso.

### 3.3 La prosocialità familiare

Già da almeno due decenni, autorevoli studi sia sociologici che psicologici hanno segnalato che la famiglia “dopo-moderna” è profondamente invischiata nelle logiche autoreferenziali che caratterizzano l’epoca contemporanea. In questo senso, si è parlato di «famiglia autopoietica», da alcuni vista come forma in un certo qual modo «irreversibile», che segna un irrimediabile isolamento e chiusura della famiglia (Luhmann, 1989, parla di «paradossalità» della relazione familiare), da altri (Donati, 1989) letta come esito possibile, ma non univocamente dato.

Infatti da molte ricerche (Bramanti, 2002) emerge come ai giorni nostri ci si trovi di fronte a forme e nuovi modelli di solidarietà familiare.

Una solidarietà meno obbligata e più scelta che si radica in strutture reticolari al cui interno vecchi e nuovi attori (oltre ai parenti, anche gli amici e i vicini) giocano ruoli e funzioni più facilmente scambiabili e negoziabili lungo il ciclo di vita delle famiglie.

La famiglia prosociale è, da questo punto di vista, una famiglia che risponde al codice generativo. Quali sono le sue caratteristiche?

Tratteggiandone una sorta di ideal-tipo, si potrebbe dire che la *famiglia prosociale* è una famiglia nella quale le relazioni con il «mondo circostante» sono improntate all’*apertura*, allo *scambio sociale*, alla *reciprocità*, al  *dono*, alla *condivisione* e alla *solidarietà*.

Quando presenti, tali contenuti segnano peculiarmente la scelta adottiva declinando lo scambio prosociale nella forma specifica della *cura della differenza*. Le forme della cura familiare sono diverse a seconda di chi è implicato nel legame; nel caso di una maternità e paternità adottiva è possibile avanzare l’ipotesi che ciò deve essere preso in cura sia proprio la “differenza”: diffe-

renza che significa la valorizzazione delle diverse storie di genitori e figli, delle diverse culture di origine, ma anche nelle adozioni interrazziali, della diversità evidente di cui il figlio adottivo è portatore rispetto ai genitori e rispetto alla grande maggioranza dei coetanei con cui il ragazzo dovrà confrontarsi.

L'ideal-tipo di famiglia prosociale delineato rende più evidenti i tratti di quello che, attualmente, è un fenomeno emergente, di cui cioè non si conoscono totalmente le caratteristiche e le potenzialità sociali e che rappresenta una risposta contro-paradossale alle sfide del nostro tempo. La strada della prosocialità è un indicatore di percorsi alternativi alla via dell'autoreferenzialità e segna un indicatore peculiare nei percorsi adottivi (Bramanti, Rosnati, 1998).

4. Valutare gli scambi tra gli attori: il modello dell'ambivalenza

L'adozione internazionale costituisce un fenomeno che emblematicamente incorpora la categoria dell'ambivalenza.

Le origini di questa ambivalenza sono riconducibili a molteplici fattori che qui vorrei ricordare brevemente.

In primis *ambivalente* è la motivazione all'adozione dei genitori adottivi, sospesi in genere tra il desiderio di rispondere a un proprio bisogno irrinunciabile e quello di aprirsi a un'azione orientata in senso solidaristico; così come *ambivalente* è la percezione che ne hanno gli operatori che incontrano le famiglie e non sanno se considerarle risorse o vincoli; ambivalente è la cultura diffusa sull'infanzia abbandonata e/o in difficoltà che oscilla dal considerare i bambini individui senza famiglia, senza legami e senza storia a riconoscere loro con forza una soggettività portatrice di una propria storia, propri legami e appartenenze molteplici; ambivalente è la scena internazionale in cui si contestualizzano gli incontri tra minori e famiglie adottive; ambivalenti infine sono gli enti e le organizzazioni non profit che si muovono secondo logiche di solidarietà e logiche che sono riconducibili a un "quasi mercato".

La proposta che faccio in questa sede è di provare a rifarci alle teorizzazioni formulate da Kurt Lüscher sull'ambivalenza come codice interpretativo per leggere gli scambi intergenerazionali e provare a estendere questo schema all'analisi degli scambi che sono messi in atto dai diversi attori coinvolti nel processo di adozione.

Secondo questo studioso si deve parlare di ambivalenza dal punto di vista delle scienze sociali «quando i dilemmi e la polarizzazione dei sentimenti, opinioni, azioni e anche contraddizioni nelle relazioni sociali e nelle strutture sociali, rilevanti per lo sviluppo personale e societario, vengono interpretati come fondamentalmente inconciliabili» (Lüscher, 2000, p. 16).

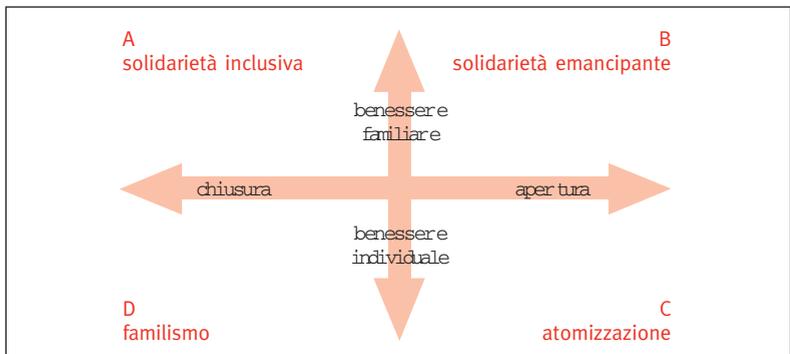
### Il significato socioculturale

È possibile, attraverso l'approccio relazionale, leggere l'ambivalenza come l'esito dell'intreccio tra due dimensioni chiave, che definiscono lo "spazio cartesiano" della relazione sociale: l'aspetto istituzionale e l'aspetto interpersonale, culturale (Rossi, Carrà, 2001).

Diventa pertanto particolarmente utile fare riferimento alla categoria dell'ambivalenza per evitare il rischio di enfatizzare in un senso o in un altro l'interpretazione di alcuni fenomeni sociali a carattere straordinario, eccezionale, inconsueto che inducono a eccedere nel plauso o nella critica.

È questo sicuramente il caso dell'orientamento all'adozione di una famiglia che può essere utilmente interpretato secondo questo schema.

### Il modello dell'ambivalenza applicato alla prosocialità familiare



Se ci soffermiamo ad analizzare lo spazio relazionale delle famiglie adottive, agli estremi dell'asse istituzionale noi troviamo due modalità opposte di gestione dei confini familiari che possiamo indicare con i termini: *chiusura* e *apertura*; mentre sull'asse interpersonale possiamo leggere la minor o maggior capacità di tenere insieme il perseguimento del benessere individuale e/o di coppia con la capacità di perseguire il benessere familiare.

Dall'incrocio dei due assi risultano quattro quadranti in cui – sempre seguendo Luscher (2000, p. 19-20) – collocare quattro tipi puri di relazione all'interno delle famiglie che corrispondono ad altrettante strategie di gestione dell'ambivalenza che configurano:

- A. *Solidarietà inclusiva* in cui si gioca una solidarietà responsabile ma essenzialmente centrata sulla risposta a bisogni di tipo particolaristico secondo modalità prevalentemente consensuali o orientate a offrire supporti non "reciprociti" – prevale il dialogo;
- B. *Solidarietà emancipante*: come capacità di maturare reciprocamente, modalità in cui si attua un equilibrio tra la convergenza dei modelli cultu-

rali, che attingono a un medesimo patrimonio valoriale, e la capacità di rispondere alle sfide della società complessa, che impone di tenere insieme le differenze – prevale la dimensione etica;

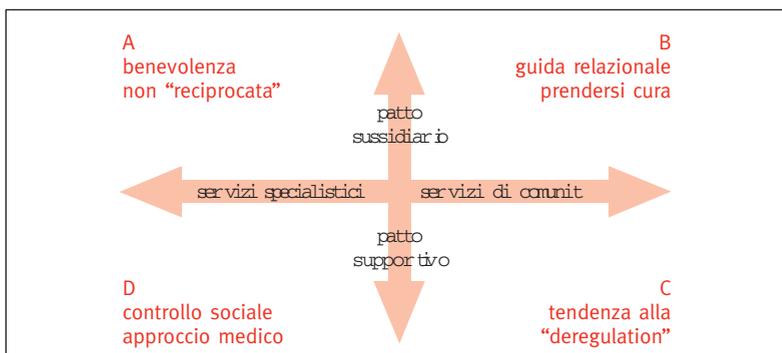
- C. *Atomizzazione*: modalità riconoscibile nell’orientamento alla frammentazione dei legami, alla necessità di separare conflittualmente e di negare la storia familiare – prevale la contrapposizione;
- D. *Familismo*: strategia in cui una eccessiva forza dell’istituzione familiare, copre e si impone su una palese diversità culturale e di origine – prevale la tradizione sentita come regola.

Lo stesso modello può essere efficacemente utilizzato per leggere la relazione messa in atto dai servizi nei confronti delle famiglie adottive.

Con quale modello di servizio si interfacciano le famiglie che intraprendono il cammino dell’adozione? I due estremi che identificano le attuali configurazioni dei servizi possono essere ricondotte da un lato alla tipologia che enfatizza la dimensione specialistica che sia nella struttura sia nell’organizzazione del lavoro rimanendo eminentemente a contesti di tipo clinico, terapeutico, assistenziale; all’estremo opposto ci sono i servizi di comunità che sono connotati dall’essere pensati prima di tutto come luoghi di incontro fra le persone e di confluenza di bisogni, punto di riferimento per le famiglie adottive in cui trovare risposte da persone competenti, ma anche incontrare coloro che stanno vivendo la stessa esperienza.

Sull’altro asse è possibile identificare in estrema sintesi il tipo di patto che esita: da una parte un patto di tipo supportivo, concepito come una benevola concessione dall’alto, dall’altro un patto sussidiario – di cui meglio diremo in seguito – che pone i contraenti su un piano di maggiore reciprocità.

**Il modello dell’ambivalenza applicato alla relazione servizi/famiglia**



Nei quattro quadranti sono indicate quattro modalità ideal-tipiche di gestione dell’ambivalenza, che originano quattro tipi di relazione:

### Il significato socioculturale

- A. *Supportiva non “reciproca”-benevolenza.* In questa situazione gli operatori svolgono al meglio la loro funzione di “esperti” e offrono un supporto prevalentemente a carattere tecnico/orientativo, con il prevalente obiettivo di far emergere le “mancanze” della coppia, gli aspetti potenzialmente disfunzionali all’impresa adottiva e, contemporaneamente, di offrire indicazioni tese ad aiutare la coppia a migliorare *le performance* o a rinunciare all’impresa.
- B. *Guida relazionale “prendersi cura della famiglia”* che avvia percorsi di accompagnamento delle famiglie adottive tese a sostenere processi di riflessività sulle relazioni familiari, sulla relazione genitori figli attraverso metodologie aperte in grado di apprendere dalle famiglie. Sono azioni e interventi che mettono in gioco competenze e saperi conoscitivi nuovi, che spesso configurano nuove figure professionali.
- C. *Tendenza alla deregulation.* Questa strategia esprime una sorta di ritiro del sistema esperto, tutto sbilanciato a favore delle ragioni “del cuore”, della spontaneità, libertà, diritto a rispondere ai propri desideri.
- D. *Controllo sociale o medicalizzante.* Sono i servizi dove gli utenti sono tenuti il più possibile all’oscuro del percorso che devono compiere. Si privilegia la relazione sbilanciata tra chi sa e chi non sa, dove il sistema esperto conosce le regole, i tempi, ciò che è meglio fare.

Analoghe osservazioni si possono fare circa la funzione di mediazione che svolgono gli Enti autorizzati. Sull’asse strutturale possiamo collocare da un lato un modello di funzionamento di tipo mercantile, una sorta di agenzia privata che vende una competenza di cui le famiglie non possono fare a meno, che privilegia quindi gli aspetti di efficienza e di scambio alla pari, dall’altra c’è il modello associativo che è impegnato nella produzione di beni relazionali, cioè attenti ai bisogni dei bambini e delle famiglie adottive.

### Il modello dell’ambivalenza applicato agli Enti autorizzati



Anche in questo caso è possibile indicare quattro modelli “puri” di mediazione tra le famiglie i minori che vengono adottati.

- A. *Adeguamento alle richieste delle famiglie.* Sono i casi in cui i reali bisogni dei bambini non sono conosciuti, spesso per la totale assenza di strumenti adeguati e di professionisti dei Paesi di origine e, quindi, le reali esigenze dei bambini vengono di fatto scarsamente considerate a tutto vantaggio delle richieste degli adulti; prevale la logica del consenso.
- B. *Accoglienza dei bisogni dei bambini e delle famiglie.* Al contrario in queste situazioni lo stesso itinerario adottivo, l’individuazione del minore e l’incontro con la nuova famiglia sono pensati e tutelati in maniera da tenere il più possibile insieme bisogni e risorse di minori e adulti; prevale una strategia comprensiva e progettuale.
- C. *Logica del “fai da te”.* È uno stile relazionale che interviene al minimo e lascia le coppie in una situazione di sostanziale abbandono, anche a fronte delle difficoltà di tipo logistico, linguistico e organizzativo.
- D. *Adeguamento alle richieste dell’ambiente.* Si tratta delle realtà in cui le “regole”, dell’ambiente in cui operano, lecite o illecite che siano, finiscono per essere prevalenti rispetto al benessere dei bambini e delle famiglie.

Riflettere su questi modelli di funzionamento nel gestire l’ambivalenza propria delle relazioni a così elevato livello di complessità, potrebbe significare avviare percorsi virtuosi che potrebbero consentire al numero maggiore di soggetti di transitare verso i quadranti B dei grafici presentati.

La molteplicità degli attori coinvolti e delle relazioni che si vengono a strutturare tra di essi consente di pensare all’adozione internazionale come all’esito (al prodotto) di una rete di relazioni virtuose che consente un avvicinamento tra mondi molto lontani sia geograficamente che simbolicamente.

In caso contrario è esperienza di tutti che l’esito di queste complesse interazioni non sia sempre il benessere dei minori e delle famiglie.

Come innescare un nuovo patto di sussidiarietà tra le soggettività familiari, i servizi e le organizzazioni non profit?

Il salto culturale che ci è chiesto oggi *vis à vis* delle trasformazioni che hanno investito la famiglia, l’infanzia e l’organizzazione dei servizi alla persona chiede, a mio parere, un generale ripensamento su quali siano *le distinzioni direttrici* che devono muovere i soggetti istituzionali e di privato sociale nell’affrontare il compito di promuovere il benessere delle famiglie adottive e dei bambini in esse inseriti.

Richiamo qui di seguito alcune delle linee direttrici lungo le quali è diventato indispensabile muoversi:

## 5. Da idoneità a patto sussidiario

- distinguere tra interventi di controllo sociale e interventi di *empowerment relazionale* a favore delle famiglie adottive;
- affermare positivamente che lo scopo dei servizi per l'adozione è di aiutare le famiglie a "essere più famiglia" sostenendola nell'affrontare le sfide che la scelta adottiva pone;
- promuovere una forma specifica del *community care* che attraverso un mix di formale e informale si realizza attraverso la metodologia di rete;
- concepire il benessere delle famiglie come strettamente connesso al benessere della comunità (come il livello di soddisfazione complessiva e di adeguatezza relazionale) coinvolgendo anche altri attori cruciali che in questa sede – per ragioni di tempo – non sono stati citati (come la scuola e l'extra-scuola).

Vorrei concludere affermando che il compito che mi pare urgente oggi per rispondere alla sfida che ho lanciato in apertura è di lavorare tutti per *trasformare l'idoneità in un patto sussidiario*.

Cosa significa questo?

La radice della parola *pactum* – come ricorda Tomisich (2002-2003) – è la stessa di *pax, pacis* e rende evidente come la possibilità di regolare la pace, e quindi gestire le dimensioni di aggressività intrapersonale, sia connessa alla gestione e alla cura dei patti.

Per gli operatori del pubblico e del privato coinvolti e chiamati in causa nei processi di adozione la gestione di buone prassi si sostanzia spesso nella funzione di cura e di messa a punto dei patti.

Il patto adottivo copre, contiene e articola plurimi livelli di patto che chiamano in causa bisogni, desideri e aspettative, storie di attori, istituzioni, persone diverse che devono essere costantemente ricollocati per trovare incastri funzionali.

Per schematizzare una possibile lettura di questa complessità, pur sapendo e ribadendo che nessuno schema può semplificare la ricchezza dei processi complessi, ma solo aiutare ad avvicinarne ulteriormente la complessità, potremmo indicare due macro-tipi di attori coinvolti nella complessità del patto adottivo, e cioè le persone e le istituzioni, e due possibili livelli di esplicitazione della complessità dei patti, ovvero un livello interno e un livello esterno.

Per gli operatori questo duplice livello di attenzione si pone come un'area critica in quanto da un lato richiede una funzione di ascolto attento e puntuale dei bisogni e delle domande dell'utente e dall'altro necessita una ricollocazione degli elementi ascoltati all'interno di un progetto, che garantisca ciascuno e renda possibile lo strutturarsi dei patti. Nel patto adottivo sono implicate le persone che adottano, che sono adottate, che rendono possibile l'adozione.

Per l'operatore "servare" questo aspetto del patto significa tenere nella mente non solo la coppia, ma anche le famiglie d'origine dei coniugi, non solo il minore adottato, ma anche le sue origini e le storie a esse legate.

Altra dimensione chiamata in causa dal patto adottivo è la dimensione istituzionale.

L'adozione non è un atto privato, ma una scelta con rilevanza e ricaduta sociale e istituzionale.

Il patto con e tra istituzioni, affinché sia possibile il patto adottivo diventa altra area di azione dell'operatore nel realizzare buone prassi.

L'interazione con il tessuto scolastico, con le istituzioni locali, con gli Enti e il Tribunale per i minorenni, sono aree critiche ove costantemente diventa necessario rinnovare il patto e i suoi complessi significati.

Il principio di sussidiarietà, come è noto, si fonda sull'affermazione che le entità sociali più piccole devono essere tutelate non in forza di una "benevola" concessione da parte delle più grandi, ma in quanto l'apporto di ognuna di esse è indispensabile per una società che sia davvero tale, cioè *societas* (Spieker, 1995).

Ma nel termine *sussidiarietà* sono rinvenibili due significati: il primo, quello più noto fa riferimento all'offerta di aiuto e di supporto (*subsidium ferre*).

Il secondo significato sottolinea la connessione tra i diversi attori presenti sulla scena sociale ed evidenzia la direzione del legame tra le varie parti. Si fa strada in tal modo una interpretazione "promozionale" del principio di sussidiarietà, in base alla quale è compito dell'entità di ordine maggiore promuovere attivamente l'autonomia delle comunità minori "aiutandole a ottenere o recuperare, ove l'avessero perduta, la propria capacità di autoregolazione.

Significa fare riferimento a una sussidiarietà orizzontale che ricerca come bene superiore un impegno educativo in cui necessariamente forte è la dimensione etica.

Quindi programmi e interventi sociali per le famiglie – nello specifico adottive – in cui chiaro sia quale bene si persegue, con quali mezzi e con quali obiettivi.

A livello nazionale la *Legge quadro per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali* (328/2000) all'art. 16 dichiara che il «sistema integrato di interventi e servizi [...] sostiene e valorizza i molteplici compiti che le famiglie svolgono sia nei momenti critici e di disagio sia nello sviluppo della vita quotidiana; sostiene la cooperazione, il mutuo aiuto e l'associazionismo delle famiglie, valorizza il ruolo attivo delle famiglie nella formazione di proposte e di progetti per l'offerta dei servizi e nella valutazione dei medesimi». Questa formulazione è interessante perché fa riferimento sia alle famiglie con situazioni di disagio sia alle famiglie normali.

Per concludere ognuno degli attori implicati per arrivare a un patto sussidiario deve interrogarsi su quale fiducia reciproca sia consentita e affermata e su quanto si sia disposti ad apprendere reciprocamente.

E quindi i servizi cosa imparano da queste famiglie?

Le famiglie cosa imparano dai servizi?

### Riferimenti bibliografici

#### Beck, U.

2000 *La società del rischio*, Roma, Carocci

#### Boccacin, L.

2001 *Famiglia, comunità e politiche sociali*, in Rossi (a cura di), *Lezioni di sociologia della famiglia*, Roma, Carocci

#### Bramanti, D.

2002 *Scambi tra famiglie e prosocialità intergenerazionale*, in E. Scabini, G. Rossi (a cura di), *La famiglia prosociale*, Milano, Vita e Pensiero

#### Bramanti, D., Rosnati, R.

1998 *Il patto adottivo*, Milano, Franco Angeli

#### Brodzinsky, D.M., Schechter, M.D.

1990 *The psychology of adoption*, New York, Oxford University Press

#### Carrà Mattini, E.

1999 *La famiglia globale*, Milano, Franco Angeli

#### Cigoli, V.

1992 *Il corpo familiare*, Milano, Franco Angeli

#### Donati, P.

1989 *La famiglia come relazione sociale*, Milano, Franco Angeli

1998 *Manuale di sociologia della famiglia*, Roma-Bari, Laterza

#### Erikson, E.

1982 *I cicli di vita. Continuità e mutamento*, Roma, Armando

#### Greco, O.

1997 *Un figlio atteso a corte*, in W. Binda (a cura di), *Diventare famiglia*, Milano, Franco Angeli

#### Greco, O., Rosnati, R.

2001 *La genitorialità nell'affido e nell'adozione*, in D. Bramanti (a cura di), *La famiglia tra le generazioni*, Milano, Vita e Pensiero

#### Luhmann, N.

1989 *Il sistema sociale famiglia*, in «La Ricerca Sociale», 39, 233-252

#### Lüscher, K.

2000 *Ambivalence: A Key Concept for the Study of Intergenerational Relations*, in S. Trnka (ed.) *Family Issues between Gender and Generations – Seminar Report*, Luxembourg

#### McAdams, P.P., De Saint Aubin, E. (eds.)

1998 *Generativity and adult development*, Washington DC, American Psychological Association Press

**Neuburger, R.**

1995 *La violenza della coppia*, in «Interazioni familiari», 1, 00-000

**Rossi, G. (a cura di)**

2001 *Lezioni di sociologia della famiglia*, Roma, Carocci

**Rossi, G., Carrà Mittini, E.**

2001 *La relazione filiale nella famiglia "plurale"*, in P. Donati (a cura di), *Identità e varietà dell'essere famiglia: il fenomeno della "pluralizzazione"*, Cinisello Balsamo, San Paolo

**Scabini, E., Donati, P. (a cura di)**

1990 *Conoscere per intervenire*, Milano, Vita e Pensiero

1992 *Famiglie in difficoltà tra rischio e risorse*, Milano, Vita e Pensiero

**Serra, P.**

1999 *Adozione e affidamento: il ruolo della madre e del padre di nascita*, in «Minori e Giustizia», 1, 13-23

**Tomisich, M.**

2002-2003 *L'accompagnamento delle famiglie e l'inserimento dei minori adottati: nodi critici per gli operatori*, relazione tenuta al Seminario socioculturale

## L'adozione internazionale nei Paesi d'origine fra fonti, prassi e modelli\*

Elena Urso

*Ricercatrice confermata in diritto privato comparato, Facoltà di giurisprudenza, Università degli studi di Firenze*

### 1. L'adozione internazionale: la genesi del fenomeno

L'adozione internazionale è un fenomeno sociale relativamente recente. La sua graduale diffusione ha inizio solo attorno alla metà del XX secolo, nel periodo immediatamente successivo alla fine della Seconda guerra mondiale. Tuttavia, a quel tempo, non si erano ancora delineati i “contorni giuridici” dell'istituto. Era assente ovunque una sua espressa disciplina. Anche il diritto statunitense, che per primo aveva accolto esplicitamente, per via legislativa, sin dal 1851, la moderna concezione dell'adozione dei minori con finalità assistenziali, non contemplava una normativa specifica in materia: a lungo non vi furono regole, neppure in una realtà ben nota – allora come oggi – per il numero più elevato, in termini assoluti, di adozioni di minori stranieri<sup>1</sup>.

Molte delle ragioni che hanno fatto emergere – dapprima a livello nazionale, quindi in ambito internazionale – la necessità di un'autonoma regolamentazione di tale fenomeno sono facilmente intuibili, e riconducibili solo in parte alla necessità di tener conto delle particolari esigenze dei minori stranieri e dell'eventuale diversità fra le motivazioni sottese al desiderio di divenirne genitori adottivi, rispetto a quelle che, di norma, caratterizzano la disponibilità all'adozione interna. La compresenza di soggetti appartenenti a realtà nazionali diverse e – di regola – residenti in Stati diversi, è il dato di più immediata evidenza. Riguarda sia i protagonisti diretti della vicenda – l'adottando e gli aspiranti genitori adottivi –, sia gli attori, istituzionali e no, chiamati a rivestire vari ruoli, nel corso della relativa procedura<sup>2</sup>.

\* Il testo riproduce, con minime variazioni, alcuni aggiornamenti e l'aggiunta delle note, la relazione svolta in occasione dei quattro seminari di approfondimento giuridico dedicati al tema *Fenomenologia e disciplina dell'adozione internazionale*, (giugno-settembre 2002).

<sup>1</sup> Cfr. H. Van Loon, *International Co-operation and Protection of Children with Regard to Intercountry Adoption*, in 244 *Recueil des Cours*, 1993, VII, 191 ss., 214 ss.; P. Selman, *The Demographic History of Intercountry Adoption*, in P. Selman (ed.), *Intercountry Adoption. Developments, Trends and Practices*, London, B.A.A.F., 2000, p. 15 ss.; F. Boulanger, *Enjeux et défis de l'adoption. Étude comparative et internationale*, Paris, Economica, 2001.

<sup>2</sup> Nella prospettiva della sociologia del diritto, si può ancora considerare un testo-base lo studio di M.P. Marmier, *Sociologie de l'adoption: étude de sociologie juridique*, Paris, L.G.D.J., 1969 ss., a ragione definito da Jean Carbonnier, nella prefazione (I-IV), “un travail-pionnier

Da un lato, l'adozione internazionale presenta, quindi, alcune peculiarità, se posta a confronto con la figura generale di cui rappresenta una sorta di "specificazione". Implica non solo l'inserimento dell'adottato in un nucleo familiare diverso da quello d'origine – come può dirsi per ogni forma di adozione –, ma anche l'incontro fra due "mondi" diversi, sussistendo quasi sempre profonde differenze linguistiche, sociali, religiose, economiche, etniche, fra la realtà da cui proviene l'adottato e quella in cui questi è accolto. Anche quando si tratta di adozioni di minori in tenera età, se forse non è appropriato far richiamo all'espressione "diversità culturali", v'è comunque un'ineludibile diversità fra l'ambiente di provenienza e quello d'accoglienza, percepibile persino durante l'infanzia, quando tale consapevolezza non può ancora esser espressa<sup>3</sup>.

Al pari, sussistono diversità fra le tradizioni giuridiche, spesso riflesso del contesto storico-sociale in cui queste si sono sviluppate, che finiscono per incidere profondamente anche sul modo di affrontare la questione, e, in particolare, sulla scelta di assegnare un ruolo più o meno ampio alle Corti piuttosto che all'amministrazione, nell'attribuzione dei rispettivi poteri e competenze.

Dall'altro lato, appare indispensabile effettuare uno sforzo comune. Nelle situazioni in cui si manifesta il fenomeno in esame, essendo reciproca la concatenazione delle fasi che conducono all'esito finale, ossia alla pronuncia dell'adozione internazionale, è necessario individuare una regolamentazione che renda possibile un adattamento della relativa disciplina alle specificità cui si è appena fatto cenno, nel senso che sia idonea a prevenire con efficacia ogni possibile abuso, dando il dovuto rilievo alle indicazioni promananti dagli Stati stranieri, in uno spirito di vicendevole collaborazione.

---

[...] d'exploration" per la notevole capacità d'anticipare una tendenza – ancora non sufficientemente diffusa – in cui l'analisi sociologica si coniuga con un rigoroso approfondimento giuridico. Per un'attenta ricostruzione storica, da ultimo, cfr. L. Lenti, *Vicende storiche e modelli di legislazione in materia adottiva*, in G. Collura, L. Lenti, M. Mantovani (a cura di), *Filiazione*, vol. II del *Trattato di diritto di famiglia* diretto da P. Zatti, Milano, Giuffrè, 2002, p. 575 ss., p. 623 ss. Per una prospettiva multinazionale, in sintesi: UNICEF, *Adozione internazionale*, in «Innocenti Digest», 4, 1998. Più ampiamente: International Social Service, *Internal and Intercountry Adoption Laws*, The Hague-London-Boston, Kluwer Law International, 1996, e H. Alstein, R. Simon (eds.), *Intercountry Adoption: A Multinational Perspective*, New York, Praeger, 1991. Per una riflessione sulle nuove tendenze espresse dalla Conferenza de L'Aja in materia, cfr. P. Schlosser, *Jurisdiction and International Judicial and Administrative Co-operation*, in *Recueil des Cours*, 284, 2000, p. 284 ss., 326 ss.

<sup>3</sup> Diversamente da altri ambiti del diritto di famiglia, ove tende a dominare sempre più il consensualismo, qui si afferma, e a buona ragione, ai fini della tutela della posizione del minore, il bisogno di assicurare un penetrante intervento pubblicistico. Cfr. V. Pocar, P. Ronfani, *La famiglia e il diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2002, ultimo capitolo. Sull'adozione in particolare, cfr. J. Selwyn, W. Sturgess, *International Overview of Adoption: Policy and Practice*, Bristol, Nulfield Found., 2001; J. Rosenblatt, *International Adoption*, London, Sweet & Maxwell, 1995.

2. Le soluzioni  
normative  
tradizionali: un  
rapido sguardo al  
passato

Il diritto – interno e internazionale – ha provato ad accogliere tale prospettiva, cercando di elaborare strumenti *ad hoc*, a mano a mano che aumentava il numero delle adozioni internazionali, cresciuto costantemente, nell’arco degli ultimi tre decenni, e che l’esperienza andava dimostrando come potesse essere insoddisfacente contare sulla mera applicazione delle norme tradizionali, previste dal diritto internazionale privato e processuale, in prevalenza frutto dell’elaborazione del legislatore statale. Queste, intese a dirimere i potenziali conflitti fra le leggi applicabili e le autorità competenti, erano state coniate in periodi in cui l’adozione di un minore da parte di adottanti stranieri era un evento rarissimo, e per questa ragione non presentavano peculiari differenze, quanto a *ratio*, criteri e finalità, rispetto alle altre norme internazionali-privatistiche. Circa poi le condizioni e le modalità inerenti al riconoscimento dei provvedimenti stranieri, si seguiva un meccanismo identico a quello operante per ogni altra situazione, detto di “delibazione” o *exequatur*. In molti sistemi giuridici, ma quasi esclusivamente nell’area dei Paesi d’accoglienza, una fase iniziale di riforme cominciò a imporsi tra la metà e la fine degli anni Sessanta, periodo nel quale si colloca la prima Convenzione redatta dalla Conferenza de L’Aja concernente il tema in esame, quella del 1965, dedicata alla competenza, al diritto applicabile e al riconoscimento dei provvedimenti in materia di adozione, che non ebbe però particolare successo, dato il limitatissimo numero delle ratifiche, effettuate da soli tre Paesi: Austria, Regno Unito e Svizzera. Si realizzò, allora, un interessante tentativo – su cui non possiamo soffermarci nei dettagli – che può essere descritto, però, come caratterizzato dall’attenzione verso una nuova visione del fenomeno, e dal prevalere – seppur non assoluto – dell’idea per cui non si potesse ritenere esauriente il mero criterio della nazionalità, ai fini della determinazione del diritto applicabile<sup>4</sup>.

Anche in seguito il diritto convenzionale non dette prova d’essere un idoneo strumento di coesione. Probabilmente, ciò dipese dalla duplice settorialità del suo intervento, quanto a contenuto e ambito applicativo. Pensiamo, in particolare, alla Convenzione europea sull’adozione, redatta in seno al Consiglio d’Europa, e firmata a Strasburgo nel 1967, limitata all’adozione interna, o alla Convenzione Inter-americana di La Paz del 1984, circoscritta all’America latina. Al riguardo, si dovrebbe aprire una parentesi molto ampia, e compiere una digressione – anch’essa comparatistica – sulle diverse modalità con le quali i “diritti nazionali”

<sup>4</sup> Per un’ampia analisi della situazione anteriore, si rinvia, per un vasto quadro storico-comparatistico, a A. Davì, *L’adozione nel diritto internazionale privato italiano*, I. *Conflitti di leggi*, Milano, Giuffrè, 1981; AA.VV., *L’adoption dans les principales législations européennes*, in «Revue Internationale de droit comparé», 1985, volume monografico.

reagirono – nelle due grandi aree “regionali” coinvolte – alle indicazioni provenienti da tali accordi, a livello sia di norme sostanziali interne, sia di diritto internazionale privato e processuale. Senza discostarci dal tema centrale di questa breve riflessione – dedicata alla realtà odierna – possiamo ricordare che tali tentativi – incasellati pur sempre, in modo più o meno diretto, entro la cornice statutale – erano destinati a esser seguiti, però, da una successiva ondata riformatrice d’ispirazione internazionalistica, iniziata nell’ultimo decennio del secolo appena concluso, e tuttora in corso. Questa volta, l’impulso prodotto dalla Conferenza de L’Aja è stato determinante. Dopo che, nel 1993, è stata aperta alla firma una nuova Convenzione in materia, si è potuta osservare ovunque un’intensa e radicale attività innovativa, anche a livello di normative interne, in concomitanza con il costante espandersi della cerchia dei Paesi che hanno ratificato tale Convenzione, il cui numero è ormai alquanto elevato, comprensivo di moltissimi Paesi d’origine dei minori<sup>5</sup>. La Convenzione in esame può esser considerata una delle iniziative più efficaci, sotto il profilo della recezione, fra le molte promosse ai fini dell’armonizzazione del diritto internazionale privato, intraprese nel corso dell’ormai più che centenaria attività della Conferenza – iniziata nel 1893<sup>6</sup>.

È interessante soffermarsi sul dato numerico, in quanto indice rivelatore della estesa diffusione della soluzione infine affermatasi, incentrata – come vedremo meglio fra breve – sul concetto di bilateralità. Nel marzo del 2003, il numero degli Stati ratificanti era pari a trentanove. A essi, si aggiungono i tredici Stati che hanno fatto accessione alla Convenzione, di cui dieci sono Stati d’origine: Georgia, Guatemala, Estonia, Moldavia, Lituania, Paraguay, Mauritius, Burundi e Mongolia. Anche nel primo gruppo, tuttavia, compaiono molti Stati d’origine. Se si segue l’ordine cronologico, ossia la data del deposito dello strumento di ratifica, si osserva che nel 1995 – anno in cui la Convenzione entrò in vigore in ambito internazionale –, fra questi, procedettero alla ratifica la Polonia,

<sup>5</sup> P.F. Silva-Ruiz, *Intercountry Adoption: A Comparative Analysis of the Inter-American Convention and the Proposed Hague Convention*, in *Revista del Colegio de Abogados de Puerto Rico*, 1995, p. 97 ss. Sono innumerevoli, ormai, i contributi dedicati alla Convenzione del 1993. Nel rinviare alla bibliografia curata dalla Conferenza de L’Aja – reperibile nel sito ufficiale: <http://www.hcch.net>, se ne possono qui menzionarne alcuni, fra i principali: G. Parra-Aranguren, *An Overview of the 1993 Hague Inter-country Adoption Convention*, in N. Lowe, G. Douglas (eds.), *Families Across Frontiers*, Martinus Nijhoff, The Hague-Boston-London, 1996, p. 575 ss.; e A. Bucher, *Commentaire sur la Convention de La Haye du 29 mai 1993*, in AA.VV., *Children on the Move – How to Implement their Right to Family Life*, The Hague-Boston-London, Martinus Nijhoff, 1996, p. 87 ss.; N. Meyer-Fabre, *La Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d’adoption internationale*, in *Revue critique de droit international privé*, 1994, p. 259 ss.

<sup>6</sup> Cfr. T. Ballarino, *Diritto internazionale privato*, Padova, Cedam, 1999, 83 ss., p. 470 ss.

la Romania, il Messico, e lo Sri Lanka. Un solo Stato d'origine – il Venezuela – effettuò la ratifica nel 1997. Anche nel 1998 vi fu una sola ratifica, quella della Colombia, ma ve ne furono tre nel 1999, da parte del Brasile, El Salvador e Cile. Due risalgono al 2000: quelle di Panama e della Repubblica Ceca. Altre due al 2001 (di Albania e Slovacchia), e quattro al 2002 (di Slovenia, Bolivia, Bulgaria e Latvia). Sebbene non abbiano ancora proceduto alla ratifica, hanno però manifestato interesse verso la Convenzione, firmandola nell'ultimo triennio, alcuni Paesi dai quali proviene un numero abbastanza alto di minori adottati: Federazione Russa, Bielorussia, Cina e India, oltre all'Uruguay.

Un elenco del genere, una sequenza asettica dei singoli Stati, può solo accrescere, però, la sensazione di fronteggiare un fenomeno socio-giuridico di vastità smisurata. Balza subito alla mente, poi, associandosi ad alcuni di questi Stati, un insieme di complesse vicende divulgate anche dai grandi mezzi di comunicazione e che qui possiamo solo rievocare alla memoria del lettore accennando, fra gli esempi più noti, alle situazioni che hanno condotto al “blocco” delle adozioni internazionali, in Romania o in Guatemala, più volte reiterato. Trovano conferma, così, le ragioni che impongono una particolare cautela nell'intraprendere un “giro d'orizzonte” che copra più della metà dell'intero universo. Si potrebbe perder di vista ciò che davvero ha maggior risalto, ossia le specificità delle varie esperienze, e di restare fermi alla superficie. Sono molteplici, infatti, le modalità e i tempi di manifestazione del rinnovamento che caratterizza la fase attuale, e altrettanto diversificate, di conseguenza, le varie “storie” dell'adozione internazionale che si possono raccontare.

### 3. Le regole e i principi: differenze e analogie fra tradizioni e “sistemi”

A prima vista, sembra relativamente più agevole ripercorrere la storia riguardante i Paesi a noi più vicini, per assetto socio-politico-istituzionale e per livello economico. Certo, sono presenti anche qui rilevanti diversità, sotto il profilo delle tradizioni giuridiche. Queste non sono affatto limitate, per altro, alla nota contrapposizione fra i “sistemi” di diritto codificato e quelli di *common law*, ove – almeno tradizionalmente – è la giurisprudenza la principale artefice dell'evoluzione normativa<sup>7</sup>. La disciplina in materia, altresì nell'esperienza giuridica anglo-

<sup>7</sup> Cfr. M.G. Losano, *I grandi sistemi giuridici. Introduzione ai diritti europei ed extraeuropei*, Roma-Bari, Laterza, 2000, p. 445 ss. La dicotomia *civil law-common law* si presentava più netta sino a qualche decennio fa. Cfr. R. David, C. Jauffret Spinosi, *Les grands systèmes de droit contemporains*, Paris, Dalloz, 1988<sup>11</sup>. Sul tema esaminato, cfr. S. Cretney, *Adoption from Contract to Status*, in Id. (ed.), *Law, Law Reform and the Family*, Oxford-New York, Clarendon, 1998, p. 184 ss.

americana, è stata sin dalle origini il frutto dell'intervento del legislatore, e sempre per via legislativa si sono realizzati i suoi principali sviluppi, anche in seguito. Nei "sistemi" di *civil law*, comprensivi degli ordinamenti dell'Europa continentale ma anche di molti altri che a tale modello si sono ispirati, specie in Sud America, è stata la legislazione speciale – e solo marginalmente le riforme codicistiche – a far sviluppare la normativa, che ha subito, via via, nette trasformazioni.

Di gran lunga più decisiva, per poter tracciare delle distinzioni fra i diversi modelli, appare, semmai, la ripartizione dei compiti fra soggetti pubblici e privati, fra magistratura, amministrazione ed enti, "agenzie" e organizzazioni operanti nel settore. Ma anche in tal caso, si impone un'estrema attenzione, nel proporre facili parallelismi o *distinguo*. Oltre ai dati formali, è necessario tener conto delle prassi seguite, degli orientamenti della giurisprudenza, sì che può esser fuorviante conferire un eccessivo risalto alle mere scelte normative.

Comunque, nel confrontare fra loro soluzioni riferibili a realtà sociali, tutto sommato, omogenee, tende a prevalere una tendenza differente, rispetto a quella che connota l'osservazione rivolta a contesti palesemente diversi fra loro, quali sono quelli da cui provengono i minori adottati con l'adozione internazionale. Nel primo caso, è spontaneo cercare concordanze, e cogliere spunti utili (anche) a rivedere, in termini critici, la propria realtà normativa, e a prefigurarne i possibili miglioramenti. Nel secondo, si può considerare dominante l'intento ricostruttivo-descrittivo, cui si coniuga l'apertura, la disponibilità verso la comprensione di esigenze inevitabilmente differenti, rispetto a quelle che accomunano invece gran parte dei Paesi d'accoglienza. Proprio per questa ragione può esser affascinante avventurarsi in una breve "storia" del fenomeno accogliendo una visuale – per così dire – speculare, che lo illumini cioè "dalla parte opposta", quella dei minori adottati, dei loro Paesi d'origine<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Non si proporrà un'analisi dettagliata, ma solo una rapida panoramica generale, richiama-  
mando in seguito, via via, le fonti principali. Giusto per dare un quadro delle profonde  
diversità fra i vari sistemi, si può far rinvio sin d'ora, però, ad alcuni studi recenti. Cfr., per  
l'esperienza indiana, Indian Council for Child Welfare, *Handbook on Child Adoption in India.  
Law, Procedures, Guidelines and International Conventions*, Tamil Nadu, 1998; H. Apparao,  
*International Adoption of children; The Indian Scene*, in «International Journal of Behavioural  
Law», 20, 1997, p. 3 ss. Per quella brasiliana, ove le fonti sono rimaste sostanzialmente  
immutate in materia, anche a seguito della recente riforma del codice civile, entrata in vigo-  
re l'11 gennaio 2003, le cui previsioni sono applicabili solo in presenza di lacune,  
nell'*Estatuto da Criança e do Adolescente* (del 1991), e se compatibili con i suoi principi: G.  
Ferraz de Campos Monaco, *Dereitos da criança e adoção internacional*, São Paulo, Editora  
Revista dos Tribunais, 2002. Per quella portoghese, R.M. Moura Ramos, *Successão e coexi-  
stência de métodos ao longo do tempo: a adoção no direito internacional privado protugês*,  
in «Infância e Juventude», 2001, 21 ss.; R. M. Salvi da Carvalheira, *L'adozione internazio-  
nale in Brasile: dalla Convenzione di New York sui diritti del bambino del 1989 alla Convenzione de*

Se le due prospettive dovranno, necessariamente, intersecarsi, potrà rivelarsi efficace, per ragioni di chiarezza espositiva, ripartire l'analisi considerando quale criterio discretivo l'appartenenza di un determinato ordinamento giuridico all'odierna cerchia dei Paesi d'origine o a quella dei Paesi d'accoglienza. Occorre chiarire immediatamente, per altro, che tale dicotomia non è da ritenere rigida e immutabile, risentendo sempre del periodo in cui si inserisce.

Alcuni fra gli attuali Paesi di accoglienza – compresa l'Italia – sono stati, nell'immediato dopoguerra, Paesi d'origine dei minori adottati all'estero. Molti bambini, privi dei genitori – morti nel corso del secondo conflitto mondiale –, provenienti da altri Stati sconfitti (Germania e Giappone, ma anche dalla Grecia e dall'Austria), furono accolti all'estero da famiglie adottive, non solo nel Nord America – in Canada e negli Stati Uniti –, ma altresì in Australia e in alcuni Paesi dell'Europa settentrionale<sup>9</sup>.

Negli anni Cinquanta, si determinò un'altra “migrazione silenziosa” di minori, sempre in coincidenza di una fase postbellica, al termine della guerra in Corea<sup>10</sup>. Si trattava di una «nuova generazione di bambini abbandonati o orfani [...], in gran parte americani, figli di soldati statunitensi, [...assieme alle proprie madri esposti a] una dura discriminazione in patria». Una simile situazione si sarebbe presentata «poco più di un decennio dopo, coi bambini nati, nelle stesse condizioni, in Vietnam»<sup>11</sup>. Fra gli altri “antichi” Paesi d'origine si può segnala-

---

*L'Aja del 1993*, relazione, inedita, svolta al Convegno organizzato dall'Università di Firenze, Dipartimento di diritto comparato e penale e Dipartimento di Scienze neurologiche e psichiatriche, tenutosi l'8-9 giugno 2000, dedicato alla “Riforma dell'adozione internazionale”. Per quella peruviana, A. Padilla Bendezù, *La Convención relativa a la protección de los niños y cooperación en materia de adopción internacional*, in «Revista Peruana de Derecho Internacional», 1993, p. 75 ss. Sui Paesi dell'est europeo, in generale, A. Zugravescu, *Quelques considérations sur la pratique de l'adoption internationale dans les pays de l'Europe de l'Est et centrale*, in AA.VV., *Children on the Move – How to Implement their Rights to Family Life*, The Hague-Boston-London, Martinus Nijhoff, 1996, p. 175 ss. Un'ampia raccolta che privilegia la prospettiva dei Paesi d'origine risale ormai a qualche anno fa. Cfr. E. Jaffe (ed.), *Intercountry Adoption: The Perspective of Sending Countries*, The Hague-Boston-London, Kluwer International, 1995.

<sup>9</sup> UNICEF, «Innocenti Digest», 4, *L'adozione internazionale*, 1998, p. 2 ss.; Cfr. P. Selman, *The Demographic History of Intercountry Adoption*, cit., p. 13 ss., 17 ss.

<sup>10</sup> Tale espressione – evocativa di diversi fenomeni – è stata oggetto, recentemente, di una “rivisitazione”, alla luce della realtà attuale. Cfr. R.H. Weil, *International Adoptions: The Quiet Migration*, in «International Migration Review», 18, 1984, 276 ss.; K.Lovelock, *Intercountry Adoption as a Migratory Practice*, in «International Migration Review», 34, 2000, p. 907 ss.; P. Selman, *Intercountry Adoption in the New Millennium; The “Quiet Migration” Revisited*, in «Population Research and Policy Review», 21, 2002, p. 205 ss., 212 ss.

<sup>11</sup> Così, UNICEF, «Innocenti Digest», 4, *L'adozione internazionale*, 1998, p. 2. Per una specifica analisi delle principali questioni sollevate da tali ipotesi di adozioni internazionali cfr. R.C. Sarri, Y. Baik, M. Bombyk, *Goal Displacement and Dependency in South Korean-United States Intercountry Adoption*, in «Children & Youth Services Review», 20, 1998, p. 87 ss.; N.

re anche il Regno Unito, oggi pure inserito nell'opposta schiera dei Paesi d'accoglienza, sebbene l'incidenza del fenomeno sia qui tuttora piuttosto delimitata<sup>12</sup>. Risulta, da fonti attendibili, che fino alla definitiva scomparsa dell'impero coloniale e delle sue istituzioni, un ampio numero di bambini, nati nella madrepatria in famiglie prive di mezzi, venivano "inviati" ai fini d'adozione nelle più lontane terre in cui si estendeva il dominio britannico<sup>13</sup>. Se simili esperienze sono poco conosciute, ciò dipende essenzialmente dalla scarsa divulgazione della storia del fenomeno, sul quale solo di recente si è aperto un dibattito, fra i giuristi inglesi. L'alternarsi di ere di benessere e di povertà è però esperienza così ricorrente e nota – nella storia dell'umanità – che è facile immaginare come si possano determinare analoghe "oscillazioni" anche in futuro, non necessariamente connesse a eventi bellici o a periodi di crisi economica, più o meno duraturi. Tale constatazione – spesso relegata ai margini dell'analisi giuridica in quanto ritenuta più appropriata nel contesto delle indagini storiche, antropologiche, sociologiche, economiche e demografiche – è da reputare invece di assoluta centralità per capire come gli strumenti giuridici si inseriscano in contesti in perenne mutamento, e come le "categorie ordinanti", che tentano di racchiuderli entro un "sistema", abbiano un'esclusiva utilità descrittiva, non potendo assumere affatto – com'è ovvio – una portata precettivo-prescrittiva. Così, con riferimento al nostro tema, è bene puntualizzare che le espressioni "Stato d'ori-

---

Soon Huh, W.J. Reid, *Intercountry, Transracial Adoption and Ethnic Identity: A Korean Example*, in "International Social Work", 43, 2000, p. 75 ss.; sulle tendenze del diritto statunitense, cfr. M. Guggenheim, *Child Welfare Policy and Practice in the United States*, in S.N.Katz (ed.), *Cross Currents. Family Law and Policy in the United States and in England*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 547 ss.

Cfr., sulle adozioni multietniche nel continente australiano, B. Atkin, G. Austin, *Cross-Cultural Challenges to Family Law in Aoteroa/New Zealand*, in N. Lowe, G. Douglas (eds.), *Family Across Frontiers*, The Hague, Martinus Nijhoff, 1996, p. 327 ss., 335 ss. Per più ampi riferimenti, cfr. da ultimo l'ampio rapporto stilato dalla Law Commission neozelandese: *Adoption and Its Alternatives. A Different Approach and a New Framework*, Wellington, 2000, 2, nota 5, p. 310 ss.

<sup>12</sup> Cfr. J. Masson, *The 1999 Reform of Intercountry Adoption in the United Kingdom: New Solutions and Old Problems*, in «Family Law Quarterly», 34, 2000, p. 221 ss., articolo che riproduce il testo della relazione svolta dall'autrice al già ricordato convegno tenutosi a Firenze l'8-9 giugno 2000. Della stessa autrice cfr. altresì l'articolo *Intercountry Adoption: A Global Problem or a Global Solution?*, in «Journal of International Affairs», 5, 2001, p. 141 ss., nonché il recente aggiornamento al volume di S.M. Cretney, J.M. Masson, R. Bailey-Harris, *Principles of Family Law*, I supplemento alla VII edizione, London, Thomson-Sweet & Maxwell, 2002, p. 1 ss., 46 ss., e ivi altresì un'attenta analisi sia del più recente intervento legislativo, l'*Adoption of Children Act* del 2002, sia della situazione attuale, in cui sembra ormai prossima l'entrata in vigore della Convenzione de L'Aja del 1993, la cui ratifica era stata autorizzata dall'*Adoption (Intercountry Aspects) Act 1999*, in gran parte "incorporato" nel testo dell'ultima riforma.

<sup>13</sup> Sul punto, cfr. ampiamente P. Bean, J. Melville, *Lost Children of the Empire*, London, Unwin Hyman, 1989.

gine” e “Stato d'accoglienza”, sono usate per designare, rispettivamente, lo Stato in cui un minore è “stabilmente residente” – dal quale giungerà in un altro Stato ai fini d'adozione – e quest'ultimo Stato, in cui si trasferirà dopo esser stato adottato oppure in vista del completamento della relativa procedura. Entrambi i termini assumono, dunque, una precisa accezione, dal punto di vista tecnico-giuridico, pur se, in apparenza, riferibili a un significato di senso comune e agevolmente comprensibile, nella sua evidente corrispondenza agli elementi qualificanti, ai tratti salienti correlati all'adozione internazionale.

È nella Convenzione de L'Aja del 1993 che si chiarisce – all'art. 2 – la portata di tali espressioni, e si fa ricorso, appunto, alla distinzione fra Stato d'origine e d'accoglienza, o meglio fra “*State of origin*” e “*receiving State*”, fra “*Etat d'origine*” ed “*Etat d'accueil*”, nella duplice versione ufficiale del testo convenzionale. Letteralmente, si tratta del Paese o Stato contraente da cui “proviene” il minore, dal quale questi è “inviato” (*sent, déplacé*) verso il Paese – anch'esso parte della Convenzione – in cui sarà ricevuto, accolto (*received, accueilli*), detto, appunto, Stato di “recezione” o “d'accoglienza”.

Emerge con chiarezza un concetto centrale, quello del “trasferimento” del minore. Sebbene resti invariato l'essenziale richiamo dell'appartenenza di ciascuno degli Stati coinvolti alla cerchia dei Paesi contraenti (*Contracting States, Etats contractants*), si delinea dunque un rilevante mutamento di prospettiva, rispetto a quella tradizionalmente espressa dal diritto internazionale privato, senz'altro riconducibile alla notevole attenzione mostrata dalla Conferenza de L'Aja, nelle più recenti Convenzioni dedicate alla protezione dei minori, verso la generale esigenza di non consentire bruschi allontanamenti dal luogo di residenza, tranne che in casi eccezionali, in cui tale scelta si giustifichi per evitare pericoli maggiori, dipendenti dalla permanenza del minore nel proprio luogo d'origine<sup>14</sup>.

Anche al di fuori dell'ambito giuridico si parla, però, di Paesi d'origine e d'accoglienza, seppur in senso non tecnico. Infatti, è invalso l'uso, alla luce di interessanti studi demografici, di considerare Paese d'origine quello in cui il numero di minori stranieri adottati da chi è ivi residente è inferiore rispetto a quello degli adottati, nati e residenti nel Paese stesso, da parte di adottanti stranieri, e, viceversa, Paese d'accoglienza quello in cui il numero delle adozioni di minori provenienti da Paesi stranieri è maggiore rispetto a quello delle adozioni dei minori nati e residenti nel Paese, da parte di chi risiede all'estero. Anche tale

<sup>14</sup> Cfr. Parra Aranguren, *Explanatory Report on the Convention on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption*, The Hague, Permanent Bureau, 1994, *passim* (ora consultabile anche nel sito ufficiale della Conferenza: <http://www.hchc.net>).

ripartizione, del resto, non fa leva sul concetto di nazionalità, confermando così come sia decisivo tener conto dello “spostamento” da uno Stato all’altro, del cambiamento del luogo in cui il minore vive, in una moderna visione dell’istituto (non a caso definito dai common lawyers *intercountry adoption* proprio per distinguerlo dall’*international adoption*, non necessariamente inter-statuale).

Un ulteriore chiarimento potrà esser utile, a questo punto, prima di intraprendere una breve analisi comparatistica. È il caso di chiarire che questo tipo di confronto – che può anche avere a oggetto esperienze disparate –, se svolto in chiave “sincronica”, tende a individuare le soluzioni espresse contemporaneamente dal diritto in ambiti distinti, ma anche a coglierne le potenziali linee di sviluppo, e i margini di probabili avvicinamenti fra realtà giuridiche molto distanti fra loro. Non pretende, tuttavia, d’aver alcuna vocazione a predire il futuro. All’opposto, poggia fundamentalmente sulla conoscenza dei dati storici, sulla diacronia. Da questa, però, si diparte per proporre una lettura critica di eventi, altrimenti, oggetto di pura narrazione che – per quanto interessante e utile in sé e per sé – è diversa, almeno in parte, quanto a finalità e metodi, dalla comparazione giuridica. La storia però ne è il sostrato ineliminabile.

Già da questi rapidissimi cenni, si è potuto verificare come la storia più comune dell’adozione internazionale – così come la conosciamo oggi – sia, dopotutto, una storia relativamente breve. Riguarda un periodo circoscritto, limitato ad alcuni decenni, quelli trascorsi dai primi anni quaranta del secolo XX a oggi. Sono ancora vaghe, inoltre, le prospettive di giungere a una fase matura, che conduca al formarsi di una sorta di *ius gentium*, in materia: un’aspirazione, questa, che, apparentemente molto ambiziosa, non pare estranea però alle alte finalità della Convenzione de L’Aja del 1993, per quanto sia ancora lontana dal realizzarsi pienamente. Rievocando l’esperienza inglese delle adozioni d’oltremare – cessata solo a fine anni Sessanta – si è inteso chiarire come sia sempre decisivo partire dalla descrizione del passato “prossimo” e “remoto”, per passare quindi alla raffigurazione del “presente”, avendo fra i propri parametri di riferimento anche realtà, per così dire, sommerse, poco evidenziate. È sgradevole, per molti, ricordare d’aver vissuto periodi di miseria. Spesso, si tende a rimuovere persino il ricordo di tali trascorsi, a non esser neppure coscienti di esser stati, in passato, Paesi di origine. Invece, è partendo dalla consapevolezza di tali esperienze che occorre oggi predisporre le fondamenta per una profonda innovazione del modo di affrontare i problemi in esame. Uno dei capitoli centrali di questa storia deve ancora esser scritto, ed è quello che porterà in un futuro non lontano – c’è da augurarselo – a una graduale limitazione del ricorso all’adozione internazionale. È questo l’obiettivo che maggiormente impegna i giuristi di diritto positivo, qualunque sia il loro settore di specializzazione, e che

dovrebbe incoraggiarli a collaborare fra loro, ad aprirsi alle “contaminazioni” con altri ambiti delle scienze umane. Ma proviamo, adesso, a individuare le ragioni che stanno imponendo questa visuale comune, che potrà far da tramite per giungere a una condivisione più profonda dei principi cui si ispira la nuova concezione della materia e a una più equa attuazione degli stessi.

#### 4. L'armonizzazione: tendenze, problemi, prospettive

Se ancor oggi si possono rimarcare le radici di tante specificità, sì che resta sempre ferma l'esigenza di scendere nei dettagli delle singole esperienze giuridiche per poterne avere una visione compiuta, è bene evidenziare anche come sia in atto un interessantissimo fenomeno di armonizzazione, o meglio, di ravvicinamento delle prospettive, di cui va ascritto il merito alla Conferenza de L'Aja, che – più di altre istituzioni – si è impegnata nel difficile compito di tessere la trama e poi di condurre le fila di un movimento riformatore di vastissima portata, sulla cui diffusione non erano in molti a credere, sino a pochi anni fa<sup>16</sup>. Ebbene, quanto agli effetti prodotti, l'adozione internazionale può senz'altro ritenersi ormai una “*species*” del più ampio “*genus*” rappresentato dell'adozione, nell'accezione assunta dal termine in età contemporanea. Infatti, con tale espressione – senza ulteriori precisazioni – si suole concordamente designare oggi lo strumento giuridico inteso a garantire, in modo permanente, affetto, cure e sostegno familiare ai minori senza una famiglia o privi di una famiglia adeguata, il cui “stato di adottabilità” sia accertato tramite il ricorso a verifiche di tipo pubblicistico. Si è ormai totalmente eclissata la concezione che configurava l'adozione – anche quella dei minori – in chiave esclusivamente consensuale, altresì nella maggior parte dei sistemi giuridici – molti dei quali Paesi d'origine – ove il consenso è ritenuto tuttora un requisito centrale, seppur derogabile qualora sia accertato lo stato d'abbandono<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Cfr. R. Frank, *The Recognition of Intercountry Adoptions in the Light of the 1993 Hague Convention on Intercountry Adoption*, in N. Lowe, G. Douglas (eds.), *Families Across Frontiers*, The Hague-Boston- London, Martinus Nijhoff, 1996, p. 592 ss., 598 ss.

<sup>17</sup> Cfr., fra gli autori italiani, R. Cafari Panico, *Considerazioni sulla nuova adozione internazionale*, in «Rivista di diritto internazionale privato e processuale», 2001, p. 885 ss., 899; L. Fadiga, *L'adozione internazionale*, in G. Collura, L. Lenti, M. Mantovani (a cura di), *Filiazione*, vol. II, cit., p. 795 ss., 835 ss.; M. Dogliotti, *Adozione dei maggiorenni e dei minori*, in *Il Codice Civile*, Commentario fondato da Piero Schlesinger, diretto da F.D. Busnelli, Milano, Giuffrè, 2002, p. 691 ss. Per un'analisi critica del nuovo “sistema italiano”, cfr. da ultimo L. Sacchetti, *Adozione internazionale sisma profondo*, in M.T. Ambrosini, I. Corrado, V. Lojacono e D. Ziino (a cura di), *Scritti sul minore – in memoria di Francesca Morvillo*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 351 ss. Per analoghi rilievi, seppur riferiti alla fase di transizione attraversata nel 1999, rinvio a E. Urso, *Intercountry Adoption Reform in Italy: from “Adoptive Nationalism” to Global Harmonization?*, in A. Bainham (ed.), *International Survey of Family Law*, Bristol, Jordan, 2000.

Si può sostenere, quindi, che nel contesto in esame sia ormai divenuta univoca la portata di un'espressione – d'antichissima etimologia – ancor oggi idonea ad assumere diversi significati all'interno dei singoli ordinamenti giuridici, a seconda dell'ampiezza e della definitività del nuovo legame di filiazione che crea e dell'irreversibilità del venir meno di quello con la famiglia d'origine. Sono significati, questi, agevolmente desumibili dall'aggettivazione che si affianca al termine centrale. Si parla – a questo riguardo – di *adoption plénière e simple*, di *full e simple adoption*, di *adopciòn plena e menos plena o simple*. Espressioni che indicano, appunto, la presenza o meno di effetti legittimanti e che – se spesso non direttamente rintracciabili nella terminologia adoperata per descrivere l'adozione internazionale – sono da tener sempre presenti, con riferimento anche alla sua disciplina, quali presupposti imprescindibili.

Il che è accaduto durante la XVII sessione della Conferenza de L'Aja, svoltasi per la prima volta sia nelle lingue ufficiali della Conferenza (francese e inglese) sia in spagnolo, in considerazione della vastissima diffusione di tale idioma, specie in molti Paesi d'origine, appartenenti al mondo latino-americano. È nel corso dei lavori preparatori della Convenzione aperta alla firma a L'Aja il 29 maggio 1993, e dedicata alla protezione dei minori e alla cooperazione in materia di adozione internazionale, più che nel suo testo finale, che troviamo, infatti, le indicazioni più chiare in tal senso. Tuttavia, anche le previsioni contenute nella Convenzione lasciano trapelare la consapevolezza di tenere nella dovuta considerazione la pluralità dei modelli nazionali. Non poteva essere diversamente.

Ci si è premurati, innanzitutto, di precisare che le adozioni contemplate dalla Convenzione possono realizzarsi solo se le autorità dello Stato d'origine – competenti sia all'accertamento delle condizioni relative all'adottabilità del minore (art. 4, comma 1, b), sia alla verifica inerente alla libera e consapevole manifestazione dei "consensi necessari" (art. 4, comma 1) – abbiano appurato l'impossibilità di procedere all'affidamento in ambito interno e ritenuto così l'adozione internazionale corrispondente al suo "superiore interesse". Ma accanto a tale regola si è enunciato, in seguito, anche un importantissimo principio, in base al quale dovrà esser assicurato il cosiddetto "riconoscimento automatico" dell'adozione pronunciata all'estero (art. 23). Ciò implica l'immediata attuazione dei suoi effetti nell'ordinamento giuridico dello Stato d'accoglienza, nel senso che il "legame di filiazione" – creatosi nel Paese d'origine fra adottanti e adottato – avrà anche qui piena e diretta attuazione, al pari delle responsabilità parentali già acquisite nei confronti del minore e della cessazione del rapporto fra questi e i suoi genitori biologici, sempre che – si sottolinea nella Convenzione – l'adozione produca un simile "effetto nello Stato contraente in cui ha avuto luogo" (art. 26, c).

Si è voluta evidenziare così, seppur implicitamente, la distinzione fra i modelli nazionali e – all'interno degli stessi – tra le adozioni legittimanti e no. Il profilo risalta in modo più nitido al momento in cui la Convenzione prefigura le ipotesi in cui un'adozione “fatta nello Stato d'origine” sia priva dell'effetto legittimante, poiché non interrompe il “legame preesistente di filiazione” (art. 27, comma 1). In tal caso, è ammessa la sua conversione, ossia la sua trasformazione in adozione piena nello Stato d'accoglienza, qualora quest'ultimo però riconosca la conformità al dettato convenzionale dell'adozione pronunciata all'estero, e sempre che ciò sia qui consentito e che la prestazione dei necessari “consensi” – in ossequio all'art. 4, c e d – sia stata effettuata “contemplando tale adozione”. A tali condizioni, l'adozione sarà dunque riconosciuta “di pieno diritto”, come legittimante, nello Stato di accoglienza<sup>17</sup>. Le corrette modalità attuative di tale chiara previsione convenzionale richiedono però un'autonoma riflessione, alla luce delle divaricazioni a volte riscontrabili fra Paesi di origine e di accoglienza. Su questo, come su altri profili ci soffermeremo, comunque, più ampiamente, in seguito, per quanto si debba sottolineare di nuovo come tale disciplina operi solo tra gli Stati contraenti, ove la Convenzione è entrata in vigore, mentre non può esser estesa – *ab externo* – a quelli, fra i Paesi firmatari, che invece non l'hanno ratificata, e, a maggior ragione, agli Stati che non l'hanno neppure firmata<sup>18</sup>.

Completando questi rilievi introduttivi, sembra opportuno notare altresì come il ricorso all'espressione adozione dei minori, *tout court*, quando si tratta dell'adozione internazionale, possa far sorgere più di un equivoco, specie in una fase – come quella attuale – in cui alle più note distinzioni se ne aggiungono altre: pensiamo alle cosiddette “adozioni aperte” (*open adoptions*), termine coniato dai giuristi di *common law* per designare peculiari forme di rapporti adottivi – non correttamente definibili come “adozioni semplici” o “non legittimanti” – in quanto alla pienezza degli effetti prodotti corrisponde la possibilità di mantenere i legami con la famiglia d'origine. Si tratta di un termine “importato” recentemente anche da noi, per descrivere una nuova figura connotata appunto dalla “mitezza”, dall'assenza di rigidità, che – se, in ipotesi, fosse recepita – consentirebbe di tener conto sia del diversificarsi dei modelli familiari, sia dell'esigenza – in casi di “semi-abbandono permanente” – di non recidere in modo radicale il legame con la famiglia d'origine. Nel gergo degli esperti è entrata, ultimamente, pure l'espressione “adozione mite” – anch'essa del tutto priva di riscontro in ambito legislativo, ma altrettanto efficace a far luce sull'assenza di assolutezza, negli

<sup>17</sup> Cfr. R. Cafari Panico, *Considerazioni sulla nuova adozione internazionale*, cit., 911 ss.

<sup>18</sup> Cfr. R. Frank, *The Recognition of Intercountry Adoptions...*, cit., 596 ss.

effetti prodotti, e ispirata a una concezione dell'adozione atta a rimettere in discussione il “dogma” dell'esclusività delle relazioni familiari –, e corrispondente, in sostanza, all'esigenza di tutelare il diritto alle origini. Si tratta di un diritto che – almeno in linea di principio – deve ricevere un'analogia tutela, indipendentemente dal luogo in cui il minore è nato, sebbene, di fatto, sia molto più difficile garantirne il rispetto nei casi di adottati stranieri, i cui genitori possono esser deceduti o irrimediabili. Ma anche su questi aspetti torneremo fra breve<sup>19</sup>.

In linea generale, si può subito osservare che per l'adozione vista come istituto del diritto interno si è determinata, in una certa qual misura, una sorta di “circolazione di modelli”, delineandosi al contempo un meccanismo di parziale diffusione, o meglio, d'imitazione di alcuni di essi – talora a seguito di una “mimesi” spontanea. Se invece osserviamo l'adozione internazionale notiamo come tenda a divenire, gradualmente, un modello a sé stante, anche dal punto di vista normativo. Infatti, è bene ribadire che, pur non essendo avulsa dal comune contesto di riferimento, essa cerca di dare una risposta unitaria a esigenze in parte diversificate, in quanto correlate a elementi di fatto e a profili giuridici del tutto peculiari. Di ciò si rinviene un chiaro riflesso nella sua recente disciplina, nella cerchia di ordinamenti giuridici – sempre più ampia – in cui si sono attuate ultimamente riforme radicali, in quest'ambito. Ci troviamo di fronte a qualcosa di nuovo, che però racchiude e compendia al proprio interno elementi già noti. Si fa indubbiamente ricorso, infatti, a uno strumento d'identico nome e dalle finalità sostanzialmente analoghe all'istituto dell'adozione interna, sebbene la sua disciplina sia in gran parte, inevitabilmente, differente. Elemento di raccordo è il richiamo al “miglior interesse del minore” (*best interest of the child*). È chiaro, tuttavia, che, di per sé, non è sufficiente invocare un'espressione astratta, come questa, per giungere a una vera condivisione di principi e, di riflesso, al coordinamento delle regole che a questi intendono uniformarsi.

<sup>19</sup> Sul tema si rinvia, per una visione d'insieme, a E.J. Samuels, *The Idea of Adoption: An Inquiry into the History of Adult Adoptee Access to Birth Records*, in «Rutgers Law Review», 53, 2001, p. 367 ss., anche per gli opportuni riferimenti bibliografici (spec. note 3, 5, 8, 12, 34, 43, 150). Sul punto, cfr. altresì J.H. Hollinger (ed.), *Adoption Law and Practice*, New York, Matthew Bender, 2000, cap. 13.02 (1). Fra gli autori italiani, da ultimo, cfr. J. Long, *Open records e open adoptions: due proposte dagli Stati Uniti per la regolazione dei rapporti tra adottato, genitori adottivi e genitori biologici*, e A. Genni Miliotti, *I diritti degli adottati e l'open adoption, lo scenario Usa*, entrambi in «Minorigiustizia», 3-4, 2001, rispettivamente a p. 101 ss., 120 ss. Per diverse opinioni, quanto alla realtà normativa italiana, cfr. da un lato L. Lenti, *Qualche riflessione sui modelli di affidamento e di adozione accolti dall'ordinamento italiano*, in «Minorigiustizia», 3-4, 2001, 86 ss., 93 ss. e Id., *L'accesso alle proprie origini genetiche nella prospettiva legislativa*, in «Minorigiustizia», 2, 1997, p. 23 ss.; e, dall'altro, M.R. Marella, *Il diritto dell'adottato a conoscere le proprie origini biologiche. Contenuti e prospettive*, in «Giurisprudenza Italiana», 1, 2001, I, p. 1768 ss.

Si è evidenziato – da più parti – come l'intrinseca vaghezza del concetto in questione possa tradursi in un'ambivalenza inquietante. Certo, è tale da giustificare – almeno in talune situazioni – il timore di interventi “mirati”, influenzati da fattori contingenti, dall'intento di provare a porre “rimedio”, *a posteriori*, a situazioni venutesi a determinare, in realtà, nel più pieno disprezzo dell'interesse del minore. Il rischio paventato è quello di introdurre nel sistema una “formula risolutiva” che, paradossalmente, finirebbe per vanificare gli sforzi compiuti per realizzare iniziative davvero intese a garantire la protezione di tale interesse, in modo efficace.

Inutile elencare analiticamente le ipotesi in cui ciò può accadere: si va dalle vere e proprie “nascite programmate ai fini d'adozione” – purtroppo balzate anche di recente agli onori della cronaca nazionale, dopo che analoghi scandali erano scoppiati oltreoceano<sup>20</sup>, ai casi – altrettanto gravi – di “traffico”, di “mercato” dei neonati, resi possibili dal degrado in cui versano proprio alcune istituzioni che dovrebbero esser preposte alla loro tutela, ma anche a situazioni in cui emergono, in modo più sottile, le tensioni fra contrapposte concezioni dei rapporti di filiazione: emblematiche sono le difficoltà poste dalle ipotesi in cui si vorrebbe far produrre effetti legittimanti, propri di un'adozione piena, a un provvedimento emanato in un Paese in cui l'istituto non è conosciuto e disciplinato, come può dirsi per la stragrande maggioranza dei Paesi in cui vige il diritto islamico (con l'eccezione della Tunisia e della Somalia). Il fatto che queste ipotesi siano – fortunatamente – abbastanza circoscritte non potrà esimere da un approfondimento<sup>21</sup>.

**5. La sussidiarietà:  
l'incidenza  
di un principio  
sulla definizione  
delle regole**

Ma – è il caso di chiedersi immediatamente – quale significato può esser conferito al criterio del “miglior interesse del minore” perché possa giocare un ruolo davvero decisivo? È vero che tale concetto può prestarsi a esser stravolto, ma unicamente se si trasforma in una “clausola di chiusura”, idonea a “sanare” *ex post* palesi violazioni di garanzie poste a protezione dei minori.

<sup>20</sup> Ci limitiamo ad accennare all'ultimo caso “italiano” di “compravendita su commissione” di un minore di origine straniera, reso noto dai principali quotidiani. Cfr. C. Vulpio, *Neonato venduto all'asta. Arrestata banda di ucraini*, in «Corriere della Sera», 13-5-2003, 18. Purtroppo, si sono verificate – negli anni scorsi – anche vere e proprie “aste televisive”, in cui i neonati erano offerti al miglior offerente. Ma sono noti altresì i sistemi con i quali, negli Stati Uniti, si possono contattare anche prima della nascita, le *birth mothers*, e concordare modalità e costi della “consegna” del nascituro. Non divulghiamo i dati inerenti a tali vicende, né i siti in cui sono “pubblicizzate” simili forme di *invitatio ad offerendum*, perché ciò pare gravemente lesivo della riservatezza e della dignità dei minori coinvolti.

<sup>21</sup> Cfr. *infra* par. 9.4, per un breve cenno a tali problemi.

Può diventare, invece, una preziosa “clausola generale”, attorno alla quale far ruotare l’intera disciplina, se si accoglie l’idea della indispensabile flessibilità di quest’ultima, della necessità di modellare le singole risposte, adattandole alle situazioni che, di volta in volta, si presentano. Pensiamo – per restare a una delle vicende recenti da noi più note – ai casi dei minori provenienti dalla Bielorussia, per trascorrere in Italia soggiorni volti alla cura, e poi “richiesti” in adozione dalle famiglie che li avevano ospitati ripetutamente, nel corso degli anni. Ma le esemplificazioni potrebbero esser molte.

Il concetto in esame è, di per sé, idoneo ad assumere contenuti diversi a seconda della funzione che a esso si vuol attribuire. Il suo significato può esser correttamente “decodificato” – per così dire – solo in relazione alla realtà concreta, a livello individuale o collettivo, e in vista dell’effettiva protezione del soggetto del rapporto adottivo maggiormente esposto agli abusi: il minore, considerato anche nella sua condizione di bambino straniero, sempre, inizialmente estraneo all’ambiente in cui, in ipotesi, si inserirà. Sicché, alcuni quesiti – sollevati per porre in dubbio l’opportunità del richiamo al “miglior interesse del minore” – suonano un po’ retorici, se disgiunti da un’analisi dettagliata dei dati empirici, e se privi di alcun collegamento con precise proposte volte a dar vita a regole chiare, in conformità a principi-chiave ormai concordemente condivisi. È evidente che non si può considerare protetto l’interesse del minore se questi è costretto a restare a lungo in un istituto, nel proprio Paese d’origine, nel rispetto formale di regole giuridiche implicanti una “durata minima” di tale permanenza, predisposte con l’apprezzabile intento di sradicare il deprecabile fenomeno delle adozioni “troppo facili”, ma spesso inidonee, in assenza di misure ulteriori, a realizzare tale finalità.

In mancanza di interventi di sostegno mirati, di controlli ripetuti, anche nella fase successiva all’adozione, di una vera trasparenza, nell’operato degli organismi responsabili, ogni tentativo che innovi soltanto determinati requisiti formali, per quanto possa esser compiuto in buona fede, può rivelarsi non solo vano, ma addirittura pregiudizievole. Invocando il principio di sussidiarietà, negli ultimi anni, si sono prodotte situazioni a dir poco controproducenti, anche se frutto di una comprensibile reazione ai gravi abusi commessi a danno dei minori. Infatti, alcuni Stati d’origine, rivendicando il – legittimo, s’intende – potere/dovere di decidere quale sia la “miglior adozione” per i “propri” bambini, e attribuendo all’adozione nazionale la priorità, fra le ipotesi in astratto possibili, hanno posto alcuni limiti temporali – di regola inderogabili – in base ai quali è richiesta un’età minima, perché un minore possa esser dichiarato adottabile – ad esempio, è di un anno in Bulgaria –, oppure esigo-

no una minima permanenza in istituto del minore, al fine di verificare che non vi sia alcuna *chance* di adozione da parte dei propri cittadini, anche in considerazione dell'appartenenza del bambino a una determinata minoranza (come, per esempio, è previsto espressamente in Bulgaria, per i bambini nati nei gruppi Rom). Le uniche eccezioni, che consentono di evitare il protrarsi di tale soggiorno, sono rappresentate, di norma, dai casi in cui il bambino presenta accertate patologie – fisiche o psichiche (ad esempio, se è affetto da sindrome da HIV, o presenta difficoltà motorie) – tali da far supporre che sia del tutto improbabile una richiesta di adozione interna. Così, ad esempio, in Ucraina si è stabilito, come requisito obbligatorio, che il minore abbia trascorso un periodo di almeno quattordici mesi presso il Centro adozioni; periodo che inizia a decorrere dal momento dell'iscrizione nei registri del Centro, effettuata al momento dell'ingresso. Il primato dell'adozione nazionale viene perseguito anche da altri Paesi tramite interventi formalmente ineccepibili, ma tali da rendere più difficoltoso trovare soluzioni valide, in tempi brevi, indispensabili a evitare danni irreversibili nella psiche di bambini già traumatizzati dall'abbandono da parte dei propri genitori e, spesso, anche dalla vita in istituto. Ad esempio, le autorità vietnamite autorizzano l'adozione internazionale solo se sussiste la possibilità di un'adozione plurima, se la richiesta di adottare un bambino si accompagna, quindi, alla disponibilità all'adozione dei suoi fratelli e/o sorelle. Sicché, è rarissima la possibilità di adottare un figlio unico. Ma se, in ipotesi, questi non riesce a esser accolto in una famiglia adottiva, nel proprio Paese, l'esito è paradossale, perché sarà destinato a restare in istituto. Seppur comprensibili, tali reazioni suscitano pertanto molte perplessità, mentre sono più convincenti le scelte consistenti in campagne di informazione, in varie forme di sostegno, che favoriscano davvero l'apertura verso l'adozione, nel medesimo Paese in cui si trova il minore, sì da non allontanarlo dalla sua zona d'origine. Sicché, è da valutare positivamente un'altra recente previsione, operante sempre in Vietnam, in base alla quale il bambino in condizioni d'abbandono deve restare – possibilmente – nell'area in cui è nato, alla luce delle valutazioni compiute da organi locali (l'ufficio provinciale per la sicurezza sociale e i Comitati popolari provinciali), da sottoporre poi al vaglio del dipartimento provinciale di giustizia, soggetto a espressa e definitiva approvazione da parte del Comitato popolare competente. È consentito derogare a tale "principio" – in virtù di una decisione presa a livello statale, da parte dell'autorità centrale, con l'approvazione del Ministero della giustizia – solo nei casi di adozione intrafamiliare, o di bambini difficilmente "collocabili", perché con handicap, o qualora si riesca a riunire, entro uno stesso nucleo familiare, un gruppo di fratelli o sorelle.

Sono molte le vie che si possono percorrere, ma altrettanto numerosi gli ostacoli da superare. È noto che, purtroppo, seppur si stia facendo il possibile per sradicare il fenomeno delle “adozioni fai da te”, restano ancor oggi alcune possibilità – ai limiti della liceità, ma spesso anche oltre tali limiti– di favorire, con “contributi” di vario genere, contatti diretti volti a ottenere rapidamente il bambino desiderato. Si consentono – o meglio, si chiedono, neppure tanto velatamente – delle “pseudo-donazioni”, delle offerte solo in apparenza spontanee, di denaro o d’altri beni, che fungono da “corrispettivo”, e che mascherano, di norma, accordi fra gli aspiranti adottanti e i vari soggetti operanti – a diverso titolo – negli istituti destinati alla protezione della maternità e dell’infanzia (burocrati, dirigenti delle strutture sociosanitarie, ma altresì personale medico, ostetriche, operatori sociali), se non anche, a volte, con gli stessi genitori d’origine. Non è certo così che si può dar attuazione al fondamentale principio di “sussidiarietà” dell’adozione internazionale – solennemente sancito nel preambolo della Convenzione de L’Aja del 1993 –, per cui questa deve essere ritenuta l’*extrema ratio*, cui ricorrere soltanto in assenza di soluzioni alternative, nell’ambito della realtà nazionale. Al contrario, in tal modo si perpetuano le contrapposizioni fra “Paesi ricchi” e “Paesi poveri” e si divarica sempre più la cesura che li divide. A esser prioritario diventa l’interesse del più forte, sia economicamente, sia in quanto appartenente alla cosiddetta “cultura dominante”.

**6. L’adozione in una società che cambia: le tensioni fra ricchezza e povertà**

È sufficiente svolgere qualche verifica empirica, non limitarsi alla lettura, pur necessaria, dei testi legislativi, degli scarni rapporti ufficiali, o dei resoconti di poche esperienze personali, spesso “edulcorati” in quanto comprensivi solo di quelle positive e privi di alcun cenno ai cosiddetti “fallimenti adottivi”<sup>22</sup>, provare a dialogare con coloro che sono direttamente coinvolti nel settore, sia nei Paesi d’origine, sia nelle istituzioni internazionali maggiormente impegnate in questo ambito, per aver conferma di dati difficilmente contestabili: purtroppo – fra gli aspiranti genitori adottivi – c’è ancora chi pensa ai “Paesi d’origine” in un’ottica dominata dalle proprie aspettative, dal desiderio di trovare il più rapidamente possibile un bambino corrispondente all’immagi-

<sup>22</sup> Al riguardo, è bene evidenziare l’opportunità di estendere e potenziare ricerche d’ampio spettro. Fra gli studi svolti di recente, in Italia, si segnala il volume a cura di J. Galli e F. Viero, *Fallimenti adottivi. Prevenzione e riparazione*, Roma, Armando, 2001. Per un’impostazione attenta a questi profili, si rinvia alla raccolta, curata da P. Selman, *Intercountry Adoption...*, cit.

ne ideale del figlio “non avuto”, e dunque dalle caratteristiche somatiche il più possibile simili alle proprie, in tenera età – dunque senza “passato” –, possibilmente privo dei genitori, e in condizioni di salute perfette<sup>23</sup>. In quest’ottica, si considerano inaccettabili le attese, gli accertamenti penetranti inerenti alla propria vita privata, intese alla valutazione dell’idoneità all’adozione, i costi per i viaggi e per i vari servizi necessari (traduzioni, documenti, etc.). Si vive come un’imposizione la stessa permanenza nel Paese d’origine. Non si comprendono le ragioni sottese alle limitazioni volte a preferire, da parte dei Paesi d’origine, a parità di condizioni, le coppie più giovani rispetto a quelle più avanti con gli anni o alle persone singole (sempre che a esse sia consentita l’adozione piena; il che non accade in Italia), nonché i controlli, successivi all’adozione, specie se richiesti dalle autorità straniere, reputate forme di indebita interferenza nella vita familiare, anche se temporalmente delimitate e rispettose della riservatezza<sup>24</sup>.

In breve, non è raro imbattersi in impostazioni che – pur rivolgendo un formale tributo alle scelte prevalse in seno alla Conferenza de L’Aja del 1993 – rivelano una visuale strenuamente legata al punto di vista di chi “non vede” prospettive migliori per il futuro altrui, ma “vede” solo la realtà attuale e si concentra sulle difficoltà incontrate, percepite come “barriere” fraposte alle adozioni internazionali, così diffidando di ogni tentativo volto a realizzare un sistema ispirato alla collaborazione fra gli Stati.

Corollario di tali “teoremi” è l’assunto – inespresso ma chiarissimo – per cui, constatata l’impossibilità di risolvere gli annosi problemi dei “Paesi poveri”, in definitiva sarebbe sempre preferibile la prospettiva di un’adozione internazionale a quella della permanenza del bambino nel proprio Paese d’origine, dato che qui una famiglia “adeguata” per lui non c’è, né si ritiene vi potrà mai essere. L’unica, possibile “comparazione” sarebbe, allora, quella fra la condizione dei bambini adottati (da adottanti stranieri) e quella di coloro che non lo sono. Si esclude, altresì, che siano comparabili alcuni problemi posti sia dalle adozioni internazionali, sia da quelle interne, in ogni caso –

---

<sup>23</sup> Eloquente, in tal senso, i rilievi di E. Bartholet, *Family Bonds. Adoption and the Politics of Parenting*, Houghton Mifflin, Boston-New York, 1993. Per un’opposta lettura della tesi qui ricordata, cfr. F. Cosentino, *Le frontiere mobili dell’adozione: interessi del minore, politiche del diritto, prospettive di riforma (a proposito di un recente libro pubblicato negli Stati Uniti)*, in «Rivista critica del diritto privato», 1995, p. 495 ss., ed E. Urso, *L’adozione nel diritto anglo-americano fra problemi attuali e possibili opzioni per una riforma*, in «Rivista critica del diritto privato», 1996, p. 745 ss., 746.

<sup>24</sup> Cfr. E. Bartholet, *International Adoption: Overview*, in J.H. Hollinger (ed.), *Adoption Law and Practice*, cit., cap. 10.

ossia anche in presenza di determinate analogie, come può dirsi per le ipotesi delle *transracial adoptions* -. A questo riguardo, è sufficiente ricordare, seppur solo per rapidi cenni, alcune vicende “nazionali” – a lungo occultate, ma infine venute alla luce – per rendersi conto di come sia impensabile una scissione rigida fra tali problemi.

Pensiamo, ad esempio, ai tanti casi di bambini provenienti da famiglie d’origine afro-americana o latino-americana inseriti in famiglie statunitensi d’origine nord-europea. Altrettanto noto e dibattuto è il caso dei cosiddetti *Indian-American children*, la cui condizione è stata da tempo disciplinata però, negli Stati Uniti, da una legge federale. Meno noto, ma fonte di simili problemi, è il caso dei bambini nati nelle tribù Maori e per lungo tempo adottati da famiglie australiane e neozelandesi, di radici nord-europee. Similmente, il nodo della “imposizione” di un modello sociofamiliare diverso si presenta nelle adozioni di bambini provenienti da famiglie di religione differente, rispetto a quella professata dagli adottanti, o nelle tragiche situazioni connesse all’adozione da parte dei detentori del potere politico-militare di bambini provenienti da famiglie appartenenti a gruppi politici contrapposti a quello dominante, a seguito della “scomparsa” – ovvero, della soppressione, a opera degli adottanti stessi – dei loro genitori, in quanto dissidenti. Sono stati divulgati da tempo i drammi causati dalle adozioni dei figli dei *desaparecidos* argentini, da parte di alcuni militari, o di simili, gravissimi abusi commessi in Romania dopo il crollo del regime di Ceaucescu, o, ancor prima, a danno dei figli di coloro che “sparirono” durante la guerra civile, in Spagna. Anche in tal caso, le adozioni erano interne. Eppure, gran parte delle riserve che sogliono esser avanzate, sul piano etico, in tali situazioni sono identiche a quelle espresse nei riguardi delle adozioni internazionali che siano anche – il che accade di frequente – definibili come “*transracial*”, ovvero multietniche, oltre che esser caratterizzate da altre diversità – sociali, religiose, politiche, ideologiche – fra il contesto d’origine e quello d’inserimento del minore, qualora esse siano attuate in modo da non tener conto della indispensabile apertura alla diversità che deve connotare la famiglia adottiva.

Ci limitiamo a questi sintetici richiami, perché inerenti al tema qui esaminato solo di riflesso, ma paiono utili a sottolineare come siano inaccettabili le contrapposizioni apodittiche. Le adozioni internazionali sono, innanzitutto, adozioni, con tutto quel che ciò comporta, a livello sociale e giuridico. A esse non si può riservare uno spazio nettamente separato, scisso dalla riflessione generale sul tema. Altrimenti, si rischia di far proprio l’atteggiamento di chi contrappone l’adozione internazionale a quella interna solo perché considera un’impresa molto più facile “trovare” un bambino adottabile nei “Paesi poveri”, ed è pronto a riproporre un noto “adagio”, sul presupposto che la relativa

“domanda” non subisca “flessioni”, per cui, per i minori stranieri in condizioni di povertà, sarebbe sempre meglio, comunque, “avere” una famiglia (adottiva) – pur in assenza delle verifiche imposte da regolamentazioni troppo cogenti – piuttosto che restare di sicuro senza una famiglia, in affidamento o in istituto, nel luogo d’origine<sup>25</sup>.

Al riguardo, si può obiettare che considerazioni così generiche possono solo nuocere a una seria impostazione del discorso, a maggior ragione se questo ha il fine di individuare valide soluzioni giuridiche. Se si può anche concordare sulla generale valutazione negativa della “soluzione” consistente nell’indefinito protrarsi della presenza di un bambino in un istituto, non si può condividere, infatti, il radicale rigetto di ogni tentativo compiuto – nello Stato d’origine – al fine di non “sradicarlo” dal proprio ambiente sociale, prima di ammettere la necessità di un suo distacco da esso, in vista dell’adozione da parte di adottanti stranieri. Analogamente, non si può ritenere ammissibile una ricostruzione che riduca a una pura diatriba, fra “promotori” e “oppositori” dell’adozione internazionale, le disparità d’opinione in materia, come se se ne potessero rintracciare, militanti in opposte schiere, i fautori e i nemici. La questione si presenta in termini molto più complessi e articolati.

Da una parte, per gli Stati appartenenti alle aree maggiormente coinvolte nel fenomeno, in “veste” di Paesi d’origine, si delinea un ripensamento delle politiche a sostegno dell’infanzia e della maternità, dei progetti atti a ridurre il tasso di natalità, e il conseguente abbandono di forme di pseudo-pianificazione familiare il cui principale risultato consiste nell’aumento del numero dei minori abbandonati in istituto (in maggior parte, bambine). Eloquente, in tal senso, l’esperienza vissuta dalla Cina dell’ultimo decennio, dopo l’entrata in vigore della riforma legislativa intesa a promuovere un modello di famiglia “ristretta”, a perseguire la cosiddetta *one-child-policy*<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Così E. Bartholet, *International Adoption...*, cit., *passim*. Per una visione economicistica, cfr. R. Posner, *The Regulation of the Market of Adoptions*, in «Boston University Law Review», 67, 1987, p. 59 ss. Per un’analisi di tale tesi, proposta da E. Landes e R. Posner, cfr. J. Robert, S. Pichard, *A Market for Babies*, in «University of Toronto Law Journal», 34, 1984, p. 341 ss. Cfr. altresì, più di recente, M. Brazier, *Can You Buy Children?*, in «Child and Family Law Quarterly», 11, 1999, p. 345 ss.

<sup>26</sup> Numerosi studi si soffermano sul punto. Cfr., ad esempio, R. Bouman, *China’s Attempt to Promote Domestic Adoptions: How Does China’s One-Child Policy Affect Recent Revisions in China’s Adoption Law and Measures Up to the Hague Convention?*, in «Transnational Lawyer», 13, 2000, p. 91 ss., 95 ss.; 131 ss.; C. Kleem, *Airplane Trips and Organ Banks: Random Events and the Hague Convention on Intercountry Adoption*, in «Georgia Journal of International and Comparative Law», 18, 2000, p. 319 ss., 347 ss. Per una riflessione generale sul tema, cfr. S. Salvini, *Contraccezione e pianificazione familiare: trasformazioni sociali e controllo della popolazione nei paesi in via di sviluppo*, Bologna, Il Mulino, 1997.

Dall'altra, i Paesi d'accoglienza sono chiamati a favorire il ribaltamento di alcune radicate convinzioni, in base alle quali sarebbe inesauribile il numero dei bambini disponibili, nei Paesi d'origine, e promuovere, invece, più attivamente, una visione dell'adozione internazionale quale strumento idoneo ad accentuare l'apertura verso una duplice diversità, quella di cui è portatore un bambino le cui origini – familiari e sociali – sono, appunto, differenti da quelle dei suoi futuri genitori. Come si è cercato di dimostrare, il fenomeno, per quanto varie possano esser le sue manifestazioni, può – o meglio, deve – considerarsi ormai unitario, alla luce sia dei suoi sviluppi più recenti, sia delle sue potenziali modificazioni, ed esser affrontato congiuntamente.

Certo, inerisce a realtà sociali, di volta in volta, ampiamente differenziate, ma realizza, se così si può dire, una costante relazione “bipolare”, in quanto comunque espressione di un incontro, fra distinte – talora opposte – visioni dei rapporti familiari. Ad accomunare i “poli” che danno vita a questa relazione v'è però il riconoscimento reciproco della possibilità di collocare in una “nuova famiglia”, in un Paese straniero, un minore soltanto se in stato d'abbandono nel proprio Paese d'origine, desumibile anche dalla manifestazione dei genitori favorevole all'adozione, purché questa sia davvero frutto di una libera scelta e non di pressioni, di qualsiasi genere. L'adozione internazionale può riflettere in tal modo una rinnovata visione dei rapporti familiari, ma esclusivamente se si affermerà una collaborazione più capillare ed estesa, a livello interstatuale.

Con tale forma di adozione non si esaltano solo i legami affettivi, rispetto a quelli detti “di sangue”, ma si innalza a principio-guida il diritto alla pari dignità di ogni essere umano, indipendentemente dalle condizioni e dal luogo della sua nascita. Non a caso, la sua attuale configurazione ha iniziato a definirsi proprio dopo le grandi riforme del diritto di famiglia, che – in quasi tutti i Paesi appartenenti alla cosiddetta “tradizione giuridica occidentale” – dettero impulso alla graduale scomparsa dei pregiudizi a danno dei figli nati fuori dal matrimonio, e affermarono così l'idea della pluralità e della pari dignità dei modelli familiari, anche con riferimento al diverso modo di atteggiarsi dei rapporti di filiazione.

È tutt'altro che accidentale altresì lo svilupparsi, in ambito internazionale-privatistico, di una concezione che sottolinea l'opportunità d'abbandonare, in materia, il metodo tradizionale del “conflitto di leggi”, ossia le consuete soluzioni elaborate per individuare la legge applicabile alle ipotesi che presentano “elementi di estraneità” (riconducibili alla nazionalità e/o alla residenza), per abbracciare un nuovo metodo, scaturito dal sistema detto del “conflitto di competenze”, ma da questo in parte distinto, e definibile – ricorrendo a un

neologismo – come incentrato sull'idea delle “competenze ripartite”, giacché non inteso a prevenire o dirimere – in virtù del ricorso a norme di fonte statale – i potenziali “contrastanti” fra i soggetti che le invocano, bensì a suddividerle, a ripartirle in ragione di reciproci doveri, responsabilità e prerogative riferibili, appunto, alle autorità competenti a intervenire a tutela dei minori. Né sembra casuale il fatto che – da un punto di vista sostanziale – le maggiori chiusure verso l'istituto si riscontrano – oggi come in passato – ove si trascura totalmente di considerare le necessità dei minori non inseriti in un nucleo familiare socialmente ed economicamente solido e giuridicamente riconosciuto, in contesti in cui è ancora presente lo stigma dell'“illegittimità”<sup>27</sup>, e in cui le divisioni sociali – spesso nette, invalicabili<sup>28</sup> – si traducono talora in forme di rigetto verso ogni soluzione che possa metter in dubbio la monoliticità, la staticità del modello familiare che ne è l'emblema. Dal punto di vista procedurale, le più intense resistenze verso le opzioni ispirate all'idea della bilateralità si colgono, invece, in quegli ordinamenti – e quello italiano ne è forse l'esempio più chiaro – caratterizzati da una moderna tradizione di matrice “nazionalistica”<sup>29</sup>, da un malcelato senso di sfiducia verso i Paesi d'origine e dal correlato arroccarsi in forme di accentuato protezionismo del proprio siste-

<sup>27</sup> Limitandoci a qualche essenziale richiamo bibliografico, ricordiamo, sul punto, sui riflessi del diritto sostanziale interno sulla peculiare prospettiva internazional-privatistica, accolta nei Paesi arabi in cui vige il diritto islamico, M. Charfi, *L'influence de la religion dans le droit international privé des Pays musulmans*, in *Recueil des Cours*, 203, 1987, III, p. 325 ss., 332 ss., 349 ss., 371 ss.; F. Riad, M.H. Sadek, *Les conflits de lois en droit interne et en droit international privé égyptien dans les matières de statut personnel*, in J.Y. Carlier, M. Verwilghen (eds.), *Le statut personnel des musulmans. Droit comparé et droit international privé*, Bruxelles, Bruylant, 1992; R. Benattar, *Problèmes relatifs au droit international privé de la famille dans les Pays de droit personnel*, in *Recueil des Cours*, 121, 1967, II, p. 5 ss., 88 ss., 100 ss.; R. Jambu-Merlin, *Essai sur l'histoire des conflits de lois au Levant et en Afrique du Nord*, in «Revue critique de droit international privé», 1958, p. 1 ss., 2, 26 ss. Per ulteriori riflessioni comparatistiche, da ultimo, cfr. M.S. Berger, *Conflicts Laws and Public Policy in Egyptian Family Law: Islamic Law Through the Backdoor*, in «American Journal of Comparative Law», 50, 2002, p. 555 ss., 572-578 ss.

Degli unici due Paesi – Tunisia e Somalia – che hanno accolto l'adozione, disciplinandola per legge, solo la Tunisia si caratterizza per scelte normative ispirate a un'innovazione, rispetto alla visione tradizionale, incentrata sull'assoluta supremazia della figura del padre. Qui, infatti, si è “giunti ad abbozzare una sorta di potestà parentale”, sostitutiva di quella paterna, oltre che ad abolire il ripudio (prerogativa maschile, là dove ancora vige, seppur con alcuni temperamenti). Cfr. R. Aluffi Beck Peccoz, *Statuto personale*, in *Digesto IV, Discipline Privatistiche, Sezione Civile*, vol. XIX, Torino, UTET, 1999, p. 53 ss., 55.

<sup>28</sup> Alcune forme di chiusura verso l'istituto a volte fanno parte del modo di concepire i rapporti sociali. Cfr. Indian Council for Child Welfare, *Handbook on Child Adoption in India...*, cit., *passim*.

<sup>29</sup> Tale espressione, ormai ampiamente utilizzata, fu proposta sin dal 1982 da V. Franceschelli, *Adozione internazionale e nazionalismo adottivo*, in «Giurisprudenza Italiana», 1982, I, 2, p. 755 ss.

ma interno, riflesso del convincimento della sua pretesa superiorità, se non anche della sua portata espansiva inesauribile, in virtù di una sorta di “extra-territorialità illimitata”<sup>30</sup>.

7. Il linguaggio  
giuridico fra  
diritto interno e  
internazionale:  
le ragioni e i metodi  
della comparazione

Poiché le possibili ricostruzioni del tema sono tante quante sono le prospettive in cui ci si può collocare, è necessario compiere una scelta di metodo chiara, e renderne esplicite le motivazioni. In primo luogo, si può porre di nuovo l'accento sull'improponibilità per chiunque, e non solo per chi intenda seguire un percorso comparatistico, di una lettura del fenomeno in esame ancorata a una visuale nazionale. Lungi dall'ipotizzare il realizzarsi di uno *ius unum*, inteso come diritto perfetto e compiuto, comune a tutte le nazioni, si vuol solo ribadire la tesi della coesistenza fra pluralismo e dinamismo – delle fonti – e aspirazione a creare una serie di punti di riferimento unitari, se così possiamo chiamare i principi-guida espressi dai documenti internazionali, atti a dar tendenziale univocità al “grado” di tutela da assicurare ai minori, al di là delle “graduazioni” che possono assumere gli interventi specifici rivolti verso tale direzione.

Con l'espandersi della sfera di operatività della Convenzione de L'Aja del 1993, è penetrata, in modo sempre più pervasivo, anche la sua “filosofia”. Il cammino è, però, ancora agli inizi, ed è necessario mettere in conto notevoli imprevisti, talora legati e vicende contingenti (come le calamità naturali), tali da incidere comunque, anche se solo a “breve termine”, sull'andamento generale del fenomeno. L'esempio fornito dalla recente epidemia che ha colpito dapprima – nel marzo 2003 – la Cina, per poi espandersi rapidamente anche in altri Paesi asiatici e in aree più lontane – subito evidenziata dagli organismi ufficiali, nei maggiori Paesi d'accoglienza, quale situazione di pericolo per gli aspiranti adottanti in procinto di recarsi in tali aree<sup>31</sup> – dimostra come esistano mille variabili indipendenti, che possono riflettersi sul formarsi dei “grandi numeri”, mentre resta una sola la costante, rappresentata dall'intersezione fra quella che viene definita, a volte, la “domanda” e l'“offerta” di bambini adottabili.

<sup>30</sup> Cfr. per una puntuale sottolineatura delle contraddizioni riscontrabili, in tal senso, in alcune disposizioni della legge n. 476/1998, R. Cafari Panico, *Considerazioni sulla nuova adozione*, cit., p. 917 ss.; L. Sacchetti, *Il nuovo sistema dell'adozione internazionale. Legge 31 dicembre 1998, n. 476*, Rimini, Maggioli, 1999, p. 55 ss., 109 ss., 127 ss.

<sup>31</sup> Cfr. l'avviso prontamente divulgato, nel marzo 2003, dal Dipartimento di Stato statunitense, circa il pericolo di contagio, in [http://www.state.gov/s\\_syndrome\\_factsheet.html](http://www.state.gov/s_syndrome_factsheet.html).

A una prima impressione, parrebbe essersi delineato, di conseguenza, un atteggiamento di chiusura, da parte di alcuni Paesi d'origine, proprio per reagire a tale impostazione. Ad esempio, alcuni di essi hanno inserito una regola di carattere preselettivo: consentiranno le adozioni internazionali solo se nel Paese d'accoglienza già vige la Convenzione de L'Aja del 1993. Quanti mostrano scetticismo verso tali reazioni e la loro *ratio* ispiratrice – quella della bilateralità – si possono anche domandare, ironicamente, che senso possa avere una simile *conventio ad excludendum*, che riunisca i più deboli, ossia alcuni Stati d'origine, sino a che i più forti, i “grandi” Stati di accoglienza potranno comunque indirizzare altrove le proprie richieste, ovvero nei Paesi non firmatari, non ratificanti la Convenzione e non connotati da una chiusura del genere. Qualche risultato, però, determinato in parte anche da tali forme di chiusura, inizia a vedersi, ed è tutt'altro che trascurabile. Basta pensare alla portata del cambiamento avvenuto negli Stati Uniti, negli ultimi anni, e confrontarlo con la posizione assunta dai rappresentanti statunitensi a L'Aja, durante i lavori preparatori della Convenzione, al momento in cui il dibattito si animò accesamente proprio a causa delle aspre critiche manifestate, dalla maggioranza degli Stati partecipanti ai lavori, oltre che dalle principali organizzazioni non governative, nei confronti della “via americana”, soprattutto quando si trattò di decidere se mantenere o meno la possibilità delle *independent adoptions*. Prevalse, alla fine, una soluzione, tutto sommato, compromissoria, giacché non si precluse rigidamente l'intervento di “individui” autorizzati, ma ciò dipese solo dalla volontà di evitare il rischio di un generale fallimento dell'iniziativa, o meglio, per lasciare uno spiraglio – che pareva allora davvero minimo – alla possibilità di una ratifica da parte degli USA, il Paese in cui giunge il maggior numero di minori stranieri, ai fini d'adozione. Ebbene, negli Stati Uniti si è preso atto, nel volgere di pochi anni, che non solo non è ammissibile, ma che non è neppure tollerato o consentito quell'unilateralismo prevalente sino a un decennio fa<sup>32</sup>. Alla emanazione della legge federale, firmata dal Presidente Clinton nell'ottobre del 2000, di autorizzazione alla ratifica della Convenzione del 1993, ha fatto seguito, infatti, sia la riforma della normativa in materia di immigrazione – nel 2001 –, sia la redazione dei regolamenti d'esecuzione, necessari a dar attuazione alla Convenzione, ormai giunti in avanzato stadio di stesura. Con il loro completamento, non dovrebbero esservi più ostacoli all'entrata in vigore della

<sup>32</sup> Cfr. le puntuali osservazioni di N. Cantwell, *The Future of the Hague Convention. Within Limits*, in «International Children's Monitor», 1991, vol. 8, p. 26 ss. e *The New Hague Convention on Intercountry Adoption. Will it Work?*, in «International Children's Monitor», 1993, vol. 10, p. 22 ss.

Convenzione de L'Aja, prevista per il 2004. Probabilmente, un simile risultato non dipende soltanto dalla necessità di reagire alla chiusura mostrata da molti Stati d'origine, ove il diritto convenzionale è in vigore, nei confronti dei Paesi, come gli Stati Uniti, che non si sono ancora inseriti nell'ampio quadro in cui vige la Convenzione, ma si può ritenere che una simile forma di "ostracismo dei deboli" abbia avuto, in fondo, una certa rilevanza.

Se rimaniamo fermi nella nostra prospettiva, emerge un'altra questione nodale, di vastissima portata: alcuni Paesi, in cui vige il diritto islamico, resteranno necessariamente estranei all'area in cui è vigente la Convenzione. A meno che si attuino riforme del diritto di famiglia di portata rivoluzionaria, paragonabili a quella che, ad esempio, è stata attuata in Tunisia – da ritenere del tutto improbabili, specie nella fase attuale, di profonde tensioni, a livello interno e internazionale, spesso accentuate da contrapposte invocazioni alla volontà divina, per avallare la propria, asserita superiorità – molti Stati appartenenti a questa vasta area del mondo continueranno a vietare l'adozione, in conformità a quanto sancito dal Corano<sup>33</sup>. Ipotizzare oggi una ripresa, in tale contesto, del fenomeno detto di laicizzazione sembra utopistico. Fino a che, sino alla metà degli anni Ottanta, le rivendicazioni dei movimenti fondamentalisti parevano – anche agli osservatori arabi – manifestazioni delimitate, riconducibili a un'ala tradizionalista che sembrava destinata a restare minoritaria, si poteva anche supporre che vi sarebbero potute essere alcune aperture, seppur gradualmente, verso l'adozione, come quella espressa dall'ordinamento tunisino, ove il codice civile ammette l'istituto anche se la prassi dimostra come sia tuttora molto osteggiato e di rara applicazione. Con il propagarsi di forme di chiusura, a volte di incomprensione totale – spesso reciproca –, vengono meno i presupposti basilari per dar attuazione a soluzioni rispettose del pluralismo, possibili solo se sussiste un dialogo, un confronto non inficiato da preconcetti. Di qui, l'attenzione da riservare, per lo più *de iure condendo*, alle ipotesi in cui,

<sup>33</sup> Con specifico riferimento alle ragioni del divieto d'adozione, nell'Islam, e sui possibili margini di interpretazioni evolutive, si rinvia a D. Latifi, *Adoption and the Muslim Law*, in «Journal of the Indian Law Institute», 1974, p. 118 ss.; M.Ch. Salah Bey, *L'adoption en droit positif algérien*, e H. Vandeveld, *L'adoption en Algérie. Problèmes sociologiques, solutions juridiques*, entrambi in «Studi Sassaresi», aa.1979-80, rispettivamente, p. 459 ss. e 462 ss. Questi ultimi lavori sono inseriti nell'ampia bibliografia posta in appendice del volume (pp.191- 209) di R. Aluffi Beck Peccoz, *La modernizzazione del diritto di famiglia nei Paesi arabi*, Milano, Giuffé, 1990, al quale si rinvia per gli opportuni approfondimenti, spec. p. 152 nota 6, 166 ss., 169 ss., nota 42. Cfr., altresì, Id., *Le leggi del diritto di famiglia negli Stati arabi del Nord-Africa*, Torino, Fondazione Agnelli, 1997. Per una introduzione a questi temi, cfr. F. Castro, *Diritto musulmano*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche, Sezione Civile*, Torino, UTET, 1990, vol. VI; G. Caputo, *Introduzione al diritto musulmano*, Torino, Giappichelli, 1990; C. Mallat, J. Connors, *Islamic Family Law*, London, Graham & Trotman, 1990.

nonostante tali chiusure e gli espressi divieti, nel Paese d'origine, accada che un bambino, figlio di musulmani, sia comunque “affidato” a chi aspiri alla sua adozione, in un Paese in cui l'istituto è riconosciuto e disciplinato.

Le altalenanti posizioni espresse dalla giurisprudenza in Francia – Paese in cui si erano presentati vari casi del genere, di bambini provenienti dal Magreb – hanno reso dapprima necessario un intervento chiarificatore dell'esecutivo<sup>34</sup>, quindi l'adozione di una specifica soluzione normativa, in materia, attuata dalla recente legge di riforma del diritto internazionale privato – risalente al febbraio 2001 –, che pone al centro del nuovo sistema il concetto di “statuto personale” del minore. Tali mutamenti sono, di per sé, un monito a non trascurare i problemi in esame<sup>35</sup>. Questi certamente non si risolvono se, semplicemente, si omette di affrontarli, confidando nella rarità delle situazioni in questione, né, d'altronde, “importando” un concetto – qual è quello di “statuto personale” – che presuppone un contesto del tutto diverso da quello in cui viene a collocarsi, in un sistema in cui il suo stesso significato può esser travisato<sup>36</sup>.

#### 8. L'utopia del diritto unico e le sfide del diritto uniforme nel rispetto del pluralismo giuridico

Val la pena chiedersi – a questo punto – quale sia lo scopo primario di un'analisi che aspiri a fornire qualche elemento utile a sviluppare una riflessione comparatistica. Al riguardo, sembra opportuno svolgere una serie di brevi puntualizzazioni. L'univocità del fenomeno, al pari della sua necessaria bilateralità – su cui ci siamo finora soffermati – rivelano tratti fisiognomici che il diritto recepisce, ma non sempre in modo esplicito. La stessa espressione “Paesi d'origi-

<sup>34</sup> Per un'analisi della circolare del Ministero della giustizia, che già nel 1999 aveva manifestato un'opinione contraria all'adottabilità del minore il cui statuto personale vieti l'adozione, cfr. H. Muir Watt, *Vers l'inadoptabilité de l'enfant étranger de statut personnel prohibitif? A propos de la circulaire du 16 février 1999 relative à l'adoption internationale*, in «Revue critique de droit international privé», 1999, p. 469 ss.

<sup>35</sup> Sul recente intervento legislativo, in Francia, cfr. P. Lagarde, *La loi du 6 février 2001 relative à l'adoption internationale: une opportune clarification*, in «Revue critique de droit international privé», 2001, p. 275 ss., 293 ss. Sul tema, cfr. altresì F. Monager, *L'adoption internationale entre dans le code civil. L. n. 2001-111, 6 févr. 2001*, in «La Semaine Juridique, Juris Classeur Périodique», 2001, Ed. Générale, n. 10, p. 469 ss.; F. Boulanger, *Une réforme médiatique mais porteuse de controverses: la codification de l'adoption internationale (loi du 6 février 2001)*, in *Recueil Dalloz*, 2001, p. 708 ss. Sull'emergere, nel contesto della disciplina dell'adozione internazionale, di profili di natura “contrattuale” ovvero “volontaristici”, si è soffermata ampiamente A. Moreno, *Aspects contractuels de l'adoption internationale*, in «Revue critique de droit international privé», 2001, I parte, p. 301 ss., II parte, p. 459 ss.

<sup>36</sup> Per poter analizzare criticamente la questione, può esser utile considerarla in ottica comparatistica. Per alcuni interessanti spunti, sull'esigenza di confrontare anche le concezioni del diritto internazionale privato, oltre che le normative sostanziali, cfr. P. Gannagé, *Regards sur le droit international privé des États du proche-orient*, in «Revue Internationale de droit comparé», 2000, p. 417 ss., 423 ss.

ne”, analogamente alla corrispondente “Paesi d’accoglienza”, tarda a comparire nel linguaggio dei giuristi<sup>37</sup>. Quando vi fa ingresso, è indice di un mutamento radicale, di avvicinamento alla lingua comune, che già esprime con tali termini – più o meno esplicitamente – l’idea per cui questi ultimi Paesi appartengono al cosiddetto “primo mondo”, detto anche “mondo sviluppato” e ricompreso nell’area culturale “occidentale”, mentre i primi sono relegati al “terzo mondo”, eufemisticamente descritto come perennemente “in via di sviluppo”. Se fosse possibile assumere un atteggiamento distaccato, si potrebbe anche disquisire sulla portata di simili definizioni, chiedersi dove si trova la linea immaginaria che segna tali confini fra “mondi” tra loro contigui, ma resi spesso distanti dalla volontà di non trovare soluzioni comuni al problema della povertà, della denutrizione, dell’analfabetismo, delle carenze di primarie cautele igieniche e sanitarie, alle tragiche conseguenze prodotte da talune consuetudini d’antica origine<sup>38</sup>, frutto di costumi lesivi della dignità del minore come persona<sup>39</sup>. Ma, forse, sarebbe più sensato domandarsi quali siano le ragioni che muovono gli “oppositori” della “globalizzazione” intesa non già nella sua accezione prevalente, e negativa, come omologazione distruttiva delle diversità, funzionale al prevalere di interessi e posizioni già dominanti, a livello socio-economico, bensì – all’opposto – come occasione per diffondere le opportunità di raggiungere *standard* comuni di garanzie, di riconoscere una nuova concezione della cittadinanza – non più limitata alla visione scaturita dalle teorie nazionalistiche – e rendere così “globale” anche la tutela dei diritti dei soggetti più deboli, come sono i bambini che nascono nei Paesi più disagiati, socialmente ed economicamente<sup>40</sup>.

Com’è ovvio, non si tratta di tener conto solo della collocazione geografica dei singoli Paesi, ma della loro appartenenza a una particolare area culturale,

<sup>37</sup> Cfr. W. Duncan, *Conflict and Co-operation. The Approach to Conflicts of Law in the 1993 Hague Convention on Intercountry Adoption*, in N. Lowe, G. Douglas (eds.), *Family Across Frontiers*, The Hague, Martinus Nijhoff, 1996, p. 577 ss.

<sup>38</sup> Il riferimento è, essenzialmente, alle radicali limitazioni del diritto all’autodeterminazione del minore, in presenza di un livello di maturità idoneo alla manifestazione delle proprie opinioni, aspirazioni, propensioni, in campo sia formativo, sia culturale, politico e sociale. La necessità di considerare tale questione alla luce dei singoli contesti è evidente. Cfr. sulle tensioni suscitate dalle più marcate diversità T. Pitch, *L’antropologia dei diritti umani*, in A. Giasanti, G. Maggioni (a cura di), *I diritti nascosti. Approccio antropologico e prospettiva sociologica*, Milano, Cortina, 1995; S.A. Aldeeb Abu-Sahlieh, *Il diritto di famiglia nel mondo arabo: tradizioni e sfide*, in AA.VV., *I musulmani nella società europea*, Edizioni della Fondazione Agnelli, Torino, 1994; A. Facchi, *Pluralismo giuridico e società multietnica: proposte per una definizione*, in «Sociologia del diritto», 1, 1994

<sup>39</sup> Cfr. AA.VV., *Pluralità delle culture, universalità dei diritti*, Torino, Giappichelli, 1996.

<sup>40</sup> Cfr. S. Detrick, P. Vlaadingerbroek (eds.), *The Globalization of Child Law – The Role of the Hague Conventions*, The Hague, Kluwer, 1999.

nel senso più ampio del termine<sup>41</sup>. Più si afferma la rivendicazione del carattere universale della concezione dei diritti fondamentali, più intenso è, però, il rischio che si può correre di innescare contraddizioni insanabili, suscitate da uno strenuo ancorarsi in specificità ritenute imm modificabili. Quindi, la sfida principale è proprio quella posta dalle tensioni scaturenti dalla difficile coesistenza – non già dallo “scontro” – di civiltà diverse<sup>42</sup>.

Provare ad accogliere questa sfida, nel campo dell'adozione internazionale, equivale a rendersi conto, innanzitutto, di trovarsi davanti a “un mondo in sé” e, al tempo stesso, di fronte al mondo intero, con tutte le sue contraddizioni, complessità e sfaccettature, ma non per questo è vana l'aspirazione a creare varie “reti” di collegamento, che potenzino gli sforzi dei singoli e favoriscano altresì una crescita di livello e di qualità, nella cooperazione internazionale<sup>43</sup>.

Per molti versi, si tratta di una sfida lanciata da tempo, accolta prontamente da alcuni dei soggetti responsabili, ma ancora in corso. Persistono nette resistenze. Paradossalmente, ripropongono anch'esse in modo bipolare le “due facce” della stessa medaglia. Da una parte, ecco che si stagliano le preoccupazioni di chi vede i Paesi d'origine come ampie “riserve” cui attingere, per soddisfare con celerità le aspettative di tanti potenziali adottanti, destinate altrimenti a rimanere “frustrate” da lunghe e snervanti attese, viste come meri aspetti negativi (*disadvantages*) rispetto ai “vantaggi” rappresentati dalla possibilità di far immediato ricorso a tale strumento per realizzare il desiderio di “crearsi una famiglia”, altrimenti precluso nel proprio Paese d'origine. Il bilanciamento fra “costi e benefici”, se è lecito ricorrere a tale espressione, prosegue<sup>44</sup>. Nel contestare, giustamente, taluni costi elevati, si osserva, però, senza timore di apparire venali, che le spese di viaggio possono “non esser un problema” – nel senso che non occorre sostenerle – in taluni Paesi d'origine, con-

<sup>41</sup> Sembra quasi superfluo richiamare le riflessioni di L.M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York, Russell Sage Found., 1975 (*Il sistema giuridico nella prospettiva delle scienze sociali*, trad. it. a cura di G. Tarello, Bologna, Il Mulino, 1978); Id., *Is there a Legal Culture?*, in D. Nelken (ed.), *Comparing Legal Cultures*, Dartmouth, Aldershot, 1996.

<sup>42</sup> L'espressione è tratta dal celeberrimo libro di S.P. Huntington, *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Milano, Garzanti, 1997 (trad. it. di *The Clash of Civilizations and the Remaking of World over*, London-New York, Simon & Schuster, 1996).

<sup>43</sup> Cfr. C. Saclier, *In the Best Interest of the Child?*, in P. Selman (ed.), *Intercountry Adoption...*, cit., 53 ss., 64-65. L'immagine della rete ritorna in molti fra i progetti rivelatisi più efficaci, in questo campo. La “Red” è il nome dato alla rete di esperti latino-americana e caraibica per il minore e la famiglia, creata e coordinata da Chantal Saclier, International Programme Manager presso la sede di Ginevra dei Servizi sociali internazionali. Così pure è ricorrente la metafora dell'adozione internazionale come “*a world in itself*”. Cfr. H. Van Loon, *Foreword*, *ibidem*, p. 1-2.

<sup>44</sup> Per tutti, R. Posner, *The Regulation of the Market of Adoptions*, in «Boston University Law Review», 67, 1987, p. 59 ss.

siderati più “popolari” appunto perché non richiedono agli aspiranti adottanti di “andare all’estero”, in quanto consentono la “consegna” del bambino a chi lo accompagnerà sino a destinazione. Di qui, il suggerimento – niente affatto larvato – di scegliere attentamente il Paese, tutto sommato, “più conveniente”.

Sempre in quest’ottica, si temono le regolamentazioni troppo analitiche, reputate gravi “ostacoli” alla auspicata, maggior “semplicità” delle adozioni internazionali<sup>45</sup>. Così, ad esempio, nella letteratura statunitense, anche chi è consapevole della necessità di chiedersi “a chi appartengano i *black children*” e della complessità del bilanciamento fra le istanze di una società multiculturale e le rivendicazioni della propria “*racial identity*”<sup>46</sup>, si dimentica di dire che alcuni di loro – cittadini statunitensi – “non appartengono a nessuno”, nel senso che nessuno li vuole, nel loro Paese d’origine, ossia nel più noto “Paese d’accolgenza”, quanto a numero complessivo di adozioni di minori stranieri, tant’è che sono stati segnalati recentemente alcuni casi di adozione – internazionale – di tali minori, nel Regno Unito e in altri Paesi del Nord-Europa<sup>47</sup>.

L’unità – strutturalmente propria al fenomeno in esame – appare, quindi, a tratti una conquista, se l’attenzione si appunta su simili vicende. Come già accennato, ogni singola esperienza nazionale potrebbe esser ritenuta tuttora un valido osservatorio per analizzare il fenomeno. Così facendo, tuttavia, si

<sup>45</sup> Cfr. E. Barthelet, *Family Bonds...*, cit., *passim*.

<sup>46</sup> Cfr. E. Barthelet, *Where Do Black Children Belong? The Politics of Race Matching in Adoption*, in «*Pennsylvania Law Review*», 139, 1991, p. 1163 ss.; Id., *Race Separatism in the Family: More on the Transracial Adoption Debate*, in «*Duke Journal of Gender Law and Policy*», 2, 1995, p. 99 ss. Per una breve analisi si rinvia di nuovo a E. Urso, *L’adozione nel diritto anglo-americano...*, cit., p. 746 ss.

<sup>47</sup> Tali casi – non riportati dalle raccolte di giurisprudenza – sono stati resi noti, senza citare i nomi degli interessati, da alcuni partecipanti all’incontro svoltosi il 31 maggio 2002 presso l’Università di Warwick, organizzato e coordinato dalla professoressa Judith Masson, e dedicato alla comparazione fra diverse esperienze giuridiche, in tema di adozione internazionale. Fra gli ospiti, J.H. Hollinger. Fra le relazioni svolte, merita d’esser ricordata, in particolare, quella di S. Sardar Ali, *Rights of the Child under Islamic Law and Laws of Pakistan: A Thematic Overview* (inedita), ove si ribadisce – in modo estremamente lineare – la necessità di interpretare le fonti alla luce del contesto in cui queste sono sorte e operano. Cfr. più in generale L. Rosen, *The Justice of Islam: Comparative Perspectives on Islamic Law and Society*, Oxford, Oxford University Press, 2000. Oltre che nei Paesi arabi, anche in molti Stati africani sono seguiti i principi dell’Islam. Sul tema qui considerato si può ricordare, per chiarire come sia essenziale il raccordo fra fonti eterogenee, I.E. Lisk, *The Adoption Act of Sierra Leone*, in «*Journal of African Law*», 36, 1992, p. 28 ss., 33 ss.; T.J. Nyambo, *Adoption of Children under Customary and Statutory Law in Cameroon: Need for Unification*, in *African Journal of International Law*, 1997, p. 894 ss., 901 ss.; T.L. Mosikatsana, *Examining Class and Racial Bias in the Adoption Process and the Viability of Transracial Adoptions as a Policy Preference: A Further Reply to Professor Joubert, Pakati and Zaal*, in «*South African Journal of Human Rights*», 1997, p. 602 ss., 615 ss.; Id., *Intercountry Adoptions: Is There a Need for New Provisions in the Child Care Act?*, in «*South African Journal of Human Rights*», 2000, p. 46 ss., 57 ss.

potrebbero riproporre solo le linee salienti di un contesto ben delimitato, “fotografarne” con la massima esattezza e minuziosità la fisionomia, sia che si volga l'attenzione a un determinato momento storico, sia che se ne riproducano le fasi evolutive più rilevanti, seguendone la dinamica, descrivendo lo snodarsi degli eventi succedutisi nel corso del tempo. Al tempo stesso, potrebbe anche aver senso suddividere le varie aree socio-geografiche individuando diversi parametri di riferimento: le fonti formali, innanzitutto, ma anche – di contrapposto – le prassi seguite in concreto, giacché è frequente che le prime corrispondano soltanto parzialmente alle seconde. Il quadro che ne scaturirebbe produrrebbe l'inevitabile sensazione di una visione “caleidoscopica”, in quanto diversificata e costantemente mutevole. Quest'ultimo tipo di impostazione, oltretutto, richiederebbe un approfondimento di portata vastissima, possibile solo grazie a indagini condotte da un gruppo di lavoro plurinazionale, alla luce di un'ampia gamma di dati, acquisiti direttamente<sup>48</sup>.

La prima, invece, esigerebbe – per esser efficace – la capacità dell'osservatore interno a ciascun sistema di porre a confronto il risultato della propria analisi con una visione il più possibile esterna, per evitare immagini falsate dall'ottica individuale<sup>49</sup>. Solo in tal modo si può reagire alle insistenti critiche rivolte alla comparazione, intesa quale metodo plasmato da un malriposto senso di etnocentrismo.

È auspicabile, allora, che simili confronti si realizzino sempre più frequentemente, poiché è stata fin troppo dominante, almeno sino a pochi anni fa, la propensione a limitarsi all'auto-osservazione, a dar spazio esclusivo alla dimensione “interna” del problema e a dimenticare così le sue inscindibili correlazioni con le relazioni esterne, inter-statali. Sarebbe analogo il rischio insito nelle impostazioni che aspirano a esser “politicamente corrette”, ma che – in realtà – finiscono per violare un principio-cardine di ogni visione davvero rispettosa delle diversità, quello che impone di tener conto della molteplicità – sia all'interno, sia all'esterno di ciascun sistema.

---

<sup>48</sup> Non sussiste solo la barriera linguistica, dopotutto superabile grazie alla possibilità di accedere a testi tradotti nelle lingue maggiormente note, ma anche lo scoglio rappresentato dalla difficoltà di acquisire direttamente i dati più rilevanti, spesso occultabili, qualora la verifica *in loco* sia prevista con notevole anticipo. Sul punto, cfr. P. Selman, *Intercountry Adoption in the New Millennium...*, cit., p. 208 ss.

<sup>49</sup> Per una lucida riflessione sulle recenti tendenze della comparazione giuridica, scaturite dalle opposte tensioni prodotte da modernismo e post-modernismo, e per una serie di interessantissime esemplificazioni sui temi qui considerati, cfr. H. Muir Watt, *La fonction subversive du droit comparé*, in «Revue internationale de droit comparé», 2000, p. 503 ss., spec. 513, 521, nota 85.

Ai nostri fini, tuttavia, sembra più utile accogliere un metodo diverso, giacché l'obiettivo da raggiungere è alquanto circoscritto, rispetto a quello proprio di una ricerca d'ampio raggio. Cercheremo, quindi, semplicemente di rintracciare gli elementi che accomunano e che distinguono attualmente quelli che possono esser descritti come i principali "modelli" adottivi. Ci dedicheremo, in particolare, all'approfondimento giuridico della "fenomenologia", oltre che della "disciplina normativa" dell'adozione internazionale, volgendo un rapido sguardo al variegato quadro formato dai Paesi di provenienza dei minori. Le fonti e le prassi potranno emergere di riflesso, o meglio, in modo trasversale. Un'esposizione analitica delle stesse appare infatti improponibile, a meno che ci si illuda di poter racchiudere in poche pagine una descrizione onnicomprensiva, ammesso che sia mai attuabile e davvero esauriente.

Sembra più proficuo, in questo contesto, inoltre, provare a metter a fuoco le questioni ancora in parte irrisolte, qual è quella del diritto del minore al rispetto della propria identità personale<sup>50</sup>. Ci accingiamo ad assistere, nei prossimi anni, ad alcuni probabili mutamenti della "fenomenologia" in esame. Si afferma, in modo sempre più pressante e diffuso, l'esigenza di un effettivo rispetto di garanzie comuni, ineludibili, di principi elaborati per assicurare la protezione di soggetti particolarmente vulnerabili, quali sono i minori che vivono nei Paesi appartenenti all'ampia cerchia degli Stati del cosiddetto "Terzo" e "Quarto mondo". Non sembra più sufficiente, però, confidare nell'autoresponsabilità, se questa è priva di parametri di riferimento. Diviene sempre più sentita la necessità di formulare un "codice etico universale", in materia, che sia fonte di regole idonee a operare in modo "transculturale". Sono in gioco beni comuni all'intera società umana: il benessere e la dignità delle future generazioni. Al riguardo, sembra decisivo chiarire che la fiducia nelle prospettive dischiuse dal movimento per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali può esser congiunta alla consapevolezza che ogni invocazione astratta di tali ideali può celare un'insidia pericolosa, ossia esaltare la retorica che si associa spesso alla loro declamazione, che porta a scinderli dalla realtà in cui dovrebbero esser rispettati.

Si sostiene, da parte di chi contesta autonomia al diritto, inteso come *scientia iuris*, e dubita quindi della sua appartenenza all'area delle scienze (trascurando però, in tal modo, di considerare sia la distinzione fra scienze esatte e

---

<sup>50</sup> Si tratta di un diritto enunciato già espressamente dalla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, del 20 novembre 1989 (artt. 7, 8 e 9), quindi riformulato, con riferimento all'adozione internazionale, dalla Convenzione de L'Aja del 1993 (all'art. 30). Sul punto, si rinvia ai contributi sul tema, in questo volume.

umanistiche, sia la intrinseca storicità della stessa parola “scienza”), che, in definitiva, esso sia sempre il mero riflesso di scelte di tipo politico. Sicché, le categorie, le regole, i principi e, quindi, i diritti che afferma – tramite la legislazione o la giurisprudenza – sarebbero solo rappresentazioni finali di decisioni prese in altra sede, ovvero per ragioni eteronome, pur sempre “diverse” da quelle riferibili a una *ratio* propria, a una specifica “ragione giuridica”. Ebbene, in passato come oggi, il diritto è, ed è stato, in effetti, uno strumento usato (anche) per “ratificare”, ammantandole di legittimità formale, scelte rispondenti esclusivamente a opzioni politiche. Ognuno è in grado di rendersene conto. Quindi, non è il caso di dilungarsi sul punto: alcune verità sono così evidenti che non devono essere dimostrate. Quel che invece richiede d’esser provato è il carattere inevitabilmente illusorio, retorico, attribuito ai principi generali, la loro incapacità di svolgere una funzione fondamentale, non già come realtà preesistenti al sistema positivo, e a esso esterne, bensì come parte costitutiva di una comune civiltà giuridica. Infatti, sembra possibile continuare a credere nei principi, eppure esser avvertiti sia della retorica che spesso circonda i discorsi che li riguardano, sia del rischio di dar spazio a intenti prevaricatori, se essi sono invocati come un vessillo buono per ogni battaglia politico-sociale, ma funzionale, in sostanza ai soli interessi di chi è certo rivestire una posizione preponderante e fa ricorso a ogni stratagemma per mantenerla. In altre parole, elaborare strategie incentrate sui “nuovi” diritti – quelli detti di “terza” e “quarta generazione”, fra i quali vi sono quelli dei minori – non equivale all’oblio di quelli antichi, che già, *in nuce*, ma solo astrattamente – sia chiaro –, avrebbero potuto ricomprenderli. Libertà, uguaglianza e fraternità – declamate sin dalla fine del XVIII secolo – nelle moderne Carte dei diritti, sono rimaste ancorate a lungo, infatti, all’ideologia liberal-borghese, così come era naturale avvenisse, e quindi riferite solo a chi, di fatto, poteva esserne titolare, nel relativo contesto socioeconomico: gli uomini adulti, il cui “censo” fosse tale da rivelare una sufficiente proprietà di beni materiali. Ma anche quando al concetto di “cittadino” si è affiancato quello di “persona”, con le prime, moderne Carte costituzionali del “mondo occidentale”, non si può dire che sia scomparso il valore prettamente simbolico delle dichiarazioni dei diritti, tale da giustificare le censure per cui le loro enunciazioni non sarebbero altro che espedienti verbali per placare le coscienze di chi vuol sancire, a parole, l’uguaglianza di ogni individuo, ma non è disposto a rispettarla, in concreto. È sufficiente pensare alle diverse interpretazioni affermatesi nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo con riferimento al “diritto al rispetto della vita familiare”, sancito dall’art. 8 della Convenzione sulla salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma nel 1950, ed elaborata in seno al Consiglio

d'Europa, di cui la Corte è chiamata a garantire l'attuazione<sup>51</sup>. In particolare, è illuminante il mutamento segnato dal riconoscimento della pari dignità della prole nata fuori dal matrimonio, risalente a fine anni Settanta, al pari di alcune, più recenti pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo, in tema di affidamento e adozione<sup>52</sup>.

Sono da ritenere fondate, quindi, le critiche di quanti osservano come “chi dice umanità”, per imporre una visione dei diritti umani, spesso dimentichi il proprio passato, la gradualità dei passaggi che hanno condotto a determinati punti d'arrivo, e possa anche celare aspirazioni tutt'altro che umanitarie, intendendo solo mantenere il predominio sugli “altri”, su chi “eguale”, in sostanza, non è, grazie anche – e soprattutto – alla propria forza di pressione, a livello economico-sociale<sup>53</sup>.

Ma è spontaneo interrogarsi altresì su quali possano esser le ragioni che inducono a contrapporsi ai progetti di riforma attuali che aspirano a proporre, non già a imporre, una nuova visione dei diritti fondamentali, quelli che – per fare un esempio pertinente al tema – hanno condotto alla redazione della Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo, firmata a New York il 20 novembre del 2000 e vigente da anni in tutti gli Stati firmatari, eccetto che in Somalia e negli Stati Uniti d'America, che – all'art. 21 – ha tracciato il percorso poi seguito dalla Conferenza de L'Aja del 1993, in tema di cooperazione e adozione internazionale. Si può certo esser liberi di considerare pericolosa la moderna visione dei diritti fondamentali, in quanto reputata portatrice di una visione

<sup>51</sup> Cfr. sui temi qui esaminati, sulla prospettiva “europea”, intesa, rispettivamente, come comprensiva della tutela apprestata dalla Convenzione di Roma del 1950 e dagli strumenti del diritto comunitario, cfr. S. Grataloup, *L'enfant et sa famille dans les normes européennes*, Paris, L.G.D.J., 1998; U. Kilkelly, *Child and the European Convention on Human Rights*, Dartmouth, Ashgate, 1998; A. Opromolla, *Children's Rights under Article 3 and 8 of the European Convention. Recent Case Law*, in «European Law Review», 26, 2001, HR/42; C. McGlynn, *The Europeanization of Family Law*, in «Child and Family Law Quarterly», 13, 2001, p. 35 ss.; Id., *Families and the European Union Charter of Fundamental Rights. Progressive Change or Entrenching the Status Quo?*, in «European Law Review», 26, 2001, p. 582 ss. Fra i contributi italiani, cfr. L. De Grazia, *Il diritto al rispetto della vita familiare nella giurisprudenza degli organi di Strasburgo: alcune considerazioni*, in «Diritto Pubblico Comparato ed Europeo», 2002, p. 1069 ss.; P. Di Pasquale, *L'interesse del minore nella prospettiva del diritto comunitario*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», 2001, p. 1237 ss.; G. Cassano, *Potestà dei genitori: proposta CE sulla competenza, riconoscimento ed esecuzione delle decisioni*, in «Famiglia e diritto», 2002, p. 107 ss.; A. Figone, *Brevi note sul regolamento del Consiglio CE n.1347/2000*, in «Famiglia e diritto», 2002, p. 101 ss.

<sup>52</sup> Cfr. il celebre caso *Marckx v. Belgium*, 13 giugno 1979, Series A, n. 31. Su questi temi, da ultimo, cfr. V. Zeno Zencovich, *Articolo 8. Diritto al rispetto della vita privata e familiare*, in S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, Cedam, 2001, 307 ss.

<sup>53</sup> Cfr. D. Zolo, *Chi dice umanità. Guerra, diritto e ordine globale*, Torino, Einaudi, 2000.

unica, ma così facendo si corre un rischio maggiore, ossia di aderire a posizioni ispirate a un notevole unilateralismo, di esser vittime di una disarmante – e forse inconsapevole – miopia, che impedisce di andar oltre la visione di ciò che la realtà propone allo sguardo di chi la osserva, che non consente di immaginare che si possono – spesso con fatica, a prezzo di enormi disillusioni, e anche rischiando notevoli insuccessi – creare realtà nuove, in cui si lasci spazio alla libertà di pensiero, si rispetti la dignità di ogni essere umano, qualunque sia la sua condizione socioeconomica. Sono crollati quasi ovunque, nell'Est europeo, i sistemi ispirati a ideologie totalizzanti, al “pensiero unico”, all'idea che del diritto si possa far a meno, in quanto “sovrastuttura”, al pari dello Stato, ma, di contrapposto, è emersa anche la fallacia delle tesi iperliberiste. Anch'esse, seppur in altro modo, contrarie al diritto che “interviene”, perché opposte a ogni tentativo di riequilibrare assetti ritenuti definibili solo grazie all'autonomo spiegarsi di forze non “imbrigliabili”, espressione della libertà dell'individuo, visto come signore del proprio destino, e, in quanto tale, restio a esser “illuminato” da un legislatore che vorrebbe esser benefico, paterno, preveggente, e quindi contrario all'idea d'esser tutelato da un diritto – statale o internazionale – il quale, dopotutto, non farebbe che ripetere, con le sue formule, regole imposte da chi già detiene il potere. Chi si contrappone, seppur in modo diverso, ma con eguale enfasi a ogni progetto considerato espressione di una visione “salvifica” attribuibile, in generale, a regolamentazioni, per via legislativa, di settori reputati di esclusiva pertinenza delle scelte individuali, a maggior ragione mostra uno scetticismo radicale quando il possibile ambito d'intervento è quello, delicatissimo, in cui si spiegano le relazioni familiari, e il rapporto di filiazione, in particolare.

Il tema che stiamo esaminando può considerarsi una sorta di banco di prova, se solo si pensa alla – dichiarata – inesistenza del bisogno di intervenire a tutela dei minori, reputati adeguatamente protetti dalle istituzioni, finché non sono esplosi, a ripetizione, – sin dai primi anni Novanta, con l'apertura a Ovest dei Paesi dell'Est europeo – i noti scandali dei bambini “venduti”, ovvero il cosiddetto “boom” delle adozioni internazionali di minori provenienti innanzitutto dalla Romania, quindi da altri Stati della medesima area, formati a seguito della dissoluzione dell'Unione sovietica. Ma, al tempo stesso, si devono sottolineare le contraddizioni prodotte da quelle impostazioni – legate a contesti socioculturali di segno opposto – ma dominate da un simile, schiacciante determinismo, frutto di una fiducia acritica in una sorta di teoria evolucionistica applicabile anche al diritto, per cui – come in natura domina la legge del più forte, e si selezionano le specie maggiormente capaci di trovare i mezzi per sopravvivere – così si deve accettare il prevalere di soluzioni che si sono imposte di fatto, per compiere, anche in materia, un bilanciamento di

svantaggi e vantaggi, un'analisi dei *costs and benefits* implicati dalle varie politiche, dette “antidiscriminatorie” o “umanitarie”, nonché degli strumenti giuridici forgiati per attuarle, compresi quelli intesi a disciplinare l'adozione<sup>54</sup>.

Si può essere realisti, non cedere a facili illusioni, non credere a una palinogenesi dell'umanità, e quindi alla definitiva scomparsa delle cause delle disuguaglianze che la affliggono, ma – forse proprio per questa ragione – contrapporsi a simili impostazioni, legate, ora, all'utopia di creare un mondo in cui tutti sono uguali – ma qualcuno rischia sempre, anche suo malgrado, di esser privilegiato – ovvero di esser “più uguale” degli altri<sup>55</sup> –, ora, al disincanto che porta ad accogliere come ineluttabili le più gravi disparità di trattamento, e rinunciare a ogni sforzo per porvi rimedio.

L'obiettivo di consolidare la teoria dei diritti fondamentali può esser considerato, pertanto, anche un po' ingenuo, ma solo se si nega che possa aver valore e utilità un tentativo di migliorare gli strumenti idonei a scardinare assetti consolidati, e palesemente legati a concezioni obiettivamente lesive dei soggetti più deboli. Lasciando volutamente aperto il quesito circa la retorica sottesa a tale teoria – nel senso deteriore del termine, ossia quale artificio argomentativo fine a se stesso –, e senza rievocare il binomio, la contrapposizione fra l'essere e il dover essere, emerge un risultato preoccupante<sup>56</sup>. Se si può restare indifferenti a ciò che accade a una vasta parte dell'umanità, mostrare disinteresse verso il futuro dei minori, dei bambini che, di fatto, sono privati di ogni possibilità di esercitare i propri diritti fondamentali, ciò può avvenire a prezzo di rinnegare ogni funzione autonoma al diritto, e di piegarsi alle leggi dell'economia, alla volontà schiacciante dei poteri “forti”. Certo, anche nella “nostra” società, in passato, ma ancor oggi, possiamo trovare simili situazioni, e non sempre si riesce a evitarle, ma la scelta di prendersi cura dei soggetti più esposti a tali violazioni, di contemplarle, non è priva di significato, per quanto possano esservi inefficienze, nel realizzare programmi preventivi.

Ebbene, solo accrescendo il livello di collaborazione fra tutti gli Stati interessati si potrà realizzare tale obiettivo, che presuppone – è bene sottolinearlo – in primo luogo la conoscenza delle diverse opzioni e, quindi, la comprensione reciproca.

<sup>54</sup> Per un'analisi critica di tali posizioni, cfr. J. Robert, S. Pichard, *A Market for Babies*, in «University of Toronto Law Journal», 34, 1984, p. 341 ss.

<sup>55</sup> L'espressione – un vero e proprio ossimoro – è tratta dal celebre libro di G. Orwell, *Animal Farm*, London, G.O., 1945 (trad. it. *La fattoria degli animali*, Milano, Mondadori, 1947).

<sup>56</sup> Con riferimento al nostro tema, emerge la delicata questione del ruolo del concetto di ordine pubblico, in questo contesto. Cfr. P. Hammje, *Droits fondamentaux et ordre public*, in «Revue Critique de droit international privé», 1997, p. 1 ss., 25 ss.

## 9. I “modelli adottivi”: divergenze e analogie fra “sistemi”

### 9.1 La pluralità dei soggetti, l'interazione tra le fonti

Con questa lunghissima serie di considerazioni generali non si è inteso eludere il punto nodale della questione, ossia la necessità primaria di indagare, di conoscere, per poter quindi comparare realtà diverse, ma solo evidenziare la correlazione inscindibile fra i vari profili che occorre considerare. Alla luce di quest'ampia premessa metodologica, possiamo provare adesso a tratteggiare le linee principali della materia, così come si presenta a un osservatore che non si sente legato al proprio “sistema”, per quanto sia consapevole dell'imprescindibile condizionamento che esso esercita su chiunque lo conosca *ab interno*.

La prima ripartizione che si può compiere riguarda la natura degli organi competenti a intervenire in materia di adozione, e più specificamente i loro compiti in tema di adozione internazionale. Dal nostro punto di osservazione, o meglio dalla miriade di punti di osservazione che si ricollegano ai Paesi d'origine, emerge subito un'altra verità incontestabile, anch'essa inerente ai profili generali della materia: le adozioni, in tali Paesi, molto raramente sono adozioni interne, a causa delle molteplici ragioni socioeconomiche – sin qui accennate – che incidono profondamente sulle condizioni di difficoltà dei minori ritenuti “adottabili”. Quindi, le specificazioni che proporremo riguardano, molto spesso, di fatto, solo le adozioni internazionali.

Un altro dato di evidenza assoluta è la vasta diffusione del modello in cui la competenza è attribuita alle autorità amministrative, un dato – questo – che, d'altronde, caratterizza anche la maggioranza dei sistemi giuridici, che trova conferma anche con riferimento ai Paesi di accoglienza. Senza alcuna pretesa di esser esaurienti, ricordiamo, ad esempio, che sono diversi organismi dell'amministrazione a intervenire nel procedimento in Vietnam, in Thailandia, nelle Filippine, ove un ruolo decisivo spetta alle amministrazioni locali. Anche in India, in vista di forme di “affidamento” che spesso sono preludio di adozioni da perfezionare all'estero, sono le autorità amministrative, operanti a livello locale, a esser competenti in materia, e così pure in Cina. Qui è il Centro nazionale per l'adozione a fungere da organo centrale, competente a una verifica generale, cui si affianca l'attività svolta, però, da un organo sottoposto alla tutela del Ministero per gli affari sociali. Al contempo, si prevede inoltre, come obbligatorio, l'intervento degli enti autorizzati<sup>57</sup>.

<sup>57</sup> L'analisi del ruolo degli enti (*accredited bodies*) esula dal tema di questa sintesi. Si può solo ribadire, al riguardo, che nell'affiancarsi alle autorità pubbliche, gli enti svolgono una funzione determinante, che presuppone tuttavia una duplice, reciproca fiducia. Da parte del Paese d'origine, possono esser talora opposte varie forme di chiusura, sino al mancato

Un ruolo peculiare è quello rivestito, invece, dalle Autorità centrali. Per quanto anch'esse siano, propriamente, organismi amministrativi, i loro poteri e le funzioni da essi svolte inducono a ritenere distinto il modello in cui sono presenti, trattandosi di soggetti cui è conferita – quasi sempre – una competenza esclusiva. Un esempio di tale soluzione è quello della Costa Rica, ove è il *Consejo Nacional de Adopciones* che provvede a omologare i provvedimenti in materia, qualora si tratti però di adozioni semplici, sussistendo la competenza giurisdizionale per i casi di adozione legittimante. Vi sono, comunque, anche alcuni Stati d'origine che attribuiscono agli organi giurisdizionali i compiti decisivi, in questo ambito (l'Ucraina, la Bulgaria, la Lituania, la Colombia, il Cile, l'Ecuador, lo Sri Lanka), anche se la rispettiva configurazione delle loro competenze può esser spesso molto divergente da un Paese all'altro. In Etiopia l'omologazione per via giudiziale presuppone un accordo basato sul consenso, pur essendo previste alcune garanzie volte ad assicurare che non si tratti di un mero patto, di un'adozione notarile". In Georgia, il giudice interviene dopo che si sono pronunciate le autorità locali. Anche in Polonia, pur in presenza di un'Autorità centrale, con compiti di coordinamento fra i vari Ministeri competenti, è sempre necessario l'intervento della Corte.

9.2 La recezione  
della Convenzione  
de L'Aja del 1993:  
il suo ambito  
applicativo

Un'altra possibile suddivisione riflette un tratto meno consolidato dell'ormai ampio scenario in cui da tempo si colloca la materia, in quanto si ricollega all'ambito applicativo della Convenzione de L'Aja del 1993. Si tratta di una suddivisione che potrebbe esser estesa a tutti i Paesi, a fini descrittivi, ma che ha un'indubbia utilità, nel contesto qui considerato, specie dal punto di vista pratico-operativo. Tale partizione assume un crescente rilievo con l'espansione dell'area in cui vige la Convenzione. In via di prima approssimazione, i Paesi d'origine possono esser ripartiti, infatti, in quattro "categorie". La prima comprende i Paesi ove la Convenzione è in vigore. Come già accennato, l'elevato numero di tali Paesi, che hanno ratificato o fatto accessione alla Convenzione, è un elemento che lascia supporre un crescente diffondersi dello spirito di reciproca cooperazione cui questa si ispira, e che è l'obiettivo primario da essa perseguito.

Fra i Paesi firmatari, sia in quelli ove la Convenzione è entrata in vigore, sia in quelli in cui ancora ciò non è avvenuto, alcuni hanno stilato inoltre degli accordi bilaterali, nello spirito della Convenzione, che promuove tali accordi,

---

riconoscimento dell'ente. Spesso, ciò dipende dal fatto che, ognuno, per le proprie ragioni, reputi l'altro non affidabile. Il problema, com'è evidente, è di rilevanza sociale. Per i necessari approfondimenti giuridici, si fa rinvio a L. Fadiga, *L'adozione internazionale*, in G. Collura, L. Lenti, M. Mantovani (a cura di), *Filiazione*, vol. II, cit., p. 810 ss., 841 ss.

ritenuti strumenti decisivi anche per innalzare il livello della tutela e l'intensità della cooperazione internazionale, tramite la previsione di misure atte a tener conto delle specifiche esigenze proprie delle varie realtà nazionali. Quanto all'Italia, sinora sono solo due gli accordi sottoscritti, quello con il Perù e quello con la Romania. Per altro, in entrambi i casi si sono verificate serie difficoltà, nella fase successiva alla firma, qui ricordate di sfuggita solo per ribadire come le iniziative meramente formali, se disgiunte da impegni concreti, possano rivelarsi molto deludenti<sup>58</sup>.

Il terzo gruppo di Paesi è comprensivo degli Stati – firmatari e no – in cui la Convenzione non è vigente, che non hanno stipulato accordi bilaterali, ma che comunque hanno provveduto a conformare la propria normativa ai principi da essa sanciti. Infine, vi sono i Paesi non firmatari che, di sicuro, non solo non effettueranno alcun passo nella direzione dell'armonizzazione con tali principi, ma che – più in generale – difficilmente adegueranno il proprio sistema a una visione dei rapporti di filiazione conforme al sistema di garanzie delineato dalla Convenzione de L'Aja del 1993.

### 9.3 Il procedimento “adottivo”: le modalità e i tempi

Anche nel proporre una panoramica dei vari sistemi che tenga conto delle diversità procedurali possiamo notare alcune rilevanti divergenze, quanto alle modalità relative e ai tempi d'attuazione. Va precisato, tuttavia, che il termine “procedimento” è qui usato in un'accezione volutamente generica, come riferibile sia alle ipotesi in cui si tratta di un vero e proprio *iter* procedurale giudiziale, sia a quelle in cui viene in considerazione un procedimento amministrativo. In breve, in entrambe le ipotesi ci troviamo di fronte a più “modelli”. In primo luogo, vi sono i casi in cui l'adozione è pronunciata nel Paese d'origine del minore senza che sia trascorso un periodo di affidamento preadottivo. Pure in tali situazioni, è necessario distinguere a seconda che il Paese in questione abbia o meno ratificato la Convenzione del 1993, o quantomeno accolto i suoi principi ispiratori. A ogni modo, in linea generale, è decisivo riflettere su queste situazioni molto attentamente, per evitare ogni revivescenza di tendenze espressione di atteggiamenti riconducibili a un “nazionalismo adottivo” da considerare ormai superato. Così, è da condividere appieno la posizione espressa ultimamente dalla Corte costituzionale italiana, nell'ordinanza che ha ritenuto manifestamente infondata la questione di costituzionalità solleva-

<sup>58</sup> Cfr. A. Dell'Antonio (a cura), *Adozione internazionale e Convenzione de L'Aja. Contributi interdisciplinari*, 1997, e ivi, rispettivamente, E. Simeoni, *La Convenzione tra l'Italia e Perù in materia di adozione internazionale. Prime esperienze*, p. 137 ss., e A. Dell'Antonio, *Convenzioni bilaterali o Convenzione de L'Aja?*, 162 ss.

ta dal Tribunale per i minorenni de L'Aquila, con riferimento alla pretesa illegittimità della soluzione accolta dalla legge di autorizzazione alla ratifica ed esecuzione della Convenzione de L'Aja (n. 476/1998), che – conformemente allo spirito della Convenzione – non consente (più) la conversione in affidamento preadottivo, di durata annuale, di ogni provvedimento d'adozione che sia pronunciato all'estero in assenza di un periodo “di prova” di pari durata<sup>59</sup>.

L'ulteriore categoria che viene in rilievo è quella degli affidamenti preadottivi che si svolgono nel Paese d'origine del minore e che sono seguiti, nel medesimo Paese, dalla pronuncia d'adozione. Si tratta di casi divenuti sempre più frequenti, in questi ultimi anni. Evidentemente, si richiede, a tal fine, che gli aspiranti genitori adottivi soggiornino più a lungo all'estero, ma è questo un requisito da accogliere positivamente, in quanto dà conferma dell'incidenza della nuova visione emersa grazie alla Convenzione del 1993. Fra i Paesi che si collocano in questa categoria possiamo ricordare, ad esempio, la Bulgaria, la Georgia, la Polonia, l'Ucraina, il Cile, la Colombia, Costa Rica, l'Ecuador e la Cina. Quanto al Vietnam, il legislatore ha previsto altresì che siano mantenuti i rapporti fra l'adottato e la propria famiglia d'origine, nel rispetto della sua identità personale<sup>60</sup>.

Il terzo gruppo di Paesi è comprensivo di quelli in cui i minori sono affidati a scopo d'adozione tramite un provvedimento destinato a esser seguito, nel Paese d'accoglienza, dal decreto definitivo, di pronuncia dell'adozione. Il che

<sup>59</sup> Cfr. l'ordinanza della Consulta, dell'11-13 luglio 2002, in «Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana», I *Serie Speciale*, del 7 agosto 2002, n. 31, p. 16 ss. La Corte ha dichiarato manifestamente infondate le censure di incostituzionalità che erano state rivolte agli articoli 34, comma 2 e 35, comma 3 e 4 della legge 184/1983, come riformati dalla legge di autorizzazione alla ratifica e all'esecuzione della Convenzione de L'Aja del 1993 (n. 476/1998); censure che erano state sollevate con riferimento al principio di eguaglianza (art.3 Cost.). Nella decisione in esame si sottolinea come la Convenzione del 1993 rappresenti «un atto internazionale che intende raggiungere l'obiettivo [...] di un diritto internazionale uniforme ... [ e come essa] all'art. 24 preved[er]a il principio del riconoscimento dei provvedimenti di adozione pronunciati dalle autorità dei Paesi di provenienza dei minori, da parte degli altri Stati contraenti – salvo il caso in cui l'adozione risulti contraria all'ordine pubblico interno e sempre tenuto conto del miglior interesse del minore [...]». Infine, si afferma, alla luce delle soluzioni accolte dalla «legge di ratifica [...] che nessuna disparità di trattamento sussiste ... tra le norme relative al procedimento previsto per l'adozione nazionale e quelle che regolano l'adozione pronunciata all'estero ... [e] che [...] il minore adottato all'estero risulta comunque tutelato dalle disposizioni censurate [...] pur in assenza di un periodo di affidamento preadottivo in Italia, la cui previsione, del resto, verrebbe a porsi in insanabile contrasto con la Convenzione e con lo stesso sistema di diritto internazionale privato [, dal momento] che nessuna norma costituzionale impone di riconoscere quale principio fondamentale del nostro diritto di famiglia e dei minori l'obbligatoria previsione di un periodo di affidamento preadottivo in Italia».

<sup>60</sup> Come precisato, le concrete modalità d'attuazione del relativo diritto richiedono un impegno di vastissima portata, la cui rilevanza può solo esser qui segnalata, assieme alla necessità di un'attiva collaborazione fra le autorità dei diversi Paesi.

accade nelle Filippine, ma anche in India, ove però è emanato, più propriamente, un provvedimento che autorizza la tutela del minore, il quale non perde il proprio legame con la famiglia d'origine, né acquisisce al momento lo *status filiationis*, il che avverrà solo col perfezionamento del procedimento nel Paese d'accoglienza.

L'ultima categoria, fonte dei problemi più complessi, ricomprende le ipotesi di "affidamenti" – se così possono esser definiti – che escludono radicalmente la possibilità che si giunga, in seguito, all'adozione del minore. Si tratta di situazioni non frequenti, in quanto si presentano solo ove, nella prassi, si verificano comunque affidamenti a scopo d'adozione di minori, a favore di aspiranti adottanti stranieri, nonostante l'ordinamento dello Stato d'origine vieti l'adozione, ritenendo l'istituto contrastante con un precetto di natura religiosa. Torneremo fra poco sul tema, nell'esaminare gli effetti dei vari provvedimenti con cui un minore può, appunto, esser affidato a un singolo adottante o a una coppia, ma senza che sia mai configurabile una definitiva rescissione del legame di filiazione con i suoi genitori biologici. Si può subito menzionare, tuttavia, una situazione peculiare. In Etiopia, ad esempio, spesso sono emanati provvedimenti che, in senso lato, e solo approssimativamente, sono assimilabili a quelli che autorizzano, in sostanza, delle adozioni semplici, oppure degli affidamenti *sine die*, privi di una durata delimitata. Ciò accade perché sono rarissimi i casi d'abbandono, sia per i rischi cui si esporrebbe la madre, se fosse individuata, sia perché è molto frequente l'aiuto fornito dalla famiglia "allargata" in cui sono presenti familiari disposti a prendersi cura del minore. Quindi, l'adozione legittimante – pur se formalmente ammissibile – è effettuata solo molto di rado. Quando vi si fa ricorso, per altro, resta fermo, appunto, quasi sempre il legame con la famiglia d'origine, anche se l'adozione fa nascere un rapporto irrevocabile con quella adottiva. Come già anticipato, è in presenza di una preclusione assoluta, di un divieto tassativo di procedere all'adozione, che possono sorgere le situazioni più intricate e complesse, alle quali dedicheremo fra breve qualche cenno.

9.4 I requisiti  
soggettivi inerenti  
agli aspiranti  
genitori adottivi  
e all'adottando

Quanto agli adottanti, non tutti gli Stati prevedono rigidi limiti d'età. Talora, questi sono, inoltre, differenziati, nei casi di adozione congiunta, da parte di una coppia, a seconda che si tratti dell'uomo o della donna. Anche in presenza di limiti di previsione legislativa, poi, è decisivo osservare la prassi e tener conto del modo in cui, in realtà, sono ammissibili o meno delle deroghe.

In considerazione della condizione degli adottanti, si configura inoltre, come più frequente, l'ipotesi in cui è ammessa all'adozione esclusivamente la coppia eterosessuale, unita in matrimonio. Rientrano in questo ampio gruppo di Paesi,

ad esempio, il Cile, la Colombia, Costa Rica, Sri Lanka, la Thailandia. Senza entrare nel merito delle recenti modifiche legislative attuate in alcuni Paesi d'accoglienza, che consentono l'adozione, ora anche quella internazionale, alle coppie di fatto e a quelle del medesimo sesso, è il caso di evidenziare, ancora una volta, che nessuna riforma, se effettuata in un'ottica unilaterale, potrà mai aspirare a risultati concreti, in materia. Oltretutto, si deve tener conto del fatto che è recentissima l'entrata in vigore – avvenuta nel biennio 2001-2002, in un numero limitatissimo di Paesi d'accoglienza – di norme che esplicitamente attribuiscono agli omosessuali, in coppia o *single*, di aver accesso all'adozione piena dei minori, e che solo dopo l'affermarsi di un'apertura iniziale, di poco anteriore, si è giunti all'ampliamento definitivo, che consente l'accesso, oltre che all'adozione interna, anche a quella internazionale<sup>61</sup>. La portata innovativa di tali riforme è rilevante, ma solo dal punto di vista simbolico. In concreto, nessun Paese d'origine – nella realtà attuale – consentirà l'adozione di un minore, se la richiesta proviene da una coppia, di fatto o legalmente riconosciuta, composta da persone dello stesso sesso. Oltretutto, tale orientamento – assolutamente prevalente – corrisponde alle inequivoche indicazioni desumibili dalla lettura dei lavori preparatori della Convenzione de L'Aja del 1993<sup>62</sup>.

<sup>61</sup> Ampliamente, sui mutamenti attuati, nei vari Paesi, relativamente al riconoscimento giuridico delle coppie omosessuali, cfr. R. Wintemute, M. Andenas, *Legal Recognition of Same-Sex Partnerships*, Oxford, Hart Publishing, 2001. Sul tema in esame, si può segnalare una recente decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo, resa nel caso *Fretté c. Francia*, pronunciata il 26 febbraio 2002, n. 36515/97. La Corte ha sostanzialmente escluso che la mancata possibilità per gli omosessuali di esser autorizzati all'adozione piena determini una violazione della Convenzione di Roma (e, segnatamente, dell'art. 8). Con una scarna maggioranza, superiore di un solo voto alla minoranza, la Corte ha lasciato alla discrezionalità degli Stati membri la decisione sul punto. Cfr. per una breve ricostruzione della vicenda e una sintesi delle questioni giuridiche da affrontare, E. Urso, *Adozione*, in *Il diritto privato nella giurisprudenza*, diretto da P. Cendon, vol. VII, *La famiglia*, tomo I, Torino, UTET, 2001, p. 286 ss., 302 ss.; F. Rubellin-Devichi, *Droit de la famille, L'adoption et le couple homosexuel*, in «La Semaine Juridique, Juris Classeur Periodique», Édition Générale, 2002, n. 1-2, p. 17 ss., 19 ss. Per un commento alla recente sentenza, cfr. A. Gouttenoire-Cornut, F. Sudre, *La réponse de la CEDH à la question de l'adoption par un parent homosexuel*, in «La Semaine Juridique, Juris Classeur Periodique», Édition Générale, 2002, II, n. 19-20, p. 885 ss.

<sup>62</sup> Cfr. G. Parra Aranguren, *Explanatory Report on the Convention on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption*, Permanent Bureau, The Hague, 1994 (oltre che nel sito ufficiale della Conferenza: <http://www.hcch.net>), par. 79-86, spec. par. 83. In base a una proposta avanzata dalla Colombia, si sarebbe dovuto precisare, nel testo della Convenzione, «che l'espressione 'spouses' (coniugi) indicasse una coppia formata da un uomo e da una donna, e che non potesse esser intesa come coppia di omosessuali. A tale riguardo, si ricordò, tuttavia, che la parola francese *epoux* si applica soltanto alle coppie eterosessuali, perché quelle omosessuali sono note come "partenariat", e che le adozioni successive da parte di singoli individui possono dar luogo ad adozioni di coppie omosessuali. Nonostante l'insuccesso della proposta colombiana, l'idea a essa sottesa fu accettata concordemente e si decise che il Rapporto avrebbe effettuato una chiara affermazione in tal senso».

Alcuni Paesi d'origine – come l'Ecuador – ammettono le adozioni da parte delle coppie di conviventi, purché però siano eterosessuali. Molto più frequente è l'ammissione dell'adozione da parte delle persone singole, ovvero non coniugate, seppur vi sia molto spesso, nella prassi, e talora anche nel dettato legislativo, una chiara preferenza per le coppie. Inoltre, si possono riscontrare alcune specificità e precisi limiti, nei casi di adozione da parte del *single*. Ad esempio, circa la possibilità di mantenere i legami fra l'adottato e uno dei propri genitori biologici, questa è ammessa – talvolta – soltanto se ad adottare è una persona singola, oppure in considerazione del fatto che si tratti di una donna o di un uomo, o che l'adottante abbia un'età – di regola almeno – maggiore rispetto a quella richiesta, di norma, alla coppia. Sempre in via esemplificativa, si può accennare a qualche altra ipotesi, fra le varie delineabili. Ad esempio, sebbene alcuni Paesi (come il Vietnam o la Georgia) ammettano – prevedendo i medesimi requisiti – tanto le coppie coniugate, quanto i *single*, altri (come l'India e l'Etiopia) consentono invece l'adozione, oltre alle persone coniugate, anche a quelle singole solo se di sesso femminile. In Polonia, poi, si dà priorità alle coppie di coniugi, sebbene sia ammessa l'adozione dei singoli, compresi i soggetti il cui stato libero sia conseguente a divorzio. In tal caso, è possibile il mantenimento dei rapporti fra adottato e il genitore biologico del sesso opposto, ossia fra il figlio e la madre e fra la figlia e il padre, purché vi sia il consenso dell'adottante e la richiesta del primo. Analoga regola vige in Lituania. Si tratta di previsioni normative che inducono a interrogarsi sulle modalità con le quali tutelare adeguatamente il diritto del minore al rispetto delle proprie origini; un diritto, questo, la cui disciplina non è facile da delineare, in generale, neppure nei Paesi che possono contare su un apparato burocratico-amministrativo e su strutture sanitarie soddisfacenti, dato il complesso bilanciamento che esige, fra diritti contrapposti, quello della madre a non essere nominata (il cosiddetto diritto all'oblio), e quello dell'adottato a conoscere la propria condizione di figlio adottivo, la propria vera identità, quella dei propri genitori biologici, e, in ipotesi, di poter prendere contatti con loro. Può esser facile vanificare tale diritto – pur se sancito formalmente – laddove manchino le condizioni materiali per poterlo rispettare: adeguati archivi sanitari, registri dello stato civile, apparati idonei a fornire varie forme di sostegno – anche di tipo psicologico – ai diretti interessati. Anche sul punto, la fase attuale si contraddistingue per la diversificazione dei modelli seguiti, oltre che per il differente livello in cui si realizza la tutela<sup>63</sup>.

<sup>63</sup> Un'elencazione delle varie soluzioni riproporrebbe solo – in sintesi – un elenco schematico. Per maggiori approfondimenti, si fa rinvio – oltre che ai Rapporti ufficiali – alle opere coltaneate citate *supra*, note 1 e 9.

Com'è evidente, i rapidissimi cenni sin qui proposti sono solo, appunto, meri riferimenti alle variegate soluzioni recepite nei diversi ordinamenti. Non tendono affatto a proporre una sorta di “atlante completo”, in cui inserire ogni possibile soluzione, fra le molte possibili ed esistenti. Rinviando, per un maggior approfondimento, alle rassegne più analitiche, quali sono quelle curate, in primo luogo, dalla Conferenza de L'Aja, ma anche quelle predisposte da alcune autorità statuali, e rese ormai agevolmente accessibili anche tramite banche dati consultabili ovunque<sup>64</sup>, possiamo concludere dedicando qualche brevissima considerazione al problema – già più volte segnalato – della necessità di disciplinare, tramite norme specifiche, i casi di affidamenti di minori provenienti da Paesi in cui l'adozione non è ammessa.

Si tratta dei Paesi arabi, in cui vige il diritto musulmano. Anteriormente all'avvento dell'Islam, l'adozione (*tabanni*) non era affatto sconosciuta alle consuetudini tribali. Il suo divieto è attribuito, infatti, alla volontà dello stesso Maometto, che nella sura XXXIII, nei versetti 4 e 5, esplicitamente afferma che «Dio non ha posto nelle viscere dell'uomo dei cuori, né ha fatto [...] dei vostri figli adottivi dei veri figli [...] Chiamate i vostri figli adottivi dal nome dei loro veri padri: questo è più equo agli occhi di Dio. E se non conoscete i loro veri padri, siano essi vostri fratelli nella religione e vostri protetti»<sup>65</sup>. Spesso,

<sup>64</sup> Un elenco esauriente di siti ufficiali – che qui non può esser riproposto per ragioni di brevità – è posto a conclusione del fascicolo curato dall'UNICEF, «Innocenti Digest», 4, *L'adozione internazionale*, 1998.

<sup>65</sup> La traduzione è tratta da R. Aluffi Beck Peccoz, *La modernizzazione del diritto di famiglia...*, cit., p. 152, nota 6. Oltre che nei Paesi arabi, la fede islamica è seguita anche in altre aree: pensiamo all'India (ove circa il 10% della popolazione è musulmana), o ad alcuni Paesi dell'Est europeo (in Albania, in Bulgaria, in alcune delle Repubbliche formatesi dopo la dissoluzione dell'ex-Jugoslavia) dell'Africa o dell'estremo oriente. Tuttavia il divieto di riconoscimento della prole illegittima e quello di adozione – desumibili dal Corano – non possono esser qualificati come precetti giuridici. Riflettono semmai i doveri religiosi che ogni musulmano deve adempiere, per esser un buon fedele. Di qui, l'impossibilità di proporre un parallelismo fra i concetti di “diritto” o di “norma giuridica” – almeno come noti ai sistemi moderni e contemporanei appartenenti alla cosiddetta tradizione giuridica occidentale. Anche le diverse interpretazioni del testo sacro, pur presenti, non ambiscono mai a creare qualcosa di nuovo, ma solo a metter in luce quanto già ivi rivelato. Ogni comportamento umano è visto come attuazione del disegno divino e – in quanto tale – assoggettato ai principi dell'Islam. Non si delinea alcuna autonomia, né trapelano dal sistema islamico tradizionale elementi di laicità. Pertanto, ove si determini, di fatto, una situazione non consentita (qual è l'affidamento di un minore a fini di adozione legittimante), l'unica soluzione possibile, come si accenna nel testo, sembra quella di prefigurare una normativa *ad hoc*, nel Paese d'accoglienza. Ove si fosse in presenza del consenso esplicito dei genitori all'adozione priva di effetti legittimanti, niente vieterebbe di dar stabilità a un rapporto di filiazione (adottivo) che non pretende di sostituirsi a quello biologico. Invece, una diversa opzione, consistente, ad esempio, nell'applicazione analogica o estensiva di disposizioni previste per fini diversi, e quindi connessa con presupposti applicativi differenti (pensiamo

si è ridicolizzato, da parte di alcuni commentatori stranieri, il contesto in cui tale divieto fu enunciato, dando risalto all'intenzione di Maometto di sposare la moglie del proprio figlio adottivo, che da quest'ultimo era stata ripudiata. In realtà, la *ratio* del divieto esprime un principio religioso molto profondo, congiunto alla centralità che la famiglia assume per i fedeli dell'Islam. Infatti, l'interpretazione evolutiva – per quanto minoritaria –, recepita soltanto in Tunisia e in Somalia, evidenzia chiaramente come il divieto in questione possa esser riferito ai soli casi in cui sia possibile conoscere il nome del padre, sì che la preclusione è destinata a operare esclusivamente nelle ipotesi in cui il bambino abbia un'identità, un nome, delle origini, che non possono esser cancellate. Diversamente, non opera se, viceversa, sia sconosciuto il nome paterno. Tuttavia, la stragrande maggioranza dei Paesi arabi, di tradizione musulmana, ha rigettato tale interpretazione evolutiva, e confermato l'ampia e indistinta portata del divieto d'adozione. Il che non giustifica, per altro, una ricostruzione semplicistica della situazione, legata alla mera analisi letterale di tali versetti – disgiunta da un approfondimento del contesto sociale in cui sono accolti i minori bisognosi di cure, in mancanza dei genitori –. Per comprendere appieno la complessità delle situazioni in esame, è necessario valutare altri istituti, tramite i quali si sopperisce alle carenze, materiali e morali, del minore. È vero che sussiste tutt'oggi il rigido e generale divieto di riconoscimento della prole illegittima, data l'esclusività del rapporto di filiazione (*nasab*), ammissibile solo se fondato sul matrimonio, ma è anche vero che la “famiglia allargata” si fa spesso carico delle necessità dei bambini privi di genitori, tramite uno strumento (*kafalah*) che svolge le funzioni analoghe all'affidamento, pur ricollegandosi a una formale, volontaria e unilaterale assunzione di responsabilità dell'adulto verso il minore. In conclusione, già da una prima, sommaria ricognizione, si può riconfermare l'esigenza di non trascurare le diversità culturali che connotano la materia. Non è il caso di proporre parallelismi azzardati con lontani periodi storici, in cui anche il “mondo occidentale”, richiamandosi ai principi del cristianesimo, dapprima escluse, quindi ammise l'adozione – inizialmente vista come il por-

---

all'art. 44 c della legge 184/1983) – può solo condurre a inevitabili forzature. Pur se compiute nel nome di un interesse ritenuto superiore (quello del minore all'adozione), queste finiscono per stravolgere gli effetti del provvedimento straniero, e di tener conto della peculiare concezione universalistica accolta dall'Islam, che propugna un'unica comunità di fedeli, i seguaci di Allah, in contrapposizione alle divisioni che connotavano l'assetto sociale suddiviso in tribù, anteriore all'avvento di Maometto, e quindi si contrappone anche – inevitabilmente – alle divisioni fra nazioni (e quindi alla visione che riconosce assolute autonomie normative allo Stato nazionale).

tato di una concezione della famiglia, quella romana, in quanto tale reputata, aprioristicamente, contraria all'ideale cristiano, quindi riconosciuta come mezzo per realizzare pienamente quest'ultimo modello, basato sull'affetto e sulla reciproca dedizione fra genitori e figli<sup>66</sup>. Si può affermare, però, che le diversità fra le fedi religiose non possono andare a scapito della comune esigenza di rispettare i diritti di ogni minore, qualunque sia la sua origine ed etnia, di poter sviluppare la propria personalità, e divenire un essere umano pienamente libero, anche dal bisogno.

Di qui l'auspicio che ciascun legislatore, ma anche gli interpreti della legge, in una fase in cui si tende a recepire, a livello nazionale, sovranazionale e internazionale, una rinnovata attenzione verso le cause delle "diseguaglianze" e il correlato rispetto per le diversità – di cui è chiaro indice il testo riformato art. 1 della legge italiana in materia di adozione, n. 149/2001<sup>67</sup>, modellato sulle moderne Carte dei diritti, ed evocativo dell'articolo 24 della Carta europea dei diritti fondamentali<sup>68</sup> – cerchino di colmare quelle lacune che ancora sono presenti nel sistema, dovute essenzialmente alla rigidità scaturita dalla mancata previsione di norme idonee a tener conto della pluralità dei "modelli" adottivi.

<sup>66</sup> Cfr. per un'attenta analisi storico-antropologica, J. Goody, *The Development of Family and Marriage in Europe*, London, Cambridge University Press, 1984, trad. it. a cura di F. Maiello, *Famiglia e matrimonio in Europa*, Bari, Laterza, 1995, p. 45 ss., 81 ss.; Id., *La famiglia nella storia europea*, Roma-Bari, Laterza, 2000, p. 66-68.

<sup>67</sup> Il "nuovo" articolo 1 della legge 184/1983, come riformato dalla legge 149/2001, esordisce affermando il diritto del minore a "crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia", e – dopo una minuziosa descrizione degli interventi e dei programmi necessari a tal fine, elencati quasi si trattasse di un progetto, più che di un decalogo di regole – conclude, al comma 5, sancendo che il «diritto del minore a vivere, a crescere ed essere educato nell'ambito di una famiglia è assicurato senza distinzione di sesso, di etnia, di età, di lingua, di religione e nel rispetto della identità culturale del minore e comunque non in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento».

<sup>68</sup> La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, seppure ancor priva di cogente forza giuridica, riveste un ruolo non semplicemente simbolico, ma di rilievo centrale, quello di fonte che intende rappresentare il fondamento costituzionale di una comune civiltà. Nel capo III, dedicato all'uguaglianza, dopo l'enunciazione generale di tale principio (all'art. 20), risalta la specificazione delle situazioni per cui si impone il divieto di discriminazioni (all'art. 22), fra cui assume uno spiccato interesse – ai nostri fini – quella inerente all' "età". Infine, all'art. 24, propone – al I comma – un catalogo dei "diritti del bambino", in cui è compreso quello alla "protezione e alle cure necessarie per il suo benessere", nonché quello a "esprimere liberamente la propria opinione", che sarà "presa in considerazione" se inerente alle questioni che lo riguardano, alla luce della sua età e maturità. Al comma 3, si soggiunge che il bambino ha diritto altresì di «intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori», ponendo quale unico limite la contrarietà al suo interesse. Il comma 2 attribuisce a tale "interesse", definito "superiore", il ruolo di parametro "preminente" ai fini della valutazione di ogni atto relativo ai bambini, che sia compiuto da un'autorità pubblica o da istituzioni private.

## L'adozione internazionale nei Paesi di accoglienza: spunti di riflessione per gli operatori italiani

Joëlle Long

*Dottoranda di ricerca in diritto civile, Università degli studi di Torino*

### 1. Utilità dell'analisi effettuata

In materia di adozione internazionale si parla comunemente di “Paesi di origine” e “Paesi di accoglienza”<sup>1</sup>.

Con riferimento a una singola adozione internazionale, il Paese di accoglienza è quello in cui il minore è stato o sta per essere trasferito a seguito della sua adozione nello Stato di origine, ovvero in vista della sua adozione nello Stato di accoglienza<sup>2</sup>. Più in generale, possiamo convenzionalmente qualificare un Paese come “di accoglienza” quando il numero delle adozioni di minori residenti all'estero da parte di persone residenti nel Paese stesso è maggiore del numero delle adozioni di minori residenti nel Paese stesso da parte di persone residenti all'estero. Nei Paesi di accoglienza, quindi, all'opposto di ciò che avviene nei Paesi di origine, le immigrazioni a fini di adozione sono in numero maggiore delle emigrazioni.

L'analisi delle discipline dell'adozione internazionale nei Paesi di accoglienza non ha per l'operatore italiano un'utilità pratica immediata: egli, infatti, diversamente da quanto avviene per le legislazioni dei Paesi di origine, non si troverà a doverle applicare o a doverne valutare la compatibilità con i principi fondamentali che regolano nello Stato il diritto di famiglia e dei minori.

Qual è allora l'interesse a effettuare una tale indagine?

Lo scopo (ambizioso) è di comprendere meglio la disciplina italiana dell'adozione internazionale attraverso l'esame delle soluzioni che altri Paesi di accoglienza hanno adottato in relazione a punti qualificanti dell'istituto:

<sup>1</sup> Uso l'espressione “Paese di accoglienza” perché “Paese di arrivo” o “Paese di destinazione” non mi paiono idonee a sottolineare che stiamo parlando non di diritto commerciale internazionale ma di persone fisiche, e in particolare di bambini, privi (o privati, nel loro superiore interesse) della famiglia d'origine, i quali emigrano in uno Stato diverso da quello di loro abituale residenza per esservi accolti come figli in una nuova famiglia.

<sup>2</sup> Nella nozione di adozione internazionale è, in effetti, compresa una molteplicità di adozioni, tutte caratterizzate dalla presenza, rispetto all'ordinamento giuridico interno, di un elemento di estraneità, che può essere la residenza, ma anche la cittadinanza degli adottanti o degli adottandi. La presente analisi concerne esclusivamente l'adozione internazionale oggetto della Convenzione de L'Aja del 1993, cioè l'adozione in cui i soggetti coinvolti risiedono in Stati diversi e in conseguenza della quale, quindi, «un minore abitualmente residente in uno Stato [...] sia stato, stia o debba essere trasferito in un altro Stato» (art. 2, comma 1 Conv.).

garanzia del rispetto del principio di sussidiarietà; requisiti legali e procedura per la valutazione dell' idoneità degli aspiranti adottanti; gestione della cosiddetta "fase estera" dell'adozione, compresa tra la dichiarazione d' idoneità e l' autorizzazione del minore all' ingresso nel Paese di accoglienza; requisiti, limiti e procedura per il riconoscimento del provvedimento di adozione emesso nel Paese di origine; organizzazione del sostegno postadozione alla famiglia adottiva. Assai interessante è, inoltre, esaminare *de iure condendo* le soluzioni a problemi che solo oggi si stanno ponendo in Italia: penso per esempio all'evoluzione giurisprudenziale e legislativa francese in merito alla possibilità per il giudice francese di pronunciare l'adozione di un minore proveniente da un Paese islamico e affidato dalla competente autorità del Paese di origine agli aspiranti genitori adottivi mediante un provvedimento di *kafala*.

## 2. I Paesi di accoglienza

Attualmente sono Paesi di accoglienza: gli Stati membri dell'Unione europea (con l'eccezione del Portogallo<sup>3</sup>), la Svizzera, la Norvegia, l'Islanda, Cipro, Israele, gli Stati Uniti, il Canada, l'Australia e la Nuova Zelanda.

In questi Paesi, lo sviluppo economico e il deciso miglioramento, nel secondo dopoguerra, delle condizioni di vita della maggioranza della popolazione, uniti alla progressiva accettazione sociale dei figli nati fuori dal matrimonio, alla diffusione della contraccezione e allo sviluppo da parte degli Stati di programmi di sostegno alla famiglia, hanno contribuito a determinare un calo dei minori disponibili per l'adozione nazionale e a trasformare l'adozione di minori provenienti da Paesi esteri da fenomeno di *élite* a fenomeno di massa.

Gli Stati di accoglienza presentano nei loro ordinamenti giuridici, evidenti analogie, frutto di comuni radici storico-istituzionali, culturali (influenze romanistiche e canonistiche) e sociali (progressiva accettazione sociale di modelli familiari alternativi rispetto a quello tradizionale della coppia eterosessuale coniugata con figli). Per sottolineare questa comune matrice, si parla, con riferimento a questi Paesi, di tradizione giuridica occidentale.

Numerosi Stati di accoglienza sono vincolati ai medesimi strumenti internazionali in materia di tutela dell'infanzia in generale e di adozione in particolare: la Convenzione ONU sui diritti del bambino<sup>4</sup>, la Convenzione di diritto internazionale privato su matrimonio, adozione e tutela (cosiddetta Conven-

<sup>3</sup> Cfr. A.H.L. Farinha, *Portugal*, in International Social Service, *Internal and Intercountry Adoption Laws*, The Hague-Boston-London, Kluwer Law International, 1997.

<sup>4</sup> La Convenzione ONU sui diritti del bambino fu aperta alla firma a New York il 20 Novembre 1989. Cfr. in particolare gli artt. 20 e 21.

zione nordica)<sup>5</sup>, la Convenzione de L'Aja “sulla competenza delle autorità, la legge applicabile e il riconoscimento delle decisioni in materia di adozioni”<sup>6</sup>, la Convenzione europea sull'adozione di minori<sup>7</sup>.

Lo strumento internazionale più importante in materia di adozione internazionale, sia per gli Stati di accoglienza sia per quelli di origine, è però la Convenzione de L'Aja per la protezione dei bambini e la cooperazione in materia di adozione internazionale, aperta alla firma a L'Aja il 29 maggio 1993<sup>8</sup>. Questa Convenzione ha rappresentato, e tuttora rappresenta, per molti Paesi l'occasione e lo stimolo decisivo per promuovere e realizzare riforme sostanziali e procedurali della disciplina dell'adozione internazionale.

La presenza di indubbie analogie non impedisce che nei Paesi di accoglienza le discipline dell'adozione internazionale presentino differenze anche significative. In alcuni Paesi l'unica adozione prevista è quella piena<sup>9</sup>; in altri, accanto all'adozione piena, convive l'adozione semplice<sup>10</sup>. Alcuni Paesi consentono l'adozione piena anche al singolo e alle coppie eterosessuali non coniugate e stabilmente conviventi, altri la escludono. In un Paese (l'Italia) l'idoneità degli aspiranti genitori adottivi deve essere dichiarata in via preventiva e astratta dalla stessa autorità giudiziaria che esaminerà poi il provvedimento straniero e ne dichiarerà l'efficacia nello Stato; negli altri è un'autorità amministrativa a certificare la presenza nell'aspirante adottante dei requisiti stabiliti dalla legge per poter adottare. In tutti gli Stati d'accoglienza il rapporto giuridico di filiazione sorge a seguito del provvedimento di un'autorità pubblica, che in alcuni Paesi è giudiziaria, in altri amministrativa.

<sup>5</sup> La Convenzione, firmata a Stoccolma nel 1931, è in vigore in Danimarca, Finlandia, Norvegia, Svezia e Islanda.

<sup>6</sup> La Convenzione, aperta alla firma a L'Aja il 15 novembre 1965, ha avuto scarso successo ed è ora superata dalla Convenzione del 1993.

<sup>7</sup> La Convenzione, aperta alla firma a Strasburgo il 24 aprile 1967, è oggi in vigore nei seguenti Stati di accoglienza: Austria, Danimarca, Germania, Irlanda, Italia, Liechtenstein, Norvegia, Svezia, Svizzera e Regno Unito.

<sup>8</sup> I Paesi di accoglienza che non hanno ancora ratificato la Convenzione de L'Aja, pur avendola firmata, sono Belgio, Irlanda e Stati Uniti. In Canada (Stato federale composto da dieci province, ciascuna dotata di propri organi legislativi ed esecutivi, e da due territori), la Convenzione, inizialmente entrata in vigore in cinque province, è stata poi estesa ad altre province e territori: a oggi rimangono ancora esclusi dall'ambito di applicazione Terranova e Québec. Dato aggiornato al 25 marzo 2003. Per ulteriori aggiornamenti, cfr. il sito della Conferenza di diritto internazionale privato de L'Aja: <http://www.hcch.net>.

<sup>9</sup> Il minore assume lo stesso status del figlio legittimo dell'adottante e contestualmente cessano i rapporti giuridici con la famiglia di origine. L'adozione piena è irrevocabile.

<sup>10</sup> Il minore diviene sì figlio dell'adottante, ma con caratteristiche diverse da quelle del figlio legittimo (per esempio non è giuridicamente legato da rapporti di parentela con i parenti dell'adottante) e conserva alcuni legami giuridici con la famiglia di origine. L'adozione semplice è revocabile in casi predeterminati dalla legge.

Queste differenze di disciplina sono certamente conseguenza delle peculiarità dei singoli ordinamenti giuridici<sup>11</sup>, ma sono anche connesse allo spirito con cui le società e i legislatori degli Stati di accoglienza vivono l'adozione internazionale.

A plasmare questo spirito, contribuiscono anzitutto fattori di ordine storico, legati ai tempi di sviluppo delle adozioni internazionali: alcuni Paesi hanno una lunga esperienza di adozione di minori provenienti da Paesi esteri<sup>12</sup>, altri assai più recente<sup>13</sup>; alcuni Paesi di accoglienza sono stati in passato Paesi di origine di minori adottati all'estero<sup>14</sup>, in uno di essi, il Regno Unito, è in atto un sofferto processo di elaborazione di questo passato<sup>15</sup>; nella maggioranza dei Paesi di accoglienza le adozioni internazionali aumentano progressivamente, in altri sono in diminuzione<sup>16</sup>. Lo sviluppo dell'adozione internazionale, inol-

<sup>11</sup> In Italia la competenza per la costituzione e la modifica degli status personali e familiari è attribuita in via esclusiva all'autorità giudiziaria. Negli Stati federali e a forte autonomia regionale vi sono differenze di disciplina anche tra le singole unità territoriali: la competenza in materia di adozione internazionale è ripartita tra i vari livelli amministrativi e il modello generale di ripartizione (valido per Usa, Spagna, e Belgio per esempio) prevede che allo Stato centrale competa la materia dell'immigrazione (e quindi il rilascio del visto di ingresso e del permesso di soggiorno) e alle unità territoriali minori la definizione delle procedure e dei requisiti per la dichiarazione dell'idoneità, l'accreditamento e la vigilanza sugli enti che svolgono attività di intermediazione.

<sup>12</sup> Negli Stati Uniti e in Svezia le adozioni internazionali realizzate nel 1970 furono rispettivamente 2.409 e 1.150. Per gli Usa, cfr. R.J. Simon, H. Altstein, *Intercountry Adoptions: Experiences of Families in the United States*, in H. Altstein, R.J. Simon (eds.), *Intercountry Adoption: A Multinational Perspective*, New York, Praeger, 1991, pp. 23-54. Per un breve excursus dell'adozione internazionale in Svezia, cfr. il sito del *National Board for International Adoption (NIA)* <http://www.nia.se>.

<sup>13</sup> In Irlanda, tra il 1997 e 1999, il numero delle adozioni internazionali è triplicato passando da 54 a 177. Fonte: *Reply by the Delegation of Ireland to the Questionnaire on the practical operation of the Hague Convention of 29 May 1993 on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption*, The Hague, December 2000.

<sup>14</sup> L'Italia, la Germania e la Grecia sono stati nel secondo dopoguerra Paesi di origine.

<sup>15</sup> Fino al 1968, il Regno Unito è stato un Paese di origine: si calcola che nel corso di 350 anni circa 150mila bambini furono inviati all'estero, principalmente in Canada e Australia; si tratta di una vicenda poco conosciuta dagli stessi abitanti del Regno Unito fino alla fine degli anni Ottanta, quando fu creato il *Child Migrant Trust*, con lo scopo di aiutare coloro che erano immigrati in giovane età e le famiglie di origine a rintracciarsi, e cominciarono a essere pubblicati libri sull'argomento (cfr. per esempio P. Bean, J. Melville, *Lost children of the Empire*, London, Unwin Hyman, 1989); la diffidenza per l'adozione internazionale conseguente a questa vicenda è evidente nelle conclusioni della commissione parlamentare di indagine in materia che, con riferimento all'adozione internazionale, afferma «dobbiamo avere una estrema cautela nel considerare le domande. Rimuovere i bambini dal loro Paese di nascita non deve essere concepito come un'alternativa a una adeguata assistenza nei loro confronti né avvenire perché non sono sufficienti aiuti o assistenza» (*Select Committee on Health, Third Report: The Welfare of Former British Child Immigrant, House of Commons, 1997-98*).

<sup>16</sup> In Svezia e nei Paesi Bassi, per esempio, le adozioni internazionali si sono dimezzate nel corso del ventennio 1980-2000. Fonte: P. Selman, *Intercountry Adoption in the New*

### 3. L'adottando e il principio della sussidiarietà dell'adozione internazionale

tre, è strettamente connesso a quello dell'adozione nazionale: nella maggioranza dei Paesi, come in Italia, le adozioni internazionali superano quantitativamente quelle nazionali, in altri invece le adozioni di minori connazionali sono la maggioranza<sup>17</sup>. Sicuramente, infine, influisce sull'interesse della società e sugli interventi del legislatore il dato quantitativo: i sei Paesi in cui si realizzano ogni anno il maggior numero di adozioni internazionali sono, in ordine decrescente, Stati Uniti (16.369), Francia (3.592), Italia (3.123), Spagna (2.081), Svezia (1.019) e Paesi Bassi (993)<sup>18</sup>.

Il compito di stabilire, preventivamente all'avvio della procedura di adozione internazionale, che il minore sia adottabile e che, valutate le possibili sistemazioni alternative che non comportino l'emigrazione del minore, l'adozione internazionale risponda al superiore interesse del minore è affidato dalla Convenzione al Paese di origine (cfr. art. 4, lett. a, b)<sup>19</sup>.

Perché dunque parlare del principio della sussidiarietà in una riflessione limitata ai Paesi di accoglienza?

---

*Millennium: the "quiet migration" revisited*, relazione presentata alla Conferenza europea sulla popolazione, Helsinki, 7-9 giugno 2001.

<sup>17</sup> Nel Regno Unito, dalla fine degli anni Ottanta, i governi conservatore prima e laburista poi si sono impegnati nella riforma del sistema pubblico di assistenza ai minori in difficoltà, incoraggiando le adozioni di minori già grandicelli e/o con handicap (cfr. il *White Paper* del governo conservatore *Adoption: the Future*, 1993): nel 1999, per esempio, le adozioni realizzate complessivamente sono state 4.387 (in Italia nello stesso anno gli affidamenti preadottivi sono stati 3.605), di cui 258 internazionali (ma in questo dato non sono comprese le adozioni effettuate senza l'intervento, obbligatorio solo dal 2000, del *Department of Health*) e circa 2.500 di minori in stato di abbandono nel Regno Unito (in Italia gli affidamenti preadottivi sono stati 943). Fonti: per il Regno Unito *Population Trends 1998* (Winter 1999) e *Office for National Statistics*; per l'Italia Ministero della giustizia.

<sup>18</sup> I dati si riferiscono al 1999. Fonti: risposte dei rispettivi Stati al *Questionario sull'applicazione della Convenzione de L'Aja sull'adozione internazionale*, cit. Per cogliere il peso effettivo del fenomeno delle adozioni internazionali nei singoli Paesi, occorre però rapportare i valori assoluti, per esempio, alla popolazione: da questa operazione emerge che i Paesi di accoglienza in cui le adozioni internazionali sono, in effetti, più diffuse sono, diversamente da quanto si ritiene, in ordine decrescente: Lussemburgo, Danimarca, Norvegia, Svezia, Nuova Zelanda e Svizzera. Le adozioni internazionali realizzate nel 1999 ogni 20.000 abitanti (cioè in una città medio piccola) sono quindi state 3,2 nel Lussemburgo, 2,6 in Danimarca, 2,4 in Norvegia, 2,3 in Svezia, 1,8 in Nuova Zelanda, 1,6 in Svizzera, 1,2 nei Paesi Bassi e in Francia, 1,1 negli Stati Uniti, 1,0 in Spagna e in Italia, 0,9 in Irlanda, 0,6 in Finlandia, 0,4 in Australia, 0,1 in Germania, 0,09 nel Regno Unito.

<sup>19</sup> Il rispetto di questo principio impone agli Stati di origine anche l'obbligo di condotte attive: in *primis* sviluppo di programmi di sostegno alla famiglia e all'infanzia in difficoltà. Cfr. Permanent Bureau, *Report and conclusions of the Special Commission on the practical operation of the Hague Convention of 29 May 1993 on protection of children and cooperation in respect of intercountry adoption 28 November-1 December 2000*, Hague Conference on Private International Law, The Hague, april 2001, n. 24-31.

Innanzitutto perché non dobbiamo mai dimenticare – soprattutto quando ci occupiamo di Paesi di accoglienza – che il fine dell'adozione è dare una famiglia a un minore che ne sia privo, non un figlio a un adulto che intenda soddisfare un suo preteso diritto alla genitorialità. Anche gli Stati di accoglienza, inoltre, avendo ratificato le Convenzioni ONU e/o de L'Aja, sono tenuti, seppur nell'ambito delle loro competenze e con modalità diverse dai Paesi di origine, al rispetto di questo principio.

Come attuano nei rispettivi ordinamenti il principio della sussidiarietà i Paesi di accoglienza?

Tutti i Paesi dichiarano di lottare contro i traffici di minori a fini di adozione, sanzionando penalmente ogni improprio arricchimento finanziario o di altra natura conseguente a un'adozione<sup>20</sup>, di valutare con rigore (almeno pari a quella utilizzata nelle adozioni nazionali) l'idoneità degli aspiranti genitori adottivi di un bambino straniero e di effettuare una selezione e una vigilanza attenta sugli enti privati coinvolti a diverso titolo e con diverse modalità nelle procedure di adozione internazionale<sup>21</sup>.

Alcuni Stati, ritenendo che il luogo privilegiato di azione per l'attuazione del principio di sussidiarietà sia il Paese di origine e che lì l'interlocutore privilegiato siano gli enti privati autorizzati, attribuiscono espressamente a tali enti il compito di favorire, ma anche vigilare sul rispetto di tale principio<sup>22</sup>.

Esaminando nel dettaglio le procedure previste per la realizzazione di un'adozione internazionale, emerge che, in effetti, in palese contraddizione con i menzionati principi enunciati nella disciplina sostanziale, nei fatti i legislatori di molti Stati di accoglienza ritengono di attuare il principio di sussidiarietà attribuendo ad autorità pubbliche (amministrative o giudiziarie) il compito di giudi-

<sup>20</sup> «È importante ricordare che voi avete la responsabilità di cercare di dimostrare che state lavorando con un ente privato che abbia una buona reputazione. I bambini continuano a essere sottratti, venduti e a essere oggetto di traffico a fini di adozione in tutto il mondo. Come Stato di accoglienza noi dobbiamo sostenere gli Stati di origine che possono avere servizi e leggi a protezione dell'infanzia meno sviluppati. Avendo firmato la Convenzione de L'Aja, siamo obbligati a cercare di applicare i suoi standards qualitativi. Questo comprende assicurare, nella misura in cui ciò ci è possibile, che nessuno tragga indebiti profitti materiali...» (Adoption Board, *Booklet n. 3 – After the Declaration*, Dublin, 2001, p. 9. Disponibile sul sito [www.adoptionboard.ie](http://www.adoptionboard.ie)).

<sup>21</sup> Cfr. le riposte dei Paesi di accoglienza al *Questionario sull'applicazione della Convenzione de L'Aja sull'adozione internazionale*, cit. In effetti, però, una politica di contenimento del numero di autorizzazioni, come quella adottata dagli Stati nordici e da alcune Comunità autonome spagnole, appare più conforme al principio di sussidiarietà di quella italiana o lussemburghese.

<sup>22</sup> Cfr., per esempio, per l'Italia art. 39 ter, comma 1 lett. F), legge 184/1983. Per il Belgio *Décret de la Communauté Française 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse*, art. 50, par. 1, al. 3, n. 3, lett. d e art. 8 *Arrêté de l'exécutif de la Communauté Française relatif à l'agrément des organismes d'adoption 19 luglio 1991*.

care il rispetto di tale principio da parte del Paese di origine. In Italia questo compito è attribuito sia alla Commissione per le adozioni internazionali sia al tribunale per i minorenni<sup>23</sup>. In Spagna, tra le condizioni necessarie affinché l'adozione costituita all'estero, in un Paese che non abbia ratificato la Convenzione de L'Aja, produca i suoi effetti nello Stato, vi è la verifica da parte del giudice spagnolo della conformità del provvedimento straniero alla legislazione dello Stato che lo ha emanato; questa norma, oltre a tradire i principi del diritto internazionale privato e processuale come affermato dalla dottrina spagnola pressoché unanime, viola il principio di sussidiarietà perché consente al giudice spagnolo una nuova valutazione dei presupposti per la pronuncia dell'adozione.

In alcuni Paesi di accoglienza l'autorità centrale ha il potere di sospendere le adozioni internazionali da Paesi (anche aderenti alla Convenzione de L'Aja) che a suo giudizio non forniscano adeguate garanzie di rispetto del principio di sussidiarietà e, più in generale, del superiore interesse del minore.

Questi orientamenti, pur comprensibili in relazione al preoccupante sviluppo di fenomeni di traffici di minori a fini di adozione, appaiono criticabili da un punto di vista di teoria generale. Le autorità pubbliche dei Paesi di accoglienza non devono essere tenute a verificare lo stato di abbandono del minore giunto dall'estero in vista o in conseguenza di un'adozione: oltre che antieconomica e concretamente difficile (pensiamo alle istruttorie per rogatoria sullo stato di abbandono dell'adottando, precedenti all'entrata in vigore della legge n. 184/1983), una tale scelta non sarebbe per nulla rispettosa delle giurisdizioni e le legislazioni dei Paesi di origine<sup>24</sup>.

#### 4. Informazione e formazione degli aspiranti adottanti di un minore straniero

L'informazione e la formazione sono due momenti fondamentali del processo di maturazione dell'aspirante genitore adottivo. Esse devono, a mio parere, essere analizzate separatamente dalla valutazione dell'idoneità, perché, sebbene siano a quest'ultima strettamente collegate sia temporalmente (la valutazione dell'idoneità dovrebbe essere anche un momento di formazione) sia nei contenuti (è idoneo solo un soggetto adeguatamente informato e formato), sono dotate di una propria autonomia scientifica e organizzativa: è opportuno, infatti, che l'adottante sia reso consapevole del tipo di attività

<sup>23</sup> Per la Commissione per le adozioni internazionali, cfr. art. 32, comma 2 lett. A, legge 184/1983. Per il tribunale per i minorenni, cfr. art. 35, comma 2, e art. 36, legge 184/1983.

<sup>24</sup> Questi orientamenti sono, inoltre, contrari alla Convenzione de L'Aja, che afferma espressamente «ogni bambino il quale è [...] privato del suo ambiente familiare [...] ha diritto a una protezione e ad aiuti speciali da parte dello Stato [...] gli Stati prevedono per questo bambino una protezione sostitutiva, in conformità con la loro legislazione nazionale...» (art. 20, comma 1. e 2).

(informazione, formazione o valutazione) in cui è coinvolto, anche grazie, per esempio, all'impiego di soggetti fisicamente diversi<sup>25</sup>.

Nei Paesi di accoglienza i soggetti coinvolti nell'informazione e nella formazione degli aspiranti adottanti sono, innanzitutto, autorità amministrative con competenza specifica in materia di protezione dell'infanzia e/o di adozione nazionale e internazionale in particolare. Tali autorità amministrative possono essere dislocate a livello centrale (ministeri o autorità costituite *ad hoc*)<sup>26</sup> o articolate sul territorio del singolo Stato (servizi sociali territoriali)<sup>27</sup>. Sia nei Paesi di accoglienza che hanno ratificato la Convenzione de L'Aja sia in quelli che non l'hanno ratificata, inoltre, sono coinvolti nell'informazione e nella formazione degli aspiranti genitori adottivi, in misura diversa non solo a seconda dei Paesi ma anche delle aree geografiche del singolo Paese, anche dei privati, enti o singoli individui con e senza fini di lucro.

Per comprendere come siano organizzate la formazione e l'informazione, occorre, innanzitutto, distinguere i momenti in cui esse sono realizzate: prima della dichiarazione dell'idoneità, dopo la dichiarazione dell'idoneità o dopo la pronuncia dell'adozione<sup>28</sup>.

Nella maggioranza dei Paesi è obbligatorio un documentato percorso di informazione e sostegno pre-idoneità. Per gli Stati che hanno ratificato la Convenzione de L'Aja, quest'obbligo, per le adozioni convenzionali (realizzate cioè tra due Paesi nei quali sia in vigore la Convenzione), è contenuto nel testo stesso della Convenzione ed è attribuito sia alle autorità centrali<sup>29</sup> sia alle "competenti autorità del Paese di accoglienza"<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> Sull'opportunità di impiegare soggetti diversi nella fase della formazione e della valutazione, cfr. *Report and conclusions of the Special Commission on the practical operation of the Hague Convention of 29 May 1993 on protection of children and cooperation in respect of intercountry adoption* 28 November-1 December 2000, cit. n. 64.

<sup>26</sup> Nei Paesi che hanno ratificato la Convenzione de L'Aja si tratta di solito delle autorità designate "autorità centrali" ai fini della Convenzione stessa. Poiché la Convenzione impone a ciascuno Stato contraente semplicemente di "designare" un'autorità centrale «per l'adempimento degli obblighi che la presente Convenzione impone a tale autorità», ogni Paese rimane, infatti, libero di decidere se creare un organo *ad hoc* (come l'Italia e la Francia che hanno rispettivamente costituito la Commissione per le adozioni internazionali e l'Autorité Centrale pour l'adoption internationale), o se attribuire le funzioni indicate dalla Convenzione a una struttura già esistente (il Department of Health, Ministero della sanità, che ha storicamente competenze in materia di servizi sociali, è autorità centrale per il Regno Unito).

<sup>27</sup> In Italia essi sono dislocati, a seconda dell'organizzazione amministrativa dell'area di riferimento, a livello comunale o provinciale; in Spagna i *servicios de protección de menores* sono organizzati dalle singole *Comunidades Autónomas*.

<sup>28</sup> Del postadozione, che riguarda tutto il nucleo familiare adottivo in cui è stato accolto il minore, mi occuperò nel par. 9.

<sup>29</sup> Cfr. art. 7, comma 2 lett. a, art. 9, lett. c Conv.

<sup>30</sup> Art. 5, lett. b Conv.

Alcuni Paesi di accoglienza prevedono che l'informazione e la formazione debbano avvenire prima della presentazione della domanda di valutazione dell'idoneità<sup>31</sup>. In Francia, per esempio, l'aspirante adottante, entro due mesi dalla presentazione della domanda per la dichiarazione di idoneità, deve essere informato dai servizi territoriali che si occupano della tutela dell'infanzia (Services de l'aide sociale à l'enfance): degli aspetti psicologici, educativi e culturali dell'adozione; della procedura giudiziaria di adozione e di quella amministrativa per l'ottenimento della dichiarazione di idoneità e, con riferimento a quest'ultima, dei diritti di accedere al proprio dossier, di chiedere che gli accertamenti sull'idoneità siano ripetuti e di impugnare il provvedimento finale; dei principi relativi all'adozione internazionale; dell'attività e dell'organizzazione degli enti privati autorizzati<sup>32</sup>; al termine di questa fase informativa, gli aspiranti adottanti sono convocati in una riunione al termine della quale devono confermare la propria domanda.

La maggioranza dei Paesi (per esempio Irlanda, Regno Unito, Danimarca e Finlandia) concepisce, invece, la valutazione dell'idoneità come un lungo processo *nel corso del quale* gli aspiranti adottanti devono acquisire la maturità necessaria a essere considerati idonei all'adozione: la frequenza di un corso di formazione è in quest'ottica significativamente indicata come tappa (obbligatoria) del procedimento di valutazione. Molti di questi Paesi evidenziano l'aspetto di autovalutazione della formazione: nei Paesi Bassi il 30-40% degli aspiranti genitori adottivi ritira la domanda di adozione dopo aver partecipato a un ciclo di riunioni informative<sup>33</sup>.

A seconda della misura del coinvolgimento dei privati e dei servizi territoriali, è possibile individuare tre distinti modelli di gestione della fase preidoneità.

Il primo modello, adottato per esempio in Italia, Francia, Spagna e nei Paesi nordici, si basa su una gestione integrata di servizi sociali territoriali ed enti privati. L'intervento dei servizi sociali territoriali è obbligatorio, quello degli enti privati facoltativo.

Nel secondo modello la gestione da parte dei servizi sociali territoriali e degli enti privati è alternativa. Questo modello è adottato nei Paesi anglosassoni in cui l'istruttoria per la valutazione dell'idoneità (che ha come esito finale la redazione dell'*home study report*) è svolta, a discrezione, dell'aspirante

<sup>31</sup> Oltre che in Francia, su cui subito *infra* nel testo, la necessità di una formazione preadomanda di adozione è prevista anche nella legge sull'adozione dei Paesi Bassi e in Italia in alcuni protocolli operativi, per esempio quelli delle Regioni Veneto e Toscana.

<sup>32</sup> Artt. 1 e 2, décret n. 98-771, 1° settembre 1998.

<sup>33</sup> *Report and conclusions of the Special Commission* cit., n. 64.

adottante da privati (*approved voluntary adoption agencies*, cioè enti senza fini di lucro in Irlanda e nel Regno Unito, enti e soprattutto singoli individui con fini di lucro negli Stati Uniti) o dai servizi socioassistenziali territoriali. A differenza dei servizi socioassistenziali territoriali che hanno l'obbligo di informare e formare gli aspiranti adottanti di un bambino straniero che risiedano nell'area di loro competenza (anche se, nella pratica, spesso preferiscono dedicare le risorse materiali e personali disponibili alle adozioni nazionali e agli affidamenti eterofamiliari e non all'adozione internazionale percepita come istituto volto in primo luogo al soddisfacimento del desiderio di genitorialità degli adulti), nessun obbligo è posto a carico degli enti privati di fornire tali servizi<sup>34</sup>.

Il terzo modello, infine, prevede una gestione integrata o alternativa di servizi sociali territoriali ed enti privati. A seconda dell'organizzazione e della disponibilità dei servizi territoriali e degli enti privati della zona di residenza dell'aspirante adottante, la formazione può essere curata dalle pubbliche autorità, sole o in collaborazione con gli enti, o dagli enti privati. Questo modello è stato adottato per esempio in Belgio<sup>35</sup>.

Per quanto riguarda il periodo post idoneità ma preadozione, quando è l'ente privato (per legge o per volontà degli aspiranti adottanti) a svolgere l'attività di intermediazione, il modello generalmente adottato è la gestione integrata di servizi territoriali ed enti privati<sup>36</sup>. Nella pratica, però, ovunque sono gli enti a curare la formazione degli aspiranti genitori adottivi valutati idonei all'adozione internazionale e in attesa di partire per il Paese di origine; le autorità pubbliche vigilano e intervengono in caso di sopravvenienza di cause che incidano in modo rilevante sul giudizio di idoneità. A determinare questa prassi, contribuiscono senza dubbio sia il fatto che gli enti, diversamente dai servizi (che con l'istruttoria e/o la dichiarazione di idoneità perdono l'occa-

<sup>34</sup> Per il Regno Unito *Subsection 3A, Section 1 Adoption Act 1976*, come modificato da *Adoption (Intercountry Aspects) Act 1999*; cfr. Adoption and Permanence Team, Department of Health, *Intercountry Adoption Guide – Practice and Procedures*, Department of Health, april 2001. Per l'Irlanda, *Subsection 1, Section 8 Adoption Act 1991*; cfr. Adoption Board, *Booklet n.2 Understanding the Assessment Process*, cit.

<sup>35</sup> Cfr. *Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 11 juin 1999 relatif à l'agrément des organismes d'adoption*.

<sup>36</sup> «L'ente, utilizzando i momenti d'incontro informativi e di preparazione, in collaborazione con i servizi territoriali, o direttamente, deve contribuire affinché le coppie prese in carico raggiungano un buon livello di consapevolezza del significato profondo dell'adozione internazionale e parimenti delle molteplici responsabilità che da essa conseguono, così da farle aprire all'accoglienza di uno o più minori, superando – proprio grazie ai percorsi maturativi di sostegno – ogni pregiudizio, specialmente quelli inerenti la diversità legata all'etnia». Commissione per le adozioni internazionali, *Linee guida per l'Ente autorizzato ex art. 39, comma 1, lettera c), della legge 4 maggio 1983, n. 184, come sostituito dall'art. 3 della legge 31 dicembre 1998, n. 476*, Deliberazione 9 gennaio 2002 n. 1/2002/AE/ALBO.

## 5. La valutazione dell'idoneità degli aspiranti adottanti di un minore straniero

sione diretta” di contatto con gli aspiranti adottanti), mantengono e anzi intensificano i contatti con gli aspiranti adottanti, sia il fatto che, poiché l'obbligo per l'aspirante adottante di continuare la formazione è inserito nel contratto con cui si è conferito all'ente l'incarico, l'ente ha, almeno in teoria, il potere contrattuale di farlo rispettare.

Problemi per la formazione post idoneità si pongono in relazione alle adozioni convenzionali realizzate dagli aspiranti adottanti con un intervento minimo dell'autorità centrale (pensiamo per esempio alle *adoptions individuelles* francesi) o alle adozioni extraconvenzionali cosiddette indipendenti<sup>37</sup>: in queste adozioni infatti l'intervento delle pubbliche autorità del Paese di accoglienza è minimo o assente e quindi la formazione e il sostegno dell'aspirante adottante avvengono solo se richieste e organizzate da quest'ultimo.

La Convenzione de L'Aja stabilisce che le adozioni possano aver luogo soltanto qualora le autorità competenti dello Stato di accoglienza abbiano accertato che gli aspiranti genitori adottivi sono qualificati (“*eligible*”) e idonei (“*suitable*”) all'adozione<sup>38</sup>. L'*eligibility* attiene al possesso dei requisiti verificabili tramite un'istruttoria documentale; la *suitability* consiste, invece, nell'idoneità a istruire, educare e mantenere il minore ed è accertata mediante un'indagine psicosociale svolta da professionisti (di solito psicologi e assistenti sociali)<sup>39</sup>.

Per poter adottare, l'aspirante adottante deve essere in possesso dei requisiti richiesti non solo dal Paese di accoglienza, ma anche dal Paese di origine e (eventualmente) dall'ente privato incaricato di svolgere attività di intermediazione. Questi requisiti possono essere contenuti in norme di legge espresse, più spesso però essi derivano da pratiche non scritte poste in essere da autorità locali o nazionali.

La quasi totalità degli Stati esaminati (anche di quelli che non hanno ratificato la Convenzione de L'Aja) richiede una valutazione dei requisiti preventiva, rispetto all'abbinamento e all'incontro tra aspiranti adottanti e adottando, e astratta, cioè non mirata a un minore determinato già individuato. In tutti i Paesi l'idoneità o l'inidoneità all'adozione internazionale sono dichiarate in un

<sup>37</sup> Sulla nozione di adozioni indipendenti *infra*, par. 6.1.

<sup>38</sup> Art. 5 lett. a Conv.

<sup>39</sup> L'*Explanatory Report* definisce *eligible* e *suitable* un soggetto che soddisfa rispettivamente le condizioni legali e i necessari requisiti sociopsicologici. Cfr. G. Parra-Aragueren, *Explanatory report on the convention on protection of children and cooperation in respect of intercountry adoption*, The Hague, 1993, n. 180 (il *Report* è disponibile on line sul sito della Conferenza <http://www.hcch.net>).

provvedimento espresso (decreto di idoneità, *agrément*, *certificado de idoneidad*, *certificate of eligibility*).

Tutti gli Stati prevedono i medesimi requisiti per l'adozione internazionale e nazionale<sup>40</sup>.

Perché allora affrontare il tema dei requisiti qui, in una riflessione sull'adozione internazionale? Perché è qui che rilevano: nell'adozione nazionale, essendo minore il numero di bambini disponibili per l'adozione, i requisiti degli aspiranti genitori adottivi sono di fatto più rigorosi: una coppia più giovane sarà preferita a una più anziana ecc. A questa riflessione occorre però aggiungere che, poiché gli aspiranti adottanti devono soddisfare anche i requisiti legali dello Stato di origine del minore, questo riduce nei fatti, anche per l'adozione internazionale, la portata di alcune estensioni della legittimazione a presentare domanda di adozione.

La maggioranza degli Stati richiede ai fini della legittimazione alla presentazione della domanda per la dichiarazione di idoneità la residenza abituale nello Stato<sup>41</sup>; altri pretendono la cittadinanza<sup>42</sup>. In Francia non può adottare, anche se residente in Francia, né colui il quale sia cittadino di uno Stato che vieta l'adozione né la coppia di nazionalità diversa in cui la legge personale di entrambi i coniugi vieti l'adozione<sup>43</sup>.

Tutti gli Stati escludono che l'aspirante adottante condannato a pene detentive superiori a un minimo determinato o condannato per particolari reati (per esempio maltrattamenti familiari, violenza sessuale, pedofilia) possa essere dichiarato idoneo all'adozione.

Tutti i Paesi, a eccezione di Italia e Lussemburgo, ammettono che il singolo possa presentare domanda per la dichiarazione di idoneità all'adozione.

### 5.1 I requisiti documentali (eligibility)

<sup>40</sup> Cfr. per esempio, per l'Italia l'art. 29 *bis* legge n. 184/1983 che richiama l'art. 6 della medesima legge relativo all'adozione internazionale; per la Francia il *décret n. 98-771 du 1er septembre* relativo all'*agrément* di coloro che intendono adottare indifferentemente un *pupille de l'État* (cfr. art. 63 al. 2 *Code de la famille et de l'aide sociale*) o un minore straniero (cfr. art. 100-3 del *Code de la famille* cit.). L'unica eccezione è costituita dai Paesi Bassi, ove, per ragioni storiche, le adozioni nazionali e internazionali sono disciplinate in leggi distinte.

<sup>41</sup> Il Lussemburgo, in cui risiedono molti cittadini di altri Paesi di accoglienza, nella sua risposta al questionario sull'operatività della Convenzione de L'Aja, ha condannato, definendole contrarie alla Convenzione, la scelta di alcuni Paesi, come Francia e Italia, di riservarsi la valutazione dell'idoneità dei propri cittadini residenti all'estero.

<sup>42</sup> La maggior parte degli Stati australiani valuta l'idoneità all'adozione internazionale esclusivamente dei residenti in Australia che siano anche cittadini australiani.

<sup>43</sup> In Italia, invece, tale adozione sarebbe consentita: l'art. 38 comma 1 della legge 31 maggio 1995, n. 218, di riforma di diritto internazionale privato, stabilisce infatti che «si applica il diritto italiano quando è richiesta al giudice italiano l'adozione di un minore idonea ad attribuirgli lo stato di figlio legittimo».

Alcuni Stati (Italia, Irlanda, Lussemburgo, Svizzera) consentono l'adozione congiunta solo alle coppie eterosessuali coniugate e conviventi. Altri Stati ammettono l'adozione anche da parte di coppie eterosessuali non coniugate stabilmente conviventi. La Navarra<sup>44</sup> e i Paesi Bassi (dal 1° aprile 2001) consentono l'adozione anche alle coppie omosessuali stabilmente conviventi.

Numerosi Paesi di accoglienza prevedono solo un limite minimo di età degli adottanti<sup>45</sup>. In Francia e Svizzera il limite minimo di età (rispettivamente 28 anni e 35 anni) non è richiesto qualora la domanda sia presentata da due coniugi sposati da un certo numero di anni (rispettivamente 2 e 5 anni)<sup>46</sup>. Alcuni Stati prevedono limiti massimi e minimi di differenza di età fra adottante e adottando<sup>47</sup>. I Paesi Bassi hanno sia un limite massimo di età (42 anni) sia un limite massimo di differenza di età (40 anni), sia un limite minimo di differenza di età (18 anni). Talvolta questi limiti sono determinati in modo rigido, più spesso essi sono superabili in casi espressamente indicati dalla legge.

Per cercare di cogliere, al di là delle singole disposizioni, lo spirito generale che informa nei singoli Paesi di accoglienza la disciplina dei requisiti documentali può essere utile cercare di costruire dei modelli comuni.

È possibile, per esempio, distinguere tra: (a) Paesi che prevedono requisiti legali documentali analitici e (b) Paesi che non prevedono requisiti legali documentali analitici.

(a) Nei Paesi appartenenti al primo modello ampie ipotesi di deroga sono indicate già nei testi normativi. In Danimarca, per esempio, l'aspirante adottante deve essere maggiore di 25 anni e non deve avere più di 40 anni di differenza dal minore; quest'ultima previsione è però derogabile qualora la differenza di età dal minore sia maggiore di 40 anni solo nei confronti di uno dei coniugi, sia trascorso un periodo di tempo ragionevolmente breve da una precedente adozione od ogni altra speciale circostanza renda la deroga necessaria<sup>48</sup>.

<sup>44</sup> Cfr. la *Ley Foral de Navarra 3/06/2000 n.6 para la igualdad juriidica de las parejas estables* comprende nella nozione di *pareja estable* anche la coppia omosessuale, per la legittimazione della *pareja estable* all'adozione cfr. art. 8.

<sup>45</sup> Irlanda (21 anni), Regno Unito (21 anni), Finlandia (25 anni), Norvegia (25 anni), Germania (25 anni), Finlandia (25 anni), Svezia (25 anni).

<sup>46</sup> In entrambi i Paesi, però, esiste anche un limite minimo di differenza di età (rispettivamente 16 anni per la Svizzera e 15 per la Francia).

<sup>47</sup> Italia (limite massimo 45 anni, limite minimo 18).

<sup>48</sup> Sect. 6.1, 6.2 *Executive order n. 198 of 22 march 2000 on the approval of adopters*. Da notare che però che l'uso di questa possibilità di deroga è, nella pratica, assai limitato: in ottemperanza alle precise *guidelines* governative gli adottanti valutati idonei sono nella grande maggioranza dei casi assai giovani. Per l'Italia cfr. le ampie possibilità di deroga al limite di differenza massima di età, peraltro innalzato a 45 anni, introdotte dalla legge 28 marzo 2001, n. 149.

(b) Alcuni Paesi hanno, invece, scelto di non prevedere requisiti analitici nei testi di legge. La legislazione neozelandese, per esempio, non indica alcun requisito di età o matrimonio. L'intenzione dichiarata è di costruire un sistema di valutazione flessibile in cui non abbiano spazio discriminazioni basate per esempio sull'età e sul matrimonio *tout court*, ma gli aspiranti adottanti siano valutati caso per caso nella loro specificità; questo sistema si presta, tra l'altro, a un agevole adattamento all'evoluzione della società (si pensi alla progressiva accettazione sociale di modelli familiari alternativi a quello tradizionale della coppia eterosessuale e coniugata).

L'assenza di requisiti legali analitici non significa però, come si potrebbe pensare, un far west delle adozioni: in tutti questi Paesi vi sono, infatti, precise *guidelines* governative che indicano alle autorità amministrative, cui spetta l'istruttoria e l'emissione del provvedimento finale, i criteri da seguire nella valutazione dell'idoneità e tali criteri sono assai più dettagliati di quelli previsti nelle legislazioni degli Stati appartenenti al primo modello.

L'art. 3 della legge norvegese sull'adozione, per esempio, stabilisce che l'aspirante non debba essere di età inferiore a 25 anni; le *guidelines* governative dichiarano esplicitamente che il soggetto maggiore di 45 anni non può essere dichiarato idoneo all'adozione (ma possono essere ammesse eccezioni per i soggetti dotati di particolari risorse) e che i singoli che chiedono di essere dichiarati idonei all'adozione devono essere sottoposti a una valutazione più rigorosa rispetto alle coppie sposate; la prassi seguita dal Ministro del welfare norvegese, competente a dichiarare l'idoneità degli aspiranti adottanti, è addirittura di ammettere le adozioni da parte di singoli solo nel caso in cui tra il minore e l'adottante vi sia già un vincolo, di parentela o affettivo.

Nei Paesi aderenti a questo secondo modello i requisiti del matrimonio, della diversità di sesso, dell'età non sono in effetti più requisiti di *eligibility*, ma piuttosto di *suitability*; questa considerazione contribuisce a spiegare come mai in questi Paesi la percentuale di idoneità sul totale di provvedimenti di idoneità e inidoneità rilasciati sia considerevolmente inferiore a quella dei Paesi che prevedono requisiti legali documentali analitici.

Indipendentemente dal soggetto che svolge l'istruttoria sociopsicologica, gli aspetti oggetto di indagine nel corso della valutazione di idoneità, o per espresa disposizione di legge o per prassi consolidata sono in tutti i Paesi: l'idoneità fisica e psichica degli aspiranti adottanti, da intendersi come assenza di patologie fisiche o psichiche tali da impedire che l'adozione sia conclusa nel superiore

interesse del minore<sup>49</sup>; l'idoneità a mantenere economicamente il minore<sup>50</sup>; l'idoneità dell'ambiente familiare<sup>51</sup>; l'idoneità dell'ambiente fisico, cioè sia dell'abitazione in cui il minore sarà accolto, sia del luogo di residenza (per esempio disponibilità di servizi di assistenza al nucleo adottivo)<sup>52</sup> ad accogliere il minore straniero; l'idoneità a educare. La relazione sugli adottanti elaborata al termine dell'istruttoria deve contenere informazioni circa "le caratteristiche dei minori che essi sarebbero in grado di accogliere"<sup>53</sup>: essa infatti sarà inviata con il provvedimento che attesta l'idoneità nel Paese d'origine in cui la competente autorità se ne servirà per decidere l'abbinamento migliore, nell'interesse del minore.

In tutti i Paesi nell'istruttoria sociopsicologica per la valutazione dell'idoneità all'adozione internazionale degli aspiranti genitori adottivi, sono coinvolti i servizi sociali territoriali pubblici, ciò che varia è la misura di tale coinvolgimento e il ruolo (eventuale) nell'istruttoria di altri soggetti pubblici (es. autorità giudiziarie) o privati.

In Italia, come sappiamo, la competenza in materia di istruttoria è ripartita tra i servizi sociali territoriali e un'autorità giudiziaria con competenza specifica in materia minorile (il tribunale per i minorenni che sarà poi competente a pronunciare il provvedimento finale di idoneità o inidoneità): «il tribunale per i minorenni [...] sente gli aspiranti adottanti all'adozione [...] dispone se necessario gli opportuni approfondimenti...»<sup>54</sup>. Nella maggioranza dei Paesi (nei Paesi nordici, ma anche in Spagna e Francia), invece, quest'istruttoria è svolta interamente ed esclusivamente dai servizi socioassistenziali del luogo di residenza dell'aspirante adottante.

<sup>49</sup> Cfr. per esempio per la Danimarca Sect. 7 n.1 *Executive order n. 198 of 22 march 2000 on the approval of adopters*.

<sup>50</sup> Una "situazione finanziaria ragionevole" è richiesta da Sect. 7 n. 3 *Executive order* danese cit.

<sup>51</sup> In Svezia il *Social Service Act 1980 n. 60* richiede che gli aspiranti adottanti abbiano "una conoscenza soddisfacente dei bambini e delle loro necessità". Il *Conseil d'État* francese ha ritenuto legittimo il rifiuto dell'*agrément* a una coppia di testimoni di Geova motivato con la loro contrarietà alle trasfusioni di sangue (*Conseil d'État, 24 avril 1992, Dalloz 1993, 234 note : Rouvière-Perrier*). Per idoneità dell'ambiente familiare deve intendersi idoneità di tutto il nucleo familiare, ivi compresi eventuali figlio biologici o adottivi della coppia, in questo senso l'art. 268 lett. A cc svizzero prevede che debba essere tenuto in conto l'atteggiamento dei discendenti dei genitori adottivi.

<sup>52</sup> Cfr. Sect. 7 n. 2 *Executive order* danese cit.

<sup>53</sup> Art. 15, comma 1 Conv.

<sup>54</sup> Art. 30, comma 1, legge 184/1983. La scelta italiana di attribuire la competenza in materia di istruttoria al tandem servizi socioassistenziali degli enti locali-tribunale per i minorenni, che è, dunque, da un punto di vista comparatistico, del tutto isolata, ha essenzialmente radici storiche: nel momento in cui fu approvata la legge che introduceva nel nostro ordinamento la nuova adozione (intesa come strumento di protezione dell'infanzia abbandonata) vi era una lunga tradizione di buon funzionamento garantista dell'Autorità giudiziaria e invece di modesta funzionalità della Pubblica amministrazione.

L'attribuzione della competenza esclusiva a un'autorità amministrativa, come sono i servizi sociali, in una materia in cui sono in gioco diritti personalissimi – in primo luogo il diritto di ogni bambino alla migliore sistemazione possibile – non comporta di per sé, come noi italiani (e non solo)<sup>55</sup> tendiamo a pensare, una diminuzione delle garanzie di contraddittorio e difesa.

In Italia la legge non attribuisce alla coppia il diritto di visionare la relazione dei servizi, anche se nella pratica alcuni operatori leggono e discutono con la coppia la relazione prima di inviarla al tribunale per i minorenni; a ciò si aggiunge, inoltre, il problema del riscontro documentale del colloquio dei giudici minorili (spesso uno) con gli aspiranti adottanti. In Francia, invece, l'interessato ha il diritto di visionare la relazione dei servizi dell'*Aide Sociale à l'Enfance* prima che essa sia trasmessa alla *Commission d'agrément* (incaricata di fornire il parere al *Président del département* che emetterà il provvedimento definitivo di idoneità o inidoneità), può esigere la rettificazione degli errori materiali, può accludere alla relazione le proprie osservazioni e precisazioni e, soprattutto, può chiedere che l'indagine psicosociale sia ripetuta da persone diverse da quelle che l'avevano svolta la prima volta<sup>56</sup>.

Nei Paesi anglo-americani l'istruttoria, che si conclude con l'elaborazione di un *home study report*, è affidata, a discrezione dell'aspirante adottante, ai servizi socioassistenziali territoriali (*local councils*) o a privati. Nel Regno Unito e in Irlanda questi privati sono enti appositamente autorizzati e privi di fini di lucro (*voluntary adoption agencies*)<sup>57</sup>. Nella maggior parte degli Stati degli Usa e delle province del Canada, invece, essi possono avere fini di lucro. L'assenza di fini di lucro, del resto, non è richiesta dalla Convenzione de L'Aja, la quale ammette che il compito di ritenere «che i richiedenti sono qualificati e idonei per l'adozione» e di redigere la «relazione contenente informazioni sulla loro identità, capacità legale e idoneità all'adozione...»<sup>58</sup>, conferito nel dise-

<sup>55</sup> Cfr. per la Francia J. Rubellin-Devichi, *La phase administrative de l'adoption: l'agrément délivré par les services de l'Aide sociale à l'enfance*, in «Revue Française de Droit Administratif», 1992, p. 896; l'autrice cita, tra l'altro, la risposta di Napoleone a Cambacérès, che sosteneva, in sede di elaborazione del Code civil, un'istruttoria amministrativa dell'adozione: «Un singolo individuo non può lottare contro un governo. I tribunali sono i suoi giudici naturali. I grandi corpi dello Stato, negli affari privati, non offrono alcuna sicurezza ai cittadini...».

<sup>56</sup> Diritti molto simili sono attribuiti dalla legge all'aspirante adottante irlandese: cfr. Adoption Board, *Booklet n.2 Understanding the Assessment Process*, cit. .

<sup>57</sup> Cfr. Adoption and Permanence Team, Department of Health, *Intercountry Adoption Guide – Practice and Procedures*, Department of Health, april 2001; per l'Irlanda. Adoption Board, *Booklet n. 1 Intercountry Adoption* disponibile on line nel sito dell'Adoption Board <http://www.adoptionboard.ie>.

<sup>58</sup> Art. 15, comma 1 Conv.

5.3 Il provvedimento  
finale

gno originario all'autorità centrale, possa essere attribuito dai singoli Stati contraenti ad altre autorità pubbliche, a enti privati appositamente autorizzati e privi di fini di lucro o a enti o singoli individui privati in possesso di requisiti di organizzazione ed esperienza meno rigorosi di quelli richiesti agli enti privati autorizzati (non si richiede, per esempio, l'assenza di fini di lucro) e comunque sottoposti a controlli (*surveillance, supervision*) di pubbliche autorità dello Stato di accoglienza<sup>59</sup>.

In Italia la competenza a pronunciare il provvedimento finale di idoneità o inidoneità all'adozione internazionale degli aspiranti adottanti è, come sappiamo, riservata al tribunale per i minorenni. Anche questa scelta del legislatore italiano, come quella di ripartire la competenza in materia di istruttoria, appare isolata rispetto a quelle degli altri Paesi di accoglienza<sup>60</sup>.

Negli altri Paesi, infatti, tale competenza è attribuita a un'autorità amministrativa, che non sempre ha una specifica preparazione nel campo della protezione dell'infanzia e dell'adozione in particolare.

In Spagna competenti a dichiarare l'idoneità sono i *Servicios de proteccìon de menores* del luogo di residenza degli aspiranti adottanti (gli stessi che hanno svolto gli accertamenti sociopsicologici). Nel Regno Unito è il Department of Health (Ministero della salute), che per ragioni storiche ha competenza in materia di protezione dell'infanzia, dopo aver ricevuto dai servizi sociali territoriali o dagli enti privati autorizzati la documentazione concernente la valutazione dell'idoneità psicofisica all'adozione internazionale dell'aspirante adottante, a decidere se emettere il certificato di idoneità (*certificate of eligibility*). In Irlanda è competente l'*Adoption Board*, autorità amministrativa i cui componenti sono nominati dal Governo ma che poi è nella sua attività indipendente<sup>61</sup>.

In Francia e negli Stati Uniti, invece, è un'autorità amministrativa senza alcuna competenza in materia minorile a pronunciare il provvedimento di idoneità:

<sup>59</sup> Art. 22, comma 1 e 2 Conv.

<sup>60</sup> È vero che la legge francese prevede che il giudice possa disattendere la valutazione negativa del *Président del département* (art 353-1 cc: «nel caso di adozione [...] di un minore straniero che non sia figlio del coniuge, il tribunale verifica prima di pronunciare l'adozione che il o gli adottanti abbiano ottenuto l'*agrément* ad adottare o ne siano stati dispensati. Se l'*agrément* è stato rifiutato o non è stato rilasciato nel termine legale, il tribunale può pronunciare l'adozione se ritiene che i richiedenti siano idonei ad accogliere il minore e che ciò sia conforme al suo interesse»), ma questa norma ha una scarsissima applicazione in materia di adozione internazionale in quanto per potersi rivolgere alla *Mission de l'adoption internationale* gli aspiranti adottanti devono presentare il provvedimento di idoneità.

<sup>61</sup> Il Governo irlandese ha dichiarato che l'*Adoption Board* sarà designato autorità centrale ai fini della Convenzione di L'Aja al momento del deposito dello strumento di ratifica.

in Francia è il Presidente del *Conseil général del département*<sup>62</sup> di residenza dell'aspirante genitore adottivo a pronunciare l'*agrément*; negli Usa sono gli *Immigration and Naturalization Services* (INS), autorità amministrativa con competenza in materia di immigrazione, che emettono la *Notice of Favourable Determination Concerning Application for Advance Processing of an Orphan Petition*, dopo aver valutato la documentazione (impronte digitali, certificati di nascita e matrimonio e *home study* positivo) inviata dall'aspirante adottante.

Tutti i Paesi stabiliscono limiti di durata all'efficacia del provvedimento e meccanismi per verificare la sopravvenienza di fatti che incidano in modo determinante sulla valutazione di idoneità. In Francia, per esempio, l'*agrément* mantiene la sua efficacia per 5 anni e l'aspirante adottante deve presentare annualmente al *President del département* una dichiarazione in cui attesta il mantenimento della volontà di adottare e dei requisiti; il *President del département* può disporre indagini per accertare un'eventuale modifica della situazione personale o familiare del soggetto che abbia ottenuto l'*agrément* e deve, in caso di esito positivo dell'accertamento, ritirargli l'*agrément*<sup>63</sup>.

Tutti i Paesi prevedono, inoltre, l'obbligo di motivazione del provvedimento e meccanismi per garantire la possibilità di una sua revisione.

La legittimazione attiva a presentare l'impugnazione è ovunque attribuita all'aspirante adottante. In Francia il ricorso amministrativo può essere presentato anche dai servizi dell'*Aide Sociale à l'Enfance*, con la cui valutazione negativa il Presidente del *Conseil général* abbia ritenuto di non concordare. In Italia, oltre agli aspiranti adottanti, può presentare reclamo il pubblico ministero.

Le soluzioni adottate in merito alla competenza a decidere sull'impugnazione sono quattro: giudice amministrativo; giudice ordinario senza competenza specifica in materia minorile; giudice con competenza specifica in materia minorile; autorità amministrativa con competenza specifica in materia di adozioni. La prima soluzione è adottata in Francia, dove la decisione del Presidente del *Conseil général del département* (che è un provvedimento amministrativo) può essere impugnata indifferentemente con ricorso in oppo-

<sup>62</sup> Il *Conseil général* (Consiglio Generale) è l'organo, eletto dal popolo per sei anni, che governa il *département* (dipartimento). I *départements* (che sono 90) sono divisioni amministrative paragonabili alle nostre province, quanto a estensione geografica, ma dotate di un'autonomia senza dubbio più ampia.

<sup>63</sup> Art. 7 *décret* du 1er septembre 1998. In Irlanda l'efficacia è di 12 mesi, con facoltà dell'*Adoption Board* di estensione; nei Paesi Bassi di 3 anni, con possibilità di estensione estensibile ma non oltre il raggiungimento da parte dell'aspirante adottante di 46 anni; negli Stati Uniti la *Notice of Favourable Determination Concerning Application for Advance Processing of an Orphan Petition* rimane valida per 18 mesi dalla data di emissione.

sizione (*recours gracieux*) al Presidente del *Conseil général* stesso o con ricorso in via giurisdizionale al *tribunal administratif*. Nei Paesi anglosassoni, invece, le impugnazioni sono decise dall'autorità giudiziaria ordinaria: nel Regno Unito contro il rifiuto del *Department of Health* è possibile esperire un *judicial review* alla *High Court* (che sarà deciso dalla *Queen's Bench Division*)<sup>64</sup>; anche in Spagna competente in materia di impugnazione del provvedimento di idoneità è il giudice civile ordinario, privo di competenza specifica in materia minorile. Solo in Italia a decidere sull'impugnazione del provvedimento di primo grado è un'autorità giudiziaria con competenza specifica in materia minorile (la Corte d'Appello sezione minorenni). La quarta soluzione è quella adottata nei Paesi nordici, in cui a pronunciarsi in secondo grado è un'autorità amministrativa con speciale competenza nel campo delle adozioni<sup>65</sup>.

La scelta italiana di attribuire già in primo grado la competenza a un'autorità giudiziaria comporta, rispetto a quelle compiute in altri Paesi, indubbi vantaggi: una distribuzione uniforme sul territorio delle autorità competenti e una formazione simile per i componenti di tutti gli uffici; costi contenuti<sup>66</sup>. La critica che, però, può essere mossa a questa scelta è di comportare un aggravio non indifferente del carico di lavoro dei tribunali.

## 6. La fase estera

Come si svolge, dal punto di vista del Paese di accoglienza, la fase estera dell'adozione, cioè la fase compresa tra l'emissione del provvedimento di idoneità e l'autorizzazione all'ingresso del minore nello Stato di accoglienza? La questione è delicata in quanto il Paese di accoglienza deve rispettare la legislazione e le decisioni giudiziarie e amministrative del Paese di origine e contemporaneamente esercitare sulla fase estera delle adozioni internazionali quel controllo necessario a prevenire e combattere fenomeni di traffico di minori a fini di adozione.

### 6.1 I soggetti coinvolti

Nei Paesi di accoglienza i soggetti coinvolti nella fase estera sono, oltre al minore stesso e agli aspiranti adottanti, (a) autorità amministrative e (b) privati. La Convenzione de L'Aja, del resto, come già accennato, consente che negli Stati

<sup>64</sup> Mi risulta un solo caso in materia: *R. vs. Secretary of State for Home Department, ex parte Luff* in 1 *FLR* 59 (1992). La ragione principale della scarsità della giurisprudenza in materia è che una valutazione preventiva dell'idoneità è obbligatoria solo dall'aprile 2001.

<sup>65</sup> In Danimarca, per esempio, la decisione di idoneità dell'*équipe* pluridisciplinare può essere impugnata dinanzi all'*Adoption Board* (cfr. *Danish Adoption Consolidation Act n.1040 of 14 December 1999*, Part IV).

<sup>66</sup> Un *home study report* negli Stati Uniti costa all'aspirante adottante tra i 750 e i 5.000 \$, fonte: National Adoption Information Clearinghouse.

di accoglienza, a discrezione dei legislatori nazionali, enti o singoli individui privati anche con fini di lucro adempiano quasi tutte le funzioni attribuite all'autorità centrale, ivi comprese quelle di approvare (ove richiesto) l'abbinamento (art. 17 lett. b Conv.) e di concordare con la competente autorità del Paese di origine sull'opportunità di proseguire la procedura di adozione (art. 17 lett. c Conv.).

(a) Le autorità amministrative coinvolte sono principalmente le autorità designate centrali ex Convenzione de L'Aja, i servizi socio assistenziali territoriali e le autorità amministrative competenti in materia di immigrazione.

La scelta di mantenere all'autorità centrale dello Stato di accoglienza la competenza a consentire all'abbinamento e alla prosecuzione della procedura di adozione appare, da un punto di vista comparatistico, minoritaria. Tali compiti, infatti, sono mantenuti all'autorità centrale solo in Spagna e nei Paesi Bassi. In alcuni Paesi nordici sono attribuiti in esclusiva ai servizi sociali territoriali. In Francia sono attribuiti, in alternativa, all'autorità centrale o all'ente privato autorizzato che ha curato l'adozione a seconda del fatto che l'adozione sia stata curata dall'ente o gestita direttamente dall'aspirante adottante in collaborazione con l'autorità centrale<sup>67</sup>. In Italia sono attribuiti in esclusiva agli enti privati autorizzati.

Alcuni Paesi di accoglienza attribuiscono alle autorità centrali il compito di rilasciare le autorizzazioni all'ingresso e alla residenza permanente a fini di adozione, optando quindi per la competenza di autorità diverse da quelle ordinariamente competenti in materia di immigrazione e, più in generale, per una disciplina speciale rispetto a quella dell'immigrazione "ordinaria". In Italia, per esempio, è la Commissione per le adozioni internazionali, ad autorizzare l'ingresso e la residenza permanente del minore<sup>68</sup>. In Francia la *Mission de l'adoption internationale* indica ai consolati francesi nei Paesi di origine, che siano stati richiesti di rilasciare "a scopo di adozione", un *visa de long séjour* in Francia a beneficio di un minore, *se e in quali termini* il visto deve essere emesso<sup>69</sup>.

In altri Paesi di accoglienza, invece, sono le autorità amministrative ordinariamente competenti in materia di immigrazione a decidere sull'autorizzazione all'ingresso del minore. Talvolta tali autorità svolgono altri importanti compiti in materia di adozione internazionale. Nel Regno Unito, per esempio, all'*Home Office - Immigration and Nationality Directorate* (IND), competente per il rilascio dell'autorizzazione all'ingresso del minore nello Stato, è attri-

<sup>67</sup> Sui modelli di gestione della fase estera e in particolare sul modello francese, cfr. *infra*, par. 6.2.

<sup>68</sup> Cfr. art. 32, comma 1 e 2 legge n. 184/1983.

<sup>69</sup> La *Mission de l'adoption internationale* è dislocata presso il Ministero degli esteri, tra le cui competenze rientra appunto il rilascio del visto.

buito a tutela degli interessi pubblici legati al controllo dell'immigrazione il diritto di intervenire nei procedimenti giudiziari di adozione concernenti minori stranieri che diventerebbero, con la pronuncia di adozione, cittadini britannici<sup>70</sup>. Negli Stati Uniti gli *Immigration and Naturalization Services*, oltre ad autorizzare il minore all'ingresso e alla permanenza, dopo aver valutato l'*home study report*, emettono il provvedimento finale di idoneità o inidoneità all'adozione internazionale degli aspiranti genitori adottivi.

(b) Tutti i Paesi di accoglienza hanno riconosciuto un ruolo di primo piano nella fase estera dell'adozione a enti o singoli individui privati con o senza fini di lucro. Tale possibilità è, come si è detto, riconosciuta dalla Convenzione de L'Aja<sup>71</sup>.

In sede di elaborazione della Convenzione, in effetti, la maggioranza dei Paesi, non solo di origine ma anche di accoglienza, si era dichiarata favorevole all'introduzione dell'intermediazione obbligatoria di enti privi di fini di lucro, appositamente autorizzati a svolgere tale attività di intermediazione e sottoposti a stretta vigilanza da parte di pubbliche autorità. L'obiettivo era di vietare le cosiddette adozioni indipendenti (*independent adoptions*), cioè le adozioni in cui gli aspiranti genitori adottivi si rivolgono alle competenti autorità e agli orfanotrofi del Paese di origine in cui desiderano adottare direttamente o, più spesso, tramite privati individui, senza servirsi dell'assistenza di un ente (pubblico o privato) con competenza in materia di protezione dell'infanzia e che sia stato autorizzato all'intermediazione nelle adozioni internazionali e agisca sotto il controllo delle competenti autorità dei Paesi di origine e di accoglienza<sup>72</sup>. Le adozioni indipendenti, che in alcuni Paesi di accoglienza sono la specie di adozione più diffusa<sup>73</sup>, possono costituire, dato il mancato coinvolgimento di autorità pubbliche e di enti privati debitamente autorizzati e sottoposti al controllo di pubbliche autorità dallo Stato di accoglienza a svolgere attività di intermediazione, strumento per realizzare abusi e illegalità: il

<sup>70</sup> Cfr. *Adoption Rules 1984*, rule n. 15.

<sup>71</sup> Per un'analisi della ripartizione delle competenze ex Convenzione e nei singoli Paesi di accoglienza e di origine tra autorità centrali, altre autorità pubbliche ed enti privati nel disegno della Convenzione, si consenta il rinvio a J. Long, *Autorità centrali ed enti privati: l'idea della Convenzione de L'Aja e la sua attuazione negli ordinamenti nazionali*, in corso di pubblicazione in «Minorigiustizia», 3, 2002.

<sup>72</sup> Cfr. W. Duncan, *Regulating Intercountry Adoption. An International Perspective*; in Bainham, Pearl, Pickford (eds.), *Frontiers of Family Law*, London, Chancery Law Publishing, 1993, p. 48; J. Heifetz Hollinger, *Introduction to adoption law and practice*, in *Adoption Law and Practice*, New York, Matthew Bender, 2001, p. 49 e ss.; B.L. Gelber, *International Adoption: Legal Requirements and Practical Considerations*, ivi.

<sup>73</sup> Le adozioni indipendenti sono diffuse per esempio negli Stati Uniti, in Canada, in Svizzera. In Italia rappresentavano la maggioranza delle adozioni prima dell'entrata in vigore, con la pubblicazione del primo albo degli enti autorizzati, della disciplina prevista dalla legge n. 476/1998.

rischio insito in queste adozioni, che costituiscono il cosiddetto “mercato grigio” delle adozioni, è di pressioni da parte degli aspiranti adottanti e degli intermediari sulle famiglie di origine affinché acconsentano all’adozione<sup>74</sup>.

La proposta di vietare le adozioni indipendenti non è stata accolta in sede di elaborazione della Convenzione soprattutto per la dura opposizione degli Stati Uniti d’America (primo Paese al mondo per numero di adozioni internazionali annue), in cui la maggioranza delle adozioni sono *independent adoptions* che si realizzano tramite *facilitators* (di solito avvocati)<sup>75</sup> e in cui la lobby pro adozioni indipendenti, anche in considerazione del giro di affari legato a tali adozioni<sup>76</sup>, è assai potente.

La Convenzione rappresenta un compromesso: le adozioni indipendenti non sono vietate ma regolamentate. Privati individui ed enti per i quali non è richiesta un’apposita autorizzazione né l’assenza di fini di lucro possono svolgere sostanzialmente tutti i compiti delle autorità centrali. Nel timore, però, che questa scelta da parte degli aspiranti genitori adottivi di ricorrere a enti e singoli individui non autorizzati possa essere finalizzata a eludere i controlli sul rispetto del principio del superiore interesse del minore, di sussidiarietà, di divieto di arricchimento indebito, la Convenzione stabilisce numerosi limiti e stretti controlli: i privati, individui o enti, cui sono delegati i compiti devono comunque avere alcuni requisiti minimi di integrità morale, competenza professionale ed esperienza; gli Stati che intendono attribuire compiti anche a enti o persone che potenzialmente possono avere fini di lucro devono dichiararlo espressamente al depositario della Convenzione al momento del deposito dello strumento di ratifica, indicando la denominazione e il domicilio di ciascun ente o persona<sup>77</sup>; ai

<sup>74</sup> Cfr. M. Lucas, *Adoption: Distinguishing Between Grey Market and Black Market Activities*, «Family Law Quarterly», 34, 2000, p. 553.

<sup>75</sup> La disciplina delle adozioni indipendenti non è uniforme in tutti gli Stati degli Usa. In tre Stati (Connecticut, Delaware e Massachusetts), innanzi tutto, le adozioni indipendenti sono vietate. Anche tra quelli che pure ammettono questa specie di adozione, inoltre, vi sono considerevoli differenze: alcuni Stati (per esempio California e Pennsylvania) consentono ai privati intermediari di chiedere un corrispettivo per la loro attività di intermediazione; altri impongono loro di agire senza fini di lucro; altri ancora impongono al giudice di verificare scrupolosamente, al momento della richiesta di adozione, la procedura e i costi della singola procura di adozione internazionale e solo dopo questa verifica gli consentono di autorizzare il pagamento del genitore adottivo all’intermediario per i servizi resi.

<sup>76</sup> Gli ingressi a fini di adozione nel 2001 sono stati 19.237 (fonte: U.S. Dep. of State: <http://travel.state.gov/adopt.html>). Ogni adozione internazionale costa ai genitori adottivi una cifra compresa tra i 10.000 e i 30.000 \$ (fonte: E. Bartholet, *International Adoption: Overview*, in *Adoption Law and Practice*, cit.).

<sup>77</sup> A oggi hanno reso tale dichiarazione numerose province e territori canadesi (New Brunswick, Prince Edward Island, Saskatchewan, Yukon Territory, Nova Scotia, Ontario, North-west Territories e Nunavut); gli USA hanno già precisato che, al momento del deposito della ratifica della Convenzione de L’Aja, si avvarranno di questa facoltà. Meno comprensibile mi pare, invece,

## 6.2 I modelli di gestione

singoli Stati contraenti si riconosce la facoltà di dichiarare al momento del deposito dello strumento di ratifica che l'adozione di minori residenti sul proprio territorio possa essere curata solo da enti privi di fini di lucro e debitamente autorizzati (escludendo dunque le adozioni indipendenti).

Alcuni Stati di accoglienza (per esempio Francia e Spagna) hanno optato per un modello ibrido: l'aspirante genitore adottivo dichiarato idoneo all'adozione internazionale può scegliere se incaricare un ente privato debitamente autorizzato o se curare in prima persona la procedura<sup>78</sup>. In questo secondo caso, però, l'autorità centrale svolgerà alcuni dei compiti che nel primo caso sono svolti dall'ente privato (tali compiti si limitano sostanzialmente alla manifestazione dei consensi all'abbinamento e alla prosecuzione della procedura ex art. 17 lett. b, c Conv.), al fine di garantire che queste adozioni (che in Francia sono appunto chiamate *individuelles*<sup>79</sup>) si svolgano nel rispetto dei diritti del minore secondo i principi stabiliti dalla Convenzione de L'Aja. Negli Stati che hanno aderito a questo modello, dunque, il pubblico (l'autorità centrale) opera in concorrenza con gli enti privati (privi di fini di lucro).

In altri Stati (per esempio Danimarca, Finlandia, Norvegia, Ontario, Italia), invece, le adozioni internazionali si realizzano esclusivamente con l'intermediazione di enti privati autorizzati senza fini di lucro, mentre l'autorità centrale ha essenzialmente compiti di garanzia del rispetto dei principi della Convenzione in generale e dei diritti del minore.

Il modello di gestione della fase estera dell'adozione che ha riscosso minor successo è il monopolio pubblico, cioè il mantenimento di tutte le funzioni di cui al Titolo IV della Convenzione all'autorità centrale. Nei Paesi di accoglienza tale modello è stato accolto in alcune province canadesi e in Australia<sup>80</sup>. Mi pare

---

la dichiarazione resa dall'Italia, la cui legislazione prevede un'intermediazione obbligatoria di enti privati autorizzati necessariamente privi di fini di lucro (ex art. 39 *ter* legge 184/1983: «al fine di ottenere l'autorizzazione... e per conservarla, gli enti debbono essere in possesso dei seguenti requisiti: [...] non avere fini di lucro...»).

<sup>78</sup> In Francia, per esempio, gli aspiranti adottanti che optano per un'*adoption individuelle* preparano essi stessi il dossier da inviare all'estero, ricevono la proposta di abbinamento dall'Autorità centrale del Paese di origine, manifestano a questa il consenso all'abbinamento e richiedono direttamente il certificato di conformità alla Convenzione.

<sup>79</sup> Nel 2001 in Francia il 61% delle adozioni totali (quindi convenzionali e non) sono state *adoptions individuelles* realizzate senza l'intermediazione di un ente autorizzato. Non sono disponibili dati che distinguano tra le adozioni convenzionali e le adozioni non convenzionali. Fonte: MAI.

<sup>80</sup> Con l'eccezione dello Stato del Sud Australia in cui un ente privato privo di fini di lucro (*Australians Aiding Children Adoption Agency*) è stato autorizzato a curare l'istruttoria e la redazione della relazione psico sociale relativa agli adottanti, trasmettere nel Paese di origine la relazione, ricevere la proposta di abbinamento dall'autorità dello Stato di origine, fornire assistenza

significativo notare che si tratta in entrambi i casi di Stati federali che hanno ritenuto di designare, come ammesso dalla Convenzione, un'autorità centrale per ogni unità territoriale di cui si compongono e che in ognuna di queste unità territoriali le adozioni internazionali realizzate ogni anno sono in numero assai inferiore a quello delle adozioni realizzate mediamente in Paesi che dispongono di una sola autorità centrale (quali Italia, Francia, Svezia, Danimarca)<sup>81</sup>.

## 7. L'arrivo nel Paese di accoglienza

È la legge dello Stato di origine a determinare se l'adozione debba essere pronunciata nel Paese di origine o in quello di accoglienza<sup>82</sup>.

Se l'adozione fu pronunciata nel Paese di origine, la competente autorità dello Stato di accoglienza dovrà riconoscerne l'efficacia, accertati i requisiti formali e sostanziali richiesti dal proprio ordinamento. Se, invece, nel Paese di origine non fu pronunciata l'adozione, si applicherà sostanzialmente la stessa procedura prevista per la pronuncia dell'adozione di un minore che si trovi in affidamento eterofamiliare sul territorio dello Stato (decorso di un periodo di affidamento preadottivo, ove richiesto, e pronuncia dell'adozione in caso di esito positivo della verifica compiuta dalla competente autorità pubblica sull'inserimento del minore nella famiglia adottiva).

### 7.1 L'adozione pronunciata nel Paese di origine

L'ipotesi statisticamente più frequente è che l'adozione sia pronunciata nello Stato di origine. Il delicato problema che si pone in questa ipotesi è quello dei limiti, della procedura e degli effetti del "riconoscimento" nello Stato di accoglienza dell'adozione pronunciata nello Stato di origine.

La competenza a riconoscere il provvedimento estero di adozione è di solito attribuita alla stessa autorità competente *lege fori* a pronunciare un'adozione interna. In molti Paesi tale autorità è un'autorità amministrativa. Anche ove la competenza sia attribuita a un'autorità giudiziaria (in Italia al tribunale per i minorenni, in Spagna al *juez de primera instancia*, in Francia al pubblico ministero), in realtà, al di là del dato formale relativo alla natura dell'organo giudicante, si tratta di funzioni sostanzialmente amministrative.

---

post adozione al nucleo adottivo. Cfr. *Reply by the Delegation of Australia to the Questionnaire on the practical operation of the Hague Convention of 29 May 1993 on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption*, The Hague, December 2000.

<sup>81</sup> Nello Stato australiano del Queensland e nella provincia canadese di Alberta, per esempio, le adozioni realizzate nel 1999 sono state rispettivamente 60 e 189.

<sup>82</sup> Questo principio vale anche per le adozioni convenzionali: la Convenzione de L'Aja, infatti, lascia gli Stati di origine liberi di scegliere tra queste due alternative.

Per quanto concerne i limiti al riconoscimento, occorre innanzi tutto distinguere tra adozioni convenzionali ed extraconvenzionali.

Secondo la Convenzione de L'Aja, se l'adozione è pronunciata nel Paese di origine ed è certificata conforme alla Convenzione dalla competente autorità dello Stato contraente in cui è stata pronunciata, gli status personali e familiari (cioè il sorgere del legame giuridico di filiazione tra adottando e adottante) sono costituiti e modificati per effetto del provvedimento della competente autorità del Paese di origine dal momento in cui, secondo la *lex fori*, tale provvedimento produce i suoi effetti.

Dall'analisi delle procedure di riconoscimento delle adozioni convenzionali nei diversi Paesi di accoglienza, in effetti, parrebbe quasi che, in sede di elaborazione delle leggi attuative della Convenzione de L'Aja, il problema comune ad alcuni Stati di accoglienza (e *in primis* al legislatore italiano) sia stato di elaborare un escamotage per mantenere a un'autorità pubblica (in Italia all'autorità giudiziaria, che ha competenza esclusiva in materia di costituzione di status personali e familiari) il potere di compiere accertamenti anche di merito al termine di ogni singola procedura di adozione internazionale.

Il momento migliore per compiere questo esame è stato in alcuni Stati (per esempio Italia, Francia e Spagna) individuato in quello della costituzione dello *status civitatis*, cioè dell'attribuzione della cittadinanza al minore: in questi Stati, cioè, quelli che erano i requisiti per il riconoscimento del provvedimento straniero di adozione sono stati trasformati in requisiti per la trascrizione. Gli effetti della trascrizione (cioè l'acquisto della cittadinanza) dovranno però retroagire al tempo della pronuncia straniera di adozione.

La procedura per il riconoscimento di un'adozione estera delineata dal legislatore britannico mi pare particolarmente rispettosa del dettato convenzionale: l'adottante presenta direttamente l'istanza per la trascrizione dell'adozione estera all'incaricato dei registri dello stato civile e solo in caso di contestazione la questione passa all'esame dell'autorità giudiziaria (*High Court*) per la valutazione della compatibilità con l'ordine pubblico. Probabilmente la ragione per la quale questo Stato ha un sistema così rispettoso delle autorità estere e del contenuto delle loro decisioni<sup>83</sup> è storica: si tratta dell'estensione ai Paesi aderenti alla Convenzione de L'Aja della consolidata procedura prevista per le adozioni pronunciate in Paesi del Commonwealth nell'*Adoption (designation of overseas adoptions) order* del 1973.

---

<sup>83</sup> Cfr. *infra*, per esempio, le adozioni semplici, che non sono previste nell'ordinamento giuridico britannico, ma i cui effetti possono essere, dai giudici, mantenuti "nell'interesse del minore".

La Convenzione consente che l'adozione pronunciata nel Paese di origine che non abbia l'effetto di sciogliere il preesistente legame giuridico di filiazione possa essere convertita nel Paese di accoglienza in un'adozione che produca tali effetti se ciò è consentito dalla legge del Paese di accoglienza e se i necessari consensi sono stati prestati con riferimento a una tale adozione<sup>84</sup>.

Tutti i Paesi che hanno ratificato la Convenzione ammettono questa possibilità di conversione, tranne la Spagna, in cui la possibilità di conversione delle adozioni estere "semplici" è stata espressamente esclusa dal legislatore nel 1996: «non sarà riconosciuta in Spagna come adozione quella costituita all'estero da un adottante spagnolo, se gli effetti di quella non corrispondono a quelli previsti dalla legislazione spagnola»<sup>85</sup>.

Per quanto concerne le adozioni extraconvenzionali, alcuni Stati di accoglienza (per esempio molti Stati degli Usa) prevedono *tout court* la pronuncia *ex novo* dell'adozione.

Il Regno Unito, invece, distingue preventivamente tra gli Stati d'origine: se il provvedimento è stato pronunciato in uno Stato la cui adozione sia stata preventivamente ritenuta assimilabile all'adozione così come disciplinata nel Paese di accoglienza, il provvedimento straniero potrà essere presentato direttamente per la trascrizione nei registri dello stato civile del Paese di accoglienza; in caso contrario occorrerà che l'adozione sia pronunciata *ex novo*.

Altri Stati (per esempio Italia, Francia e Spagna), invece, prevedono una complessa procedura, durante la quale è valutata la sussistenza nel provvedimento straniero di adozione di tutta una serie di requisiti (anche sostanziali) tra cui spicca la coincidenza di effetti tra l'adozione pronunciata nel Paese di origine e quella dello Stato di accoglienza, al termine della quale la competente autorità del Paese di accoglienza emette un provvedimento con cui si riconosce l'efficacia nello Stato dell'adozione estera.

In Italia il tribunale per i minorenni che ha emesso il decreto di idoneità degli aspiranti genitori adottivi sottopone il provvedimento straniero ad accertamenti formali (per esempio sussistenza del decreto di idoneità dei genitori adottivi e dell'autorizzazione della Commissione all'ingresso e alla residenza permanente in Italia del minore) e *sostanziali* (la condizione di abbandono del

---

<sup>84</sup> Art. 27, comma 1 Conv.

<sup>85</sup> Art. 9, comma 5, ap. 5 cc come modificato dalla *Ley orgànica de Protecciòn Jurídica del Menor* n. 1/1996. Sarà, comunque, possibile chiedere in Spagna la costituzione dell'adozione *ex novo*. Si tenga presente che in Spagna, diversamente dall'Italia e dalla Francia, l'unica adozione possibile è quella piena.

minore straniero o il consenso dei genitori naturali all'adozione) e, nel caso in cui essi diano esito positivo, lo dichiara, poi, efficace in Italia.

In Francia le pronunce straniere di adozione che determinano la rottura definitiva dei rapporti giuridici tra minore e famiglia di origine producono gli effetti di una *adoption plénière* francese senza necessità di un apposito procedimento, dopo che il pubblico ministero ha verificato la “regolarità” della pronuncia straniera<sup>86</sup>. Se l'adozione straniera non è assimilabile all'*adoption plénière*, è possibile ottenerne dal giudice francese la conversione, qualora il consenso del rappresentante legale del minore sia stato prestato espressamente con riguardo a una adozione che comportasse la definitiva rottura dei rapporti giuridici del minore con la famiglia di origine<sup>87</sup>.

In Spagna i provvedimenti esteri di adozione di minori stranieri da parte di cittadini spagnoli diventano efficaci con l'iscrizione nel Registro Civile. A decidere sull'iscrizione del provvedimento nel registro è il *juez encargado del Registro Civil*, che ordinerà la trascrizione se riterrà sussistenti, nella pronuncia straniera (indifferentemente amministrativa o giudiziaria), i requisiti dell'art. 9, comma 5 cc<sup>88</sup>, tra i quali è compresa la verifica da parte del giudice spagnolo *della conformità del provvedimento straniero alla legislazione dello Stato che lo ha emanato*<sup>89</sup>.

Analizzando le discipline degli Stati che hanno scelto quest'ultimo modello, emerge che, al di là del dato letterale (in Spagna si parla di “*conversión en eficaz*”, in Italia di “dichiarazione di efficacia”), il provvedimento emesso dalla competente autorità dello Stato di accoglienza ha natura non dichiarativa ma costitutiva, con la conseguenza che il provvedimento straniero di adozione è mero presupposto di fatto che potrà essere considerato dal giudice ai fini della prova dello stato di adottabilità del minore ed è il provvedimento dell'autorità dello Stato di accoglienza a determinare la costituzione dello stato di filiazione *lege fori*).

<sup>86</sup> Tale regolarità, ora espressamente richiesta dal nuovo testo dell'art. 370-5 cc, va accertata secondo quanto richiesto dalla giurisprudenza in materia di riconoscimento di pronunce giudiziarie straniere. Uno dei requisiti è la regolarità della procedura estera che ha condotto alla pronuncia di adozione. Cfr. sui requisiti per il riconoscimento di pronunce estere di adozione *Cour de Cassation 7 janvier 1964* in «*Revue de droit international privé*» 1964, 314, con nota di H. Batiffol.

<sup>87</sup> Art. 370-5, seconda parte.

<sup>88</sup> *Disposición adicional segunda* della legge sulla protezione giuridica del minore del 1996.

<sup>89</sup> Così la maggioranza della dottrina spagnola interpreta l'art. 9.5, ap. 4 cc Cfr. C. Esplugues, *El nuevo régimen jurídico de la adopción internacional en España*, in «*Rivista di diritto internazionale privato e processuale*», 1997, p. 60-62. Questa norma spagnola è identica al vecchio testo dell'art. 32 lett. b della legge 184/1983, *acusato – a ragione – di aver tradito i principi di diritto internazionale privato e processuale*.

## 7.2 L'adozione pronunciata nel Paese di accoglienza

Il caso meno frequente nella pratica è quello in cui il provvedimento straniero sia di affidamento preadottivo o di generica tutela e quindi l'adozione debba quindi perfezionarsi dopo l'arrivo del minore nel Paese di accoglienza.

Tutti i Paesi prevedono che la competente autorità possa pronunciare l'adozione solo dopo un certo periodo dall'inserimento del minore nella famiglia adottiva. Durante questo periodo, cui si applica la stessa disciplina applicabile all'affidamento di un minore già residente nel Paese di accoglienza, le autorità pubbliche hanno il dovere di sostenere ma anche di vigilare sul nucleo adottivo<sup>90</sup>. In Italia il periodo di affidamento preadottivo è di un anno, in Francia e Regno Unito di almeno sei mesi, in Svizzera di almeno due anni.

Se ritiene che l'inserimento non sia conforme all'interesse del minore, la competente autorità del Paese di accoglienza revoca il provvedimento di affidamento preadottivo e prende gli opportuni provvedimenti a tutela del minore. Il rimpatrio del minore nel Paese di origine deve essere l'estrema risorsa. In alcuni Paesi si prevede espressamente che tali provvedimenti debbano essere presi d'intesa con il Paese di origine del minore.

## 8. L'adozione nel Paese di accoglienza di minori provenienti da un Paese islamico

L'adozione, come sappiamo, è un istituto volto a creare mediante un atto pubblico (giudiziario o amministrativo) o privato (per esempio notarile) un rapporto giuridico di filiazione tra soggetti non uniti da un legame di generazione biologica. Nei Paesi di accoglienza, che hanno una comune matrice illuminista, tale istituto a partire dalla metà del XIX secolo è stato utilizzato come strumento pubblico di aiuto all'infanzia abbandonata<sup>91</sup>. Questa stessa concezione dell'adozione è presente, inoltre, in Paesi di origine, quali quelli latinoamericani, connotati dalla stessa matrice.

L'adozione è, invece, di regola vietata nei Paesi islamici<sup>92</sup>. Il divieto di adozione è ritenuto di origine divina, in quanto fondato sulla Sura 33 (versetti 4, 5, 37) del Corano. Alcuni studiosi spiegano tale divieto, come molte prescrizioni bibliche, in prospettiva storica, collegandolo con il rivoluzionario messaggio di rinnovamento sociale di Maometto: fratellanza nell'Islam indipendentemente dalle condizioni personali e sociali. Tale messaggio contribuì a determinare la

<sup>90</sup> Cfr. per esempio per il Regno Unito: *Section 13, Subsection 4 dell'Adoption Act del 1976 e 1978*, così come modificate dalla *Section 11 dell'Adoption (Intercountry Aspects) Act 1999*. Prima del 1999 l'affidamento preadozione era, come in Italia, di 12 mesi.

<sup>91</sup> La prima legge a concepire in questo modo l'adozione è il *Massachusetts Adoption Act del 1852*.

<sup>92</sup> Non tutti i Paesi islamici vietano l'adozione, in Tunisia essa è consentita e espressamente disciplinata dalla legge (cfr. sezione III, legge 27 del 4 marzo 1958).

crisi del sistema tribale su cui si fondava la società preislamica, in cui l'adozione era frequentemente impiegata per consentire ai soggetti senza figli di tramandare nome e patrimonio e alle famiglie di ingrandirsi e allearsi.

La presenza nei Paesi islamici del divieto di adozione non significa naturalmente che in tali Paesi manchino istituti di protezione dell'infanzia abbandonata.

Uno di questi istituti è la *kafala*: un uomo (*kafil*), davanti a un giudice o a un notaio, si obbliga nei confronti di un minore a prendersi cura di lui e a mantenerlo; non sorge alcun vincolo di filiazione tra *kafil* e bambino, né vengono meno i rapporti giuridici di quest'ultimo con la famiglia di origine<sup>93</sup>. Nella pratica la *kafala* è spesso combinata con il *tanzil*, un istituto di diritto successorio volto a permettere al *de cuius* di riservare una parte del suo patrimonio a un soggetto a lui non legato da vincoli di parentela.

La *kafala* è revocabile e termina al raggiungimento della maggiore età.

In merito all'adottabilità di minori provenienti da Paesi islamici e affidati con provvedimento di *kafala* ad aspiranti genitori adottivi residenti in un Paese occidentale si pongono, oltre che problemi etici (è etico pronunciare l'adozione di un minore la cui cultura vieta l'adozione?), anche problemi giuridici: può un'autorità dello Stato di accoglienza pronunciare l'adozione di un minore la cui legge personale vieta l'adozione e la cui eventuale adozione, quindi, non potrebbe essere riconosciuta nel Paese di origine del minore?

La questione riveste, mi pare, un notevole interesse per gli operatori italiani, pur in assenza di giurisprudenza nazionale sul punto, perché la Commissione per le adozioni internazionali ha autorizzato un ente a operare in un Paese, il Marocco, in cui l'adozione è vietata *ex lege*, in attuazione del precetto coranico<sup>94</sup>.

Dati gli stretti legami, dovuti al recente passato coloniale della Repubblica, con i Paesi dell'Africa francofona e in particolare Algeria e Marocco, il problema giuridico, etico e sociale dell'adozione di bambini di Stati islamici è assai

<sup>93</sup> In Algeria, però, il decreto 13 gennaio 1993 consente al Presidente del tribunale di autorizzare il *kafil* a trasmettere il proprio cognome dal minore da lui accolto e curato.

<sup>94</sup> All'epoca della redazione di questo contributo non risultava giurisprudenza italiana sul punto ed era quindi parso non inutile presentare le soluzioni adottate in altri Paesi di accoglienza. Nel marzo del 2002, però, il Tribunale per i minorenni di Trento ha rigettato la domanda di adozione di un minore marocchino affidato in Marocco a due coniugi italiani, preventivamente dichiarati idonei all'adozione internazionale e assistiti nella fase estera dell'adozione da un ente regolarmente autorizzato dalla Commissione per le adozioni internazionali a svolgere la sua attività di intermediazione in Marocco; il minore è poi stato adottato con adozione in casi particolari *ex art. 44 lett. d legge 184/1983*. Per un primo commento dei due provvedimenti citati e per alcune considerazioni generali, si consenta il rinvio a J. Long, *Adozione extraconvenzionale di minori provenienti da Paesi islamici e id., Ordinanze giuridiche occidentali e kafala: un'occasione per riflettere sull'adozione legittimante*, entrambi in corso di pubblicazione in «Nuova giurisprudenza civile comentata», 2003.

sentito in Francia, sia dall'opinione pubblica, sia dalla dottrina, sia, soprattutto, dalla giurisprudenza. La questione della possibilità o no di adozione di un bambino proveniente da un Paese la cui legislazione interna vieti l'istituto dell'adozione dovrebbe essere risolta (in senso negativo) da una legge *ad hoc* approvata nel febbraio 2001. Data la novità della norma, mi pare non inutile accennare alla lunga vicenda giurisprudenziale in materia.

Nell'ordinamento giuridico francese fino al febbraio 2001 non esisteva alcuna norma che disciplinasse i conflitti di legge in materia di adozione e chiarisse, quindi, quale fosse il diritto in base al quale il giudice francese chiamato a pronunciare l'adozione di un minore straniero dovesse valutare lo stato di adottabilità di quest'ultimo. La soluzione era, dunque, stata elaborata in via giurisprudenziale.

Dopo alcune incertezze iniziali<sup>95</sup>, la giurisprudenza, ritenendo applicabile l'art. 3 del codice civile sui conflitti di legge in materia di stato e capacità delle persone (che faceva riferimento alla legge nazionale dell'individuo cui il singolo elemento della fattispecie si riferiva), optò per un'applicazione distributiva delle leggi personali dei soggetti coinvolti. Nel 1984, nello storico *Arrêt Torlet*<sup>96</sup>, la Corte di Cassazione, dopo aver dichiarato che le condizioni e gli effetti dell'adozione sono retti dalla legge personale dell'adottante, mentre la legge personale del bambino determina le *condizioni* del consenso o della rappresentanza dell'adottando, afferma che quando il rappresentante legale del minore non ha indicato espressamente se il consenso da lui prestato è in vista di un'adozione piena o semplice, tale consenso debba essere liberamente valutato dal giudice francese in sede di decisione sul tipo di adozione, piena o semplice, da pronunciare.

Il problema insito in quest'orientamento era però che, sebbene formalmente fosse la legge personale del minore a determinare le condizioni e le modalità di prestazione del consenso alla sua adozione da parte del legale rappresentante, nella pratica il giudice francese, rivelando un malcelato nazionalismo giuridico, utilizzava la propria forma mentis per valutare il contenuto e la validità di tale consenso. I risultati cui giungeva la giurisprudenza di merito nei casi di minori provenienti da Paesi che vietano l'adozione, erano del resto tutt'altro che univoci<sup>97</sup>.

<sup>95</sup> Le Circolari del Ministro della giustizia 28 luglio 1976 e 6 luglio 1979 sull'adozione in Francia dei minori stranieri propendono per un'applicazione unitaria della legge personale dell'adottante ai vari aspetti dell'adozione internazionale.

<sup>96</sup> *Cour de Cassation* 7 novembre 1984 in *Dalloz* 1985, p. 459, nota: E. Poisson-Dracourt.

<sup>97</sup> Cfr. per esempio: a favore TGI Dijon 8 novembre 1991 in JCP G, 1993, IV, 127; contro CA Paris 19 giugno 1992 in *Dalloz* 1993, 120, somm. con nota A. Bottiau.

Nel 1995, intervenendo in un caso di adozione di un minore proveniente da un Paese islamico che vieta l'adozione, la *Cour de Cassation* (caso *Fanthou*)<sup>98</sup> precisa che «due coniugi possono procedere all'adozione di un bambino la cui legge nazionale non conosca o proibisca l'istituto dell'adozione, se, indipendentemente dalle disposizioni di tale legge, il rappresentante legale del minore ha dato il proprio consenso, conoscendo gli effetti che, secondo la legge francese, discendono dall'adozione *plénière*». Tali effetti sono individuati dalla Corte nel carattere completo e irrevocabile della rottura dei legami giuridici con la famiglia di origine. Nel luglio 1997<sup>99</sup> la Cassazione interviene per chiarire la sentenza *Fanthou* e per contenerne gli effetti: quando il consenso all'adozione è stato prestato da una pubblica autorità del Paese di origine per decidere se pronunciare l'adozione non è necessario valutare il contenuto del consenso, tale necessità è infatti esclusa dal fatto che nessuna autorità straniera può consentire ciò che la propria legge vieta. Questo tentativo di arginare le adozioni da Paesi islamici viene però smentito dalla Suprema Corte nel dicembre dello stesso anno<sup>100</sup>: si ammette la pronuncia dell'adozione se il rappresentante legale del minore, *anche se* autorità pubblica, ha dato il proprio consenso conoscendo gli effetti che in Francia derivano dalla pronuncia di un'adozione piena. La giurisprudenza di merito successiva a quest'ultima pronuncia ammette largamente l'adozione di minori provenienti da Paesi che vietino un tale istituto<sup>101</sup>.

Una brusca inversione di rotta, nel senso di non consentire l'adozione di bambini la cui legge personale vieti l'adozione, è contenuta nella Circolare del Ministero della giustizia del 16 febbraio del 1999: «il consenso deve essere prestato nello Stato di origine del minore e secondo le leggi di quel Paese [...] un consenso prestato in violazione della legge straniera è privo di valore, indipendentemente dalle condizioni in cui è prestato»<sup>102</sup>. Numerose sono le ragioni adottate per una soluzione tanto drastica. Innanzi tutto si ricorda che la Francia è vincolata da trattati internazionali che la obbligano al rispetto delle legislazioni degli altri Paesi contraenti: la Convenzione ONU sui diritti dei bambini ha riconosciuto che rientra nella competenza inderogabile di ogni Stato assicurare come meglio crede, conformemente alla legislazione nazionale, la tutela dei bambini privi di adeguata assistenza e cure nella loro famiglia naturale; la

<sup>98</sup> *Cour de Cassation* 10 maggio 1995 in *Dalloz* 1995, *jur.*, p. 544, nota: Larribau-Terneyre.

<sup>99</sup> Caso *Lorre*: *Cour de Cassation* 1 luglio 1997 in *Dalloz* 1998, *jur.*, p. 187, nota: E. Poisson-Dracourt e anche *JCP* 1998, II, p. 22916 nota: T. Gare.

<sup>100</sup> Caso *Lenoir*: *Cour de Cassation* 16 dicembre 1997.

<sup>101</sup> Cfr. per esempio *CA Aix en Provence* 25 marzo 1999 in *Dalloz* nr. 3/2000, *jur.*, p. 45.

<sup>102</sup> Paragrafo 1.2.1.2. Circolare.

Convenzione de L'Aja precisa che le adozioni non possano avere luogo se le competenti autorità dello Stato di origine del bambino non abbiano stabilito che quest'ultimo è adottabile. L'impossibilità di adottare un bambino la cui legge nazionale vieti l'adozione sarebbe, inoltre, in armonia con l'intero sistema francese di diritto internazionale privato che, rispettoso delle legislazioni straniere, vieta la costituzione in Francia di rapporti giuridici non suscettibili di essere riconosciuti nel Paese d'origine degli interessati. La scelta ministeriale, come accennato, è stata di recente ribadita dalla legge n. 2001-111 del 6 febbraio 2001, che espressamente stabilisce che l'adozione di un minore straniero non possa essere pronunciata *se la sua legge personale proibisce questo istituto*, a meno che il minore sia nato e risieda abitualmente in Francia (art. 370-3, comma 2 cc).

In Spagna, in cui il codice civile stabilisce espressamente che l'adottabilità e i consensi debbano essere regolati dalla legge personale del minore<sup>103</sup>, la giurisprudenza ammette che l'adottante, preventivamente valutato idoneo all'adozione, si rechi nel Paese islamico scelto, vi ottenga dalla competente autorità l'affidamento del minore con un provvedimento di *kafala* da cui risulti lo stato di abbandono del bambino e, tornato in Spagna con il minore, chieda al giudice spagnolo di pronunciare *ex novo* l'adozione basandosi per la valutazione dello stato di abbandono del minore su quanto dichiarato nel provvedimento straniero, che essendo di *kafala* è compatibile con la legge del Paese di origine del minore.

### 9. Il sostegno postadozione alla famiglia adottiva

L'adozione, come si è detto, è quasi sempre pronunciata nel Paese di origine del minore. Come si inserisce in questo quadro e, in particolare, come si giustifica giuridicamente un'attività di sostegno (e controllo) alla famiglia adottiva nel Paese di accoglienza?<sup>104</sup>

Occorre, anzitutto, distinguere tra il sostegno postadozione fornito dagli enti privati autorizzati che si sono occupati dell'intermediazione nell'adozione e il sostegno dei servizi sociali territoriali pubblici.

Per quanto riguarda gli enti privati, la soluzione è agevole e comune a tutti gli Stati di accoglienza: per rendere obbligatorio il loro sostegno postadozio-

<sup>103</sup> Art. 9, comma 5 ap. 1 cc.

<sup>104</sup> Da non confondere con il problema del sostegno postadozione è la questione dei *follow up reports*, cioè delle relazioni sull'andamento dell'inserimento del minore nella famiglia adottiva richieste dalle autorità dei Paesi di origine. Di solito queste relazioni sono redatte dagli enti privati che hanno curato l'intermediazione nella procedura adottiva (spesso nel provvedimento di adozione è inserita una disposizione in base alla quale si impegna direttamente un determinato ente a curare periodicamente la redazione e l'invio di relazioni sulla situazione dell'adottato): ovviamente l'ente è fortemente motivato a rispettare questa prescrizione non solo per la necessità di mantenere un rapporto diretto e di fiducia con quella

ne gli enti autorizzati inseriscono nel contratto che stipulano con gli aspiranti adottanti un'apposita clausola di assistenza postadozione. Non è questa la sede per discutere della coercibilità di tale obbligo di natura contrattuale (ma di contenuto "sensibile") di sostegno.

Più complicata è la situazione per quanto riguarda il sostegno postadozione da parte di autorità pubbliche. L'idea di fondo è, infatti, che se si ammette che la pronuncia estera di adozione produca i suoi effetti nel Paese di accoglienza senza bisogno di una nuova pronuncia di adozione, ciò ha come conseguenza, tra l'altro, che il Paese di accoglienza non ha alcun diritto di ingerire nella vita familiare di una famiglia "legittima". In armonia con quest'idea, nella maggioranza degli Stati si prevede che il sostegno delle autorità pubbliche e degli enti privati che hanno svolto attività di intermediazione nella procedura adottiva avvenga solo su richiesta degli adottanti. Numerosi Stati hanno però elaborato pratiche *praeter legem* che garantiscano agli enti pubblici la possibilità di monitorare l'andamento dell'inserimento del minore e di sostenere la famiglia adottiva<sup>105</sup>. Solo la Svizzera, ha espressamente considerato e risolto il problema del necessario sostegno postadozione: nel caso di ingresso nello Stato di un minore adottato all'estero con adozione definitiva, l'autorità svizzera cui spetta nelle adozioni nazionali la vigilanza sulle famiglie adottanti nel periodo di affidamento preadottivo nomina al minore un curatore<sup>106</sup>, «il curatore consiglia e aiuta i genitori adottivi nella cura del minore ... riferisce all'autorità tutoria sull'evoluzione del vincolo di adozione al più tardi un anno dopo la nomina». La curatela decade per legge diciotto mesi dopo la comunicazione dell'ingresso in Svizzera del minore.

---

determinata autorità, ma anche perché il mancato rispetto della prescrizione impartitagli può avere ripercussioni negative sull'autorizzazione rilasciatagli dal Paese di origine a svolgere attività di intermediazione nelle adozioni di minori residenti in quel determinato Paese. Talvolta, però, le competenti autorità del Paese di origine chiedono che la relazione sia preparata da una autorità pubblica e qui si pone il problema della legittimazione e dei limiti entro i quali i servizi sociali territoriali possono richiedere ai genitori adottivi colloqui e visite a domicilio.<sup>105</sup> In Italia nella pratica il tribunale per i minorenni talvolta inserisce nel decreto con cui ordina la trascrizione nei registri dello stato civile del provvedimento estero di adozione una disposizione in base alla quale i servizi sociali territoriali devono "vigilare" sull'inserimento del minore nella famiglia adottiva. Questo consente ai servizi di assistere la famiglia adottiva anche in assenza di una specifica richiesta di quest'ultima (che tipicamente manca proprio nei casi in cui ve ne sarebbe più bisogno). In Svezia è pratica costante che i servizi sociali territoriali verifichino a distanza di sei mesi dall'inserimento del minore nella famiglia di accoglienza e indipendentemente dal fatto che l'adozione sia stata pronunciata all'estero o sia in corso un procedimento in Svezia, l'andamento di tale inserimento e redigano una relazione in cui espongono le loro valutazioni: cfr. *Reply by the Delegation of Sweden to the Questionnaire on the practical operation of the Hague Convention of 29 May 1993 on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption*, The Hague, December 2000.

<sup>106</sup> Cfr. la Legge federale relativa alla Convenzione de L'Aja sull'adozione e a provvedimenti per la protezione dei minori nelle adozioni internazionali del 22 giugno 2001.

## L'adozione internazionale dalla legge 184/1983 a oggi

1. Qualche  
riferimento  
all'adozione  
internazionale  
prima della legge  
184/1983

Franco Occhiogrosso  
*Presidente del Tribunale per i minorenni di Bari*

Quando si fanno cenni storici sull'adozione, è buona regola risalire a epoche antichissime, anche anteriori al Vecchio Testamento. Non si precisa che questi riferimenti riguardano la sola adozione nazionale e che, invece, l'adozione internazionale ha origini recenti. Certo non si può escludere che vi siano nella storia casi che possono in qualche modo rientrare nella categoria dell'adozione internazionale, come l'adozione del piccolo ebreo Mosè da parte della figlia del faraone egiziano (Esodo, 2, 10) o, nella Roma imperiale, le adozioni che consentivano agli italici di acquistare la cittadinanza romana. Ma si tratta di vicende tanto risalenti nel tempo quanto episodiche. Se si guarda alla legislazione invece si deve prendere atto che la legge 431/1967, che pure aveva portato una vera rivoluzione nell'adozione nazionale, ignorava del tutto quella internazionale, che all'epoca in Italia era agli inizi. L'adozione internazionale vera e propria risale effettivamente solo agli ultimi decenni e ha ricevuto grande impulso dalla prima disciplina normativa che ne ha fatto la legge 4 maggio 1983, n. 184, *Diritto del minore ad una famiglia*.

Per un quindicennio dunque, e cioè fino alla metà del 1983, l'adozione internazionale si è sviluppata in Italia senza regole certe. C'era la possibilità di procedere all'adozione tramite i tribunali per i minorenni con il sostegno dei servizi sociali; ma c'era anche la possibilità della deliberazione in corte d'appello, che poteva attribuire al provvedimento straniero l'efficacia della adozione ordinaria anche quando gli adottanti non avevano i requisiti previsti per l'adozione di un bambino italiano. Questo sistema del doppio binario portava a situazioni di grave disparità ed era chiaramente lesivo degli interessi dei minori, che ricevevano un diverso trattamento e una diversa protezione giuridica a seconda delle scelte degli adottanti. Anche da ciò derivò una spinta a modifiche legislative, che si concluse con la legge 184/1983. Essa sostituì la legge sull'adozione del 1967, portando alcune modifiche non sostanziali all'adozione nazionale, regolamentando l'affidamento familiare e disciplinando per la prima volta in un apposito titolo l'adozione internazionale<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Così Fadiga (1999, p. 10-12).

2. Cenni  
sulla disciplina  
normativa  
della legge 184/1983

La legge 184/1983 ha per la prima volta quindi disciplinato in Italia l'adozione internazionale: essa ha tuttavia prestato particolare attenzione alle fasi di essa che si svolgevano in Italia, ignorando sostanzialmente quella che si svolgeva all'estero.

- a) Presupposto per procedere all'adozione internazionale era (ed è) che i coniugi avessero ottenuto dal tribunale per i minorenni del luogo di residenza un decreto dichiarativo della loro idoneità all'adozione internazionale previa specifica domanda e indagine istruttoria (con relazione psicosociale e audizione dei coniugi in tribunale).
- b) La fase successiva era affidata al cd. sistema «fai da te»; in quanto le coppie erano libere di rivolgersi all'estero a chi volevano. Era, in realtà, prevista dalla legge l'istituzione di enti autorizzati a svolgere le pratiche per l'adozione di bambini stranieri, ma solo il 15% delle coppie dichiarate idonee all'adozione internazionale si rivolgeva a loro. Tutte le altre facevano ricorso a canali privati non sempre illeciti, ma raramente capaci e competenti. Malgrado ciò, come ricorda Luigi Fadiga<sup>2</sup>, nel 1997 su 5.915 coppie dichiarate idonee, solo 2.192 sono riuscite a effettuare l'adozione di un bambino straniero.  
Ciò si spiega con la rinuncia di molti aspiranti a tale adozione, rinuncia motivata talora dall'aver ottenuto un bambino italiano (le domande di adozioni internazionali erano e sono molto spesso accompagnate dalla loro presentazione contemporanea di una domanda di adozione nazionale) oppure dalla difficoltà di affrontare le complesse e costose pratiche dell'adozione internazionale.
- c) La fase conclusiva dell'adozione internazionale si svolgeva (e si svolge) in Italia al rientro dei coniugi con il bambino adottato o affidato all'estero. Su richiesta dei coniugi il tribunale per i minorenni del luogo di residenza dichiarava l'efficacia del provvedimento straniero in Italia come adozione o come affidamento preadottivo. Questa seconda formula era quella di gran lunga prevalente, perché il vecchio art. 33 della legge 184/1983 stabiliva che il provvedimento emesso dall'autorità straniera non poteva essere dichiarato efficace in Italia con l'effetto di adozione, se non risultava comprovata la sussistenza di un periodo di affidamento preadottivo della durata di un anno e ciò non avveniva quasi mai.
- d) È stato questo il sistema dell'adozione internazionale vigente in Italia fino al 15 novembre 2000, data in cui è definitivamente entrata in vigore la rifor-

<sup>2</sup> Cfr. Fadiga (1999, p. 71).

ma dell'adozione internazionale. Va solo ribadito che con questa disciplina era notevolmente carente la tutela del bambino straniero, perché era sostanzialmente aperta la porta al mercato dei bambini.

Per averne conferma, basta ricordare che nel 1991, quando ancora non vi era un ente italiano autorizzato all'adozione internazionale in quel Paese, le coppie italiane riuscirono a farsi consegnare in Romania ben 1.161 bambini. Si dubita che tutti questi casi siano stati regolari e che qualcuno nasconda una compravendita di bambini.

Sul commercio di bambini a scopo di adozione non si hanno ovviamente cifre ufficiali, ma una cosa è certa: che esiste e che prospera. Ce n'è anche una versione nostrana. La squadra mobile della Questura di Avellino, impegnata all'inizio del 1998 nella "Operazione Cicogna" (il nome è ufficiale), ha denunciato 300 sospetti casi di compravendita con prezzi fino a 50 milioni per bambino. Se è così in Italia, facile immaginare cosa può accadere nei Paesi del Terzo mondo o in quelli dove la povertà e il degrado raggiunge livelli estremi. E d'altra parte secondo una ricerca effettuata nel 1988 dall'Ufficio centrale di adozione tedesco, il 25% delle adozioni di bambini stranieri effettuate in Germania fra il 1984 e il 1987 «evidenziava uno sfondo commerciale, illegale o anche criminale»<sup>3</sup>.

### 3. La Convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993

Dopo appena quindici anni dalla prima disciplina dell'adozione internazionale si è sentita la necessità di una sua riforma. Ciò è stato determinato, in parte dalle ragioni in precedenza esposte, ma è stato soprattutto reso necessario dall'avvenuta approvazione della Convenzione de L'Aja del 1993.

La Convenzione de L'Aja è stata sottoscritta da settantasette Stati di tutti i continenti e non è solo una convenzione sull'adozione, come altre precedenti, ma un accordo sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozioni tra Paesi diversi. Sua peculiarità è che è stata preparata sia dai rappresentanti dei Paesi di destinazione che da quelli di provenienza dei bambini adottati. La Convenzione si pone tre obiettivi: il primo è quello di prevedere delle garanzie, perché le adozioni internazionali si facciano solo nell'interesse superiore del minore e nel rispetto dei suoi diritti fondamentali: questo principio, già affermato dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989 è stato richiamato anche qui. Il secondo è quello di instaurare un sistema di cooperazione tra gli Stati per assicurare il rispetto di tali garanzie e prevenire vendita e tratta di minori. Il terzo punto fermo stabilito dalla

<sup>3</sup> Fadiga (1999, p. 64 e seg.).

Convenzione riguarda il principio di sussidiarietà. Esso comporta che nessun bambino deve lasciare il proprio Stato per essere adottato all'estero, se prima le autorità del suo Paese non hanno accertato che egli si trova in stato di abbandono e che l'adozione da parte di suoi connazionali non è realizzabile. La Convenzione stabilisce, infatti, che lo Stato di origine deve pronunciare prioritariamente quei provvedimenti, che consentono al bambino di rimanere nella propria famiglia o quanto meno nel proprio Paese e che l'adozione internazionale è utile per dargli un'altra famiglia, solo quando nello Stato di origine non sia possibile trovargli una famiglia adottiva idonea.

Spetta alle Autorità dello Stato di origine accertare e dichiarare lo stato di adottabilità, verificando che la famiglia d'origine sia consapevole degli effetti dell'adozione e che non siano stati pattuiti o corrisposti pagamenti o compensi di qualsiasi genere per l'adozione del bambino.

Per assicurare l'osservanza dei principi stabiliti dalla Convenzione ciascuno Stato deve istituire un'apposita Autorità centrale. Tutte le Autorità centrali dovranno direttamente cooperare tra loro per la miglior tutela dei bambini, scambiandosi ogni informazione necessaria sul sistema normativo, sui bambini adottabili e sugli aspiranti genitori adottivi. Alle Autorità centrali si dovranno obbligatoriamente rivolgere coloro che desiderano adottare un bambino straniero. È così finalmente abolita l'adozione «fai da te», che certamente è la causa principale dei problemi e dei guai che abbiamo esaminato più sopra. Nei Paesi aderenti alla Convenzione chi vuole adottare un bambino straniero deve rivolgersi all'autorità centrale dello Stato di sua abituale residenza, che direttamente o per mezzo di enti da essa stessa autorizzati e controllati provvederà a inoltrare la domanda all'autorità centrale del Paese prescelto, e a studiare con quella il migliore abbinamento possibile.

Il meccanismo dell'abbinamento è certamente molto delicato. La Convenzione cerca di regolarlo in modo da coinvolgere in maniera paritetica sia il Paese d'origine che quello di destinazione.

Dopo l'arrivo del bambino l'Autorità centrale del Paese di destinazione dovrà tenere informata l'Autorità centrale del Paese di origine sull'andamento della procedura di adozione e sullo svolgimento del periodo *di* prova. In caso di insuccesso, le Autorità centrali dovranno cooperare tra loro. Si dovrà subito cercare di collocare il bambino in un'altra famiglia nello stesso Paese di destinazione e solo come ultima soluzione, quando il suo interesse lo richieda, egli potrà essere rimpatriato<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Cfr. Fadiga (1999, p. 86-90).

#### 4. Convenzione de L'Aja e diritto italiano in materia di adozione

##### 4.1 La mancata sintonia totale

Come è stato giustamente osservato<sup>5</sup>, i principi giuridici affermati dalla Convenzione non sono in sintonia totale con il diritto italiano in materia di adozione. ma se ne differenziano in vari punti dei quali, i più significativi – oltre a quello di ordine pubblico di cui all'art. 24 della Convenzione – sono:

- a) l'esclusione della giurisdizione in una materia che, incidendo sullo status della persona, esige nel nostro ordinamento l'intervento del giudice;
- b) l'automatico riconoscimento in tutti gli Stati contraenti dell'adozione pronunciata nello Stato estero anche da un'autorità amministrativa, sulla base della sola attestazione dell'autorità straniera di conformità del provvedimento alla Convenzione e senza possibilità di alcun controllo nello Stato di accoglienza, che può rifiutare il riconoscimento, solo se l'adozione risulti «manifestamente contraria all'ordine pubblico, tenuto conto del superiore interesse del minore»;
- c) la mancata previsione di un periodo di affidamento preadottivo, che la Convenzione ammette solo «quando è richiesto» (art. 20) e che mai può essere disposto quando l'adozione sia perfezionata all'estero;
- d) la possibilità che la condizione di adottabilità possa derivare non solo dalla situazione di abbandono del minore, ma anche dal consenso, debitamente informato, di persone, istituzioni, autorità (art. 4 lett. c n. 1), mentre nel nostro ordinamento lo stato di adottabilità può essere dichiarato dal giudice solo sulla base d'una oggettiva situazione di irreversibile abbandono morale e materiale del minore.

##### 4.2 Il concetto di adottabilità e quello relativo ai principi fondamentali che regolano il diritto di famiglia e dei minori: le eventuali divergenze tra Convenzione e diritto italiano

Approfondendo il discorso, la questione relativa alle norme da applicare, in presenza di divergenze tra il sistema italiano e quello della convenzione de L'Aja, riguarda due punti:

- il primo si riferisce al concetto di adottabilità del minore. L'art. 4 lett. c) e d) della Convenzione pone a fondamento dell'adottabilità del minore i consensi sull'adozione sia alla cessazione dei rapporti tra il minore e famiglia di origine, sancendone le modalità di acquisizione (con atto scritto, senza pagamento o contropartita di alcun genere; che quello della madre sia successivo alla nascita del figlio; che quello del minore sia un consenso informato e prestato liberamente) per giungere all'adottabilità sulla base della volontà espressa dai soggetti (persone, istituzioni e autorità nel caso di decadenza della potestà genitoriale, evidentemente).

<sup>5</sup> Sacchetti (1999, p. 18 e seg.).

Va sottolineato che la Convenzione non parla mai di stato abbandono per il minore da adottare, ma solo di minore “adottabile”. L’interpretazione di questo termine comporta quindi la necessità di chiarire se nel sistema della Convenzione, al fine di ritenere lo stato di adottabilità, possano bastare o no i soli consensi suindicati, anche in assenza di una situazione oggettiva di abbandono morale e materiale del minore.

Una tale puntualizzazione è necessaria perché la legge italiana (la legge 184/1983 riformata) all’art. 32/2 lett. a stabilisce che la Commissione per le adozioni internazionali non possa rilasciare l’autorizzazione all’ingresso o alla permanenza del minore straniero in Italia, se dalla documentazione trasmessa «non emerge la situazione di abbandono del minore» e il concetto di situazione di abbandono – fondamento dell’adottabilità – è disciplinato dall’art. 8 della stessa legge, che lo intende come un’oggettiva e irreversibile privazione di assistenza morale e materiale del minore da parte dei genitori o dei parenti tenuti agli alimenti.

- Il secondo punto riguarda il disposto dell’art. 35 della legge 184/1983, il quale dispone che il tribunale prima di ordinare la trascrizione nei registri dello stato civile del provvedimento straniero di adozione deve accertare che «l’adozione non sia contraria ai principi fondamentali che regolano nello Stato il diritto di famiglia e dei minori, valutati in relazione al superiore interesse del minore».

La Convenzione de L’Aja afferma in proposito (art. 24) che “il riconoscimento dell’adozione può essere rifiutato da uno Stato contraente solo se essa è manifestamente contraria all’ordine pubblico, tenuto conto dell’interesse superiore del minore”. Il problema da risolvere è se le due norme suindicate intendano dire la stessa cosa o cose diverse.

In ordine al concetto di abbandono, l’interprete non può non giungere alla conclusione che esso nell’adozione internazionale è diverso rispetto a quello che si riscontra nell’adozione nazionale. Se in quest’ultima esso all’evidenza consiste in un’oggettiva, irreversibile privazione dell’assistenza morale e materiale del minore, nell’adozione internazionale esso va inteso in modo diverso alla luce dell’art. 32 del testo riformato, che parificando totalmente il caso dell’oggettiva situazione di abbandono previsto dal comma 2 lett. a) di tale norma all’esplicito consenso prestato dai genitori del minore da adottare all’acquisizione dello stato di figlio legittimo e alla cessazione dei rapporti giuridici tra il minore e famiglia di origine consente di ritenere che sussista una situazione di abbandono anche quando essa non corrisponda a un abbandono oggettivo del figlio da parte dei genitori, ma sia il frutto della rinunzia totale di genitori al figlio, pur in assenza di una situazione oggettiva.

#### 4.3 Il concetto di adottabilità nell’adozione internazionale

Tale situazione è confermata inequivocabilmente anche dall'art. 36 della stessa legge che al comma 2 lett. a) opera nuovamente la parificazione tra i due concetti di abbandono già effettuate dall'art. 32.

In sostanza, il concetto di abbandono riceve da questa recente normativa una rilettura significativa che lo modifica parzialmente, ma significativamente. Non c'è dubbio infatti che considerare abbandonato un minore sulla sola base della totale rinuncia a lui dei suoi genitori, significa aprire la porta all'adozione consensuale; che se è vero che la Convenzione è attenta a richiedere che i consensi debbano essere informati e privi di qualunque contro-prestazione è tuttavia anche vero che i genitori potrebbero rinunciare a lui, non perché lo vogliono abbandonare, ma al contrario per amore, allo scopo di assicurargli un futuro migliore in un Paese ricco dell'Occidente. Secondo qualche autore<sup>6</sup> ciò non potrà non avere in futuro effetti rilevanti, perché «siamo entrati in una fase di transizione nella quale si potrà pervenire, anche grazie all'elasticità dimostrata in materia dalla Corte Costituzionale con l'ammettere pure nell'adozione nazionale un concetto più flessibile di stato di abbandono, in modo da consentire (nella pratica immediata e al legislatore) di sintonizzare il nostro con gli altri ordinamenti: infatti una consensualità alternativa all'accertamento dell'oggettiva situazione di abbandono è dagli ordinamenti stranieri accettata nell'interesse del minore alla più sollecita definizione della propria adattabilità».

Il rischio tuttavia sembra essere quello di compiere il primo passo verso il ritorno all'adozione privatistica.

Ai principi fondamentali suddetti fa esplicito riferimento l'art. 35 della legge 184/1983 che ne esige peraltro la valutazione in relazione al superiore interesse del minore, usando una formula apparentemente simile a quella di cui all'art. 24 della Convenzione.

Il nuovo legislatore utilizza in sostanza la stessa formula di cui già il precedente testo dell'art. 32 lett. e) faceva uso per indicare quali accertamenti il tribunale per i minorenni dovesse compiere per dichiarare l'efficacia in Italia dei provvedimenti stranieri di adozione, di affidamento preadottivo o di tutela. Nel nuovo testo è però aggiunto il riferimento al superiore interesse del minore. Quanto al significato di questa espressione, la dottrina<sup>7</sup>, prima della riforma, aveva ritenuto che essa fosse costituita dai due seguenti requisiti: la sus-

*4.4 I principi  
fondamentali  
del diritto di famiglia  
e dei minori  
e quello di ordine  
pubblico*

<sup>6</sup> Sacchetti (1999, p. 20 e seg.).

<sup>7</sup> Vercellone (1987, p. 291 e seg.).

sistenza dello stato di abbandono e l'accertamento dell'idoneità all'adozione internazionale della coppia affidataria o adottiva.

Ma dopo la riforma, questa conclusione è stata messa in discussione. Si è detto<sup>8</sup> che, essendo stato decisamente modificato dal legislatore dell'adozione internazionale il concetto di situazione di abbandono, si doveva con ciò stesso ritenere che quello relativo alla sussistenza dello stato di abbandono non dovesse più essere considerato un principio fondamentale (e per ciò stesso immodificabile) del diritto italiano di famiglia e dei minori.

Si è aggiunto poi che il riferimento all'interesse del minorenne come superiore comportasse un giudizio di prevalenza di tale interesse su ogni altro principio, appunto perché considerato "superiore".

È mia convinzione che quest'ultima osservazione non possa essere condivisa per due ragioni: la prima è che l'individuazione dei principi fondamentali indicati non comporta la loro immodificabilità concettuale né che essi non possano essere altri diversi oggi rispetto a quelli di ieri alla luce della nuova normativa. La seconda è letterale: l'art. 35 dice che il tribunale deve accertare che «l'adozione non sia contraria ai principi fondamentali che regolano nello Stato il diritto di famiglia e dei minori, valutati in relazione al superiore interesse del minore», ma il superiore interesse del minore è indicato come criterio di valutazione al quale rapportare i principi fondamentali suddetti; esso però non viene né identificato con essi né indicato come sostitutivo di essi. Perciò è sempre necessario individuare i principi fondamentali che regolano nello Stato il diritto di famiglia e dei minori, salvo poi valutarli in rapporto all'interesse del minore.

Ma vi è di più: un tale concetto deve essere posto a confronto anche con quello riguardante i principi fondamentali dell'ordinamento, al quale fa riferimento l'art. 1, comma 5, della legge 184/1983. Una tale disposizione, pur introdotta dalla legge 149/2001, ha per titolo "principi generali" e deve ritenersi quindi valida e applicabile sia all'adozione nazionale che a quella internazionale.

In proposito è agevole giungere alla conclusione che i principi fondamentali dell'ordinamento costituiscono un concetto più ampio di quello di principi fondamentali del diritto di famiglia e dei minori e che i primi sostanzialmente vanno identificati con i principi costituzionali, come conferma il parziale riferimento letterale, nell'elencazione esemplificativa fatta dal comma 5 dell'art. 1, ad alcune espressioni («senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di reli-

---

<sup>8</sup> Sacchetti (1999, p. 38 e seg.).

gione») utilizzate dall'art. 3, comma 1, della Costituzione oltre all'implicito riferimento all'art. 2 della stessa Costituzione («La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale»), che viene qui adattato a livello minorile ( con il riferimento all'età e al rispetto dell'identità culturale del minore).

È sulla base di questi principi, ad esempio, che non possono essere pronunziati provvedimenti (o assunte iniziative sociali o operative) discriminatori. È sulla base di essi oltre che della normativa specifica che si afferma il legame tra adozione e solidarietà.

Un ambito più ristretto hanno invece i principi fondamentali del diritto di famiglia e dei minori, che vanno certamente individuati in quelli già indicati in precedenza e cioè nella situazione di abbandono del minore e nell'accertamento dell'idoneità degli adottanti.

Se infatti è vero che il concetto di abbandono ha subito le recenti modificazioni indicate per essere adattato pienamente ai principi della Convenzione de L'Aja, esso rimane tuttavia ben saldo come principio fondamentale: su di esso e su quello che esige la dichiarazione d'idoneità degli adottanti si fonda la ribadita natura pubblicistica dell'adozione e il conseguente divieto delle adozioni private, posto a base del riconoscimento del minore quale soggetto di diritto.

Va anche aggiunto che oggi a questi due principi generali bisogna anche quello della sussidiarietà dell'adozione, in quanto esso è affermato dai principi generali dell'adozione (art. 1, commi 3 e 4) ed è richiamato sia per l'adozione nazionale che per quella internazionale, anche in relazione ai Paesi non aderenti alla Convenzione de L'Aja.

Va peraltro aggiunto che questi principi vanno applicati sulla base della nuova normativa con la duttilità derivante da criterio di valutazione aggiunto dalla legge di riforma e costituito dalle necessità di tener conto costantemente del superiore interesse del minore. Una tale valutazione è estremamente delicata e va fatta caso per caso. Negli anni scorsi, tanto per fare un solo esempio dell'attenzione che il tema richiede, si pose il problema dei figli dei *desparecidos* argentini, di cui il governo militare dell'epoca aveva consentito l'adozione internazionale. Ove un caso analogo dovesse oggi ripetersi non dovrebbero esserci dubbi che l'interesse superiore del minore sia quella di rientrare nella famiglia di origine. Lo stesso criterio deve valere quando il bambino non sia in abbandono o quando si tratti nella sostanza di adozione privata.

## 5. Le idee “guida” dell'adozione internazionale

La legge n. 476 del 31 dicembre 1998 ha adeguato la legislazione italiana ai principi della Convenzione creando un sistema a segmenti, che mentre riconosce il ruolo centrale della Commissione per le adozioni internazionali, quale autorità centrale, conserva anche un ruolo ai tribunali per i minorenni e legittima quello specifico dei servizi socioassistenziali e degli enti autorizzati. Su ciò ci soffermeremo in seguito. Qui intendiamo sottolineare la profonda revisione culturale che essa comporta.<sup>9</sup>

Le idee-forza su cui si radica la nuova disciplina sono le seguenti:

- a) In attuazione dei principi della Convenzione dell'ONU sui diritti dei fanciulli del 1989, la nuova disciplina sottolinea che anche l'adozione internazionale non può e non deve essere lo strumento per assicurare comunque ad aspiranti genitori privi di prole un figlio, ma deve essere intesa come un'espressione della solidarietà sociale e rientrare perciò in un più ampio quadro di interventi di aiuto e sostegno nei confronti dell'infanzia, tendenti alla promozione di migliori condizioni di vita del bambino straniero.
- b) Per questo è previsto che gli aspiranti all'adozione presentino una mera dichiarazione di disponibilità all'adozione internazionale: non si tratta perciò di una domanda in senso tecnico giuridico, radicata su un diritto al figlio, ma di una dichiarazione di avere questa aspettativa e di essere disponibile a questo fondamentale servizio di solidarietà.
- c) Per questo si stanno sviluppando nel nostro Paese forme di sostegno a distanza di bambini in difficoltà (definite “adozioni a distanza”), per consentire loro possibilità concrete di sviluppo. Perciò la legge sottolinea l'opportunità che gli enti autorizzati si impegnino a partecipare ad attività di promozione dei diritti dell'infanzia preferibilmente attraverso azioni di cooperazione allo sviluppo e di attuazione del principio di sussidiarietà nell'adozione internazionale.
- d) Perciò l'adozione internazionale è ora possibile, come già si è detto, solo quando sussista un'accertata situazione di abbandono, ovvero quando i genitori, resi coscienti dell'irreversibilità del loro atto, rinunciano esplicitamente a mantenere in futuro rapporti familiari con il proprio figlio.
- e) La nuova normativa riconosce che l'adozione di un bambino in un Paese diverso da quello in cui è nato comporta per lui un cambiamento personale e relazionale più marcato di quello che deve affrontare un bambino adottato nel suo stesso Paese. Egli infatti non solo deve stabilire legami “nuovi”, ma deve anche cambiare i suoi punti di riferimento (valori, abitu-

<sup>9</sup> Cfr. Moro (2000, p. 7 e seg.).

dini, schemi di comportamento appresi), quelli che gli avevano permesso di assumere un comportamento in grado di soddisfare, sia pur limitatamente, le sue esigenze.

- f) Il bambino che cambia Paese deve pertanto essere inserito presso genitori adottivi particolarmente capaci, psicologicamente e pedagogicamente: perché ha bisogno di sostegno in questo difficilissimo momento di trasformazione della sua vita e delle sue abitudini, di aiuto nell'inserimento in una realtà del tutto nuova e spesso per lui conturbante. È pertanto indispensabile – per la buona riuscita dell'adozione internazionale – che sia effettuata una significativa attività di preparazione alle problematiche internazionali e alle dinamiche familiari e sociali che questo tipo di adozione comporta; e che essi, con il bambino, siano particolarmente sorretti sia nel momento dei loro primi incontri che in quello del rientro nel territorio nazionale.
- g) Non si comprende perché sia riconosciuta l'opportunità di un'opera di sostegno dei servizi alla coppia adottante nell'adozione nazionale durante il periodo di affidamento preadottivo e invece sia ritenuta lesiva della libertà dell'adulto un'opera di sostegno nel caso assai più complesso dell'adozione internazionale, dove essa può realizzarsi solo se i genitori adottivi vi consentono.
- h) La nuova disciplina esige che i percorsi e le pratiche dell'adozione internazionale siano lineari e trasparenti. Per questo l'intera procedura deve essere seguita da un ente autorizzato, adeguatamente selezionato dalla Commissione per l'adozione internazionale e il provvedimento di affidamento a scopo adottivo deve essere assunto dall'Autorità centrale del Paese di origine del bambino, escludendo che ciò possa essere effettuato anche attraverso atti notarili ovviamente per gli Stati che hanno aderito alla Convenzione.
- i) Molto opportunamente la nuova legge ha previsto una serie di benefici nei confronti delle coppie adottanti per facilitare questo atto di solidarietà internazionale e per consentire un migliore adattamento del minore straniero al suo nuovo ambiente di vita: è così consentita l'astensione obbligatoria dal lavoro durante i primi tre mesi successivi all'ingresso del bambino nella famiglia adottiva o affidataria, anche quando il bambino abbia superato i sei anni di età; e consentita l'assenza dal lavoro sino a che il minore non abbia compiuto i sei anni di età; è previsto il congedo nel caso di necessaria permanenza all'estero secondo le richieste del Paese di origine del minore; è anche previsto che le spese sostenute dai genitori adottivi per l'espletamento delle procedure adottionali

possano essere dedotte dalla denuncia dei redditi nella misura del cinquanta per cento. Queste disposizioni valgono solo per l'adozione internazionale e ciò, per i primi due benefici, ha fatto sorgere qualche dubbio di incostituzionalità.

l) Anche coloro che sono coinvolti nella procedura di adozione devono modificare il loro atteggiamento:

- Deve mutare l'approccio degli aspiranti all'adozione internazionale nei confronti di questa esperienza particolare: non è possibile che permanga la convinzione che l'adozione internazionale costituisca comunque una buona azione; che non bisogna guardare troppo per il sottile alla propria preparazione e capacità genitoriale perché per un bambino che proviene dal Terzo mondo anche una coppia di scarsa capacità pedagogica e psicologica costituisce una fortuna contro lo spettro della fame.
- Anche per i giudici che si occuperanno di adozione internazionale è indispensabile una profonda riforma culturale. Innanzitutto essi devono accettare l'idea che le loro competenze in questo settore non si possono estendere oltre il "proprium" dell'intervento giurisdizionale, sviluppando un'attività di supplenza che non è opportuna e comunque non è più possibile con la nuova legge: l'attività di informazione, formazione e sostegno delle coppie adottanti deve essere interamente svolta dai servizi e dagli enti autorizzati e non può essere sviluppata all'interno degli uffici giudiziari minorili.
- Devono anche sviluppare nuove capacità di raccordo sia con i servizi territoriali sia con gli enti autorizzati per perseguire insieme il comune obiettivo di attuare nel modo migliore la nuova legge.
- Infine le notevoli funzioni che la nuova legge attribuisce sia ai servizi che agli enti autorizzati implicano anche per loro una profonda revisione non solo organizzativa.

Vanno perciò chiaramente individuati nell'ambito regionale i servizi specializzati che si occuperanno di questa funzione informativa, formativa, valutativa e di sostegno, determinando chiaramente anche gli ambiti territoriali in cui opereranno<sup>10</sup>.

Questi servizi dovranno operare in stretta collaborazione con gli enti autorizzati: il che esige un mutamento di mentalità e il superamento di antiche gelose autonomie difese a ogni costo, in entrambi i soggetti, e una capacità collaborativa del tutto nuova.

<sup>10</sup> Cfr. Moro (2000, p. 19 e seg.).

6. La legge 149/2001 di riforma dell'adozione nazionale e la sua incidenza su quella internazionale

Un dato importante, che non è stato finora molto considerato nell'analisi dell'adozione internazionale, è che la sua riforma non si è realizzata con la sola legge 476/1998, ma anche con quella successiva e cioè la più recente legge 28 marzo 2001, n. 149, contenente modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori* nonché al titolo VIII del libro primo del Codice Civile.

È noto che nel giro di meno tre anni la legge 184/1983 ha subito due riforme: quella introdotta con la legge 476/1998, che ha riguardato sia l'adozione internazionale, e quella della legge 149/2001, che ha interessato l'adozione nazionale.

Ma tra i due tipi di adozione si è perpetuato quel collegamento che già in precedenza vi era e che in qualche misura ha modificato le peculiarità già descritte dell'adozione internazionale.

Il collegamento più significativo (l'altro è quello previsto dall'art. 37) è costituito dall'art. 29 *bis* del testo riformato, che abilita a richiedere la dichiarazione di idoneità all'adozione internazionale coloro che si trovano nelle condizioni prescritte dall'art. 6.

Fino all'aprile 2001 ciò ha significato che potevano avanzare tale richiesta i coniugi uniti in matrimonio da almeno tre anni, non separati neppure di fatto, la cui età superasse di almeno diciotto anni e non più di quaranta anni l'età dell'adottando.

Con l'entrata in vigore della legge 149/2001 la situazione è profondamente cambiata a seguito della riforma dell'art. 6 della legge 184/1983, riforma che incide anche sull'adozione internazionale. Il testo riformato è molto disordinato, perché ad alcune prime disposizioni chiare fa seguire delle subordinate contraddittorie, che in gran parte limitano l'efficacia delle prime disposizioni.

E infatti mentre il primo comma ribadisce quanto già era affermato in passato: l'adozione è consentita a coniugi uniti in matrimonio da almeno tre anni, non separati neppure di fatto negli ultimi tre anni, il successivo quarto comma modifica tale norma, aggiungendo che «il requisito della stabilità del rapporto di cui al primo comma può ritenersi realizzato anche quando i coniugi abbiano convissuto in modo stabile e continuativo prima del matrimonio per un periodo di tre anni, nel caso in cui il tribunale per i minorenni accerti la continuità e la stabilità della convivenza, avuto riguardo a tutte le circostanze del caso concreto».

Si tratta di una disposizione poco chiara: si dà per scontato che il decorso di tre anni di matrimonio senza separazione neppure di fatto richiesto dal primo comma comporti l'automatica sussistenza del solo requisito della stabilità del rapporto, mentre poi si aggiunge anche l'ulteriore elemento della continuità; si parifica poi la convivenza di fatto per tre anni all'analogo perio-

do matrimoniale, sicché è ora sufficiente che vi sia stato un matrimonio anche pochi giorni prima della domanda per poter – se vi è stata convivenza triennale – richiedere l'adozione internazionale.

Quanto alla differenza di età tra adottanti e adottato il terzo comma conferma che quella minima deve essere di diciotto anni, ma amplia quella massima da quaranta a quarantacinque. E fin qui la disciplina è chiara.

Ma vi è poi il comma 6, che modifica in modo poco comprensibile tale disposizione, aggiungendo «Non è preclusa l'adozione quando il limite massimo di età degli adottanti sia superato da uno solo di essi in misura non superiore a dieci anni, ovvero quando essi siano genitori di figli naturali o adottivi dei quali almeno uno sia in età minore, ovvero quando l'adozione riguardi un fratello o una sorella del minore già dagli stessi adottato».

Sembra d'intendere che quando i coniugi abbiano adottato un fratello essi possono ottenere l'adozione nazionale dell'altro, indipendentemente da qualunque limite di età. Per quanto riguarda l'adozione internazionale essi potranno essere dichiarati idonei a tale adozione (che ovviamente dovrà essere fatta all'estero) senza che si ponga alcun limite di età.

La stessa cosa vale quando i coniugi abbiano un figlio minore (o anche più figli di cui almeno uno sia minore): anche in questo caso si deve ritenere superata la prescrizione relativa alla differenza di età indicata dal terzo comma. E francamente in questo caso la deroga risulta incomprensibile sia per l'adozione nazionale che per la dichiarazione d'idoneità a quella internazionale.

Infine per quanto riguarda la prima ipotesi, essa viene abitualmente interpretata nel senso che nel calcolo della differenza massima di età tra adottanti e adottato si deve tener conto non dell'età del più anziano dei coniugi, ma di quella del più giovane, se il coniuge più anziano supera tale limite massimo di età in misura non superiore a dieci anni; mentre se tale misura viene superata si deve tener conto dell'età del più anziano dei coniugi.

Vi è poi il quinto comma del nuovo art. 6, che realizza una deroga ulteriore, perché afferma che i limiti di cui al terzo comma possono essere derogati qualora il tribunale per i minorenni accerti che dalla mancata adozione derivi un danno grave e non altrimenti evitabile per il minore.

In sostanza, sarà sufficiente a una famiglia di sessantenni ottenere l'affidamento familiare di un bambino di pochi anni per poter creare una tale situazione di fatto che legittima la richiesta di adozione nazionale di quel bambino, indipendentemente da qualunque limite di età degli adottanti. Altrettanto, per quanto riguarda l'adozione internazionale, sta avvenendo per i cosiddetti bambini di Chernobyl.

**7. Il confronto  
tra i sistemi delle due  
adozioni: dal centralismo  
di quella nazionale  
al decentramento  
di quella internazionale**

*7.1 Il sistema  
dell'adozione  
nazionale*

*7.2 Il sistema  
dell'adozione  
internazionale  
nella disciplina  
precedente  
la legge 476/1998*

In conclusione, il nuovo art. 6 ha definitivamente superato il principio affermato dalla precedente normativa che il diritto del minore alla famiglia si realizza meglio inserendolo in una famiglia di genitori giovani che di anziani. Principio che continua a essere applicato solo nella comparazione in tema di adozione nazionale.

Il legislatore sembra ignorare il principio giustiniano *“adoptio naturam imitatur”* per avvicinarsi alle metodiche senza regole di età in uso per la fecondazione artificiale.

Un'ultima profonda diversità tra adozione nazionale e internazionale riguarda il sistema secondo cui esse sono organizzate:

Quella nazionale ha conservato nelle tre leggi che si sono susseguite negli ultimi trent'anni un'impostazione ispirata al centralismo giudiziario.

È il tribunale per i minorenni che deve accertare la situazione di abbandono del minore e dichiararne lo stato di adottabilità; è sempre l'autorità giudiziaria che decide sulle impugnazioni ovvero tale provvedimento. È il tribunale per i minorenni che effettua l'istruzione delle domande di adozione e la scelta della coppia adottante in vista dell'affidamento preadottivo; che pronuncia provvedimenti provvisori ai sensi dell'art. 10 e l'affidamento preadottivo ai sensi dell'art. 22; che dichiara con sentenza l'adozione. Certo, il tribunale minorile si avvale per gli accertamenti dei servizi socioassistenziali e delle professionalità delle aziende sanitarie locali e ospedaliere, può assumere informazioni di polizia, può disporre consulenze tecniche; ma proprio ciò ribadisce che *dominus* dell'adozione nazionale è il tribunale, che può delegare alcuni suoi compiti.

La legge di riforma dell'adozione internazionale capovolge invece la sua impostazione rispetto a quella precedente. Quest'ultima, infatti, era anch'essa costruita sul modello dell'adozione nazionale e si fondava sul centralismo giudiziario: era il tribunale per i minorenni che procedeva (come fa anche ora, dopo la riforma) alla dichiarazione d'idoneità all'adozione internazionale delle coppie, era lo stesso tribunale che attribuiva efficacia di affidamento preadottivo al provvedimento straniero dopo averne controllato la conformità ai principi fondamentali che regolano nello Stato il diritto di famiglia e dei minori; che seguiva per un anno l'affidamento preadottivo, procedendo se necessario anche alla sua revoca; che dichiarava l'adozione.

È vero che tra dichiarazione d'idoneità e affidamento preadottivo vi era tutta la fase che si svolgeva all'estero e che comprendeva anche la pronuncia di un provvedimento dell'Autorità straniera; è vero che già esistevano gli enti autorizzati a seguire la pratica all'estero, ma questi ultimi erano solo facoltativi e di fatto venivano interessati solo in pochi casi, mentre i provvedimenti stranieri di adozione venivano intesi come un mero presupposto per dar vita all'ulteriore fase del procedimento di adozione, per effetto del quale esso veniva "italianizzato" a tutti gli effetti.

Infatti in termini inequivocabili si era espressa anche la giurisprudenza affermando che «una volta deliberato efficace un provvedimento straniero, anche non giurisdizionale, di adozione, di affidamento preadottivo o, comunque, di tutela di minori a norma degli artt. 31-32 della legge n. 184/1983, ogni altra vicenda procedimentale relativa al provvedimento estero, e anche il suo annullamento o la sua revoca, nel Paese in cui il provvedimento stesso è stato emanato, non può avere alcuna rilevanza per l'ordinamento italiano, dove ogni conseguenza giuridica è legata al solo decreto emesso ai sensi dell'art. 32 cit., che in tutto si sovrappone alla pronuncia od al provvedimento estero e che costituisce una pronuncia autonoma ed esclusiva del giudice italiano»<sup>11</sup>.

In tal modo l'adozione internazionale finiva per essere un tipo di adozione molto simile a quella italiana.

Del tutto diversa è l'impostazione dell'adozione internazionale che scaturisce dalla legge 476/1998. La nuova legge propone un sistema decentrato e articolato su una pluralità di soggetti che tutti hanno un ruolo importante, che rende indispensabile il loro coordinamento. Tali soggetti sono il tribunale per i minorenni, i servizi socioassistenziali, gli enti autorizzati, la Commissione per le adozioni internazionali, gli uffici consolari.

L'articolazione complessa del meccanismo di distribuzione dei compiti tra i vari soggetti ora preposti all'adozione internazionale si coglie dal seguente specchietto, che li individua, indicandoli specificamente per ciascun ente.<sup>12</sup>

*7.3 Il sistema dell'adozione internazionale nella legge 476/1998*

<sup>11</sup> Corte d'appello di Perugia, rel. Battistacci, 30/4/1987, in «Diritto di Famiglia», 1988, p. 890; così anche Cass. 12 ottobre 1987 n. 7351).

<sup>12</sup> Sacchetti (1999, p. 51-52).

I soggetti preposti

- a) Tribunale per i minorenni:
  - dichiara l'idoneità all'adozione;
  - esegue controlli al fine di riconoscere efficacia di affidamento preadottivo ai provvedimenti stranieri di affidamento, destinati a perfezionarsi in adozione dopo l'ingresso del minore in Italia, o di riconoscere efficacia di adozione o di affidamento preadottivo ai provvedimenti di Stati estranei alla Convenzione;
  - al termine degli affidamenti preadottivi come sopra riconosciuti pronuncia l'adozione;
  - può convertire in adozione provvedimenti stranieri non legittimanti se li riconosce conformi alla Convenzione;
  - ordina la trascrizione del provvedimento di adozione nei registri dello stato civile, conseguendone per l'adottato l'acquisto della cittadinanza italiana.
- b) Servizi socioassistenziali:
  - istruiscono le pratiche per l'idoneità all'adozione;
  - sostengono il nucleo adottivo per un anno dall'ingresso del minore in Italia;
  - segnalano al tribunale per i minorenni eventuali necessità di interventi.
- c) Enti autorizzati (e servizi per l'adozione internazionale istituibili da Regioni e Province autonome):
  - ricevono l'incarico dagli aspiranti all'adozione;
  - curano la pratica all'estero;
  - informano sull'esito la Commissione;
  - collaborano con i servizi in Italia a sostegno del nucleo adottivo.
- d) Commissione per le adozioni internazionali:
  - autorizza gli enti a operare, vigila su di essi, ne tiene l'albo; autorizza l'ingresso e la permanenza del minore in Italia;
  - conserva gli atti delle procedure di adozione internazionale;
  - può comunicare agli adottanti notizie necessarie per la salute dell'adottato.
- e) Uffici consolari
  - rilasciano il visto d'ingresso dopo che questo è autorizzato dalla Commissione;
  - collaborano con l'ente per il buon esito della procedura all'estero.

**8. Le altre novità:  
la Commissione  
per le adozioni  
internazionali e gli  
accordi bilaterali**

La riflessione sui profondi mutamenti introdotti dalla riforma dell'adozione internazionale non sarebbe completa se non si facesse riferimento ad altri tre profili significativi:

- 1) la prevista collaborazione tra Paesi d'origine e Paesi di destinazione e il reciproco riconoscimento delle procedure;
- 2) il ruolo tutto particolare attribuito agli enti autorizzati chiamati a svolgere anche pubbliche funzioni;
- 3) l'informazione e la preparazione degli adottanti, fondata sul riconoscimento di compiti propri e non delegati dei servizi sociali.

Questi tre profili interessano tre dei soggetti protagonisti dell'adozione internazionale: rispettivamente la Commissione per le adozioni internazionali, gli enti autorizzati e i servizi socioassistenziali. Affronteremo perciò la tematica in generale accennando anche ai tre organismi detti e, omettendo il solo riferimento al tribunale per i minorenni, al quale abbiamo avuto modo già di fare vari riferimenti.

*8.1 La collaborazione  
tra gli Stati  
e il reciproco  
riconoscimento  
delle procedure  
di adozione*

Gli impegni rivenienti dalla Convenzione de L'Aja vanno ben oltre quelli derivanti dallo specchio sopra riportato. Oltre al grande rilievo attribuito dall'art. 1 della Convenzione all'interesse superiore del minore e al rispetto dei diritti fondamentali riconosciutigli nel diritto internazionale, a cui già abbiamo fatto cenno, viene infatti istituito un sistema di cooperazione tra gli stati per assicurare il rispetto delle garanzie poste a tutela del minore e per prevenire la sottrazione, la vendita dei minori.

A tal fine sono istituite in ogni Stato le Autorità centrali, di cui agli art. 7, 8 e 9 della Convenzione prevedono i compiti, che vengono qui di seguito riportati e che prevedono la loro cooperazione a vari livelli e per fini molteplici:

- per assicurare la protezione dei minori e realizzare gli scopi della Convenzione;
- per scambiarsi informazioni sulla legislazione dei loro stati in materia di adozione, oltre che informazioni generali, come statistiche e formulari;
- per informarsi scambievolmente sul funzionamento della Convenzione e eliminare gli ostacoli alla sua applicazione;
- per evitare profitti materiali indebiti in occasione di un'adozione;
- per scambiare informazioni relative ai minori e ai futuri genitori in vista della realizzazione dell'adozione (anche tramite gli enti autorizzati, come avviene in Italia);
- per agevolare la procedura di adozioni;
- per promuovere lo sviluppo dei servizi di assistenza per l'adozione;
- per scambiare rapporti generali di valutazione sulle esperienze in materia di adozione internazionale;
- per rispondere alle richieste d'informazione su un'adozione formulata da altre autorità centrali.

*8.2 La Commissione  
per le adozioni  
internazionali*

La Commissione per le adozioni internazionali è l'Autorità centrale dello Stato italiano introdotta dalla Convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993. Accennando sommariamente alle sue peculiarità si può dire che per questo organismo si pongono vari problemi a cominciare da quello della sua natura e della sua denominazione: va detto che è stato evitato il nome di Autorità centrale per non confonderla con una delle "autorities", autorità amministrative indipendenti esistenti in Italia, poiché non ha un'indipendenza formale e sostanziale, in quanto i suoi componenti rappresentano il Consiglio dei ministri e vari ministeri e anche perché non ha tutti i compiti delle autorità centrali, in quanto altri compiti sono distribuiti tra il tribunale per i minorenni, i servizi sociali e gli enti autorizzati. Già collegata al Dipartimento per gli Affari sociali e ora alle dirette dipendenze della Presidenza del consiglio

dei ministri, essa è costituita da un presidente e dieci membri in rappresentanza di vari ministeri ed enti locali, che decidono a maggioranza. La Commissione ha competenze internazionali per favorire la cooperazione con altri popoli in tema di adozione e riferisce al Parlamento sulla sua attività con relazione biennale. Ha la facoltà, come già detto, di promuovere con altri Paesi accordi bilaterali in materia (che vanno poi ratificati dal Governo) e svolge all'interno varie attività per la formazione e il coordinamento di coloro che intervengono in materia di adozione; per la promozione degli enti autorizzati sul territorio italiano e per la vigilanza sulla loro gestione (deve istituire e curare la tenuta dell'albo).

Tra le competenze nel procedimento di adozione internazionale vi è quella di ricevere dai tribunali il decreto d'idoneità all'adozione internazionale di ogni coppia e poi copia della documentazione straniera relativa al minore da adottare (le viene inviata dagli enti autorizzati e autorizza l'ingresso in Italia a scopo di adozione dei minori).

Ha competenze in ordine all'ingresso irregolare dei minori stranieri in Italia insieme al Comitato per i minori stranieri e ha il compito infine di studiare ed elaborare i dati sull'adozione internazionale, che poi trasferisce nella relazione biennale al Parlamento e di conservare gli atti e le informazioni relative alle procedure di adozione.

La legge disciplina, come già si è detto, il diritto di accesso a tali dati.

### 8.3 *Gli accordi bilaterali*

È alla Commissione per le adozioni internazionali che compete l'osservanza dei doveri di cooperazione sopradescritti e indicati dalle lettere a) e b) dell'art. 39 della legge 184/1983.

Accanto alla più generale collaborazione in ordine alla raccolta (e allo scambio) di informazioni, un compito certamente importante anche per realizzare la cooperazione tra Stati è costituita dalla facoltà attribuita alla Commissione di stipulare accordi bilaterali in materia di adozione internazionale.

Sofferamoci brevemente su questo punto<sup>13</sup>: la proposta è indirizzata ovviamente al Governo che, tramite il Ministero degli affari esteri, stipula, se lo ritiene, l'accordo bilaterale proposto e poi lo trasmette per la ratifica al Parlamento. Tuttavia questo potere di proposta importante e l'attivazione prioritaria della Commissione in questa direzione è la chiave dello sviluppo futuro dell'adozione internazionale in Italia. Vediamo in quali modi la Commissione può muoversi e i problemi che si pongono.

<sup>13</sup> Così Pazé (2000, p. 85 e seg.).

Anzitutto è opportuno che la Commissione promuova accordi bilaterali anche con Stati che hanno già in comune con l'Italia l'accettazione della Convenzione de L'Aja e dei suoi principi, accordi possibili in base al disposto dell'art. 39, c. 2, Convenzione de L'Aja, secondo cui "ogni Stato contraente può concludere, con uno o più degli altri Stati contraenti, accordi tendenti a favorire l'applicazione della Convenzione nei loro reciproci rapporti".

Ma gli accordi bilaterali sono addirittura necessari con quegli Stati che non abbiano aderito alla Convenzione de L'Aja. In questo caso il testo dell'accordo dovrebbe raccogliere e riportare i principi generali della Convenzione de L'Aja e le garanzie proprie della nostra legislazione e prevedere una procedura concordata tendenzialmente omogenea nei principi e parallela nelle modalità a quella dei Paesi firmatari della Convenzione de L'Aja. Formulare proposte di stipulazione di accordi bilaterali significa che la Commissione deve tenere già prima assidui contatti internazionali preparatori e negoziare i contenuti degli accordi, che dovranno descrivere le procedure specifiche modellate sulle legislazioni degli altri Stati. A questo scopo soprattutto sono dettate le disposizioni (art. 7, legge 476/1998; e più esplicitamente art. 7, c. 2, del DPR n. 492/1999) che consentono alla Commissione di inviare proprio personale in missione presso le rappresentanze diplomatiche e consolari all'estero".

Non c'è dubbio che tale sistema di collaborazione è funzionale ad una più agevole realizzazione sia di una più valida collaborazione tra gli Stati di origine e stati di destinazione in relazione alla realizzazione di ciascuna adozione sia per il costante, reciproco riconoscimento delle procedure e delle prassi seguite dagli Stati per pervenire all'adozione.

L'art. 31/1 dispone che gli aspiranti all'adozione, muniti di decreto d'idoneità «devono conferire incarico a curare la procedura di adozione ad uno degli enti autorizzati di cui all'art. 39 *ter*». L'albo di tali enti è stato istituito con il regolamento previsto dall'art. 7 della legge 476/1998 e approvato con il DPR 1/12/1999 n. 492, che contiene norme per la costituzione, l'organizzazione e il funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali.

È stato giustamente rilevato che, dall'art. 31/3 lett. b) si ricava che gli interessati devono indicare all'ente incaricato il Paese al quale intendono rivolgersi per l'adozione. E poiché deve trattarsi di un Paese rientrante fra quelli con cui l'ente "intrattiene rapporti", se ne deduce che la scelta del Paese avrà orientato preventivamente gli interessati anche nella scelta dell'ente.

L'introduzione della nuova regola comporta l'obbligatorietà del conferimento dell'incarico: è una delle novità più rilevanti che riguardano gli enti

9. Gli enti autorizzati e l'espletamento da parte loro di pubbliche funzioni

autorizzati, dei quali indichiamo qui di seguito le principali peculiarità per accennare poi alle loro funzioni e alla loro natura.

Va aggiunto che in ordine a tali enti la legge 476/1998 compie una scelta più drastica di quella della Convenzione, perché l'obbligatorietà della loro intermediazione riguarda tutte le adozioni internazionali sia che provengano da Paesi aderenti che da Paesi non aderenti alla Convenzione.

Gli enti operano in regime di oligopolio, perché la legge esige per loro un'autorizzazione a svolgere la loro attività (art. 39 *ter* in relazione all'art. 39 c. 1, lett. e), che va concessa dalla Commissione per le adozioni internazionali e prevede, come già rilevato, l'istituzione di un loro albo la cui tenuta compete alla stessa Commissione. Accenniamo in questa sede solo ai requisiti principali degli enti autorizzati e alla novità più rilevante che presentano lo svolgimento di pubbliche funzioni.

### 9.1 I requisiti

I requisiti che gli enti devono possedere sono elencati nell'art. 39 *ter*, che riprende liberamente gli artt. 10 e 11 della Convenzione, ampliandone il contenuto. Sono infatti aggiunti alcuni requisiti tra cui:

- quello che comporta l'impegno a "partecipare ad attività di promozione dei diritti dell'infanzia... e di attuazione del principio di sussidiarietà dell'adozione internazionale nei Paesi di provenienza dei minori" (art. 39 *ter*, lettera f). L'accertamento di questo requisito non è facile. Come è stato osservato anche in sede di lavori preparatori della Convenzione, mescolare attività di intermediazione nell'adozione internazionale e corresponsione di aiuti e di assistenza al Paese d'origine è una cosa molto delicata. Infatti quest'ultima attività può facilmente trasformarsi per l'ente di intermediazione in un mezzo di più facile accesso ai bambini adottabili, e, al limite, sconfinare nel traffico di bambini. Per evitare questo rischio è indispensabile che i programmi di aiuto in cui si impegna l'ente non abbiano alcun rapporto diretto con l'attività di intermediazione nell'adozione.
- È anche richiesto il requisito dell'art. 39 *ter*, lettera d (non avere fini di lucro), che è più rigoroso di quanto chiede la Convenzione, la quale consente che sia fatta pagare una ragionevole remunerazione professionale e fa divieto a direttori, amministratori e impiegati dell'ente di intermediazione di percepire remunerazioni irragionevolmente alte in relazione ai servizi resi. Vi è dunque, nella Convenzione, quanto meno un diverso approccio al problema. E ciò si spiega, poiché mancanza di scopo di lucro e *non profit-objectives* sono concetti solo in apparenza identici, l'uno appartenente alla nostra cultura giuridica e l'altro alla cultura giuridica anglosassone.

9.2 *Le funzioni  
pubbliche degli enti  
autorizzati*

- Ulteriore requisito introdotto dalla legge di ratifica (art. 39 *ter*, lettera e) è quello dell'obbligo di imparzialità dell'organismo di intermediazione, al quale è fatto divieto di avere e di operare "pregiudiziali discriminazioni" di tipo ideologico e religioso nei confronti degli aspiranti adottanti. Il divieto sembra sintomatico di un timore del legislatore italiano, che invece non hanno avuto gli autori della Convenzione.

Lo svolgimento di pubbliche funzioni da parte degli enti autorizzati è frutto di una specifica facoltà attribuita agli Stati dall'art. 22 della Convenzione, in base al quale le funzioni conferite all'Autorità centrale dal presente capitolo (il quarto) possono essere esercitate da autorità pubbliche o da organismi autorizzati: di questa disposizione la nostra legge ha fatto largo uso.

Tra le peculiarità che caratterizzano ai fini del nostro discorso diretto a porre in evidenza la riforma dell'adozione internazionale è questa una delle più singolari e interessanti, che meritano un esame specifico. Le funzioni pubbliche degli enti autorizzati sono varie:

- Una prima si riferisce alla natura giuridica dell'incarico conferito all'ente dagli adottanti. Si ritiene generalmente che si tratti di un'attività che l'ente non può rifiutare e si desume da ciò l'esistenza di un profilo pubblicistico di tale incarico desunto dalla circostanza che l'art. 11 del regolamento varato con DPR 492/1999 stabilisce per ogni ente di conservare un registro cronologico di tutte le domande di adozione internazionale pervenute, di conservare la documentazione relativa agli aspiranti e di trasmettere la documentazione relativa all'abbinamento: la sequenza puntuale di tali obblighi non consente all'ente alcuna discrezionalità nell'accoglimento delle domande e quindi dell'incarico ricevuto.

Si aggiunge poi che il rapporto ente-coniugi è un rapporto complesso che accanto al suddetto profilo pubblicistico ne presenta uno di carattere privatistico, che configura un contratto atipico di mandato, nel quale la libertà di revoca compete solo ai coniugi.

Nell'ambito del profilo privatistico si pone poi il problema se si tratti di mandato oneroso o gratuito.

La questione si pone perché, mentre l'art. 39 *ter* lett. d) della legge 476 pone agli enti il dovere di non perseguire scopi di lucro, invece l'art. 39 *ter* lett. b) esige che gli enti si avvalgano di professionisti esterni al volontariato. La questione è complessa e va affrontata con buon senso.

Occorre perciò che l'ente autorizzato eviti eventuali prestazioni professionali ulteriori rispetto a quelle connesse ai propri compiti, precisamente indicati nell'art. 31/3 e ovviamente il loro carico per gli adottanti.

- Una seconda funzione pubblica riguarda la ricezione delle domande di adozione dei coniugi indirizzata all'Autorità competente del Paese prescelto (art. 31/3 lett. b) e la sua trasmissione allo Stato straniero prescelto insieme al decreto d'idoneità e alla relazione del servizio locale, nonché la vera e propria opera di intermediazione tra coniugi e Stato straniero per l'acquisizione delle notizie relative alla salute del minore, alla famiglia, alla sua storia da un lato e per la ricezione e trasmissione dell'atto di consenso dei coniugi all'incontro con il piccolo, dall'altro.
- Va poi aggiunto che (in base dell'art. 31/3 lett. f), l'ente «concorda con l'autorità straniera l'opportunità di procedere all'adozione», «approva la decisione di affidare il minore o i minori ai futuri genitori adottivi». Si tratta anche qui di poteri di carattere pubblicistico, che presentano anche una certa dose di discrezionalità nel concordare con l'autorità straniera l'opportunità di procedere all'adozione, atteso che la legge prevede che ove non concordi con l'autorità straniera di procedere all'adozione, l'ente deve sottoporre questo atto negativo, a istanza dei coniugi interessati, al riesame della Commissione.

In proposito è stato rilevato che l'esercizio di dette pubbliche funzioni è consequenziale all'autorizzazione di cui è stato munito. Ma il potere dell'ente di contrapporsi ai coniugi adottanti e mandanti dell'ente e di frustrarne l'attesa non per motivi di legittimità, ma bensì di convenienza del minore, è singolarissimo. L'ente addirittura «ove sia richiesto dallo Stato di origine», può non approvare la decisione di questo di affidare un minore in preadozione (art. 31/3 lett. f)), sovrapponendosi così nientemeno che a uno Stato sovrano. Ed è singolare che tali poteri siano prodotti da una semplice autorizzazione della Commissione<sup>14</sup>, quando invece la Convenzione rimette allo Stato di origine la decisione in ordine all'affidamento del minore ai «futuri genitori adottivi», a condizione «che le autorità centrali di entrambi gli Stati siano concordi sul fatto che la procedura di adozione prosegua» (art. 17 lett. c). Quindi il potere di concordare è statutale ed è fondato sull'accordo internazionale: un potere esplicativo di sovranità verso l'estero.

Altre pubbliche funzioni sono quelle dettagliatamente indicate dall'art. 31 lett. h), i), n), o), trattandosi di poteri-doveri di certificazioni attribuite agli enti riguardo alla data d'inserimento del minore presso i coniugi affidatari o i genitori adottivi; alla durata della necessaria assenza dal lavoro e quella della durata del periodo di permanenza all'estero nel caso di congedo non retribuito; all'ammontare delle spese sostenute dai genitori adottivi per l'espletamento della procedura di adozione.

<sup>14</sup> Cfr. Sacchetti (1999, p. 96 e seg.).

A queste va aggiunta quella di ricevere dall'autorità straniera copia degli atti e della documentazione relativi al minore e di trasmetterla immediatamente al tribunale e alla Commissione. Si è invece instaurata per lo più una prassi, per cui a tale compito gli enti non adempiono direttamente nei riguardi del tribunale, ma fanno sì che i documenti siano invece consegnati dai coniugi adottanti che li allegano ad una specifica domanda diretta a ottenere la trascrizione del provvedimento straniero o l'affidamento preadottivo e indirizzata al tribunale (che per ottenere l'ordine di trascrizione o l'affidamento ai sensi dell'art. 35, è il tribunale in cui i coniugi risiedono al momento dell'ingresso del minore in Italia; per ottenere lo stesso provvedimento, quando l'adozione sia pronunciata ai sensi dell'art. 36 legge 184/1983, cioè quando il minore provenga da Paesi non aderenti alla Convenzione de L'Aja, è il tribunale che ha emesso il decreto d'idoneità).

Ma bisogna sottolineare che di tale domanda dei coniugi non vi è traccia nella legge, la quale ha invece previsto un sistema automatico di passaggio degli atti dall'ente autorizzato al tribunale e non prevede alcuna soluzione di continuità tra fase che si svolge all'estero e fase conclusiva in Italia, che invece con la prassi instaurata si può determinare e che può nuocere al minore adottato.

È necessario segnalare anche per i servizi socio-assistenziali la profonda evoluzione che il loro ruolo ha ricevuto con la riforma dell'adozione internazionale.

L'art. 30 del testo normativo precedente si limitava sbrigativamente a prevedere che i coniugi aspiranti all'adozione internazionale dovessero richiedere al tribunale per i minorenni del distretto (di residenza) la dichiarazione d'idoneità all'adozione. Aggiungeva poi al secondo comma: «Il tribunale, previa adeguate indagini, accerta la sussistenza dei requisiti previsti nell'art. 6».

Nessuno specifico riferimento veniva fatto ai servizi socio-assistenziali né alcuna indicazione vi era sulle modalità di espletamento di tali indagini: ogni competenza veniva accentrata nel tribunale, il quale poteva – come avveniva quasi sempre – delegare quella relativa all'espletamento della relazione psico-sociale sull'idoneità ai servizi sociali, ma poteva anche liberamente rivolgersi ad altri organismi o espletare consulenze tecniche.

Con la riforma la situazione cambia profondamente: l'art. 29 *bis* commi 4 e 6, attribuisce ai servizi socio-assistenziali degli enti locali singoli o associati – attribuendo loro la facoltà di chiedere l'intervento, per quanto di competenza, delle aziende sanitarie locali e ospedaliere – compiti propri non delegati, distinguendo tra informazione sull'adozione, preparazione dei coniugi aspiranti e acquisizioni di elementi utili per la valutazione da parte del tribunale, stabilendo anche i tempi per l'espletamento di tali compiti.

10. I servizi socioassistenziali: il riconoscimento di compiti non delegati; l'informazione e la preparazione degli adottanti

### 10.1 Le ragioni di tale evoluzione

Tale evoluzione si spiega alla luce dei principi di tutela del bambino straniero adottato affermati dalla Convenzione ONU del 1989 e da quella de L'Aja. È infatti proprio per garantire al bambino straniero adottato condizioni di assoluta parità con quello italiano, in attuazione dei principi approvati con la Convenzione dell'ONU del 1989, che gli adottanti devono possedere una serie di requisiti che vanno precedentemente accertati.

È ormai acquisita la convinzione, come già rilevato, che il bambino che cambia Paese deve essere inserito presso genitori adottivi capaci, psicologicamente e pedagogicamente: perché ha bisogno di sostegno in questo difficilissimo momento di trasformazione della sua vita e delle sue abitudini. E l'esperienza di questi anni dimostra che alcuni drammatici fallimenti di adozioni internazionali sono conseguenza di insufficiente preparazione e sostegno della coppia adottante nelle procedure adottive e nell'inserimento del bambino.

La Convenzione de L'Aja prevede che l'idoneità degli aspiranti genitori adottivi venga definita tenendo conto della realtà del bambino, della sua esperienza, delle sue esigenze concrete e delle sue possibilità future di integrazione e sviluppo nel nuovo contesto di vita. Per poter procedere a un abbinamento adeguato, viene così richiesto un profilo psicosociologico degli aspiranti genitori adottivi che comprenda, oltre alla loro idoneità e capacità ad adottare, anche «la loro storia personale, la loro anamnesi familiare e sanitaria, il contesto sociale in cui sono inseriti, i motivi dell'adozione, le loro capacità di affrontare l'adozione internazionale» (art. 15).

Oltre alla valutazione degli aspiranti genitori adottivi e del loro ambiente di vita, è inoltre preso in considerazione nella Convenzione de L'Aja anche il fatto che essi «abbiano usufruito di una consulenza adeguata» (art. 5).

L'idoneità all'adozione viene pertanto vista come possibilità di garantire al bambino di vivere in ambiente adeguato per il suo sviluppo psicosociale. E l'attribuzione ai servizi socioassistenziali di compiti propri e non delegati è una forma di maggiore loro responsabilizzazione.

### 10.2 I compiti dei servizi socioassistenziali nella legge di riforma

Queste disposizioni della Convenzione vengono più dettagliatamente articolate nell'art. 29 *bis* del nuovo testo di legge, commi 3 e 4, in base al quale il tribunale per i minorenni, se non ritiene di dover pronunciare immediatamente decreto di idoneità per manifesta carenza di requisiti, trasmette entro quindici giorni dalla presentazione, copia della dichiarazione di disponibilità ai servizi degli enti locali.

I servizi socioassistenziali degli enti locali singoli o associati, anche avvalendosi per quanto di competenza delle aziende sanitarie locali e ospedaliere, devono innanzitutto informare le coppie aspiranti sull'adozione internaziona-

le e sulle relative procedure, sugli enti autorizzati e sulle altre forme di solidarietà nei confronti dei minori in difficoltà, anche in collaborazione con gli enti autorizzati di cui all'art. 39 *ter*; devono preparare gli aspiranti all'adozione, anche in collaborazione con i predetti enti; devono acquisire elementi sulla situazione personale, familiare e sanitaria degli aspiranti genitori adottivi, sul loro ambiente sociale, sulle motivazioni che li determinano. Devono anche indagare sulla loro attitudine a farsi carico di un'adozione internazionale, sulla loro capacità di rispondere in modo adeguato alle esigenze di minori o sulle eventuali caratteristiche particolari dei minori che essi sarebbero in grado di accogliere, nonché ogni altro elemento utile per la valutazione da parte del tribunale per i minorenni della loro idoneità all'adozione<sup>45</sup>.

Entro i quattro mesi successivi alla trasmissione della dichiarazione di disponibilità, i servizi devono trasmettere al tribunale una completa relazione psicosociale che affronti tutti gli elementi su indicati sia in ordine all'informazione data e alla preparazione effettuata che sulle indagini espletate.

Sulla questione del termine posto ai servizi bisogna precisare che il termine non è processuale, non è fissato per l'espletamento delle attività di una parte davanti al giudice, ma si tratta di un termine di legge, accompagnato da una richiesta rivolta dal giudice alla pubblica amministrazione di ottemperare a questo compito entro i quattro mesi indicati sulla base del dettato normativo.

Sappiamo purtroppo che i ritardi della pubblica amministrazione in questo settore dipendono da disfunzioni riguardanti l'organico dei servizi a fronte di un carico di lavoro aggiuntivo rispetto a tutti i compiti già attribuiti al settore dal legislatore, quando la legge quadro sull'assistenza (328/2000) non è stata ancora attuata concretamente.

Il legislatore non ha previsto sanzioni per l'inottemperanza a questa richiesta del giudice: è evidente però che nei casi di violazione protratta e grave, tale condotta potrebbe trovare una sanzione repressiva nel caso si realizzasse in concreto un'ipotesi di omissione o rifiuto di atti d'ufficio.

Altro importante compito è poi disciplinato dall'art. 34, comma 2, che dal momento dell'ingresso in Italia e per almeno un anno, ai fini di una corretta integrazione familiare e sociale, stabilisce che i servizi socioassistenziali degli enti locali e sanitari e gli enti autorizzati su richiesta degli interessati, assistono gli affidatari, i genitori adottivi e il minore. Essi in ogni caso riferiscono al tribunale per i minorenni sull'andamento dell'inserimento, segnalando le eventuali difficoltà per gli opportuni interventi.

---

<sup>45</sup> Cfr. Colella (2000, p. 122 e seg.).

### 10.3 Il ruolo delle Regioni

Alle Regioni e alle Province autonome sono attribuiti compiti essenziali che sono funzionali ad una più valida distribuzione sul territorio dei servizi e per migliorarne la qualità delle prestazioni.

a) Per l'art. 39 *bis* comma le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano nell'ambito delle loro competenze devono concorrere a sviluppare una rete di servizi in grado di svolgere compiti previsti dalla legge 476/1998, devono vigilare sul funzionamento delle strutture e dei servizi che operano nel territorio per l'adozione internazionale, al fine di garantire livelli adeguati di intervento, promuovere la definizione di protocolli operativi e convenzioni fra enti autorizzati e servizi, nonché forme stabili di collegamento fra gli stessi e gli organi giudiziari minorili.

Alle Regioni sono affidati compiti di coordinamento e organizzazione dei nuclei operativi referenti per le adozioni, con un'organizzazione territoriale che preveda la messa a disposizione per tali attività di operatori sociali e operatori sanitari, nell'ambito di standard definiti, nonché compiti formativi e di definizione di protocolli operativi con le autorità competenti per la valutazione delle coppie. Il legislatore correttamente ha individuato i "servizi" genericamente, dato che sono diverse le realtà locali e diversa è l'organizzazione.

Sarebbe necessario che al più presto, o con disposizioni specifiche o nell'ambito di leggi di piano socioassistenziali e sociosanitari regionali, si prevedano all'interno dei servizi territoriali équipe qualificate per l'adozione e l'affidamento familiare.

b) È poi fondamentale per un buon risultato che le Regioni organizzino costanti momenti di formazione, aggiornamento, confronto, su questa materia, in particolare con la collaborazione del tribunale per i minorenni locale, sui criteri generali da utilizzare, sia con i servizi pubblici di territorio, sia con gli enti autorizzati.

A livello nazionale e regionale è avvertita la necessità di una formazione omogenea, che faciliti le attività dei servizi di cui all'art. 29 *bis*, comma 4, rispetti standard qualitativi e criteri di documentazione comparabili e condivisi nella valutazione della disponibilità dei coniugi aspiranti all'adozione e nella consulenza, per la fase di inserimento del minore nella famiglia adottiva e alla valutazione dell'andamento dell'affidamento preadottivo, in modo da favorire al massimo il rapporto con le autorità giudiziarie e garantire su tutto il territorio risposte adeguate ai bisogni dei minori e delle famiglie. È necessario che ciò si realizzi con l'organizzazione di seminari di formazione e aggiornamento a livello nazionale e regionale degli operatori pubblici sociali e sanitarie, con la partecipazione degli enti autorizzati e delle autorità giudiziarie

competenti, in modo da aumentare le conoscenze specifiche necessarie all'operatività dei servizi<sup>16</sup>.

c) Alla luce della nuova normativa, che sottolinea e valorizza il ruolo professionale dei servizi socioassistenziali e sociosanitari nell'accompagnare le famiglie durante il percorso adottivo e rende obbligatorio per queste ultime ricorrere a enti autorizzati a svolgere adozioni internazionali, è necessario evidenziare la necessità che le famiglie aspiranti all'adozione e quelle adottanti ricevano una valida preparazione, un sostegno e che gli operatori siano adeguatamente preparati.

Perciò le Regioni dovrebbero individuare, nell'ambito della loro competenza legislativa e programmatica, secondo proprie modalità operative, sentiti gli enti locali singoli o associati e le aziende sanitarie competenti, équipe composte da assistenti sociali e psicologi; organizzare quindi, in accordo con le autorità giudiziarie minorili competenti, corsi di formazione e aggiornamento per gli operatori coinvolti nelle attività relative alle adozioni e per gli operatori degli enti autorizzati presenti sul territorio.

A tal fine sono da ritenersi fondamentali protocolli operativi e organizzativi, che in vari ambiti si stanno realizzando e che portano a identificare i compiti e i rapporti tra i vari soggetti coinvolti, tribunali per i minorenni, servizi socioassistenziali e sociosanitari, enti autorizzati.

Non c'è dubbio che nell'ambito delle politiche sociali per i minori il ruolo delle Regioni e degli enti locali è di primaria importanza; che solo con la legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (legge 8 novembre 2000, n. 328) si è delineato lo spazio per lo sviluppo su tutto il territorio nazionale degli interventi integrati per la tutela materno infantile, nell'ambito dei quali si collocano quelli in materia di adozione.

Le attività istruttorie per le adozioni che vengono svolte attualmente dai servizi locali presumono una competenza specifica nel rilevamento dei dati richiesti dall'autorità giudiziaria e nella possibilità di fornire agli aspiranti genitori adottivi una consulenza adeguata e un supporto nel loro percorso adottivo che richiede sicuramente una ristrutturazione a tempi brevi dei servizi socioassistenziali che si occupano di tutela dell'infanzia, e quindi anche di adozione, e una definizione migliore dei ruoli e delle professionalità dei loro componenti anche attraverso la realizzazione di servizi integrati che permettano una miglior conversione di varie professionalità esistenti sul territorio; e

<sup>16</sup> Così Colella (2000, p. 131).

questo soprattutto nelle regioni italiane dove essi appaiono quantitativamente e qualitativamente più carenti.

Va infine ricordato che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possono istituire e disciplinare con proprie leggi un servizio per svolgere le stesse competenze degli enti autorizzati, se in possesso di requisiti di cui all'art. 39 *ter*.

Un servizio pubblico quindi anche per svolgere attività per le adozioni nei Paesi stranieri, per temperare con una presenza pubblica l'attività svolta dagli enti autorizzati. Tali servizi istituiti dalle Regioni dovrebbero essere comunque, una volta attivati con l'approvazione di una legge regionale, autorizzati e soggetti alla vigilanza stessa della Commissione che deve avere il controllo sugli organismi che svolgono all'estero le sue funzioni impegnando l'immagine dello Stato.

È questo un orientamento verso il quale sembra muoversi la Regione Piemonte.

Dando ora un rapido sguardo alle concrete situazioni quali si vanno delineando nei vari territori si può dire che dappertutto l'istruttoria si svolge in parte a opera dei servizi territoriali e in parte in tribunale a mezzo di colloqui con alcuni giudici onorari. La qualità dell'intervento dei servizi sociali è oggetto talora di riserve (Palermo) e talora – quando ne sorga la necessità – è integrato da consulenze tecniche, la cui spesa ricade sulla coppia (Roma). Destinatari delle richieste d'indagine sono per lo più i consultori familiari; alcune Regioni hanno realizzato invece équipe specifiche per le adozioni (a Roma si sono costituiti i cosiddetti Gil) oppure hanno dato luogo ad altri modelli organizzativi (a Firenze l'attività dei servizi sociali è integrata da quella delle unità operative delle ASL; ad Ancona esiste in ogni ASL un referente per gli interventi minorili che coordina tali attività secondo un protocollo tra Comuni e ASL; a Potenza le richieste trovano risposte in relazioni sociali dei servizi comunali e sono poi completate con una relazione psicologica curata da uno psicologo, che gli enti locali hanno distaccato presso il tribunale minorile).

È in questa prospettiva che varie Regioni (Piemonte, Marche, Abruzzo, Lombardia, Toscana, Sicilia ecc.) hanno concluso protocolli d'intesa in materia di adozione internazionale, a cui abbiamo già accennato, mentre altri ancora si accingono ad assumere iniziative analoghe e si va prospettando l'idea di estendere il percorso studiato per la formazione e il coordinamento degli operatori in tema di adozione internazionale anche a quella nazionale.

È per effetto di tale prospettiva di coordinamento che in qualche regione (Emilia-Romagna) si è deciso di consentire la consegna agli utenti degli stampati per la presentazione al tribunale delle domande di adozione (sia nazionale che internazionale) anche agli uffici di servizio sociale delegati all'espletamento delle indagini istruttorie.

A tali servizi vengono quindi indirizzate le coppie interessate prima ancora della presentazione della domanda in tribunale. In tal modo esse ricevono una dettagliata informazione sull'adozione e – se si dichiarano disponibili – anche una formazione in merito. Inoltre si effettua anche l'indagine sulla loro personalità, prevista dall'art. 22, comma 4. La domanda di adozione, sottoscritta dai coniugi aspiranti, viene inviata al tribunale dal servizio sociale insieme alla relazione psicosociale, che comunica l'esito delle indagini espletate oppure dalla coppia stessa poco prima che il servizio trasmetta la relazione psicosociale. In tal modo si ottengono vari risultati insieme: quello di evitare che la coppia faccia più volte la spola tra servizio e tribunale (e anche ente autorizzato, se si tratta di adozione internazionale); quello di ridurre i tempi intercorrenti tra presentazione della domanda in tribunale e invio della relazione, quello di favorire l'approfondimento delle tematiche adottive da parte dei coniugi, inducendo coloro che, percepiscono le difficoltà, recedano dall'idea di adottare a non presentare la domanda di adozione in tribunale, evitando l'espletamento di attività giudiziarie superflue.

Il discorso proposto in precedenza risulta interessante perché i protocolli d'intesa citati coordinano non solo le attività dei servizi delle AASL e degli enti autorizzati (limitatamente all'adozione internazionale), ma anche quelle dei tribunali per i minorenni, che hanno competenza territoriale nelle regioni dette. E questa circostanza risulta interessante, perché prospetta una seconda dimensione dell'intervento degli uffici giudiziari. Accanto all'esercizio della giurisdizione, che è ovviamente il loro ruolo istituzionale, va in sostanza emergendo un secondo profilo, che vede i tribunali minorili (ma anche altri organismi giurisdizionali) impegnati in qualità di organismi amministrativi in iniziative dirette allo scopo di rendere più efficiente e rapido il servizio giustizia nella sua organizzazione e nel rapporto con altri enti chiamati a cooperare. Sempre più si vanno realizzando protocolli d'intesa in vari settori (da quelli relativi agli interventi in materia di violenza sessuale, a quelli per la mediazione e per il decentramento delle attività giudiziarie minorili, a quelli dell'adozione e così via). È questo un ambito che sta emergendo più decisamente solo di recente e che finora è inesplorato, mentre meriterebbe attenzione.

### 11. Il (mancato) ascolto del minore nell'adozione internazionale

Il quadro delineato della normativa dell'adozione internazionale non sarebbe completo, se non si facesse cenno ad un rilevante limite che la Convenzione presenta e alle difficoltà riscontrate nella sua prima applicazione in Italia. Il limite riguarda il problema dell'ascolto del minore da adottare, le difficoltà operative riguardano il ruolo all'estero degli enti autorizzati e l'attestato straniero sui requisiti richiesti dell'art. 4 della Convenzione<sup>17</sup>.

L'art. 4 lett. d) della Convenzione si sofferma sulla rilevanza da attribuire ai desideri e alle opinioni del minore, tenuto conto della sua età e maturità, ma limita poi il suo ascolto ai fini del suo consenso all'adozione al caso in cui esso sia richiesto. Una tale richiesta si riferisce all'evidenza alla disciplina normativa del Paese d'origine del minore e costituisce una chiara deroga alla Convenzione ONU del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo, ai cui principi anche la Convenzione de L'Aja afferma nel preambolo di volersi uniformare e che all'art. 12, comma 2, prescrive che al minore deve essere data la possibilità di essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerna.

In concreto raramente la sentenza straniera di adozione internazionale dà atto dell'avvenuto ascolto del minore adottando e del suo consenso: al più si fa riferimento al suo superiore interesse.

La nostra legge 184/1983 già prevedeva nell'art. 25, comma 1, del testo precedente la riforma, l'obbligo del giudice, prima di decidere al termine dell'affidamento preadottivo se fare luogo all'adozione, sia nazionale che internazionale, di sentire «il minore che abbia compiuto gli anni dodici e, se opportuno, anche il minore di età inferiore». Era nella fase antecedente l'affidamento preadottivo che la disuguaglianza tra le due adozioni risultava inevitabile: l'art. 22, comma 4, ha previsto l'obbligo di ascolto e l'espresso consenso del minore ultraquattordicenne; ma ciò ovviamente solo ai fini dell'adozione nazionale.

Con la riforma l'obbligo dell'ascolto e del consenso rimane per i soli casi nei quali l'adozione internazionale dovrà perfezionarsi in Italia, mentre non è prevista per il caso in cui si debba procedere alla trascrizione della sentenza straniera nei registri dello stato civile su disposizione del tribunale; e sono questi i casi di gran lunga prevalenti<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Cfr. Sacchetti (1999, p. 107 e seg.).

<sup>18</sup> Cfr. Sacchetti (1999, p. 93 e seg.).

**Riferimenti bibliografici****Colella, A.M.**

2000 *Ruolo delle regioni e dei servizi socioassistenziali e sanitari*, in Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Adozioni internazionali*, Firenze, Istituto degli Innocenti (Questioni e documenti n. 16)

**Dogliotti, M.**

1999 *Adozione e affidamento dei minori. Il diritto di famiglia*, in *Trattato di diritto privato*, a cura di Mario Bessone, Torino, Giappichelli

**Dogliotti, M.**

2000 *L'adozione dei minori*, in *Giurisprudenza del diritto di famiglia*, vol. III. *Filiazione e adozione*, a cura di Mario Bessone, Milano, Giuffrè

**Dogliotti, M., Figone, A., Mazza Galanti, F.**

1999 *Codice dei Minori*, Torino, Utet

**Fadiga, L.**

1999 *L'adozione*, Bologna, Il Mulino

**Finocchiaro, A. e M.**

1983 *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento*, Milano, Giuffrè

**Moro, A.C.**

2000 *Una grande sfida: la legge sull'adozione internazionale*, in Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Adozioni internazionali*, Firenze, Istituto degli Innocenti (Questioni e documenti n. 16)

**Pazé, P.**

2000 *La Commissione per le adozioni internazionali*, in Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Adozioni internazionali*, Firenze, Istituto degli Innocenti (Questioni e documenti n. 16)

**Sacchetti, L.**

1999 *Il nuovo sistema dell'adozione internazionale*, Rimini, Maggioli

**Vercellone, P.**

1987 *La filiazione*, in *Trattato di diritto civile italiano*, Torino, UTET

## L'adozione aperta

Leonardo Lenti

Docente di istituzioni di diritto privato, Università degli studi di Torino

### 1. Sostegno alla famiglia, affidamento familiare, adozione

L'idea di base del nostro sistema legislativo è la previsione di tre diverse strade sulle quali avviare un bambino in difficoltà familiari. Semplificando:

- Se le difficoltà sono abbastanza modeste, e soprattutto se i genitori hanno l'intenzione e la capacità di collaborare, o almeno non si oppongono, provvedono direttamente i servizi sociali, aiutando in vari modi sia la famiglia intera, sia il solo bambino, ma comunque lasciandolo a vivere presso la sua famiglia; nel migliore dei mondi possibile questo dovrebbe essere il solo tipo d'intervento, mentre l'adozione dovrebbe essere inutile; ma il nostro non è il migliore dei mondi possibile;
- Se le difficoltà sono gravi ma temporanee, cioè secondo una ragionevole prognosi appaiono superabili in tempi sufficientemente rapidi, il bambino può essere dato in affidamento familiare (tit. I bis legge adoz.); secondo se i genitori si oppongono o non si oppongono, il provvedimento viene adottato dai servizi o dal tribunale per i minorenni;
- Se le difficoltà sono molto gravi, o si traducono in maltrattamenti rilevanti, o il bambino è abbandonato, e questa situazione non appare superabile in tempi sufficientemente rapidi, il bambino deve essere dichiarato adottabile e dato in affidamento preadottivo.

Quest'impostazione di fondo del nostro sistema trascura completamente un caso che invece è purtroppo assai frequente: quello designato nel gergo della giustizia minorile con il termine generico di *semiabbandono permanente*. Mi riferisco alle situazioni nelle quali la famiglia del bambino è più o meno largamente insufficiente rispetto ai suoi bisogni, ma ha un ruolo attivo e positivo che non è opportuno venga cancellato totalmente; e nello stesso tempo non vi è alcuna ragionevole possibilità di prevedere un miglioramento delle capacità della famiglia, tale da renderla idonea a svolgere il suo compito educativo in modo sufficiente, magari con un aiuto esterno curato dai servizi.

Queste situazioni, di carenza della famiglia solo parziale, ma permanente, non sono contemplate dalla legge. I giudici e gli operatori sociali, che si trovano a fronteggiarle ogni giorno, cercano in qualche modo di risolverle con gli strumenti dati loro dalla legge.

## 2. Abbandono, istituzionalizzazione e privazioni del minore

La recentissima riforma dell'adozione nazionale, entrata in vigore nel maggio scorso, non ha preso in alcuna considerazione questo problema.

Nel quadro delle critiche che comunemente si leggono nei giornali di grande informazione e si odono nei telesalotti, spesso ingiustamente malevoli e quasi sempre tragicamente ignoranti, la normativa sull'adozione e l'affidamento è tacciata di burocratismo e inefficienza, poiché la maggior parte dei molti aspiranti adottanti resta insoddisfatta, e nello stesso tempo i bambini che vivono in situazioni difficili o restano istituzionalizzati sono molti, troppi. Da ciò lo slogan, incredibilmente divenuto anche elettorale: rendiamo le adozioni "più facili", così svuoteremo gli istituti e soddisferemo le richieste degli aspiranti adottanti.

Se si affronta il problema con la mentalità dell'ufficio commerciale di un'impresa, non vi è dubbio che una simile situazione manifesta una scarsa efficienza del mercato: di qui l'esigenza di rivedere le regole, in modo da permettere un miglior incontro fra domanda e offerta, al fine di non lasciarle entrambe insoddisfatte.

Ma si tratta d'altro. Anzitutto, chi sono i bambini istituzionalizzati? Come tutti gli esperti del settore sanno, la quasi totalità di essi non è in realtà adottabile. A volte non lo è per motivi giuridici, e più precisamente perché non può essere dichiarata in stato di abbandono, almeno secondo la lettura di questo che più comunemente dà la giurisprudenza, soprattutto quella di cassazione. Altre volte non è adottabile per motivi di fatto, perché si trova in condizioni personali tali da non attirare certo i potenziali adottanti: età già adolescenziale, problemi caratteriali, handicap psichici e così via.

Il problema, però, non è solo quello dei bambini istituzionalizzati. Vi sono anche molti bambini in gravi difficoltà familiari che non sono istituzionalizzati: molti bambini, anche più numerosi di quelli istituzionalizzati, vivono più o meno continuativamente presso almeno uno dei genitori, o un altro parente stretto, ma versano in condizioni di grave privazione d'affetti, non possono contare su una guida stabile e sicura, che permetta loro di crescere in modo armonico, equilibrato e stimolante.

Da qui una domanda inevitabile: perché non cercare una via per dare in adozione questi bambini, oltre a buona parte dei tanti bambini istituzionalizzati? Non sarebbe meglio per loro?

La risposta non è semplice e immediata. Prima di proporle una, occorre considerare alcune questioni.

### 3. I rapporti con i genitori d'origine

Ricordo anzitutto che il giudizio sull'adottabilità consiste in una valutazione di sufficienza o di insufficienza della famiglia d'origine del minore, data in comparazione con un modello generale e astratto di "famiglia sufficiente". Non consiste, invece, in una valutazione comparativa fra la situazione di vita in cui il minore si trova con la sua famiglia d'origine e la situazione di vita in cui verrebbe presumibilmente a trovarsi con un'eventuale famiglia d'accoglienza; se fosse fondato su questa valutazione comparativa, i bambini dichiarati adottabili sarebbero molti di più.

A questo proposito ricordo, per inciso, la popolarità di certe campagne di stampa contro i giudici minorili, accusati di "rubare i bambini ai poveri": se il giudizio consistesse nella valutazione comparativa suddetta, i bambini "rubati ai poveri" sarebbero molti di più. È probabile che ne deriverebbe un molto maggior sconcerto della cosiddetta opinione pubblica, formata com'è sulle indicazioni dei mezzi di comunicazione di massa e dei politici, le quali trasudano ignoranza della realtà minorile e attenzione ai desideri degli adulti.

Il nostro diritto prevede la rottura totale e definitiva dei rapporti fra la famiglia d'origine e il minore, e dunque l'impossibilità per questi, una volta adottato, anzi, già una volta dato in affidamento preadottivo, di mantenere qualsiasi rapporto con il mondo dal quale proviene. Secondo quanto viene comunemente ripetuto, nessuno può essere figlio di due famiglie.

Ma è proprio vero? Ne dubito. È certamente vero che di solito la rescissione totale corrisponde a un'esigenza pratica della vita sociale: tuttavia non mi sembra che vi corrisponda sempre e necessariamente. Non solo, ma non mi sembra neppure che sul piano logico ne costituisca un corollario necessitato.

Sul piano delle esigenze pratiche, occorre sottolineare che la rottura dei rapporti sociali con i genitori genetici e con gli altri componenti della famiglia d'origine che avevano un rapporto significativo con il minore è cosa assai diversa dalla rescissione dei rapporti giuridici con le medesime persone. Sarebbe ragionevole che la rescissione dei rapporti giuridici fosse la costante conseguenza dell'avvenuta rottura dei rapporti sociali, o della verificata necessità di troncarli del tutto nell'interesse stesso del minore. Tuttavia non è sempre vero che la rescissione dei rapporti giuridici debba o possa portare automaticamente con sé anche la rottura dei rapporti sociali<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La giurisprudenza italiana offre qualche rarissimo esempio di casi in cui, nonostante la dichiarazione di adottabilità, il giudice ha prescritto il mantenimento di rapporti con membri della famiglia d'origine e li ha disciplinati: cfr. Trib. min. Bologna, 9 settembre 2000, in «Famiglia e diritto», 2001, p. 79 e seg., con nota perplessa di A. Figone; Trib. min. Roma, 16 gennaio 1999, in «Diritto di famiglia», 2000, p. 144 e seg.; Trib. min. Roma, 5 luglio 1988, in «Diritto di famiglia», 1990, p. 105 e seg.

Il caso di gran lunga più frequente è quello nel quale i genitori genetici sono più o meno spontaneamente usciti di scena per aver completamente abbandonato il bambino, oppure è bene che ne vengano espulsi perché lo maltrattano. In questi casi la recisione totale dei rapporti giuridici – che il diritto italiano, come quello di quasi tutti i Paesi, impone quale effetto dell'adozione legittimante – è l'ovvia conseguenza della rottura dei rapporti sociali. Oltre a tutto, queste sono situazioni nelle quali la rottura di qualsiasi relazione sociale e giuridica con la famiglia d'origine è utile, se non indispensabile, anche per difendere il rapporto adottivo stesso, mettendo al riparo il minore e la famiglia d'accoglienza dalle intrusioni di quella d'origine, che spesso sono perturbatrici o addirittura distruttive.

Tuttavia vi sono anche casi profondamente diversi.

Anzitutto mi sembra sia diverso il caso – parto dal più semplice e ovvio – del minore adottato con adozione legittimante quand'era già grandicello: può ben darsi ch'egli mantenga una qualche relazione sociale con un genitore o con un suo parente genetico, soprattutto se la famiglia adottante vive nella medesima città nella quale vive o viveva anche la famiglia d'origine, e non si tratta di una grande città. È evidente che qui nessuna recisione dei rapporti giuridici avrebbe di per sé, da sola, la forza di troncare anche ogni rapporto sociale.

Inoltre – e soprattutto, per quanto qui interessa – mi sembra potenzialmente diverso anche il caso del genitore (o dei genitori) gravemente insufficiente, ma non del tutto negativo, o che comunque ha un rapporto con il minore perdurante, rilevante, anche se non adeguato a garantirne una crescita equilibrata e armonica. Caso tipico è quello del genitore tossicodipendente che alterna tentativi di uscita dalla droga e ricadute, o quello del genitore che presenta situazioni psicologiche molto difficili che di quando in quando sconfinano nella patologia, facendone un caso cosiddetto *borderline*.

In queste situazioni l'opportunità di recidere definitivamente i legami con il genitore biologico è soggetta a un ritmo altalenante, o resta a lungo profondamente incerta. Nel perdurare dell'incertezza, o degli alti e bassi dell'impegno esistenziale o dell'equilibrio psicoemotivo del genitore, la decisione dell'autorità non riesce mai – purtroppo – a essere né tempestiva, né pienamente giustificata, né incontestabile. Se vi fosse la prospettiva del mantenimento di un rapporto tra il figlio e il genitore biologico, o altri parenti, l'adozione costituirebbe una cesura meno radicale: meno dura sarebbe quindi la lotta per non perdere definitivamente il figlio, che in questi casi a volte i genitori ingaggiano, e meno drammatica pure l'alternativa posta al giudice; a questo modo sarebbe allora forse più facile trovare in tempi più rapidi una soluzione stabile, che garantisca il minore al meglio e fosse concordemente accettata da tutte le parti della vicenda.

Sul piano della logica astratta, poi, mi sembra che fare della rescissione di ogni rapporto giuridico con la famiglia d'origine una conseguenza automatica della vicenda adottiva, senza lasciare alcun margine di discrezionalità al giudice, sia il frutto distorto di una coerenza troppo astratta<sup>2</sup>.

Alla base di questa rescissione intravedo l'idea, profondamente radicata ma non per questo esatta, secondo la quale la pienezza di diritti raggiunta in una famiglia sembra imporre l'inammissibilità logica del godimento di diritti in un'altra famiglia; una qualche ripartizione di diritti e di doveri fra le due famiglie sembrerebbe invece logicamente ammissibile solo nel caso in cui non vi fosse pienezza di diritti in una di esse.

Quest'idea è una delle conseguenze derivanti dal fatto che tutte le riforme del diritto familiare introdotte dai Paesi europei fra gli anni Sessanta e gli anni Ottanta hanno identificato la famiglia nucleare quale modello sociale di famiglia cui fare riferimento: in effetti è vero che nel modello nucleare un bambino non può che appartenere a un unico nucleo d'intimità di vita. Successivamente, però, altri modelli di famiglia hanno incominciato a diffondersi nella società, e sono ormai largamente diffusi in tutti i Paesi di matrice culturale europea: il diritto non ha potuto non tenerne conto, seppure in un modo che in molti Paesi è piuttosto sporadico e disorganico. Mi riferisco soprattutto – per quanto qui interessa – alla famiglia ricomposta, ove il bambino appartiene a due famiglie, sia a quella della madre, cui di solito è affidato, sia a quella del padre: le modalità sono diverse, ma vi è pienezza di diritti, in particolare alimentari e successori, nei confronti sia della madre e dei suoi parenti, sia del padre e dei suoi parenti.

L'idea, secondo la quale la pienezza di diritti raggiunta in una famiglia escluderebbe la possibilità di godere di diritti in un'altra famiglia, ha anche radici più lontane nel tempo e più profonde, benché oggi poco appariscenti: si tratta dei principi politici e giuridici che governavano la trasmissione della posizione sociale e del patrimonio di generazione in generazione, attraverso la successione a causa di morte. La possibilità di essere erede legittimo di due diverse famiglie era sentita come un'eventualità del tutto inaccettabile, gravemente lesiva delle aspettative dei figli genetici, alle quali veniva riconosciuto un forte fondamento etico<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Per esempio, la legge francese del 1939 prevedeva una certa discrezionalità, seppur in un'ipotesi opposta: in caso di adozione non legittimante il giudice poteva pronunciare la rescissione dei rapporti giuridici con la famiglia d'origine, qualora gli fosse stato chiesto dalle parti e gli fosse apparso opportuno.

<sup>3</sup> Ricordo, a titolo di esempio, che proprio per queste ragioni la legge inglese del 1926 non attribuiva ancora ai figli adottivi la qualità di eredi legittimi degli adottanti.

Un'ulteriore radice, forse, si trova in un'idea tradizionale della famiglia, ormai in gran parte tramontata, cui corrispondeva una pluralità di modelli sociali di famiglia assai diversi da quelli contemporanei: secondo le idee aristoteliche, ma ancora secondo il modo di sentire più diffuso nelle società europee del XIX secolo (una volta conclusasi la fase, di segno opposto, della rivoluzione "culturale" illuminista), la famiglia era ritenuta la cellula politica di base della società, alla quale non si poteva che appartenere o non appartenere, senza che fosse data un terza via, intermedia. La tutela del singolo, dunque era concepibile se e in quanto fosse inserito in una famiglia: non era veramente la tutela di un individuo singolo, ma la tutela di un membro di una famiglia<sup>4</sup>.

In Italia l'appartenenza di un bambino a due famiglie con pienezza di diritti non è affatto impensabile: come già detto, basti pensare alla scissione della coppia dei genitori. Inoltre l'appartenenza di un bambino a due famiglie, pur senza pienezza di diritti in alcuna delle due, caratterizza tanto l'adozione di cui all'art. 44, lett. d, legge sull'adozione (ricordo come non sia raro che questo tipo di adozione costituisca la naturale evoluzione di un affidamento di lunga durata), quanto anche l'affidamento familiare (tit. I *bis* legge adoz.), benché in questo caso l'appartenenza alla famiglia affidataria appaia giuridicamente provvisoria.

Un utile contributo d'idee per la questione che sto discutendo si può ricavare dalle discussioni sviluppatesi negli ultimi 10-15 anni negli Stati Uniti d'America e dalle esperienze sociali, legislative e giurisprudenziali che ivi sono state fatte. Queste discussioni si inseriscono in una complessa e multiforme riflessione critica su tutti gli aspetti dell'adozione, dagli esiti al momento imprevedibili, anche sul piano dei principi fondamentali di riferimento, dal momento che presenta spesso una preoccupante attenzione ai desideri degli adulti<sup>5</sup>.

#### 4. Adozione legittimante e non legittimante

È noto che nelle vicende legislative dell'adozione, in tutti i Paesi di matrice culturale europea, l'introduzione dell'effetto legittimante ha avuto ovunque un'importanza decisiva, ha segnato una svolta. Si tratta di cose arcinote.

Ma oggi, quando il modello della genitorialità degli affetti è ormai pienamente accolto nella società, sono ancora giustificate le differenze fra adozione

<sup>4</sup> Si ricordi che il figlio naturale, al tempo in cui era detto "illegittimo", non era membro di alcuna famiglia, sicché appariva coerente con il sistema che la sua tutela fosse assente o estremamente ridotta. Ancora oggi la sistematica del codice penale vigente esprime questa stessa idea.

<sup>5</sup> Sul punto rinvio a J. Long, *Open records e open adoptions: due proposte dagli Stati Uniti per la regolazione dei rapporti tra adottato, genitori adottivi e genitori biologici*, in «Minori-justizia», 3, 2001.

legittimante e non legittimante? È ancora ragionevole il forte accento che viene abitualmente posto sulla qualifica di “legittimante”, per contrapporla all’adozione non legittimante, o non riflette invece qualcosa di datato, di superato dai tempi? Di più: è ancora giustificata un’adozione non legittimante?

Ne dubito.

Sono convinto che sia ormai giunta l’ora di abolire l’adozione non legittimante dei minorenni e di istituire invece una variante dell’adozione legittimante che conosciamo: sarebbe cioè opportuno affiancare a quest’ultima un’adozione legittimante ove sia mantenuto, ed eventualmente regolamentato e controllato, un qualche rapporto con la famiglia d’origine.

Tutti sanno che il caso sociale di riferimento cui si applicava l’adozione speciale del 1967 era quello del bambino radicalmente privo di una famiglia. È ben noto come oggi questo caso, pur ancora esistente, sia ormai minoritario. I casi più frequenti sono invece quelli dei bambini che una famiglia ce l’hanno: ma questa o li maltratta, o non ha la capacità di dedicare loro quanto è necessario, per esempio per assenza di principi etici accompagnata da ignoranza e povertà, oppure perché i genitori sono affetti da patologie d’interesse psichiatrico o sono tossicodipendenti.

È proprio in molti di questi casi, come già accennato all’inizio, che l’opportunità di recidere totalmente i rapporti con i genitori appare assai incerta, discutibile, fonte di dubbi e di conflitti; dubbi i quali, oltre a tutto, si protraggono per tempi eccessivamente lunghi, con danno grave e spesso irreparabile per il bambino. Rinvio sul punto a quanto detto in precedenza.

Mi sembra emblematico un caso recente deciso dalla Cassazione<sup>6</sup>. Il bambino, ormai tredicenne, quindi grandicello, era stato affidato alcuni anni prima a una famiglia; a quanto è dato capire, si era trattato di un affidamento a rischio giuridico. Nella sentenza impugnata (confermata dalla cassazione) la Corte d’appello aveva revocato l’adottabilità dichiarata dal tribunale, poiché aveva riconosciuto sussistente un legame significativo fra la madre (affetta da problemi psichiatrici) e il figlio. Ciononostante però la Corte d’appello aveva scelto di lasciare il bambino presso la famiglia affidataria, ove era perfettamente integrato, stabilendo soltanto che i rapporti tra la madre e il figlio, in precedenza interrotti, dovessero essere riallacciati, sotto il controllo dei servizi sociali.

Quale soluzione finale si può ipotizzare per una vicenda di questo genere? Se il rapporto con gli affidatari entrerà in crisi, la situazione di questo bambino sarà sicuramente molto difficile. Se invece permarrà solido, è probabile che si giun-

<sup>6</sup> Cfr. Cass. 22 marzo 2001, n. 4079, in «Famiglia e diritto», 2001, p. 492.

gerà a un'adozione ex art. 44, lett. d, adoz., oppure a un'adozione appena il ragazzo avrà raggiunto la maggiore età. Con il risultato, a mio modo di vedere inopportuno, che questo bambino resterà in affidamento fino al momento dell'eventuale adozione, cioè in una condizione giuridicamente provvisoria, suscettibile di essere modificata, con tutte le conseguenze di insicurezza che sulla sua crescita questa situazione giuridica può produrre. E con l'ulteriore risultato, se e quando sarà adottato, di acquisire la posizione di figlio adottivo e non legittimo, una posizione che non gli permetterà quindi di avere una relazione giuridica con gli altri membri della famiglia d'accoglienza, soprattutto con gli eventuali figli dell'adottante, che sul piano dei rapporti sociali sono i suoi fratelli.

Questo mi sembra un caso in cui forse il giudice avrebbe scelto la via dell'adozione legittimante, se il diritto non l'avesse posto davanti all'alternativa secca cui lo costringe oggi, ma gli avesse permesso di prevedere che il bambino e la madre potessero mantenere un rapporto, anche dopo l'adozione, e di regolarlo, prevedendo le opportune cautele.

Aggiungo inoltre che questo mi sembra un caso in cui difficilmente il giudice avrebbe potuto evitare di pronunciare l'adozione legittimante, se il diritto gli avesse prescritto di giudicare sulla base della valutazione comparativa descritta sopra (al par. 3), a somiglianza di quello che è chiamato a fare il giudice di altri ordinamenti.

Cerco ora di tracciare le linee fondamentali di un possibile tipo italiano di adozione aperta.

La prima inevitabile constatazione è che oggi in Italia un'adozione aperta esiste già, e da lungo tempo: è quella disciplinata dall'art. 44 legge adoz., soprattutto dalle sue lettere a, c, d.

Allora la domanda più corretta dovrebbe essere: quest'adozione aperta è regolata in modo soddisfacente?

Mi sembra di doverlo escludere. Gli aspetti da considerare criticamente sono vari.

Anzitutto manca una definizione legislativa delle situazioni in cui vi si può ricorrere, che sia dotata di un accettabile grado di chiarezza e di precisione.

La fattispecie di cui all'art. 44, lettera a, appare estremamente particolare; ma soprattutto la scelta del legislatore di prevederla appare finalizzata a tutt'altro scopo: a evitar di causare un completo sradicamento del minore per il solo fatto che le persone che potrebbero e vorrebbero prendersene cura non hanno i requisiti soggettivi di stato civile e di età richiesti dalla legge (art. 6 adoz.) per adottare con adozione legittimante.

Nell'ordine d'idee che ha originariamente mosso il legislatore del 1983, seguito in questo acriticamente anche dal legislatore del 2001, pure le fattispecie di cui all'art. 44, lettere c e d, appaiono fundamentalmente finalizzate allo stesso scopo: se un bambino ha l'indiscutibile bisogno di essere collocato in una famiglia adottiva, ma presenta caratteristiche sue proprie che lo rendono difficile da collocare, la sua adozione potrebbe risultare favorita dal fatto di non esigere che l'adottante abbia i requisiti soggettivi di stato civile e di età richiesti dalla legge per l'adozione legittimante.

Com'è chiaro, il caso del bambino in condizione di *semiabbandono permanente* è invece diverso. Qui le difficoltà non derivano dal fatto che il bambino presenta caratteristiche che rendono difficile trovargli una famiglia adottiva, della quale ha un bisogno indiscutibile. Derivano invece del fatto che, nonostante la sua condizione di sofferenza e di carenza, non è per niente indiscutibile il suo bisogno di essere espantato *radicalmente* dalla sua famiglia d'origine e trapiantato in una famiglia d'accoglienza.

Per dare un'adeguata risposta a questi bisogni, che emergono con forza nella società, non è raro che i giudici finiscano con il forzare il dato normativo e includano anche i casi di *semiabbandono permanente* nella fattispecie di cui all'art. 44, lettera d. Si tratta però, secondo il mio modo di vedere, di un impiego improprio della norma. Ma soprattutto – questa è la cosa che più conta – si tratta di un impiego che non presenta sufficienti garanzie per tutte le persone coinvolte nella vicenda. Al momento in cui dev'essere presa la decisione, infatti, il margine di discrezionalità che l'art. 44, lettera d, attribuisce al giudice mi sembra troppo ampio. Inoltre la decisione presa non può garantire il risultato giuridicamente ottimale, cioè la costituzione di un rapporto giuridicamente pieno fra il bambino e chi lo adotta.

Come s'è visto in precedenza, la giurisprudenza ha in qualche rarissimo caso seguito un'altra via per dare un'adeguata risposta a questi bisogni: quella di pronunciare una dichiarazione di abbandono, e il conseguente affidamento preadottivo, inserendovi però la previsione secondo la quale il minore (ed eventualmente la famiglia d'accoglienza) potrà mantenere rapporti con determinati membri della famiglia d'origine; tali rapporti avranno luogo secondo modalità stabilite dai servizi sociali e sotto il loro controllo.

Se tali prescrizioni sono sicuramente ammissibili per il periodo dell'affidamento preadottivo, mi sembra tuttavia che dopo la pronuncia dell'adozione non possano più vincolare gli adottanti, salvo che il tribunale ritenesse opportuno conservar loro una vincolatività indiretta, ricorrendo allo strumento del provvedimento in base all'art. 333 cc: con questo potrebbe imporre agli adottanti di non impedire i rapporti fra l'adottato e determinati suoi parenti d'origine.

Gli esempi giurisprudenziali citati di prescrizioni contenute nei provvedimenti di adottabilità costituiscono a mio avviso un ragionevole espediente impiegato per risolvere un problema che l'eccessiva rigidità del sistema legislativo fa emergere in qualche caso concreto. Un simile espediente non può certo però essere proposto come modello generale e astratto, sempre idoneo per risolvere tali problemi: non può dunque costituire una risposta adeguata alle necessità sottolineate nei paragrafi precedenti.

Ciò che occorrerebbe fare, a mio modo di vedere, è invece istituire un diverso modello di adozione, specificamente pensato per i casi di semiabbandono. A grandi linee, le sue caratteristiche potrebbero essere le seguenti.

- L'adozione "aperta" avrebbe come suo necessario presupposto *una dichiarazione giudiziale di semiabbandono permanente*, vale a dire l'accertamento di una situazione di insufficienza permanente della famiglia d'origine, ma di un'insufficienza non tale da giustificare il completo espianto del bambino da essa. La dichiarazione dovrà essere emessa dal giudice, al termine di un procedimento modellato su quello consueto per l'accertamento dell'abbandono e la dichiarazione dell'adottabilità.
- Dichiarato il bambino in semiabbandono permanente, il giudice dovrà darlo in affidamento preadottivo a una famiglia d'accoglienza che sia a ciò disponibile. Per quanto riguarda le caratteristiche soggettive di stato civile e di età degli adottanti, richieste dall'art. 6 adoz., non mi sembra che vi siano ragioni sufficienti per distinguere l'adozione "aperta" dalla consueta adozione legittimante. Qualora però nella pratica risultasse con certezza che le coppie disponibili non fossero quantitativamente sufficienti, si potrebbe successivamente prevedere per legge una certa elasticità sul requisito dello stato civile; mi sembra invece che non si possa introdurre alcun ulteriore elemento di elasticità sul requisito dell'età, vista la modestissima operatività cui lo ha purtroppo confinato la riforma del 2001, in un'ottica evidentemente adultocentrica<sup>7</sup>.
- Nel provvedimento di affidamento preadottivo, il giudice dovrà stabilire con una certa analiticità le regole che governeranno le relazioni all'interno del triangolo adottivo: quali saranno le persone facenti parte della famiglia d'origine (i genitori in primo luogo, com'è ovvio) che avranno il diritto-dovere di visitare il minore, quali saranno i tempi e le modalità di tali

---

<sup>7</sup> Se una coppia di sessantenni in buone condizioni è certamente in grado di allevare un bambino neonato, come potrà mai vent'anni dopo quella stessa coppia, divenuta ottantenne, occuparsi adeguatamente dell'educazione di un ventenne? Di qui la necessità di limiti massimi di differenza d'età, e ben più stretti di quelli vigenti.

visite. Tale accordo dovrà ricevere il consenso, formalizzato con una dichiarazione resa davanti al giudice, tanto degli adottanti quanto dei genitori d'origine (o dei diversi membri della famiglia d'origine interessati); dovrà anche ottenere, com'è ovvio, il consenso del minore, qualora sia richiesto in applicazione delle regole consuete della legge vigente.

- Resta ovviamente chiaro che il provvedimento di affidamento preadottivo sarà *rebus sic stantibus*, quindi sarà modificabile in ogni tempo dal giudice se lo richiederà l'interesse del minore, fino al limite estremo, cioè fino alla soppressione totale del diritto-dovere di visita del genitore d'origine. Se questa soppressione apparirà definitiva, sarà necessaria una pronuncia di stato di abbandono, con conseguente avvio del bambino sulla strada dell'adozione legittimante consueta.
- I poteri parentali saranno integralmente conferiti agli adottanti, senza eccezione di sorta: questi sono e saranno i soli genitori, a tutti gli effetti.
- Trascorso positivamente il periodo di affidamento preadottivo, sarà emessa la sentenza definitiva di adozione, contenente le regole sulle relazioni all'interno del triangolo adottivo. Anche queste regole avranno valore *rebus sic stantibus*: se il giudice riterrà opportuno, nell'interesse del minore, decidere che siano troncati i rapporti con la famiglia d'origine, anche questa decisione avrà valore *rebus sic stantibus*. Insomma, una volta definitivamente pronunciata, l'adozione "aperta" non potrà più trasformarsi in un'adozione legittimante consueta.
- L'adozione "aperta" produrrà l'effetto legittimante: sarà dunque irrevocabile e inserirà l'adottato a pieno titolo nella famiglia dell'adottante, intesa anche in senso allargato, al pari della consueta adozione legittimante.

Un'adozione "aperta" con queste caratteristiche sarebbe molto utile, in quanto permetterebbe di risolvere rapidamente e definitivamente proprio gran parte di quelle drammatiche situazioni cui ho fatto cenno nei paragrafi precedenti; al tempo stesso permetterebbe di soddisfare le richieste di un maggior numero di aspiranti adottanti, che oggi non riescono a ottenere un bambino. Aggiungo anche ch'essa, circondata dalle cautele indicate sopra, non potrebbe avere alcun effetto di scardinamento dei principi dell'adozione nel nostro Paese, sicché non comporterebbe alcun rischio sensatamente prevedibile.

Sia comunque chiaro: si tratta di un'adozione molto più difficile di quella legittimante consueta, anche di quella internazionale: un'adozione di difficoltà inferiore forse soltanto ai cosiddetti *affidamenti a rischio giuridico*.

## I servizi, gli enti autorizzati, il tribunale per i minorenni, la Commissione per le adozioni internazionali

Lamberto Sacchetti

*Presidente onorario aggiunto della Corte di cassazione,  
già Presidente del Tribunale per i minorenni di Bologna*

1. I servizi socioassistenziali, gli enti autorizzati, il tribunale per i minorenni

1.1 Aspetti della nuova disciplina

Lo schema procedimentale ideato a L'Aja e tradotto nella Convenzione internazionale del 1993 per dare ordine e omogeneità ai rapporti fra Stati d'origine dei minori e Stati d'accoglienza è semplice, incardinato sulle rispettive autorità centrali, impegnate senza troppi formalismi a produrre un titolo di adozione immediatamente efficace in tutti gli ordinamenti degli Stati convenzionati. Stati che, nel recepirlo, non risulta abbiano subito uno *shock* problematico. Ma in Italia la semplificazione si è capovolta nel contrario.

A una lettura non approfondita si stenta a capire il disegno della nostra nuova disciplina. Si ricevono impressioni. Magari anche favorevoli, poiché non solo vi è impedita la mano libera individualistica nella ricerca del bambino all'estero, ma garantita assistenza alla coppia, inserita in un processo che la conduce verso la meta. Può inoltre vedersi avanzamento sociale nel fatto che all'onnipotenza giudiziaria sia succeduto un pluralismo (servizi, enti autorizzati, Commissione per le adozioni internazionali, oltre che giudici), una sorta di decentramento o di "rete" (paradigma in auge perché valorizza le partecipazioni, promuove collaboratività e crescita collettiva).

Se non che la rete è da tessere: nella legge troviamo, lacunosamente tracciati, soltanto segmenti di congiunzione fra diversi attori. Il quadro, che prima era unitario intorno al Tribunale per i minorenni, è decomposto. Scorgiamo fasi ognuna facente capo a un attore diverso e autonomo, subprocedimenti di varia natura giuridica. Tuttavia il filo della procedura si afferra seguendo i compiti dell'ente autorizzato (art. 31/3). Lì è il percorso attraverso cui la coppia dichiarata idonea giunge all'adozione.

L'ente fa ciò che secondo la Convenzione deve fare l'autorità centrale dello Stato d'accoglienza.

Ma è proprio il pluralismo dei soggetti, carattere distintivo del nostro sistema nello scenario internazionale, a creare difficoltà. La nostra legge, più la si guarda, più mostra ambiguità, punti oscuri, problemi. Delle cui cause parleremo, perché saperle è condizione di passaggio da un nozionismo meccanicistico alle consapevolezze d'un approfondimento giuridico.

Ma intanto un bisogno di fare luce sorge già dall'inizio del percorso procedurale, ove incontriamo la triade servizi-giudice-ente autorizzato, che non è interagente, bensì dislocata in segmenti operativi seccamente bipolari, separati da spazi irti d'interrogativi pratici e teorici.

Vediamo.

*1.2 I rapporti bipolari  
tra i soggetti  
operativi*

a) Tribunale  
per i minorenni -  
servizio  
socioassistenziale

Nel disegno pluralistico un'autonoma soggettività non si è negata ai servizi socioassistenziali, anche se all'enfasi sul loro impegno, diretto a fornire il profilo attitudinale della coppia, non corrisponde poi un chiaro valore.

Nel decreto di idoneità all'adozione, l'art. 30/2 non contempla "indicazioni" del giudice sulle capacità personali della coppia se non «per favorire il migliore incontro tra gli aspiranti all'adozione ed il minore da adottare». Indicazioni, coteste, su cui piovono tacce di ingenuità e di presuntuosa invasione del terreno proprio dell'ente autorizzato e dell'autorità straniera. Tanto che risultano per lo più pretermesse nelle pronunce dei tribunali minorili.

Il rapporto servizi-giudice ricalca il preesistente. Il servizio viene però sottoposto a una particolareggiata prescrizione di indagini (art. 29-bis/4, lett. c), mirante non soltanto al pieno ragguaglio del giudice dell'astratta idoneità della coppia: quelle stesse informazioni serviranno poi, in concreto, e all'ente incaricato dalla coppia di curare la pratica e all'autorità dello Stato dove si vorrebbe adottare. A tali informazioni ulteriori è predisposta la norma che dispone di allegare la relazione sociale del servizio al decreto di idoneità, nel momento in cui questo viene trasmesso dal Tribunale alla Commissione e all'ente incaricato (art. 30/3).

La legge, nel subprocedimento sull'idoneità all'adozione, esprime volontà acceleratoria imponendo termini agli adempimenti del servizio e del giudice (artt. 29-bis/5 e 30/1). Termini però non espressamente sanzionati. Sanzioni processuali civili non sono applicabili: e non perché a detti termini difetti una espressa comminatoria di perentorietà, ma perché questa sarebbe fuori luogo. Le decadenze processuali colpiscono le parti del processo, mentre qui si mira a stimolare organi pubblici (il servizio, il giudice) in una procedura stabilita nell'interesse pubblico, che non può essere bloccata.

Gli operatori del servizio attivato, se non forniscono entro quattro mesi la relazione sociale, potrebbero incorrere in sanzioni disciplinari interne. Quasi impossibile, per contro, configurare il dolo necessario a integrare il reato di rifiuto di atti d'ufficio.

b) Tribunale -  
ente autorizzato

Il rapporto regolato dalla legge si esaurisce nella trasmissione, da parte del tribunale per i minorenni, del decreto d'idoneità e della relazione sociale. La comunicazione inversa, dall'ente al tribunale, è ammissibile allorché l'ente

c) Servizio -  
ente autorizzato

ritenga di segnalare al giudice notizie sulla coppia tali da giustificare la revoca o la modificazione di quel decreto.

È previsto collaborino nella prima fase di informazione della coppia (art. 29-bis/4, lett. a) e nella fase post-ingresso del minore in Italia (art. 31/3, lett. m, 34/2). Collaborazione rimessa alla praticabilità effettiva, stante, fra l'altro, il differente grado di presenza dei servizi sul territorio rispetto alle risorse dell'ente autorizzato. È materia su cui dovrebbero influire le Regioni promovendo protocolli d'intesa e collegamenti (art. 39-ter/1, lett. c).

Punto delicato e del tutto trascurato dalla legge è quello attinente alle informazioni sulla coppia integrative rispetto al contenuto della relazione del servizio, che possono occorrere all'ente incaricato, non già per decidere se accettare l'incarico della coppia (che spiegheremo non rifiutabile), ma per orientarsi nel gestire la pratica. L'ente, che prioritariamente ha il compito di tutelare l'interesse del minore, non può non disporre d'una sfera di discrezionalità gestionale. La quale neutralizza il suo obbligo di accettare l'incarico della coppia, poiché implicitamente gli consente, per motivi beninteso giustificabili, di non concordare sul provvedimento adozionale che l'autorità straniera proponesse a favore della coppia stessa. Non concordanza di cui la coppia ha peraltro diritto di domandare il riesame alla Commissione (art. 39/2).

Ma informazioni integrative possono occorrere pure all'autorità straniera, ai fini della propria scelta della coppia cui proporre il minore adottabile. Essa le richiede proprio all'ente autorizzato (che nella procedura rappresenta l'autorità centrale italiana). Chi deve soddisfare tale richiesta?

Nel paradigma della nostra legge spetta al servizio socioassistenziale, dietro disposizione del tribunale, acquisire elementi conoscitivi sulla coppia. Il tribunale, per sua parte, ha sicuramente il potere/dovere di revocare il decreto qualora emergano fatti nuovi o particolari non considerati nella declaratoria di idoneità all'adozione (art. 30/4). Dal sistema, insomma, non si ricava un potere pubblicistico dell'ente in tema di informazioni assumibili sulla coppia. Nondimeno sarebbe irrigidimento eccessivo escludere ogni sua possibilità di esaminare direttamente la coppia. La previsione nell'art. 39 *ter*, lett. b), secondo cui l'ente, per ottenere l'autorizzazione a operare, deve potersi avvalere «dell'apporto di professionisti in campo sociale, giuridico e psicologico...che abbiano la capacità di sostenere i coniugi», realisticamente induce ad ammettere la legittimità di informazioni di carattere personale da esso raccolte tramite propri specialisti. Se gli manca il potere pubblico di farlo, può però funzionare una legittimazione privatistica fondata sul consenso della coppia, alla quale l'ente può rappresentare un bisogno conoscitivo finalizzato a meglio gestire il mandato. Il rapporto coppia-ente fonda sempre sulla volontà della

coppia e sul suo diritto, anche difeso dalla legge sulla *privacy*. Non solo essa ha il diritto di consentire o no alla raccolta di propri dati personali da parte dell'ente, ma anche il diritto (*ex art. 13/1, lett. c,1, legge 1996, n.675*) di conoscere quelli raccolti e quelli trasferiti all'estero (art. 28/4 stessa legge).

d) Ente autorizzato -  
Commissione

L'ente informa la Commissione allorché non abbia manifestato il proprio accordo sulla scelta della coppia da parte dell'autorità straniera (art. 31/3, lett. f). Informa la Commissione e il tribunale della decisione straniera di disporre un affidamento a scopo di adozione (31/3, lett. g). Trasmette alla Commissione la documentazione occorrente per autorizzare l'ingresso e la residenza del minore in Italia (ivi e art. 32/1).

e) Tribunale  
per i minorenni -  
Commissione

I tribunali minorili trasmettono alla Commissione tutti i decreti di idoneità e copia delle relazioni dei servizi (art. 30/3), perché li conservi (art. 39/1, lett. e). Le comunicano i decreti con cui riconoscono i provvedimenti di adozione o di affidamento a scopo di adozione pronunciati in uno Stato estraneo alla Convenzione (art. 36/3).

1.3 Il rapporto  
tra coppia  
ed ente autorizzato

Degno di trattazione a parte è il rapporto coppia-ente autorizzato.

L'ente autorizzato è un ibrido di diritto privato e pubblico. Appartiene al privato sociale. Ma la privativa riservatagli in questa materia lo rende esercente un servizio di pubblica necessità (vedi art. 359 cp). Esso inoltre compie atti espressivi d'un esercizio privato di pubbliche funzioni (certificazioni e, soprattutto, il concordare con l'autorità straniera in ordine all'adozione).

Il rapporto che la coppia istituisce con l'ente nell'incaricarlo della pratica – entro il termine decadenziale di un anno dalla comunicazione del decreto di idoneità (art. 30/2) – è di diritto privato: è un contratto. In quanto avente per oggetto il compimento di atti giuridici, è un mandato (art. 1703 cc). Atti rispetto a cui ogni altra prestazione pattuita ha valore puramente strumentale (vedi contenuto del mandato, art. 1708 cc). Mandato peraltro assolutamente speciale rispetto alla figura del diritto comune. Anzitutto perché l'ente vi è privo di libertà contrattuale, non avendo facoltà di rifiutarlo quand'anche nutra forti motivi per non condividere il giudizio di idoneità della coppia: il decreto d'idoneità conferisce alla coppia un diritto soggettivo perfetto a promuovere la procedura, promozione da ravvisare nell'atto con cui essa dà incarico all'ente. Atto perciò esigente forma scritta e datazione (da ritenere pubblicisticamente attestata da chi sottoscrive per l'ente autorizzato, giacché la data serve a provare la non decadenza della coppia dal diritto di procedere).

A rendere ancora più atipico un siffatto mandato sta il rilievo che l'ente non vi assume soltanto obblighi civilistici: la deontologia pubblicistica ispirata alla tutela del "superiore interesse del minore" si sovrappone, nella gestione della

pratica, all'obbligo dell'adempimento contrattuale. L'obbligazione contratta dall'ente verso la coppia non è di risultato, ma di mezzi. Esso non assume l'obbligo di concordare l'adozione con la competente autorità straniera. Non solo perché tale evento dipende anzitutto dalla volontà sovrana dello Stato d'origine del minore, ma anche perché l'ente stesso, chiamato a concordare, non ha l'obbligo di soddisfare la coppia, bensì di garantire il minore. Ove mai l'ente non trovasse felice l'affidamento proposto dovrebbe non approvarlo, anche se ciò frustra l'attesa dei mandanti.

L'obbligo della buona fede, che il codice civile impone dalla fase precontrattuale, a quella della formazione e infine dell'esecuzione del contratto (artt. 1337, 1175, 1366, 1375), è rispettato se l'ente avverte di tale propria deontologia la coppia fino dai preliminari, e se alla deontologia si attiene tutelando i mandanti senza tradire l'interesse del minore. Sempre chiarendo loro le ragioni di come procede e ha proceduto.

Oggetto del contratto sono le prestazioni elencate nell'art. 31. Cui l'ente può aggiungere di ulteriori, se in concreto le stima necessarie.

Nell'esaminare il segmento operativo servizio-ente autorizzato abbiamo detto dell'attività direttamente conoscitiva della coppia che l'ente può compiere con il consenso della stessa. Giudicare la necessità di atti simili, o di sostegno della coppia, rientra in una sfera di discrezionalità tecnica da riconoscere all'ente nella gestione del mandato, in considerazione del preminente interesse del minore all'adozione migliore e meglio accompagnata. Ma siffatta necessità, comportando apporti professionali (es., di scienza psicologica), confluisce nel costo della pratica a carico della coppia. Il che aggrava un serio problema, dato, fra l'altro, che il costo può rendere queste pratiche socialmente selettive.

L'ente, per essere autorizzato, non deve perseguire fini di lucro (art. 39 *ter*, d). Il che non significa gratuità delle prestazioni. La legge non pretende il volontariato, tanto meno da parte dei professionisti utilizzati dall'ente. La Convenzione de l'Aja fa intendere che le prestazioni sono da retribuire. Nell'art. 32 essa fornisce soltanto generici dettami di contenimento dei costi. Dice che «non è consentito alcun profitto materiale indebito», che «possono essere richiesti e pagati soltanto gli oneri e le spese, compresi gli onorari, in misura ragionevole...», che il personale dell'organismo intervenuto non può ricevere «una remunerazione sproporzionata in rapporto ai servizi resi». Concetti vaghi, sostanzialmente permissivi. La Commissione si ripromette di abbassare e omogeneizzare, nei limiti del possibile, i tetti di spesa. Cosa non facile, non potendo essa fissare tariffe professionali.

Alla coppia l'ente suole chiedere, all'atto dell'incarico, di accettare le spese che risulteranno dovute. Ma si percepisce uno squilibrio contrattuale: se deci-

dere sulla necessità delle spese può dipendere unilateralmente dall'ente, la sua sfera di autonomia tecnico-professionale può tradursi in potestatività nell'introdurre variazioni nel costo del mandato. Se l'ente esige, a priori, che la coppia, dopo il percorso preparatorio compiuto presso il servizio locale, si sottoponga a una nuova serie di incontri informativi e preparatori presso di esso, economicamente onerosi, l'eventuale indisponibilità della coppia può pregiudicarne le prospettive dando all'ente, anche se non rifiuta l'incarico, motivo per non adempierlo con convinzione.

In caso di comportamento scorretto o d'inattività dell'ente incaricato la coppia può segnalare il fatto alla Commissione, che vigila sugli enti con potere di revocarne l'autorizzazione. Ma ancora si avverte la posizione debole della coppia: per l'oligopolio con cui si misura e perché ai buoni uffici dell'ente essa confida la realizzazione d'una speranza esistenziale.

Quanto premesso fa intendere che buona parte della complessità e problematicità del sistema creato in Italia deriva dalla scommessa sugli enti autorizzati.

Qui diversi autorevoli esperti del diritto minorile si erano persuasi che solo puntando sugli enti autorizzati, dandogli un ruolo determinante nell'*iter* dell'adozione internazionale, sarebbe stato possibile realizzare un sistema più garantito e aiutante e, soprattutto, superare il privatismo della fase all'estero, in cui nel sistema dell'83 imperava il "fai da te" delle coppie dichiarate idonee. Fu appunto l'Italia a proporre alla Conferenza di diritto internazionale privato, avente sede a L'Aja, di mettere all'ordine del giorno lo studio d'uno strumento atto a raccordare gli ordinamenti giuridici dei Paesi interessati all'adozione internazionale, sul doppio versante di quelli d'origine e d'accoglienza dei minori. Lo scopo era di realizzare una disciplina di diritto uniforme attenta ai diritti del fanciullo. Il testo elaborato dalla Conferenza e portato alla firma nel 1993 non poteva non essere ratificato dall'Italia.

Era l'occasione per fare compiere il grande balzo agli enti autorizzati, che nel sistema dell'83 erano privi di potere, avendo l'autorizzazione allora prevista il senso d'un mero attestato di qualità, pressoché indifferente alle coppie.

Ma dare esecuzione alla Convenzione faceva temere che il nostro diritto minorile, ritenuto per tutto il resto all'avanguardia, subisse un arretramento se essa avesse veicolato taluni estranei principi. Due soprattutto erano temuti: l'assorbente potere amministrativo (delle autorità centrali), laddove in Italia il massimo fattore di garanzia ed evoluzione del diritto minorile è stato il giudice; l'efficacia "di pieno diritto" che l'art. 23 della Convenzione attribuisce, in tutti gli Stati contraenti, all'adozione disposta nello Stato d'origine, se da que-

*1.4 Le cause della complicazione: la scommessa sugli enti autorizzati e l'adattamento resistente del legislatore alla Convenzione*

sto certificata conforme alla Convenzione stessa. Conformità che, ai sensi del suo art. 4, deve riconoscersi all'adozione fondata sui consensi legalmente prestati dai soggetti contemplati dalla legge di quello Stato. Laddove per il nostro diritto la genitorialità non è disponibile, e unicamente l'oggettivo accertamento dello stato di abbandono del figlio può costituire il presupposto della recisione dei suoi originari legami parentali mediante adozione legittimante.

Il rovello del legislatore fu, dunque, non già di come addattare il nostro ordinamento alla Convenzione, ma la Convenzione ai nostri principi, pur senza rinunciare alla formula di rito, secondo cui a una convenzione ratificata viene data «piena ed intera esecuzione». La fedeltà al trattato rendeva arduo mantenersi nel solco di quel “nazionalismo adottivo” che già era stato contestato al sistema dell'83. Nel quale con improntitudine si prevedeva che il giudice dichiarasse efficace il provvedimento straniero di adozione, ma nell'atto di negargli tale efficacia per attribuirgli, invece, efficacia di affidamento preadottivo, in modo da produrre poi un'adozione disciplinata tutta dal nostro diritto interno.

L'operazione di “adattamento” alla Convenzione, assai studiata, si è sviluppata sulla base d'una scelta tecnica apparentemente neutra: dare ingresso al diritto della Convenzione attraverso una legge di attuazione, riformatrice del titolo della legge 184/1983 relativo all'adozione dei minori stranieri. La Convenzione, in verità, con i suoi 48 dettagliati articoli, avrebbe potuto costituire direttamente il nuovo testo positivo (essere cioè *self executing*). La Francia, nel 1998, la recepì appunto come tale. Ma tutt'altro era l'animo del legislatore italiano.

Quantunque l'art. 6/1 della Convenzione imponesse agli Stati contraenti di designare ciascuno “un'autorità centrale”, di un'autorità centrale italiana la nostra legge non parla. C'era da salvare uno spazio per il tribunale e, in primo luogo, da darne agli enti autorizzati. In secondo luogo v'era da contrastare l'efficacia automatica dell'adozione straniera, ma cercando di non entrare in collisione con l'estero. Queste due linee strategiche hanno segnato la riforma e prodotto una complessità inevitabilmente inclinata alla complicazione. Tanto più involuta in quanto dominata da doppiezza.

Nella riforma, per giunta, la fase di privatizzazione all'estero non è scomparsa, ma ha cambiato aspetto: al privatismo individualistico delle coppie si è sostituito quello degli enti autorizzati, organizzato e munito d'un esercizio privato di pubbliche funzioni che lo rende altresì sostitutivo dello Stato. Enti autorizzati che, si noti, sfuggono al divieto, imposto dall'art. 29 della Convenzione ai futuri genitori adottivi, di contattare i parenti o i custodi del minore adottabile. Per cui resta oscura proprio la fase prodromica all'individuazione da parte dell'autorità straniera del minore adottabile. Aspetto plausibile se in quel Paese è unicamen-

te un organo locale a operare, assai meno se in quello stesso territorio agisce un mandatario della coppia aspirante all'adozione.

Nel sistema della Convenzione le autorità centrali sono ideate per agire, naturalmente, ciascuna nel proprio Stato, di regola concordando l'adozione attraverso comunicazioni (possibili in tempo reale grazie alla telematica). Vi si è ammesso, tuttavia, che "organismi abilitati" possano "concorrere" all'opera dell'autorità centrale (art. 9 Conv.) e anche agire in un altro Stato. Se non che il nostro legislatore non si è limitato a imporre l'opera degli enti autorizzati in Italia e all'estero: ha incarnato pienamente in essi, nel Paese straniero, un potere di autorità centrale. Una volta acquisito, sulla proposta dello Stato d'origine, il consenso dei futuri genitori adottivi ad accogliere il minore adottabile, si è infatti attribuito all'ente il potere di concordare che l'adozione abbia corso (art.17, c, Conv - 31/3, lett. f, legge 184/83).

In pratica, l'ente è determinante nella genesi dell'adozione. E in un modo la cui opacità è ribadita dal fatto che nessuna documentazione o verbalizzazione esso deve curare intorno a come è giunto ad accordarsi con l'autorità straniera: ha solo da informare semplicemente la Commissione qualora l'accordo sia mancato (art. 32/3, lett. f).

La nostra legge fa così dipendere l'effettualità della legge dello Stato dalla capacità di enti privati di organizzarsi e funzionare in Italia e all'estero (ove debbono ottenere il gradimento degli Stati, ex art.12 Convenzione). Sistema che non ha riscontri nel mondo della Convenzione. La Francia ha previsto l'opera di enti autorizzati, ma non in via esclusiva: le coppie hanno l'alternativa di incaricare della pratica un organo statale, la *Mission de l'adoption internationale* agente in economia dal territorio francese (e lo fanno nella maggior parte dei casi). Lo Stato in tal modo salvaguarda la propria sovranità e indipendenza operativa, con effetto anche calmierante dei costi dell'adozione esperita mediante enti autorizzati.

A rendere più singolare il quadro italiano c'è che dalla stessa legge traspare una fiducia negli enti impari al potere loro trasmesso, rivelata dalla creazione di un organo apposito (la Commissione per le adozioni internazionali) preposto ad autorizzarne e invigilarne l'opera, e ad autorizzare l'ingresso in Italia dei minori oggetto dei provvedimenti stranieri dagli enti medesimi concordati.

In un contesto siffatto, nonostante il legislatore abbia tentato di contenere e dissimulare il dominio amministrativo sancito dalla Convenzione, il vero potere anche nel nostro sistema è finito nella sfera, ancorché innominata, dell'autorità centrale, consegnata agli enti autorizzati e alla Commissione. Ivi sono esercitate quelle che erano le funzioni principali del giudice: dall'ente

1.5 *Il residuo ruolo  
del tribunale  
per i minorenni*

autorizzato nell'atto di manifestare, concordando sull'adozione, una volontà decisiva per la realizzazione di essa (potere volitivo che il nostro diritto ha sempre riservato al giudice); dalla Commissione nel decidere sull'ingresso del minore in base – come si dirà – a un giudizio intorno al di lui superiore interesse e stato di abbandono (art. 32/1 e 2) (materie esse pure state squisitamente proprie del tribunale per i minorenni).

Al tribunale per i minorenni si è risparmiata l'estromissione, ma non l'emarginazione: non è più al centro della procedura, non ne assicura più l'unitarietà. È retrocesso a guardiano del suo inizio e della conclusione. Sta all'inizio, in quanto rimane l'accertamento della idoneità della coppia, con previsioni solo più dettagliate di prima. Sta al termine, in quanto gli si è inventata una competenza terminale: l'ordine di trascrivere l'adozione sui registri dello stato civile. Trascrizione da cui l'art. 34/3 fa discendere l'acquisto della cittadinanza italiana del minore adottato, ossia un effetto costitutivo anziché meramente dichiarativo (come è proprio degli atti dello stato civile). Previsione giuridicamente (nonché eticamente e praticamente) sconcertante se la si ritiene abrogativa, nello specifico, dell'art. 3/1 della legge sulla cittadinanza, 91/1992, per il quale «il minore straniero adottato da cittadino italiano acquista la cittadinanza».

In proposito, a prescindere dal dubbio che una tesi siffatta vulneri il principio costituzionale di uguaglianza in danno degli adottati all'estero, non è a sottacere che il tribunale, in realtà, se giocato come ultimo battitore a difesa della regolarità dell'adozione (vedi le condizioni che deve verificare *ex art. 35/6*), è troppo ultimo per non ritrovarsi ad agire fuori tempo massimo. Non ha senso negare la cittadinanza italiana all'adottato, fargli pagare colpe procedurali non sue ostacolandone quella integrazione sociale che nell'art. 34/2 i servizi hanno il dovere di sostenere.

Questa trascrizione ordinata dal tribunale per i minorenni può solo risultare utile ove la previa verifica del buon inserimento del minore nella famiglia adottiva (35/6, lett. e) venga usata a supporto giuridico delle attività di aiuto e controllo previste dal detto articolo 34/2 a rimpiazzo dell'affidamento preadottivo (istituto incompatibile con l'efficacia immediata dell'adozione straniera).

I compiti iniziale e terminale del tribunale sono di tenore oggettivamente amministrativo: l'idoneità all'adozione è una sorta di esame di maturità della coppia (che unicamente in Italia si riserva al giudice); l'ordine di trascrivere l'adozione produce una nuova forma di concessione della cittadinanza.

Sono anche riservate al giudice minorile sparse fattispecie di riconoscimento di provvedimenti sfuggenti all'efficacia diretta dell'adozione straniera:

il riconoscimento del provvedimento di affidamento preadottivo (art. 35/4, in cui rivive il sistema dell'83); il riconoscimento dell'adozione attuabile in modo semplificato dai cittadini residenti da almeno due anni all'estero (36/4); il riconoscimento di conformità alla Convenzione necessario per convertire in adozione piena un'adozione non legittimante disposta all'estero (32/3). Fattispecie evocanti sub-procedimenti satellitari, solamente intuibili in difetto d'ogni indicazione processuale. Ma fra tali sub-procedimenti ve n'è un altro che dispiega al massimo l'effetto problematico di scelte legislative quasi azzardose.

Riguarda i provvedimenti di Stati rimasti del tutto estranei alla Convenzione.

Questa, con logico realismo, ha nell'art. 2 limitato la propria applicabilità al caso in cui entrambi gli Stati, quello d'origine e quello di accoglienza del minore, siano contraenti. Realismo però respinto dalla nostra legge, tanto cripticamente resistente alla Convenzione quanto, per converso, oltranzista nel volerne un globalismo applicativo. Nell'art. 36/2, b) essa prevede l'intervento della Commissione e di un ente autorizzato tra le condizioni che il tribunale deve verificare per potere riconoscere l'adozione o l'affidamento a scopo adottivo disposti in un Paese non aderente alla Convenzione né firmatario di accordi bilaterali con l'Italia. Palese assurdità se quel Paese sta fuori della Convenzione e del suo apparato strumentale. Un delirio di onnipotenza nel travalicare le diversità giuridico-politiche per imporre all'intero mondo, in cambio della nostra accoglienza adottiva, i nostri mezzi operativi.

#### 1.6 Rigore o duttilità

Ciò porta crudamente all'impatto con l'alternativa, o di chiudere ai minori adottabili nella parte del pianeta esterna alla Convenzione, o di flettere tanta rigidità. Questione resa gravissima dal fatto che la maggioranza delle attese di adozione internazionale si volge proprio a quegli Stati dell'ex Unione Sovietica che sono restii a vincolarsi alla Convenzione.

Nello sforzo di allargare le maglie ebbi a notare come la legge, di regola, pretenda che le procedure adottive siano state realizzate «tramite le autorità centrali e un ente autorizzato» (art. 35/6, lett. d), laddove nel caso dell'art. 36/2 la lettera è diversa: vuole che «siano state effettuate con l'intervento della Commissione... e di un ente autorizzato». Orbene: "tramite" ha denotato più intenso che "con l'intervento". L'intervento può essere avvenuto anche in un momento non decisivo della procedura, magari soltanto in Italia, mentre la realizzazione "tramite" esprime l'indefettibilità dell'intermediario, soprattutto nel momento decisivo, che è quello della concordanza sul provvedimento all'estero. Insomma: potrebbe bastare una minima attività dell'ente autorizzato (anche avere semplicemente organizzato i

viaggi), per consentire alla Commissione di intervenire a sua volta, autorizzando l'ingresso del minore, e al tribunale di riconoscere il provvedimento straniero.

Siamo a sottigliezze causidiche. Ma, in realtà, all'ineludibile confronto tra rigorismo e possibilismo. L'art. 29 della legge 184 riformata apre il titolo sull'adozione internazionale richiamando i *principi* e le *direttive* della Convenzione. Sarebbe pleonastico se non fosse altro che un cappello ripetitivo di ciò che il legislatore ha scritto nell'art. 2 della legge 31 dicembre 1998, n. 476, ove, prima di introdurre, nell'art. 3, la modifica della legge 1983, n. 184, ha statuito che «piena ed intera esecuzione è data alla Convenzione». Un bisogno di pragmatismo, ossia di elasticità, si sente anzitutto ai fini dell'autorizzazione all'ingresso dei minori in situazioni cui ripugna una chiusura sorda, connessa a pretese negatorie del principio di realtà. Il fatto stesso che al vertice del sistema sia stato messo il "superiore interesse del minore", categoria pragmatica, capace di rendere duttile anche il limite dell'ordine pubblico (vedi art. 24 Convenzione), è un chiaro indicatore. Che peraltro nulla deve togliere alla coscienza del rischio di accelerare l'erosione del dato normativo.

Rischio cui per natura è esposta la materia dell'adozione e che, inevitabilmente, si accentua se le norme tentano di legare culture profondamente diverse.

## 2. La Commissione per le adozioni internazionali

### 2.1 I compiti della Commissione. L'autorizzazione all'ingresso e alla residenza in Italia del minore

Di "autorità centrali" la nostra legge parla solo nell'art. 39/1, lett. a), con riferimento a quelle straniere. Sebbene la Commissione per le adozioni internazionali si presenti come autorità centrale, la scissione delle competenze ha prodotto in Italia, al posto dell'autorità centrale, un'*area giuridica* mista, in parte pubblica, assegnata alla Commissione, in parte privata, riservata agli enti autorizzati, i quali nelle singole procedure sono gli unici referenti delle autorità centrali straniere.

L'ente autorizzato è appunto preposto a realizzare i fini della Convenzione nelle singole procedure di adozione internazionale, in cui la sua opera mette capo al provvedimento straniero di adozione o di affidamento a scopo di adozione. La Commissione ha potere di investitura dell'ente (*autorizzazione*) e di controllo del suo operato. E a questi effetti gli è sovraordinata. Deve inoltre variamente promuovere, all'estero e all'interno, l'attingimento in generale dei fini della Convenzione (art. 39/1, lett. a, f, g, l, 39/3).

La Commissione è insomma l'organo del potere esecutivo cui è devoluta la concreta precostituzione, organizzazione, funzionalità del sistema dell'adozione

internazionale. È istituzione esclusivamente determinata dalla scelta politica di attribuire agli enti autorizzati la fase della procedura all'estero. È dimezzata nel potere delle autorità centrali, ma dotata di poteri specificamente diretti alla legittimazione, vigilanza e diffusione degli enti autorizzati (art. 39/1, lett. c, d).

Ho in precedenza osservato come che proprio alla scommessa sugli enti autorizzati sia da imputare la massima parte delle complicazioni del nostro sistema, in larga misura dovute a residua diffidenza del legislatore verso gli stessi. Rivelatore di ciò è il ruolo decisivo attribuito alla Commissione nella procedura, dopo esaurita la fase all'estero: autorizzare l'ingresso e la residenza in Italia del minore oggetto del provvedimento straniero (art. 32). Vi è infatti implicito un controllo indiretto dell'operato dell'ente che quel provvedimento ha concordato con l'autorità straniera. La Commissione deve verificare che risponda al superiore interesse del minore, che dagli atti risulti lo stato d'abbandono del minore e il rispetto portato al principio di sussidiarietà. Condizioni che l'ente già avrebbe dovuto verificare.

Se un'autorizzazione all'ingresso del minore oggetto del provvedimento straniero non esisteva nel sistema dell'83, meno doveva esistere nel nuovo, dato il presidio rappresentato all'estero dagli enti autorizzati.

Il legislatore, peraltro, non avvertiva solo un bisogno di prudenza verso il loro operato, ma bensì pure verso le legislazioni straniere con cui gli enti devono misurarsi. Una delle sue principali preoccupazioni di fronte alla Convenzione – si è detto – era l'efficacia diretta dell'adozione negli ordinamenti degli Stati contraenti. Temeva ne fossero scossi cardini ritenuti fondamentali del nostro diritto di famiglia e dei minori. In particolare temeva che l'efficacia diretta potesse veicolare nel nostro ordinamento l'adozione "consensuale", contemplata dalla Convenzione nell'art. 4. Ma si è guardato dall'utilizzare la possibilità (offerta dall'art. 24 della Convenzione) di rifiutare per motivi di ordine pubblico il riconoscimento dell'adozione straniera. Temeva pure che rifiutare quel riconoscimento potesse provocare conflitto con l'autorità straniera oltre che screditare l'ente coinvolto nella concordanza con essa. Ha preferito sciogliere la questione nel diritto interno, introdurre uno strumento che permetta di bloccare gli effetti in Italia dell'adozione impedendo al minore di entrarvi, ancorché adottato.

Ecco l'istituto dell'autorizzazione all'ingresso. La maniglia che apre la porta della casa italiana è in mano alla Commissione, non agli enti autorizzati.

Questa autorizzazione – si badi – non risponde alla richiesta della Convenzione (negli artt. 5, lett. c e art. 17, lett. d) che allo Stato d'origine siano assicurati l'ingresso e il soggiorno permanente del minore nello Stato d'accoglienza. Una simile assicurazione dovrebbe precedere l'accordo sul provvedimento adozionale. Fase in cui, nel nostro sistema, agisce l'ente incaricato

dalla coppia. Il legislatore ha invece fuso quell'assicurazione con un controllo sull'operato dell'ente e attribuito tale competenza alla Commissione, che interviene a procedura all'estero esaurita.

Il fatto che in Italia le adozioni internazionali si facciano nonostante una simile sconnessura con la Convenzione solleva più d'un interrogativo. Ma è certo che questa competenza della Commissione rappresenta il punto cruciale del sistema, nel quale si addensano tensioni e questioni. La problematica giuridica dell'adozione internazionale grava essenzialmente su di essa. Benché la sua composizione non sia attagliata a funzioni di stretta legalità (vedi art. 38/2 della legge 184).

Il rimedio giurisdizionale alle decisioni della Commissione, organo amministrativo, andrà domandato al TAR del Lazio e, in secondo grado, al Consiglio di Stato. Esito paradossale di escogitazioni che, volendo salvaguardare i nostri principi di diritto minorile e di famiglia e la presenza del giudice, hanno finito per consegnare la difesa di quei principi alla giustizia amministrativa, che mai se n'è interessata.

La Commissione svolge, come premesso, attività promozionali e organizzative ai fini generali della Convenzione, sul cui stato di attuazione deve ogni due anni presentare una relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri, che la trasmette al Parlamento.

Ai detti fini la Commissione promuove, nel nostro Stato, iniziative di formazione, informazione, organizzazione, stimolo alla cooperazione fra tutti i soggetti coinvolti nell'adozione internazionale. All'estero collabora con le autorità centrali e propone accordi bilaterali in materia di adozione internazionale (art. 39/1, lett. a e lett. b).

Sempre ai fini attuativi della Convenzione, essa si fa carico del principio di sussidiarietà, sia rivolgendosi agli enti autorizzati, sia alle autorità straniere, alle quali, per vero, ne è rimessa in pratica la realizzazione. Nella singola procedura, lo Stato d'accoglienza del minore non può controllare che quel principio sia rispettato se non attraverso l'attestazione dello Stato d'origine che l'adozione è "conforme alla Convenzione" (art. 23/1 Conv.), onde può presumersi che esso, prima di disporla, abbia «debitamente vagliato le possibilità di affidamento del minore nello Stato d'origine» (art. 4, lett. b Conv.).

La sussidiarietà è nella Convenzione una "norma bandiera" di assorbente implicazione economica e politica. Ma l'aiuto agli Stati economicamente depressi, tradotto nella nostra legge nel dovere fatto agli enti autorizzati di partecipare "attraverso azioni di cooperazione allo sviluppo" a promuovere i diritti dell'infanzia "in attuazione del principio di sussidiarietà" (art. 39 *ter*, lett. f), coinvolge la Commissione su un fronte assai delicato.

2.2 *L'impegno  
all'estero  
per accordi bilaterali*

La cooperazione allo sviluppo implica stanziamenti pubblici, che la Commissione può erogare sul bilancio di propria competenza. Gli enti autorizzati chiedono di gestire essi quei fondi e, comunque, poteri congrui alle funzioni che esercitano come espressione della nostra autorità centrale nel territorio straniero. La Commissione vigila. Ma tale vigilanza, comprendente possibili missioni all'estero "presso la sede operativa" dell'ente autorizzato (art. 12/1 Reg.d.P.R. 1999, n. 492), non basta per impostare e verificare rapporti latamente economici con gli altri Stati. Di qui un bisogno di estendere all'estero l'azione diretta della Commissione, in particolare di chi la presiede.

Questa *vis* espansiva delle funzioni della Commissione si manifesta anche in ordine agli accordi bilaterali con gli Stati esterni alla Convenzione, che, se stipulati "nello spirito della Convenzione", surrogano, agli effetti della legge italiana, la formale adesione dell'altro Stato alla Convenzione (art. 36/1). Diventano cioè un mezzo di allargamento, rispetto al diritto interno, dell'area convenzionata. La norma dice che la Commissione li "propone", ma il predicato non può non implicare un'azione promozionale e preparatoria.

La Commissione, dovendo decidere sull'ingresso dei minori, è la prima a impattare il problema della conformità del provvedimento straniero alla Convenzione. Problema reso acutissimo dalla nostra legge, con la sua pretesa di un intervento degli enti autorizzati e della Commissione anche nelle procedure extraconvenzionali (art. 36/2 b). È perciò comprensibile oltre che meritoria l'attività della sua presidenza per avvicinare i lembi dell'estraneità e dell'intraneità al sistema. Attività esplicata fornendo informazioni, prospettando alle autorità degli Stati non aderenti modi di superamento degli ostacoli, inducendoli a concedere "accreditamenti" espressivi di accettazione dei nostri enti autorizzati e della loro intermediazione, o quanto meno "lettere di gradimento". E che ha sbocco in documenti denominati prassicamente "verbal", "protocolli", "intese", ecc.

Nella Convenzione è indefinita la forma della cooperazione tra le autorità centrali costituite. Nel nostro diritto ancora meno categorizzabili sono gli atti che la presidenza della Commissione compie a fini d'una cooperazione di là dalla Convenzione. Cadono in uno spazio di autopoesi giuridica ove non mancano risultati importanti, come – per es. – il superamento della resistenza bielorusa a concedere adozioni di c.d. "bambini Cernobyl", dovuta a ritorsione per non avere quello Stato ricevuto relazioni sulla situazione in Italia di minori bielorusi in precedenza adottati.

Ci si può chiedere se accordi così realizzati possano configurare i "bilaterali" previsti dall'art. 36/1. Il che non pare, poiché questi, per il loro effetto nor-

mativo nel nostro ordinamento, dovrebbero riposare su trattati vincolanti lo Stato italiano, non su rapporti di livello inferiore tra determinate autorità amministrative dei due Stati. Sembra più corretto vedervi la precostituzione di quell'elemento fattuale, costituito dall'«intervento della Commissione e di un ente autorizzato», che, *ex art. 36/2, lett. b)*, può permettere al tribunale per i minorenni di riconoscere il provvedimento straniero, e alla Commissione stessa di precedere il tribunale, autorizzando l'ingresso del minore.

Sta di fatto che tutto questo lavoro, di studio, di contatti con l'estero, viaggi per incontrarvi le autorità competenti, per sottoscrivere con esse documenti d'impegno, giustifica e sviluppa, ben oltre la scarsa previsione del regolamento della Commissione, l'attività monocratica del suo presidente. E si capisce come tutto questo crei qualche disagio al Ministero degli affari esteri. L'attivismo realizzativo all'estero della presidenza della Commissione, la sua scioltezza, la sua espansione paradiplomatica spiazzano e frustrano gli organi diplomatici ufficiali, impacciati dai propri vincoli burocratici, gerarchici e politici.

D'altra parte, a ben vedere, il prevalere della Commissione è, sia pure indirettamente, nella legge. I nostri consoli devono collaborare “con l'ente autorizzato per il buon esito della procedura di adozione” (art. 32/4). Si ritrovano nel campo operativo aperto all'estero dalle nostre norme sull'adozione internazionale. E poiché la Commissione vi è sovraordinata all'ente autorizzato, il console, per la proprietà transitiva, finisce di fatto sotto di essa. La conferma positiva di ciò è che il console deve rilasciare il visto per l'ingresso in Italia del minore quando riceve “formale comunicazione” dell'autorizzazione della Commissione, la quale si risolve così in un ordine impartito al console, cui non rimane discrezionalità alcuna.

Taluni divari nelle tempistiche operative sembrano segnalare attrito in questo snodo del sistema, nonostante un rappresentante del Ministero degli affari esteri sia membro della Commissione (art. 38/2). La presidenza di questa, in situazioni d'urgenza, decide e trasmette talora in giornata l'autorizzazione all'ingresso del minore, mentre l'ufficio consolare impiega una o più settimane per apporre il visto sul suo passaporto.

Giungiamo a parlare della natura giuridica della Commissione. Organo sicuramente amministrativo, essa «è costituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri» (art. 38/1). Non può dirsi tuttavia organo della stessa. La ragione di tale collocazione è, piuttosto che funzionale, ontologica, data la plurirappresentatività della Commissione, della quale fanno parte esponenti di più ministeri e della Conferenza unificata di cui al DLgs 281/1997 (costitui-

ta per trattare i compiti di interesse comune alle conferenze permanenti Stato-Regioni e Stato-città-autonomie locali, e presieduta appunto dal Presidente del Consiglio dei Ministri). In fondo, la Commissione è organo del sistema internazionale creato dalla Convenzione: funziona solo in quanto esistono e funzionano le autorità centrali, nel loro insieme autoreferenziale radicato nelle sfere di competenza stabilite dalla Convenzione. L'autonomia è un tratto costitutivo di tale competenza. La Commissione non è un'autorità indipendente (la legge non la profila con un simile espresso connotato), tuttavia come le *authorities* dispone di attribuzioni indipendenti (provvedimentali, ispettive, di controllo), anche implicanti valutazioni (come la verifica dello stato di abbandono e del superiore interesse del minore) tanto postulanti indipendenza di giudizio da essere state, nella procedura di adozione, tradizionalmente riservate al controllo giurisdizionale.

Certamente la Commissione, nella sua novità istituzionale, non si iscrive in quella emergente categoria delle "agenzie", di derivazione anglosassone, introdotta in varie forme a compiti di facilitazione gestionale delle attività di singoli ministeri, sotto le loro direttive. Il suo potere complesso e pragmaticamente aperto corrisponde a una specialissima natura soggettiva, poiché con l'ente autorizzato è uno degli ibridi concepiti dal legislatore per sostituire nel nostro ordinamento la figura dell'autorità centrale prevista dalla Convenzione.

Novità giuridica conseguente è il tipo di rapporto che si istituisce tra la Commissione e gli enti autorizzati. Non tanto visto sul versante della vigilanza che le spetta sugli enti (l'ordinamento già conosceva situazioni di vigilanza pubblica su organismi privati), quanto nel potere di indirizzo della loro attività, che giustamente essa rivendica allo scopo istituzionale di raggiungere gli obiettivi della Convenzione.

Circa la propria legittimazione e il *modus operandi* in questo settore, la Commissione ha dovuto invero affrontare una questione preliminare.

L'art. 39/3 prevede suoi incontri periodici con i rappresentanti degli enti autorizzati «al fine di esaminare le problematiche emergenti e di coordinare la programmazione degli interventi attuativi dei principi della Convenzione». Enunciato solo indicativo d'una regola di concertazione. Né l'art. 11 del proprio Regolamento (DPR 492/1999) le offre poteri direttivi, benché l'art. 7/1 della legge 476/1998 vi avesse prevista la possibilità di disciplinare «ogni altra modalità operativa relativa agli enti autorizzati».

Il problema è che questi enti, in quanto privati (funzionalizzati perché espressivi del c.d. "privato sociale"), non sono organici alla pubblica ammini-

strazione, sicché non sottostanno a gerarchia. La Commissione ha responsabilità varie intorno a loro, ma non può coniugarle con direttive gerarchiche.

Nondimeno, proprio dalla scelta legislativa di consegnare agli enti autorizzati grossa parte dello spazio giuridico che sarebbe dell'autorità centrale, viene un irreprimibile bisogno pratico di ricomporre a unità tale area operativa. Non solo perché nel sistema della Convenzione le autorità centrali devono collaborare ciascuna esercitando in modo centralistico, univoco e affidabile il proprio potere, ma perché sul diritto interno preme il principio costituzionale di uguaglianza, esigente omogeneità di azione a tutela dei minori.

La Commissione ha trovato, nelle *Linee guida* indirizzate agli enti autorizzati (pubblicate sulla «Gazzetta Ufficiale» 16 gennaio 2002, n. 13), una soluzione indiretta e agile del problema. L'atto, suscettivo di integrazioni e aggiornamenti, è volto a uniformare le prassi nel modo «più adeguato, integrato, trasparente» (come ne spiega il preambolo). La sua denominazione, giuridicamente atecnica, corrisponde alla inapplicabilità delle forme e dei mezzi amministrativi; ma bene esprime lo scopo di condurre nel modo più corretto e sicuro tutti gli interessati verso il comune obiettivo. Potere di *guida* che la Commissione ricava indirettamente dal sistema, sostenendolo con il potere di condizionare gli enti attraverso la sua vigilanza e la revocabilità della loro autorizzazione per carenze comportamentali. Esternare quali modalità d'azione degli enti essa ritiene necessarie diventa, così, automaticamente persuasivo.

### 2.5 Le informazioni richieste dall'estero sul postadozione

Tra i molti dettami e chiarimenti contenuti nelle *Linee guida*, va meditata un'affermazione (quadro A, voce "Incarico", paragrafo penultimo), di particolare interesse in rapporto a una questione insoluta e potenzialmente gravosa per gli enti autorizzati e i servizi. L'affermazione è che l'ente autorizzato deve rispettare la legge dello Stato ove opera, e perciò inviare per tre o più anni le relazioni richiestegli sull'avvenuta integrazione del minore nella famiglia adottiva.

All'estero, indubbiamente, l'ente che non si adegui alla *lex loci* è a rischio di perdere il gradimento dello Stato in cui agisce. Onde è comprensibile che la Commissione, tutrice nel nostro ordinamento dell'operabilità del sistema, cerchi di contrastare un evento siffatto.

Se non che non è sufficiente ribadire il dovere di lealtà dell'ente allo Stato straniero. È da discutere quale efficacia possano avere in Italia la richiesta di quello Stato e la volontà dell'ente autorizzato di soddisfarla..

La Convenzione, che non ha ommesso di considerare la richiesta di informazioni sul postadozione (art. 9, lett. e), la prevede non come facoltà generale

dello Stato d'origine del minore, ma solo in ordine a «una particolare situazione d'adozione» e, soprattutto (e logicamente), ne subordina la soddisfazione alla legge dello Stato di accoglienza. Pretese di informazioni da parte dello Stato d'origine del minore non possono essere avanzate in generale e con assoluta certezza. Altrimenti sono fuori della Convenzione e non debbono intimidire il nostro Stato. Non hanno fondamento di diritto internazionale, ma di unilaterale politica, volta a rappresentare dignità nazionali non paghe del principio di sussidiarietà e tradotte in pretese di seguito conoscitivo sulla condizione dei minori nei Paesi d'accoglienza (minori che non di rado conservano nello Stato di provenienza la cittadinanza originaria). Né in Italia, ove simili informazioni sarebbero da raccogliere, l'ente trova conforto in previsioni di legge.

I servizi locali potrebbero collaborare, ma non sono liberi di agire a titolo volontaristico: devono attenersi alle disposizioni dei propri organi direttivi, tenuti a gestirne gli impegni in vista delle prestazioni legalmente dovute, delle capacità di carico sociale e di bilancio. Le Regioni e le Province autonome dovrebbero promuovere «protocolli operativi e convenzioni fra gli enti autorizzati e i servizi» (art. 39 *bis*/1, lett. c). Ma si tratta di approcci locali, non d'una risposta normativa, astratta e generale, al quesito su ciò che ha da farsi in fattispecie del genere. Quanto al tribunale per i minorenni, esso non è coinvolgibile a procedura adozionale conclusa, a parte il caso, malcerto, dell'art. 34/2. Articolo formulato per assicurare ai minori stranieri, come surrogato dell'affidamento preadottivo, un appoggio e controllo dei servizi della durata di un anno dopo l'ingresso in Italia.

Su quell'articolo conviene un attimo soffermarsi. Il legislatore sapeva che, grazie all'adozione perfetta all'estero, gli adottanti sono legittimi genitori del minore e che, pertanto, potrebbero legittimamente rifiutare ogni ulteriore ingerenza nella famiglia. Perciò ha dovuto prevedere che gli interventi dei servizi e degli enti autorizzati avvengano «su richiesta degli interessati» (vedi anche art. 31/3, lett. m). Tuttavia non intendeva rinunciare al periodo di controllo successivo all'inserimento del minore nella nuova famiglia (era una delle sue preoccupazioni davanti alla Convenzione). E perciò ha soggiunto che i servizi e gli enti «in ogni caso» riferiscono al tribunale per i minorenni, segnalando le eventuali difficoltà...» (art. 34/2, ultima parte). Cosa possa fare il Tribunale di fronte a un legittimo ancorché sgradevole rifiuto degli adottanti di aprirsi ancora a ispezioni, non è chiaro. Chiaro è però che non si può imporre alla famiglia un'ingerenza addirittura richiesta dall'estero e per un periodo che può spingersi, secondo la pretesa di taluni Stati, fino alla soglia di maggiore età dell'adottato. Né la Commissione può imporre alcunché alla famiglia, ai servizi, ai giudici.

La questione ricorda quella delle informazioni aggiuntive sulla coppia chieste all'ente autorizzato dall'autorità straniera prima dell'adozione (vedi in precedenza il rapporto bipolare servizio-ente autorizzato). Con il consenso della coppia, l'ente, anche in questo caso, può raccogliere informazioni e trasmetterle all'estero.

Resta da osservare come, se nell'area internazionale convenzionata la Commissione agisce a profilassi d'una sempre incombente conflittualità interstatuale, fuori della Convenzione il suo impegno, anche nello specifico delle informazioni sul postadozione, appare più libero, talvolta parapolitico e anche aperto alla supplenza. Nella ricordata vertenza con l'autorità bielorusa, sorta proprio per l'omessa comunicazione di notizie sul postadozione di bambini bielorussi in Italia, la presidente della Commissione ha trovato la soluzione ottenendo una disponibilità informativa di servizi o di famiglie adottive a verbalizzare le notizie in oggetto.

## Gli enti autorizzati nel contesto nazionale e internazionale

### 1. Il contesto internazionale

**Maria Teresa Vinci**  
*Dirigente coordinatore della Segreteria tecnica  
 della Commissione per le adozioni internazionali*

«Ci siamo riuniti al summit mondiale per l'infanzia per assumerci un impegno comune e lanciare un urgente appello universale, per offrire un futuro migliore ad ogni bambino».

Sono le parole di apertura della Dichiarazione mondiale sulla sopravvivenza, la protezione e lo sviluppo dell'infanzia, sottoscritta a New York dai 71 capi di Stato e di governo, il 30 settembre 1990. I contenuti della suddetta Dichiarazione, articolata in 25 punti significativi, sono il segno di una nuova strategia degli Stati sottoscrittori in direzione di scelte politiche al cui centro vi è l'uomo. Esse testimoniano anche l'avvio di una comune collaborazione affinché l'infanzia e l'adolescenza siano un settore privilegiato, cui va indirizzata una specifica legislazione.

Com'è noto l'esigenza di assicurare un'adeguata protezione ai soggetti di età minore costituisce da molti anni una preoccupazione costante della comunità internazionale; essa ha formato oggetto di specifiche previsioni nelle numerose convenzioni che si sono succedute, ma ha assunto caratteristiche e peculiarità nuove solo a partire dagli anni Sessanta e ancora più specificamente nell'ultima *Convenzione sui diritti del fanciullo* firmata a New York il 20 dicembre 1989, che l'Italia ha ratificato con legge 27 maggio 1991, n. 176. La convenzione di New York rappresenta un punto di arrivo di un faticoso *iter* internazionale che ha omologato, fin dove è possibile, le visioni culturali, i costumi, le leggi dei vari Stati riguardanti la condizione minorile.

Nel Preambolo della convenzione, laddove si riconosce che «il fanciullo ai fini dello sviluppo armonioso e completo della sua personalità deve crescere in un ambiente familiare, in un clima di felicità, di amore e di comprensione», viene fatto esplicito riferimento al ruolo delle organizzazioni non governative impegnate nella protezione dell'infanzia, le corresponsabilizza, unitamente agli Stati parti firmatari, nel fornire aiuto e speciale protezione ai minori. Nello stesso Preambolo, gli statuti e gli strumenti posti in essere dalle suddette organizzazioni sono accomunati, per i loro contenuti etici, alle disposizioni delle carte internazionali con particolare riferimento alla *Dichiarazione dei*

*diritti dell'uomo* del 1948, al *Patto internazionale sui diritti civili e politici* (articoli 23 e 24) e al *Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali* (articolo 10) entrambi adottati nel 1966. È un riconoscimento importante del ruolo che le organizzazioni hanno per l'individuo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali, per lo sviluppo della sua personalità e nell'adempimento dei «doveri di solidarietà politica, economica e sociale» recepiti nelle costituzioni degli Stati moderni; per l'Italia ricordiamo, infatti, le previsioni degli articoli 2 e 3 della Carta costituzionale repubblicana.

Nella medesima convenzione ONU del 1989 si richiama l'attenzione degli Stati sulle disposizioni previste dalla *Dichiarazione dei principi sociali e giuridici relativi alla protezione e al benessere dei minori, con particolare riferimento all'affidamento familiare e all'adozione nazionale ed internazionale* del 1986, considerate soprattutto «sotto il profilo delle prassi in materia di adozione e di collocamento familiare a livello nazionale e internazionale» e si riconosce l'importanza della cooperazione internazionale per il miglioramento delle condizioni di vita dei fanciulli di tutti i Paesi e in particolare di quelli in via di sviluppo.

La convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993, riguardante specificamente la tutela dei bambini e la cooperazione nell'adozione internazionale, nel definire gli ambiti di applicazione, i compiti e i ruoli dei soggetti da corresponsabilizzare nell'adozione non poteva non riservare, pertanto, alle organizzazioni riconosciute dagli Stati un ruolo determinante nell'assistenza ai cittadini interessati all'adozione di minori, nella promozione di una diversa cultura dell'adozione e nello sviluppo delle politiche di cooperazione.

In particolare, gli articoli 9, 10, 11, 12 e 13 (capo III) della convenzione riguardano gli obblighi per le autorità centrali e per gli organismi riconosciuti, gli enti; si prevede che questi siano «debitamente autorizzati», si fissano le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione, da accordare e rinnovare unicamente a quegli enti che dimostrano adeguata professionalità nell'adempimento dei compiti affidati, si indicano i requisiti per individuare l'affidabilità e la professionalità, il margine di autonomia che può essere riconosciuta nel proprio Paese, le modalità di designazione e di notifica all'Ufficio permanente della Conferenza de L'Aja sul diritto internazionale privato. Nel capo IV inerente agli adempimenti procedurali e ai requisiti per il riconoscimento dell'adozione internazionale, all'articolo 22 sono individuate le funzioni attribuite all'autorità centrale dei singoli Paesi che possono essere adempiute, conformemente alla convenzione, per il tramite degli enti e sono specificati i limiti di tale delega.

## 2. Innovazioni e operatività nel contesto nazionale

La scelta del legislatore italiano in sede di ratifica della convenzione – legge 476/1998 – di introdurre l’obbligatorietà dell’affiancamento dell’ente autorizzato alla coppia, scaturisce dall’avvertita esigenza di garantire professionalità e qualità morali ineccepibili per tutti i referenti del percorso adottivo, superando l’ambiguità del precedente sistema che consentiva l’adozione in un Paese straniero sia per il tramite di enti riconosciuti dai Ministeri della giustizia e degli esteri, ancorché non vi fosse l’obbligo di tale riconoscimento, sia per il tramite di associazioni non riconosciute o anche direttamente, con inevitabile ricorso a studi professionali o a intermediari non sottoposti ad alcun specifico controllo. L’innovazione, non riguarda soltanto le procedure da osservarsi nell’assistenza delle coppie, ma la diversa attribuzione di responsabilità fra i tradizionali attori del procedimento adottivo prima, durante e dopo l’adozione: una rivisitazione delle competenze dei tribunali per i minorenni, dei servizi socioassistenziali, degli stessi enti e l’istituzione dell’autorità centrale designata: la Commissione per le adozioni internazionali.

Il legislatore ha, inoltre, innovato l’ordinamento italiano prevedendo un coinvolgimento importante degli organismi autorizzati nell’attuazione della sussidiarietà nei Paesi di origine dei minori: coinvolgimento, questo, talmente rilevante da essere posto come condizione per ottenere la stessa autorizzazione.

Nella definizione degli obblighi e delle procedure da osservarsi ai fini del riconoscimento e nello svolgimento dei compiti conseguenti all’avvenuta autorizzazione, il legislatore ha modificato anche le competenze degli organi centrali dell’amministrazione e delle rappresentanze diplomatiche all’estero, riservando all’autorità centrale il potere di verifica dei requisiti e delle condizioni sottese alla pronuncia delle adozioni, al loro riconoscimento in Italia e all’ingresso e alla residenza permanente del minore.

Altro elemento significativo previsto dalla convenzione de L’Aja del 1993 e dalla normativa di recepimento, consiste nel fatto che gli enti riconosciuti e autorizzati nel Paese di accoglienza dei minori debbano essere accreditati nei Paesi di provenienza e, quindi, graditi alle autorità di quel Paese. Tale previsione non è un fatto soltanto legato all’espletamento delle procedure, ma costituisce una condizione e una modalità di intervento per far sì che la cooperazione fra i Paesi sia concreta e abbia come centro dell’interesse soprattutto il miglioramento delle condizioni di vita dei bambini, il cui “supremo interesse” è quello di restare nella famiglia e nel Paese di origine, ancorché poveri.

Il legislatore italiano ha individuato altri compiti di promozione culturale, in Italia e all’estero, che vedono coinvolti gli enti autorizzati: l’attività di formazione, la collaborazione fra soggetti che operano nel campo della protezione di minori ancorché non autorizzati allo svolgimento di procedure adozionali,

l'introduzione di metodologie innovative e di strumenti utili a contenere il costo dei servizi necessari per l'adozione, onde contrastare eventuali impropri arricchimenti e, soprattutto, per privilegiare la scelta delle famiglie in grado di accogliere i bambini e di assicurare loro amore e idonee condizioni per lo sviluppo della propria personalità.

La Commissione per le adozioni internazionali fin dalla sua costituzione, ma soprattutto nell'ultimo anno, ha realizzato con gli enti autorizzati numerosi incontri sia per agevolare il miglioramento delle metodologie operative – semplificando e chiarendo gli adempimenti necessari allo svolgimento delle attività istituzionali – sia per valorizzare l'esperienza degli enti che da tempo sono impegnati nell'adozione internazionale, soprattutto nell'apertura dei rapporti di collaborazione con Paesi nuovi ove numerosi sono i bambini bisognosi di aiuto. Il dialogo e il confronto non esclude o non limita le responsabilità riconosciute all'autorità centrale per quanto attiene la vigilanza e il controllo sull'operato degli enti: vigilanza e controllo divengono efficaci e costruttivi nella misura in cui siano state precostituite le premesse per una chiara e puntuale attuazione della normativa interna e internazionale.

Una particolare attenzione merita la collaborazione tra servizi territoriali ed enti autorizzati; mi limito semplicemente a evidenziare l'importanza del sostegno degli enti nell'attività di formazione e di cooperazione internazionale. Se è vero, infatti, che gli organismi riconosciuti e autorizzati sono considerati nelle carte fondanti degli Stati partner aventi pari dignità istituzionale degli organismi pubblici, occorre superare rivalità, antagonismi che fanno parte ormai di una stagione passata e, quindi, guardare al futuro anche con ottimismo e fiducia.

Le risorse finanziarie, certamente importanti e determinanti per un'efficace collaborazione, non possono essere poste a carico soltanto dell'autorità centrale e delle autorità di governo nazionali ma occorre che siano trovate anche a livello regionale. Le Regioni, infatti, possono promuovere anche per l'adozione internazionale forme di collaborazione consolidate per altri settori dell'assistenza pubblica, stipulando anche convenzioni al fine di evitare sovrapposizioni degli interventi e/o per fornire idonei servizi di sostegno alle coppie laddove i servizi territoriali non risultassero adeguatamente strutturati.

Un'altra importante risorsa a disposizione degli enti autorizzati può essere costituita dai centri di servizio per il volontariato, istituiti ai sensi della legge 266/1991 con fondi provenienti dagli istituti di credito e dalle fondazioni bancarie. I centri di servizio regionali potranno fornire apporti e sostegno ai pro-

getti delle organizzazioni di volontariato che si occupano di adozione, analogamente a quanto già viene fatto per altri settori di intervento sociale. Si tratta di introdurre elementi innovativi rispetto ai servizi fino a oggi prevalentemente offerti dai centri di servizio (consulenza fiscale, formazione, informazione, supporto logistico) estendendo gli interventi a forme di supporto e di stimolo delle capacità progettuali degli enti, individuandoli come soggetti attivi di partenariati e di politiche dirette alla crescita delle comunità locali.

La Commissione per le adozioni internazionali ha deliberato alcuni interventi concreti per promuovere e sostenere la progettualità degli enti. Ha pubblicato nel 2001 e nel 2002 due bandi per il finanziamento di progetti di sussidiarietà nel maggior numero di Paesi stranieri di tutte le aree geografiche di provenienza dei bambini in adozione. I progetti finanziati nel 2001 sono in corso di realizzazione e si auspica che numerose potranno essere le iniziative finanziabili con fondi 2002, anche in considerazione del significativo stanziamento. Si è convinti che gli enti, essendo presenti in tali Paesi e in contatto con la realtà locale, consentiranno di accelerare i processi di cambiamento per una nuova cultura dell'accoglienza e della protezione del bambino.

In conclusione non faccio fatica a esprimere un sincero ottimismo per come potrà cambiare la politica in generale dell'adozione, arricchita dell'apporto degli enti autorizzati. L'amministrazione della Presidenza del consiglio dei ministri è e sarà sempre disponibile a concorrere al raggiungimento dei comuni obiettivi di solidarietà sociale e di attuazione della convenzione de L'Aja.

## La funzione di garanzia della giurisdizione

Paolo Morozzo della Rocca

*Professore ordinario di diritto civile e direttore del Centro di ricerca sulle adozioni presso l'Università di Urbino*

### 1. Giudici ed enti autorizzati

Come è noto, la convenzione de L'Aja del 1993 attribuisce la responsabilità per le procedure di adozione internazionale esclusivamente ad "autorità centrali" – la cui appartenenza al settore dell'amministrazione sembra essere implicita – senza porre alcuna esplicita riserva a favore degli Stati nei quali l'istituto adozionale si incanali prevalentemente nelle vie della giurisdizione. V'è in questo – come è già stato osservato da altri – una soluzione di continuità, almeno sul piano testuale, rispetto a precedenti atti internazionali in materia di diritto minorile, nei quali l'alternativa costituita dal sistema giurisdizionale rispetto a quello amministrativo veniva esplicitata e quindi posta su di un piano di più chiara opzionalità. Il testo della Convenzione tiene dunque conto della prevalente *amministrativizzazione* delle competenze in materia di adozione nei diversi Stati rappresentati nella fase dei lavori preparatori. Si comprendono, allora, a partire dai toni stessi del testo convenzionale, i timori a suo tempo suscitati dalla convenzione nei giudici per i minorenni italiani e in quanti altri ritengano irrinunciabile, a difesa dei diritti soggettivi coinvolti, la competenza giurisdizionale in questa delicata materia<sup>1</sup>.

Tuttavia, sul più concreto piano della effettività, ci si è presto accorti che l'articolo 22 della convenzione, interpretato con una certa larghezza, offriva al nostro ordinamento la possibilità di aderire al sistema di cooperazione interstatuale instaurato a L'Aja senza dover rinunciare all'impronta giurisdizionale che caratterizza, a tutt'oggi, la fase domestica dei procedimenti di adozione internazionale. Fase che va collocata nel quadro di un sistema bipolare nel quale allo Stato di origine del minore spetta la competenza sull'accertamento dell'adottabilità (secondo i principi posti dalla convenzione) e allo Stato di accoglienza spetta, invece, la competenza sull'accertamento dell'idoneità ad adottare dei soggetti (in Italia, a tutt'oggi, dovrà necessariamente trattarsi di

<sup>1</sup> Dogliotti (1997, p. 75 e seg.) e Germanò (1995, p. 1587). Tali timori, almeno riguardo alla prospettiva di cui al testo, sono poi venuti meno: Dogliotti (2001, p. 456 e seg.) e Cavallo (2000, p. 23).

una coppia coniugata)<sup>2</sup>. A entrambe le fasi di questo quadro bipolare partecipa, come è noto, anche l'ente autorizzato all'intermediazione in materia di adozione internazionale, le cui funzioni obbediscono a una molteplicità di finalità e interessi: interessi in primo luogo, anche se non solo, privati (assicurare il migliore incontro tra il minore e gli aspiranti adottanti, sostenere e accompagnare questi ultimi, garantire il rispetto degli interessi dei minori prima e durante l'eventuale procedimento di adozione); ma anche interessi di ordine pubblico (assicurarsi, nel corso dello svolgimento delle attività in loco, del rispetto delle condizioni che legittimano lo stato di adottabilità del minore, garantire l'esistenza di una procedura corretta, rappresentare lo Stato italiano nella fase più significativa della cooperazione tra le due autorità nazionali coinvolte)<sup>3</sup>.

Il ruolo attribuito agli enti autorizzati e il correlativo regime di esclusiva che li connota costituiscono un atto di realismo del legislatore, ben consapevole dell'impossibilità per il giudice domestico di controllare, in concreto, il rispetto dei principi etici e dei presupposti di opportunità e di fattibilità in relazione ad adozioni che si realizzano al di fuori della sua sfera materiale di controllo; ma consapevole anche della scarsa fattività di cui ha dato prova nella previgente disciplina la collaborazione tra i tribunali per i minorenni e le nostre strutture consolari all'estero, sostituite ora, tranne che per le attività amministrative strettamente connesse al rilascio del visto di ingresso in Italia, dagli enti.

## 2. L'efficacia di pieno diritto delle decisioni dello Stato di origine

La convenzione, coerentemente con il quadro di bipolarità ora tracciato, prevede l'efficacia di pieno diritto della decisione in merito all'adozione emessa dallo Stato di origine nello Stato di accoglienza (articolo 23, comma 1 della convenzione), salve le esigenze di ordine pubblico, tenuto conto del superiore interesse del minore (articolo 24 della convenzione). Il significato della "efficacia di pieno diritto" non è stato inteso, però, in modo unanime, suscitando l'impressione di una disposizione dotata di una qualche ambiguità, alla luce degli articoli 23 e 24 e delle interpretazioni che sono state date loro; e possiamo subito osservare come queste ambiguità di partenza abbiano avuto non solo un'eco, ma una più che evidente amplificazione in sede di recezione da parte del nostro legislatore della convenzione de L'Aja, realizzata con la legge 476/1998.

<sup>2</sup> Osserva però, non senza ragione, Cafari Panico (2001, p. 899 e seg.) che sia l'articolo 17 della convenzione, sia l'articolo 31, comma 3 della legge 184/1983 novellata, permettono in fatto a entrambi gli ordinamenti nazionali coinvolti di controllare, almeno in parte, in quale modo si svolga la fase di competenza dell'altro.

<sup>3</sup> Sulle funzioni svolte dagli enti cfr. Pazé (2001, p. 14 e seg.).

Come già s'è accennato, tra i giudici italiani si è diffusa una certa perplessità riguardo ad alcuni degli aspetti caratterizzanti la convenzione e in specie:

- al rischio di indirizzi legislativi di mera recezione del testo convenzionale implicanti l'esclusione della giurisdizione in una materia che incide fortemente su *status* personali;
- alla previsione dell'efficacia automatica, o quasi automatica, del provvedimento straniero. Tanto più che detto provvedimento, ancorché emesso da uno Stato aderente alla convenzione, potrebbe avere natura meramente amministrativa ed essere fondato su meccanismi di assenso all'adozione che lasciano fortemente diffidente l'operatore italiano;
- all'assenza, tra i requisiti etici minimi previsti dalla convenzione, di un periodo probatorio equivalente al nostro "affidamento preadottivo".

Queste preoccupazioni hanno, almeno in parte, influito sulla legge italiana di recezione, trovando accoglienza in una serie di "astuzie", come qualcuno le ha definite, mediante le quali si è cercato di recuperare spazio, pur nel contesto dell'adesione all'istanza di cooperazione interstatale posta con la Convenzione, a procedure e principi tutti interni alle logiche del diritto minorile italiano<sup>4</sup>. Ha infatti avuto pieno ascolto, presso il legislatore, l'invito a utilizzare appieno le possibilità di adattamento offerte dall'art. 22 della Convenzione, il quale dispone che le competenze previste per le autorità centrali «possono essere adempiute, nei limiti fissati dalla legge dello Stato di appartenenza, anche da autorità pubbliche o da enti che siano stati autorizzati»; espressioni, queste, che, secondo l'associazione giudici per i minorenni, vanno riferite «al quadro delle competenze delle autorità pubbliche che ciascun Stato contraente ha stabilito o intende stabilire»<sup>5</sup>.

L'obiettivo perseguito – e forse realizzato – dal legislatore è stato, dunque, quello di aderire alla Convenzione, al fine di non emarginare l'Italia dal sistema di cooperazione internazionale che ne deriva e di cui, del resto, il nostro Paese è stato promotore, limitandone però al massimo o deviandone gli effetti giuridici che pure sembravano ineluttabilmente derivarne. Non che, in assoluto, mancassero delle buone ragioni per condividere questa insistente tendenza della legge di recezione all'adattamento. Infatti, la contrattazione a livello internazionale di una base disciplinare e di un sistema di cooperazione interstatale, pur essendo di per sé un fatto estremamente positivo – poiché nessun Paese può

<sup>4</sup> Stigmatizza le astuzie del legislatore Sacchetti (1999, spec. p. 145 e seg.).

<sup>5</sup> Così il documento La riforma dell'adozione nelle proposte dei giudici per i minorenni, in «Minorigiustizia», n. 3/1996, p. 137. In termini analoghi Vaccaro (1996, p. 1132 e seg.).

### 3. Il giudice nella prima fase

pensarsi capace di garantire l'effettività del "minimo etico" nel settore delle adozioni internazionali se non raccordando la propria azione a quella degli altri Stati – tuttavia produce inevitabilmente una tendenza all'uniformità verso i livelli minimi di tutela, anche in ragione, nel caso di specie, del peso assunto da interlocutori imprescindibili, come gli Stati Uniti, nell'elaborazione dell'intesa finale.

È opportuno, a questo punto, riflettere su alcuni aspetti della legge di ricezione per verificare come questa opera di riforma, ma anche di adattamento, compiuta dal legislatore italiano abbia trovato o possa trovare attuazione. Ciò che subito viene in evidenza nel nuovo assetto normativo è la compresenza di diversi attori istituzionali (il giudice, i servizi, la Commissione, gli enti) dotati di competenze diverse ma a volte sovrapposte, con positivi esiti di complementarietà e collaborazione ma anche con il forte rischio di negative distonie conseguenti alla mancanza di un raccordo istituzionale<sup>6</sup>.

Esaminando innanzitutto la posizione del giudice, notiamo che la legge 476/1998 ha conservato due momenti chiave alla difesa giurisdizionale degli interessi del minore e degli altri soggetti coinvolti nel procedimento di adozione:

- il momento iniziale, sino alla dichiarazione di idoneità;
- il momento finale, con l'attribuzione dell'efficacia interna al provvedimento straniero di adozione o di affidamento preadottivo.

Si corre il rischio di dire banalità (ma è un rischio che conviene correre) osservando che la difesa giurisdizionale, per essere efficace, richiede in primo luogo un adeguato livello di qualità interna (nei tempi del giudizio, ma soprattutto nella capacità di valutare l'idoneità accoglitiva dei soggetti disponibili alla genitorialità, nonché gli interessi del minore). Dopo la legge 476/1998, tuttavia, tra i parametri per valutare la qualità della giurisdizione hanno acquistato maggior significato quelli relativi alla capacità del giudice, non più unico *dominus* del procedimento di adozione<sup>7</sup>, di mettersi a sistema. La nuova legge, infatti, ha reso più complesso il quadro istituzionale: pertanto, agire senza tenere conto degli altri attori istituzionali significa, inevitabilmente, realizzare una cattiva giurisdizione. Si tratta, come vedremo, di una questione cruciale e non di una mera premessa di stile.

Sofferamoci, ora, sulla prima delle due fasi in cui abbiamo suddiviso le competenze giurisdizionali in materia di adozione internazionale.

<sup>6</sup> Come notato, ancora di recente, da Fadiga (2002, p. 821).

<sup>7</sup> Così Moro (2000, p. 20) e Morani (2002, p. 594).

### 3.1 Accertamenti dei servizi e valutazione del giudice

L'esame delle dichiarazioni di disponibilità ad adottare e la conseguente decisione nel senso dell'idoneità o inidoneità della coppia sono disciplinate agli articoli 29 *bis* e 30 della legge, i quali ci dicono che se il giudice non riterà di dover subito dichiarare l'inidoneità della coppia per «manifesta carenza dei requisiti», trasmetterà ai servizi territoriali copia della dichiarazione di disponibilità all'adozione perché svolgano le dovute attività di formazione e di informazione e, a conclusione di queste, relazionino al tribunale affinché provveda a decidere in merito all'idoneità o inidoneità della coppia. La valutazione giudiziale avverrà sia sulla base delle informazioni e valutazioni dei servizi, sia all'esito del colloquio degli aspiranti adottanti con il giudice delegato.

Occorre riflettere su questa duplice fonte della valutazione giudiziale. Il tribunale, infatti, non può certo fare *tabula rasa* di ciò che i servizi territoriali hanno constatato e sottolineato. Questo non significa però, come alcuni affermano, che il giudice dovrebbe astenersi da una valutazione estesa ai profili tecnici già affrontati e interpretati dagli operatori dei servizi territoriali, limitandosi a considerare i profili di legittimità e ratificando per il resto. Tali affermazioni non sono condivisibili né *de iure condito*, né *de iure condendo*: per un verso, infatti, la legge attribuisce chiaramente al tribunale una potestà valutativa piena, mentre per altro verso nemmeno pare opportuno che, nel più ampio quadro delle imminenti riforme del sistema di giustizia minorile, la funzione della garanzia giurisdizionale in tema di adozione venga ridotta a un esame di legittimità procedimentale che implichi l'accettazione passiva delle conclusioni proposte da tecnici estranei al momento del giudizio. Se è vero, infatti, che esiste una dimensione valutativa necessariamente rimessa ai servizi territoriali; pure è vero che il momento definitivo e complessivo della decisione, incidendo significativamente sullo *status* delle persone, deve essere riservato al giudice – pur se si tratta di un giudice particolare e fortemente specializzato – il quale non potrebbe certo svolgere questo suo compito limitandosi allo studio degli atti da altri predisposti<sup>8</sup>.

Di qui l'importanza del colloquio della coppia con il giudice delegato, di norma un giudice onorario, solitamente uno psicologo, uno psicoterapeuta o un esperto dell'età evolutiva. Il giudice onorario non è un consulente del tribunale, ma è egli stesso giudice<sup>9</sup>. E quando si parla dei membri del tribunale

<sup>8</sup> Coglie l'esatto punto di equilibrio tra l'indagine dei servizi e la valutazione del giudice Cavallo (2000, p. 27).

<sup>9</sup> Il ruolo del giudice onorario (come chiarito da Serra, 2001) non è quello di fare il consulente interno invece che esterno al collegio, ma di arricchire la sensibilità complessiva del giudice delle adozioni

per i minorenni come di giudici specializzati, si deve in primo luogo pensare proprio a questi membri non togati la cui funzione è quella di rendere il momento della valutazione normativa più attento a considerazioni formalmente non giuridiche, ampliando effettivamente la capacità di comprensione del collegio<sup>10</sup>. Il giudice onorario dovrebbe avere una duplice influenza sul giudice togato: evitare un adeguamento inconsapevole e passivo del tribunale alle relazioni dei servizi, ma anche evitare che in ragione della medesima inconsapevolezza tecnica il giudice togato se ne discosti immotivatamente o ne fraintenda il significato: nell'uno e nell'altro caso non solo contribuisce a una migliore comprensione, ma partecipa alla decisione.

*3.2 Le proposte  
di trasferimento  
alle sezioni  
specializzate e di  
degiurisdizionalizzazione*

Suscita, dunque, una certa preoccupazione la proposta di legge mirante all'istituzione presso i tribunali civili della sezione specializzata per i minori e per la famiglia (almeno nei termini in cui questa oggi si presenta)<sup>11</sup>. Il dissenso non riguarda certo l'intenzione del legislatore di porre rimedio a una certa parcellizzazione delle competenze in materia civile (specie riguardo al rapporto tra le decisioni relative all'affidamento della prole e quelle relative alla revoca degli affidamenti stessi) ma il molto – di più e di dannoso – che a tale obiettivo si accompagna. Il disegno di legge del Governo, infatti, prevede all'art. 2 il trasferimento delle competenze del tribunale per i minorenni in materia civile a sezioni specializzate del tribunale civile e, sorprendentemente, decide all'art. 4 l'abolizione dei magistrati onorari dai collegi nei procedimenti civili. In questo modo, come è stato esattamente osservato, la specializzazione del giudice per i minori e la famiglia diviene una “mera etichetta”<sup>12</sup>; mentre aumenta considerevolmente, con riguardo a tutti i fascicoli riguardanti il diritto minorile, il ruolo e il mercato delle consulenze di parte o d'ufficio. V'è il rischio, dunque, che la proposta di riforma attribuisca maggiori opportunità di reddito ad alcune professioni protette (avvocati e professionisti-consulenti) che oggi vivono una forte crisi di mercato per eccesso di offerta sulla domanda, indebolendo però lo spessore qualitativo del giudizio. Si invoca, inoltre, la terzietà del giudice per giustificarne la privazione di competenze specialistiche ma, in effetti, non sembra che un giudice meno capa-

<sup>10</sup> Al riguardo, cfr. Dogliotti (2002b, p. 323 e seg.) e Acquaviva (2002, p. 327 e seg.).

<sup>11</sup> Disegno di legge C2517, recante Misure urgenti e delega al Governo in materia di diritto di famiglia e dei minori, approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 1° marzo 2002; cui ha fatto seguito il cosiddetto maxiemendamento in materia di giustizia minorile approvato dal Governo nella seduta del 7 marzo 2003 con la proposta di abolizione dei tribunali per i minorenni.

<sup>12</sup> Così Vaccaro (2002, p. 11).

ce di comprendere sia solo per questo più neutrale nel giudizio<sup>13</sup>. Nulla di falso contiene la relazione del Governo – a commento dell’articolo 16 del disegno di legge – quando osserva che dall’abolizione dei giudizi onorari deriveranno minori spese per l’erario; ma si tratta di un risparmio cui forse corrisponderebbe una maggiore spesa in servizi (difesa e consulenze) a carico dei cittadini coinvolti. Piuttosto sarebbe stato opportuno preoccuparsi dell’esiguità dell’attuale numero di giudici togati (182) che parrebbero suggerire un irrobustimento del personale, anche a fronte della componente non togata (664 componenti).

Il disegno di legge del Governo coinvolge tutte le attribuzioni in materia civile dei giudici per i minorenni, comprendendo, senza nominarle, anche quelle in materia di adozioni. È da chiedersi, però, se non incomba ancora all’orizzonte un’idea espressa in passato dal ministro del Welfare, Roberto Maroni, dichiaratosi favorevole a degiurisdizionalizzare l’accertamento dell’idoneità all’adozione attribuendo agli enti autorizzati la valutazione sulle capacità accoglitive delle coppie<sup>14</sup>. Come forse vedremo, l’idea del Ministro non nasce dal nulla: da una parte essa prende origine da una certa concezione dei rapporti tra società civile e Stato, tutta a favore della società civile e della cosiddetta *deregulation*, dall’altra, trova sponda in alcune prese di posizione degli enti stessi nonché in alcune difficoltà obiettivamente emergenti dal sistema normativo-istituzionale congelato dalla legge 476/1998. Se l’orientamento “riformista” qui brevemente ricordato dovesse compiersi con coerenza probabilmente la qualità della giurisdizione, la sua efficienza (già oggi minacciata da tante carenze anche materiali) e la sua funzione di garanzia valoriale ne verrebbero fortemente compromesse.

Si ricordava, all’inizio, come la giurisdizionalizzazione costituisca un tratto di identità forte del nostro diritto minorile. Sarà dunque opportuno osservare come la maggiore garanzia offerta dalla giurisdizione rispetto all’amministrazione non sia un astratto postulato logico ma un dato storico ben fondato e tuttavia, come tutti i dati storici, mutevole. Come spiegare, altrimenti, che un Paese ad altissima civiltà giuridica come la Francia preveda, in luogo del decreto giurisdizionale di idoneità, l’*agrément administratif* per l’adozione di un *pupille de l’Etat* o di un bambino straniero?<sup>15</sup> Vero è che i modi di intende-

<sup>13</sup> In senso esattamente contrario alle mie valutazioni, cfr. Dosi (2002b, p. 14 e 2002a spec. p. 333 e seg.).

<sup>14</sup> Inizialmente espressa nel corso di un’intervista al Corriere della Sera, l’idea di una proposta di legge in tal senso è stata successivamente riportata e commentata nella rubrica Notizie di «Minorigiustizia», n. 2/2001, p. 223 e seg.

<sup>15</sup> Un’efficace sintesi di informazione sulla recezione della Convenzione in Francia e in altri ordinamenti europei è offerta da Bonomi (2002, p. 95 e seg.) Per un confronto tra i due ordinamenti italiano e francese: Morozzo della Rocca (1999, p. 591 e seg.).

re la giurisdizione e l'amministrazione nei due Paesi non sono identici. Nella storia delle istituzioni francesi l'amministrazione gode, infatti, di un prestigio maggiore e forse attribuisce realmente ai cittadini migliori garanzie. In Italia, invece, spesso la giurisdizione ha posto rimedio alle debolezze e agli abusi dell'amministrazione, specchio di una cultura istituzionale non priva di fatiche e di impacci. Viceversa, la magistratura – e in specie la magistratura minorile – vanta una tradizione di valore e un'alta formazione alla cui completezza non è certo estranea la positiva presenza dei giudici non togati.

Un impoverimento strutturale avrebbe però inevitabili conseguenze sulla funzione di garanzia offerta in concreto dalla giurisdizione, suscitando i presupposti per ulteriori riforme. Ma al di là delle riforme a venire, già quelle recentemente realizzate hanno certamente cambiato la prospettiva del giudice minorile al quale oggi è chiesto un senso nuovo della propria misura nel contesto di un pluralismo istituzionale inedito entro il quale egli si muove e che prima non esisteva, imponendogli perciò un aggiornamento culturale.

Se, infatti, prima della legge 476/1998 il giudice poteva pensare e agire da una posizione apicale, forse solitaria, nell'esame della coppia adottiva e nel complessivo svolgersi dell'intera procedura, oggi deve invece tenere conto degli altri interlocutori istituzionali al fine di rispettare un sistema di competenze e quindi un complesso di sinergie che solo se valorizzate realizzeranno il migliore interesse dei minori, altrimenti lo pregiudicheranno.

A questo riguardo alcune prassi giudiziarie emerse in questo primo periodo di applicazione della legge lasciano riflettere.

Come è noto, l'art. 30, comma 2, dispone che il decreto di idoneità contenga anche le indicazioni per favorire il migliore incontro tra gli aspiranti all'adozione e il minore da adottare. Si discute sull'obbligatorietà per il giudice di porre tali indicazioni; e anche se pare prevalere la tesi negativa, si assiste tuttavia a un uso frequente e soprattutto "inadente" di queste indicazioni<sup>16</sup>.

### 3.3 I contenuti dei decreti di idoneità

<sup>16</sup> Secondo Sacchetti (1999, p. 58 e seg.) la norma sembra esprimere il tentativo di rafforzare il controllo giudiziario su una procedura che in seguito sfuggirà al giudice, per tornare al suo esame solo al momento conclusivo. Si discute, peraltro, circa l'inderogabilità o meno di tali indicazioni. Vero è che, in caso di mancato rispetto delle relative prescrizioni l'art. 35, comma 6, lett. b), prevede la non trascrivibilità del provvedimento straniero di adozione, mentre l'art. 36, comma 2, lett. c), analogamente, prevede il rifiuto di dichiararne l'efficacia. La dottrina sembra però propensa ad ammettere che il pieno rispetto di dette indicazioni non costituisca condizione tassativa di realizzabilità dell'adozione stessa. In tal senso: Sacchetti (1999) e Morozzo della Rocca (1999, p. 106 e seg.). Diversamente, pur se critico nei riguardi della scelta legislativa, Dogliotti (2002a, p. 672 e seg.) che considera tali indicazioni perfettamente vincolanti sia nei riguardi dell'ente sia nei confronti dell'autorità straniera.

Conosciamo, perché pubblicati, decreti di idoneità recanti indicazioni del tipo «la coppia può adottare un bambino da 0 a 1 anni, di razza europea»; oppure «Il collegio osserva che il minore non deve essere di colore in quanto la coppia ha dichiarato espressamente di temere difficoltà di inserimento nel contesto sociale per i minori di colore<sup>17</sup>». È da chiedersi che senso abbia porre un limite di età così drastico e rigido nel contesto delle indicazioni per il migliore incontro con il minore, se non quello di rendere detto incontro più difficile, se non improbabile; o quello di rendere necessario un successivo ampliamento giudiziale del limite stesso una volta che l'incontro sia stato realizzato, ad esempio, con un minore di 1 anno e 29 giorni. È anche da chiedersi se sia opportuno circoscrivere la dichiarazione di idoneità all'adozione di minori di razza bianca o di provenienza europea. Si ha l'impressione, infatti, che a volte questo tipo di indicazione derivi più che altro da un giudizio sul più vasto ambiente che attende il minore e non sulla famiglia adottiva, realizzando così una discutibile sostituzione dell'oggetto rimesso al giudizio del tribunale. Altre volte, invece, l'indicazione etnica nasce dalla lettura che il tribunale fa delle inclinazioni o delle preferenze espresse dalla coppia stessa. E allora delle due l'una: o gli aspiranti genitori esprimono una vera e propria preclusione, sintomatica di una chiusura culturale grave, e allora questo dovrebbe essere valutato più ai fini dell'eventuale dichiarazione della loro inidoneità in astratto piuttosto che dare esito a un'indicazione etnica che finisce per colorarsi di venature razziste; oppure, del tutto comprensibilmente, gli aspiranti genitori esprimono il timore che un'adozione interraziale possa comportare un carico accoglitivo rispetto al quale non si sentono adeguati, ad esempio perché temono le maggiori difficoltà dell'inserimento scolastico e sociale, la possibilità che il minore non riesca a riaborare la propria diversità etnica nei riguardi della famiglia adottiva e dell'ambiente circostante, specie al momento in cui dovrà affrontare gli anni difficili dell'adolescenza, e via dicendo<sup>18</sup>. In quest'ultimo caso, cristallizzare tali timori rendendoli normativamente vincolanti, ben al di là dello stesso desiderio della coppia che li ha espressi, prima che essere dannoso è inutile, visto che comunque nessuno potrà costringere gli aspiranti adottanti ad accogliere un minore di colore contro la loro volontà. Inoltre, al momento in cui riceve la dichiarazio-

<sup>17</sup> Si tratta, rispettivamente di: Tribunale per i minorenni di Firenze, 20 aprile 2001, n. 1215, e Tribunale per i minorenni di Ancona, 25 gennaio 2001, n.76, in «Guida al diritto», 7/2002, p. 25 e seg.

<sup>18</sup> Sulle difficoltà dell'adozione interetnica, cfr. Dell'Antonio (2000, p. 43 e seg.), ove però, opportunamente, si pone quale prospettiva operativa privilegiata la preparazione o formazione, piuttosto che la mera valutazione ex ante (spec. p. 52).

ne di idoneità, la coppia non è alla fine ma ancora all'inizio di un cammino di formazione alla nuova filiazione durante il quale avrà ancora modo di maturare e rielaborare scelte e timori. Questi ultimi, in particolare, potrebbero rivelarsi eccessivi o essere superati durante la fase di "avvicinamento" all'incontro curata dall'ente; ed è proprio l'ente, assai più del giudice, a possedere gli strumenti per il migliore incontro. Perché, dunque, impedirgli di adempiere appieno a questa sua responsabilità?

Invero, a monte dei decreti di idoneità contenenti indicazioni per il migliore incontro troppo invadenti c'è, forse, un'insufficiente presa d'atto del pluralismo istituzionale creatosi con la nuova legge. Il che può condurre a forme di inefficienza generale dell'istituto adozionale: si faccia, ad esempio, l'ipotesi di un tribunale che conceda le idoneità vincolandole frequentemente all'adozione di minori bianchi e si supponga che nel distretto di quel tribunale operi da tempo un ente, costituito da genitori adottivi, il quale svolga attività di intermediazione esclusivamente in alcuni Paesi dell'Asia e dell'Africa. Ciò porterebbe, paradossalmente, sia all'impossibilità dell'ente di operare, sia – almeno secondo una certa interpretazione – all'obbligo di prendere comunque in carico le coppie che decidano unilateralmente di rivolgersi, lasciandole per lungo tempo nell'inutile attesa di un bambino bianco che non potrà certo venire dall'India o dal Burkina Faso. Che dire, infine, delle coppie facenti già parte del *milieu* dell'ente, le quali progettino l'adozione di un bambino asiatico o africano perché confidano nel sostegno all'accoglienza da parte delle famiglie che fanno parte dell'associazione, ben radicata sul territorio di loro residenza, e si trovano invece costrette a rivolgersi a un ente fuori regione perché obbligate a "incontrarsi" con un bambino europeo?

Per rispettare gli equilibri istituzionali e applicare al meglio la legge occorrerebbe che ciascuno degli attori istituzionali svolgesse la sua parte senza avventurarsi in terreni non propri: al giudice il compito di valutare l'idoneità della coppia (anche sulla base delle relazioni predisposte dai servizi territoriali), la quale non potrà che consistere in una valutazione in astratto, esercitando la continenza valutativa di chi non può recarsi nei luoghi del futuro incontro; all'ente il compito di realizzare nei modi più opportuni l'incontro tra i minori e gli aspiranti genitori, esercitando la prudenza di chi opera sul campo; alla Commissione il compito di creare le migliori condizioni di cooperazione con gli Stati di origine, di controllare la qualità dell'intervento rimesso agli enti autorizzati e di verificare la sussistenza dei presupposti dell'ingresso del minore in Italia ai fini della futura adozione. Ciascuno dei tre attori gode, infatti, di una sorta di illuminata miopia che gli permette di vedere e di fare al meglio solo ciò che gli spetta, dovendo per il resto fidarsi in ciò che vedo-

## 3.4 L'esame dell'idoneità

no gli altri due; non accorgersene, andando oltre i limiti delle proprie possibilità di giudizio, significa scivolare dalla miopia alla cecità<sup>19</sup>.

Queste riflessioni non mirano evidentemente a negare il potere del giudice di fornire indicazioni per il migliore incontro, quando queste siano opportune, bensì a ricondurre questo potere alle sue ragioni d'essere, le quali ne richiedono un esercizio *cum grano salis*, a evitare un'eccessiva invadenza delle pretese di precomprensione del giudice, tanto più che l'indagine psicologica sulle possibilità di incontro – consistendo in attività di osservazione e di introspezione – richiederebbe un ascolto in situazione che potrà essere in gran parte attuato solo in una fase successiva all'emissione del decreto di idoneità. E persino prescrizioni generalmente fondate sul buon senso – come quella che imponga, o suggerisca, il rispetto della condizione di primogenitura del minore (figlio naturale o anch'esso adottivo) già inserito nella famiglia – possono rivelarsi inopportune a fronte del caso concreto.

Un problema in passato già postosi all'attenzione degli interpreti è quello relativo all'esame di idoneità, ai suoi contenuti e alla minore o maggiore severità di giudizio da parte dei tribunali. Non tutti gli aspiranti adottanti, purtroppo, sono idonei ad accogliere e curare un minore. È certo, d'altra parte, che non esiste il perfetto genitore e qualora esistesse difficilmente riuscirebbe a convincerne qualcuno. Sul punto, la filosofia della legge sembra realistica: una volta esclusa la manifesta inidoneità il giudice attenderà che la coppia svolga un *iter* non solo informativo quanto formativo, secondo i percorsi delineati dall'articolo 29 *bis*, comma 3 e seguenti, e le attività successivamente spettanti all'ente mandatario.

Preoccupa, però, una certa varietà di giudizio sull'idoneità ad adottare, almeno sotto il profilo teorico, che differenzia i giudici minorili in ragione, anche, dell'idea che essi hanno dell'istituto dell'adozione internazionale. Alcuni giudici esprimono una posizione di tendenziale diffidenza verso l'adozione internazionale, a volte percepita come un'esperienza complessivamente fallimentare<sup>20</sup>; e ciò conduce a ritenere che la capacità accoglitiva dei geni-

<sup>19</sup> Osserva giustamente Moro (2000, p. 20) che la necessità di rendere meno astratta la dichiarazione giudiziale sull'idoneità della coppia, apparteneva, caso mai, alla previgente disciplina, al fine di porre, pur se da una prospettiva comunque infelice, un qualche argine all'arbitrio delle «adozione fai da te», mentre oggi una eccessiva opera di limitazione dell'idoneità ad adottare «potrebbe essere anzi controproducente».

<sup>20</sup> Esemplare, al riguardo, è la posizione di Eramo (2002, p. 45), secondo il quale sono soprattutto le adozioni internazionali a fallire. In particolare «i fallimenti delle adozioni internazionali, al momento dell'adolescenza, raggiungono quasi il cinquanta per cento». L'autore, però, non cita la fonte da cui ha tratto questo dato.

tori adottivi debba essere maggiore di quella richiesta ai genitori biologici e ancora maggiore nel caso dei genitori adottivi di un minore straniero. L'inevitabile *surplus* di difficoltà connesse al trauma del mutamento di ambiente sociale e culturale, si dice, richiederebbe la sussistenza negli aspiranti adottanti di capacità accoglitrici e riparative superiori allo standard richiesto per le adozioni interne, anche in considerazione dell'ancor più netta irreparabilità dei pregiudizi causati al minore da un eventuale fallimento dell'adozione, in quanto egli si troverebbe ad aver ormai subito l'immissione in un più ampio ambiente, radicalmente diverso dal proprio e dovrebbe dunque affrontare una situazione di doppio abbandono, familiare e culturale<sup>21</sup>.

Sia detto per inciso, redigere un rendiconto serio e complessivo sull'esito delle adozioni di minori stranieri, anche in rapporto all'età, allo stato di salute, o alle caratteristiche somatiche degli adottati, sarebbe opera assai complessa destinata probabilmente a una ben comprensibile approssimazione. Tuttavia alcune indicazioni provenienti da ricerche svolte in ambito europeo sembrano già condurci a un duplice ordine di considerazioni: le inchieste svolte mostrano infatti, sulle adozioni interne come su quelle internazionali, una buona riuscita nella crescita dei minori adottati da piccoli, paragonabile a quella della media dei figli biologici. Vero è, invece, che se l'adozione avviene dopo i 3 o 4 anni di età, a essa seguiranno maggiori difficoltà, problemi scolastici e di comportamento e, a volte, disturbi relazionali comunque destinati a condizionare per un lungo periodo la vita del bambino. Tuttavia – ed è questo il dato che rischia di non essere adeguatamente considerato in una prospettiva adultocentrica, eccessivamente attenta alle sole evidenze negative sull'ordine sociale – la crescita dei grandi minori adottati, nella media, rimane senza dubbio migliore di quella dei loro coetanei rimasti privi di una famiglia adottiva, specie se il confronto viene fatto su minori caratterizzati da disturbi, malattie o handicap<sup>22</sup>.

Viene allora il dubbio che non tanto ci si preoccupi se davvero l'adozione possa essere uno strumento efficace per dare migliori opportunità di crescita e di felicità a un minore con difficoltà o fragilità visibili; quanto di evitare che queste difficoltà o fragilità chiedano una risposta e un sostegno – esponendoli quindi al rischio statisticamente ovvio di forme di disagio familiare e sociale – oltre che alle famiglie, alla società civile e ai servizi del Paese di accoglienza del minore straniero in adozione.

<sup>21</sup> Così, tra gli altri, Germanò (1995, p. 1573); Re, Tambelli e Valvo (1997, p. 1688); Manera (1993).

<sup>22</sup> Un commento su alcune ricerche svolte in area europea, assieme con i dovuti riferimenti, si trova in Lammerant (2001, p. 27 e seg. e p. 619 e seg.).

Viene a volte raffigurata una posizione opposta – forse solo virtuale, perché più immaginata dai suoi detrattori che non proposta dai suoi fautori – che vede nell'adozione internazionale uno strumento di salvezza dei minori dall'inferno del terzo o del quarto mondo, il che giustificherebbe una speciale larghezza nel giudicare dell'idoneità delle coppie rispetto ai decreti di idoneità collegati ad adozioni domestiche. *Ça va sans dire* che in tempi come quelli attuali, nei quali un ben scarso incoraggiamento riceve il fenomeno immigratorio nel suo complesso, l'unico rischio che corrono i tribunali – e ancor più le corti di appello – non è però quello di indulgere pietisticamente sull'infanzia abbandonata del terzo mondo, quanto quello di non sapere o volere dire di no alla coppia italiana che pretenda un giudizio positivo sulle proprie capacità genitoriali.

In una posizione mediana – e forse maggiormente condivisibile – si colloca invece un terzo orientamento, i fautori del quale da un lato rifuggono l'idea che l'adozione internazionale corrisponda semplicemente a una particolare forma di assistenza umanitaria internazionale per la quale chiunque si offra come aspirante adottante debba essere ben accetto, dall'altro praticano o auspicano un atteggiamento realistico e quindi non aprioristicamente più rigoroso nella valutazione dei requisiti di idoneità rispetto a quanto richiesto nell'adozione interna<sup>23</sup>.

A chi richiede un maggior rigore nella valutazione delle coppie desiderose di realizzare un'adozione internazionale può farsi notare, in primo luogo, l'inefficacia di uno *screening* preventivo che pretenda di andare oltre l'esame di alcune fondamentali attitudini. E del resto, ove più complessa si facesse detta valutazione nulla impedirebbe, poi, il fallimento dell'esperienza e la disattesa delle valutazioni fatte di fronte alla concretezza del caso. Deve dunque convenirsi con l'opinione espressa anni addietro da un noto giudice dei minori, secondo il quale ogni selezione ha una sua componente arbitraria e sarebbe davvero presuntuoso proiettarsi nel futuro e prevedere cosa sarà meglio o peggio per un bambino quando sarà ragazzo e poi quando sarà uomo o donna.

Questa varietà di posizioni nei diversi tribunali italiani suscita qualche legittima preoccupazione che tuttavia può trovare adeguata risposta solo nel senso della misura affidato ai giudici stessi, poiché le alternative in via di riforma sarebbero peggiori del male che si vorrebbe eliminare: l'attribuzione del giudizio sull'idoneità a un organismo amministrativo centralizzato, oppure la

<sup>23</sup> Così, ad esempio, Vercellone (1997, p. 77) nel libro-intervista, a cura di Bouchard.

rinunzia a un esame giurisdizionale sull'idoneità adottiva in favore del potere riconosciuto agli enti autorizzati di stabilire essi stessi se gli utenti siano o meno idonei.

#### 4. Il giudice nell'ultima fase

Veniamo ora alla seconda fase riservata dalla legge al controllo giurisdizionale del procedimento di adozione, la quale si svolge successivamente all'ingresso del minore in Italia. In realtà, una volta che i genitori adottivi abbiano ottenuto il provvedimento di adozione dall'autorità straniera competente dovranno ancora attendere l'esito di una duplice valutazione: quella della Commissione, di cui all'articolo 32 della legge, finalizzata all'autorizzazione all'ingresso in Italia del minore sul presupposto che esistano le condizioni legali perché il provvedimento di adozione possa essere riconosciuto nel nostro ordinamento; e infine quella del tribunale per i minorenni.

Molto si è già scritto e detto riguardo all'ambiguità dell'articolo 35 della legge, ove si dispone che il giudice ordini la trascrizione del provvedimento di adozione nei registri dello stato civile. Secondo alcuni, in questo modo si sarebbe attribuito al tribunale un compito privo di una potestà valutativa propria e quindi meramente ricognitivo che, non a caso, appartiene normalmente al cancelliere<sup>24</sup>. Tuttavia non è – e probabilmente non doveva sin dall'inizio essere – così. Tant'è che in questa fase il giudice dovrà valutare, ex art. 35:

- la conformità alla convenzione;
- la non contrarietà ai principi del diritto di famiglia e minorile;
- l'eventuale prevalenza dell'interesse del minore rispetto alla contrarietà ai principi di diritto di famiglia e minorile;
- la sussistenza dei requisiti di legge per adottare;
- il rispetto delle indicazioni per l'abbinamento;
- la possibilità della conversione da semplice a legittimante;
- la non manifesta sconvenienza dell'accoglienza del minore presso la famiglia.

Quanto ai provvedimenti di adozione pronunciati in ordinamenti giuridici non aderenti alla Convenzione, al giudice spetterà dichiararne l'efficacia (onerando il cancelliere di trasmettere l'ordine di trascrizione) a condizione che sussistano le seguenti condizioni:

- il presupposto dello stato di abbandono o almeno del consenso dei genitori biologici all'adozione legittimante;

<sup>24</sup> Tra questi: Corvino e Scolaro (2002, p. 230 e seg.).

- il decreto di idoneità degli adottanti e il rispetto delle indicazioni in esso contenute;
- l'intervento della Commissione e di un ente autorizzato;
- l'autorizzazione all'ingresso in Italia del minore.

Queste regole rendono nuovamente necessario un appello al senso di misura da parte del giudice. Ad esempio: che cosa avviene se l'adozione non rispetta le indicazioni nell'abbinamento oppure, venendo il minore da un Paese nel quale l'adozione non abbia effetti legittimanti, manchi il consenso a che tali effetti si svolgano? Sono qui possibili due ipotesi: che il giudice rifiuti l'ordine di trascrizione oppure che il giudice ordini comunque la trascrizione in nome del superiore interesse del minore; e sarà probabilmente quest'ultima la soluzione da preferire.

È importante, in questa ultima fase, che il giudice non consideri il diritto minorile interno come un *ortus clausus*, ma lo applichi collocandolo nella prospettiva ordinamentale complessiva. A questo riguardo, utili spunti di riflessione provengono dall'ordinanza della Corte costituzionale n. 415 del 31 luglio 2002, con la quale è stata dichiarata la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale posta dal Tribunale per i minorenni de L'Aquila per gli articoli 34, comma 2, e 35, commi 3 e 6, della legge 31 dicembre 1998, n. 476, nella parte in cui tali articoli non prevedono per l'adozione internazionale la durata di un anno di affido preadottivo, in relazione agli articoli 22; 23; 25 e 33 commi 1 e 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, come modificata dalla legge 28 marzo 2001, n. 149, per violazione dell'art. 3 della Costituzione<sup>25</sup>. Giustamente la Consulta – perseguendo quale effettiva *ratio* della decisione la necessità di favorire il consolidarsi di una cooperazione tra gli Stati che permetta loro di “operare con ampiezza” a tutela degli stessi minori – ha osservato non sussistere alcuna disparità di trattamento illegittima a fronte dell'ampia «discrezionalità del legislatore nel prevedere diverse forme per i diversi tipi di adozione».

Che l'affidamento preadottivo fosse inquadrabile tra i principi fondamentali del diritto minorile interno era stato a suo tempo sostenuto anche dal sottoscritto: ritenevo, quindi, che in tali casi fosse opportuno “manipolare” il provvedimento straniero, facendolo valere come presupposto per la pronuncia dell'affidamento preadottivo<sup>26</sup>; ma si tratta di un'opinione che – oltre a porsi in

<sup>25</sup> Ordinanza pubblicata in «Rivista di diritto internazionale privato e processuale», 4/2002, p. 1014 e seg.

<sup>26</sup> Così Morozzo della Rocca (1999, p. 96). In argomento cfr., altresì, Manera (2003, p. 191 e seg.).

concorrenza con le indicazioni di opposto segno provenienti dal sistema del diritto internazionale privato in materia – forse non tiene sufficientemente conto del reale interesse del minore. V'è, infatti, un fondamentale dato giuridico che differenzia la situazione del minore straniero da quello italiano: la cittadinanza. L'articolo 34, comma 3, della legge 476/1998 prevede, infatti, che il minore adottato acquisti la cittadinanza per effetto della trascrizione del provvedimento di adozione nei registri dello stato civile<sup>27</sup>. Si tratta di una previsione normativa incongrua e probabilmente intenzionalmente avara nei confronti dei minori adottati all'estero, perché nel caso in cui, per una qualsiasi ragione, l'adozione non debba in futuro essere pronunciata o non possa essere trascritta, il minore si ritroverà in Italia, in stato di abbandono nonché in una condizione di apolidia e, quindi, se prima della maggiore età non verrà adottato da un'altra famiglia, si troverà soggetto alla rigida disciplina sull'immigrazione e in particolare alle norme sul permesso di soggiorno, correndo il rischio, un giorno, di essere espulso dall'Italia. Meglio, allora, accettare *tout court* il fatto giuridico dell'adozione già creatosi all'estero. In tal modo se questa non andasse a buon fine si potrebbe dichiarare nuovamente il minore in stato di abbandono; non è affatto detto che egli venga nuovamente e definitivamente adottato, ma almeno conserverà – forse magra, ma non inutile dote – la cittadinanza ormai acquisita<sup>28</sup>.

### Riferimenti bibliografici

#### Acquaviva, P.G.

2002 *Un passo indietro nella tutela dei minori*, in «Famiglia e diritto», fasc. 3, p. 327-330

#### Bonomi, A.

2002 *La Convenzione de L'Aja sull'adozione internazionale e la sua attuazione in alcuni ordinamenti stranieri*, in Morozzo della Rocca P., *Le nuove regole delle adozioni*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane

#### Cafari Panico, R.

2001 *Considerazioni sulla nuova adozione internazionale*, in «Rivista di diritto internazionale privato e processuale», fasc. 4, p. 885-920

<sup>27</sup> Pare interessante ma minoritaria - e comunque non seguita dai pratici - l'opinione secondo cui la trascrizione del provvedimento straniero di adozione potrebbe essere richiesta direttamente dagli interessati all'ufficiale dello stato civile, anche in mancanza della decisione (di natura meramente dichiarativa, pur se anomala) del giudice. In tal senso: Cafari Panico (2001, p. 910 e seg.).

<sup>28</sup> In tal senso, giustamente: Corsaro (2002, p. 1 e seg.).

## La funzione di garanzia della giurisdizione

### Cavallo, M.

2000 *Le procedure per l'adozione del bambino straniero*, in Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Adozioni internazionali*, Firenze, Istituto degli Innocenti (Questioni e documenti, n. 16)

### Corvino, N. e Scolaro, S.

2002 *Lo straniero in Italia dall'ingresso all'integrazione*, Rimini, Maggioli

### Dell'Antonio, A.

2000 *I percorsi dell'idoneità all'adozione internazionale*, in Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Adozioni internazionali*, Firenze, Istituto degli Innocenti (Questioni e documenti, n. 16)

### Dogliotti, M.

2002a *Adozione di maggiorenni e minori*, Milano, Giuffrè

2002b *Soppressione del tribunale per i minorenni?*, in «Famiglia e diritto», fasc. 3, p. 323-325

2001 *Adozione e affidamento*, in Spallarossa M.R., *Famiglia e servizi*, Milano, Giuffrè

1997 *Adozione internazionale e tutela dei minori: evoluzione del diritto e della giurisprudenza*, in «Famiglia e diritto», fasc. 1, p. 73-78

### Dosi, G.

2002a *Oltre il tribunale per i minorenni verso un nuovo modello di giustizia per la famiglia e per i minori*, in «Famiglia e diritto», fasc. 3 (giugno), p. 331-336

2002b *Tribunale per i minori: una soppressione che non risponde alla crisi della famiglia*, in «Guida al diritto», n. 21, p. 14

### Eramo, F.

2002 *Manuale pratico della nuova adozione. Commento alla Legge 28 marzo 2001, n. 149*, Padova, CEDAM

### Fadiga, L.

2002 *L'adozione internazionale*, in Collura G., Lenti L. e Mantovani M., a cura di, *Filiazione*, Milano, Giuffrè

### Germanò, A.

1995 *L'adozione internazionale dalla l. 4 maggio 1983 n. 184 alla Convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993*, in «Diritto di famiglia e delle persone», fasc. 4, pt. 2, p. 1567-1591

### Lammerant, I.

2001 *L'adoption et les droits de l'homme en droit comparé*, Bruxelles - Paris, Bruylant - L. G. D. J.

### Manera, G.

2003 *Osservazioni sulla pretesa efficacia automatica in Italia del provvedimento straniero di adozione nella nuova disciplina dell'adozione internazionale*, in «Giurisprudenza di merito», p. 191

1993 *La legge sull'adozione nazionale ed internazionale*, in «Diritto di famiglia e delle persone», fasc. 1-2, pt. 2, p. 313-352

### Morani, G.

2002 *Il nuovo regime dell'adozione internazionale (L. 31 dicembre 1998, n. 476)*, in «Giurisprudenza di merito», fasc. 2 (aprile), pt. 4, p. 574-595

**Moro, A.C.**

2000 *Una grande sfida: la legge sull'adozione internazionale*, in Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Adozioni internazionali*, Firenze, Istituto degli Innocenti (Questioni e documenti, n. 16)

**Morozzo della Rocca, P.**

1999 *La riforma della disciplina dell'adozione internazionale in Italia e in Francia*, in «Europa e diritto privato», fasc. 2 (giugno), p. 591-625

**Pazé, P.**

2001 *L'identità degli enti che svolgono per conto terzi pratiche di adozione di minori stranieri*, in *Minorigiustizia*, fasc. 1 (marzo), p. 14-27

**Re P., Tambelli, R. e Valvo, G.**

1997 *Proposte e disegni di modifica della legge n. 184/1983: analisi in chiave psicologica*, in «Diritto di famiglia e delle persone», fasc. 4 (dicembre), pt. 2, p. 1685-1708

**Sacchetti, L.**

1999 *Il nuovo sistema dell'adozione internazionale*, Rimini, Maggioli

**Serra, P.**

2001 *Il giudice onorario e le tecniche psicologiche: il colloquio nelle procedure per l'idoneità all'adozione*, in «Minorigiustizia», n. 1, fasc. 1, p. 65-73

**Vaccaro, A.**

2002 *Tribunali per i minori: le dieci ragioni contro un ingiusto azzeramento*, in «Guida al diritto», n. 17, p. 11

1996 *L'adozione internazionale e la Convenzione de L'Aja*, in «Diritto di famiglia e delle persone», fasc. 3 (settembre), pt. 2, p. 1127-1162

**Vercellone, P.**

1997 *Una giustizia minore*, Torino, Edizioni Gruppo Abele

## L'ascolto nel procedimento di adozione

Piercarlo Pazé

*Procuratore della Repubblica per i minorenni del Piemonte e della Valle d'Aosta,  
direttore della rivista «Minorigiustizia»*

### 1. L'ascolto nei procedimenti giudiziali o amministrativi

La parola “ascolto” è utilizzata con un significato diverso dagli psicologi e dai giuristi. Gli psicologi parlano di ascolto del disagio e denunciano una cultura degli adulti che non entra in ascolto dei bisogni che i bambini esprimono attraverso comunicazioni verbali o indicatori sintomatici.

I giuristi attribuiscono invece all’ascoltare, e ai suoi sinonimi sentire o udire, nel contesto di un procedimento giudiziario o amministrativo, un significato più letterale, di *udire qualcuno con attenzione*. L’autorità che presiede al procedimento deve, o può, sentire una persona, che perciò ha il diritto o la facoltà di “dire la sua” e che il suo pensiero sia tenuto in considerazione.

L’ascolto in un procedimento avviene in vari modi. Anzitutto, può essere *diretto* o *indiretto*. Questa distinzione figura anche nell’art. 12, comma 2, della Convenzione sui diritti del fanciullo di New York del 20 novembre 1989, la quale afferma che al fanciullo va data la possibilità di essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerne, sia direttamente sia tramite un rappresentante o un organo appropriato. L’ascolto è *diretto* quando l’autorità responsabile del procedimento sente personalmente la parte interessata, mentre nell’ascolto indiretto la “ascolta” per il tramite di terzi. L’ascolto indiretto può assumere due forme principali: nella prima l’autorità ascolta un soggetto che riferisce le opinioni dell’interessato, per esempio un operatore sociale o uno psicologo presentano al giudice nella relazione ciò che il bambino ha loro detto; nella seconda essa sente un rappresentante della parte interessata. L’ascolto in tutti questi casi ha una diversa valenza: nell’ascolto diretto la persona racconta la sua verità, la sua opinione, i suoi bisogni o desideri; l’organo sociale che riporta la voce di un altro costituisce invece un filtro; infine l’ascolto di un rappresentante – quali sono il genitore, l’affidatario, il tutore o un curatore – finisce per essere soprattutto ascolto di ciò che il rappresentante ritiene essere interesse della persona rappresentata più che di ciò che quest’ultima vorrebbe comunicare.

L’ascolto nel corso di un procedimento si distingue dall’interrogatorio delle parti e dalla testimonianza di terzi, che costituiscono dei mezzi di prova tipici,

pur avendo con essi dei punti in comune<sup>1</sup>. L'interrogatorio e la testimonianza raccolgono il racconto di fatti cui una persona ha assistito o che ha appreso da altri e che interessano a un giudice per decidere, mentre l'ascolto è prestare orecchie e attenzione a ciò che una persona vuole esprimere. L'interrogatorio e la testimonianza hanno come contenuto degli eventi, mentre l'ascolto costituisce manifestazione specialmente di opinioni ed emozioni. L'interrogatorio e la testimonianza vedono come protagonista il giudice alla ricerca delle informazioni più attendibili, mentre l'ascolto ha come soggetto attivo una persona la quale può riferire all'istituzione ciò che pensa o desidera. Nell'interrogatorio e nella testimonianza non è rilevante ciò che chi li rende vuole o desidera, l'ascolto è invece uno strumento per raccogliere le opinioni di una persona. «Nell'ascolto – è stato detto efficacemente per l'ascolto del bambino – non siamo alla ricerca della verità, perché il nostro interesse è rivolto, prima che ai fatti, alla persona del minore»<sup>2</sup>. Perciò l'interrogatorio e la testimonianza qualche volta sono molto traumatici per chi è chiamato a renderli, come quando costituiscono il racconto di fatti che egli preferirebbe coperti dal silenzio, mentre il venire ascoltati può costituire in qualche caso un momento liberatorio.

## 2. L'ascolto degli adulti

Quanto si è detto vale specificamente per l'ascolto nel corso dei procedimenti di adottabilità e di adozione regolati dalla Convenzione de L'Aja sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale del 29 maggio 1993 e dalla legge 4 maggio 1983, n. 184, come novellata dalle leggi n. 476/1998 e n. 149/2001, che contengono molte disposizioni relative all'ascolto di figure adulte (genitori biologici, adottanti, affidatari) e del bambino.

L'ascolto delle figure adulte in questi procedimenti di adottabilità e di adozione non presenta particolarità di rilievo rispetto all'ascolto che avviene negli altri procedimenti in materia di famiglia o di persone. Normalmente è un ascolto diretto, in cui la parte può presentarsi alle figure di autorità, operatore dei servizi o giudice, farsi conoscere ed esporre la sua verità e la sua opinione. Nel contempo esso costituisce per chi ascolta un prezioso strumento di informazione e valutazione relativamente alla persona che parla.

Va sottolineato che vari elementi possono influenzare la peculiarità di questo ascolto e ridurne la genuinità: fra di essi la sede giudiziaria, che costituisce un contesto anomalo; l'atteggiamento dell'operatore o del giudice, che

<sup>1</sup> La distinzione fra ascolto di opinioni e ascolto di testimonianze è espressa chiaramente da Dell'Antonio (2001, p. 148-152).

<sup>2</sup> Lombardi e Tafà (1998, p. 85).

può essere di disponibilità all'ascolto sapendo porre delle domande al momento giusto o, al contrario, essere ipergiudicante; l'incontro delle emozioni di chi parla con quelle di chi ascolta.

La Convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993 si preoccupa specificamente (art. 4, lett. c) che l'ascolto delle persone che nel Paese di origine del bambino devono dare il consenso alla sua adozione sia libero, e perciò richiede che queste persone siano state debitamente informate sulle conseguenze e che il consenso eventualmente espresso non sia stato ottenuto mediante pagamento o contropartita di alcun genere e non sia stato revocato.

Il quadro dell'ascolto giudiziario si è arricchito con la recente introduzione di un generale obbligo del giudice di ascolto *diretto* degli affidatari in quanto persone che hanno cura del minore «nei procedimenti civili in materia di potestà, di affidamento e di *adottabilità* relativi al minore affidato» (art. 5, comma 1, legge n. 184/1983 novellato dalla legge n. 149/2001).

Questo ascolto degli affidatari appare per molti aspetti emblematico. Gli affidatari apportano, in particolare nei procedimenti di adottabilità, gli elementi di conoscenza di cui dispongono sulle condizioni del minore che accolgono e sulle sue relazioni. L'obbligo di sentirli rappresenta una giusta considerazione del ruolo di persone che per la durata dell'affidamento assumono dei poteri sostanzialmente parentali, con la responsabilità di mantenere, istruire e educare il minore e di mantenere gli ordinari rapporti con l'istituzione scolastica e con le autorità sanitarie. Il loro ascolto consente altresì al giudice di acquisire elementi per valutare in quali casi gli stessi affidatari per le relazioni che hanno stabilizzate con il bambino ormai in stato di abbandono devono essere preferiti come genitori adottivi, magari con un'adozione aperta, oppure quando nell'interesse del bambino l'affidamento debba essere prorogato.

L'introduzione dell'obbligo di ascolto degli affidatari nel corso del procedimento di adottabilità comporta ancora delle altre conseguenze. Sembra d'ora in avanti più difficile che, almeno anteriormente alla sentenza di adottabilità di primo grado, si possa ancora procedere a cosiddetti *affidamenti a rischio* a coniugi già prefigurati come possibili genitori adottivi di cui non si voglia fare conoscere l'identità, dato che l'obbligo del loro ascolto alla presenza delle parti e dei loro difensori disvelerebbe l'identità di queste persone. Piuttosto che ricorrere all'affidamento a rischio, che può venire letto come un anticipo del giudizio di adottabilità e che finisce per forzarne l'esito e perciò non appare compatibile con le regole di un giusto processo, bisognerà che nell'interesse del bambino i tribunali puntino a una definizione dei procedimenti di adottabilità in tempi ragionevoli: un'abbreviazione di tali tempi è resa possibile dall'abolizione della fase dell'opposizione allo stato di adottabilità, ma occorre

anche che siano rispettati i termini ordinatori disposti dal legislatore per il deposito delle sentenze e per le fissazioni delle udienze di discussione del secondo e terzo grado di giudizio (art. 17, comma 3, legge n. 184/1983).

Il fatto che la decisione modificativa del regime dell'affidamento è preceduta dall'ascolto degli affidatari eviterà il verificarsi di casi di allontanamenti a sorpresa del bambino dai suoi affidatari.

**3. L'ascolto  
del bambino:  
un diritto riconosciuto  
in ritardo**

La legge sull'adozione n. 184/1983, dopo le modifiche apportate dalla legge 149/2001, disciplina in modo organico anche l'ascolto del bambino. Per comprendere le novità dei suoi contenuti su questo punto occorre porre la questione dell'ascolto del bambino in termini più generali.

Il tema dell'ascolto personale del bambino costituisce, come si è detto, campo di studio, oltre che del diritto, anche della psicologia, che colloca l'ascolto fra i bisogni del bambino. La psicologia dice che il bambino, piccolo o adolescente che sia, ha un bisogno del profondo di essere ascoltato. L'ascolto in famiglia è, in particolare, uno dei mezzi per soddisfare e realizzare il bisogno fondamentale di attaccamento e di relazione del bambino piccolo: egli trova la sua base sicura nel dipendere da figure che lo rassicurino, stiano ad ascoltarlo, ne abbiano cura, lo "guardino" fisicamente ed emotivamente; è fondamentale per lui ricevere e trasmettere informazioni, ascoltare ed essere sentito, perché egli nasce e cresce mentalmente nella relazione.

La necessità dell'ascolto del bambino non si ferma all'interno delle sue dimensioni familiari: anche gli insegnanti devono porsi in un'attitudine di ascolto e possedere, oltre a competenze culturali e didattiche indispensabili per trasmettere i contenuti di conoscenze, soprattutto competenze emotive e relazionali utili per interagire correttamente sul piano personale e per cogliere, quando ci sono, i segnali e le espressioni verbali di sofferenza e maltrattamento degli allievi.

Quando poi diventa vittima di abusi, sessuali o non, il bambino può trovare la forza di parlare di ciò che gli succede se trova in famiglia o a scuola o nel suo contesto un adulto con cui ha confidenza; mentre, viceversa, l'abusante ricerca come sua vittima un bambino che non abbia adulti di riferimento cui possa rivolgersi e che siano capaci di ascoltarlo<sup>3</sup>.

Se queste nozioni sull'ascolto del bambino sono generalmente condivise, per molto tempo si è dubitato, e alcuni dubitano ancora oggi, dell'utilità o

---

<sup>3</sup> Sulle problematiche sociali dell'ascolto del bambino sessualmente abusato cfr. Foti (2001, p. 141-175).

opportunità di un ascolto del bambino nel corso di un procedimento amministrativo o giudiziario. Si sosteneva che esso doveva essere evitato nell'interesse del bambino, adducendo sostanzialmente quattro motivi:

- il giudice non ne è capace: si portava l'esempio del giudice che, quando ascolta un bambino nel corso della causa di separazione o divorzio dei genitori, come unica domanda gli chiede con chi vuole stare, e cioè gli pone la sola domanda che a un bambino non va fatta;
- il bambino prova turbamento nell'essere interrogato in sede giudiziaria: dopo essere stato vittima di chi aveva abusato di lui, rimane vittima una seconda volta per il fatto di essere sentito nel processo (teoria della vittimizzazione secondaria);
- in un contesto giudiziario che ha per oggetto la decisione su di lui il bambino, quando viene sentito, è caricato di una responsabilità troppo grande finendo con lo schierarsi per un genitore contro l'altro o contro entrambi i genitori;
- il bambino è in via di principio un testimone inattendibile o comunque il suo racconto può essere inquinato da fantasie o influenzato dagli adulti, per cui il suo ascolto non è utile.

Questi convincenti spiegano la prudenza con cui si è guardato all'ascolto giudiziario del bambino fino a non molti anni fa. Per esempio, quando nel 1987 si è ridisciplinato il procedimento di divorzio (legge 6 marzo 1987 n. 74 di modifica della legge 1 dicembre 1970, n. 898) si è previsto (art. 4, commi 8 e 13, e art. 6, comma 9, legge n. 898/1970) che i figli minori siano sentiti «qualora sia *strettamente necessario* anche in considerazione della loro età». Inoltre nessuna previsione dell'ascolto dei figli minori è finora introdotta espressamente nei codici per i procedimenti di separazione coniugale (artt. 707-711 cpc) e di limitazione della potestà (art. 336 cc).

#### 4. Il cammino verso l'ascolto giudiziario del bambino

Recentemente questa prospettiva sospettosa dell'ascolto giudiziario del minore si va però dissolvendo, in una doppia direzione che sta destando l'interesse della dottrina<sup>4</sup>.

Anzitutto, si manifesta un'attenzione alle *modalità dell'ascolto* del bambino quando venga interrogato in una sede giudiziaria. Nella preoccupazione di assicurare una qualità dell'ascolto del minore testimone o vittima che non sia traumatizzante sono state introdotte varie norme relative all'ascolto assistito del minore imputato nel processo penale minorile (art. 12 disp. proc. pen.

<sup>4</sup> Ricordo, da ultimo, Orlando Cian e Palermo Fabris (2001).

min.) e del minore testimone nel processo penale ordinario o minorile (art. 498, comma 4, cp) e sull'ascolto del minore parte lesa dei reati sessuali (art. 609 *decies*, commi 2 e 3, cp).

In secondo luogo si sta affermando il principio della fattibilità e obbligatorio dell'ascolto giudiziario del bambino nelle procedure che lo riguardano, come ascolto distinto e diverso dall'interrogatorio e dalla testimonianza. A spingere in tale direzione sono stati soprattutto alcune più recenti Convenzioni internazionali e la giurisprudenza della Corte costituzionale.

La Convenzione internazionale di New York sui diritti dell'infanzia del 20 novembre 1989, all'art. 12, afferma il diritto del fanciullo capace di discernimento di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa, dispone che le sue opinioni debbano essere prese debitamente in considerazione tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità e invita gli Stati a dare al fanciullo la possibilità di essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerne sia direttamente sia tramite un rappresentante o un organo appropriato.

La successiva Convenzione de L'Aja sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale del 29 maggio 1993, all'art. 4, lett. d) aggiunge che nello Stato di origine il minore da adottare, tenuto conto della sua età e maturità, deve essere stato assistito mediante una consulenza e essere stato debitamente informato delle conseguenze dell'adozione e che i suoi desideri e opinioni devono essere stati presi in considerazione.

Queste indicazioni sono riprese, sviluppate e rafforzate negli artt. 3 e 6 della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori sottoscritta a Strasburgo il 25 gennaio 1996, approvata dall'Italia con legge n. 77 del 20 marzo 2003, che prevedono che, nei procedimenti dinanzi a un'autorità giudiziaria che lo riguardano, al minore che sia considerato secondo il diritto interno come avente una capacità di discernimento sufficiente vengono riconosciuti, come diritti di cui egli stesso può chiedere di beneficiare, quelli di ricevere ogni informazione pertinente, di essere consultato ed esprimere la propria opinione, di essere informato delle eventuali conseguenze che tale opinione comporterebbe nella pratica e delle eventuali conseguenze di qualunque decisione. Inoltre l'autorità giudiziaria, prima di giungere a una decisione e quando il diritto interno ritiene che il minore abbia una capacità di discernimento sufficiente, deve – sempre che ciò non sia manifestamente contrario agli interessi superiori del minore – nei casi che lo richiedono consultare il minore personalmente con una forma adeguata alla sua maturità, permettergli di esprimere la sua opinione, tenere in debito conto l'opinione da lui espressa.

## 5. L'ascolto del bambino nell'adozione

Infine, nel 2002, un'importantissima sentenza della Corte costituzionale, la n. 1/2002, rigettando la questione di incostituzionalità della mancata previsione dell'ascolto del minore nei procedimenti di volontaria giurisdizione regolati dall'art. 336 cod. civ., ha affermato che l'ascolto del minore è stato reso obbligatorio in via generale dalla prescrizione dell'art. 12 della Convenzione del 1989 sui diritti dell'infanzia entrata a fare parte del nostro ordinamento.

Il primo (e per ora unico) intervento legislativo significativo che capovolge la prospettiva diffidente verso l'ascolto giudiziario e che, in adesione alle Convenzioni internazionali sopra citate, allarga l'area dell'ascolto si trova nella legge sull'adozione 4 maggio 1983, n. 184, dopo le modifiche apportate dalla legge 28 marzo 2001, n. 149, la cui necessità in qualche modo era stata anticipata da una pronuncia della Cassazione<sup>5</sup>. La disciplina dell'ascolto riguarda prevalentemente l'adozione nazionale, ma tocca anche quella internazionale per il bambino straniero affidato dall'autorità straniera per essere adottato in Italia.

In nove diversi punti novellati della legge n. 184/1983 si dispone che il bambino al di sopra dei dodici anni oggetto della procedura, o anche di età inferiore se ha sufficiente capacità di discernimento, deve essere ascoltato, per esprimere il suo orientamento in decisioni che lo riguardano direttamente. Infine l'art. 32 della legge n. 184/1983 prevede che, in tutti i casi in cui nella legge è prevista l'audizione dell'adottando, lo stesso deve essere sentito anche se di età inferiore ai dodici anni, in considerazione della sua capacità di discernimento: norma di chiusura che sembra riferita alle disposizioni non espressamente modificate contenute negli artt. 35 comma 4, 51, comma 2, e 52, commi 2 e 3, della legge n. 184/1983 relativi all'adozione internazionale e alla procedura di revoca dell'adozione in casi particolari.

Il contenuto della riforma appare meglio dal confronto sistematico delle nuove norme con il testo sostituito.

---

<sup>5</sup> Cass. civ., 3 luglio 1997, n. 6899, in «Diritto delle famiglie e delle persone», 1998, 1, p. 54 e seg.: «L'esigenza di ascoltare il minore, nella duplice previsione, facoltativa per i minori infradodicesenni, obbligatoria per gli ultradodicesenni, in tal modo abbassando la soglia di età prevista per l'audizione in tema di potestà genitoriale dall'art. 316 c.c. [...] costituisce un comune denominatore della legge sull'adozione» la quale «intende attribuire alla personalità e alla volontà del minore un ruolo non indifferente in relazione all'adozione di provvedimenti che nell'interesse del minore trovano la loro ragione d'essere. Sotto tale profilo, i provvedimenti nell'interesse del minore non vanno stabiliti a priori sulla base di un criterio generico di adeguatezza, ma vanno rapportati alle reali esigenze delle fattispecie in esame che non possono non emergere soprattutto da un colloquio diretto con il soggetto interessato».

- In tutti i casi in cui era già disposto che fossero sentiti il minore che ha compiuto gli anni dodici e, *se opportuno*, anche il minore di età inferiore è ora previsto l'ascolto del minore che ha compiuto gli anni dodici e *anche del minore di età inferiore, tenuto conto della sua capacità di discernimento*.
- Sono stati introdotti due nuovi obblighi di ascolto: il giudice tutelare sente il minore quando, alla scadenza dell'affidamento, chiede al tribunale per i minorenni, se necessario, di assumere degli ulteriori provvedimenti (art. 4, comma 6, legge n. 184/1983 novellata); durante l'affidamento preadottivo il giudice minorile sente il minore in caso di accertate difficoltà, unico caso in cui si prescinde dalla considerazione della capacità di discernimento del minore stesso (art. 22, comma 8, legge n. 184/1983 novellata).
- È caduta l'eccezione limitativa «salvo che l'audizione non comporti pregiudizio per il minore» che era contenuta nell'art. 7, comma 3, della legge n. 184/1983 per l'ascolto dell'adottando inferiore agli anni dodici precedentemente alla sua adozione.
- Queste disposizioni hanno ancora più rilievo considerando che, secondo le Convenzioni internazionali, il giudice ha l'obbligo di prendere debitamente in considerazione nel momento della decisione le opinioni espresse dal bambino nell'ascolto e, di conseguenza, di esplicitare anche tale considerazione nella relativa motivazione: il minore in questo modo è presente nel procedimento e partecipa consapevolmente al progetto di adozione o di affidamento che lo riguarda. Definito in termini più strettamente giuridici, l'ascolto non costituisce strumento di autodifesa del minore, ma – come è stato sostenuto – dà forma al diritto del minore di partecipare alla sua tutela, comunque si voglia definire la sua posizione nel processo di adottabilità, di adozione o di affidamento, quale parte formale o quale portatore di un diritto limitato all'ascolto qualificato.

## 6. Il bambino con capacità di discernimento

La previsione – che ritorna nelle norme della legge n. 184/1983 – che il minore che ha compiuto gli anni dodici deve essere personalmente sentito e che il minore di età inferiore deve essere sentito in considerazione della sua capacità di discernimento, pone alcune questioni.

L'espressione legislativa traduce il principio già contenuto nell'art. 12 della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989 secondo cui al fanciullo *capace di discernimento* deve essere data la possibilità di essere ascoltato nella procedura giudiziaria che lo concerne e non pare voglia o possa ridurne la portata, mentre più generica è la disposizione della Convenzione de L'Aja del 1993 che impone l'ascolto del minore «tenuto conto dell'età e della maturità».

Il quadro che si trae è il seguente.

- L'obbligo di sentire sempre il fanciullo che ha compiuto i dodici anni – già contenuto nel testo della legge n. 184/1983 precedente alla riforma del 2001 – è stato esteso al fanciullo di età inferiore capace di discernimento che prima veniva sentito “se opportuno”. In sostanza al di sopra dei dodici anni l'obbligo di sentire il minore prescinde dalla capacità di discernimento, mentre al di sotto di quest'età l'obbligo di ascolto, evidenziato dall'avverbio “deve”, viene legato a quella capacità che, ove ritenuta, lo rende obbligatorio.
- Al di sopra o – quando è previsto – al di sotto dei dodici anni, il giudice deve procedere a un ascolto *diretto* del minore, l'ascolto tramite un rappresentante o un organo appropriato potendo essere solo aggiuntivo.
- Più difficile è definire quale sia la capacità di discernimento che rende obbligatorio l'ascolto. Quello di *capacità di discernimento* è infatti un concetto generico. Basta considerare che la capacità di discernimento di un ragazzo cresce e si sviluppa e, quindi, occorrerebbe comunque stabilire a quale livello essa debba valutarsi come raggiunta o sufficiente. Inoltre per riconoscere se quel minore abbia la capacità di discernimento bisognerebbe prima sentirlo, sicché l'ascolto dovrebbe comunque farsi pressoché sempre, almeno per i bambini non piccolissimi.

Per dare alla nozione di capacità di discernimento qualche significato si può ritenerla sussistente a partire dall'età in cui un bambino diventa capace di formarsi una propria opinione su decisioni che possono interessare la sua vita; da quel momento si dovrebbe dargli modo di comunicarla e il giudice dovrebbe tenerne conto. La psicologia afferma che ciò avviene verso l'età dei sei-sette anni, quando un bambino normalmente acquisisce certe categorie di pensiero logico e il principio di realtà.

Che questo sia tendenzialmente l'età da cui fare partire l'ascolto è confermato dalla considerazione che storicamente nella nostra cultura l'età di discernimento veniva ritenuta acquisita ai sei-sette anni. A questa età secondo la Chiesa cattolica il bambino iniziava a comprendere il significato di scelte di fede e di condotta e, quindi, era capace di peccato mortale e poteva essere ammesso alla confessione e alla comunione. In parallelo anche la scuola iniziava ai sei anni. La psicoanalista Françoise Dolto individua a sua volta dagli otto anni in su l'età in cui un bambino dovrebbe essere in grado di comunicare con il giudice sulle questioni matrimoniali dei suoi genitori. Potrebbe obiettarsi che un bambino abbandonato può avere minore discernimento, perché i traumi di cui è stato vittima hanno generato confusione, come disturbi nella dimensione temporale, ma proprio in queste situazioni sembra ancora più importante che il giudice lo ascolti e gli parli.

## 7. L'ascolto del minore nell'adozione internazionale

In conclusione, l'anticipo dell'ascolto giudiziario tendenzialmente potrebbe porsi a un'età di sei-sette-otto anni, riconoscendo da quell'età l'identità e la soggettività del bambino come persona e non come un oggetto di cui degli adulti, genitori o giudice che siano, comunque dispongono senza tenere conto della sue inclinazioni e opinioni.

L'obbligo di ascolto si riferisce anche al bambino straniero che vada in adozione.

Già nella fase del procedimento di adozione che si svolge nello Stato di origine il bambino straniero capace di discernimento deve essere ascoltato, trattandosi di una scelta che riguarda tutta la sua vita. Il suo ascolto nella procedura straniera è imposto dall'art. 12 della Convenzione di New York del 1989 sui diritti del fanciullo e ribadito dall'art. 4, lett. d, n. 2, della Convenzione de L'Aja sull'adozione del 1993 secondo cui «l'adozione deve essere realizzata unicamente nel caso in cui le autorità competenti dello Stato di origine [...] tenuto conto dell'età e del grado di maturità del bambino abbiano confermato che [...] sono stati presi in considerazione *i desideri e le opinioni espresse del bambino*».

L'obbligo dell'ascolto del bambino con sufficiente capacità di discernimento prima che nel Paese di origine si proceda alla sua adozione risulta perciò stabilito da convenzioni internazionali recepite come norme di ordine pubblico dal nostro ordinamento. Di conseguenza gli enti autorizzati sono tenuti a curare che l'ascolto sia avvenuto, a prescindere dalle situazioni in cui l'ascolto sia rivolto anche a ottenere il consenso del minore all'adozione.

Il tribunale per i minorenni italiano a sua volta, tanto che il bambino provenga da Paesi che abbiano aderito alla Convenzione de L'Aja del 1993, tanto che provenga da Paesi non aderenti, deve accertare, per potere ordinare la trascrizione o effettuare il riconoscimento dell'adozione pronunciata all'estero (art. 35, comma 2, legge n. 184/1983, che rinvia all'art. 4, comma d della Convenzione de L'Aja del 1993) che, tenuto conto dell'età e della maturità del minore, questi sia stato ascoltato con l'assistenza di una consulenza e debitamente informato sulle conseguenze dell'adozione e che i suoi desideri e opinioni siano stati presi in considerazione. Ciò significa, per esempio, che non può trovare accogliimento in Italia un'adozione straniera che sia stata disposta senza sentire il minore e, se sentito, senza prendere in considerazione la sua opinione contraria all'adozione.

Nel successivo procedimento di riconoscimento o trascrizione dell'adozione internazionale pronunciata all'estero che si svolge nel tribunale per i mino-

renni italiano manca una fase di ascolto del minore<sup>6</sup>. L'obbligo di tale ascolto in Italia è limitato a quelle situazioni, di cui all'art. 35, comma 4, della legge n. 184/1983 novellata, in cui il provvedimento straniero viene riconosciuto come affidamento preadottivo e l'adozione si perfeziona in Italia dopo l'arrivo del minore. Sul punto si nota che la precedente disposizione che il bambino in stato di adattabilità "se di età inferiore" ai dodici anni «può essere sentito ove sia opportuno e ove ciò non alteri il suo equilibrio psicoemotivo, tenuto conto della valutazione dello psicologo nominato dal tribunale», è oggi sostituita dalla regola per cui «il minore deve essere sentito anche se di età inferiore ai dodici anni, in considerazione della sua capacità di discernimento».

Inoltre è certamente applicabile per analogia anche alla procedura di adozione internazionale l'art. 22, comma 8, legge n. 184/1983 novellata, che prevede che durante l'affidamento preadottivo il giudice senta il minore in caso di accertate difficoltà: unico caso in cui si prescinde dalla considerazione della capacità di discernimento del minore stesso, il tribunale sente il minore qualsiasi sia la sua età «alla presenza, se del caso, di uno psicologo»; disposizione ribadita con formulazione lievemente dissimile dall'art. 35, comma 4, legge n. 184/1983, che prevede che, in caso di fallimento dell'affidamento a scopo di adozione disposto dallo Stato estero riconosciuto in Italia come affidamento preadottivo, il tribunale per i minorenni, prima di procedere nella ricerca di sistemazioni alternative del minore, *debba* personalmente sentirlo, se ha compiuto gli anni dodici, e *debba* sentirlo, se di età inferiore, «ove ciò non alteri il suo equilibrio psicoemotivo, tenuto conto della valutazione dello psicologo nominato dal tribunale».

#### 8. Le modalità dell'ascolto nelle procedure di adottabilità e di adozione

La legge 4 maggio 1983 n. 184, che offre una disciplina generale dell'ascolto del minore nelle procedure di adottabilità e di adozione, non contiene però delle regole sulla modalità di tale ascolto. Essa in particolare non solo non prevede un ascolto assistito (dal difensore, dai genitori, da altre figure) quando può apparire necessario, ma è silenziosa su forme di consulenza al minore e sulle informazioni che gli devono essere date, in occasione dell'ascolto, relative al procedimento che lo riguarda e alle conseguenze delle opinioni espresse. Tutto questo non significa che ciò non possa essere già fatto, dato che sono fonti normative internazionali a prevedere o suggerire tali forme dell'ascolto.

Inoltre la generalizzazione dell'ascolto in queste procedure impone di chiarire i fini e contenuti dell'ascolto giudiziario di un bambino temporaneamente

<sup>6</sup> Sul tema rinvio a Veneziano (2001, p. 42-49).

privo della famiglia o in stato di abbandono. Un ascolto *diretto* del bambino da parte del giudice ha importanti valenze positive.

- Per il giudice tale ascolto rappresenta una grande fonte di conoscenza, forse più importante di tante relazioni sociali o indagini psicologiche o testimonianze, sulla condizione del bambino, sui suoi attaccamenti e sui suoi orientamenti. Esso offre la possibilità di “sentire” il disagio e/o l’abbandono del bambino e di raccogliere la sua opinione. Non c’è dubbio che l’istituzione che procede all’adozione – il tribunale per i minorenni per i bambini che già si trovano in Italia, l’autorità giudiziaria o amministrativa straniera nel corso dell’adozione pronunciata nello Stato di origine – debba anche tramite l’ascolto determinare se recidere legami troppo deboli o malati e se costituirne dei nuovi.
- Inoltre una cultura capace di capire che cosa è l’ascolto e una consuetudine a esercitarlo consente al giudice una valutazione critica dei documenti sociali o di polizia e delle testimonianze relative alla condizione del minore, per comprendere meglio e per individuare e proporre i progetti possibili.
- L’ascolto nel procedimento di adozione può rispondere anche a un *effettivo bisogno del bambino*. Molto spesso un bambino desidera aprirsi all’adulto, e anche all’adulto che deve deliberare il suo destino, se posto in una situazione rassicurante; se poi egli ha attraversato esperienze traumatiche, come quando è stato maltrattato o abbandonato, la sua voglia di parlare, raccontare ciò che l’ha ferito e le sue relazioni malate, aumenta. Come ogni uomo, anche il bambino ha un’esigenza psicobiologica, che affonda nella mente e nel corpo, di mettere in parola, di portare a un livello di conoscenza, qualcosa di spiacevole che ha vissuto. Se ha un disagio, egli sta meglio quando trova un contesto di relazione, un interlocutore che gli consente di esprimerlo in un clima di comprensione. Proprio perché è stato sottoposto a violenze o ha subito trascuratezze, rifiuti o abbandono, la parola è un mezzo per il bambino per rientrare protagonista, per passare da una situazione di passività in cui l’ha posto l’esperienza traumatica subita all’essere attivo. Un bambino, di cui l’adozione può cambiare il destino di vita, ha solievo incontrando un interlocutore con cui la sua disarmonia scopra una modalità comunicativa. In questo senso si può dire che un colloquio di ascolto condotto bene dal giudice può avere qualche volta per il bambino anche una valenza terapeutica.
- Infine, non si insiste abbastanza sul fatto che il bambino non è un oggetto di cui si possa fare qualunque cosa, ma vuole essere sentito nelle decisioni che lo riguardano, chiede di potere esprimere quello che sente o desidera. Il bambino deve potere comunicare tutto ciò che vuole al giudice che, come

egli sa, prenderà delle decisioni importanti per la sua vita. L'ascolto è il mezzo per dargli spazio. Questo è lo scopo principale dell'ascolto secondo l'art. 12 della Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989: assicurare al fanciullo capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su una questione che gli interessa e che può cambiare tutto il corso della sua esistenza o determinarne un segmento; e le sue opinioni devono essere «debitamente prese in considerazione tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità».

L'ascolto può tuttavia essere per il bambino di danno – anche grave – quando il giudice non abbia orecchie attente o ne deformi lo svolgimento. C'è sicuramente il pericolo che il giudice viva questo momento come una formalità perché ritiene che sia già tutto chiaro, banalizzando e svuotando l'incontro e così deludendo il bisogno del ragazzo di esprimere la sua opinione. È un fatto, inoltre, che nessuno ha insegnato a un giudice le tecniche di ascolto giudiziario di un bambino e che quelle stesse tecniche, che formano oggetto di molto studio e di ampio dibattito per il minore presunta vittima di abuso sessuale, non sono approfondite in tutte le altre situazioni e, in specie, per l'ascolto nel procedimento civile. Nel cammino per una strada che privilegia e restituisce valore e significato all'ascolto del bambino bisogna perciò che i giudici per primi – ma anche gli operatori del sociale – imparino ad accogliere il bambino, a informarlo e ad ascoltarlo.

### Riferimenti bibliografici

**Dell'Antonio, A.**

2001 *La partecipazione del minore alla sua tutela. Un diritto misconosciuto*, Milano, Giuffrè

**Foti, C.**

2001 *L'ascolto dell'abuso e l'abuso dell'ascolto*, in «Minorigiustizia», 2

**Lombardi, R., Tafà, M.**

1998 *Ascoltare il minore ovvero entrare in relazione*, in «Minorigiustizia», 4

**Orlando Cian, D., Palermo Fabris, E.**

2001 *L'ascolto del minore e la giustizia*, Milano, Unicopli

**Veneziano, S.**

2001 *L'ascolto del bambino nell'adozione internazionale*, in «Minorigiustizia», 1

## Le fonti di decisione dell'idoneità

### 1. Gli elementi fondativi del giudizio

Pasquale Andria

*Giudice del Tribunale per i minorenni di Salerno, presidente dell'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e la famiglia*

Deve innanzitutto osservarsi che la legge n. 476/1998 di ratifica ed esecuzione della Convenzione de L'Aja del 1993 sull'adozione introduce un sistema complesso e integrato, nel quale, accanto ai servizi (dei Comuni e delle aziende sanitarie e ospedaliere), sono chiamati in causa anche gli enti autorizzati, ancorché non propriamente per le attività di indagine di cui all'articolo 29 *bis*, comma 4, lett. c), ma con riguardo a quelle di informazione e preparazione previste dall'art. 29 *bis*, comma 4, lett. a) e b): tali attività, infatti, sono svolte «anche in collaborazione» con gli enti.

Per la prima volta, la legge novellata 4 maggio 1983 n. 184 prevede l'obbligatorietà dell'intervento dei servizi locali («servizi socioassistenziali», in collaborazione con le «aziende sanitarie locali e ospedaliere»). Tale obbligatorietà non era prevista nel suo testo originario: non ve ne era traccia né nell'articolo 6, né nell'articolo 22, né nell'articolo 30. L'articolo 29 *bis* aggiunto dalla legge n. 476/1998 l'ha introdotta e il nuovo testo dell'articolo 22 legge 184/83, come novellato dalla legge n. 149/2001, l'ha recepita ed estesa all'adozione nazionale.

Anche se i percorsi formativi/informativi non pertengono strettamente alle azioni volte all'acquisizione di elementi fondativi del giudizio di idoneità, essi vengono qui richiamati per la rilevanza, per così dire riflessa, che comunque dispiegano sulla valutazione complessiva degli aspiranti all'adozione. Perciò è interessante notare che il modello di sistema integrato, che peraltro coinvolge soggetti di natura non pubblicitica quali sono gli enti autorizzati, rileva funzionalmente anche con riguardo alle fonti di valutazione e alle modalità di accesso e utilizzazione delle stesse postulando, ancora una volta, una permanente trasversalità – prima che operativa – di culture e di linguaggi. Va ricordato che la collaborazione è estesa altresì all'attività di sostegno del postadozione, fin dall'ingresso del minore in Italia (art. 31, comma 3, lett. m) e art. 34) e trova uno strumento operativo di grande significato nei protocolli previsti dall'art. 39 *bis*, comma 1, lett. c).

È noto peraltro che l'art. 29 *bis* impone dei termini molto stretti (in tutto sei mesi e mezzo) per la valutazione e la decisione del tribunale. È stato notato che tali termini, per quanto stretti, sono tuttavia inutili essendo la loro inosservanza priva di qualunque sanzione. Non v'è dubbio che quattro mesi, entro i quali i ser-

vizi debbono rispondere alla richiesta del tribunale, costituiscano un tempo assolutamente incongruo e insufficiente per un'osservazione adeguatamente approfondita. Tuttavia, a prescindere dalla considerazione che, come già accennato, l'inosservanza non è sanzionata – salvo che potrebbero configurarsi profili penalmente rilevanti con riguardo alla fattispecie di cui all'art. 328 cp (ma occorrerebbe che si trattasse di comportamenti dolosi e peraltro è noto che i ritardi sono spesso dovuti alla scarsità di mezzi e di personale) – il legislatore ha qui colto un'esigenza reale in quanto i “tempi” del tribunale hanno carattere processuale: ogni procedimento, compreso il subprocedimento di idoneità, è soggetto infatti ai principi del giusto processo e la ragionevolezza dei tempi del processo costituisce un sottoprincipio applicativo di esso, oggi costituzionalmente sancito dall'art. 111 della Costituzione italiana. Non può però disconoscersi che tutto ciò confligge con la valutazione tecnica che richiede tempi “strutturalmente” più lunghi, senza di che non avremmo adozioni più garantite – per come il sistema convenzionale ha voluto – ma adozioni più facili.

Come uscire da questa *impasse*? Occorre creare *équipe* integrate, poli interdisciplinari per l'adozione che prima e al di fuori della procedura di idoneità attivino percorsi di orientamento e formazione. Ciò deve essere attuato non mediante delega dei servizi agli enti né, al contrario, in regime di monopolio istituzionale da parte dei servizi, ma in sinergia e collaborazione, superando le diffidenze e le reciproche preoccupazioni espropriative, nel convincimento che ogni sistema complesso richiede identità forti piuttosto che rinunce e abdicazioni: a servizi forti corrisponderanno enti forti, mentre le debolezze si influenzano reciprocamente nella negatività.

Dando impulso a tali percorsi nel modo anzidetto, la domanda proposta al tribunale (*rectius*: dichiarazione di disponibilità) non è più l'inizio, ma una tappa dell'intero percorso e la qualità e i risultati dello stesso rifluiscono nella valutazione e ne costituiscono essi stessi fonte.

In realtà, analogamente a quanto avviene nei Paesi anglosassoni e nord-europei, la legge n. 476/1998 amplia il ruolo dei servizi e dell'amministrazione, riducendo quello dei tribunali per i minorenni e della giurisdizione: lo riduce ma non lo annulla, restituendolo alla sua specificità di “luogo” di garanzia dei diritti. Si versa, infatti, in tema di diritti personalissimi che esigono garanzie nella sede della giurisdizione e che non possono essere devoluti alla “gestione” dell'amministrazione. È ben vero che non esiste un diritto all'adozione, ma è altrettanto vero che esiste un diritto del minore straniero a essere adottato nelle condizioni migliori, alla migliore adozione possibile, e il decreto di idoneità definisce appunto le condizioni di capacità in funzione della realizzazione di questo diritto: di qui la necessità di riservarlo alla giurisdizione.

## 2. Le idoneità mirate

Il più ampio intervento dei servizi e la riduzione all'essenziale del ruolo della giurisdizione svuota in parte il problema delle idoneità "mirate", o meglio limitate, che peraltro erano state riconosciute pienamente legittime dalla sentenza n. 10/1998 della Corte costituzionale che aveva affermato il decreto poter enunciare, nell'interesse del minore, ogni elemento utile per l'apprezzamento dell'idoneità in relazione allo specifico minore da adottare. Pur se nella legge n. 476/1998 permangono indicazioni in tal senso, esse dovrebbero superarsi anche in considerazione della intermediazione obbligatoria da parte degli enti. Ha senso che il tribunale fornisca «indicazioni per favorire il migliore incontro tra aspiranti genitori e minore» (art. 30, comma 2)? È opportuno che il tribunale limiti il decreto in relazione all'età o ad altre caratteristiche del minore, anche a rischio, tra l'altro, dei fraintendimenti che possono derivarne sulle ragioni di tali limitazioni, come è avvenuto con riguardo alle appartenenze etniche e razziali? Non sarebbe magari più opportuno che il tribunale valorizzasse in positivo determinate qualità della coppia (scrivendo ad esempio: "coppia particolarmente adatta per un bambino con particolari caratteristiche costituite da ...")?

Tuttavia, se queste sono le premesse, gli apriori culturali di corrette interpretazioni e di buone prassi comuni, vi è pur sempre un principio fondamentale che costituisce il canone interpretativo e l'asse portante dell'intero ordito normativo: esso è il *superiore interesse del minore* cui la legge n. 476/1998 fa riferimento più volte. Per esempio, la tutela accordata in modo preminente a questo interesse, che appunto per questo è *superiore*, comporta che ogni ragazzo straniero che di fatto sta in Italia ha diritto alla protezione (art. 37 *bis*), sicchè occorre valutare – alla luce di quel principio cardine – se il minore straniero che si trova in Italia in una situazione di pericolo debba essere rimpatriato e ricondotto presso la sua famiglia di origine ovvero vada tentato un suo inserimento assistito nella nostra realtà.

Di più: occorre derivare dalla stessa logica e dalla stessa precedenza accordata all'interesse del minore la soluzione di complesse situazioni connesse a significative relazioni consolidate fra minori stranieri e cittadini italiani, salvo che esse non siano originate da cause illecite: bambini appartenenti a Paesi che non consentono l'adozione (soprattutto Paesi di cultura islamica), bambini giunti in Italia (ripetutamente) per soggiorni climatici; rapporti con coppie non in possesso dei requisiti formali richiesti dalla legge italiana, rapporti con persone singole.

Tutto questo complesso di problemi costituisce lo sfondo sul quale vanno sviluppandosi e costituendosi interventi sostanzialmente inediti quali l'affidamento internazionale e l'adozione internazionale in casi particolari. Interventi

da adoperare con molta oculatezza, sotto il controllo giurisdizionale, ma sempre secondo il criterio suddetto dell'apprezzamento del superiore interesse del minore che è come il punto di naturale equilibrio tra un "lassismo" che rispinge verso derive privatistiche e quindi svuota l'ispirazione fondamentale del regime convenzionale così ponendosi in netto contrasto con esso, e un "rigorismo" formalistico che estenua la tutela e la protezione del minore in una sostanziale penalizzazione della sua posizione, immolata sull'altare di un'esteriore applicazione del dettato normativo.

Pur dovendo tutto ciò realizzarsi secondo i modi propri della giurisdizione e nei luoghi di essa, è evidente la decisiva portata e incidenza del concorso degli altri attori coinvolti, in particolare servizi ed enti, e l'opportunità che questi nodi siano affrontati anche all'interno di protocolli definiti in sede regionale.

Non si tratta di immaginare accordi che in qualche modo ipotechino e vincolino la discrezionalità della decisione giudiziale – che è funzione ed espressione dell'autonomia della giurisdizione – ma di utilizzare il protocollo piuttosto che come "letto di Procuste" per le varie parti, come strumento di unificazione di linguaggi e di approcci ai problemi che si pongono.

### 3. Le singole fonti di decisione

La definizione del sistema integrato pone comunque una questione di riarticolazione dei ruoli: chi fa che cosa, essendo se stesso in relazione all'altro. E ciò, in definitiva, consente di affrontare correttamente il problema delle fonti che sono le seguenti.

- *Le relazioni dei servizi*: in base al principio delle "specificità", esatto dal sistema integrato, occorre che le relazioni siano il meno valutative possibile, non nel senso che se ne richieda l'asetticità – ché la mediazione e il filtro della équipe sono inevitabili – ma in quanto tutte le indicazioni debbono essere agganciate a elementi, per quanto possibile, obiettivi e verificabili. Secondo quanto abbiamo già detto, la valutazione dell'itinerario formativo che ha preceduto la domanda deve entrare nel fuoco della osservazione. L'indagine deve essere estesa non solo alla famiglia allargata ma anche al contesto sociale di appartenenza, che sicuramente interagisce con la coppia e influisce su una buona accoglienza e sulla qualità dell'integrazione.
- *L'ascolto degli aspiranti all'adozione da parte del tribunale, anche a mezzo di un giudice delegato* (art. 30, comma 1). Tale "passaggio" è espressamente e necessariamente richiesto dalla legge e corrisponde perfettamente alla particolare "attitudine" del giudice minorile che è giudice dell'ascol-

to e non solo della decisione; questa può essere più facilmente accettata ed essere meno distruttiva nella misura in cui è condivisa attraverso la coscientizzazione, che nasce anche dall'ascolto. Una rinuncia che scaturisca all'esito dell'incontro con i servizi e/o con il giudice, per via di autoselezione, costituirebbe la forma più indolore e responsabile, e rispettosa, della valutazione, nonché, al tempo stesso, un indicatore sicuro di qualità dei percorsi formativi e valutativi.

- «*Gli opportuni approfondimenti*», di cui parla l'art. 30, comma 1, e che sono certamente inclusivi anche delle consulenze tecniche, alle quali occorre tuttavia far ricorso con molta *prudenza* e in situazioni estreme, atteso il carattere particolarmente invasivo di tale strumento.
- *Il rinvio ai servizi e la possibile sospensione, per un tempo ragionevole, della decisione*, che consente motivatamente un approfondimento ulteriore.

Particolare complessità riveste il problema dell'applicazione delle regole del contraddittorio all'acquisizione degli elementi di valutazione posti a fondamento della decisione sull'idoneità. In linea di massima, deve dirsi che il principio del contraddittorio, incluso fra quelli che connotano il giusto processo previsto dall'art. 111 Cost., si estende a ogni processo e dunque anche al subprocedimento di idoneità, atteso che processo è ogni sequenza di atti che si svolge dinanzi all'autorità giudiziaria.

Tuttavia, è solo per il processo penale che è richiesto il contraddittorio nella formazione della prova, mentre negli altri casi si esige solo che il processo si svolga in contraddittorio. Ciò vuol dire che sono possibili anche forme di contraddittorio "differito", in particolare attraverso il deposito successivo dei verbali e degli atti in genere. Soprattutto, non è ipotizzabile la presenza del difensore negli incontri della coppia con i servizi, attività metagiudiziaria non avente natura di consulenza, né può ritenersi ammissibile tale presenza nell'"ascolto" successivo da parte del tribunale, attività meramente conoscitiva e peraltro attinente a una dimensione, per così dire, molto "personale".

Tali atti vanno ovviamente messi a disposizione delle parti (aspiranti all'adozione e pubblico ministero) a conclusione del procedimento, onde consentire in pienezza l'eventuale gravame. Potrebbe disporsi il deposito degli atti anteriormente alla decisione di prima istanza.

Non può invece dubitarsi della necessità di eseguire l'eventuale consulenza tecnica nei modi propri previsti per la stessa e dunque con tutte le garanzie del contraddittorio, ivi compresa la possibilità di nominare consulenti di parte.

Un'ultima osservazione riguarda l'applicabilità al caso in questione della legge 31 dicembre 1996, n. 675, sulla tutela della riservatezza. Tale disciplina, a norma dell'art. 4, lett. d), non è applicabile ai trattamenti effettuati «per ragioni di giustizia nell'ambito di uffici giudiziari». Ancorché gli accertamenti espletati dai servizi implicino trattamenti di dati fuori dell'ufficio giudiziario, la *ratio* di non paralizzare l'attività giudiziaria è la stessa di quella posta a fondamento della citata disposizione<sup>1</sup>. Peraltro, nel bilanciamento degli interessi protetti e costituzionalmente garantiti, non può non prevalere l'interesse del minore a una buona adozione.

I dati sensibili vanno richiamati e trattati, ovviamente, con molta prudenza e solo se e in quanto siano realmente rilevanti ai fini di una buona genitorialità adottiva, comunque mai in senso discriminante.

---

<sup>1</sup> L. Sacchetti, *Il nuovo sistema dell'adozione internazionale*, Rimini, Maggioli, 2001, p. 69.

## Il decreto di idoneità: motivazione e indicazioni

Marco Chistolini  
*Psicologo - psicoterapeuta*

La legge 31 dicembre 1998, n. 476, che ha ratificato la Convenzione de L'Aja del 1993 in materia di adozione internazionale, prevede che il tribunale per i minorenni, a cui è stata presentata dalla coppia aspirante all'adozione la dichiarazione di disponibilità, si pronunci, con un decreto motivato, sulla sussistenza o insussistenza dei requisiti per adottare (articolo 30, comma 1). Il pronunciamento si basa sulle informazioni contenute nella relazione psicosociale relativa ai coniugi stilata dai servizi territoriali. È previsto, inoltre, al comma successivo dello stesso articolo 30, che il decreto contenga anche indicazioni per favorire il migliore incontro tra gli aspiranti all'adozione e il minore da adottare.

Tali determinazioni della legge hanno posto, in punto di principio e, come vedremo, in punto di fatto, alcuni problemi rilevanti in merito all'interpretazione e alla prassi adottata in materia di formulazione dei decreti di idoneità dai diversi tribunali per i minorenni. Nel corso del mio intervento cercherò di evidenziare quale approccio prevalente è andato consolidandosi nell'agire dei TM, relativamente alla motivazione e alle indicazioni contenute nei decreti, discutendone la fondatezza e l'utilità<sup>1</sup>.

### 1. La motivazione all'idoneità

Un primo nodo problematico che merita di essere affrontato è quello relativo alla motivazione in base a cui il TM si esprime per la idoneità o inidoneità dei coniugi candidati. Attualmente i decreti di idoneità contengono solo poche righe che, riprendendo quanto previsto dalla legge, spiegano brevemente quali attitudini hanno i coniugi in merito ai diversi temi dell'adozione. Ritengo che la motivazione dovrebbe essere espressa in maniera molto più articolata e approfondita. Vediamo perché.

È evidente che la motivazione dell'idoneità ha diversi destinatari: innanzitutto la coppia aspirante, poi l'ente autorizzato a cui la stessa si rivolgerà e infine l'autorità del Paese di provenienza del bambino. Sembra di poter dire

<sup>1</sup> È noto che esistono sostanziali differenze di interpretazione e di prassi tra un tribunale e l'altro, quindi le riflessioni che seguiranno potranno essere più attinenti ad alcuni di questi piuttosto che ad altri.

che sarebbe particolarmente importante e utile, per ciascuno di questi interlocutori, sapere quali caratteristiche (psicologiche, comportamentali, emotive, di approccio alle problematiche dell'adozione, ecc.) della coppia, illustrate nella relazione psico-sociale, il  $\tau\mu$  ha ritenuto maggiormente significative nel pronunciarsi a favore o contro l'accoglimento della richiesta di idoneità. In questo senso la motivazione dovrebbe essere incentrata proprio sulle peculiarità degli adottanti ritenute rilevanti, escludendo i dati sensibili non strettamente relazionabili alla scelta adottiva (religione, orientamenti politici, ecc.).

Tale motivazione, espressa in forma empatica e accessibile ai candidati, dovrebbe costituire la premessa logica (la "*ratio*") per rendere comprensibili e pertinenti, oltre che il giudizio globale sulla idoneità (o inidoneità), le eventuali restrizioni alla stessa che, quando non espressamente previste dalla legge, i giudici reputano utile inserire nel decreto per favorire il miglior incontro tra gli aspiranti all'adozione e il minore da adottare (art. 30, comma 2, legge 476).

È evidente, in questo senso, l'importanza e la delicatezza rivestita dal lavoro svolto dagli operatori psicosociali. Le informazioni raccolte nella loro relazione costituiscono, infatti, lo strumento principale per consentire ai giudici di pervenire a una decisione. Molte realtà territoriali hanno, utilmente, individuato criteri e metodologie per effettuare l'indagine conoscitiva sulla coppia in modo da garantire che la stessa sia sufficientemente completa e approfondita e i risultati di questo impegno sono già ampiamente apprezzabili. Purtroppo non sempre le relazioni vengono stilate con la dovuta perizia, così come non sempre i tribunali tengono nella giusta considerazione quanto riportato dagli operatori psico-sociali. Il potenziamento delle competenze dei servizi psicosociali del territorio e una migliore sintonia tra questi e il  $\tau\mu$  è, indubbiamente, la strada maestra<sup>2</sup> sulla quale investire per migliorare ulteriormente il lavoro di conoscenza e valutazione delle capacità della coppia.

Nel caso il  $\tau\mu$  si pronunci per la inidoneità degli aspiranti, la comprensibilità della motivazione si impone in maniera ancor più rilevante. Il rifiuto dell'idoneità suscita solitamente un'enorme sofferenza e frustrazione nei coniugi desiderosi di adottare un bambino, rappresentando una dolorosa battuta di arresto nel percorso intrapreso per diventare genitori, già tanto spesso contrassegnato da aspettative deluse e grande sofferenza. Non va, quindi, sottovalutata l'importanza di garantire adeguata attenzione ai sentimenti e alle emozioni dei candidati che dovessero vedere rifiutata la loro disponibilità all'adozione.

---

<sup>2</sup> È giusto ricordare il grande impegno profuso, in questa direzione, dalla Commissione per le adozioni internazionali.

## 2. I contenuti della motivazione

È necessario dunque che, per essere correttamente gestito ed eventualmente suscitare l'innescio di una crisi positiva e di un ripensamento del progetto adottivo, il pronunciamento negativo sia esaustivamente spiegato e accompagnato da un incontro con il giudice minorile (prassi, a quanto mi consta, attualmente scarsamente utilizzata). Tale approccio, tra l'altro, sarebbe coerente con il considerare i candidati all'adozione delle risorse da trattare con cura, riconoscendo alla loro intenzione di adottare un'utilità sociale meritevole di essere comunque accolta e gestita con rispetto, anche quando detta disponibilità non è accompagnata dalle risorse necessarie per accogliere adeguatamente un bambino in stato di abbandono.

Ci si può ora domandare quali contenuti specifici, in ordine alla motivazione, potrebbero rientrare nel decreto. Ebbene, mi sembra sia possibile individuare alcune aree significative che consentirebbero al collegio di fornire una idoneità (o inidoneità) motivata. Esse sono:

- *la personalità dei coniugi* (caratteristiche individuali, stile relazionale, storia personale, ecc.).
- *Le competenze genitoriali* (essere capaci di stabilire una relazione adeguata e "nutriente" nei confronti di un bambino – concetto di *base sicura* di Bowlby e di *holding* di Winnicott).
- *La rete relazionale* (poter contare su relazioni affettivamente soddisfacenti e gratificanti).
- *La scelta adottiva* (motivazione all'adozione, elaborazione della eventuale sterilità, concezione dell'adozione, ecc.).
- *La preparazione all'adozione* (avere adeguata consapevolezza, volontà e risorse per gestire le peculiari problematiche dell'adozione).
- *La presenza di altri figli* (esistenza di risorse appropriate per accogliere un fratello difficile e "ingombrante").

I punti sopra elencati rappresentano delle aree di indubbia validità predittiva rispetto alla capacità dei candidati di esprimere una congrua genitorialità adottiva<sup>3</sup>. È necessario, comunque, che il TM abbia una sua chiave interpretativa nel valutare le caratteristiche della coppia e che tale chiave di lettura sia esplicita e comprensibile. A questo proposito è importante sottolineare, come avremo modo di vedere meglio più avanti, che i diversi tribunali per minorenni

<sup>3</sup> Non è possibile in questa sede soffermarsi su ciascuno degli indicatori e sulle premesse teoriche che li legittimano.

ni utilizzano criteri di valutazione dell'idoneità assai distanti tra loro e che, solitamente, detti criteri non vengono resi espliciti. Prova ne sia la significativa differenza nel rapporto tra le percentuali di idoneità/inidoneità rilasciate da ciascun  $\tau\mu$ . Ancora più evidente la confusione provocata dall'assenza di chiari canoni di valutazione della idoneità in relazione all'attività delle Corti d'appello, dove i decreti di inidoneità dei  $\tau\mu$  vengono, frequentemente, riformati.

È giusto riconoscere che la mancanza di criteri condivisi, per stabilire se una coppia sia o meno in grado di accogliere un bambino in adozione, non caratterizza soltanto l'agire dei giudici minorili, ma anche quello degli operatori psicosociali. Non è raro, infatti, assistere all'applicazione, da parte di psicologi e assistenti sociali, di prassi molto diverse tra loro sia nel metodo che nel contenuto. L'esistenza di un panorama così variegato e confuso, su quali siano i requisiti fondamentali che i coniugi devono possedere per essere dichiarati idonei, costituisce una ragione ancor più cogente perché il  $\tau\mu$  renda espliciti quelli utilizzati nel caso specifico, mancando la possibilità di avere a riferimento prassi e principi conosciuti e condivisi.

Una fotografia sintetica, ma articolata, delle risultanze emerse dall'indagine dei servizi costituirebbe, quindi, non solo una ragionevole e fondata condizione alle indicazioni con cui il tribunale intende accompagnare l'idoneità, ma anche un utile sunto orientativo a favore dall'ente autorizzato e dell'autorità estera (oltre che della stessa coppia aspirante).

In definitiva il decreto dovrebbe assumere la stessa impostazione che, nella prassi di alcuni  $\tau\mu$ , hanno i decreti emessi in situazioni di tutela minorile (in base agli articoli 330 e seg. cc), che prima di giungere alle conclusioni riportano una sintetica, ma sostanziale, motivazione delle decisioni assunte.

### 3. Le indicazioni che limitano l'idoneità

Passando ad affrontare l'aspetto delle indicazioni che il decreto deve contenere possiamo partire da un interrogativo: le prescrizioni del  $\tau\mu$  devono essere finalizzate a orientare l'abbinamento coppia-bambino o, piuttosto, devono fornire più specifici dettagli sulle capacità dei coniugi aspiranti ad accogliere positivamente un certo minore?

La differenza potrebbe apparire marginale, quasi una disquisizione per giuristi pignoli, ma in realtà definisce in modo sostanzialmente diverso il tipo di approccio tenuto dal  $\tau\mu$ . Nel primo caso, infatti, il collegio entra nel merito dell'abbinamento coppia-bambino fissando dei vincoli rigidi; nel secondo, invece, specifica quali siano le caratteristiche della coppia che ha ritenuto maggiormente rilevanti. In altre parole, si tratta di stabilire se i giudici siano o meno nella condizione di definire alcuni dei requisiti che dovrà avere il mino-

re o se sia più opportuno un loro pronunciamento sulle qualità specifiche della coppia.

A mio avviso la seconda ipotesi è la più corretta e funzionale, ciò per diverse ragioni. In primo luogo va considerata la volontà del legislatore che ha voluto che il  $\tau\mu$ , nel pronunciarsi a favore della possibilità della coppia di adottare un bambino, fornisca all'ente autorizzato e al Paese di provenienza delle indicazioni "in positivo" (come si evince dai termini: favorire, migliore, incontro) sulle attitudini della coppia aspirante. Un'interpretazione "dolce" del comma 2 dell'articolo 30 della legge 476 (vale a dire come possibilità di suggerire piuttosto che prescrivere) trova ulteriore conferma nel fatto che in prima stesura esso aveva una formulazione molto più vincolante prevedendo che il decreto contenesse "indicazioni per l'abbinamento"<sup>4</sup>. Inoltre, un'attitudine cauta del  $\tau\mu$  appare più rispettosa e coerente delle funzioni attribuite dalla legge agli enti autorizzati, quali organi di intermediazione tra la coppia e il Paese di origine del bambino, oltre che dell'autonomia delle autorità del Paese del minore proposto all'abbinamento<sup>5</sup>.

Vanno poi considerati altri due aspetti di merito.

Il primo è riferibile al fatto che il collegio, nel dare indicazioni, ha conoscenza della coppia e non del bambino (conoscenza della coppia, peraltro, prevalentemente indiretta e basata sulla relazione dei servizi e solo in minima parte acquisita in proprio). Non avere alcuna conoscenza delle caratteristiche del minore che verrà proposto alla coppia deve rendere i giudici particolarmente prudenti nel fornire indicazioni che lo riguardano, prudenti, soprattutto, nel dare a queste indicazioni carattere prescrittivo.

Il secondo è invece connesso al valore che, in modo implicito ma non per questo meno pregnante, viene attribuito ad alcuni fattori relativi al minore da abbinare, quali: l'età, la provenienza, le caratteristiche somatiche, il numero. Fattori implicitamente ritenuti discriminanti nell'assicurare il buon esito dell'adozione. Non possiamo non domandarci su quali solide basi scientifiche si basino tali indicatori e se essi siano davvero in grado di orientare in modo costruttivo l'abbinamento coppia-bambino.

---

<sup>4</sup> Su questo tema cfr. Scarpati (2001).

<sup>5</sup> Cfr., a questo proposito, il paragrafo "Decreto di Idoneità", nelle *Linee guida* per gli enti autorizzati della Commissione per le adozioni internazionali, dove si afferma: «La Commissione è tenuta a rappresentare che le Autorità straniere non vedono di buon grado le indicazioni contenute nel decreto di idoneità, sentite come un limite alla loro funzione giudiziaria o amministrativa nel disporre l'abbinamento e alcune hanno chiesto che le dette indicazioni siano espresse solo nel caso siano finalizzate ad evidenziare le più elevate competenze genitoriali di una determinata coppia in relazione alla media degli aspiranti genitori adottivi».

Considerato che sia la convenzione de L'Aja, sia la legge 476, indicano con chiarezza che l'istituto dell'adozione internazionale deve rispondere al fondamentale diritto del minore di crescere in una famiglia e che pertanto tutta l'attività degli operatori dell'adozione deve essere prioritariamente finalizzata al raggiungimento di questo obiettivo, è evidente che le indicazioni del collegio dovranno avere quale principale preoccupazione quella di contenere l'idoneità della coppia, evitando abbinamenti inadatti, piuttosto che recepire i desiderata degli aspiranti genitori.

In altre parole: se il senso delle indicazioni è quello di voler meglio definire l'idoneità dei candidati, restringendone l'utilizzabilità, in funzione delle loro caratteristiche (strutturali, organizzative, relazionali, esperienziali, ecc.), al fine di evitare che ai coniugi venga abbinato un bambino di cui non siano in grado di occuparsi adeguatamente, ci si deve chiedere se le restrizioni più spesso disposte siano davvero utili ad assicurare che questo obiettivo sia conseguito.

#### 4. fondatezza delle indicazioni contenute nel decreto

Se, ad esempio, un tribunale stabilisse che i coniugi sono idonei all'adozione di un bambino abile nel gioco del calcio, tutti noi manifesteremmo stupore e perplessità, certi che l'abilità nel gioco del calcio non costituisce, in alcun modo, un fattore significativo nel determinare l'esito dell'adozione.

L'esempio è volutamente forzato ed estremo, ma serve a chiarire che le variabili considerate, oltre a dover essere motivate e proposte, come già detto, in termini di indicazioni preferenziali, dovrebbero avere una reale correlazione con la difficoltà dell'adozione e quindi influenzarne realmente le possibilità di successo/insuccesso. Leggendo molti dei decreti di idoneità emessi dai TM, si osserva che le variabili più considerate sono: il numero dei minori adottabili, l'età, le caratteristiche etniche o la provenienza, la presenza/assenza di malattie e/o handicap e, a volte, il sesso.

Innanzitutto credo che queste variabili abbiano valore diverso e non possano essere poste tutte sullo stesso piano. Esaminiamole, quindi, separatamente.

Cominciamo dall'età del bambino. Solitamente le restrizioni riguardano l'età massima che il minore non deve superare (spesso, tra l'altro, non viene specificato se il limite è da intendersi in maniera rigida e se da riferirsi al momento dell'abbinamento o all'ingresso in Italia, lasciando quindi ampio margine a errori di interpretazione, intercorrendo tra questi due eventi tempi anche piuttosto lunghi). Il convincimento che sembra essere sotteso a questo tipo di vincolo è che un bambino più piccolo sia più facilmente integrabile nella famiglia rispetto a uno più grande e che, pertanto, laddove gli aspiranti presentino delle fragilità rilevanti, si opti per restringere la loro idoneità a un bambino piccolo.

Tale orientamento contrasta con tre precisi aspetti.

- Il primo è l'interferenza che, di fatto, va a costituire nei confronti delle autorità del Paese di origine del minore, rendendo, a volte, addirittura impossibile la presentazione dei candidati per evidente contrasto con le normative e/o la prassi vigenti in quel Paese in merito all'abbinamento dell'età del minore con l'età della coppia.
- Il secondo è riconducibile alla assoluta discutibilità dell'equazione bambino piccolo = minori difficoltà. I risultati delle ricerche e l'esperienza di molti operatori, infatti, non concordano affatto con tale assioma che costituisce una evidente semplificazione di una realtà complessa quale quella della storia e dei vissuti del minore. Pare più appropriato pensare che l'età sia una delle variabili significative che interagisce con altre variabili significative, senza che vi sia una relazione lineare tra questa e la problematicità del bambino. Ciò non significa negare le componenti di complessità che sono insite con l'adozione di un bambino più grande, prima fra tutte il maggior peso svolto dal contesto sociale, quanto piuttosto di vederle in un quadro più ampio nel quale considerare anche alcuni elementi di vantaggio costituiti dalla possibilità di poter meglio preparare il minore e di avere, lo stesso, ricordi del suo passato.

In definitiva il peso dell'età nel determinare la riuscita dell'adozione è molto limitato e certamente subordinato al tipo di esperienze vissute dal bambino.

Infine, considerando legittimo e naturale che le coppie preferiscano un bambino piccolo a uno più grande, statuire in modo acritico tale desiderio va incontro al rischio di confermare gli aspiranti nell'idea, spesso presente, che tanto più il bambino è piccolo, tanto più l'adozione somiglierà alla genitorialità naturale. Colludendo con una visione dell'adozione che è fundamentalmente errata.

Riflessioni ancora più stringenti possono essere avanzate nel caso in cui la limitazione riguardi l'etnia o la provenienza del minore. Diciamo subito che tali prescrizioni, indipendentemente dal garbo con cui vengono scritte (e mi sia consentito dire che in certi casi sono state utilizzate espressioni francamente sgradevoli)<sup>6</sup>, hanno il comune obiettivo di impedire che ai coniugi in questione venga abbinato un minore di colore o con tratti somatici significativamente diversi da quelli che li caratterizzano. Le ragioni che portano a emanare siffat-

<sup>6</sup> È frequente, infatti, trovare espressioni come le seguenti (tratte da decreti emessi da diversi tribunali): «...idonei all'adozione di un minore nato non posteriormente al 1996 e dell'età massima di sette anni di etnia bianca»; «...idonei all'adozione di uno o due minori 0-4 anni, origine sud-americana»; «...potrebbero accogliere un minore di età prescolare, di sesso femminile, disponibili all'affidamento a rischio e se di razza indiana»; «...un minore straniero (due se fratelli) non di colore nati entro il 03.10.1999»; «...potrebbero accogliere un minore di età 0-1 anno, sesso indifferente, origine europea, no handicap».

ti decreti non solo si scontrano con il diritto di ogni essere umano a non essere discriminato in base alla propria appartenenza etnica, ma appaiono ancora più fallaci e inappropriate di quelle relative all'età. Anche in questo caso si tratta di comprendere quale plausibilità abbiano i vincoli posti sull'etnia del bambino, se essi cioè costituiscono davvero dei parametri utili a incrementare la probabilità di successo dell'adozione.

Non approfondirò in questa sede (avendolo già fatto in un precedente contributo a cui rimando il lettore)<sup>7</sup> le ragioni per cui è assai riduttivo pensare che eliminando l'aspetto di più visibile diversità del bambino (i tratti somatici), si riduca la complessità della sua storia e dell'inserimento nel nuovo contesto di vita. Mi limiterò ad evidenziare come questo criterio rappresenti un vero e proprio "boomerang", veicolando alle coppie candidate l'idea, errata, che l'assenza di differenze somatiche faciliti il loro compito di genitori e il positivo inserimento del bambino in famiglia, col risultato che questi genitori si trovano spesso impreparati ad affrontare le inevitabili difficoltà che la crescita di un bambino adottato comporta.

Di natura diversa paiono essere le limitazioni in relazione al numero e alla presenza di malattie invalidanti. Tali variabili, infatti, costituiscono, oggettivamente, degli elementi che rendono più gravosa e impegnativa, sia sotto il profilo concreto sia sotto quello psicologico, l'esperienza dell'adozione. Appare pertanto più motivata una, eventuale, restrizione dell'idoneità su tali aree.

È evidente che la riflessione qui sviluppata prende le mosse dal principio che le indicazioni che accompagnano il decreto di idoneità siano formulate nel prioritario interesse del minore a non trovarsi in una famiglia inadatta a rispondere alle sue esigenze affettive ed educative. Credo sia ragionevole sostenere che la prassi di alcuni tribunali nel raccogliere le preferenze della coppia e nel riportarle nel decreto, caratterizzata da una sostanziale acriticità, costituisca, al di là delle intenzioni dei giudici, un *modus operandi* molto più funzionale a rispondere ai desideri degli aspiranti genitori (che fissano quali caratteristiche dovrà avere il bambino che intendono adottare) piuttosto che a tener conto degli interessi del minore.

## 5. La delicata fase dell'abbinamento

In considerazione di quanto sopra esposto, si può dunque affermare che il giudice dell'idoneità debba usare molta cautela nell'esprimere indicazioni che limitino l'idoneità della coppia. Ciò non solo per rispettare le prerogative

<sup>7</sup> Cfr. Chistolini (2001).

dell'ente autorizzato e dell'autorità straniera, ma anche in ossequio a criteri di attendibilità e validità scientifica che richiedono l'applicazione di indicatori che siano oggettivamente fondati (quali non risultano essere quelli sopra esaminati).

Tutto ciò assume ancora più valore se si considera il tempo, spesso di alcuni anni, che intercorre tra il rilascio dell'idoneità e la proposta di abbinamento della coppia a un determinato minore. Tempo che può comportare il mutamento sia delle condizioni oggettive degli aspiranti genitori, sia della loro disponibilità in merito a specifiche caratteristiche del bambino.

Quanto fin qui affermato non significa che l'idoneità della coppia debba considerarsi "spendibile" a trecentosessanta gradi, dovendo giustamente essere sintonizzata con la realtà di uno specifico minore. Ma questa delicata operazione, che va sotto il nome di abbinamento, non può essere predisposta a priori dal  $\tau\mu$  senza che si verifichi una sorta di contraddizione logica: l'incontro con il bambino reale è stabilito a tavolino pensando a un bambino immaginario! Altrimenti detto: che validità possono avere le restrizioni all'idoneità indicanti determinate caratteristiche del bambino espresse, necessariamente, in modo astratto e al di fuori di qualsiasi situazione concreta? Che senso ha asserire che una coppia possa accogliere positivamente un bimbo di cinque anni e non uno di sei (o, peggio ancora, uno dalla pelle bianca e non uno dalla pelle nera) senza conoscere ed esaminare le specifiche storie dei minori considerati, le loro condizioni psicologiche, le caratteristiche relazionali, la salute, ecc. e, soprattutto, senza poterle confrontare con quella specifica coppia?

Ne consegue che il compito di connettere la disponibilità della coppia con la specifica realtà del bambino, orientandola e limitandola "*de facto*", non può che spettare a coloro che conoscono entrambe le parti: ente autorizzato e autorità straniera. Mentre al  $\tau\mu$  compete (per vincoli oggettivi, prima ancora che giuridici) una valutazione, articolata, sull'esistenza dei requisiti fondamentali che qualificano la coppia in grado di accogliere un bambino in adozione. Da ciò discende che le indicazioni finalizzate a favorire il miglior incontro tra gli aspiranti all'adozione e il minore da adottare non possono essere inerenti a caratteristiche del bambino, quanto, piuttosto, a peculiarità, positive e/o negative, della coppia.

Ritengo che, pur non essendo esplicitamente previsto dalla legge, un ruolo attivo dell'ente autorizzato nella fase di abbinamento coppia-bambino (che sappiamo già frequente nella prassi) sarebbe logico e auspicabile. Appare, infatti, del tutto ragionevole che l'ente possa interloquire in maniera attiva e *pensante* su un passaggio decisivo dell'adozione qual è quello dell'abbinamento, considerando che, spesso, esso è l'unico attore che ha conosciuto

direttamente sia la coppia sia il bambino. Un suo parere sull'incontro, quindi, risulterebbe quanto meno sensato. Un ruolo attivo dell'ente nell'abbinamento pare esplicitamente auspicato dalle già citate *Linee guida*, quando si chiede che sia questo ad assumere, se l'autorità del Paese non è in grado di farlo, le informazioni sul minore intervenendo anche nella sua preparazione<sup>8</sup>, il che non può non comportare l'entrare nel merito dell'abbinamento. Inoltre, si può ritenere che lo stesso legislatore, nel disporre l'obbligatorietà dell'intermediazione degli enti, fissando una serie di vincoli rigorosi per l'autorizzazione degli stessi, abbia implicitamente riconosciuto la necessità che vi sia un referente, autorevole e legittimato, che accompagni la coppia all'incontro con il bambino. È plausibile pensare che in questo modo non si sia voluto creare un inutile formale passaggio burocratico. Quanto, piuttosto, garantire che il declinarsi concreto dell'adozione, soprattutto nel Paese di origine e soprattutto nel modo in cui matura l'abbinamento, avvenga nel rispetto delle regole (reale stato di abbandono del minore, rispetto delle leggi, ecc.), gestito e controllato da un interlocutore competente e affidabile, tenuto per legge ad avvalersi di personale specializzato<sup>9</sup>, che è a sua volta soggetto al controllo di un'autorità pubblica superiore (la Commissione per le adozioni internazionali). Se ciò è vero, come a me sembra, è evidente il riconoscimento di una funzione attiva dell'ente autorizzato nelle fasi operative dell'adozione, quindi anche nell'utilizzazione concreta del decreto, nei limiti posti dalla normativa italiana e di quella del Paese di provenienza del minore. Chiaramente ciò richiede specifica competenza e un agire rigoroso da parte di quanti operano negli enti autorizzati<sup>10</sup>.

## 6. Alcuni nodi problematici

Prima di concludere vorrei spendere qualche rapida riflessione su due nodi problematici che concernono l'utilizzo del decreto di idoneità e i suoi effetti.

Il primo è relativo a quanto previsto al comma 4 dell'art. 30, nel quale si prevede che il decreto può essere revocato dal TM per cause sopravvenute che incidano in maniera rilevante sul giudizio di idoneità della coppia. Non è chia-

<sup>8</sup> Si veda il Quadro B delle già citate *Linee guida* per gli enti autorizzati, relativo alla collaborazione interistituzionale, dove si dice: «... è auspicabile che [...] l'ente, ove ne abbia la possibilità, integri le informazioni in suo possesso [relative al minore, ndr] utilizzando i propri professionisti in loco [...] in uno spirito squisitamente collaborativo, che permetta anche di preparare concretamente il minore, aiutandolo ad interiorizzare le fisionomie di coloro che saranno i suoi genitori...».

<sup>9</sup> Così come previsto dall'art. 8, comma 1, lett c) del Regolamento della Commissione per le adozioni internazionali emanato con DPR 1 dicembre 1991, n. 492.

<sup>10</sup> È noto che le realtà dei singoli enti autorizzati divergono notevolmente l'una dall'altra.

ro a chi spetti il compito di verificare il sopraggiungere di eventi che possano modificare il giudizio di idoneità. Né in che modo il TM deve esserne informato. Si tratta di un aspetto che sarebbe importante definire in maniera coerente nelle diverse realtà territoriali per evitare malintesi e inefficienze che ricadrebbero inevitabilmente sulle coppie aspiranti.

Da ultimo la questione del diritto della coppia ad assegnare il mandato a un ente autorizzato una volta ottenuta l'idoneità.

La legge non si pronuncia in modo esplicito su tale punto, mentre le *Linee guida* per gli enti autorizzati, approntate dalla Commissione per le adozioni internazionali, prevedono espressamente il dovere di accettare il mandato dei candidati. È evidente che vi sono importanti ragioni a sostegno di questa linea, prima fra tutte quella di evitare che gli aspiranti all'adozione si possano trovare nella, a dir poco, "fastidiosa" situazione di non poter utilizzare la loro idoneità dopo essere stati ritenuti in grado di adottare dalla magistratura minorile. Ciò nonostante, ritengo che questo vincolo sia potenzialmente rischioso e non tenga in sufficiente considerazione il delicato ruolo operativo svolto dall'ente<sup>11</sup>. Cercherò di spiegare il perché.

Innanzitutto, è evidente la necessità che tra gli aspiranti all'adozione e l'ente si stabilisca una relazione di fiducia e vi sia una sintonia sostanziale sul modo di considerare l'adozione internazionale. Ciò comporta che l'ente possa valutare l'opportunità di accettare l'incarico o meno in funzione, non certo dell'idoneità della coppia, già valutata e certificata dal TM, ma piuttosto di un comune sentire e delle reali possibilità di giungere a un abbinamento in tempi ragionevoli, attribuendo così un carattere di reciprocità di scelta tra ente e coniugi aspiranti.

Un altro e più significativo aspetto da considerare è costituito dal rischio che la coppia stabilisca una equivalenza tra il diritto di attribuire il mandato e il diritto a vedersi abbinato un minore (quindi una sorta di diritto ad adottare), che sarebbe in netto contrasto con la normativa italiana e con la Convenzione de L'Aja.

Infine, va ricordato che prevedere l'obbligatorietà dell'ente autorizzato ad accettare l'incarico può provocare un addensamento di mandati, superiore a quelli che lo stesso ente è in grado di "soddisfare", con conseguente grave nocumento delle coppie impossibilitate a cambiare, trascorso un anno dal ricevimento dell'idoneità, l'ente a cui rivolgersi.

---

<sup>11</sup> Come per i TM anche gli enti autorizzati costituiscono realtà molto diverse tra loro dato per cui le riflessioni che seguono non sono applicabili a tutte le situazioni.

È giusto considerare la possibilità che lasciare un margine di discrezionalità all'EA possa dare luogo ad abusi e/o sperequazioni ai danni dei cittadini. Mi sembra, però, che il controllo sull'esercizio di tale discrezionalità possa costituire un giusto compromesso tra le diverse esigenze esaminate. Parrebbe quindi vantaggioso riconoscere all'ente autorizzato la possibilità di agire in maniera "intelligente", operando un successivo orientamento all'idoneità della coppia che tenga conto dei cambiamenti avvenuti in questa nel corso del tempo e della realtà del/i Paese/i con cui esso lavora. Ovviamente una simile eventualità andrebbe chiaramente regolamentata prevedendo, ad esempio, che una mancata accettazione dell'incarico da parte dell'ente sia espressa per iscritto, dettagliatamente motivata e comunicata, oltre che alla coppia interessata, alla Commissione per le adozioni internazionali e al TM che ha rilasciato il decreto. Tale procedura, oltre a consentire un doveroso controllo sulle prassi utilizzate dagli enti, permetterebbe un importante e istruttivo monitoraggio sull'iter del decreto e sulle eventuali difficoltà che la sua "applicazione operativa" incontra nella realtà<sup>12</sup>. Inoltre, si faciliterebbe l'emersione di quelle situazioni critiche che, sfuggite all'attenzione degli operatori o emerse successivamente al rilascio del decreto di idoneità, difficilmente vengono segnalate dagli enti alla Commissione e al tribunale competente.

### Riferimenti bibliografici

**Ainsworth, M.D.S., Blehar, M., Waters, E., Walls, S.**

1978 *Patterns of Attachment: A Psychological Study of the Strange Situation*, Hillsdale, NJ, Erlbaum.

**Barth, R.P., Brooks, D.**

1999 *Adults transracial and in racial adoptees: effects of race, gender, adoptive family structure and placement history on adjustment outcome*, in «American Journal of Orthopsychiatry», 69, p. 87-99

**Berretti, B., Chistolini M., Rangone, G., Vadilonga, F.**

2003 *L'adolescenza ferita*, Milano, Franco Angeli

**Bowlby, J.**

1989 *Una base sicura*, Milano, Cortina

**Brodzinsky, D.M., Lang, R., Smith, D.**

1995 *Parenting adopted children*, in M.H. Bornstein, *Handbook of parenting. Status and social conditions of parenting*, New York, Lea

<sup>12</sup> Di questo potrebbero beneficiare alcuni TM che continuano ad emettere decreti che non tengono sufficientemente conto delle realtà dei Paesi di origine dei bambini.

**Brodzinsky, D.M., Schechter, M.D.**

1990 *The psychology of adoption*, Oxford, Oxford University Press

**Cavallo, M. (a cura di)**

1995 *Adozioni dietro le quinte*, Milano, Franco Angeli

**Chistolini, M.**

2001 *I vincoli all'etnia del bambino nei decreti di idoneità all'adozione dei tribunali per i minorenni*, in «Minorigiustizia», 3-4

**Commissione per le adozioni internazionali**

2002 *Linee guida per l'ente autorizzato allo svolgimento di procedure di adozione di minori stranieri*, consultabile sul sito [www.commissioneadozioni.it](http://www.commissioneadozioni.it)

**Holmes, J.**

1994 *La teoria dell'attaccamento*, Milano, Cortina

**Maxime, J.**

1987 *Racial identity and its value to black children*, in «Social Work Today», 6

**Park, S.M., Green, C.E.**

2000 *Is transracial adoption in the best interests of ethnic minority children? Questions concerning legal and scientific interpretations of a child's best interests*, in «Adoption Quarterly», III, 4

**Scarpati, M.**

2001 *Enti autorizzati e tribunali per i minorenni: la strana storia dei decreti di idoneità e della trasformazione fattane*, in «Minorigiustizia», 1

**Tizard, B., Phoenix, A.**

1989 *Black identity and transracial adoption*, in «New Community», 15, p. 427-437

**Winnicott, D.W.**

1966 *Il bambino deprivato. Le origini della tendenza antisociale*, Milano, Cortina

**Winnicott, D.W.**

1970 *Sviluppo affettivo e ambiente*, Roma, Armando

## Il decreto di idoneità: i nodi da sciogliere

Lamberto Sacchetti

*Presidente onorario aggiunto della Corte di cassazione,  
già Presidente del Tribunale per i minorenni di Bologna*

### 1. Natura giuridica della dichiarazione di idoneità

La natura giuridica della dichiarazione di idoneità è stata in dottrina variamente definita: «abilitazione, cioè autorizzazione rilasciata in base a una valutazione di idoneità, nell'ambito dei procedimenti di giurisdizione volontaria»<sup>1</sup>; «autorizzazione giudiziaria alla domanda di adozione internazionale»<sup>2</sup>; «provvedimento costitutivo d'una capacità speciale all'adozione di minori stranieri»<sup>3</sup>. Per mia parte la considerai una «condizione di ammissibilità all'adozione internazionale» siccome accertativa di un presupposto sostanziale (l'attitudine della coppia)<sup>4</sup>. Peraltro, nella modifica normativa contestuale alla ratifica della Convenzione de L'Aja 1993, ne emerge anche un connotato di condizione di procedibilità, in quanto atto formale richiesto perché la coppia possa attivare l'ente autorizzato.

Tipico delle condizioni di procedibilità è il limite temporale (dovuto, nel diritto penale, a scelte di politica criminale). Anche qui lo incontriamo: un anno per promuovere la procedura. La *ratio* politica, in questo caso, è fare fronte al possibile deperire delle situazioni umane sottese all'idoneità. Singolare, peraltro, una condizione di procedibilità posposta anziché anteposta a un procedimento giudiziario. Ma, nell'*iter* per l'adozione internazionale, il giudizio sull'idoneità è postulato come preparatorio delle fasi ulteriori. Fasi che il legislatore mostra di riguardare come il procedimento vero e proprio, giacché definisce l'incarico all'ente autorizzato "promozione della procedura" (art. 30/2, legge 184/1983). Procedura i cui tempi dipendono soprattutto dall'autorità straniera, ma che può divenire improseguibile qualora, prima che all'estero sia costituita l'adozione, il decreto di idoneità venga per qualsiasi ragione revocato. Spetta alla Commissione per le adozioni internazionali e all'ente incaricato, cui il Tribunale "comunica immediatamente" il provvedimento di revoca (art. 30/4), garantire questa sopravvenuta improcedibilità.

<sup>1</sup> Cfr. Finocchiaro (1983, p. 337).

<sup>2</sup> Franchi *et al.* (1985, p. 141).

<sup>3</sup> Tommaseo (1993, p. 406).

<sup>4</sup> Sacchetti (1986, p. 232).

## 2. Discorso sulla proroga e l'estensione dell'idoneità

Il termine di un anno per utilizzare il decreto di idoneità è decadenziale.

La decadenza, in diritto sostanziale e procedurale, osta all'esercizio d'un potere cui la legge pone un termine finale e opera per il fatto obiettivo del decorso del tempo. Non è suscettibile d'interruzione e, salvo norme espresse, di sospensione.

Qualche tribunale per i minorenni ha disposto proroghe della idoneità. Se non che il giudice non può disporre né la dilazione d'un termine di legge, né l'arresto o il recesso del tempo. Gli interessati possono ripresentare l'offerta di adozione.

Non di rado una coppia, dietro una proposta straniera di adottare più minori di quanti ammessi nel decreto d'idoneità, chiede l'estensione del numero. Sulla limitazione numerica gli interessati avrebbero potuto reclamare, non ricorrere per Cassazione<sup>5</sup>. Divenuto il decreto inimpugnabile, la questione è modificarlo. Cosa possibile, ma solo se è mutata la situazione o sono adottati argomenti nuovi.

In questi casi, ove la mediazione giuridica si confronta con il sentimento umanitario, si tratta di vedere se è sopravvenuta una più ampia idoneità della coppia. Il che, se non si vuole screditare la funzione del tribunale per i minorenni, esige un riesame da cui non può essere tenuto fuori il servizio già officiato dell'inchiesta sociale.

La modifica della idoneità incide sul suo aspetto di condizione di ammissibilità e dunque determina una sostituzione del titolo abilitativo. Ne deriva che il termine della sua utilizzabilità ricomincia a decorrere dalla comunicazione agli interessati del decreto modificato. La nuova decorrenza non insidia la *ratio* del termine di un anno se l'idoneità è stata di nuovo globalmente vagliata. È come anticipare, per un fondato motivo, quel rinnovo della idoneità che sarebbe possibile, sempre a domanda degli interessati, scaduta l'efficacia del decreto dichiarativo.

Poiché codesta modificazione del decreto integra una pronuncia sostitutiva, la domanda di estensione, qualora proposta da una coppia frattanto trasferitasi in altro distretto, dovrebbe rivolgersi al giudice del nuovo territorio, che acquisirà copia degli atti assunti dal primo giudice.

## 3. Idoneità della coppia e ricerca del minore da parte dell'ente autorizzato

La nostra legge prevede che il decreto d'idoneità contenga «indicazioni per favorire il migliore incontro tra gli aspiranti all'adozione ed il minore da adottare».

Nel corso dei lavori preparatori, una prima stesura del novellato articolo 30 prevedeva che il decreto contenesse «indicazioni per l'abbinamento». Ma poi

<sup>5</sup> Cass. 2001, n. 1065.

si preferì tutt'altra formulazione, in realtà ingenua nella pretesa di ingerire il giudice nella gestione del primo contatto tra la coppia e il bambino, e per giunta contraria al sistema, secondo il quale, all'estero, sono l'autorità straniera e l'ente autorizzato a condurre le operazioni. È naturale pertanto che i tribunali si limitino, di consueto, a rimettere "il migliore incontro" alla esperienza e competenza dell'ente incaricato.

In proposito si è osservato: «Gli enti autorizzati non sono meri cercatori di bambini, ma associazioni formate da tecnici esperti dell'adozione che, per statuto, devono dare un'opportunità a bambini che i loro esperti conoscono»<sup>6</sup>. Chi lo ha scritto, avvocato, socio e consulente legale del CIAI (Centro italiano aiuti all'infanzia), ha però dato per pacifico quello che è il primo grosso nodo creatosi nella materia. Indicazioni del giudice severe e precise intorno all'idoneità – ha rilevato – potevano rispondere alla logica di porre limiti alle «fameliche ricerche del bambino a tutti i costi» da parte di coppie libere nella fase estera dell'adozione. Logica non più sostenibile una volta introdotta la mediazione obbligatoria dell'ente autorizzato: è questo adesso a garantire il vaglio preventivo dell'adozione, essendo l'unico soggetto a conoscere preventivamente sia la coppia sia il bambino; l'unico che «svolge il compito non astratto dell'abbinamento» avvalendosi del proprio staff di psicologi e assistenti sociali.

Tali affermazioni mettono invero allo scoperto un problema di fondo, visto che nel catalogo dell'art. 31 l'abbinamento non è tra i compiti dell'ente autorizzato. Nella Convenzione, il momento della scelta del bambino e della coppia, benché culminante, è taciuto. Probabilmente perché lo sforzo di rappresentare la costante cooperazione delle autorità centrali doveva sospendersi davanti a un atto riservato alla sovranità dello Stato d'appartenenza del minore. Si intuisce che è l'autorità centrale dello stesso a ricevere dagli altri Stati le relazioni informative sulle persone che desiderano adottare in esso e che, dunque, sarà tale autorità a compiere il confronto delle documentazioni e la scelta preliminare del minore adottabile e della coppia. Scelta da cui discenderà il suo dovere di concordare con l'autorità dello Stato dei propositi adottanti «che la procedura prosegua»: vedi l'art. 17 lett. c) della Convenzione, rielaborato nel nostro art. 31/3, lett. f).

Se non che, nel sistema ideato dal nostro legislatore in funzione dell'audace scommessa sugli enti autorizzati, altre ombre sono state addensate su questo passaggio, di cui scrissi come della "oscura fase delle scelte all'estero"<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Scarpati (2001, p. 37).

<sup>7</sup> Sacchetti (1999, p. 91).

Per eliminare il “fai da te” degli adottanti, la Convenzione (art. 29) ha vietato ogni loro contatto con i parenti o i custodi del minore fino a che non siano stati prestati i consensi richiesti a questi ultimi. Non si preoccupò di interdire i contatti all’autorità centrale dello Stato di accoglienza, pensata nel proprio territorio intenta a garantire colà l’interesse del minore. Non immaginò che uno Stato contraente spezzasse l’autorità centrale e ne conferisse le funzioni procedurali a enti autorizzati a pienamente sostituirla agendo nello Stato d’origine del minore. Nel suo art. 9, cui indirettamente rinvia l’art. 22/1, il concorso operativo di organismi privati debitamente autorizzati nel loro Stato è previsto con particolare riferimento a funzioni che, nella procedura, non vanno oltre la raccolta e lo scambio di «informazioni relative alla situazione del minore e dei futuri genitori adottivi...» e l’«agevolare, seguire e attivare la procedura in vista dell’adozione». Funzioni che non comprendono il momento decisionale dell’assenso (concordanza) sulla scelta destinata a tradursi in adozione. Momento in cui il nostro legislatore ha invece (qui lo strappo più vistoso inflitto non tanto alla Convenzione quanto ai nostri principi giuridici) consegnato alla volontà d’un soggetto privato (ente autorizzato) l’esercizio di un potere da cui deriveranno effetti di *status* personale.

L’aspetto più delicato dello schema italiano è che, trapassando le maglie della Convenzione, esso implicitamente permette a quel soggetto privato, in forza d’un rapporto giuridico che, per più aspetti, lo istituisce mandatario all’estero della coppia, di muoversi come la coppia non potrebbe: di contattare, nel Paese in cui svolge il mandato, i parenti e i custodi (vedi istituti di ricovero) dei minori adottabili o suscettibili di adottabilità. Con il rischio che il “fai da te” nell’adozione internazionale riscuota in nuove forme e che il privatismo gestorio della fase all’estero, anziché scomparso, risulti alla fine potenziato nel concentrarsi in organizzazioni private, autorizzate anche all’esercizio, in determinati momenti, di pubbliche funzioni.

È vero: questi enti non sono *meri* cercatori di bambini, ma rivendicano siffatta attività. E in rapporto a essa contestano la linea di quei tribunali per i minorenni che nei decreti di idoneità inseriscono precisazioni così selettive da seriamente impacciarli nella ricerca del minore, oltre che da prevenire verso la coppia l’autorità straniera competente a proporre e disporre l’adozione. Gli enti non rinunziano a cercare il minore adatto alla coppia assistita e a influire sulle scelte di quell’autorità. Riconoscere che ciò non è disvoluto dalla nostra legge è il punto da cui muovere per mettere a fuoco positivo la situazione.

#### 4. Limitazioni dell'idoneità inserite nel decreto

Le reticenze e l'ambiguo di cui s'è avvolto il singolare estro legislativo fanno sì che numerosi tribunali minorili non abbiano chiari gli spazi propri e degli enti autorizzati. Onde stimano di potere e dovere inserire nei decreti d'idoneità *indicazioni* diverse da quelle sul "migliore incontro", riferendole al numero dei minori adottabili dalla coppia e, un po' meno spesso, alle loro caratteristiche. Da cui due domande: quale il fondamento positivo di tali dettami? Quale efficacia giuridica?

È evidente il nesso con il contenuto della relazione che il giudice ha ricevuto dal servizio. Questo deve fornire elementi sulla capacità della coppia «di rispondere in modo adeguato alle esigenze di più minori o di uno solo» e «sulle eventuali caratteristiche particolari» dei minori che la coppia sarebbe in grado di accogliere. Ma solo una parte dei tribunali veste di precisazioni le idoneità. Le sezioni per i minorenni delle corti d'appello pressoché mai.

I tribunali che indicano il numero dei minori usano per lo più lo stereotipo: «un minore, o più se fratelli». Ma non mancano diverse specificazioni: idoneità per un minore, oppure per uno o due, talora tre. Riguardo alle caratteristiche, qualche volta è segnalata l'idoneità della coppia a farsi carico di un handicap, o di patologie, purché reversibili. E qui notiamo che le precisazioni possono o comunicare una idoneità speciale, sopra la media (risorsa umana che potrà o meno essere sfruttata), ovvero denotare un limite dell'idoneità. Dalla casistica emerge pure un tipo di messaggio intermedio ed equivoco: quando, per esempio, il decreto menziona una capacità di sostenere patologie del minore, purché lievi e reversibili, l'idoneità della coppia per un verso sembra allargata, per un altro ristretta. Se poi in un decreto si arriva a riferire l'idoneità a «un minore bianco dai cinque ai sette anni» essa, piuttosto che mirata, è ridotta a spezzone d'idoneità: inidoneità a petto della latitudine che dovrebbe avere secondo la norma.

In ordine alle caratteristiche dei minori, allorché indicate, i decreti pongono assorbente attenzione all'età. Le più volte limitandosi a ricordare i divari fra adottanti e adottando consentiti dall'art. 6 della legge. Alcuni tribunali però precisano l'età dell'adottando: non superiore a due anni, a tre, a quattro anni. In via eccezionale una età superiore, anche puberale. A volte l'indicazione sta nel vago: «in tenera età». Talora, per contro, puntigliosamente fissa la data entro cui il minore deve essere nato. Rigore intuibilmente ispirato non da sicura scientifica ma dall'intento di prevenire quei modesti superamenti del limite che più lo mettono in crisi. Anche se, riguardo all'età, la modifica dell'art. 6 della legge, andata ben oltre gli allentamenti indotti dalla Corte costituzionale nel divario consentito fra adottanti e adottando, ha concettualmente incrinato la rigidità della idoneità.

## 5. Loro natura e obbligatorietà

Sottesa a certe clausole apposte è l'opinione del giudice minorile di avere qui discrezionalità prescrittiva e quella sua tendenza a espandersi che viene di lontano. Del che un segno traspare nei decreti ove alla coppia con prole si prescrive di rispettare la primogenitura, a tutela anche d'un minore diverso dall'adottando.

Emerge insomma una varietà di interpretazioni del ruolo e del potere del giudice tale da potere incidere sul principio di uguaglianza. Per cui è ineludibile stabilire se le indicazioni aggiuntive alla idoneità esprimono imperatività o non sono che sottolineature informative, prive di forza vincolante.

La questione si articola in più quesiti: sull'inseribilità di precisazioni nel decreto di idoneità; sulla loro natura giuridica (se indicativa, prescrittiva, ovvero riducente l'idoneità alle sole ipotesi indicate nel decreto); infine sulla sanzionabilità in caso di adozione non corrispondente a esse.

Non è problematica nuova. Si pose, anche se con minore impatto, già sotto il regime del 1983.

La Corte costituzionale<sup>8</sup> ritenne che la dichiarazione di idoneità potesse contenere elementi destinati ad attuare la necessaria collaborazione con l'autorità straniera che disporrà l'adozione. «Il provvedimento preliminare con il quale il Tribunale per i minorenni accerta l'idoneità dei coniugi all'adozione, *può*, dunque, enunciare, nell'interesse del minore, ogni elemento utile perché l'idoneità sia poi apprezzata in relazione allo specifico minore da adottare».

La Corte di cassazione<sup>9</sup> si pronunciò per la indeterminatezza della espressione normativa «un minore straniero» riferita all'oggetto dell'idoneità. È ormai incontrovertito che vi si contiene un articolo indeterminato, non un aggettivo numerale. Se così non fosse – osservò la Corte – sarebbe impossibile correlare l'idoneità a più minori. Ma, proprio perché l'idoneità è di regola illimitata, abilitante anche all'adozione plurima, è legittimo, «pur nel silenzio della norma», che il giudice introduca limitazioni, per «in particolare circoscrivere il giudizio di idoneità a un solo minore» sulla scorta, beninteso, di una specifica valutazione.

Dal sistema si trassero insomma due principi: che il tribunale, nell'ambito della collaborazione interstatuale postulata dall'adozione internazionale, avesse la facoltà, non l'obbligo, di aggiungere alla dichiarazione di idoneità elementi ulteriori; che questi fossero privi di effetto vincolante eccetto che in

<sup>8</sup> Corte cost., sent. 5 febbraio 1998, n. 10, in «Diritto di Famiglia», 1998, p. 508.

<sup>9</sup> Cass. 1990, n. 232, in «Diritto di Famiglia», 1990, p. 1116; conforme Cass. 1993, n. 1272.

ordine a una motivata limitazione numerica dei minori adottabili. La formula di legge, insomma, dichiara una generale idoneità all'adozione. Il giudice può circoscriverla unicamente in rapporto al numero degli adottabili.

La modifica legislativa conseguita alla ratifica della Convenzione de L'Aja 1993 non giustifica conclusioni diverse. Anche se impone di misurarsi con le complicazioni e doppiezze della riforma italiana.

L'idoneità degli adottanti è uno dei luoghi in cui affiora lo sforzo del legislatore di manipolare la Convenzione, avendo tutto puntato sugli enti autorizzati, ma volendo sia tenerli sotto controllo (per il che ha creato la Commissione), sia conservare al giudice un ruolo (per il che ha enfatizzato l'accertamento dell'idoneità all'adozione e inventato per il tribunale una competenza conclusiva: a ordinare la trascrizione dell'adozione nei registri dello stato civile, trascrizione con effetto costitutivo della cittadinanza italiana dell'adottato *ex art. 34/3*).

Peraltro, nell'art. 15 della Convenzione troviamo che, *sulle caratteristiche dei minori*, lo Stato di accoglienza non impone divieti ma fornisce *informazioni*. A quella stregua il legislatore poteva attribuire al giudice poteri di comando (negativo) in ordine al numero dei minori, che non è una caratteristica dei singoli ma definisce il limite dell'idoneità spendibile. Non poteva tradurre in comandi le informazioni concernenti le caratteristiche.

Le informazioni, nel sistema italiano, sono quelle fornite dal servizio socio-assistenziale. Non sottovalutate, se è vero che la sua relazione andrà allegata al decreto di idoneità in ogni stadio della procedura. Ma, si badi, informazioni – dice l'art. 29-*bis* lett. c – sulle «eventuali caratteristiche particolari di minori che essi (i coniugi) sarebbero in grado di accogliere». Dove l'aggettivo “particolari”, preceduto dall'avverbio “eventualmente”, rivela l'aspetto non ordinario del dato informativo: attitudini speciali della coppia, che possono anche non sussistere.

Ricordiamo come condizione discriminante sia l'interesse superiore del minore, promulgato nel preambolo della Convenzione e che, nel suo articolo 24, risulta addirittura capace di flettere norme di ordine pubblico. Le laconiche, anzi ermetiche e spesso immotivate indicazioni sulle caratteristiche del minore, se immesse nel decreto, sono consigli che il giudice ha stimato di aggiungere nel di lui interesse.

È un fatto, però, che il legislatore, volendo mantenere in campo il giudice (benché dovesse adattarsi a una Convenzione che ha introdotto una disciplina centrata sul potere amministrativo delle autorità centrali), ha negli artt. 36/2 lett. c) e 35/6 lett. b) statuito che il tribunale per i minorenni verifichi «siano state rispettate le indicazioni contenute nel decreto di idoneità».

## 6. Effetto non vincolante delle indicazioni sull'età e le caratteristiche del minore

Sicché parrebbe risorgere il doppio problema: quali sono le indicazioni da rispettare e quale sanzione consegue alla trasgressione.

Ora, l'*indicazione* prevista dall'art. 30/2 sul "migliore incontro" è di tale inconsistenza da rendere impensabile collegarvi, per il mancato rispetto, sanzioni gravi come l'impedimento a dichiarare l'efficacia in Italia dell'adozione extraconvenzionale (art. 36/2) e a ordinare la trascrizione dell'adozione (art. 35/6). Queste sanzioni devono riferirsi a ben altre indicazioni, anche se l'oscurità è deplorabile: la legge commina sanzioni e tace il precetto. Riconosciamo tuttavia lo stile. In altri punti, estranei al tema, il legislatore s'è rifugiato nella nebbia. Qui ha usato il termine *indicazioni* perché morbido, ma aveva desiderato condizionare l'abbinamento. Non ha precisato a quali indicazioni allude perché ammicca ai giudici minorili, di cui sa le propensioni espansive. Ma non ha voluto che il giudice legasse le mani all'ente autorizzato.

Il fatto è che soltanto l'Italia impegna un giudice nel giudizio di idoneità. Giudice però drasticamente ridimensionato rispetto al 1983. La Convenzione lo ha spiazzato, non tanto perché ha eletto le autorità centrali, ma perché ha imposto l'efficacia automatica dell'adozione perfezionata all'estero.

Se l'ente incaricato, dopo che l'autorità straniera ha scelto il minore e la coppia, concorda con detta autorità che la procedura prosegua, non ci sarà modo di bloccare l'effetto giuridico dell'adozione. La nostra legge contempla un rimedio contro la mancata concordanza (riesame chiesto, ex art. 39/2, dalla coppia alla Commissione), non avverso la concordanza. L'adozione che seguirà è atto unilaterale e sovrano dello Stato straniero convenzionato.

C'è pertanto un solo modo utile di interpretare le *indicazioni* di cui agli artt. 35/6 lett. b) e 36/2 lett. c): quali possibili limitazioni al numero dei minori adottabili dalla coppia. Limitato il numero, l'idoneità, se il limite è violato, non esiste per nessuno degli adottati, tutti ugualmente compresi nel numero. L'ipotesi è di opponibilità dell'ordine pubblico internazionale al riconoscimento del provvedimento straniero (cfr. art. 24 Convenzione), poiché pure la Convenzione ha fatto proprio il principio, ormai dello *jus gentium*, che la coppia adottante deve essere idonea. In questo caso è legittima la resistenza del nostro ordinamento.

Pensare invece alla non corrispondenza del provvedimento straniero a indicazioni sull'età o su altre caratteristiche del minore, come sanzionabile nel nostro diritto interno attraverso un diniego indiretto di concedere al minore la cittadinanza (che consegue ex art. 34/3 alla trascrizione dell'adozione ordinata dal tribunale), colpendo cioè il minore per una colpa non sua, e in violazione di quel dovere di sostenerne l'integrazione familiare e sociale che si ricava dall'art. 34/2 della legge, imporrebbe anzitutto di sollevare incidente di costi-

## 7. Loro apprezzamento nell'autorizzare l'ingresso del minore in Italia

tuzionalità. Non è manifestamente infondato il dubbio che un siffatto rifiuto della cittadinanza a questi figli di italiani, autorizzati a risiedere in Italia, sia irragionevole violazione del principio di uguaglianza, oltre che vulnerare al principio del superiore interesse del minore.

La Commissione per le adozioni internazionali, chiamata appunto ad autorizzare l'ingresso e la residenza permanente in Italia del minore oggetto del provvedimento straniero, è messa in ogni modo a disagio da queste posteriori competenze del tribunale, anche leggibili come un controllo della sua azione, in un sistema fatto irto di controlli e di controlli di controlli nel tentativo di bilanciare lo straordinario potere dato agli enti autorizzati. Nel 1983 non fu prevista alcuna autorizzazione all'ingresso del minore. Adesso che l'ente dovrebbe garantire la regolarità della procedura anche all'estero, questa competenza della Commissione si spiega solo come un controllo sull'operato dello stesso.

L'art. 32/1 subordina l'autorizzazione a due fatti: che la Commissione abbia ricevuto dall'ente gli atti relativi al procedimento svolto all'estero; che abbia valutato le conclusioni dell'ente. La Commissione deve anzitutto dichiarare che l'adozione «risponde al superiore interesse del minore». Ma, benché la norma non le prescriva di considerare il decreto del tribunale, certamente l'idoneità degli adottanti è la prima condizione, formale e sostanziale, per dichiarare quel superiore interesse. Ove mai l'idoneità fosse stata revocata successivamente all'adozione straniera, la Commissione non solo dovrebbe impedire l'ingresso del minore, ma altresì segnalare il fatto all'autorità straniera perché esamini la possibilità di revocare o annullare l'adozione, secondo il proprio diritto.

Nell'ipotesi in cui l'adozione straniera non abbia rispettato le indicazioni del giudice sull'età e le caratteristiche del minore, la domanda è se tali indicazioni abbiano comunque un peso davanti alla Commissione: non già sul piano delle condizioni giuridiche, ma nella valutazione dell'interesse del minore. Da un lato la Commissione potrebbe vedere un rischio di grave nocumento al minore nella probabilità che il tribunale non ordini la trascrizione; da un altro ritenere non oblitterabili i consigli del tribunale nell'atto in cui essa individua l'interesse del minore.

Che all'autorizzazione all'ingresso possa non seguire la trascrizione non è tuttavia preoccupazione dotata di pregio giuridico. La Commissione non può decidere in previsione e prevenzione d'un atto del giudice. Atto che potrebbe anche promanare da un giudice diverso dall'autore del decreto d'idoneità: o

perché frattanto la coppia ha cambiato residenza (cfr. art. 35/5), o perché gli interessati hanno reclamato alla Corte d'appello contro il negato ordine di trascrizione.

Sembra giusto, per contro, non ignorare di fatto quanto è scritto nel decreto di idoneità. Giusto nella doverosa prammatica d'una decisione nell'interesse del minore e nella discrezionalità amministrativa intrinseca all'atto autorizzatorio. L'interesse del minore deve risultare vagliato, dal provvedimento straniero e dalle conclusioni adesive dell'ente, in modo da giustificare il distacco dalle indicazioni del giudice.

### Riferimenti bibliografici

#### **Finocchiaro, A e M.**

1983 *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori*, Milano, Giuffrè

#### **Franchi, G. et al. (a cura di)**

1985 *La nuova legge sull'adozione*, Padova, Cedam

#### **Sacchetti, L.**

1986 *Il commentario dell'adozione e dell'affidamento*, Rimini, Maggioli

1999 *Il nuovo sistema dell'adozione internazionale*, Rimini, Maggioli

#### **Scarpati, M.**

2001 *Enti autorizzati e tribunali per i minorenni: la strana storia dei decreti di idoneità e della trasformazione fattane*, in «Minorigiustizia», 1

#### **Tommaseo, F.**

1993 *Commentario al diritto italiano della famiglia*, t. VI, vol. 2, Padova, Cedam

## Cittadinanza, residenza e altri problemi

Piercarlo Pazé

*Procuratore della Repubblica per i minorenni del Piemonte e della Valle d'Aosta,  
direttore della rivista «Minorigiustizia»*

### 1. I criteri di cittadinanza e residenza per gli adottanti

L'adozione internazionale rappresenta l'incontro di persone, gli adottanti e l'adottato, che originariamente hanno residenze distanti e sono di cittadinanza diversa. Le questioni della residenza e della cittadinanza, che si mescolano fra loro, pongono numerosi problemi riferiti sia a coloro che adottano sia all'adottato.

I coniugi che adottano hanno, solitamente, la cittadinanza dello Stato dove risiedono: in termini più espliciti di norma essi risiedono in Italia e hanno la cittadinanza italiana. Però può avvenire – e accadrà sempre più spesso in un mondo divenuto villaggio globale e in un'Italia multietnica – che i coniugi siano di cittadinanza diversa, uno italiano e uno straniero (cioè di nazionalità *mista*) o che uno o entrambi abbiano doppia o tripla cittadinanza. Il problema si complica ancor più quando gli adottanti sono cittadini stranieri che risiedono in Italia o cittadini italiani che risiedono all'estero oppure sono persone di diversa cittadinanza che risiedono l'uno in Italia e l'altro in uno Stato diverso. La varietà di condizioni di cittadinanza e residenza fa nascere questioni di non facile soluzione quanto alla determinazione della giurisdizione italiana in materia di adozione internazionale. Chi è tenuto – infatti – a farsi rilasciare da un tribunale per i minorenni italiano la dichiarazione di idoneità come condizione per potere adottare un bambino proveniente da un altro Stato?

Prima della riforma apportata dalla legge 31 dicembre 1998 n. 476, per stabilire la giurisdizione italiana valeva il criterio della cittadinanza. I cittadini italiani, in qualsiasi parte del mondo risiedessero, dovevano rivolgersi al tribunale per i minorenni italiano mentre i cittadini stranieri residenti in Italia potevano rivolgersi all'autorità giudiziaria o amministrativa competente del loro Stato. Questo criterio della cittadinanza era, però, entrato in crisi per vari motivi. Il motivo principale era la presenza di cittadini italiani residenti stabilmente all'estero i quali procedevano all'adozione nel Paese dove vivevano e poi ne chiedevano il riconoscimento: la Cassazione aveva ammesso che potesse essere deliberata in Italia come adozione in casi particolari l'adozione di un bambino fatta da una single italiana residente all'estero, quando per le specifiche condizioni di quel Paese c'era un'effettiva impossibilità di un affidamen-

to preadottivo ad altri di quel bambino. Un secondo motivo di crisi era l'introduzione, in un po' tutte le legislazioni, della possibilità della pluralità di cittadinanze, per cui il criterio della cittadinanza finiva per perdere valore: chi aveva la cittadinanza di più Stati, di quale Stato doveva seguire la procedura per adottare? Il terzo motivo era l'aumento di coppie di nazionalità mista, binazionali o anche plurinazionali: esse, a quale Stato dovevano o potevano rivolgersi per adottare?

La riforma dell'adozione internazionale del 1998 ha mutato la disciplina della giurisdizione, introducendo il *criterio della residenza*. È stato infatti previsto (articolo 29 *bis*, comma 1, legge n. 184/1983) che *devono* ricorrere alla procedura italiana prevista per l'adozione internazionale le persone *residenti in Italia* che si trovano nelle condizioni di cui all'articolo 6, cioè i coniugi idonei a educare e mantenere un bambino e che hanno determinati requisiti d'età. Però è stato mantenuto ancora come integrativo il principio di cittadinanza (articolo 29 *bis*, comma 2, e articolo 36, comma 4, legge n. 184/1983), essendo *tenuti* a ricorrere alla procedura italiana anche i cittadini italiani che siano residenti in un altro Paese da meno di due anni o che, pur residenti all'estero da più di due anni, non vi abbiano soggiornato continuativamente.

Questa disciplina, però, ha risolto solo in parte i problemi che si ponevano e ne ha fatto nascere dei nuovi. Vediamoli in breve.

- a) Quanto al criterio della *residenza*, ci si chiede se anche i coniugi entrambi stranieri (comunitari o extracomunitari) che siano residenti, magari da pochissimo tempo, in Italia siano tenuti a procedere all'adozione di un bambino straniero con la procedura italiana. Essi sicuramente possono farlo, com'è confermato dall'articolo 40, comma 1, lett. a) della legge 31 maggio 1995, n. 218, *Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato*, che prevede la giurisdizione dei giudici italiani allorché gli adottanti, o uno di essi, sono stranieri residenti in Italia. Ma il problema è un altro: essi vi sono obbligati oppure possono, in alternativa, rivolgersi anche all'autorità dello Stato di cui sono cittadini per adottare un bambino loro connazionale ovvero per adottare, con le procedure disciplinate dal loro Stato, un bambino di un terzo Paese? E, in questo caso, il provvedimento straniero può essere trascritto automaticamente in Italia? Facendo applicazione del principio di reciprocità, soluzione corretta parrebbe che, come i coniugi italiani residenti all'estero debbono o possono procedere ad adozione in Italia, allo stesso modo i coniugi stranieri residenti in Italia possono procedere, se lo preferiscono, all'adozione nello Stato di cui sono cittadini.
- b) Il criterio della *cittadinanza* sopravvive, come si è visto, per affermare l'esclusiva giurisdizione italiana in materia di adozione internazionale allor-

ché i cittadini italiani hanno residenza in uno Stato straniero da meno di due anni oppure da più di due anni senza avervi soggiornato continuativamente. Si deve, allora, ritenere che i cittadini italiani che siano residenti continuativamente all'estero da più di due anni, debbano rivolgersi per l'adozione internazionale solo all'autorità dello Stato di residenza e non possano adire il giudice italiano? La risposta alla domanda pare debba essere negativa: essi, se lo vogliono – in alternativa all'adozione all'estero – possono utilizzare la procedura italiana per l'adozione di bambini stranieri, come si trae dall'articolo 29 *bis*, comma 2, legge n. 184/1983, che stabilisce in questo caso la competenza del tribunale per i minorenni del luogo di ultima residenza o, in mancanza, del Tribunale per i minorenni di Roma.

- c) Ancora, ci si domanda se i cittadini italiani che risiedono stabilmente all'estero da più di due anni possono procedere nel loro Stato di residenza all'adozione solo di un bambino di quello Stato o anche di un bambino di un terzo Stato: se, per esempio, i coniugi italiani residenti continuativamente in Francia possano adottare, rivolgendosi all'autorità francese e passando attraverso un ente autorizzato francese, un bambino in Brasile. Il testo dell'articolo 36, comma 4, legge n. 184/1983, nel suo tenore letterale sembra escludere che questi cittadini italiani possano, con le procedure dello Stato dove risiedono, procedere all'adozione internazionale pronunciata dalla competente autorità del Paese terzo e trascritta nel Paese di residenza: nell'esempio di cui sopra, i coniugi italiani residenti in Francia potrebbero procedere in Francia solo a un'adozione interna. Se peraltro si dà un'interpretazione logica dell'articolo 36, comma 4, legge n. 184/1983, si arriva a una conclusione opposta. Infatti, non c'è ragione di pensare che il legislatore abbia inteso trattare diversamente per questi cittadini italiani le adozioni interne e internazionali. Inoltre l'escludere che i cittadini italiani residenti stabilmente in uno Stato diverso dall'Italia (dove magari sono nati e che può trovarsi dall'altra parte del mondo) possano procedere nello Stato dove abitano all'adozione internazionale porterebbe a esiti inaccettabili, ove si consideri che essi dovrebbero venire in Italia per procedere all'adozione di un bambino di un terzo Stato e che, in questo caso, i servizi italiani dovrebbero procedere alle attività di formazione, informazione e relazione per coniugi che hanno lasciato l'Italia da tempo o addirittura non ci sono mai venuti.
- d) La questione della giurisdizione si pone anche per i coniugi di nazionalità miste che *risiedono in Italia* o che risiedono all'estero da meno di due anni o non continuativamente. Lasciando da parte situazioni più complesse, questi coniugi possono essere:

- uno italiano e il partner con doppia cittadinanza – italiana e del suo Paese di origine – ciò avviene quando il partner, nato straniero, dopo il matrimonio ha richiesto e ottenuto la cittadinanza italiana conservando quella del suo Stato;
- uno italiano e uno straniero, in quanto il coniuge straniero dopo il matrimonio non ha richiesto la cittadinanza italiana avendo preferito conservare solo quella originaria;
- uno italiano con doppia cittadinanza e uno straniero.

In queste ipotesi, poiché uno o entrambi i coniugi sono italiani, vale ex articolo 29 bis legge n. 184/1983, l'esclusiva giurisdizione italiana. Tale soluzione ha suscitato, però, delle perplessità perché il coniuge straniero, per essere coniugato con un italiano, si vede privato del diritto di procedere ad adozione direttamente nel suo Paese e costretto a passare attraverso la mediazione adozionale dell'ente autorizzato italiano. Al fine di aggirare la regola della giurisdizione italiana, in alcuni casi il coniuge straniero ha proceduto a un'adozione come single nel suo Stato e successivamente il coniuge italiano ha domandato in Italia l'adozione in casi particolari del figlio adottivo del coniuge ex articolo 44 lett. b) legge n. 184/1983.

**2. Il sistema di controllo sulle adozioni dei cittadini italiani residenti all'estero**

L'ampiezza della giurisdizione esclusiva italiana per l'adozione internazionale, risultante dall'applicazione dei criteri concorrenti della residenza e della cittadinanza italiana, ha indotto il legislatore a introdurre un meccanismo di verifica rivolto a evitare che i cittadini italiani che non abbiano potuto adottare con la procedura prevista dalla legge italiana (per esempio, perché troppo vecchi o perché single o perché ritenuti inidonei) possano aggirarla assumendo residenze fittizie all'estero. A questo scopo si è introdotto una procedura di *riconoscimento* dell'adozione o dell'affidamento a scopo adottivo pronunciati in uno Stato estero dalla competente autorità di quello Stato a istanza di cittadini italiani che da più di due anni avevano risieduto e soggiornato continuativamente in quello Stato (articolo 36, comma 4, legge n. 184/1983), procedura che si svolge avanti al tribunale per i minorenni e si conclude con un decreto che riconosce l'adozione, disponendone la trascrizione. Questa procedura ha una finalità completamente diversa da quella rivolta alla dichiarazione di efficacia o all'ordine di trascrizione delle adozioni fatte all'estero a favore di coppie che erano state dichiarate idonee in Italia. Essa è rivolta non ad accertare *ex post* se i coniugi avessero i requisiti per adottare e se sia stato fatto il migliore affido di quel bambino, ma alla verifica di cinque punti essenziali:

- che il provvedimento estero sia effettivamente di adozione e non, per esempio, di affidamento a scopo di adozione o di *kafala* del diritto islamico;
- la sua pronuncia da parte della competente autorità del Paese straniero;
- la conformità dell'adozione o dell'affidamento a scopo adottivo ai principi della Convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993, assunti come principi di ordine pubblico;
- la residenza anagrafica all'estero degli adottanti, o dell'adottante, da più di due anni, che va provata con le iscrizioni nei registri dell'anagrafe;
- il soggiorno continuativo degli adottanti o dell'adottante nello Stato estero, inteso come domicilio effettivo – non valgono pertanto le residenze fiscali in Lussemburgo o nel principato di Monaco per chi di fatto abita o lavora, interamente o una parte dell'anno, in Italia, mentre il soggiorno continuativo all'estero non viene meno per un viaggio o una vacanza fuori dello Stato di residenza.

Ove queste condizioni ricorrano, le adozioni fatte all'estero sono riconosciute nel nostro ordinamento a ogni effetto, vale a dire recependo il regime giuridico previsto dalla legislazione dello Stato che le ha pronunciate, non importando che gli effetti che ne discendono siano diversi da quelli della legge italiana.

Un esempio di adozioni fatte all'estero che non hanno il regime giuridico della nostra adozione ma sono riconosciute perché rispettano i principi della Convenzione de L'Aja, sono alcune adozioni legittimanti che – in Italia – sarebbero adozioni in casi particolari con effetti non legittimanti. Molti Stati conoscono infatti un solo tipo di adozione, l'adozione legittimante, comprendendovi anche i casi (vedi l'adozione del figlio dell'altro coniuge) che in Italia sarebbero adozioni in casi particolari. In queste situazioni il riconoscimento a ogni effetto di quella adozione significa che il figlio adottato all'estero è figlio legittimo degli adottanti, anche quando in Italia non lo sarebbe stato.

Così pure, per questa via, possono essere riconosciute come adozioni legittimanti le adozioni fatte all'estero da un cittadino italiano single. Mentre la legislazione italiana prevede l'adozione dei single solo come non legittimante e per casi particolari, la maggior parte degli Stati ammettono invece all'adozione sia i coniugi, sia le persone sole. Queste adozioni fatte da persone sole non sono contrarie ai principi della Convenzione de L'Aja e perciò, se il cittadino italiano che vi ha proceduto era effettivamente residente all'estero in via continuativa da più di due anni, debbono essere riconosciute e trascritte.

Il riconoscimento a ogni effetto del provvedimento straniero comporta anche che il bambino assuma il cognome secondo le regole dello Stato che ha proceduto all'adozione. Sarebbe, infatti, stolto che il bambino avesse un cognome nello Stato dove è stato adottato e un diverso cognome in Italia.

Può fare a meno di questa procedura di riconoscimento dell'adozione di minori fatta all'estero e di qualsiasi altra procedura giudiziaria italiana solo *il cittadino straniero che ha adottato all'estero*. Trattandosi di una situazione che fuoriesce completamente dalle disposizioni delle leggi speciali italiane in materia di adozione dei minori (articolo 41, comma 2, legge 218/1995) il provvedimento straniero di adozione è riconosciuto in quanto tale e deve essere trascritto in Italia, quando lo straniero lo chiede, senza che sia necessario il ricorso a un procedimento giudiziario (articolo 66 legge n. 218/1995).

### 3. La cittadinanza dell'adottato

La questione della cittadinanza tocca anche il bambino adottato all'estero o affidato dallo Stato estero ai coniugi italiani a scopo di adozione. Di norma questo bambino ha la nazionalità dello Stato dove è nato. L'evento della sua adozione può comportare due diverse conseguenze: può essere previsto che egli, se adottato da stranieri, perda la cittadinanza del suo Paese oppure che la conservi. Questo bambino può, perciò, entrare in Italia come apolide, se per la legge del suo Stato di origine l'adozione da parte di stranieri gli ha fatto perdere la cittadinanza, oppure come cittadino dello Stato di origine. Egli acquisterà la cittadinanza italiana, però, solo per effetto della trascrizione del provvedimento di adozione nei registri dello stato civile (articolo 34, comma 3, legge n. 184/1983). C'è dunque un periodo, breve o lungo, in cui egli non è ancora italiano. Per tale motivo è previsto (articolo 34, comma 1, legge n. 184/1983) che nell'intervallo fra ingresso in Italia (con visto di ingresso per adozione rilasciato dal consolato, a mente dell'articolo 32, comma 4 legge n. 184/1983, previa autorizzazione della Commissione per le adozioni internazionali) e acquisto della cittadinanza egli goda di tutti i diritti attribuiti al minore italiano in affidamento familiare.

Alcune questure ritengono che l'ingresso del minore straniero in adozione che non ha ancora la cittadinanza italiana, debba essere soggetto alle formalità di denuncia alla Questura e che per lui debba essere chiesto permesso di soggiorno per minore età o per altre cause secondo le modalità dettate dal d.p.r. n. 286/1998 e successive modifiche per tutti gli stranieri. Si tratta di una prassi che non convince. Infatti il visto di ingresso per adozione è istituito diverso dai visti di ingresso regolati dall'articolo 4 d.p.r. n. 286/1998, esso è concesso a tempo indeterminato e, nell'intervallo fra ingresso in Italia e acquisto della cittadinanza, da subito il minore è equiparato al minore italiano in affidamento familiare quanto a diritti (articolo 34 comma 1 legge n. 184/1983). Né ci sono ragioni di contrasto all'immigrazione o di ordine pubblico perché i genitori adottivi debbano segnalarlo come straniero e fargli ottenere un per-

messo di soggiorno implicito con la concessione del visto di ingresso per adozione. Conferma di ciò è il fatto che i bambini stranieri che giungono in Italia con visto di adozione – poco più di duemila ogni anno – non sono compresi nel contingente annuo degli stranieri per cui è consentito l'ingresso in Italia, ma si aggiungono.

Nel momento della trascrizione dell'adozione l'adottato diventa cittadino italiano: quindi cessa di essere apolide se prima lo era oppure aggiunge a quella originaria la cittadinanza italiana, acquisendo la doppia cittadinanza. La trascrizione non ha, dunque, solo effetti di ricezione e pubblicità verso l'esterno di un provvedimento straniero, ma è anche costitutiva per il bambino adottato del diritto di cittadinanza italiana con gli effetti di godimento della pienezza dei diritti civili, sociali e politici.

Il frequente regime di doppia cittadinanza dell'adottato comporta delle conseguenze. Per un lato, sempre più spesso gli Stati di origine chiedono relazioni sul bambino adottato, che continuano a ritenere loro cittadino, esercitando un diritto previsto dall'articolo 9, lett. e) della Convenzione de L'Aja del 1993. Ne derivano problemi di difficile soluzione: fino a quando queste informazioni devono essere inviate? chi deve trasmetterle (i servizi sociali, l'ente autorizzato o la Commissione per le adozioni internazionali)? chi deve pagarne il costo? come fare quando i genitori adottivi rifiutano di collaborare per fornire le informazioni?

La conservazione della cittadinanza del Paese di origine fa sì che, anche sotto questo aspetto, l'adozione è meno pensabile come una nuova nascita, dal momento che rimane l'appartenenza nazionale della prima nascita. Infine, la cittadinanza mantenuta dello Stato di origine comporta una doppia identità nazionale, con valenze psicologiche per il bambino che devono essere considerate dai genitori adottivi e fatte loro presenti dagli operatori.

La questione della nazionalità riguarda anche gli enti autorizzati. Ci si è chiesto se i coniugi che svolgono la procedura italiana per l'idoneità possano dare un mandato per la mediazione a un ente autorizzato di un altro Stato appartenente alla Comunità europea. Si è risposto che ciò non è proprio possibile, considerato che solo l'ente autorizzato italiano svolge funzioni di autorità centrale per l'Italia nello Stato estero, mantiene le relazioni istituzionali relative all'adozione con i servizi e con la Commissione per le adozioni internazionali ed è soggetto alla vigilanza della Commissione per le adozioni internazionali. Neppure quando intendano procedere ad adozione internazionale in un Paese per cui nessun ente italiano è autorizzato a

#### 4. Il monopolio degli enti italiani per l'adozione

## 5. L'adozione internazionale in casi particolari

operare i coniugi cittadini italiani residenti in Italia possono rivolgersi a un ente autorizzato straniero. Essi, invece, devono farsi indicare dalla Commissione per l'adozione internazionale un ente italiano che li assista nella procedura di adozione di quello Stato, essendo loro vietato svolgere direttamente la procedura.

Ci si è anche chiesto se in Italia sia possibile l'adozione internazionale in casi particolari, che non è legittimante, in alternativa all'adozione internazionale legittimante. Il problema si è posto, in particolare, relativamente alla trasformabilità dei provvedimenti di *kafala* – una forma di affidamento familiare presente nei Paesi islamici che non rompe i legami del bambino con la famiglia di origine – in un'adozione in casi particolari che, così come la *kafala*, mantiene i rapporti della famiglia di origine con il bambino. Appare verosimile – ed è augurabile – che questo problema della *kafala* sia risolto con delle convenzioni bilaterali con i singoli Stati islamici che, a seguito della legge di ratifica, verrebbero di fatto a introdurre per i bambini dell'Islam una forma diversa di adozione aperta.

Allo stato attuale, tuttavia, l'adozione internazionale in casi particolari non è espressamente prevista dal legislatore. A favore della sua ammissibilità non può portarsi una norma di scrittura non chiara – l'articolo 31, comma 2, legge n. 184/1983 – la quale prevede solamente che gli adottanti che siano parenti o le altre persone unite da un preesistente rapporto stabile e duraturo con un minore straniero orfano, possano procedere alla sua adozione internazionale con effetti legittimanti svolgendo direttamente alcune attività senza dare mandato per queste a un ente autorizzato. In questo caso infatti si ha, con formalità abbreviate, un'adozione internazionale legittimante e non un'adozione in casi particolari

L'adozione in casi particolari in Italia di un minore straniero è possibile in ristretti casi, solo però quando il bambino si trovi stabilmente in Italia (articolo 37 *bis*, legge n. 184/1983). I coniugi italiani non possono, invece, procedere in Italia ad adozione in casi particolari quando il bambino straniero risieda all'estero o quando sia arrivato in Italia per soggiorni climatici o per studio. Si realizzerebbe in questo caso, ove una coppia potesse adottare il bambino con la forma dell'adozione in casi particolari, una vietata cessione di minori, con invasione della giurisdizione di un altro Stato che pretende, giustamente, di procedere lui all'adozione dei propri cittadini che risiedono nel suo territorio. Inoltre, in questi casi non potrebbe concedersi il visto di ingresso del minore in Italia *ex* articolo 33, legge n. 184/1983.

## 6. L'affidamento familiare internazionale

La legge n. 184/1983, che disciplina l'affidamento familiare interno, non prevede la possibilità di un affidamento familiare internazionale che comporti l'ingresso in Italia a tale scopo di minori residenti all'estero privi temporaneamente delle cure delle loro famiglie. In realtà ritroviamo due forme di affidamento familiare internazionale regolate e riconosciute, che però hanno finalità e regimi diversi da quelli dei nostri affidamenti familiari:

- l'affidamento di bambini stranieri a famiglie italiane per vacanze climatiche, una realtà seguita dal Comitato per i minori stranieri e disciplinata appositamente dal Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri;
- l'affidamento a scopo di adozione, da parte della competente autorità straniera, di un bambino ai coniugi italiani che abbiano ottenuto la dichiarazione di idoneità all'adozione.

Realizza, invece, un affidamento familiare nazionale il provvedimento dei servizi o del tribunale per i minorenni che disponga l'affidamento familiare di un minore straniero non accompagnato che si trovi in Italia.

Spesso il minore straniero arriva in Italia con atti amministrativi o notarili di affidamento (*affidavit*) o di *kafala* da parte dei genitori a parenti o amici di famiglia della medesima nazionalità. Questi atti non sono riconosciuti né riconoscibili come un affidamento familiare italiano, ma attestano comunque il consenso dei genitori a un affidamento familiare a favore di una persona. Sulla base di essi può essere formalizzato un provvedimento italiano di affidamento familiare che attribuisce all'affidatario le responsabilità di cura della persona, rappresentanza e amministrazione degli affari, nonché che lo incarica di tenere gli ordinari rapporti con l'istituzione scolastica e con le autorità sanitarie.

Da una lettura del sistema non pare invece previsto o consentito;

- che un cittadino italiano possa ottenere in Italia l'affidamento di un bambino straniero che risiede in un altro Stato;
- che un'autorità giudiziaria o amministrativa italiana riconosca un provvedimento dell'autorità straniera che affidi un bambino, non a scopo di adozione, a una famiglia italiana.

In entrambi questi casi una permanenza prolungata del bambino in Italia presso una famiglia italiana potrebbe costituire illegale violazione del divieto di accogliere nella propria abitazione stabilmente un bambino per un periodo superiore ai sei mesi (articolo 9, comma 4, legge n. 184/1983).

## 7. La formazione dell'atto di nascita

Le differenze tra le legislazioni comportano dei problemi non facili anche per la trascrizione negli archivi informatici dello stato civile dell'adozione pronunciata all'estero o dell'adozione di minore straniero dichiarata in Italia. Come è noto, i provvedimenti di adozione sono trascritti (articolo 28, comma 2, lett. G del Regolamento dello stato civile emanato con DPR 3 novembre 2000, n. 396) annotandoli negli atti di nascita (articolo 49, comma 1, lett. A del DPR n. 396/2000). Però il bambino adottato con l'adozione internazionale è nato all'estero e dunque non c'è ancora in Italia un atto di nascita; occorre, perciò, prima acquisire negli archivi informatici dello stato civile l'atto di nascita su cui trascrivere l'adozione. L'atto di nascita del bambino adottato nato all'estero può entrare negli archivi informatici dello stato civile italiano in due modi. Se all'estero c'è già un valido atto di nascita, esso viene trascritto (articolo 28, comma 2, lett. B DPR n. 396/2000); se invece l'atto di nascita non era stato formato all'estero, o si tratta di atto inventario, occorre procedere alla formazione dell'atto di nascita omesso o erroneo (articolo 100 DPR n. 396/2000).

Quando deve formarsi in Italia un nuovo atto di nascita? Con una circolare<sup>1</sup> il Ministero della giustizia ha disposto che si formi l'atto di nascita dell'adottato, previa la relativa procedura giudiziale, oltre che nel caso che nel Paese di origine l'atto di nascita non sia stato addirittura formato, anche in altri due casi ricorrenti in cui nell'atto di nascita formato nel Paese di origine:

- i genitori adottivi siano indicati quali genitori naturali del bambino;
- siano indicati data e luogo di nascita difformi dal reale.

Non appare invece corretto richiedere la formazione di nuovo atto di nascita quando c'è difformità sulle generalità del minore tra atto di nascita formato all'estero e provvedimento straniero di adozione, se la difformità dipende dal fatto che quest'ultimo attribuisce già al bambino il cognome del padre adottivo, attribuzione che comunque avverrebbe in Italia con la trascrizione. In questo caso a fare fede è l'atto di nascita originale, su cui va annotato il provvedimento di adozione dopo che il tribunale per i minorenni abbia disposto l'annotazione, senza che l'ufficiale di stato civile possa rifiutare l'annotazione per tale diversità.

La procedura per la formazione dell'atto di nascita va promossa con ricorso presentato dai genitori adottivi o dal procuratore della Repubblica per i minorenni, e non dal procuratore della Repubblica ordinario dato che a disporre la

<sup>1</sup> Ministero della giustizia, Direzione generale degli affari civili e delle libere professioni, Ufficio I, 3 luglio 2001, prot. 30 - 17 (2000) U 4380.

formazione del nuovo atto di nascita deve essere il tribunale per i minorenni. Per il combinato disposto degli articoli 95 e 100 del DPR n. 396/2000 il ricorso è diretto al tribunale per i minorenni che ha pronunciato sull'adozione del minore straniero. Il tribunale per i minorenni procede in camera di consiglio, con decreto motivato, sentiti il procuratore della Repubblica per i minorenni e gli interessati, e perciò sentito anche – a mente dell'articolo 12 della Convenzione di New York del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo – il minore adottato che abbia sufficiente capacità di discernimento.

#### 8. La competenza dei tribunali per i minorenni e dei servizi ripartita per territorio

Come è noto (articolo 29 *bis*, comma 1, legge n. 184/1983) la dichiarazione di disponibilità all'adozione internazionale deve essere presentata al tribunale per i minorenni del distretto in cui i coniugi hanno la residenza. La competenza di quel tribunale per i minorenni si radica al momento della domanda e permane fino al decreto dichiarativo sull'idoneità, indipendentemente da trasferimenti di residenza dei coniugi nel distretto giudiziario di altro tribunale per i minorenni. I coniugi che preferiscono rivolgersi al tribunale per i minorenni della loro nuova residenza, perché per loro è più facile adire i servizi e l'ufficio giudiziario, devono presentare a esso una nuova dichiarazione di disponibilità.

Invece, per la fase successiva all'arrivo del bambino straniero in Italia, la competenza territoriale dei tribunali per i minorenni si diversifica, se intanto i coniugi si sono trasferiti dal distretto del tribunale per i minorenni che aveva effettuato l'adozione nel territorio di altro distretto di tribunale per i minorenni.

- a) Quando l'adozione internazionale sia stata pronunciata da uno Stato che non ha ratificato la Convenzione de L'Aja o che non ha stipulato accordi bilaterali con l'Italia, rimane la competenza del tribunale per i minorenni che ha emesso il decreto di idoneità all'adozione, che è quello cui era stata presentata la dichiarazione di disponibilità; la ragione di ciò è che si è voluto attribuire allo stesso tribunale per i minorenni che aveva emesso il decreto la verifica di quelle condizioni più incisive richieste nel caso (articolo 36, commi 2 e 3, legge n. 184/1983).
- b) Quando invece l'adozione internazionale sia stata pronunciata da uno Stato che ha ratificato la Convenzione de L'Aja o che ha stipulato accordi bilaterali con l'Italia, proprio perché si tratta di effettuare ai fini della trascrizione una verifica più formale, si trasferisce la competenza al tribunale per i minorenni del distretto in cui gli aspiranti all'adozione hanno la residenza al momento dell'ingresso del minore in Italia (articolo 35, comma 5, legge n. 184/1983).

c) Anche quando il bambino giunge in Italia in forza di un provvedimento di affidamento preadottivo per un'adozione che deve avvenire in Italia, si trasferisce la competenza al tribunale per i minorenni del distretto in cui gli aspiranti all'adozione hanno la residenza al momento dell'ingresso del minore in Italia (articolo 35, comma 5, legge n. 184/1983), perché in questo caso si tratta di fare seguire il periodo di affidamento preadottivo da un tribunale per i minorenni più prossimo agli adottanti e al bambino.

Ricorrendo i casi b) e c) il tribunale per i minorenni originario deve trasferire con un provvedimento il fascicolo e gli atti all'altro tribunale per i minorenni.

Né l'articolo 29 *bis*, comma 4, né l'articolo 34, comma 2, legge n. 184/1983, indicano invece quali siano i servizi competenti per territorio, perché è la legislazione regionale che determina i servizi e la loro ripartizione. Perciò, in caso di trasferimento di residenza dei coniugi, sono i servizi stessi che trasferiscono il compito all'altro servizio, sia nella regione sia fuori. I servizi, dunque, sono chiamati a operare sempre per i coniugi residenti nel territorio dove operano, ma possono in qualche caso – se i coniugi si sono trasferiti lì di recente – operare per un tribunale per i minorenni diverso da quello del loro distretto.

## La conoscenza delle origini familiari e genetiche

Leonardo Lenti

*Docente di istituzioni di diritto privato, Università degli studi di Torino*

### 1. Il modello contemporaneo di adozione e il segreto

La questione della conoscenza delle origini familiari e genetiche di un adottato (per lo più adulto) viene spesso collegata, quando non addirittura confusa, con la questione del mantenimento di una qualche relazione sociale dell'adottato (ancora minorenne) con la sua famiglia d'origine. Si tratta, a mio modo di vedere, di questioni radicalmente diverse. Basti osservare che sapere chi sono i genitori d'origine non significa necessariamente stabilire relazioni sociali con essi. In questa sede, ove si tratta di adozione internazionale, la discussione sulle cosiddette adozioni aperte appare abbastanza marginale: ne tratterò brevemente in un altro contributo di questo volume.

Vorrei ricordare quali sono i principali tratti caratterizzanti, comuni a gran parte dei Paesi di matrice culturale europea, del modello contemporaneo di adozione:

- a) Si tratta di un'adozione finalizzata a dare una famiglia a un bambino che ne ha bisogno, e solo in subordine a dare un figlio a chi lo desidera.
- b) Produce un effetto legittimante, cioè inserisce in modo irrevocabile il bambino nella sua nuova famiglia di accoglienza, attribuendogli l'identica posizione che spetta a un figlio legittimo, sia nei confronti dei genitori adottivi sia nei confronti dei loro parenti e affini; nel contempo recide definitivamente ogni rapporto giuridico con la sua famiglia d'origine.
- c) Può aver luogo anche se la famiglia ha già dei figli legittimi.
- d) Costituisce uno strumento di politica sociale dello Stato, che richiede una strettissima collaborazione fra l'autorità pubblica, il cui primo dovere è quello di verificare che l'adozione corrisponda all'interesse del minorenne, e i privati, cioè le famiglie d'accoglienza.
- e) Esprime il pieno successo nella società contemporanea dell'idea secondo la quale la genitorialità è anzitutto psicologica e affettiva: essere genitore significa non tanto trasmettere il proprio patrimonio genetico, quanto piuttosto allevare un bambino, amarlo, educarlo, avviarlo alla vita adulta.

Il punto (b) indica che l'adozione realizza il *trapianto* di un bambino da una famiglia a un'altra: i segreti in materia adottiva si spiegano principalmente con questo tratto caratterizzante.

## 2. I segreti in materia adottiva

I segreti in materia adottiva riguardano soltanto l'adozione legittimante.

Sono di diversi tipi, da tenere ben distinti:

- a) il segreto per l'adottato sul fatto stesso di essere stato adottato;
- b) il segreto per i terzi sul fatto che un certo bambino è stato adottato;
- c) il segreto, per la famiglia d'origine, sulla collocazione dell'adottato nella famiglia adottiva;
- d) il segreto, per l'adottato e per la famiglia adottiva, sulla vicenda dell'abbandono e sull'identità della famiglia d'origine dell'adottato;
- e) il segreto, per l'adottato, sulla collocazione adottiva di suoi eventuali fratelli e sorelle biologici; in questo caso particolare, il segreto di cui al punto (d) si somma al segreto di cui al punto (b).

A proposito di ogni segreto è essenziale tenere in considerazione, per un adeguato bilanciamento, quali interessi potrebbero essere colpiti dalla rivelazione del segreto: sono potenzialmente in gioco gli interessi dell'adottato stesso, quelli dei genitori adottivi e quelli della famiglia d'origine, in particolare dei genitori e anzitutto della madre; l'interesse di quest'ultima è considerato in modo particolare dalla legge nel caso di parto anonimo.

Vorrei per inciso far notare come la questione del segreto sulle origini si ponga oggi anche in caso di procreazione assistita cosiddetta eterologa, cioè quella che avviene formando l'embrione con l'impiego di gameti di un uomo o di una donna estranei alla coppia e destinati a restare anonimi o quanto meno a non avere alcun rapporto con il bambino. È noto come in questo caso sia molto diffusa l'idea che il diritto dovrebbe permettere un rigoroso mantenimento del segreto: tale è l'indirizzo di politica legislativa accolto nella maggior parte dei Paesi. Mi risulta tuttavia incomprensibile, sul piano della coerenza logica nella valutazione degli interessi in gioco e nell'applicazione dei principi, come mai quel cosiddetto "buco nero" psicologico sulle proprie origini genetiche – che può sentire un adottato e per evitare il quale è dai più ritenuto opportuno permettergli di ricercare le sue origini<sup>1</sup> – non dovrebbe essere sentito anche da chi è stato concepito con gameti di un terzo. A meno che la differenza non consista nel fatto, soltanto pratico, che è materialmente possibile mantenere il segreto totale sulle operazioni di procreazione assistita, anche nei confronti del procreato, mentre una simile possibilità non è data nel caso dell'adozione. Oppure, forse, che in queste questioni il ruolo decisivo è in realtà attribuito ai desideri degli adulti, seppur in modi sotterranei e per lo più abbastanza mistificati.

<sup>1</sup> Peculiare dell'adottato è invece, ovviamente, il problema del "buco nero" psicologico sulla vicenda del proprio abbandono.

### 3. Il segreto per l'adottato sull'origine adottiva

Il segreto per l'adottato sul fatto di essere tale è oggi esplicitamente vietato dalla legge: l'art. 28, comma 1, legge 184/1983 (d'ora innanzi "adoz.") stabilisce che il minore adottato «è informato» di tale sua condizione, nei modi e termini ritenuti più opportuni dai genitori<sup>2</sup>.

In questo caso non vi sono interessi contrapposti degni di nota o di tutela, in nome dei quali possa essere custodito il segreto. Tale non è certo la paura dei genitori adottivi di comunicare al bambino la sua qualità di adottato. Si tenga anche conto del fatto che il vecchio atto di nascita del bambino viene segretato, ma non scompare.

Diversa è invece la vicenda del vecchio atto di nascita in alcuni Paesi d'origine dei bambini, in particolare di alcuni fra quelli latinoamericani e dell'area ex socialista: esso viene integralmente sostituito da uno nuovo, a volte addirittura con il cambio della data di nascita (seppure entro ristretti limiti temporali) e la sostituzione del luogo di nascita con il luogo di residenza degli adottanti.

A prima vista la manipolazione dell'atto di nascita non appare conforme a un'idea di fondo che in Italia è comunemente attribuita alla Convenzione de L'Aja: il favore per l'accesso alla conoscenza delle proprie origini, stabilito in linea di principio ma senza coercitività. Tuttavia mi sembra che nella Convenzione queste "origini" vengano intese non tanto come diritto di conoscere l'esatta identità dei genitori d'origine, quanto piuttosto come *principio politico di rispetto della nazione e dell'etnia d'origine*. Mi sembra quindi che il riferimento vada soprattutto alla conoscenza del Paese di provenienza e della sua cultura. Così intesa, la conoscenza delle origini si iscrive nello stesso principio di politica del diritto espresso da un'altra regola, accolta in molti Paesi d'origine, secondo la quale l'adottato mantiene anche la cittadinanza dello Stato d'origine fino al raggiungimento della maggiore età.

In caso d'inosservanza da parte dei genitori della prescrizione dell'art. 28 comma 1 adoz., è alquanto problematico trovare un rimedio idoneo. In astratto si potrebbe ricorrere all'art. 333 cc, ma mi sembra che il suo impiego aprirebbe più problemi di quanti potrebbe risolvere. Si deve allora concludere che si tratta, come spesso in materia familiare, di una norma che contiene una semplice indicazione etica, di principio.

### 4. Il segreto per i terzi sull'origine adottiva

Il segreto sull'origine adottiva è garantito nei confronti dei terzi, per quanto riguarda sia l'azione delle autorità pubbliche, sia i comportamenti dei privati, tranne ovviamente i componenti della famiglia adottiva. L'art. 28, commi

<sup>2</sup> Cfr. Cavallo (1997, p. 800 e seg.).

2 e 3, adoz. vieta agli ufficiali dello stato civile, dell'anagrafe e a qualsiasi autorità pubblica di fornire notizie o certificazioni dalle quali possano risultare la qualità di adottato e l'identità dei genitori d'origine<sup>3</sup>. Sono fatti salvi il caso in cui occorra verificare la sussistenza d'impedimenti al matrimonio e quello in cui vi sia un'espressa autorizzazione giudiziaria<sup>4</sup>.

L'art. 73, commi 1 e 3, adoz. prevede inoltre una sanzione penale nei confronti di chiunque, essendone a conoscenza per ragioni d'ufficio (con esclusione dunque dei genitori adottivi), rivela notizie circa lo stato di adottato, anche se già divenuto maggiorenne, o di adottabile in affidamento preadottivo<sup>5</sup>. La pena è maggiore se la rivelazione proviene da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio: in tal caso la fattispecie di reato si presenta come speciale, rispetto a quella, generale, dell'art. 326 cp sulla rivelazione del segreto d'ufficio.

L'interesse tutelato attraverso il mantenimento di questo segreto è evidentemente quello che sottostà al più generale diritto alla riservatezza della vita privata dell'adottato e della famiglia adottiva. Nelle relazioni interprivate si applicano dunque, anche in questo caso, le regole consuete sulla riservatezza: gli interessati hanno il diritto a che nessuno diffonda la conoscenza di fatti riguardanti la loro vita privata, salvo ricorra uno dei casi previsti dal diritto (legge 675/1996 sulla riservatezza, art. 10 cc, artt. 96 e 97 legge 633/1941 sul diritto d'autore, dettati in materia di immagine, ma costituenti le norme di riferimento per l'elaborazione giurisprudenziale del diritto generale alla riservatezza)<sup>6</sup>.

Gli interessati hanno la facoltà di consentire la comunicazione a terzi di tali notizie e di darla essi stessi: anzi, visto che l'adottato deve essere al corrente della sua origine adottiva, appare quanto mai opportuno ch'essa sia resa nota dai genitori adottivi anche nell'ambito delle sue normali relazioni sociali, come quelle con i compagni di scuola, gli amici e le loro famiglie. Ciò mi sembra costituisca un aspetto, indiretto ma non certo secondario, di una corretta comunicazione al bambino del fatto di essere stato adottato, e dunque della qualità stessa del rapporto educativo sotto questo aspetto.

---

<sup>3</sup> La norma riprende il principio della Convenzione di Strasburgo del 1967 sull'adozione, che all'art. 20, comma 4, contiene un analogo divieto, superabile con un'autorizzazione giudiziaria che può essere concessa solo a chi ha un interesse tutelato dalla legge.

<sup>4</sup> Su quest'autorizzazione cfr. *infra*, par. 14.

<sup>5</sup> Cfr. Padovani (1992, p. 539 e seg.).

<sup>6</sup> La diffusione di notizie concernenti lo stato di adottato è stata ritenuta lesiva anche della legge 675/1996, come risulta dal comunicato del Garante del 28 novembre 2001 (in [www.garanteprivacy.it](http://www.garanteprivacy.it)).

## 5. Il segreto sulla collocazione dell'adottato

Fra tutti i diversi tipi di segreto in materia adottiva, quello nei confronti della famiglia di origine sulla collocazione dell'adottato nella famiglia adottiva è quello più connaturale al modello contemporaneo di adozione, che realizza il trapianto di un minore in una nuova famiglia.

È stato il primo a imporsi, fin dai primordi del modello contemporaneo di adozione, cioè negli Stati Uniti tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX<sup>7</sup>, con lo scopo di tutelare la famiglia adottiva contro le intromissioni di quella di origine, e per conseguenza per tutelare il buon andamento del rapporto adottivo stesso. Dei vari segreti in materia adottiva, questo è quello più connaturato con l'idea dell'adozione come trapianto da una famiglia a un'altra, ed è quindi quello oggi più intensamente tutelato nel nostro diritto<sup>8</sup>.

L'art. 73, commi 1 e 3, adoz. prevede una sanzione penale nei confronti di chiunque, essendone a conoscenza per ragioni d'ufficio (pubblico o privato), rivela notizie *atte a rintracciare* un minore adottato<sup>9</sup>. Anche in questo caso, come in quello della rivelazione di notizie circa lo stato di adottato (di cui al paragrafo precedente), la pena è maggiore se la rivelazione proviene da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio.

Nel caso specifico dell'adozione internazionale, si tratta di un segreto che non ha finora suscitato molta discussione, se non in margine a casi di alcuni anni fa, in cui il problema effettivo era ben diverso: la madre era partita alla ricerca del bambino adottato perché questi le era stato in realtà sottratto, essendo stato falsificato o capito fraudolentemente il suo consenso all'adozione.

## 6. Il segreto sulla vicenda dell'abbandono e sulla famiglia d'origine

Il segreto per l'adottato sulla vicenda del suo abbandono e sulla famiglia d'origine costituisce il punto centrale della questione del "diritto di conoscere le proprie origini": le sue caratteristiche, le sue finalità e le modalità per il suo

<sup>7</sup> Sulla storia di questo segreto nell'adozione segnalò il volume, estremamente interessante, di Carp (1998).

<sup>8</sup> Segnalò due precedenti pubblicati su riviste, uno anteriore e uno posteriore alla riforma dell'art. 28, entrambi a proposito di un'adozione nazionale: Pret. Bari, 30 dicembre 1986 (in «Giurisprudenza italiana», 1988, I, 2, p. 106), che ha ingiunto alla madre d'origine di non intromettersi della vita del figlio adottato; Trib. min. Umbria, 16 ottobre 2001 (in «Giurisprudenza di merito», 2002, 3), che ha rifiutato alla madre d'origine informazioni sul figlio adottato.

Occorre avvertire però che il sistema delle certificazioni anagrafiche lascia la possibilità di ottenere qualche informazione: per esempio, il certificato storico di residenza dell'adottato riporta l'indicazione del comune in cui era residente prima dell'adozione.

<sup>9</sup> Padovani (1992, p. 539 seg., nota 3) dà ragione, persuasivamente, della limitazione di questa fattispecie di reato all'ipotesi che le notizie atte a rintracciare riguardino un minore, a differenza della fattispecie di reato di diffusione di notizie circa lo stato di adottato (di cui al par. precedente), che possono riguardare anche un maggiorenne.

superamento meritano quindi un'analisi più attenta e approfondita di quella riguardante gli altri tipi di segreto<sup>10</sup>.

Questo segreto, come quello sul fatto di essere stato adottato, può esistere solo nei confronti dei bambini che fin da quand'erano piuttosto piccoli sono stati adottati o comunque hanno cessato nei fatti ogni rapporto con la famiglia d'origine.

Qualunque sia l'opinione che si abbia sull'opportunità di svelare all'adottato il segreto sulle sue origini familiari, resta comunque il fatto che, al termine di una discussione assai dura, che ha visto posizioni rigidamente contrapposte, il diritto di conoscere le proprie origini è entrato nel nostro diritto con il nuovo testo dell'art. 28 adoz., introdotto nel 2001 dalla legge 149 di riforma dell'adozione.

La norma è straordinariamente mal scritta, sciatta, confusa e incompleta. Dice e non dice, allude senza chiarire, dà indicazioni senza preoccuparsi della loro applicazione effettiva, dei mezzi a ciò necessari e dell'evidente conflitto con altre norme, soprattutto con quelle contenute nella legge 675/1996 sul trattamento dei dati personali. Insomma, sul piano meramente tecnico è una delle peggiori norme della nuova legge. Ne deriva l'estrema difficoltà di applicarla in modo coerentemente rispettoso dei diritti di tutte le persone coinvolte nella vicenda, che si trovano in posizioni di evidente conflitto d'interessi fra loro.

L'art. 28, commi 2-8, adoz., disciplina soltanto le informazioni concernenti l'*identità* dei genitori d'origine: dunque solo quelle che permettono di *identificarli*, in quanto appaiono come la premessa necessaria per poter poi eventualmente instaurare rapporti sociali (ma comunque non rapporti giuridici familiari).

Il caso delle informazioni *non identificative* è dunque estraneo alla disciplina dell'art. 28 adoz.: mi sembra ch'esso resti invece regolato dall'art. 22, comma 7, adoz., il quale prevede che i genitori adottivi vengano informati su ciò che la norma definisce sinteticamente "fatti rilevanti". Tali informazioni dovrebbero essere preventive, cioè date al momento in cui viene loro proposta l'adozione; tuttavia in mancanza, qualora si manifestasse un problema non previsto, per risolvere il quale possono essere utili, potrebbero essere anche chieste al tribunale per i minorenni successivamente, come prevede espressamente per l'adozione internazionale l'art. 37, comma 1, adoz. (cfr. inoltre sotto, par. 7).

Tra i "fatti rilevanti" dei quali i genitori adottivi devono essere informati mi sembra rientrino tutte le patologie fisiche e psichiche del bambino e della sua famiglia d'origine che possano avere un'importanza sul piano sanitario, al fine

---

<sup>10</sup> Per una trattazione della questione prima dell'entrata in vigore del nuovo art. 28 adoz. rinvio a Pazé (1997, p. 5 e seg.) e a L. Lenti (2000, vol. II, p. 823 e seg.).

di renderli edotti della situazione del bambino e di garantire per il futuro la sua salute fisica e psichica. Mi sembra vi rientri anche quella parte di informazioni sul vissuto e sulle sofferenze del bambino prima dell'adozione che possano avere un'importanza sul piano psicologico, al fine di fornire loro gli elementi necessari per impostare un'opera educativa ben misurata sulle sue esigenze, sui suoi problemi psicoemotivi.

I genitori adottivi che raccontano al bambino quanto è «verità narrabile» delle vicende riguardanti il suo abbandono<sup>11</sup>, tale da non permettere l'identificazione dei genitori d'origine, compiono una scelta educativa che rientra unicamente nella loro competenza, dal momento che in questo caso non emergono interessi a mantenere il segreto che facciano capo a persone diverse dai componenti del nucleo familiare adottivo e che appaiano degni di tutela. I terzi che raccontassero al bambino tali vicende, all'insaputa o contro la volontà dei genitori adottivi, terrebbero invece un comportamento scorretto, di indebita intromissione nell'opera educativa.

I *documenti* che possono contenere le informazioni sono i seguenti (alcuni riguardano i bambini nati in Italia, altri i bambini nati all'estero, altri entrambi):

- l'atto di nascita nel testo integrale, che si trova presso l'ufficio dello stato civile;
- l'attestazione di parto, conservata nel volume degli allegati al registro degli atti di nascita presso il tribunale ordinario;
- l'eventuale scheda del ricovero in ospedale della madre, contenente i suoi dati, e il registro dei ricoveri, che si trovano presso la struttura sanitaria ove è avvenuta la nascita;
- l'eventuale articolo di giornale che elenca i nati in un determinato giorno, in un certo comune (prassi abbandonata inseguito alla legge 675/1996 sul trattamento dei dati personali);
- la relazione sul bambino contenente dati sulla sua storia, seppure in modo anonimo, che a volte si trova ancora presso gli IPI (Istituti provinciali per l'infanzia);
- le schede contenenti tutte le informazioni significative sul bambino che si trovano presso la Commissione per le adozioni internazionali, e che dovrebbero trovarsi anche presso l'ente che ha curato l'adozione;
- il fascicolo processuale sulla vicenda adottiva, che si trova presso il tribunale per i minorenni che ha pronunciato l'adozione o che ne ha ordinato la trascrizione sui registri dello stato civile.

<sup>11</sup> La felice espressione è di D. Guidi (cfr. Carini, Guidi, Nigris, 1993, p. 29; Guidi, Tosi, 1997, p. 61).

La legge prevede un procedimento autorizzativo, regolato dall'art. 28 comma 6 adoz., di competenza del tribunale per i minorenni. Al termine di questo procedimento il tribunale può ammettere la rivelazione delle informazioni delle quali è in possesso e autorizzare gli altri soggetti a rivelare i dati dei quali sono in possesso. La norma non chiarisce in modo esplicito se questo procedimento autorizzativo sia sempre necessario, qualunque sia l'età dell'adottato: si tratta di una questione controversa, della quale tratterò in seguito.

La legge prevede due diverse specie di limiti alla possibilità di rivelare le informazioni:

- limiti riguardanti i motivi della richiesta, che hanno un contenuto diverso secondo l'età dell'adottato (commi 4 e 5);
- limiti riguardanti i genitori d'origine (comma 7), che si applicano qualunque sia l'età dell'adottato.

Oltre che dai documenti indicati sopra, le informazioni potrebbero provenire dalla testimonianza di persone informate dei fatti, quali soprattutto, ma non solo, il personale sanitario che ha assistito al parto, gli operatori dei servizi sociali o degli enti che hanno seguito il caso.

L'eventuale comunicazione d'informazioni da parte di una persona che ne sia a conoscenza per motivi d'ufficio potrebbe costituire rivelazione di un segreto d'ufficio, punita dall'art. 326 cp. Non mi sembra che possa invece rientrare nelle fattispecie incriminatrici previste dall'art. 73 adoz., dal momento che esse puniscono la rivelazione di notizie atte a *rintracciare* il minorenne adottato o a *svelare a terzi la sua origine adottiva*, dunque rivelazioni atte a raggiungere un risultato diametralmente opposto a quello qui in esame.

La norma non contiene alcuna indicazione riguardante un caso particolare, ma non certo raro: la richiesta d'informazioni sui fratelli e sorelle d'origine, dati anch'essi in adozione ad altre famiglie. Si tratta di una richiesta che potrebbe derivare non solo da esigenze psicologiche, come quella di rianodare i fili del proprio passato, ma anche da esigenze sanitarie<sup>12</sup>. In questo caso i problemi si sommano: l'accesso a esse comporta al tempo stesso il superamento per l'adottato richiedente del segreto sulla vicenda del suo abbandono e sull'identità dei suoi genitori d'origine e il superamento per i fratelli o sorelle adottati, oggetto della richiesta, del segreto sulla loro collocazione familiare. Mi sembra pertanto che l'accesso non possa essere autorizzato in mancanza del consenso esplicito del fratello o sorella adot-

---

<sup>12</sup> Per esempio, per poter disporre di un donatore di midollo osseo che garantisca il massimo di compatibilità.

tati, se maggiorenni, o dei loro genitori adottivi, secondo le indicazioni esposte sopra, nel par. 4.

Prima dell'introduzione dell'attuale testo dell'art. 28 adoz. la giurisprudenza dei tribunali per i minorenni si era già pronunciata alcune volte sulla richiesta di accedere alle informazioni, con decisioni di diverso tenore<sup>13</sup>. Segnalo un precedente nel quale il giudice aveva escluso la propria competenza in quanto, data la maggiore età del richiedente, riteneva che non vi fosse alcuna norma tale da impedire al servizio sociale di comunicare le informazioni richieste, tenuto anche conto della finalità sanitaria della richiesta e della conseguente assenza del rischio di ricatti affettivi ed economici<sup>14</sup>.

L'ammissione della possibilità di ricercare le proprie origini ha profondamente modificato l'importanza sul piano strettamente pratico delle varie fonti d'informazione elencate sopra. Qualora non operino i limiti di cui al comma 7 dell'art. 28 adoz., oggi – riconosciuto il diritto di conoscere le proprie origini – i documenti effettivamente importanti sono l'atto di nascita originario e il fascicolo processuale depositato nella cancelleria del tribunale per i minorenni: attraverso la loro conoscenza, infatti, l'adottato può accedere a tutte le informazioni necessarie per conoscere la vicenda per proprio abbandono e per identificare i genitori d'origine, che poi voglia o non voglia cercar di costruire con loro una relazione sociale.

I paragrafi che seguono sono dedicati all'analisi delle norme che regolano le rivelazioni sull'identità dei genitori d'origine dopo la riforma del 2001<sup>15</sup>.

Prima di iniziare l'analisi, è appena il caso di osservare come il riconoscimento del diritto dell'adottato di conoscere i dati sulle proprie origini non contenga anche un diritto di *incontrare* materialmente i genitori o altri componenti della famiglia d'origine, una volta identificati. Queste persone hanno il diritto di "essere lasciate sole", a tutela della propria riservatezza. Tale diritto

---

<sup>13</sup> Cfr. Trib. min. Milano, 12 novembre 1986 (in «Diritto di Famiglia», 1988, p. 264) e Trib. min. Palermo, 15 aprile 1987 (ivi, 1987, p. 788), che ha autorizzato il rilascio della copia integrale dell'atto di nascita al fine di cambiare l'originario nome proprio; Trib. min. Torino, 4 febbraio 1986 (ivi, 1986, p. 186), Trib. min. Roma, 30 maggio 1994 (ivi, 1994, p. 1315), Trib. min. Torino, 5 febbraio 1997 (ivi, 1998, p. 149), che hanno negato all'adottato informazioni sui suoi genitori d'origine; App. Palermo, 11 dicembre 1992 (ivi, 1993, p. 587), che ha concesso all'adottato informazioni sui suoi genitori d'origine a tutela del suo diritto alla salute, in presenza di una specifica esigenza sanitaria.

<sup>14</sup> Trib. min. Emilia Romagna, 30 gennaio 1996 (in «Diritto di Famiglia», 1996, p. 656): nel caso di specie la richiesta era volta a ritrovare la sorella biologica, anch'essa adottata e ormai maggiorenne, per interpellarla se fosse disponibile a donare al fratello biologico malato il proprio midollo osseo.

<sup>15</sup> L'elaborazione dottrinale in proposito è ancora molto scarsa: cfr. Liuzzi (2002, p. 89 e seg.); Sacchetti (2002, p. 97 e seg.); Figone (2003, p. 72 e seg.).

7. Il caso del figlio  
adottivo minorenn  
(comma 4)

può esprimersi anche nel rifiuto di un semplice incontro: nessuno può infatti imporre la propria presenza nella vita di un'altra persona, salvo vi siano determinati rapporti familiari che le legano, rapporti che in questo caso è evidente come siano ormai inesistenti in modo definitivo<sup>16</sup>.

Qualora il figlio adottivo sia ancora minorenne, le informazioni identificative possono essere fornite ai genitori adottivi, su loro richiesta, “solo se sussistono gravi e comprovati motivi”, su autorizzazione del tribunale per i minorenni, precedute e accompagnate da “adeguata preparazione e assistenza per il minore”, curata direttamente o delegata ai servizi sociali. Questa precisazione richiama la formula dell'art. 30 Conv., il quale richiede che l'accesso alle informazioni avvenga “*under appropriate guidance*”. L'accesso alle informazioni non è ammesso nei casi indicati dal comma 7, salvo quanto dirò tra poco sui dati sanitari.

Le informazioni possono anche essere fornite direttamente ai responsabili di strutture sanitarie, in caso di necessità e urgenza, qualora vi sia un grave pericolo per la salute del minore.

I motivi devono essere considerati “gravi” alla luce dell'interesse dell'adottato: tali certamente sono, per esempio, i motivi di carattere sanitario o psicologico. Quanto all'aggettivo “comprovati”, mi sembra ch'esso sia, secondo come lo si intende, o un rafforzativo del requisito della gravità, oppure una qualifica del tutto superflua: è infatti ovvio che l'interessato deve dare la prova della fondatezza della sua richiesta.

La norma non manifesta molta chiarezza nella mente del legislatore.

Per quanto riguarda specificamente i dati sanitari rilevati e inseriti in una qualche banca dati, o vi si ritengono compresi tutti i precedenti sanitari dei genitori d'origine che possono avere un preciso interesse – che sono dati sensibili, tutelati secondo le regole della legge 675/1996<sup>17</sup> – oppure potrebbero essere comunicati in modo anonimo, rendendo così sostanzialmente inutile la norma, sia perché essa riguarda unicamente i dati identificativi, sia perché il diritto alla salute dovrebbe comunque prevalere<sup>18</sup>. Sfugge in ogni caso in

<sup>16</sup> Per un precedente, però in senso opposto (il genitore aveva ritrovato il figlio adottato e voleva allacciare una relazione con lui), cfr. Pret. Bari, 30 dicembre 1986, cit.

<sup>17</sup> Cfr. l'Autorizzazione del Garante n. 2/2002, sul trattamento dei dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale, ove è precisato (lett. c dell'“autorizza”), che gli organismi sanitari pubblici sono autorizzati a comunicare i dati sanitari, se ciò è finalizzato alla tutela della salute di un terzo o della collettività, anche se manca il consenso dell'interessato, in quanto non è stato prestato o non può esserlo per la sua effettiva irreperibilità: non mi sembra quindi dubbio che possano essere comunicati ai richiedenti tutti i dati necessari.

<sup>18</sup> Così Sacchetti (2002, p. 98).

nome di quali regole e valori l'autorizzazione all'accesso potrebbe essere negata dinanzi a gravi problemi sanitari, ove è in gioco il diritto alla salute.

**8. Il caso del figlio  
adottivo  
di età compresa  
fra 18 e 25 anni  
(comma 5, secondo  
e terzo periodo)**

Qualora il figlio adottivo abbia un'età compresa fra 18 e 25 anni, le informazioni identificative possono essergli fornite "se sussistono gravi e comprovati motivi attinenti alla sua salute psicofisica". Si tratta di un'ipotesi più ristretta di quella prevista per il caso dell'adottato minorenni: l'autorizzazione dovrebbe essere infatti negata se le ragioni, per gravi che siano, non attengono alla sua salute psicofisica. La nozione di salute qui adottata è ampia: non è solo fisica, ma psicofisica. La menzione della salute psichica credo allarghi moltissimo il numero dei casi in cui le informazioni possono essere ottenute, facendone un limite in realtà piuttosto lasso. L'accesso alle informazioni non è ammesso nei casi indicati dal comma 7, salvo quanto detto sopra sui dati sanitari.

Non appare di immediata evidenza la ragione per la quale sia previsto il limite della salute psico-fisica, non previsto in caso di minore età. Dato e non concesso che il legislatore – così tecnicamente poco accorto – fosse cosciente della differenza, la ragione potrebbe consistere nel desiderio di tutelare il rapporto educativo nella famiglia adottiva contro eventuali atteggiamenti rivendicativi o ribelli del figlio adottivo: questi, benché maggiorenne, è pur sempre ancora adolescente e potrebbe quindi essere tentato di contrapporre i genitori d'origine, entità a lui ignote e quindi facilmente mitizzabili per contrapposizione, agli adottanti, che magari si sforzano di imporgli prescrizioni o divieti con finalità educative.

È appena il caso di osservare che con la previsione normativa qui esposta il legislatore disegna un particolare maggiorenne: un maggiorenne "minorenne" <sup>19</sup>. Il legislatore sembra così voler «dilazionare al massimo plausibile il diritto di accesso dell'adottato alle informazioni, spingerlo addentro la sua maggiore età, verso quella data in cui anche l'adolescenza, lunghissima nelle società ricche, dovrebbe sganciarsi dalla famiglia» <sup>20</sup>.

**9. Il caso del figlio  
adottivo che ha  
compiuto 25 anni  
(comma 5,  
primo periodo)**

Qualora il figlio adottivo abbia compiuto i 25 anni, le informazioni identificative possono essergli fornite senza i limiti riguardanti i motivi della richiesta, previsti per i casi esaminati in precedenza, almeno secondo quanto risulta dalla lettera di questa parte del testo di legge. L'accesso alle informazioni

<sup>19</sup> Estremamente critico in termini di politica del diritto su questa scelta del legislatore è Sacchetti (2002, p. 99).

<sup>20</sup> Così Sacchetti (2002, p. 100).

non è ammesso nei casi indicati dal comma 7, salvo quanto detto sopra sui dati sanitari.

Nulla è chiarito in modo espresso sull'eventuale procedimento giudiziario di autorizzazione: se sia necessario, o se l'adottato possa invece accedere direttamente alle informazioni. Vi sono due interpretazioni contrapposte: secondo l'una anche in questo caso, come in quelli visti sopra, è necessario un procedimento giudiziario; secondo l'altra, invece, in questo caso non occorre alcun procedimento giudiziario. Ritornerò sul punto dopo aver esaminato i limiti disciplinati nel comma 7, riguardanti i genitori d'origine.

10. Il caso del figlio  
adottivo  
non riconosciuto  
alla nascita  
o rispetto al quale  
uno dei genitori  
abbia dichiarato  
di non voler essere  
nominato (comma 7,  
primo e secondo  
caso)

Le informazioni identificative, a quanto sembra a prima lettura, non possono essere fornite qualora il parto fosse stato anonimo o la partoriente, pur nominata nella relativa attestazione, non avesse poi effettuato il riconoscimento. La norma è ridondante: l'ipotesi dell'anonimato è infatti compresa in quella del mancato riconoscimento<sup>21</sup>. Ricordo che la tutela dell'anonimato del parto risulta rafforzata nel nuovo ordinamento dello stato civile e nei relativi formulari, ove è espressamente prevista la possibilità che la donna non consenta di essere nominata; anzi, secondo una diffusa prassi, in questo caso l'attestazione di parto non contiene neppure indicazioni sul bambino nato.

La lettera della norma, con la precisazione "uno dei due genitori", sembra impedire l'accesso alle informazioni qualora il bambino poi adottato, figlio di donna che non aveva voluto essere nominata, fosse stato riconosciuto dal padre. Si tratta forse di una dimenticanza del legislatore, spiegabile con la scarsa frequenza del caso; caso il quale, ricordo, è considerato dalla legge con sospetto, qualora il padre sia sposato: l'art. 74 adoz. impone infatti all'ufficiale dello stato civile di dare comunicazione di tali riconoscimenti al tribunale per i minorenni.

Tuttavia mi sembra che in questo caso sia ingiusto e irrazionale impedire all'adottato di accedere alle informazioni<sup>22</sup>. Ritengo invece preferibile – soprattutto per evitare discriminazioni irragionevoli, che potrebbero non reggere al vaglio di legittimità costituzionale – l'interpretazione, pur antiletterale, secondo la quale al figlio riconosciuto dal solo padre dovrebbe essere rivelata l'identità di costui, ma non di quella della madre. L'identità della madre, oltre tutto, non risulta dall'atto di nascita né dall'attestazione di parto, sicché l'informazione sul padre non potrebbe sortire l'effetto, inopportuno, di facilitare

<sup>21</sup> Fadiga (1999, p. 723) afferma che è necessario attribuire un diverso significato a questa frase della legge, altrimenti sarebbe un'inutile ripetizione: ritornerò sul punto fra poco.

<sup>22</sup> Così Finocchiaro (2001, p. 134).

tare l'identificazione della madre e non porrebbe quindi seriamente in pericolo il suo diritto all'anonimato, che la legge intende chiaramente garantire<sup>23</sup>.

Vorrei ancora soffermarmi brevemente sull'intera formula di legge «qualora anche uno solo dei genitori biologici abbia dichiarato di non voler essere nominato». Essa si distingue per la sua indecente fattura tecnica e, quel ch'è peggio, per la sua oscurità, che ne autorizza letture anche molto diverse.

La norma può essere intesa come riferita al momento della nascita e della formazione del relativo atto: in tal caso con riguardo alla madre è chiara, benché ridondante. Resta invece perfettamente misteriosa riguardo al padre. Non è comprensibile in che cosa potrebbe mai consistere una dichiarazione di costui «di non voler essere nominato». Una simile dichiarazione non è prevista nel nostro ordinamento, essendo sufficiente il mancato riconoscimento per garantire l'anonimato al padre (salva la successiva dichiarazione giudiziale di paternità naturale, che qui non è in questione)<sup>24</sup>. E allora? Mi sembra che la sciatteria ignorante e frettolosa del legislatore abbia colpito duramente: l'unica lettura sensata e realistica della norma, probabilmente, è che il riferimento a una fantomatica dichiarazione del padre di non voler essere nominato vada interpretato come riguardante il mancato riconoscimento da parte sua.

La norma potrebbe anche essere intesa in tutt'altro modo, certamente poco letterale: potrebbe riferirsi a un'eventuale dichiarazione resa dal genitore d'origine, interpellato nel corso del procedimento giudiziario per l'accesso alle informazioni<sup>25</sup>. Seguendo questa interpretazione, verrebbe assicurata la tutela del diritto alla riservatezza e all'oblio dei genitori d'origine. Una simile lettura mi sembrerebbe anche estremamente ragionevole sul piano della politica del diritto, per l'equo bilanciamento che produrrebbe nella tutela degli interessi contrapposti.

Così interpretata, tuttavia, la norma presupporrebbe un contenuto *implicito* molto molto ampio; anzi, troppo ampio. Presupporrebbe infatti il dovere del tribunale di reperire e interpellare i genitori d'origine, onde raccogliere il loro consenso, in mancanza del quale l'accesso alle informazioni dovrebbe essere negato, senza però alcuna indicazione legislativa sulle procedure da seguire per il loro reperimento, spesso tutt'altro che facile, e per il loro interpello, né sulle conseguenze giuridiche da trarsi dal loro mancato reperimento. Certo, si potrebbe suggerire che la loro accertata irreperibilità fosse sostitutiva del

<sup>23</sup> L'anonimato della madre è posto ben più in pericolo dalla possibilità di risalire alla sua identità attraverso gli elenchi delle donne ricoverate nei reparti di ostetricia nei giorni e nel luogo della nascita.

<sup>24</sup> Inoltre l'indicazione del nominativo del padre fatta dalla madre è inammissibile e, se fatta, è senza effetto (art. 258, comma 2 cc).

<sup>25</sup> Propone tale lettura Fadiga (1999, p. 723).

mancato consenso, ma occorrerebbe allora che la legge desse qualche regola sul suo accertamento. Queste considerazioni mi inducono a ritenere che per seguire quest'interpretazione – ripeto: a mio modo di vedere la più ragionevole sul piano della politica del diritto – si dovrebbe far luogo a un eccesso, inammissibile, di fantasia creatrice dell'interprete.

Il presupposto logico fondamentale di questa lettura mi sembra consista nell'esigenza di prevedere una qualche tutela del diritto alla riservatezza e all'oblio del genitore d'origine, colpevolmente ignorata dalla riforma dell'adozione del 2001 se non con riguardo al caso del parto anonimo e del mancato riconoscimento. La limitazione della tutela della riservatezza a questo caso – per quanto mi sembri inopportuna – emerge tuttavia con chiarezza dal dettato normativo dell'art. 28 adoz., anche se la totale mancanza di coordinamento di questa norma con la legge 675/1996 sul trattamento dei dati personali non può di per sé far presumere la disapplicazione di tale legge. Ritornerò in seguito su quest'ultimo punto.

Mi sembra inoltre che attribuire la competenza di tutelare la riservatezza dei genitori d'origine al tribunale per i minorenni sia scorretto sul piano sistematico e soprattutto poco opportuno, dal momento che in sede civile questo giudice ha il compito funzionale di tutelare gli interessi dei minorenni, non quello di garantire il rispetto del diritto alla riservatezza di persone maggiorenti.

**11. Il caso del figlio adottivo i cui genitori d'origine hanno consentito all'adozione a condizione di restare anonimi (comma 7, terzo caso)**

Come dovrebbe essere noto, il consenso è formalmente irrilevante per l'adozione legittimante. Al tempo stesso, nei casi di adozione non legittimante (art. 44 adoz.), ove il consenso dei genitori d'origine ha rilievo, non è neppure pensabile che il segreto sulle origini dell'adottato possa esistere. Appare allora alquanto misterioso il significato da attribuire alla formula di legge «abbia manifestato il consenso all'adozione a condizione di rimanere anonimo».

Bisogna avere la generosità di scartare l'ipotesi che i parlamentari legislatori ignorassero che l'adozione legittimante non si fonda sul consenso dei genitori d'origine: nonostante la gran parte di essi sia affetta da una solida e stolido ignoranza in materia di adozione, si tratta, forse, di un'ipotesi fin troppo malevola.

Il fatto è che questa formula incredibilmente maldestra esiste, sicché l'interprete deve cercar di attribuirle un qualche significato; e se possibile uno sensato.

Il diritto della maggior parte dei Paesi d'origine (e più in generale della maggior parte dei Paesi del mondo) richiede il consenso dei genitori d'origine all'adozione. La Convenzione de l'Aja precisa che essi, prima di esprimerlo, devono essere adeguatamente informati sulle conseguenze dell'adozione e sul significato dell'effetto legittimante: insomma, sul fatto che non avranno più alcun rap-

porto con il proprio figlio, né potranno più averlo o vederlo. Il loro consenso, se ciò fosse ammesso dal diritto del Paese d'origine, potrebbe contenere proprio una clausola con la quale viene condizionato al definitivo mantenimento dell'anonimato<sup>26</sup>. Attribuendo questo significato alla formula di legge, il terzo caso del comma 7 risulterebbe applicabile alla sola adozione internazionale.

Come rendere effettiva l'applicazione di una simile norma? Il tribunale per i minorenni, mi sembra, dovrebbe sempre rifiutare l'accesso alle informazioni, ogniquale volta non avesse la possibilità di verificare direttamente, sulla base dei documenti in suo possesso, se ricorra o meno questo caso. Dovrebbe quindi investire della questione la Commissione per le adozioni internazionali, affinché questa verificasse, eventualmente insieme con l'autorità centrale del Paese d'origine, se il consenso dei genitori d'origine fosse stato sottoposto a tale condizione. Mi sia lecito dubitare del realismo di tutto ciò.

La norma potrebbe anche essere intesa come attributiva di valore a una sorta di consenso in bianco a che il bambino fosse adottato, a condizione di restare anonimo, eventualmente espresso dal genitore al giudice in via del tutto informale, nel corso del procedimento per la dichiarazione di adottabilità<sup>27</sup>.

Se così fosse, il tribunale per i minorenni, nel corso del procedimento giudiziario per l'accesso alle informazioni, dovrebbe sempre verificare le eventuali dichiarazioni rese dai genitori d'origine nell'istruttoria sullo stato di abbandono. Se si tratta di un'adozione nazionale, ciò appare realizzabile senza difficoltà, acquisendo il fascicolo del procedimento per la dichiarazione di adottabilità. Se si tratta invece di un'adozione internazionale, si porrebbero i medesimi problemi pratici accennati sopra.

Un'ulteriore possibile significato della norma sarebbe quello di attribuire valore decisivo all'eventuale rifiuto opposto dal genitore d'origine, interpellato nel corso del procedimento giudiziario per l'accesso alle informazioni<sup>28</sup>: contro questa lettura della norma – oltre al dato letterale, evidente («hanno consentito all'adozione a condizione...») – mi sembra che si possano ripetere tutte le considerazioni già fatte nel paragrafo precedente a commento della formula di legge “qualora anche uno solo dei genitori biologici abbia dichiarato di non voler essere nominato”.

Un'ipotesi estrema potrebbe essere quella di considerare la norma priva di un significato ragionevole e quindi sostanzialmente inapplicabile, sollevando così l'interprete dal compito di “inventarle” un significato.

<sup>26</sup> Così suggeriscono Finocchiaro (2001, p. 134) e Sacchetti (2002, p. 98).

<sup>27</sup> Così propone, pur assai perplesso, Fadiga (1999, p. 723).

<sup>28</sup> Formula in modo estremamente dubitativo quest'ipotesi A. Liuzzi (2002, p. 92-93).

12. I divieti  
di cui al comma 7  
e la Convenzione  
europea dei diritti  
dell'uomo

Il legislatore, nel confezionare il comma 7 dell'art. 28 adoz., non ha tenuto alcun conto dell'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950<sup>29</sup>, nonostante i principi che vi sono contenuti investano anche la questione della ricerca delle origini<sup>30</sup>. Secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, infatti, la ricerca degli aspetti fondamentali dell'identità personale costituisce un aspetto del diritto all'identità personale e allo sviluppo della propria personalità, diritti che rientrano nella generale protezione della «vita privata e familiare», stabilita dall'art. 8 Conv., e più precisamente nel caso di specie della «vita privata»<sup>31</sup>.

L'interprete della legge italiana non può dunque ormai prescindere. Non solo, ma una recentissima sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo esprime un principio alquanto diverso da quello che sta alla base dell'art. 28, comma 7, adoz.<sup>32</sup>. È necessario darne conto, seppur brevemente, poiché non credo proprio che la normativa italiana supererebbe il vaglio della Corte, se venisse portata davanti a essa per violazione dell'art. 8 Conv.

La Corte (§ 44 e seg.) ha giudicato meritevoli di tutela entrambi gli interessi contrapposti in questa materia: quello dell'adottato alla conoscenza delle proprie origini, aspetto fondante della sua identità personale, e quello della madre all'anonimato del parto, strumento volto a garantirle di poter partorire non clandestinamente, in condizioni sanitarie adeguate, senza dovere per ciò subire la costituzione di diritto del rapporto di filiazione. Ha affermato pertan-

<sup>29</sup> Art. 8, comma 1: «Ogni persona ha diritto al *rispetto della sua vita privata* e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza». Comma 2: «*Non può esservi ingerenza della pubblica autorità nell'esercizio di tale diritto* se non in quanto tale ingerenza *sia prevista dalla legge* e in quanto costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del Paese, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, o *la protezione dei diritti e delle libertà altrui*». Sono in corsivo i passi della norma che interessano la questione dell'accesso alle origini.

<sup>30</sup> Non ha neppure tenuto conto dell'art. 7 della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo (firmata a New York in sede Onu nel 1989 e resa esecutiva in Italia con legge 179/1991), che prevede il diritto di ogni bambino all'immediata formazione del suo atto di nascita, e quindi a un nome, a una nazionalità e, «nella misura del possibile, a conoscere i suoi genitori» e a essere allevato da loro. Mi sembra però molto dubbio che la norma riconosca un diritto di conoscere le proprie origini genetiche. Essa è piuttosto rivolta a due scopi: evitare che il bambino venga sottratto ai suoi genitori per fini commerciali (a ciò servono l'immediata formazione dell'atto di nascita e l'attribuzione del nome e della cittadinanza conseguenti); stabilire il medesimo principio espresso dall'art. 1 adoz.: il diritto di conoscere i propri genitori mi sembra strumentale rispetto al diritto di essere allevato da loro, e non destinato a soddisfare un semplice desiderio di sapere.

<sup>31</sup> Qualora la ricerca abbia per oggetto l'identificazione dei genitori d'origine di un adottato, non rileva l'aspetto della «vita familiare», non essendovi mai stato o non essendovi più, fra genitori e figli biologici, un rapporto di vita familiare degno di tutela.

<sup>32</sup> La sentenza *Odièvre c. Francia*, 15 gennaio 2003 (richiesta 42326/98, reperibile nel sito della corte, [www.coe.int](http://www.coe.int)) riguarda un caso di ricerca dell'identità della madre naturale da parte di un'adottata ormai adulta, abbandonata fin dalla nascita in seguito a un parto anonimo.

to che il diritto degli Stati nazionali, pur dovendosi ammettere un rilevante margine di discrezionalità nell'attuazione all'art. 8 Conv., deve trovare una conciliazione ragionevole fra i due interessi contrapposti, senza sacrificarne gravemente alcuno (§ 46 sgg.).

Il diritto nazionale portato all'esame della Corte in questo caso era quello francese, ove l'accesso alle origini delle persone adottate e dei pupilli dello Stato è regolato dalla legge 2002-93 del 22 gennaio 2002, che ha modificato il *Code de l'action social et des familles*<sup>33</sup>.

I punti salienti del sistema costruito dalla nuova legge sono i seguenti.

- a) Al momento del parto la madre che intende restare anonima viene invitata, ma non costretta, a depositare in busta chiusa una o più fra le seguenti informazioni: il proprio nome, le notizie sullo stato di salute suo e del padre biologico<sup>34</sup>, le circostanze della nascita (art. L. 222-6 code action soc. fam.).
- b) Presso il Ministero degli affari sociali è costituito un organo amministrativo, il CNAOP (Conseil national pour l'accès aux origines personnelles), che ha il compito di curare l'accesso alle origini:
  - raccoglie e conserva i dati personali (art. L. 147-5 code action soc. fam.);
  - riceve le richieste dell'adottato, se maggiorenne, o dei suoi legali rappresentanti, se minorenni (art. L. 147-1 code action soc. fam.);
  - raccoglie gli eventuali consensi dei genitori d'origine, manifestati su sua proposta dopo la richiesta dell'adottato, oppure preventivamente; in quest'ultimo caso, essi non potranno comunque avere informazioni sull'adottato in mancanza di una richiesta da parte sua (art. L. 147-3, comma 2, code action soc. fam.);
  - comunica le informazioni richieste, per le quali è stato dato il consenso (art. L. 147-6 code action soc. fam.); come si vede, il diritto di conoscere le origini resta *soccombente* dinanzi al diritto alla riservatezza e all'oblio della madre che aveva partorito sotto segreto, sia al momento della nascita (il deposito delle informazioni non è obbligatorio), sia al momento della richiesta d'informazioni (il consenso alla loro comunicazione è necessario).
- c) Le informazioni che non permettono l'identificazione possono essere fornite senza il consenso degli interessati (art. L. 147-5, comma 2, code action soc. fam.).

<sup>33</sup> La richiedente aveva agito in giudizio prima dell'entrata in vigore della legge francese del 2002, quando le era del tutto vietato accedere alle informazioni in caso di parto anonimo, analogamente a quando oggi prevede la legge italiana.

<sup>34</sup> Viene così posto un limite alla tradizionale, radicale censura legislativa verso le dichiarazioni della madre sulla paternità: un limite ancora modesto, poiché riguarda solo le condizioni di salute del padre, non la sua identificazione.

d) I servizi sociali devono assistere la madre al momento della nascita, per persuaderla a dare le notizie di cui al punto *a*, e l'adottato al momento in cui i dati gli vengono comunicati (art. L. 223-7, code action soc. fam.).

Come si vede, il legislatore francese ha scelto di mantenere in linea di principio l'ammissibilità dell'anonimato del parto<sup>35</sup>, ma ne ha riscritto la disciplina, facendone un caso eccezionale. La regola è diventata quella del parto non tanto anonimo, quanto *coperto dal segreto*, con la costruzione di un sistema che permette di *rimuovere* tale segreto, secondo regole garantiste per tutti gli interessati (§ 49). Proprio la possibilità di questa rimozione ha portato la Corte a dare un giudizio positivo della norma francese; un giudizio positivo che, così ragionando, non avrebbe certo potuto dare dell'art. 28, comma 7, della legge italiana sull'adozione, poiché questa, al contrario, è rimasta fedele all'intangibilità e definitività dell'anonimato, sacrificando così uno degli interessi contrapposti, quello alla conoscenza delle origini<sup>36</sup>.

È assai problematico identificare oggi una linea generale di tendenza dei diritti europei sulla questione del parto anonimo: le indicazioni che emergono sono contrapposte<sup>37</sup>. Da un lato vi è la tendenza a condannare ogni segreto, evidente a livello delle giurisdizioni che si pronunciano sui principi (Corte europea, corti costituzionali nazionali)<sup>38</sup>. Dall'altro lato vi è una tendenza opposta, che si va sviluppando sotteraneamente nella prassi di molti dei Paesi che non ammettono il parto anonimo, a renderlo ciononostante possibile, grazie ad astuti accorgimenti pratici *praeter legem*, realizzati soprattutto all'interno delle strutture sanitarie<sup>39</sup>, per garantire un'assistenza sanitaria qualificata al parto.

<sup>35</sup> Ricordo per inciso che la Convenzione europea sullo stato giuridico dei figli nati fuori dal matrimonio (Strasburgo, 1975), firmata ma non ratificata dall'Italia, stabilisce all'art. 2 che "la filiazione materna di qualsiasi figlio nato fuori dal matrimonio è stabilita dal solo fatto della nascita". Questa regola è comunemente accolta nei Paesi europei; oggi fanno eccezione soltanto l'Italia, la Francia e il Lussemburgo, ove invece è ammesso l'anonimato del parto.

<sup>36</sup> Va sottolineato – in quanto indicativo del probabile contenuto di un'eventuale futura sentenza della Corte europea sul comma 7 dell'art. 28 adoz. – il fatto che la sentenza ha escluso la contrarietà della legge francese all'art. 8 Conv. con una maggioranza stretta, di 10 contro 7: l'opinione dissenziente era invece nel senso di considerare comunque contrastante con il principio dell'art. 8 Conv. qualsiasi possibilità di mantenere il segreto.

<sup>37</sup> Per una rapida panoramica, cfr. il § 19 della sentenza *Odièvre*, cit., e il § 13 e seg. dell'opinione dissenziente (riportata in appendice alla sentenza).

<sup>38</sup> Per esempio, com'è sottolineato nell'opinione dissenziente (§ 13 e seg.), in Germania è intervenuto il Bundesverfassungsgericht nel 1989, in Spagna il Tribunal supremo nel 1999.

<sup>39</sup> Per esempio, com'è sottolineato nella sentenza (§ 19), il mancato controllo sull'effettiva identità della partoriente all'ingresso in ospedale, oppure modalità che ricordano le ruote degli istituti assistenziali dei secoli passati, come la costruzione nel reparto ospedaliero di una sala apposita ove abbandonare il neonato al sicuro, ma in segreto.

### 13. Il caso di morte o irreperibilità dei genitori adottivi (comma 8)

Non è necessario far luogo all'autorizzazione del tribunale per i minorenni qualora i genitori adottivi siano morti o siano divenuti irreperibili (comma 8). In questi casi, dunque, non mi sembra dubbio che l'adottato maggiorenne (anche infraventicinquenne) abbia il diritto di accedere direttamente alle informazioni. Ciò però non significa ch'egli possa accedervi in tutti i casi: l'inciso «fatto salvo quanto previsto dai commi precedenti» (che in realtà sono uno soltanto, il comma 7: si tratta di una svista del legislatore) indica che si applicano anche in questo caso i limiti esaminati nei due paragrafi che precedono.

L'accesso diretto, senza il filtro del procedimento giudiziario, apre un problema: come controllare che non ricorrano i casi di cui al comma 7? Ritornerò sul punto nel paragrafo successivo.

La norma merita una brevissima riflessione: a mio modo di vedere manifesta in modo chiaro che nella costruzione delle regole dell'art. 28 adoz. la scelta di politica del diritto determinante è stata quella di tutelare i genitori adottivi: di tutelare le loro persone, la dedizione e la generosità manifestate – si suppone – per il fatto stesso di aver preso un bambino in adozione, prima ancora del rapporto adottivo stesso<sup>40</sup>.

Questa mi sembra l'unica ragione che possa dare una giustificazione logica del fatto che il procedimento giudiziario sia esplicitamente escluso soltanto nell'unico caso in cui, per la morte o l'irreperibilità dei genitori adottivi, non può accadere che l'adottato, ricostituita una relazione sociale con i genitori d'origine, ponga in essere una sorta di abbandono dei genitori adottivi. Le dichiarate cautele sul «grave turbamento dell'equilibrio psicofisico del richiedente» (per l'adottato maggiorenne infraventicinquenne) e sulla necessità di un'«adeguata preparazione e assistenza del minore» (per l'adottato minorenne) mi sembra suonino allora come mere declamazioni retoriche e mistificatrici<sup>41</sup>.

In conclusione: anche qui dunque, come troppe altre volte, l'attenzione del legislatore del 2001 è rimasta ben concentrata sui bisogni, i desideri e le paure degli adulti, nonostante i consueti e rumorosi proclami puerocentrici.

### 14. Il procedimento giudiziario in caso di adottato infraventicinquenne

Qualora l'adottato sia infraventicinquenne, non vi è alcun dubbio che l'accesso alle informazioni sia consentito al termine di un procedimento giudiziario, di competenza del tribunale per i minorenni. Per quanto riguarda la competenza territoriale, il terzo periodo del comma 5 precisa che «l'istanza

<sup>40</sup> Si tratta probabilmente del frutto, a mio modo di vedere alquanto distorto, della dura opposizione alla possibilità di rivelare l'identità dei genitori d'origine, fatta da parte di alcune importanti e influenti associazioni di genitori adottivi.

<sup>41</sup> Cfr. Trib. min. Sassari, 30 maggio 2002 (in «Famiglia di diritto», 2003, p. 71).

dev'essere presentata al Tribunale per i minorenni del luogo di residenza» dell'adottato. La norma è dettata a proposito del caso dell'adottato di età compresa fra i 18 e i 25 anni, restando senza un'indicazione espressa il caso dell'adottato minorenni. Il quesito è se sia competente il tribunale del luogo di residenza o quello, eventualmente diverso, che aveva pronunciato l'adozione o che ne aveva ordinato la trascrizione.

A favore della competenza del primo vi è un dato sistematico: si applicherebbe a questo modo la consueta regola di competenza territoriale in materia minorile, secondo la quale esiste una sorta di foro generale del minore, consistente nel luogo in cui il minore risiede o si trova effettivamente, ove si radica la competenza nella maggior parte dei procedimenti in materia minorile<sup>42</sup>. Si è inoltre argomentato dell'unitarietà del procedimento di autorizzazione previsto dalla legge, sicché troverebbe anche qui applicazione la regola stabilita espressamente dall'art. 28, comma 5, adoz. per il caso di richiesta dell'adottato di età compresa fra i 18 e i 25 anni<sup>43</sup>.

A favore della competenza del tribunale che aveva pronunciato l'adozione è stato argomentato ch'esso, in quanto detentore del relativo fascicolo, dovrebbe avere la miglior conoscenza della vicenda adottiva<sup>44</sup>.

Mi sembra preferibile la prima opinione sia per la sua coerenza con il sistema generale della giustizia minorile (non vedo ragioni per derogare in questo caso al "foro generale del minore"), sia per evitare differenze con gli altri casi regolati dall'art. 28 adoz. Ma vi è anche un motivo specifico d'ordine sostanziale. Ritengo infatti che la seconda opinione, per un astratto formalismo, identifichi in modo erroneo l'organo che meglio conosce la vicenda adottiva: dato che questa, com'è ovvio, è soggetta a una continua evoluzione, il giudice che ha la miglior possibilità di conoscerla in modo opportunamente aggiornato non è tanto quello che detiene il fascicolo dell'adozione – magari pronunciata anni prima, da un collegio composto da persone diverse da quelle chiamate successivamente a decidere sulla richiesta d'informazioni – quanto semmai il giudice che può giovare della collaborazione di servizi sociali che siano effettivamente vicini ai richiedenti e che possano quindi compiere un'indagine psicosociale fruttuosa sulla situazione in cui la famiglia, soprattutto l'adottato, si trova al momento della richiesta.

In caso di urgenza, inoltre, potrebbe essere difficoltoso ricorrere a un tribunale lontano dal luogo di residenza; se le informazioni dovessero essere

<sup>42</sup> Cfr., per tutte, Cass. 6 ottobre 1989, n. 3999, in «Giustizia civile», 1990, I, p. 365.

<sup>43</sup> Così Fadiga (1999, p. 720 e seg).

<sup>44</sup> Così Finocchiaro (2001, p. 128); conforme Sacchetti (2002, p. 98).

fornite ai responsabili delle strutture sanitarie, poi, potrebbe risultare assai difficile identificare con la necessaria rapidità qual è il tribunale che aveva pronunciato l'adozione.

Se l'adottato è minorenne, legittimati attivi sono i genitori adottivi e, a quanto sembra, anche i responsabili delle strutture sanitarie; la legittimazione attiva di questi ultimi deve essere però circoscritta ai casi in cui agiscono senza il consenso dei genitori per uno stato di necessità, in presenza di una grave urgenza. L'adottato è legittimato attivo, se maggiorenne.

Il tribunale per i minorenni del luogo in cui il minore si trova deve compiere una vera e propria attività istruttoria<sup>45</sup>: deve ascoltare tutte le persone che gli possono fornire elementi utili, deve assumere le informazioni sociali e psicologiche necessarie per mezzo dei servizi sociali. Quest'istruttoria ha lo scopo anzitutto di accertare, com'è ovvio, che sussistano i «gravi e comprovati motivi» (adottato minorenne, comma 4), oppure i «gravi e comprovati motivi attinenti alla sua salute psico-fisica» (adottato maggiorenne infraventicinquenne, comma 5, secondo periodo). Ma poi ha anche lo scopo di accertare che l'accesso alle informazioni «non comporti grave turbamento dell'equilibrio psico-fisico del richiedente» (comma 6).

Inoltre, qualora l'adottato sia ancora minorenne, il tribunale deve garantire che «l'informazione sia preceduta e accompagnata da adeguata preparazione e assistenza del minore» (comma 4), che devono essere curate dai servizi sociali.

Come già accennato (cfr. supra, par. 9), la legge non chiarisce se il procedimento giudiziario sia indispensabile anche nel caso in cui l'adottato abbia un'età maggiore di 25 anni. Il problema è fortemente controverso nella poca dottrina che si è pronunciata motivatamente. I primi provvedimenti giudiziari in materia di cui ho notizia sono discordi: vi sono casi in cui il tribunale ha escluso la necessità di un'autorizzazione giudiziaria<sup>46</sup>, come vi sono casi nei quali l'ha giudicata necessaria, per poi accogliere la richiesta nel merito, dopo aver valutato l'equilibrio psicofisico dell'adottato ed escluso che le informazioni potessero turbarlo<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> Sulla questione della competenza per territorio cfr. *supra*, par. 7 e 8.

<sup>46</sup> Trib. min. Salerno, 19 luglio 2002 (in «Giurisprudenza di merito», 2003, p. 249), stante l'asserita totale incertezza interpretativa, opta per l'incompetenza del giudice, in quanto soluzione più favorevole al richiedente. Il provvedimento è stato poi riformato in appello (ined., ma cit. in R. Mea, *Necessità di un'autorizzazione per conoscere le origini biologiche da parte dell'adottato*, *ivi*).

<sup>47</sup> Cfr. Trib. min. Umbria, 16 ottobre 2001 (in «Giurisprudenza di merito», 2002, p. 1), che accoglie la richiesta del figlio maggiorenne adottato di accedere al fascicolo del procedimento per la sua adottabilità e di incontrare con determinate cautele la madre d'origine,

Se si ritiene che non occorra un procedimento giudiziario, l'adottato ultraventicinqueenne ha il diritto di ottenere tutte le informazioni utili a sua semplice richiesta, rivolta direttamente ai vari soggetti che ne sono in possesso (cfr. *supra*, par. 6).

La lettera della legge mi sembra indicare che il procedimento giudiziario è indispensabile, qualunque sia l'età dell'adottato<sup>48</sup>, poiché usa espressioni che *assimilano* il caso dell'adottato ultraventicinqueenne a quello dell'adottato di età compresa fra i 18 e i 25 anni, per il quale non vi è dubbio ch'esso occorra. Dapprima infatti la legge stabilisce che «può accedere» alle informazioni chi ha compiuto i 25 anni (primo periodo del comma 5), per poi aggiungere che «può farlo anche» (dunque ha il *medesimo* diritto) il maggiorenne che non li ha ancora compiuti (secondo periodo del comma 5). Quest'identità di espressione mi sembra dovrebbe indurre l'interprete a riferire a entrambi i casi il terzo periodo del comma 5, che attribuisce la competenza al tribunale per i minorenni e quindi indica la necessità di un procedimento giudiziario autorizzativo.

A sostegno della necessità del procedimento giudiziario vi è anche quanto emerge dalla storia della travagliata elaborazione legislativa della norma: in una prima fase della sua redazione, infatti, l'accesso era ammesso per il solo maggiorenne ultraventicinqueenne, previo provvedimento giudiziario; soltanto con successivi emendamenti si è *aggiunto* il caso dell'adottato maggiorenne infraventicinqueenne<sup>49</sup>.

Segnalo inoltre, in senso opposto, una circolare ministeriale, diretta agli ufficiali di stato civile, la quale afferma, benché solo per inciso e senza motivazione, che in questo caso non è previsto alcun procedimento giudiziario<sup>50</sup>.

Diversa, e a mio modo di vedere infondata, è la lettura di questo infelice testo normativo che danno i Finocchiaro<sup>51</sup>, i quali affermano, senza maggiormente argomentare, che la formulazione del comma 5 dell'art. 28 sarebbe «non equivoca» nell'escludere la sussistenza di filtri giudiziari per il caso del maggiorenne ultraventicinqueenne: il terzo periodo del comma 5 riguarderebbe soltanto il caso del maggiorenne infraventicinqueenne.

---

dopo averne raccolto il consenso; Trib. min. Sassari, 16 gennaio 2002 (in «Famiglia e diritto», 2003, p. 69) che, ritenutosi in linea di principio competente, rigetta però la richiesta poiché non proviene dall'adottato, ma dal figlio genetico dell'adottato, morto in precedenza; Trib. min. Sassari, 31 luglio 2002 (in «Famiglia e diritto», 2003, p. 70).

<sup>48</sup> Cfr. Fadiga (1999, p. 718), il quale afferma che la legge «prevede un'unica procedura di autorizzazione, attribuendone la competenza al tribunale per i minorenni», per tutte le ipotesi regolate nell'art. 28 adoz. Cfr. inoltre Trib. min. Sassari, 16 gennaio 2002, cit.

<sup>49</sup> L'intenzione del legislatore assume un rilievo decisivo nella motivazione di Trib. min. Sassari, 16 gennaio 2002, cit.

<sup>50</sup> Cfr. circolare Ministero della giustizia, Dir. gen. Affari civili, 3 luglio 2001.

<sup>51</sup> Cfr. Finocchiaro (2001, p. 133).

Contro l'interpretazione letterale indicata sopra mi sembra vi sia un solido argomento di carattere sostanziale<sup>52</sup>: è ben poco comprensibile quale interesse il tribunale dovrebbe tutelare nel suo eventuale vaglio.

Il comma 6 indica che il tribunale, chiamato a decidere sull'autorizzazione, dovrebbe valutare se l'accesso alle notizie non comporti un «grave turbamento all'equilibrio psico-fisico del richiedente». Ora, penso che saremmo dinanzi a un vero e proprio mostro giuridico se il tribunale fosse chiamato a tutelare *contro se stesso* un maggiorenne ultraventicinquenne, cioè una persona capace sia d'intendere e di volere, sia di agire, una persona per di più ormai uscita dall'adolescenza<sup>53</sup>.

Se invece il tribunale non avesse un simile compito valutativo, come mi sembra più ragionevole, saremmo in presenza di un procedimento autorizzativo per il quale la legge non indica alcun criterio di decisione, alcuna circostanza la cui sussistenza dovrebbe essere verificata, al contrario dei casi dell'adottato minorenni e dell'adottato maggiorenne ma infraventicinquenne. In linea di principio mi sembra che, ogniqualvolta la legge non prescriva i motivi che giustificano il rigetto di una domanda volta a ottenere la soddisfazione di un diritto, tale rigetto costituisca una discriminazione ingiustificabile e una lesione dei diritti di difesa<sup>54</sup>.

A favore della necessità del procedimento giudiziario si potrebbe argomentare che costituisce l'unico mezzo sicuro per garantire il rispetto dei divieti di accesso previsti dal comma 7.

L'argomento non mi sembra fondato. Le circostanze più importanti e ricorrenti che impediscono l'accesso, infatti, possono essere rilevate direttamente dall'ufficiale dello stato civile al momento della richiesta della copia integrale dell'atto di nascita. Così è del figlio non riconosciuto: l'ufficiale dello stato civile potrebbe far rispettare il limite di propria iniziativa, garantendo così il necessario filtro, senza necessità di quello giudiziario.

In caso di rifiuto, l'adottato potrebbe ricorrere giudice: al tribunale per i minorenni, cui l'art. 28, commi 4, 5 e 6, adoz. attribuisce una competenza generale in materia adottiva, o al presidente del tribunale ordinario, cui l'art. 745 cpc attribuisce la competenza sui ricorsi contro il rifiuto di rilasciare copie o estratti da pubblici registri? Dal momento che la ragione del rifiuto non

<sup>52</sup> Segue questo schema di ragionamento Trib. min. Salerno, 19 luglio 2002, cit.

<sup>53</sup> Cfr. Sacchetti (2002, p. 98 e seg.).

<sup>54</sup> Tuttavia esiste nel nostro diritto almeno un esempio di procedimento autorizzativo per il quale non sono indicati i criteri in base ai quali l'autorizzazione dovrebbe essere concessa: si tratta di un relitto storico ormai fossilizzato, la dispensa al matrimonio civile tra parenti in 3 grado e affini in linea collaterale in 2 grado (art. 87, comma 3 cc).

potrebbe aver altro fondamento se non le norme dell'art. 28, comma 7, adoz., mi sembra più ragionevole nella sostanza e più corretto sistematicamente attribuire la competenza al tribunale per i minorenni<sup>55</sup>.

Più problematico è il limite del consenso, qualora si voglia attribuire alla norma che lo prevede uno dei significati proposti sopra: anche in questo caso, però, mi sembra che l'intervento del tribunale per i minorenni non sia affatto indispensabile per garantirne il rispetto. Se il limite si applica all'adozione internazionale, ne risulta che l'ufficiale dello stato civile dovrebbe comunque investire del caso la Commissione per le adozioni internazionali, affinché questa verifichi, eventualmente insieme con l'autorità centrale del Paese d'origine, se il consenso dei genitori d'origine fosse stato sottoposto alla condizione dell'anonimato definitivo. Se il limite si applica anche all'adozione nazionale, ne risulta che il cancelliere del tribunale per i minorenni dovrebbe, e potrebbe, verificare l'eventuale condizione informalmente apposta al consenso dai genitori d'origine esaminando personalmente il fascicolo. Contro il suo eventuale rifiuto l'adottato potrebbe ricorrere al presidente del tribunale ordinario (art. 745 cpc).

A tutto ciò si aggiunga che i limiti all'accesso di cui al comma 7 si applicano anche in caso di morte o irreperibilità dei genitori adottivi: un caso nel quale non è lecito dubitare che l'adottato abbia il diritto di accedere direttamente alle informazioni.

Mi sembra di poter quindi concludere sul punto che i divieti di cui al comma 7 non implicano la necessità del procedimento giudiziario.

Si potrebbe ancora argomentare che il procedimento giudiziario serve a tutelare il diritto alla riservatezza e all'oblio dei genitori d'origine, fuori dai casi di cui al comma 7 dell'art. 28<sup>56</sup>. L'argomento mi sembra del tutto infondato e quindi inaccettabile: mi limito a richiamare quanto detto in precedenza, nel par. 10: per attribuire al tribunale per i minorenni, nel procedimento per l'accesso alle informazioni, il compito di accertare il consenso dei genitori d'origine l'interprete deve ricorrere a un eccesso di fantasia creatrice. Inoltre, come già accennato, attribuire la competenza di tutelare la riserva-

---

<sup>55</sup> Di diversa opinione Finocchiaro (2001, p. 124), che attribuiscono la competenza al tribunale ordinario, affermando, senza però motivare, che il rilascio della copia integrale dell'atto di nascita è cosa ben diversa dalle informazioni sulle origini.

<sup>56</sup> Così Fadiga (1999, p. 718), il quale – per trovare un appiglio testuale a sostegno della necessità del procedimento giudiziario in ogni caso – riferisce la dichiarazione del genitore di non voler essere nominato all'eventuale dichiarazione da lui resa nel corso del procedimento per l'accesso alle informazioni (cfr. *supra*, par. 10). Cfr. inoltre l'Autorizzazione del Garante n. 2/2002.

16. Il diritto  
alla riservatezza  
e all'oblio  
dei genitori d'origine

tezza dei genitori d'origine al tribunale per i minorenni sarebbe scorretto sul piano sistematico e soprattutto sarebbe poco opportuno, dal momento che in sede civile questo giudice ha il compito funzionale di tutelare gli interessi dei minorenni, non di garantire il rispetto del diritto alla riservatezza di persone maggiorenni.

Tutti questi argomenti di carattere sostanziale mi inducono a ritenere più ragionevole che l'adottato ultraventicinquenne possa accedere direttamente ai dati sulle sue origini, senza dover richiedere l'autorizzazione del giudice<sup>57</sup>.

Nei paragrafi che precedono ho accantonato la questione del rapporto fra l'art. 28 adoz. e tale normativa. Ora è venuto il momento di trattarne brevemente.

In linea di principio mi sembra che il diritto generale dei genitori d'origine alla propria riservatezza e all'oblio non sia tutelato contro la richiesta del loro figlio biologico, adottato da altri, di avere informazioni sul conto loro tali da permetterne l'identificazione; fanno eccezione i casi indicati dal comma 7 dell'art. 28 adoz.<sup>58</sup>.

È principio generale, dunque, che tale diritto *ceda* dinanzi al diritto del figlio adottato di conoscere le proprie origini. Questo fortissimo limite posto alla tutela della riservatezza credo abbia il suo fondamento ultimo nel *principio di responsabilità per la procreazione*, che ha ormai assunto un'importanza fondamentale nel diritto della filiazione.

Come già accennato sopra (par. 6), nella maggior parte dei casi i documenti oggi effettivamente importanti per la ricerca delle proprie origini familiari e genetiche sono l'atto di nascita originario e il fascicolo processuale depositato nella cancelleria del tribunale per i minorenni: potendo accedervi, infatti, l'adottato ottiene tutte le informazioni necessarie per identificare i genitori d'origine, che poi voglia o non voglia cercar di costruire con loro una relazione sociale.

<sup>57</sup> Segnalo la prassi del Tribunale per i minorenni dell'Emilia e Romagna (cfr. Ceccarelli, Serra, 2002). Visti i dubbi interpretativi e facendo tesoro dell'esperienza degli ultimi anni, tale tribunale ha deciso di instaurare anche con gli ultraventicinquenni un rapporto di comunicazione ben diverso dalla semplice trasmissione di dati: li ascolta e legge insieme con loro i documenti o le parti di documenti accessibili. Finora non risulta che un richiedente abbia rifiutato il colloquio.

<sup>58</sup> Per il conflitto fra questo limite e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, cfr. *supra*, par. 12. Mi sembra interessante rilevare come nella giurisprudenza statunitense – che per prima ha riconosciuto il diritto alla ricerca delle origini nelle adozioni costruite come trapianto di famiglia – sia ormai negata l'esistenza di un diritto soggettivo alla riservatezza dei genitori biologici tale da comprendere anche un loro diritto all'anonimato: cfr. più ampiamente Long (2001, p. 102).

Diversa è la situazione concreta nei casi in cui operano i limiti di cui al comma 7, in particolare l'anonimato del parto e il mancato riconoscimento. È infatti possibile che l'adottato, vistasi sbarrata la strada maestra, cerchi di accedere a qualcuno fra gli altri documenti: mi riferisco soprattutto ai documenti sanitari sulla sua nascita, i quali, fusi come sono con la scheda del ricovero in ospedale della madre per il parto, possono contenere informazioni che permettono di identificarla. Si tratta di documenti contenenti dati personali sensibili, la cui comunicazione dovrebbe essere regolata dalla legge 675/1996 sul trattamento dei dati personali.

Mi sembra anzitutto che non sia applicabile il principio secondo il quale non è richiesto il consenso dell'interessato qualora la comunicazione dei dati a un terzo sia necessaria affinché questi possa far valere in giudizio un proprio diritto<sup>59</sup>: nel caso dell'accesso alle origini, infatti, la comunicazione dei dati non è strumentale a far valere un diritto, ma semmai costituisce la finalità diretta stessa dell'azione in giudizio.

Qualora il soggetto che detiene il dato sanitario appartenga alla pubblica amministrazione, la sua comunicazione a un privato, qual è l'adottato, è ammessa in linea di principio soltanto se prevista dalla legge (artt. 22, comma 3, e 23 legge 675/1996). La legge sull'adozione indica all'art. 28, comma 7, i casi nei quali vi è un divieto a tutela della riservatezza dei genitori d'origine. Pertanto non solo il tribunale per i minorenni (se richiesto di autorizzare l'accesso ai dati), ma anche le ASL, gli IPI e i servizi sociali territoriali e gli altri eventuali detentori dei dati (se direttamente richiesti della comunicazione dei dati) dovrebbero opporre un rifiuto, motivato proprio dall'art. 28, comma 7, adoz., ovviamente in mancanza del consenso degli interessati; consenso che l'interessato non ha la possibilità materiale di procurarsi e che tali enti non hanno il dovere istituzionale di cercar di procurargli.

Si potrebbe obiettare che l'Autorizzazione n. 2/2002 del Garante, al punto 5, permette la comunicazione dei dati riguardanti lo stato di salute ai «familiari dell'interessato», senza precisare che cosa si intenda con tale genericissimo termine<sup>60</sup>: data la mancata costituzione del rapporto di filiazione,

---

<sup>59</sup> Si ha "comunicazione" se un certo dato è reso noto a una persona determinata, "diffusione" se è reso noto a una collettività indistinta di persone.

<sup>60</sup> Sembra così risolto in via generale il problema di cui alla risposta del garante datata 22 maggio 1999 (reperibile sul sito [www.privacy.it](http://www.privacy.it)): nel caso di specie una donna, che si era sottoposta a indagini genetiche a scopo di procreazione, aveva chiesto su indicazione medica di accedere ai dati genetici di suo padre, già esistenti presso una struttura sanitaria; dinanzi al rifiuto del padre ha ottenuto dal Garante l'autorizzazione ad accedervi, con la motivazione che le esigenze della vita umana prevalgono sul diritto alla riservatezza.

accompagnata dall'evidente totale distacco esistenziale, immediato e definitivo, tra la madre che ha partorito nell'anonimato e il figlio, mi sembra del tutto irragionevole qualificarli reciprocamente come "familiari" e quindi applicare ai loro rapporti questa regola.

L'accesso ai dati non potrebbe neppure essere ottenuto in base all'art. 24, comma 1, legge 241/1990 sulla trasparenza amministrativa e sull'accesso ai documenti della pubblica amministrazione: in questo caso infatti la comunicazione, a norma del comma 2 dello stesso art. 24 e dell'art. 8 del relativo regolamento (DPR 27 giugno 1992, n. 352), è impedita in quanto lesiva di diritti di terzi e precisamente del diritto all'anonimato del parto, garantito dalla disciplina dello stato civile e, soprattutto, dall'art. 28, comma 7, adoz.<sup>61</sup>.

Tuttavia, qualora la richiesta fosse motivata da esigenze gravi di carattere sanitario (alla "salute psicofisica" fa riferimento espresso l'art. 28, comma 5, secondo periodo), mi sembra più consona ai principi generali ammettere la liceità della comunicazione: come già detto sopra (par. 7), infatti, gli organismi sanitari pubblici sono autorizzati a comunicare i dati sanitari, per finalità di tutela della salute di un terzo, anche se manca il consenso dell'interessato, in quanto irreperibile<sup>62</sup>.

Qualora la persona o struttura che detiene i dati sia privata, la loro comunicazione è autorizzata nei casi in cui sia necessaria «per perseguire un legittimo interesse del titolare o di un terzo destinatario dei dati», qual è l'adottato. Tali casi devono (dovranno) essere «individuati dal Garante sulla base dei principi sanciti dalla legge», fra i quali mi sembra evidente che devono essere compresi anche i principi contenuti nella legge sull'adozione. La comunicazione non può però aver luogo qualora «prevalgano i diritti e le libertà fondamentali, la dignità o un legittimo interesse dell'interessato» (art. 20, comma 1, lett. *h-bis*)<sup>63</sup>. Siccome i limiti di cui all'art. 28, comma 7, adoz. mi pare si inquadrino proprio fra questi «diritti e libertà fondamentali» dell'interessato, anche le strutture sanitarie private dovrebbero opporre un rifiuto alla richiesta dell'adottato.

Se il rifiuto di autorizzare l'accesso proviene dal tribunale per i minorenni ed è fondato sull'art. 28 adoz., il provvedimento è impugnabile secondo

<sup>61</sup> Per un precedente anteriore all'introduzione dell'attuale testo dell'art. 28 adoz., che ha motivato quindi soltanto con il diritto al parto anonimo riconosciuto dall'ordinamento dello stato civile, cfr. Tar Lazio, sez. III, 17 luglio 1998, in «Tar», 1998, I, p. 2970, con nota di Massidda (1999, II, p. 357 e seg.).

<sup>62</sup> Autorizzazione del Garante n. 2/2002, lett. *c* dell'"autorizza".

<sup>63</sup> Rileva Sica (2002, p. 274) che dopo questa modifica, introdotta dal Dlgs 467/2001, la norma riguarda anche i dati di carattere non patrimoniale.

le regole consuete. Se invece, nei casi in cui non è necessaria la previa autorizzazione del tribunale per i minorenni, il rifiuto proviene da un'amministrazione pubblica o da un privato, ai quali l'adottato si è rivolto direttamente per ottenere l'accesso ai dati, mi sembra si debbano distinguere due diverse ipotesi:

- se il rifiuto è motivato con il divieto di cui all'art. 28 comma 7 adoz., mi sembra più ragionevole nella sostanza e più corretto sistematicamente attribuire la competenza al tribunale per i minorenni<sup>64</sup>: questi sarebbe allora chiamato a valutare se ricorra una delle ipotesi previste dalla legge che giustificano il rifiuto e, in caso negativo, ad autorizzare l'amministrazione o il privato a comunicare il dato;
- se il rifiuto non è motivato, oppure è motivato con ragioni diverse da quelle di cui all'art. 28, comma 7, adoz., mi sembra che si debbano applicare le regole generali sulla competenza per le controversie sul trattamento dei dati, che l'art. 29 legge 675/1996 attribuisce al Garante e al giudice ordinario.

Qualora ci si trovi in uno dei casi previsti dall'art. 28, comma 7, adoz., il comportamento del detentore dei dati, che ne abbia dato comunicazione all'adottato richiedente senza il consenso dell'interessato (genitore d'origine), è illegittimo e come tale sanzionabile secondo le regole della legge 675/1996 (artt. 18 e 29).

**17. Il nuovo  
comma 7  
dell'art. 28 adoz.**

Una modifica importante, che ha cambiato il testo del comma 7 dell'art. 28 della legge 184/1983 sull'adozione, è intervenuta al momento in cui questo volume era già in fase di stampa: non avevo quindi potuto tenerne conto nella redazione del mio articolo *La conoscenza delle origini familiari e genetiche*.

La modifica è contenuta nel nuovo *Codice in materia di protezione dei dati personali* (d.lgs. 30 giugno 2003, n.196), che entrerà in vigore all'inizio del 2004. La nuova normativa è assai ampia e complessa: costituisce una riscrittura organica dell'intera disciplina del trattamento dei dati personali e sostituisce tutta la normativa previgente, dalla legge 675/1996 ai numerosi decreti legislativi di modifica e integrazione che l'avevano seguita, in adempimento della delega legislativa contenuta nella legge 676/1996.

<sup>64</sup> In questo caso, come detto in precedenza (par. 14), il tribunale per i minorenni sembra competente anche a giudicare sull'impugnazione del rifiuto dell'ufficiale dello stato civile di rilasciare copia degli atti.

Avverto il lettore che l'allegato C al nuovo *Codice* contiene un'utile tavola di corrispondenza delle nuove norme alle vecchie, che permette di identificare il luogo da cui proviene l'attuale regolazione di ciascun argomento.

Scopo di questa pagina è unicamente quello di dare al lettore un'informazione immediata, a prima lettura, sul nuovo comma 7 e su alcune altre novità legislative che riguardano la materia dell'accesso ai dati personali.

**1.** Il nuovo testo dell'art. 28, comma 7, adoz. è molto semplificato rispetto al precedente e certamente più chiaro.

Recita: «L'accesso alle informazioni non è consentito nei confronti della madre che abbia dichiarato alla nascita di non volere essere nominata ai sensi dell'articolo 30, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396».

Come si vede, è stata soppressa la menzione degli altri casi precedentemente previsti: il caso in cui uno dei genitori (anche il padre!) avesse dichiarato di non voler essere nominato, il caso del mancato riconoscimento da parte della madre e il caso in cui i genitori d'origine avessero consentito all'adozione a condizione di restare anonimi.

Nell'articolo "La conoscenza delle origini familiari e genetiche", ai paragrafi 10 e 11, ho discusso di queste norme, cercando di porre in evidenza come costituissero un improbabile guazzabuglio di prescrizioni difficilmente comprensibili, per l'indecente qualità tecnica della loro fattura, fino al malevolo sospetto che il frettoloso legislatore del 2001 – prevedendo un improbabile "consenso" dei genitori d'origine all'adozione (notoriamente non ammesso nel nostro ordinamento) a condizione di restare nell'anonimato – manifestasse addirittura di ignorare il diritto vigente.

Per fortuna si può ormai dire che l'analisi dei tentativi di capire a che cosa intendesse riferirsi il legislatore e di dare una lettura sensata al testo del 2001 del comma 7 dell'art. 28 adoz. ha soltanto più un interesse storico.

Il discorso condotto nel paragrafo 15 sulla non necessarietà del procedimento giudiziario al fine di imporre il rispetto dei divieti di cui al comma 7 resta a mio modo di vedere pienamente valido anche rispetto al divieto, semplice e chiaro, previsto nella nuova norma; anzi, la drastica semplificazione compiuta dal legislatore mi sembra che lo rafforzi.

**2.** Il nuovo *Codice* sulla protezione dei dati personali contiene inoltre due norme che incidono sulla materia trattata nel paragrafo 6 dell'articolo "La conoscenza delle origini familiari e genetiche".

L'art. 93, commi 2 e 3, del nuovo *Codice* stabilisce che i *documenti sanitari* riguardanti la nascita da una donna che ha dichiarato di non voler essere

nominata<sup>65</sup> possono essere rilasciati a chiunque vi abbia interesse, ma soltanto in modo tale da non permettere l'identificazione della donna (comma 3), oppure dopo decorsi 100 anni dalla loro formazione (comma 2).

L'art. 177, comma 3, del nuovo *Codice* stabilisce che l'*estratto per copia integrale dell'atto di nascita* – che contiene le generalità dei genitori biologici, purché fosse stato costituito il rapporto di filiazione – e di ogni altro atto dello stato civile può essere rilasciato alla persona stessa cui l'atto si riferisce e a chi dimostri di averne necessità per la «tutela di una situazione giuridicamente rilevante»; inoltre può essere liberamente rilasciato a chiunque ne faccia richiesta dopo trascorsi 70 anni dalla sua formazione.

### Riferimenti bibliografici

#### Carp, E.W.

1998 *Family Matters. Secrecy and Disclosure in the History of Adoption*, Cambridge, Mass., Harvard Univ. Press

#### Guidi, D., Nigris, E.

1993 *Il racconto della "verità narrabile" nella storia adottiva: il linguaggio metaforico e il ruolo dell'operatore*, in «Il bambino incompiuto», 1

#### Cavallo, M.

1997 *Ti racconto l'adozione*, in «Diritto di famiglia e delle persone», p. 800

#### Ceccarelli, E., Serra, P.

2002 *L'adulto adottato curioso di sé: l'esigenza di sapere di fronte alla legge. Esperienze nel Tribunale per i Minorenni dell'Emilia Romagna*, in «Minorigiustizia», 4

#### Fadiga, L.

1999 *L'adozione*, Bologna, Il Mulino

#### Figone, A.

2003 *Sulla conoscenza delle proprie origini da parte dell'adottato*, in «Famiglia e diritto», p. 72

#### Finocchiaro, A. e M.

2001 *Adozione e affidamento dei minori*, Milano, Giuffrè

#### Guidi, D., Tosi, M.N.

1997 *La "verità narrabile" al figlio adottivo*, in «Minorigiustizia», 2

<sup>65</sup> La norma menziona il certificato di *assistenza al parto* e la *cartella clinica*; non menziona invece il *registro dei ricoveri*, ma mi sembra che il divieto debba essere esteso anche a quest'ultimo, per identità di *ratio*. Aggiungo che l'art. 93, comma 1, del nuovo *Codice* ribadisce che l'*attestazione di parto* è un documento diverso dal certificato di assistenza al parto e contiene esclusivamente i dati richiesti per la redazione dell'atto di nascita: dunque in caso di parto anonimo non può contenere l'indicazione del nome della madre.

**Lenti, L.**

1997 *L'accesso alla conoscenza delle proprie origini genetiche*, in «Minorigiustizia», 2 (poi pubblicato rielaborato e aggiornato con il titolo *L'accesso alla conoscenza delle proprie origini genetiche e familiari*, in *Studi in memoria di Lino Salis*, Torino, Giappichelli, 2000, vol. II)

**Liuzzi, A.**

2002 *Il diritto dell'adottato di conoscere le proprie origini: una vexata quaestio*, in «Famiglia e diritto», numero

**Long, J.**

2001 *Open records e open adoptions: due proposte dagli Stati Uniti per la regolazione dei rapporti tra adottato, genitori adottivi e genitori biologici*, in «Minorigiustizia», 3-4

**Massidda, C.**

1999 *Diritto di accesso e diritto all'anonimato*, in «Tar», 2

**Mea, R.**

2003 *Necessità di un'autorizzazione per conoscere le origini biologiche da parte dell'adottato*, in «Giurisprudenza di merito», p. 249

**Padovani, T.**

1993 *Sub art. 73*, in *Commentario al diritto italiano della famiglia*, a cura di Cian, Oppo e Trabucchi, VI, 2, Padova, Cedam

**Pazé, P.**

1997 *La conoscenza delle origini, fino a che punto...*, in «Minorigiustizia», 2

**Sacchetti, L.**

2002 *Nuove norme sul segreto nell'adozione: una serie di problemi*, in «Famiglia e diritto», p. 97 e seg.

**Sica, S.**

2002 *D.lgs. n. 467/01 e "riforma" della privacy: un vulnus al sistema della riservatezza*, in «Il diritto dell'informazione e dell'informatica», fasc. 2 (aprile), p. 263-293



## I percorsi formativi dell'adozione internazionale in Italia

**Giorgio Macario**

*Formatore, consulente dell'Istituto degli Innocenti e responsabile formativo dei seminari per le adozioni internazionali*

Da quando ho lasciato il Libano nel 1976 per trasferirmi in Francia, mi è stato chiesto innumerevoli volte, con le migliori intenzioni del mondo, se mi sentissi “più francese” o “più libanese”. Rispondo invariabilmente: “L'uno e l'altro!”. Non per scrupolo di equilibrio o di equità, ma perché, rispondendo in maniera differente, mentirei. Ciò che mi rende come sono e non diverso è la mia esistenza fra due Paesi, fra due o tre lingue, fra parecchie tradizioni culturali. È proprio questo che definisce la mia identità. Sarei più autentico se mi privassi di una parte di me stesso?<sup>1</sup>

### 1. Perché un percorso formativo nazionale

Il tema delle adozioni internazionali è ormai, da alcuni anni, al centro di un interesse crescente e coinvolge sul territorio nazionale migliaia di persone e di operatori con diverse appartenenze istituzionali. L'impegno sulle adozioni internazionali riguarda non solo la Commissione per le adozioni internazionali e la Presidente – vero propulsore di un'applicazione niente affatto scontata dell'art. 39 comma 1, lett. g) della legge 476/1998 che prevede la promozione da parte della stessa Commissione di «iniziative di formazione per quanti operino o intendano operare nel campo dell'adozione» – ma accomuna le stesse Regioni e i servizi territoriali, gli enti autorizzati e i tribunali per i minorenni come principali soggetti del nuovo percorso adottivo tracciato dalla legge 476/1998 in applicazione della Convenzione de L'Aja ratificata dall'Italia nel 2000.

L'Istituto degli Innocenti ha svolto, per conto della stessa Commissione per le adozioni internazionali, una funzione di supporto tecnico e realizzativo che

<sup>1</sup> Questo avvio del testo di Amin Maalouf (Amin Maalouf, *L'identità*, Milano, Bompiani, 1999) può rappresentare meglio di molte forbite descrizioni cosa può voler dire, dal punto di vista dell'identità, lavorare per una nuova cultura dell'adozione internazionale con una particolare attenzione al superiore interesse del bambino e alla sua centralità all'interno del percorso adottivo. Con la differenza, appunto, che Maalouf è un adulto che spiega brillantemente le sue ragioni rivendicando la profonda integrazione fra le diverse identità che lo caratterizzano, mentre i bambini in genere non esprimono affatto questa necessità, ma la agiscono spesso senza essere consapevoli di questi aspetti plurimi.

## 2. Un'identità collettiva allo stato nascente

ha riguardato le attività formative nazionali e non solo, nell'ambito di apposite convenzioni.

La centralità del bambino, il valore del principio di sussidiarietà, la necessità di un maggiore sviluppo degli interventi di cooperazione internazionale e l'importanza della dimensione multiculturale e interculturale sono indicazioni valide per il pieno raggiungimento dei principi contenuti nella Convenzione de L'Aja, ma costituiscono anche altrettanti nodi strutturali che hanno attraversato le attività formative promosse a livello nazionale nel corso di questi ultimi due anni.

L'esperienza formativa fra adulti ha anche rappresentato una *agorà* dove le diverse identità personali, sociali, collettive, organizzative e professionali si sono palesate, misurate, scontrate e quindi incontrate e confrontate, drammatizzando, per molti aspetti, tutte le distanze possibili esistenti nel settore. Ciascuno giunge al momento formativo con proprie identità di ruolo, in genere fortemente strutturate: basti pensare agli enti autorizzati da un lato – notevolmente diversificati fra loro e con livelli di esperienza molto articolati – e alle *équipes* adottive dei servizi territoriali, spesso connesse alle esperienze consultoriali e con significative prevalenze di specifici apporti professionali, in genere riaggregate su nuove aree organizzative e per ciò stesso sottoposte a movimenti di ridefinizione identitaria. Il confronto costruttivo generato in un *setting* di tipo formativo – percorso non semplice che si è riusciti con una certa fatica a tenere distinto dall'ambito gestionale e immediatamente operativo – è stato caratterizzato da proposte volte a superare le *stereotipie identitarie*: una volta abbattuti alcuni muri di diffidenza reciproca, i fattori di *vicinanza* sono risultati prevalenti, in un'ottica non più ideologicamente centrata sulle diverse concezioni dell'infanzia che tendono a fissarsi, a ipostatizzarsi, ma molto più pragmaticamente orientata alla valorizzazione costruttiva dei diversi percorsi esperienziali<sup>2</sup>.

Le esperienze formative realizzate nel corso degli anni 2001 e 2002 hanno consentito di condividere aspettative, entusiasmi, attivazioni di risorse interne, realizzazione di tanti microclimi caratterizzati da comprensione reciproca e autoaiuto. Le presenze alle attività seminariali sono state quasi millequattrocento (1391 di cui 739 nel 2001 e 652 nel 2002), sono stati direttamente coinvolti quasi un migliaio di operatori e sono stati oltre cinquecento i partecipan-

<sup>2</sup> Cfr. l'editoriale di Piercarlo Pazé, *Un invito alla riflessione sui compiti degli enti autorizzati*, in «Minorigiustizia», n. 1/2001.

ti alle due giornate nazionali organizzate per l'avvio del primo anno (marzo 2001) e il termine delle attività formative del secondo anno (dicembre 2002). Complessivamente, quindi, quasi quattromila le “giornate-uomo” formative realizzate. Hanno partecipato alla formazione sia figure provenienti dalla pubblica amministrazione (in costante crescita: il 49,1% del totale nel 2001 fa riferimento a Regioni e servizi, ma ben il 59,8% nel 2002); sia giudici del tribunale per i minorenni (il 7% nel 2001, l'11,2% nel 2002, con una scontata prevalenza di giudici onorari ma un non trascurabile 4% di togati); sia esponenti degli enti autorizzati – assimilabili solo in parte al privato sociale viste le funzioni pubbliche esplicitamente previste dalla legge 476/1998 – (ben il 43,9% del totale nel 2001, anche per la specifica attività seminariale a loro dedicata, e il 28,9% nel 2002 con un calo partecipativo almeno in parte strutturale).

E sono le stesse esperienze formative che hanno quindi consentito di acquisire, almeno in parte, un'*identità collettiva* da parte di operatori, funzionari e dirigenti costretti in gran parte per il passato a operare in situazioni poco valorizzate e di forte isolamento: un'*identità collettiva* che potremmo definire allo *stato nascente*, che per crescere necessita di andare al di là sia delle derive burocratiche caratterizzate da un *tecnicismo professionale* usato in modo difensivo e talvolta riscontrabile nella pubblica amministrazione, sia del *trasporto altruistico* e di un'apporto culturale fortemente autocentrato che non favorisce una piena integrazione degli enti autorizzati.

### 3. Il senso di un lavoro comune

Una delle sintesi più significative del lavoro formativo svolto, in particolare per quanto riguarda l'obiettivo cruciale dell'integrazione fra servizi territoriali ed enti autorizzati, è rappresentata dalle conclusioni di uno dei gruppi formativi attivi durante un seminario. *Più saperi condivisi, più relazioni, più voglia di un lavoro comune* ha rappresentato una risposta sintetica alla domanda ideale rivolta a tutti i partecipanti «Ma qual è il senso del lavoro formativo svolto?». Ed è da sottolineare il fatto che non si tratta di astratti obiettivi formulati in fase di avvio delle attività, ma di concrete acquisizioni esplicitate al termine dell'esperienza seminariale che valorizzano un percorso non privo di ostacoli.

*Più saperi condivisi* in risposta all'enfasi della parcellizzazione disciplinare, dell'egoismo di categoria professionale, dei saperi troppo specialistici per comprendere i bisogni dei bambini adottati nella loro interezza.

*Più relazioni* in risposta all'isolamento che può essere vissuto tanto nei servizi territoriali, quanto nella scarsa adeguatezza dei piccoli enti autorizzati o nella ipotetica autosufficienza dei grandi enti nazionali.

*Più voglia di un lavoro comune* in risposta alla difesa a oltranza di competenze legate più al passato che all'attualità del dettato legislativo o al futuro auspicato di adozioni più consapevoli e soddisfacenti.

Emerge in tutta evidenza come il cammino intrapreso dagli adulti che si occupano dell'infanzia, e di quella adottiva in particolare, nel momento in cui si fa un consuntivo dell'esperienza formativa effettuata, divenga molto più partecipato, più soggettivamente connotato ma, a un tempo, meno mistificato da slogan e parole d'ordine generiche.

Dalle *scintille* che hanno caratterizzato spesso gli appuntamenti formativi prima dell'estate 2001, al lavoro comune e ai *racconti reciproci* – la *tecnicità* degli aspetti professionali ma anche la *vitalità* della narrazione – realizzati e auspicati negli ultimi incontri, dalla diffidenza verso lo *straniero* emersa nelle fasi di avvio alla confidenza con l'*altro* almeno in parte simile a sé, è stato realizzato un percorso di effettiva *formazione permanente* che è proseguito per tutto il 2002.

#### 4. I percorsi formativi 2001 e 2002

Il percorso del 2001 ha consentito di approfondire, in un'unica sede formativa nazionale, mediante cinque attività seminariali di due giornate ciascuna, il complesso *iter* dell'adozione dall'analisi dell'informazione offerta alle famiglie, ai percorsi formativi effettuati con le coppie fino all'intervento e al sostegno postadottivo, oltre a un'apposita unità seminariale rivolta in maniera specifica agli enti autorizzati.

Ma è con il percorso del 2002, completato nei primi mesi del 2003, che si è data maggiore attenzione alla specificità delle diverse aree territoriali, realizzando iniziative di approfondimento disciplinare per il Nord-ovest, il Nord-est, il Centro e il Sud, con una sensibilità di tipo interdisciplinare testimoniata dalla stessa composizione del gruppo di esperti che ha progettato l'intero percorso formativo, con giuristi, psicologi, sociologi e formatori impegnati in un costante confronto. Sono state realizzate quattro tipologie di attività seminariali concretizzate in tredici edizioni. Dall'approfondimento organizzativo centrato sui protocolli e sulle collaborazioni, organizzato specificamente per il Sud, all'approfondimento giuridico sulla *Fenomenologia e disciplina normativa dell'adozione internazionale*, dall'approfondimento psicologico sull'*adozione pensata* all'approfondimento socioculturale su *Famiglia, adozione e servizi: verso la definizione di un nuovo patto adottivo*, si è inteso completare un percorso su tutte le aree problematiche individuate in stretto raccordo con la Commissione per le adozioni internazionali, ricercando fra l'altro tutte le possibili informazioni provenienti dalle Regioni.

Dal punto di vista metodologico i seminari del 2002 hanno riutilizzato il *setting* formativo già approfonditamente analizzato in altri contesti<sup>3</sup> pur innovandolo in alcuni casi, ad esempio mediante l'introduzione di esperti giuridici accanto ai tutor nella conduzione dei gruppi in ambito giuridico e mediante l'approntamento di staff particolarmente esperti in ambito psicodinamico per quanto riguarda gli approfondimenti psicologici.

Sono stati, inoltre, raggiunti consistenti risultati per quanto riguarda l'adeguamento in corso d'opera dei seminari: oltre alla costante flessibilità nel trattare le diverse tematiche emerse nei seminari giuridici, è da segnalare la ricalibratura in corso d'opera del seminario psicologico da un'angolazione prevalentemente psicodinamica – peraltro progettata e dichiarata in fase progettuale – a una traduzione sistemica allargata anche ad altri approcci, di un'attività formativa che fin dalla fase progettuale si è orientata alle specifiche problematiche professionali degli operatori.

Ancora, e infine, il seminario giuridico – attività formativa realizzata ispirandosi anche ai corsi appositi organizzati dal Consiglio superiore della magistratura e rivolti qui per la prima volta prevalentemente a operatori non di area giuridica – ha permesso di mettere a fuoco tutte quelle problematiche niente affatto *residuali* che agevolano la concreta applicazione della legge 476/1998, e ha consentito di avvicinare molti operatori psicosociali a questioni spesso sottovalutate perché considerate troppo tecnicistiche.

## 5. Le fasi evolutive del percorso formativo

A fare da cornice al percorso già sommariamente descritto nel paragrafo precedente, si possono indicare alcune *fasi evolutive del percorso formativo* che ho potuto elaborare in presa diretta durante le quattro edizioni seminariali di approfondimento giuridico. In quel contesto il particolare livello qualitativo dei contributi dei relatori e la profonda originalità di un percorso di approfondimento giuridico per la prima volta rivolto a non giuristi, ha consentito di sintetizzare alcune acquisizioni a livello metodologico valide per l'intera esperienza formativa.

Fra l'altro tutti gli spunti e le parole chiave utilizzate partivano dalle stesse sintesi dei gruppi di lavoro, *thinking groups* di elevato valore culturale che vedevano compresenti i partecipanti, i tutor esperti formatori, gli esperti di area giuridica e i relatori. Le tappe del percorso sono così sintetizzabili: dal *cir-*

<sup>3</sup> Cfr. Giorgio Macario, *Formazione nazionale per l'infanzia e adulità*, in D. Demetrio e A. Fontana, *La Nuova Italia* 2003 (in corso di stampa).

*colo vizioso* alla *spirale virtuosa*, al *percorso vitale*, ai *sentieri di qualità* sia professionali sia personali.

Il *circolo vizioso* (parole chiave: *accumuliamo*, *ansioso* e *indifferenziato*, *ovvietà* e *banalità*,  *Saturazione*) che potremmo far risalire ai fortissimi contrasti che caratterizzavano il rapporto fra servizi territoriali ed enti autorizzati (due fra i principali soggetti che intervengono nel percorso adozionale) già dall'avvio dei percorsi formativi nel 2001, può essere descritto in questo modo: se accumuliamo, in modo ansioso e indifferenziato, ovvietà e banalità – non c'è niente da segnalare, cioè niente di significativo per cui valga la pena, ognuno sposa interamente le proprie ottiche visuali – rischiamo una saturazione dello spazio mentale e cioè, in altre parole, sono difficili le prefigurazioni e risultano ostacolate le dimensioni progettuali e di coprogettazione per un'ottimale sviluppo delle adozioni internazionali.

Ma c'è un secondo passaggio – che può corrispondere alla fase conclusiva del primo anno di attività formative, con il reciproco riconoscimento dell'altro come soggetto portatore di valori e non solo “altro da sé” – che apre qualche squarcio in questa autoreferenzialità. Si parla in questo caso di una *spirale virtuosa* (parole chiave: *implementiamo*, *sereno variabile*, *criticità*, *aspettative*); in questa seconda ricostruzione, se implementiamo in maniera adeguata e consistente, con modalità a un tempo sia serene (e cioè pacate ma ferme nella sostanza) sia variabili (e cioè flessibili nel contenuto), non solo possiamo utilizzare le criticità individuate come opportunità e risorse, ma abbiamo spazio mentale sufficiente per esplicitare e accogliere le tante aspettative legittime, sia “esterne” che “interne”. In questo caso risultano a un tempo facilitate le prefigurazioni ed enfatizzate le sensibilità progettuali: si riesce, cioè, a non operare “in automatico”.

A questo punto – e ci potremmo collocare nella prima parte del secondo anno di formazione con l'avvio dei percorsi di approfondimento e l'abbandono di una “dimensione nazionale indistinta”, Nord/Centro/Sud, per una dimensione sempre sovraregionale ma più territorializzata – occorre vivificare un percorso che altrimenti rischierebbe la ripetizione e la banalità (“l'importante è incontrarsi”). Si passa, quindi, a un *percorso vitale* (parole chiave: *ascolto*, *valutazione* e *autovalutazione*, *processo*, *formazione* e *tras-formazione*), attivando un doppio livello di lettura che parte dalla centralità della famiglia adottiva e del minore per giungere alla considerazione del sé-operatore come soggetto partecipe del percorso adozionale – e il riferimento alla proposta seminariale sull'adozione pensata è sicuramente congruente. Possiamo parlare in questo caso di un percorso che parte da una dimensione di ascolto, mettendo da parte la sicurezza supponente – anche “professionalmente vali-

data” – a favore di una esplicitazione e chiarificazione, orientata sia verso l’altro che verso di sé, che passi per un’attitudine alla valutazione e all’autovalutazione a un tempo, che sappia valorizzare e autovalorizzare – nel senso di “dare e aggiungere valore” – e sappia positivamente contrastare le risposte reattive e difensive; si tratta, in altre parole, di inserirsi consapevolmente in una dimensione processuale che metta al centro la rete delle relazioni intese in senso dinamico e di costruire percorsi formativi che non ambiscano a formare una volta per tutte, ma sviluppino azioni formative capaci di innescare cambiamenti significativi e “vitali”.

Infine, portando a compimento il passaggio a metafore più naturalistiche – dal circolo alla spirale, dal percorso ai sentieri – con i *sentieri di qualità* ci collochiamo nel pieno dell’azione formativa portata a compimento nell’ultimo anno che, con l’ultima proposta seminariale di area socioculturale, ha concretamente avviato gli approfondimenti sul versante internazionale già previsti per il 2003. In quest’ultimo caso (parole chiave: *ruoli paritari, specificità degli interventi, le 3 A, il valore aggiunto*) i riferimenti diventano quasi trasparenti: i ruoli paritari sono una conquista, e vanno letti come riconoscimento di una reciproca dignità sia professionale che personale – in particolare fra operatori dei servizi territoriali e degli enti autorizzati – tanto è vero che è in questo modo che si giunge a una crescente specificità degli interventi, tutto il contrario dell’essere “pari” come indistinzione e confusione di ruoli; ed è tramite le 3 A (ascolto, accoglienza, autostima) che si possono concretamente costruire i sentieri che consentono una crescita qualitativa. L’essere ascoltati (da consentire a molti, se non a tutti), l’essere accolti (da consentire ad alcuni, se non a molti) e l’autorealizzarsi (da consentire agli altri, ma specialmente da consentire a sé) con un’attenzione che spazia dal versante professionale a quello personale, lavorando al meglio per sé e per gli altri e facendo qualcosa di valido per bambini spesso molto svantaggiati.

Il percorso formativo nazionale per l’attuazione della legge 476/1998 sembra quindi avviarsi, con tutte le specificità del caso, a svolgere un ruolo significativo nella promozione di adozioni internazionali eticamente validate<sup>4</sup>. Il che dimostra che la stessa buona riuscita del percorso formativo nazionale per il primo triennio di attuazione della legge 285/1997 non è stato un caso isolato, bensì l’avvio di un’esperienza feconda che può essere proseguita e migliorata.

---

<sup>4</sup> Cfr. in questo stesso volume il contributo *L’etica dell’adozione* curato significativamente dalla stessa Presidente della commissione per le adozioni internazionali Carmela Cavallo.

## 6. I seminari del 2002 in breve

Per quanto riguarda il percorso formativo realizzato nel 2002 e nei primi mesi del 2003 – e al quale fanno riferimento la quasi totalità dei contributi presenti in questa pubblicazione – può essere utile ripercorrere le iniziative di approfondimento disciplinare realizzate in modo da contestualizzare al meglio i diversi apporti.

La prima iniziativa, sulla *programmazione regionale e le collaborazioni fra i diversi soggetti*, è stata realizzata per il solo Sud Italia in considerazione del numero consistente di protocolli operativi ancora da attivare. Gli approfondimenti realizzati in questo primo seminario, centrati sulle aree giuridica, amministrativa e tecnico-organizzativa, hanno consentito di “far vivere la 476”, di favorire l’incontro fra gli interlocutori della medesima regione, di consolidare e in molti casi di sollecitare il concreto avvio dei percorsi formativi regionali (realizzati, ad esempio, in Sicilia nel settembre-dicembre 2002); e ancora, utilizzando una metafora emersa da uno dei gruppi di lavoro, hanno consentito di realizzare una sorta di “prova d’orchestra” con i diversi strumentisti che non solo possono giungere anche a suonare magistralmente, ma riescono soprattutto ad accordarsi e a dare un significato integrato allo spartito “adozioni internazionali”.

L’avvio delle iniziative formative per tutte le aree sovra regionali (Nord-ovest, Nord-est, Centro, Sud) è stato realizzato con il *seminario di approfondimento giuridico* che ha consentito un’informazione competente e dettagliata e un confronto fra giuristi e non giuristi. In tre giornate di intenso lavoro formativo si è riusciti, in pratica, a costruire un alfabeto giuridico per non giuristi. In particolare, mentre sono stati offerti contributi originali in merito al panorama internazionale, si è al contempo utilizzato un approccio da *problem solving* per quanto riguarda la messa al centro delle diverse problematiche “residue” che possono interessare ciascuno dei soggetti dell’adozione internazionale. E lo si è fatto utilizzando contributi competenti e uno strumento classico e al contempo originale quale il gruppo di lavoro formativo a doppia conduzione (esperto formatore ed esperto giuridico) che ha attratto praticamente tutti gli esperti nazionali via via presenti alle giornate. Non è casuale, fra l’altro, la forte centatura della presente pubblicazione sui contributi di area giuridica, che ben si prestano a trasformarsi in strumenti di supporto e approfondimento per tutti coloro che si confrontano con il mondo delle adozioni internazionali.

Il secondo argomento comune, l’approfondimento psicologico connesso all’*adozione pensata* e alle implicazioni emotive del lavoro dell’operatore, ha inteso rispondere a una domanda niente affatto banale<sup>5</sup> «Come mai un lavoro

---

<sup>5</sup> Cfr. in questo stesso volume il contributo *L’adozione pensata* di Jolanda Galli, Lucia Sarno e Francesco Villa.

che dovrebbe essere piacevole e gratificante diventa così spesso difficile, doloroso e frustrante?». La costruzione di un *setting* specifico per queste edizioni seminariali – con uno staff di esperti di approccio psicodinamico ed esperienze in ambito formativo e con la concreta prefigurazione di spazi adatti alla riflessione e al pensiero, niente affatto avulsi dalle concrete problematiche poste dal lavoro degli operatori nelle adozioni internazionali – ha consentito di creare un clima ricettivo alle proposte di adeguamento in corso d'opera. È stato così possibile – cosa non semplice – creare, a partire dalla seconda edizione, una sorta di “vocabolario comparativo” che traduceva di volta in volta concetti e proposizioni psicodinamiche in chiave sistemica o di altri orientamenti, in modo tale da favorire un confronto tanto più proficuo in quanto connesso ai differenziali culturali sempre presenti nelle adozioni internazionali. L'*adozione pensata* ha così permesso di costruire un ponte ideale fra l'*adozione agita* come realtà spesso poco esplicitata e l'*adozione sperata* come modello a tendere.

Il terzo e ultimo argomento affrontato in tutte le sedi sovraregionali ha riguardato le rapide *trasformazioni socioculturali in atto* sul tema della costruzione della genitorialità e in particolare i rischi insiti nella scelta di genitorialità sociale – oltre alle nuove realtà dei Paesi esteri da cui provengono la maggior parte dei bambini adottati – per consentire la definizione di un *nuovo patto adottivo*<sup>6</sup>. Nell'ambito di quest'ultima iniziativa formativa sono emersi particolarmente forti i legami fra le adozioni internazionali (disciplinate dalla legge 476/1998) e le problematiche connesse alla genitorialità e alle condizioni dell'infanzia e dell'adolescenza (governate in gran parte dalla legge 285/1997), così come fra la Convenzione de L'Aja del 1993 e la Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989. Mettere al centro la genitorialità e la condizione dell'infanzia in particolare per quanto riguarda i Paesi di origine ha significato, per certi aspetti, chiudere un cerchio nell'ambito delle attività seminariali di approfondimento; non dimenticarsi, cioè, del vero scopo per cui ci si occupa delle adozioni internazionali e dei principali soggetti che consenzienti (i genitori adottivi) o loro malgrado (i bambini) ne sono i protagonisti. Ma questo si è potuto fare in un contesto di maggior dialogo e collaborazione fra i diversi soggetti professionali che sono impegnati nel settore (operatori dei servizi territoriali e degli enti autorizzati in primo luogo) proprio perché non ci si è dimenticati di loro e dei problemi concreti – organizzativi, psicologici e giuridici in gran parte – che tutti i giorni condizionano concretamente la riuscita di un'impresa complessa e sfidante.

<sup>6</sup> Cfr in questo stesso volume il contributo *Il significato socioculturale* di Donatella Bramanti.

## 7. Qualche dato ulteriore sui partecipanti

Può essere interessante analizzare qualche ulteriore dato relativamente ai partecipanti, particolarmente per quanto riguarda l'anno 2002.

Il target cui ci si è rivolti – e specificatamente le cabine di regia delle adozioni internazionali nei diversi ambiti regionali, oltre naturalmente ai referenti degli enti autorizzati e dei tribunali per i minorenni – ha in genere corrisposto alle aspettative, anche se alcune Regioni, visto il numero limitato di persone ammesse, hanno scelto di alternare i soggetti indicati per rispondere a un diffuso interesse e a crescenti richieste di partecipazione. In tal modo, tutte le Regioni sono state coinvolte: dalla Valle d'Aosta – con un pur contenuto 1,7% del totale dei partecipanti regionali – alle Regioni più importanti e consistenti – del Nord, del Centro e del Sud – che hanno avuto ciascuna dal 7,5% al 10% dei partecipanti (Piemonte, Lombardia, Sicilia, Lazio, Emilia-Romagna e Campania).

Dal punto di vista professionale le presenze prevalenti hanno riguardato gli psicologi (oltre il 34%) e gli assistenti sociali (quasi il 30%), mentre fra i rimanenti spicca un 9% di avvocati e giudici, oltre a un 4% circa sia di pedagogisti sia di sociologi.

Per quanto riguarda, poi, la provenienza istituzionale di quanti fanno riferimento alle Regioni – e quindi degli operatori dei servizi – circa il 60% ha una provenienza ASL a fronte di un 25% degli enti locali e un 15% di funzionari regionali.

Infine, le frequenze di partecipazione ai diversi seminari: sia al Nord sia al Centro quasi un operatore su cinque ha partecipato a tutte e tre le attività seminariali, mentre al Sud circa uno su dieci ha partecipato a tutte e quattro le iniziative svolte, ma il 15% ad almeno tre seminari. Si conferma, quindi, un'utilizzazione articolata dei momenti formativi, con un 20% circa di presenze costanti (quasi un centinaio di persone che hanno seguito in pratica tutte le proposte formative) e un 80% che ha approfondito una o più tematiche, in ciò rispecchiando anche la realtà dell'impegno professionale nel settore che difficilmente vede operatori dedicati esclusivamente alle adozioni internazionali.

Disarticolando ancora il dato della frequenza per le diverse appartenenze istituzionali, si osserva una maggiore presenza costante da parte di operatori dei servizi in tutte e tre le aree geografiche, mentre gli enti autorizzati tendono ad alternare le presenze inviando esponenti diversi, e i tribunali per i minorenni sono particolarmente presenti al Sud e quasi del tutto assenti al Nord (alle 26 presenze di esponenti dei tribunali per i minorenni al Sud, fanno da contraltare le 12 presenze complessive fra Centro e Nord).

In sintesi, mentre per quanto riguarda le Regioni, dalla metà (Nord e Centro) a un quinto dei partecipanti (Sud) sono presenti a un unico seminario, oltre i tre quarti dei partecipanti degli enti (88% al Centro, 80% al Nord e 70% al Sud) partecipano a una sola attività formativa.

## 8. Il giudizio dei partecipanti

Delineare il giudizio globale dei partecipanti alle attività seminariali è un compito in genere non facile, che spesso viene dimenticato in molte attività formative a favore di un generico riscontro sul raggiungimento degli obiettivi formativi. Ma, pur non essendo questa la sede opportuna per annoiare i lettori con cifre e percentuali, credo che dare – pur brevemente – la parola ai “clienti” della formazione e farlo utilizzando il dato numerico relativo ad alcuni indicatori utilizzati nelle schede di valutazione, possa essere un modo corretto di confrontarsi con l’opinione degli oltre seicento partecipanti al lavoro formativo realizzato in quest’ultimo anno.

Un primo dato può essere proficuamente confrontato con gli analoghi giudizi espressi per la prima e per la seconda parte del triennio formativo realizzato per l’applicazione della legge 285/1997 sull’infanzia e l’adolescenza (1998-2000), e tale confronto è da considerarsi comunque corretto data l’impostazione analoga delle attività seminariali e l’utilizzo di una scheda di valutazione molto simile. *Il giudizio globale dei partecipanti rispetto alle attività seminariali realizzate* – questo è il primo dato considerato – è sicuramente più che positivo: su una scala da 0 a 10 – con il punto mediano fissato a 5 – si colloca infatti su 7,6 (era 6,8 nella 1° fase 285 e 7,1 nella 2° fase 285, che pure hanno avuto una buona valutazione complessiva). Certamente le diverse proposte seminariali hanno avuto una loro specificità che si è riflessa anche sulle valutazioni: la forte originalità della proposta di approfondimento giuridico (7,9 la media complessiva, con punte di 8,2), e la collocazione dell’approfondimento socioculturale al termine del percorso toccando tematiche non semplici come quelle internazionali (7,2 la media con punte di 7,9), hanno rappresentato le punte estreme fra le quali si sono collocate le proposte di approfondimento psicologico (7,7 la media con punte di 8,2) e di approfondimento organizzativo (ancora 7,7 la valutazione dell’unico seminario realizzato).

Un secondo dato che sintetizza il *raggiungimento o meno degli obiettivi del seminario* proposto, su una scala da 1 a 6<sup>7</sup>, vede un ottimo 4,9 come dato complessivo su tutte le proposte del 2002 (4,3 e 4,5 le valutazioni per la 285), con punte estreme simili alle precedenti – 5 per l’area giuridica e 4,6 per quella socioculturale<sup>8</sup>.

*La concreta applicabilità dei contenuti proposti* è fortemente omogenea e si colloca su un valore medio di 4,6 (con variazioni minime fra 4,5 e 4,8); tale

<sup>7</sup> Tutti i dati citati, a eccezione del primo sulla soddisfazione generale, utilizzano una scala da 1 a 6.

<sup>8</sup> Da tenere presente il fatto che medie quali quelle considerate implicano una valutazione collocata nella fascia positiva (fra il 4 e il 6) della quasi totalità dei partecipanti (oltre il 90%).

dato appare ancor più significativo se confrontato con le consistenti difficoltà presenti in ambito psicosociale ed educativo relativamente alla messa in pratica dei contenuti formativi.

*La chiarezza dell'esposizione* invece, che rappresenta uno degli indicatori di efficacia delle proposte formative, raggiunge un lusinghiero 5,2 (anche in questo caso con variazioni contenute fra il 4,9 e il 5,3).

Infine, i seminari sono stati considerati piuttosto *innovativi* (4,4), molto *stimolanti* (5) e fortemente *concreti* (4,7), ma soprattutto gli argomenti trattati sono stati valutati come estremamente *interessanti* (5,3), *utili* (5,3) e *coerenti con gli obiettivi del seminario* (5,3).

In sintesi, un quadro positivamente connotato che fa da sfondo alla ricerca dei possibili significati dell'azione formativa svolta.

### 9. Il senso del percorso formativo per gli operatori delle adozioni

Ma quale operatore delle adozioni, in uno sforzo principalmente rivolto ai servizi territoriali e agli enti autorizzati, si voleva contribuire a formare? In estrema sintesi:

- un operatore innanzitutto informato sui percorsi dell'adozione (e, come già osservato, l'informazione giuridica a non giuristi ha rappresentato da questo punto di vista una delle proposte più innovative);
- un operatore con una formazione polivalente e interdisciplinare, sociale, psicologica, giuridica ma anche internazionale (e la particolare sottolineatura dell'ultima proposta formativa socioculturale, ma anche di parte della proposta giuridica, allarga proprio in questa direzione, mentre tutta l'azione formativa del 2003 approfondisce il contesto internazionale);
- un operatore capace di organizzare il proprio lavoro e di impostare un'adeguata comunicazione (gran parte del percorso del 2001 ha tenuto presenti gli aspetti comunicazionali);
- un operatore consapevole delle finalità sociali dell'adozione e dei problemi dell'infanzia nel mondo;
- un operatore fortemente impegnato a operare oltre che con l'adozione, anche per la solidarietà internazionale;
- un operatore capace di staccarsi dalle particolarità del proprio compito e del proprio ente di appartenenza, per collaborare operativamente e coordinarsi con gli altri soggetti coinvolti nel percorso adozionale;
- infine, un operatore che crede nelle potenzialità dell'istituto adottivo e che si adopera per far crescere i genitori adottivi, con attitudini formative e non giudicanti.

Il percorso formativo, orientato da queste prefigurazioni ambiziose e sfidanti a un tempo, ha inteso apportare il proprio contributo in un contesto di continuità e discontinuità:

- *continuità* della proposta formativa, per contribuire al processo di costruzione di un'identità collettiva accennato in apertura, per consentire un percorso di reale integrazione in particolare fra servizi ed enti autorizzati, per consolidare i numerosi cambiamenti organizzativi in atto e da completare;
- *discontinuità* nel favorire ogni anno innovazioni in grado di non annoiare le persone, nel fornire percorsi e informazioni utili per avviare nuovi processi elaborativi, nel consentire percorsi integrativi negli ambiti regionali.

Ma anche per quanto riguarda il prossimo futuro, appaiono ugualmente utilizzabili indicazioni di continuità e discontinuità, unitamente a percorsi attivabili in direzioni diverse: dal *nazionale* al *regionale*, e dal *nazionale* all'*internazionale*.

*Dal nazionale al regionale*, perché occorre *continuità* nello sviluppo delle proposte formative negli ambiti regionali, già in atto e da proseguire, per valorizzare al meglio le risorse messe in campo ed essere sempre più rispondenti alle specifiche esigenze territoriali, sfruttando al meglio risorse spesso già presenti<sup>9</sup>.

*Dal nazionale all'internazionale*, perché occorre anche *discontinuità* nelle proposte di carattere nazionale ed è importante allargare l'ottica visuale, favorendo il confronto sia con gli operatori di altri "Paesi Aja" di accoglienza dei minori, sia con operatori dei Paesi di origine per poter meglio aiutare le coppie nel loro percorso adottivo. La prospettiva è comunque quella di proposte di *formazione dei formatori* per consentire apprendimenti più consistenti e conseguenti approfondimenti nazionali.

Su specifica indicazione della stessa Presidente della Commissione per le adozioni internazionali, il livello formativo nazionale – che avrà comunque occasione di coinvolgere gruppi più consistenti di operatori sul versante organizzativo proprio a partire dalle ricadute nazionali dei percorsi internazionali per una piena attuazione della legge 476/1998 – si specializza e si *internazionalizza*, cercando di qualificare al meglio le adozioni internazionali nel contesto italiano.

---

<sup>9</sup> Lo stesso utilizzo di professionalità e risorse competenti e significative sul versante nazionale favorisce spesso un'analoga presenza in numerosi percorsi di formazione regionale.

10. Un altro modo  
di concludere:  
a proposito di bambini  
e non solo

Questi bambini nascono due volte. Devono imparare a muoversi in un mondo che la prima nascita ha reso più difficile. La seconda dipende da voi, da quello che sapete dare. Sono nati due volte e il percorso sarà più tormentato. Ma alla fine anche per voi sarà una rinascita. Questa almeno è la mia esperienza. Non posso dirvi altro<sup>10</sup>.

Questa osservazione sembra, almeno in parte, adattarsi alle adozioni internazionali, quando si va a prendere un bambino, frequentemente non piccolo, che ha avuto un'esperienza precedente per molti versi difficile (deprivazioni, abbandono, istituzionalizzazione, violenze, una vita di stenti, uno o più di questi fattori spesso miscelati insieme). Questi bambini devono imparare a muoversi in un mondo che è anche nuovo e diverso, sconosciuto in gran parte o del tutto; e devono imparare a farlo senza sostegni omogenei alla loro realtà culturale, con un aiuto – quello dei genitori adottivi, degli operatori dei servizi e degli enti, dei giudici e quant'altri – che è comunque culturalmente difforme ancorché animato dalle migliori intenzioni. Quanto questo percorso possa essere difficoltoso è attestato spesso da eventi drammatici, come la notizia di alcuni mesi fa di un suicidio di un adolescente proveniente dall'India, che ha lasciato fra l'altro uno scritto in cui sottolinea l'affetto verso i genitori adottivi, a riprova della natura spesso multifattoriale delle problematiche che possono emergere negli anni successivi all'arrivo in Italia.

Alcune storie di vita possono essere drammatiche, ma questa possibilità di rinascita estesa agli adulti che accompagnano il percorso adottivo, è un messaggio che può essere semplice e forte allo stesso tempo, di grande speranza, che giunge, anche se trasposto da un altro ambito, da chi è direttamente coinvolto ed è compartecipe delle problematiche affrontate.

Gli operatori e chi interviene professionalmente in questo settore possono avere un livello di coinvolgimento più o meno elevato, ma in ogni caso è importante che tutto il contesto sia vivificato, è bene che ci si ricordi costantemente con chi si ha a che fare, per il benessere di chi si impegna alla buona riuscita di un percorso adottivo internazionale. In modo tale da poter trasmettere agli altri, contaminandoli positivamente, la ricchezza e l'importanza di un impegno – in questo caso nelle adozioni internazionali – che può consentire *una seconda opportunità degna di essere vissuta*. E non si tratta certo di avvalorare una scelta di campo a favore di un marcato distacco fra l'ambiente di provenienza del bambino che non lo ha accolto adeguatamente e l'ambiente di destinazione che fa di tutto per mostrarsi il più accogliente possibile: si trat-

<sup>10</sup> Pontiggia G., *Nati due volte*, Milano, Mondadori, 2002.

ta invece di consentire un'interazione che modifica entrambi, sia il bambino sia i genitori adottivi, in un'integrazione culturale che non è assimilazione del nuovo venuto, bensì piena condivisione delle radici più estese che acquisisce l'intero nucleo familiare rinnovato.

Giuseppe Pontiggia, vincitore del Premio Campiello 2001 con il suo *Nati due volte*, ha parlato della sua esperienza con un figlio portatore di handicap, ma un'analogha sensibilità può essere promossa nelle adozioni internazionali. Ed è importante che questa stessa sensibilità attraverso i momenti di riflessione, confronto e formazione in modo tale che, al di là di un benessere materiale esteriore, sia consentito un miglioramento della qualità della vita a migliaia di bambini e ragazzi che hanno necessità di incontrare un ambiente umano e professionale più attento nei loro confronti.

Costa impegno, ma ne vale sicuramente la pena.

#### 11. Per concludere davvero

Quali siano stati i risultati raggiunti, quali le cose riuscite o migliorabili, quali le prospettive possibili per un percorso che appare comunque in divenire, toccherà forse analizzarlo costantemente "in corso d'opera". Il pensiero con il quale vorrei concludere questa analisi, e credo non potesse essere altrimenti nella mia veste di responsabile formativo che ha seguito tutti i lavori seminariali, va nuovamente ai partecipanti che in uno degli ultimi seminari svolti hanno segnalato come la legge 476 *stia piacendo*; è un'osservazione particolare e interessante a un tempo, che fa trasparire l'impegno ma anche il piacere, il sentirsi parte di uno sforzo collettivo senza perdere il significato e il valore del proprio apporto personale, ritrovando possibili vicinanza e interessi comuni che sostituiscono gradatamente conflittualità esplicite e latenti, incomprensioni e diffidenze diffuse fino a poco tempo fa.

E uno degli apporti significativi di tale percorso formativo credo stia nel contenere e consentire spazi di pensiero e di elaborazione che sollevano dalle emergenze quotidiane. In tal senso questa esperienza può anche rappresentare un contributo importante per avere adulti consapevoli e professionalmente preparati, che aiutino altri adulti a essere consapevoli dell'impegno e della scelta adottiva, per rendere finalmente concreto e praticabile il "superiore interesse del bambino" nelle adozioni internazionali.

## I percorsi organizzativi

Lina Pierro

*Giudice onorario del Tribunale per i minorenni di Milano,  
esperta di adozioni internazionali*

### 1. Le novità

Il sistema dell'adozione nazionale e internazionale con le leggi n. 476/1998 e n. 149/2001 è stato profondamente modificato, quasi una rivoluzione copernicana. L'art. 1 comma 3 della legge n. 184/1983, nel testo introdotto dalla legge n. 149/2001, dichiara che «il minore ha diritto di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia», quale diritto del minore da tutelare. Ne discende di conseguenza che gli sforzi degli operatori devono tendere al massimo affinché da un'affermazione di diritto si realizzi un agito concreto e reale.

Questo diritto va attuato anche per le adozioni internazionali. Avendo ratificato la convenzione de L'Aja del 1993, l'Italia entra in una posizione di dialogo con gli altri Stati su questo punto. La riforma portata con la legge n. 476/1998 non è finalizzata ad ampliare il numero delle adozioni, giova ricordarlo, ma a praticare adozioni nel modo più corretto e legittimo possibile. molta importanza viene data alla cooperazione tra Stati, al fine di contrarre quanto più possibile il numero dei minori "esportati". Si tratta di fare passare un messaggio di residualità dell'adozione internazionale, che va praticata come estrema *ratio* dopo aver esperito ogni tentativo e valutato ogni risorsa possibile per mantenere il bambino con i suoi genitori o con una famiglia adottiva della sua terra d'origine. L'Italia deve quindi attrezzarsi per dare concretezza a tale principio e i momenti di formazione, voluti da un accordo preciso tra Stato e Regioni del 3 agosto 2000<sup>1</sup>, vengono a definirsi contestualmente ad altri momenti di formazione da attuarsi a cura delle Regioni negli specifici territori con l'obiettivo di favorire il radicamento delle finalità della legge.

L'adozione internazionale è un atto pubblico, necessita quindi di regole minime uniformi per non sperequare minori italiani, minori stranieri e coppie dell'intero territorio italiano. A tale fine è necessario realizzare:

- una reale integrazione sociosanitaria;
- una rete minima di servizi territoriali;
- un'adeguata presenza dell'ente autorizzato sul territorio in stretto raccordo con i tribunali per i minorenni e i servizi territoriali;

<sup>1</sup> Conferenza Stato-Regioni del 3 agosto 2000, repertorio atti n. 1009.

## 2. Il nuovo mandato per i referenti dell'adozione internazionale

- la condivisione di un metodo di lavoro da realizzarsi attraverso dei protocolli operativi da individuarsi come strumento di lavoro e non come obiettivo da perseguire.

Affrontare il tema dei percorsi organizzativi significa soffermarsi sulle condizioni da realizzare per ben operare. Per una buona adozione internazionale è necessario partire da presupposti indispensabili per non vanificare gli obiettivi indicati dalla legge.

La centralità dei servizi territoriali, sia comunali che delle aziende sanitarie locali, quali garanti nella risposta sull'adozione è stata rafforzata dalla legge n. 328/2000 di riordino dell'assistenza. Si deve poter offrire alle tipologie professionali i nuovi strumenti di amministrazione che l'ordinamento mette a loro disposizione: dai mezzi informatici, passando per la formazione, la stipula delle convenzioni e i protocolli di lavoro per la definizione delle collaborazioni (subobiettivo: miglioramento dei rapporti tra le istituzioni).

Nell'attuale situazione, e in modo diversificato sul territorio nazionale, i servizi non sono sufficientemente attrezzati per lavorare con le famiglie. Occorre, quindi, interrogarsi su quali servizi – dalla sanità alla scuola, dal contesto locale a quello familiare – possiamo offrire ai minori provenienti da uno Stato estero. Le profonde trasformazioni in atto generano una diversificazione delle esigenze delle famiglie ed esigono delle risposte mirate. La legge n. 328/2000 tenta di «costruire un sistema integrato di interventi e servizi sociali, volto ad avviare il circolo virtuoso comunità → bisogni → sviluppo, trasformando una parte degli interventi sociali oggi incentrati sullo schema individuo → domanda → emergenza»<sup>2</sup>.

Il ruolo delle Regioni e degli enti locali non può che essere di regia se si vuole perseguire il cammino sopra indicato. Appare fondamentale garantire i livelli essenziali e omogenei di prestazioni e servizi su tutto il territorio nazionale, sia per ambiti d'intervento sia per prestazione (*personalizzazione*). Una rete di interventi e servizi alla persona deve necessariamente misurarsi con l'integrazione degli interventi sociosanitari e anche i servizi che si occupano di adozione rientrano in questo percorso di necessaria integrazione, a partire dalla indagine psicosociale e dagli esami medici cui la coppia deve sottoporsi. Si usa il termine sottoporsi perché nella scelta effettuata la coppia si mette in discussione affidandosi a terzi (ruolo neutro dei servizi).

<sup>2</sup> Vedere la relazione di accompagnamento della legge n. 328/2000.

Due, quindi, i bisogni fondamentali cui l'organizzazione dei servizi deve dare risposta:

- il bisogno di adozione (dare una famiglia a chi non la ha);
- il bisogno di genitorialità (affidare un figlio a chi ha sufficienti risorse affettive, educative, relazionali, economiche...).

Per una programmazione corretta, aderente alle esigenze specifiche di un territorio, è necessario partire dal dato del numero delle adozioni che annualmente nelle varie regioni viene effettuato.

Pur essendo le richieste di adozione internazionale in aumento, sembra necessario non tanto approntare servizi specifici in tutte le realtà, quanto piuttosto potenziare e fortificare con una formazione mirata le figure professionali esistenti per superare la criticità di servizi non sufficientemente attrezzati per lavorare con le famiglie. L'art. 30 della legge sull'adozione internazionale modificata nel 1998, assegna ai servizi un compito molto più pregnante di quello finora svolto; esso chiede, infatti, che le indagini siano il frutto di un lavoro di équipe tra la figura dello psicologo e l'assistente sociale, al fine di elaborare una relazione che contenga elementi chiari e probanti per valutare l'idoneità di una coppia. Molto dipende, quindi, dal tipo di rapporto e di integrazione tra le due figure professionali ancora molto diversificate nelle varie realtà e dalla omogeneità, congruità e significatività degli elementi contenuti nelle relazioni che vengono inviate al tribunale.

Ci troviamo, dunque, di fronte a una grossa esigenza: quella della formazione degli operatori. Oggi ai servizi non è richiesto soltanto di effettuare un'indagine, ma anche di esprimere una valutazione. Dobbiamo perciò riflettere su alcune criticità delle relazioni che i servizi preparano:

- contenuto solo descrittivo;
- non delineazione del percorso di crescita della coppia;
- scollamento tra il reale e l'ideale;
- differenza dei criteri di valutazione utilizzati dai vari operatori;
- mancanza di considerazione dei bisogni conoscitivi del giudice straniero;
- assenza di conclusioni, perché gli operatori tendono a non esprimersi.

Conseguentemente, pare necessaria una formazione mirata degli operatori perché siano capaci di individuare elementi utili anche per le autorità giudiziarie o amministrative degli Stati di provenienza dei bambini, che potrebbero ancora rimettere in discussione l'idoneità della coppia in presenza di elementi valutati insufficienti. Perciò sia i modelli organizzativi sia le scelte formative devono essere ricondotti a scelte di politica sociale più generale e meno orientati in senso assistenzialistico.

### 3. Quali servizi per l'adozione

Occorre definire quali servizi devono occuparsi dell'adozione. Oggi appaiono fortemente coinvolti i consultori familiari, i servizi sociali e sanitari e i servizi di medicina specialistica che talvolta si occupano anche degli esami psicologici; i ruoli specifici sono pertanto assegnati a soggetti diversi che nel loro percorso di lavoro dovranno interagire con altri referenti appartenenti a un diverso livello istituzionale quale il tribunale per i minorenni e gli enti autorizzati.

La legge n. 476/1998 invita i soggetti titolati al procedimento adozionale a collaborare tra di loro e a condividere strumenti di lavoro per meglio realizzare l'obiettivo. In questi anni purtroppo non sempre ciò è avvenuto. Comunicare fra diversi non è un obiettivo facile da perseguire ma è il punto di partenza per un approccio integrato, diffuso e partecipato tra competenze, funzioni e linguaggi. Lavorare insieme significa avere trovato codici di comunicazione per legare il linguaggio a un'idea e insieme permettere invasioni nel proprio campo senza timori di sopraffazioni. Il territorio e le comunità sono luoghi dove si esprimono pluralità di risorse umane, progettuali e finanziarie, anche attraverso esperienze innovative: *intelligenza* è saperle riconoscere e dar loro il giusto valore (concertazione, patto locale, carta dei servizi). L'esigenza di lavorare insieme va riferita non solo a professionisti di materie diverse, ma anche ai Comuni (che devono aggregarsi se di piccole dimensioni, cercando di superare diffidenze e campanilismi), ai servizi di territorio, ai tribunali per i minorenni e agli enti autorizzati. Il percorso ideale dovrebbe contemplare un itinerario in cui ognuno per la sua parte e ai diversi livelli possa essere in grado di svolgere la sua funzione, a partire dal primo momento in cui la coppia si presenta a chiedere informazioni. Sentirsi tutti al servizio di chi esprime un bisogno, e la disponibilità ad adottare è l'espressione di un bisogno, e non pensare di essere detentori di un potere, ritengo possa giovare moltissimo al percorso dell'integrazione e della collaborazione.

Da una lettura attenta delle norme si evidenziano delle contraddizioni che, di fatto, sembrano vincolare l'azione dei soggetti che operano per l'adozione. In particolare (artt. 1 e 34 della legge n. 184/1983) sia l'ente autorizzato che i servizi devono svolgere attività di sostegno e assistenza del nucleo adottivo fin dall'ingresso dei minori in Italia, vincolando però tale azione alla «richiesta degli adottandi interessati». Inoltre (art. 34, comma 2), si prefigura l'obbligatorietà dell'azione di vigilanza dei servizi socioassistenziali che in ogni caso devono riferire al tribunale per i minorenni. Il cambiamento che la nuova normativa richiede è l'organizzarsi per lavorare insieme. Ecco i richiami della legge alle convenzioni, ai protocolli operativi e alle forme stabili di collegamento tra i servizi e gli enti autorizzati con gli organi giudiziari minorili (art. 29 *bis*, comma 1, punto c)

Collaborazione quindi sì, ma come? Che cosa è e come si persegue la collaborazione?

Dalle riflessioni emerse nell'ambito dei seminari nazionali su tematiche organizzative<sup>3</sup> emergono varie criticità che consentono di entrare nel vivo del tema.

- È difficile far decollare la collaborazione perché le barriere della diffidenza tra le professioni coinvolte non sono cadute.
- La collaborazione dipende anche dalle risorse che si posseggono: se sei solo con chi collabori? E si sa che esistono delle realtà territoriali dove lavora un singolo operatore.
- Collaborare non significa trasmettersi atti o riceverli, ma essere consapevoli che una parte del proprio lavoro possa essere svolta con altri.
- Che strumenti di comunicazione esistono tra i diversi soggetti (tribunale per i minorenni, servizi, enti autorizzati) chiamati a collaborare?
- Come si può collaborare in un rapporto che non è paritetico se la legittimazione e il riconoscimento dei reciproci ruoli non avviene? È chiaro quindi che occorre organizzarsi per individuare percorsi omogenei al fine di limitare al massimo le differenze di trattamento sul territorio nazionale: un cittadino italiano è sempre tale, sia che viva nelle Marche, in Lombardia o in Sicilia.

#### 4. I modelli organizzativi attraverso i protocolli

Questa riflessione porta l'attenzione sul modello organizzativo dei servizi. È necessario costruire *modelli culturali e operativi comuni* come risultato di una dimensione di processo lavorativo condiviso e pertanto attraverso una maturazione vissuta come un processo formativo; altrimenti si corre il rischio di avere dei protocolli formalmente ineccepibili, ma inapplicabili.

Un protocollo deve costruire un collante che faciliti il lavorare insieme in presenza di una unitarietà di interventi dichiarata dalla norma ma difficile da praticare senza crescita culturale. L'applicazione poco pensata del proprio tradizionale metodo di lavoro può impedire la crescita culturale. L'appartenenza a una professione, i codici di comportamento a essa legati a volte finiscono con il creare delle barriere da cui è difficile liberarsi. Occorrono, quindi, protocolli d'intesa che consentano nei vari territori regionali dei percorsi il più possibile calibrati alle esigenze di coloro che si apprestano all'adozione, avendo ben chiaro che questi cittadini non esprimono patologie ma esigenze perso-

<sup>3</sup> Si tratta dei seminari organizzati dalla Commissione per le adozioni internazionali e svoltisi a Montecatini nel 2001 e a Napoli nel 2002.

nali e sociali e pertanto si aspettano risposte mirate di tipo comunitario, in funzione di uno sviluppo positivo del loro bisogno.

Anche la criticità della norma che prevede dei tempi ristretti per l'idoneità, potrebbe essere superata da un protocollo. La legge indica in maniera chiara e precisa che l'*iter* per l'idoneità si deve concludere entro sei mesi e quindici giorni dalla data di presentazione della domanda; accade di fatto in molte situazioni, però, che la richiesta d'intervento arrivi ai servizi dopo diversi giorni oppure che all'interno della azienda sanitaria locale la stessa richiesta impieghi un mese per arrivare sul tavolo degli operatori che devono effettuare le indagini. Questo problema potrebbe essere superato da un protocollo d'intesa dove siano definiti in maniera chiara anche i tempi in cui ogni ente deve espletare la procedura.

La gran parte delle Regioni ha deliberato dei protocolli per l'applicazione della nuova normativa sull'adozione: ma tra il deliberato e l'agito quanti sono effettivamente i protocolli operativi? e quanti di questi protocolli sono stati considerati sperimentali con l'impegno al cambiamento in caso di verificate criticità durante l'applicazione?

Si può dire che oggi si nota una crescita del livello di integrazione tra i vari referenti rispetto alla situazione di avvio dei primi protocolli deliberati. La definizione dei compiti dei soggetti interessati non è più una mera ripetizione delle norme di legge, ma risultato di scelte maturate dopo una condivisione del che cosa fare e come lavorare. Si evidenziano percorsi flessibili non rigidamente precostituiti e la ripresa di uno stile di fondo nel rispetto dei ruoli diversificati, cominciano a definirsi i luoghi di collaborazione, viene valorizzato l'agire delle reciproche identità lavorative in modo non confusivo. In alcune situazioni (Emilia-Romagna) il protocollo<sup>4</sup> è stato strumento di co-formazione, sono state definite le procedure avendo ben chiaro l'obiettivo comune, è stata individuata una regia con il coordinamento della Regione, sono stati previsti un osservatorio regionale che monitorerà il percorso adottivo, l'emanazione di linee guida e la definizione di standard quali-quantitativi delle prestazioni; appare, infine, particolarmente curato il percorso del postadozione. La Regione ha previsto un anno di sperimentazione.

Il protocollo della Provincia autonoma di Trento<sup>5</sup> ha operato la scelta di formazione delle coppie prima che queste inoltrino la dichiarazione di disponibi-

<sup>4</sup> Allegato B dello schema di protocollo tra la Regione Emilia-Romagna, Province, enti titolari delle funzioni in materia di minori, enti autorizzati in materia di adozioni internazionali.

<sup>5</sup> Protocollo operativo del 22 gennaio 2002 per gli adempimenti inerenti alla legge n. 476/1998 modificativa della legge n. 184/1983.

## 5. Gli strumenti di valutazione delle coppie

lità. Nella relativa delibera si motiva tale soluzione con il fatto che «...l'istituto dell'adozione non costituisce un diritto che discende sic et simpliciter dal matrimonio, dall'età e dalla mancanza di precedenti penali, ma postula un impegno e una capacità individuale e di coppia superiori a quelli necessari per ben allevare i propri figli naturali perché l'adozione presenta ulteriori difficoltà obiettive sia da parte degli adottanti che da quelli adottati, difficoltà di cui occorre tenere conto in anticipo sotto pena di gravi delusioni». Nello stesso protocollo sono previsti un sistema informativo che colleghi tutte le procedure utilizzate dai vari referenti, la formazione per gli operatori, il coordinamento, la sperimentazione di un anno.

Il protocollo della Regione Piemonte<sup>6</sup>, invece, tocca il nodo dei costi degli atti da produrre da parte delle coppie: gli atti sanitari sono stati definiti a totale gratuità mentre vengono assegnati incentivi economici alle aziende sanitarie locali per aiutarle nella costituzione delle 22 équipes soprazionali, è definito il fabbisogno ore per il percorso adottivo, sono date indicazioni per la compilazione della relazione al tribunale per i minorenni sulla coppia – come hanno già fatto altre Regioni<sup>7</sup> – sono stati individuati i livelli di qualità per la valutazione delle coppie.

Perfezionare gli strumenti di valutazione della coppia è elemento essenziale per la riuscita dell'adozione. Ma come le coppie affrontano la valutazione? La mia esperienza di giudice onorario mi ha insegnato che esse passano dall'ansia all'angoscia, dalla serenità alla spontaneità, oppure tendono a mistificare a seguito di indottrinamento o informazioni non corrette.

In che modo i servizi restituiscono la valutazione? Sovente si verifica l'emergere di conflitti tra servizi e coppie. Da qui, tre le criticità su cui lavorare: sulle motivazioni, sulle problematiche adottive, sulle capacità di gestire un'adozione internazionale.

Una verifica dello stato di attuazione dei protocolli già deliberati deve poter valutare:

- il grado di priorità dell'adozione internazionale nei vari territori rispetto ad altri interventi;

<sup>6</sup> Protocollo di intesa tra Regione ed enti autorizzati a operare in Piemonte, allegato B – Torino 17 dicembre 2001.

<sup>7</sup> Fra di esse la Toscana, vedi *Le tracce delle relazioni dei servizi per le adozioni nazionali e internazionali suggerite dalla Regione Toscana*, in «Minorigiustizia», n. 4/2000, pag. 174.

- il grado di integrazione realizzata fra servizi sociali e sanitari;
- le modifiche necessarie a seguito dell'emanazione della legge n. 328/2000 di riordino dell'assistenza e delle modifiche del titolo V della Costituzione;
- le risorse destinate all'adozione internazionale in termini di personale, strutture, mezzi informatici, risorse economiche ecc.;
- le criticità emerse nella fase operativa dei protocolli (costi, sottrazione agli impegni, mancanza delle figure professionali, livello di conflittualità tra i referenti ecc.).

## 6. Conclusioni

La riforma dell'adozione apportata con le leggi n. 476/1998 e n. 149/2001 è ancora giovane: la sua implementazione non è facile e abbisogna di un lavoro organizzativo complesso.

Nella filosofia della legge c'è una riduzione del ruolo della magistratura e un ampliamento del ruolo dei servizi, al pari di quanto è già avvenuto negli altri Paesi che hanno ratificato la convenzione de L'Aja; ma ridurre il ruolo della magistratura non è necessariamente negativo, significa ridare forza alla specificità propria del tribunale per i minorenni di garanzia dei diritti.

Occorre promuovere uno stile nuovo, anche attraverso la definizione di protocolli, per gestire una cultura diversa e un nuovo modo di approcciare i problemi. Buone adozioni saranno possibili solo su valutazioni ben fatte. La nuova normativa (art. 29 *bis*) per la prima volta introduce il termine temporale per dare risposta: è giusto legare una decisione giudiziale a dei termini, ma i tempi devono essere congrui, i quattro mesi indicati per i servizi sembrano essere un tempo irragionevolmente breve. Ben vengano dunque la preparazione e la formazione della coppia prima della presentazione della dichiarazione di disponibilità.

Il postadozione è vigilare sulla qualità: necessita, quindi, di capire come va modulata e impostata la vigilanza su coloro che hanno adottato.

Avremo ancora altre modifiche legislative. Gli strumenti giuridici devono infatti fare i conti con le caratterizzazioni personalistiche che le Regioni attrezzeranno sui loro territori. La legge n. 328/2000 è destinata a cedere in presenza di prossime leggi regionali che diranno cose diverse adatte ai territori regionali per la materia che la stessa legge regolamenta (principio di cedevolezza delle norme). La riflessione sugli istituti giuridici di base ci fa affermare che le Regioni promuovono la stipula di protocolli ma non li stipulano in prima persona e, con l'emanazione della legge costituzionale n. 3/2001, sempre di più le Regioni dovranno svolgere funzioni legislative.

Nell'applicare una legge esistono vincoli e spazi, lo spazio dell'area tecnica è importantissimo e saperlo gestire significa saper essere competenti: l'incompetenza, infatti, genera vincoli fortissimi, mentre saper interpretare la norma è propedeutico per lavorare in modo costruttivo. La richiesta integrazione delle competenze è basata su una serie di regole. Le professionalità in grado di interagire sono un valore aggiunto, riconoscere la criticità come punto positivo significa lavorare per un cambiamento, distinguere il "si deve" dal "si può" significa aver capito qual è l'aspetto più critico del percorso lavorativo che stiamo facendo.

Nell'organizzare assetti lavorativi è necessario scegliere percorsi procedurali che facilitino l'applicazione della norma al fine di ridurre i tempi, cercando di non allungare i "tempi della burocrazia" a danno dei "tempi della vita" che non possono essere assolutamente dilatati allorché si lavora su minori sovraccarichi in tenera età. La negoziazione è un investimento da utilizzare avendo ben chiaro che obiettivi e cultura sono negoziabili, le norme e le regole meno.

Nella concertazione, nel patto locale che nei vari territori possono costruirsi non va perso di vista il "senso della logica": altrimenti termini importanti quali la cooperazione, la sussidiarietà, l'integrazione, la condivisione ecc. correranno il rischio di restare delle mere definizioni, mentre non va assolutamente dimenticato il contributo che la collettività può dare al bambino che entra in un ambito familiare e sociale a lui completamente sconosciuto.

## L'adozione pensata

**Jolanda Galli**

*Psicologa, psicoterapeuta di formazione psicoanalitica, consulente di organizzazioni nazionali e internazionali per la tutela dei minori*

**Lucia Sarno**

*Psicologa, psicoterapeuta di formazione psicoanalitica, membro AIPA*

**Francesco Villa**

*Psichiatra, psicoterapeuta per l'infanzia e l'adolescenza, membro ordinario dell'AIPPI*

La decisione di adottare un bambino coinvolge la coppia così emotivamente che spesso non si riescono a cogliere al meglio le motivazioni che la sottendono.

La scelta di adottare è, per la maggior parte delle coppie, l'ultima tappa di un percorso dolorosissimo, iniziato molti anni prima con la scoperta della propria sterilità. I sentimenti depressivi che ne conseguono segnano inevitabilmente il percorso adottivo come risposta agita o pensata alla sterilità.

L'operatore che lavora nell'ambito dell'adozione si trova così di fronte una coppia che, attraverso il progetto adottivo, cerca di curare e di lenire una profonda ferita narcisistica anche se in alcuni casi si tenta soprattutto di nascondarla e negarla.

L'angoscia di estinzione e di morte evocata dalla sterilità fa sì che la coppia metta in atto meccanismi difensivi primitivi come la scissione e la proiezione che possono portare all'idealizzazione del percorso adottivo, del bambino che arriverà da un Paese lontano nonché dell'operatore stesso. L'idealizzazione ha a che vedere con l'identificarsi nell'altro, trovando in lui ciò che vorremmo essere o avere ma può anche condurre a una negazione magica e onnipotente delle difficoltà e delle frustrazioni.

Ma se è vero che la coppia può idealizzare il percorso adottivo è anche possibile che i suoi componenti si sentano perseguitati, vivendo gli incontri e i colloqui come esami insuperabili e gli operatori come severi e cinici controllori.

L'operatore può essere vissuto dalla coppia come una madre idealizzata o come una madre persecutoria, una madre che dà la vita o una madre che la toglie, una madre che permette o una madre che vieta, una madre che dona i bambini o una madre che li ruba. Le fantasie reciproche della coppia e dell'operatore possono determinare una fantasia di campo condivisa, di una madre ideale che dona la vita e i bambini o di una madre persecutoria che ruba la vita e nega i bambini. È ovvio che la fantasia dell'operatore ideale si fonde con

### 1. L'operatore come "strumento" di lavoro

esperienze gratificanti mentre la fantasia dell'operatore persecutore si fonde con esperienze reali di privazione e di dispiacere.

Nella relazione con la coppia adottiva, l'operatore si trova a oscillare tra la fantasia del furto e la fantasia del dono, rischiando di perdere di vista la reale dimensione dell'adozione come incontro di due dolorose realtà: da un lato l'impossibilità a procreare della coppia, dall'altro l'esperienza dell'abbandono del bambino. È esperienza di ogni operatore come sia difficile per alcune coppie tollerare e gestire la dipendenza iniziale da lui.

Il proposito che ci ha guidato nel programmare le attività formative previste per l'anno 2002 è stato, dal versante psicologico, quello di offrire occasioni di confronto non solo sul piano teorico-progettuale ma anche e soprattutto sulle prassi d'intervento e sui nodi che il difficile percorso dell'adozione internazionale incontra.

L'evento formativo proposto ha inteso attivare momenti di riflessione utilizzando come vertice di lettura l'operatore alle prese con il suo lavoro denso di implicazioni emotive.

La scelta dell'operatore come vertice di lettura in un percorso formativo si è fondata sia sulla necessità di ampliare l'orizzonte delle conoscenze sia sull'esigenza di offrire a professionalità già esperte e operative una chiave altra di interpretazione delle dinamiche interpersonali e interistituzionali.

La proposta di utilizzare quale vertice di lettura l'operatore alle prese con il suo quotidiano lavoro nasce da una considerazione obiettiva: come mai un lavoro che dovrebbe essere piacevole e gratificante – incontrare coppie che desiderano prendersi cura di un bambino che viene da lontano – diventa così spesso difficile, doloroso, conflittuale e frustrante?

In questa chiave metodologica, l'operatore diventa il soggetto/oggetto della riflessione, ponendo cura e attenzione alla conoscenza e all'uso degli strumenti proposti, nel progressivo articolarsi del lavoro con le coppie prima e con le nuove famiglie in seguito.

Lo "strumento operatore" diviene così l'oggetto dell'osservazione psicologica nel tentativo di definire competenze, limiti e coinvolgimenti emotivi che un lavoro così delicato come l'adozione implica.

Spesso anche operatori esperti si sentono travolti dagli eventi, riuscendo con difficoltà a definire e a separare pensieri ed emozioni dall'operatività.

Lo spazio mentale come campo bipersonale di riflessione e di intervento diventa lo spazio psichico entro il quale si ridefiniscono nuove strategie di intervento per l'accompagnamento del percorso adottivo.

Il lavoro formativo così inteso e proposto ha offerto un'occasione di confronto, condivisione e crescita professionale, partendo dalla creazione di uno spazio in cui rintracciare e sostenere una possibile genitorialità, con l'individuazione di criteri predittivi condivisibili e confrontabili, segnando il passaggio da ciò che appartiene all'area del "fare professionale" a ciò che appartiene all'area del "pensare" come strumento di lavoro.

Gli obiettivi dell'attività formativa sono stati individuati nell'acquisizione da parte dell'operatore di conoscenze e di "strategie" per centrare il proprio lavoro sulle risonanze emotive evocate dall'incontro con la coppia prima dell'arrivo del bambino e con la nuova famiglia dopo il suo arrivo (con l'ingresso di questo nel nucleo), per sostenerne l'inserimento familiare e sociale. Ciò ha permesso la messa a punto di nuove strategie di sostegno, per ridefinire e mettere a fuoco il ruolo e l'intervento professionale in momenti particolarmente difficili e/o conflittuali del percorso adottivo, offrendo all'operatore strumenti tesi a proteggere la sua mente dall'impatto con esperienze eccessivamente dolorose che possono condizionarne negativamente l'operato.

La tipologia dei seminari ha favorito il raggiungimento degli obiettivi proposti, privilegiando il lavoro in piccoli gruppi per dare a tutti gli operatori la possibilità di pensarsi nel proprio lavoro confrontandosi su prassi operative. Inoltre, i momenti di raccordo anche nel grande gruppo si sono potuti allargare al raffronto con altre modalità da condividere, nate dall'analisi di "problematicità" comuni e tendenti alla costruzione di ipotesi di lavoro possibili.

## 2. Il lavoro con le coppie

Nel corso del lavoro si è potuto a più riprese sperimentare come sia doloroso tollerare i limiti e difficile condividere linguaggi comprensibili sia per la coppia sia per l'operatore, se ciò avviene nel rispetto reciproco delle "madrelingue", nel tentativo di lavorare per aggregare un'organizzazione di pensiero che conduca a un processo di integrazione delle parti.

Operatore e coppia giocano vicendevolmente dei ruoli che oscillano tra chi adotta e chi è adottato, tra chi è adulto e chi è bambino, tra chi valuta e chi accoglie, tra chi si sente solo e chi è in gruppo, tra chi è o si sente estraneo e tra chi è familiare, tra chi conduce e chi è condotto.

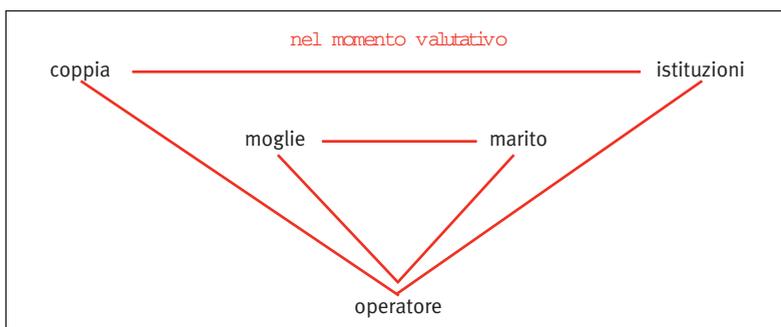
Ci si è resi conto di come in ogni incontro con la coppia oltre all'operatore siano presenti altri personaggi, fisicamente assenti ma presenti sullo sfondo psichico condiviso: i genitori interiorizzati di ogni partecipante all'incontro, il bambino con i suoi genitori naturali, le fantasie inconsce condivise tra operatore e coppia, le istituzioni di riferimento e, in casi molto particolari, quello che gli autori francesi chiamano il *fantome*, il fantasma, che si concretizza quando

per esempio la coppia non è riuscita a elaborare un lutto di un bambino morto o la sterilità in se stessa. Alcune volte la scelta di adottare un bambino può essere un tentativo di riparazione maniacale di un lutto non elaborato. L'adozione diventa un agito per sostituire un figlio morto con uno che viene da lontano. Il bambino adottato diventa allora il portatore del fantasma del figlio morto. Tenere in vita il bambino adottato equivale a tenere in vita magicamente e onnipotentemente il figlio morto. Altre volte il bambino adottato può diventare anche la realizzazione di una fantasia materna adolescenziale: una madre adottiva, nel corso di una consultazione, riporta una sua fantasia da ragazza: non avrà figli ma ne adotterà uno, decidendo già da allora come si sarebbe chiamato. Da adulta concretizza in tutti i particolari il suo progetto adottivo agendo così la sua fantasia al di là dei bisogni del figlio adottivo<sup>1</sup>.

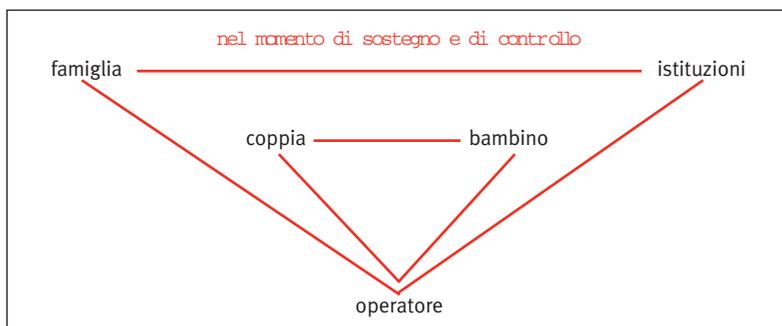
L'operatore spesso è costretto a gestire ambiguità e paradossi che emergono nella relazione con la coppia. Già di per sé l'istituto dell'adozione può offrire ambiguità di interpretazione: trovare un bambino per una coppia o, viceversa, una coppia per un bambino? La stessa legge istituzionalizza un'ambiguità quando richiede all'operatore da un lato di valutare, dall'altro di controllare e sostenere la famiglia adottiva.

Inoltre quando si incontra una coppia si determina nella stanza di consultazione una triangolazione relazionale che, come tale, amplifica le angosce abbandoniche di ognuno, attivando sentimenti di competizione, gelosia ed esclusione. A tutto ciò si aggiungono le ambiguità determinate dal rapporto con le altre istituzioni, dove non sempre è facile comprendere chi svolge quale compito in cooperazione con chi.

L'operatore allora diventa il vertice di triangoli sovrapposti a più livelli.



<sup>1</sup> Il caso è ripreso dalla relazione di Leonardo Luzzatto

**L'adozione pensata**

L'adozione pensata dall'operatore deve prendere allora, in un modello operativo come quello proposto, il posto dell'adozione agita dalla coppia, offrendo un'occasione di pensiero comune, pensando insieme a ciò che non si era mai riusciti a pensare da soli.

L'avventura di lavorare su se stessi permette di elaborare il dolore insito nell'adozione che talvolta è palese, altre è nascosto da altri sentimenti o da azioni che proteggono dall'insistenza dei sentimenti. È importante che l'operatore sappia avvicinarsi, ascoltandolo e trovando così la giusta distanza dalla coppia fornendo loro un contenitore mentale, lo spazio dell'incontro, dove poter dire quello che non si è mai riusciti a dire e a dirsi, nel tentativo di trasformare un atto burocratico in un percorso simbolico.

Tale tipo di intervento rende indispensabile un lavoro su se stessi dove l'operatore, attraverso momenti formativi come quello offerto dall'attività seminariale realizzata, possa riuscire a destabilizzare le proprie sicurezze che rischiano di cristallizzarsi in pregiudizi, "allenandosi" a operare in spazi dove il pensiero guidi l'azione.

Ognuno di noi è messo di fronte alle specifiche difficoltà che si incontrano nel lavoro con le coppie, quando si attiva inconsapevolmente il nostro vissuto di figli, riaccendendo alcune volte antichi e inevitabili risentimenti nei confronti dei nostri genitori, altre volte sentimenti di competizione e di conflitto: parlare con dei genitori riapre le nostre ferite di figli e questo rende difficile attivare le nostre funzioni genitoriali nei confronti della coppia che si è rivolta a noi in quanto desidera adottare. Spesso i genitori adottivi ci portano un dolore insopportabile e hanno difficoltà nel trasformare il loro ruolo di figli in quello di genitori, affidandosi con modalità dipendenti all'operatore o contrastandolo come farebbe un adolescente. Questi sono alcuni dei motivi per cui è difficile schierarsi sempre dalla parte dei genitori, offrendo loro uno spazio dove poter dire tutto quello che non si può dire facilmente, come le paure più recondite, le fantasie più vergognose, i dolori più insopportabili. Soltanto

attraverso il contenimento adeguato del dolore si può attivare quella sincera speranza, indispensabile per il percorso adottivo ma ben diversa da un onnipotente maniacale ottimismo che nega e scotomizza ogni difficoltà<sup>2</sup>.

Ecco che il momento della valutazione può diventare un buon incontro: non si lavora con delle patologie da mettere in luce ma con delle risorse da evidenziare, soddisfacendo la richiesta implicita della coppia di essere riconosciuta come tale e come individui.

I piccoli gruppi della formazione hanno molto lavorato sulla costruzione di un modello flessibile e condivisibile, girando intorno ai problemi, affrontando i nodi sempre più da vicino per costruire un contenitore spazio temporale per poter pensare all'adozione dal proprio osservatorio mentale, inserito in un contesto istituzionale specifico.

Negando inizialmente le emozioni si sono cercate col tempo le parole per poter parlare con la coppia di dolore, di fallimento, di delusione ma anche di speranza e di amore, tutti ben consapevoli dell'indispensabilità della creazione di un contenitore-équipe allargato che contenga tutto ciò, non ultima la responsabilità e la solitudine del dover decidere nel difficile e precario equilibrio che si raggiunge tra servizi, enti autorizzati e tribunali per i minorenni.

È importante avere uno spazio riconosciuto per pensare all'adozione; un'adozione che può essere definita come una reciprocità della mancanza: l'adozione è l'incontro di genitori mancanti di un figlio e di un figlio mancante di genitori. Tutto ciò non può far trascurare, nel sostegno al percorso adottivo, la centralità del trauma come evento realmente accaduto con cui bisogna fare i conti continuamente, nel rispetto della continuità della storia del bambino con la disponibilità di andare incontro allo sconosciuto<sup>3</sup>.

La diversità del bambino impone a tutti di lavorare per un'integrazione di parti estranee e sconosciute alla ricerca di linguaggi comuni e condivisibili. Ciò che avviene tra coppia e bambino si ripropone a un livello diverso nel difficile compito di integrazione di servizi diversi e spesso distanti come prassi e come ideologia.

Si scopre anche come l'empatia e la possibilità di mettersi nei panni dell'altro, identificandosi con lui, possa essere un efficace e utile strumento di lavoro, accettando di poter anche sbagliare nel tentativo costante di riparare, almeno parzialmente, all'abbandono e alle perdite sperimentate dal bambino.

L'incontro con l'altro – la coppia, l'operatore o il bambino – è sempre carico di aspettative e di previsioni che possono trasformarsi in pregiudizi. Si

<sup>2</sup> I concetti sul lavoro con le coppie sono stati ripresi dagli interventi della dott.ssa Nadia Neri.

<sup>3</sup> Il concetto di "reciprocità della mancanza" è stato descritto dal dr. Salvatore Grimaldi.

tende a vedere l'altro come ce lo aspettavamo e le previsioni o peggio i pregiudizi, se possono influenzare un incontro, possono molto di più influenzare e condizionare la relazione in fieri tra la coppia e il bambino.

Le previsioni dell'operatore e quelle della coppia, sulla base delle proprie esperienze personali, si incontrano e influenzano il campo determinandone le linee di forza.

Così accade che l'operatore si aspetta una coppia che..., la coppia, a sua volta, si aspetta un operatore che... e un bambino che..., ma anche il bambino si aspetta una coppia di genitori che...

Così accade che la ricchezza e le qualità di ognuno vengono contaminate dalla difficoltà di accettare ciò che l'altro può offrire integrando le singole esperienze nel tentativo di dare vita a una cultura comune e condivisibile.

Si è assistito, nel corso dei vari eventi formativi, all'evoluzione del concetto di valutazione e di idoneità, da momento di giudizio e di "esame", a momento di ricerca di criteri predittivi che garantissero la buona riuscita dell'adozione e a momento d'incontro conoscitivo e non giudicante. Il problema della restituzione alle coppie del lavoro svolto insieme apre nuove prospettive di organizzazione ponendo maggiore attenzione ai criteri post-dittivi che a quelli pre-dittivi, partendo dalla messa a fuoco di prerequisiti seguiti e sostenuti durante tutto il processo adottivo.

Tutto ciò anche perché non è soltanto l'operatore che "valuta" la coppia ma è anche la coppia che "valuta" l'operatore, in una ridefinizione continua delle rispettive posizioni nella relazione.

Il lavoro in gruppo ha dato a tutti noi, coordinatori, relatori e partecipanti, la possibilità di mettere a fuoco una serie di possibili trasformazioni per favorire il difficile compito dei genitori adottivi.

La modellizzazione del lavoro degli operatori deve tendere a trasformare un incontro "burocratico", come quello della valutazione per l'idoneità, in un buon incontro contenendo gli atteggiamenti filiali della coppia e sostenendo quelli genitoriali. Così il bisogno della coppia di avere un figlio potrà, nel tempo, ritornare a essere quel desiderio da tanto tempo frustrato e disatteso dalla sterilità, di occuparsi e di prendersi cura di un bambino.

Affrontando la dimensione del bambino sconosciuto nell'immaginario degli operatori si è potuto notare come, accanto alla "preoccupazione genitoriale" presente nella mente dei candidati genitori adottivi, ce ne fosse una nella mente degli operatori, una "preoccupazione professionale". Questa è caratterizzata dall'incertezza e dal dubbio collegati al non sapere come sarà il bam-

bino, quanto il cambiamento che determinerà la sua presenza sarà reale più che fantasmatico.

Per gli operatori l'attribuire un significato "al diverso da noi" e il tenere in mente il bambino "sconosciuto" con un'attitudine tutelante può mettere in contatto con parti mentali proprie, arcaiche, talvolta indifferenziate, idealizzate, oppure negate.

All'incontro con la coppia disponibile ad adottare un minore straniero, l'operatore arriva, consapevolmente o meno, con una propria rappresentazione mentale (conscia oppure inconscia) dei bambini abbandonati, dei bambini adottabili, collegati a immagini interne infantili, adolescenziali e adulte derivate dal proprio percorso evolutivo, dall'essere stati figli, dal proprio avere o no figli.

Il bambino sconosciuto per l'operatore è in parte l'operatore stesso, confrontato con il proprio straniero interno (parte di sé sconosciute, inaccessibili), stimolato da vicende emotive profonde anche nello svolgimento della sua professionalità<sup>4</sup>.

Le sollecitazioni emotive che il lavoro nell'ambito dell'adozione comporta, in particolare quella internazionale, può portare gli operatori a oscillare tra due posizioni interne, quella dell'idealizzazione e quella della persecutorietà. Entrambe costituiscono le due facce della stessa moneta anche se i sentimenti che si provano sono differenti.

Dal lavoro di questo seminario e dalle riflessioni degli operatori che partecipavano è emerso con chiarezza come, per portare avanti il progetto adottivo, sia indispensabile la presenza non di più operatori ma di un gruppo, un'équipe di operatori in grado di condividere le ansie e sostenere il programma adottivo, dalla disponibilità ad adottare alla costituzione della nuova famiglia.

Inevitabilmente un lavoro così organizzato tende alla ricerca di una giusta distanza tra i vari attori dell'evento adozione, utilizzando una "visione binoculare" che metta a fuoco le capacità genitoriali, di una nuova genitorialità adottiva che si fonda su nuove rappresentazioni di predittività e di idoneità, alla ricerca di una ridefinizione continua della nostra posizione nella relazione con l'altro. Ciò non può prescindere dalla ricerca di una sempre maggiore coerenza tra il pensare e l'agire, senza tralasciare l'ascolto delle ragioni dell'altro, trovando linguaggi condivisibili, gestendo ambiguità e paradossi nella costruzione di una specifica identità professionale.

---

<sup>4</sup> I concetti sul "bambino sconosciuto" sono stati ripresi dagli interventi del dottor Francesco Viero.

Svolgere un lavoro “professionalmente buono” nel campo dell'adozione internazionale deriva dal buon singolo incontro interpersonale, cosa questa che va al di là della “buona prassi operativa”; si tratta invece di quel peculiare incontro che lascia a ognuno dei soggetti intervenuti un arricchimento personale e professionale.

Il seminario ha cercato di rendere possibile l'emergenza delle aree di conflittualità sperimentando “l'incontro-scontro” delle interazioni e delle dinamiche che attivano i diversi modi di accostarsi all'adozione internazionale .

Sebbene, nel seminario “L'adozione pensata”, il prendere come focus della riflessione l'assetto mentale proprio di ogni operatore fosse apparso sin dall'inizio non scevro da rischi, abbiamo ritenuto di affrontare la sfida nella speranza, poi confermata in gran parte dai partecipanti, che poteva rappresentare una ricerca di risposte creative, trasformative, di fronte a quelle situazioni lavorative che mettono a dura prova il nostro apparato mentale e la nostra capacità di pensare.

L'ascolto di esperti del settore che negli anni si sono interrogati sui propri pensieri ma anche sui pensieri di altri colleghi riguardo la genitorialità adottiva, corredato dal lavoro e la dinamica dei gruppi condotti pure da esperti del settore, ha permesso di approfondire le riflessioni sulla qualità del proprio strumento mentale, quello di cui disponiamo e che adoperiamo nella nostra attività professionale quotidiana.



## **La collaborazione tra servizi ed enti autorizzati nel progetto della Regione Emilia-Romagna e nell'esperienza del territorio della Provincia di Bologna**

**Maria Cristina Volta**  
*Responsabile Ufficio Servizi socioeducativi - Assessorato Servizi sociali della Provincia di Bologna*

La legge 476/1998, oltre a rappresentare un'importante occasione di crescita culturale sul senso e sull'approccio adottivo, è stata un'occasione per dare risposte a bisogni di scambio, di formazione, di confronto tra operatori che operavano in realtà diverse e tra servizi ed enti autorizzati e per potenziare la collaborazione e la competenza professionale.

Questi bisogni erano già emersi nella nostra realtà in modo molto forte ancor prima della uscita della legge ed erano tuttavia rimasti sommersi nell'urgenza del lavoro quotidiano. In particolare servizi e tribunale per i minorenni evidenziavano la necessità di attivare percorsi formativi sia sulle problematiche di base dell'adozione sia sui temi specifici legati all'adozione internazionale. Da molto tempo, infatti, sul nostro territorio, non erano state realizzate attività formative specifiche su questi aspetti e questo era risultato un dato di forte sofferenza, anche a fronte del fatto che i servizi avevano negli ultimi anni vissuto molti cambiamenti organizzativi e di personale. Raccogliendo questo bisogno profondo, nel 1998, ancora prima dell'uscita della legge, era stato formalizzato un Coordinamento provinciale adozione con l'obiettivo di scambiare le esperienze, rendere maggiormente omogenee le procedure e le modalità di lavoro, offrire spazi di formazione per gli operatori.

Inoltre grande attesa c'è stata in questi anni relativamente alla collaborazione con gli enti autorizzati, in quanto, sino all'avvio dei contatti attivati sulla spinta della legge 476/1998, servizi ed enti erano in qualche modo in contatto solo attraverso la coppia adottiva e quasi mai attraverso uno scambio diretto.

Le novità portate dalla nuova normativa hanno permesso di dare spazio e risposta a queste esigenze, soprattutto permettendo, grazie alla rinnovata attenzione delle istituzioni su queste tematiche e grazie al movimento che si è attivato a tutti i livelli (locale, regionale, nazionale) in particolare attraverso occasioni di formazione a livello regionale e a livello nazionale, le iniziative seminariali realizzate in varie realtà, di allargare la riflessione con altri territori, rafforzare le conoscenze e il lavoro attivato a livello provinciale è poi confluito nell'attività che a partire dal 2001 la Regione Emilia-Romagna ha attivato, concretizzata nel Progetto Regionale Adozione.

## 1. L'avvio del progetto

Il Progetto Regionale Adozione, formalizzato nel febbraio 2002 dopo una fase di lavoro preparatorio, comprendeva sia l'attivazione di percorsi formativi che l'individuazione di protocolli operativi, e si basava sul lavoro congiunto degli operatori delle istituzioni e degli enti autorizzati e su una metodologia di lavoro che ha sin dall'inizio puntato sulla condivisione sia della progettazione sia della realizzazione delle azioni.

L'aspetto centrale e più rilevante dell'intero progetto è stato il fatto che tutto il percorso sia stato fatto assieme, servizi ed enti, favorendo la conoscenza e ponendo alcune basi comuni: E questo modello di lavoro, condiviso successivamente anche dai servizi territoriali, ha accompagnato la concretizzazione delle scelte nelle singole realtà e oggi sta portando, crediamo, ottimi frutti nel lavoro coordinato che servizi ed enti stanno sperimentando sul percorso di preparazione delle coppie.

Il progetto aveva i seguenti obiettivi principali:

1. raccogliere elementi informativi, sia a livello quantitativo sia qualitativo, dell'adozione;
2. coordinare le azioni e la collaborazione tra i soggetti attraverso l'attivazione di organismi formali di coordinamento e la individuazione di protocolli condivisi;
3. attuare una formazione per gli operatori pubblici e privati impegnati;
4. individuare modelli organizzativi maggiormente adeguati alle esigenze del percorso adottivo;
5. attivare iniziative di promozione culturale e di informazione su una corretta cultura dell'adozione;
6. realizzare azioni di monitoraggio del fenomeno.

Gli aspetti più rilevanti del percorso sino a ora sono stati

- lo sforzo formativo, realizzato attraverso un percorso strutturato con momenti assembleari e gruppi di lavoro aperti agli operatori sia dei servizi sia degli enti che ha dato una prima risposta ai bisogni di formazione degli operatori;
- l'attivazione di un coordinamento regionale nel quale sono stati nominati rappresentanti degli enti e delle istituzioni (Regione, tribunale per i minorenni, Province, AUSL, Comuni, enti autorizzati), sede di raccordo tra le istanze pubbliche e private impegnate e organo di raccolta dei bisogni e di condivisione delle azioni in materia;
- la stesura del protocollo d'intesa tra tutti gli enti pubblici e privati coinvolti che individua, su diversi aspetti del percorso adottivo, i compiti per ogni soggetto e declina le possibili collaborazioni.

## 2. Il protocollo d'intesa tra istituzioni ed enti autorizzati

### Misure organizzative

Il protocollo d'intesa declina, all'interno del percorso di accompagnamento e di valutazione delle coppie, i compiti specifici e propri per ciascuno dei sottoscrittori (Regione, enti titolari o delegati alla gestione delle funzioni in materia di minori – dunque Comuni, aziende e consorzi –, Province ed enti autorizzati), ed è risultato essere un buon strumento per favorire la collaborazione tra i diversi soggetti.

In particolare impegna i sottoscrittori, ognuno per la propria parte, rispetto ad alcuni aspetti specifici: questi i più rilevanti.

Il protocollo segnala l'importanza che i servizi attivino misure organizzative per ottimizzare l'intervento sull'adozione, costituendo in particolare équipe centralizzate (formate almeno dalle figure professionali di assistente sociale e di psicologo) su un territorio provinciale, di azienda unità sanitaria locale o, nel caso di Comuni e associazioni di Comuni, in ambiti non inferiori ai 90.000 abitanti. Questa prescrizione risulta opportuna in quanto non in tutti i territori della regione sono presenti équipe specializzate e anche la segnalazione del bacino d'utenza minimo risulta interessante in quanto nella nostra realtà, a fronte di un massiccio ritiro delle deleghe anche in Comuni di piccole dimensioni, il rischio della scarsa specializzazione degli operatori è reale e presente. Inoltre riprendendo esperienze ormai consolidate in diverse Province della regione, il protocollo prevede anche il raccordo a livello provinciale delle équipe centralizzate, da realizzarsi o per tramite delle Province o di uno degli enti titolari delle funzioni in materia di minori che assuma il ruolo di ente capofila. Questo ente capofila è il punto di riferimento in particolare per la programmazione dei corsi di preparazione per le coppie candidate all'adozione; per l'attivazione di convenzioni con gli enti autorizzati; per la formazione degli operatori

Relativamente agli aspetti organizzativi nel protocollo è anche indicata l'esigenza che gli enti autorizzati si dotino di équipe multidisciplinari operanti in una adeguata sede come previsto dalla normativa statale e individuino le risorse per assicurare la collaborazione con i servizi e il tribunale per i minorenni.

### Informazione delle coppie

In relazione a questo aspetto viene richiamata l'esigenza che i servizi assicurino in tempi brevi alle coppie interessate la possibilità di avere un incontro informativo, svolto da personale preparato che provvederà a sottolineare l'assoluta esigenza che la coppia acceda ai corsi di preparazione che precedono l'indagine

Rispetto agli enti autorizzati, nel caso di primo accesso diretto delle coppie presso le loro sedi, questi si impegnano a fornire una prima informazione sui requisiti necessari per accedere all'adozione internazionale, sulle funzioni svolte

*Preparazione  
delle coppie  
nella fase precedente  
l'indagine*

dai servizi, dagli enti autorizzati e dal tribunale per i minorenni, rinviando comun-  
que la coppia presso i servizi pubblici competenti; a produrre e mettere a dispo-  
sizione degli interessati presso le proprie sedi materiali informativi dei servizi  
offerti dall'Ente stesso e delle procedure adottate dai Paesi nei quali l'ente opera.

Il protocollo è molto preciso e dettagliato su questo aspetto e in un ulteriore  
atto, la Regione ha declinato obiettivi, criteri di qualità, e tematiche da affronta-  
re, segnale del grosso valore riposto su questa fase del percorso, espresso chia-  
ramente nel protocollo, quando è detto che si riconosce «l'assoluta necessità  
che tutte le coppie partecipino ai corsi di preparazione, sia nella fase preceden-  
te all'idoneità che quella successiva quale elemento fondamentale di garanzia  
per offrire a ogni bambino in situazione di bisogno genitori accoglienti, compe-  
tenti, sicuri». Ampio risalto è anche dato alle diverse competenze che servizi ed  
enti autorizzati hanno maturato e alle modalità di collaborazione previste:

gli Enti Autorizzati hanno maturato forti competenze prevalentemente sugli aspetti  
culturali relativi alla condizione dei minori abbandonati nei paesi d'origine, sulla prepa-  
razione delle coppie valutate idonee, sui loro problemi e sulle modalità di sostegno  
nella fase delicata dell'incontro con il bambino nel paese straniero e delle prime rela-  
zioni; i Servizi pubblici hanno maturato maggior competenza sull'adozione complessi-  
vamente intesa, aiutando i coniugi nel loro percorso istruttorio ad arricchire l'idea di  
bambino e di relazione genitori-bambino [...] Ci si trova quindi di fronte a due sistemi,  
quello degli Enti Autorizzati e quello dei Servizi che racchiudono nei loro ambiti espe-  
rienze di qualità che è necessario fare incontrare e diffondere...

I servizi si impegnano con la sottoscrizione del protocollo innanzi tutto ad atti-  
vare i corsi, concertando a livello provinciale numero, dislocazione sul territorio,  
modalità organizzative, a raccordarsi con gli enti autorizzati garantendo, tra altri  
elementi di qualità (trattare le sei unità previste nelle linee guida, attivare corsi di  
almeno 12 ore con gruppi con un numero di coppie compreso tra 5 e 10; orari e  
modalità tali da soddisfare il più possibile le esigenze dei partecipanti) la inte-  
grazione delle competenze con la partecipazione di esperti di diversa matrice  
professionale e istituzionale. Peraltro gli enti autorizzati si impegnano a collabo-  
rare con personale qualificato rispetto agli ambiti tematici di loro competenza.

Per la realizzazione dei corsi, il protocollo regionale prevede l'individuazio-  
ne, tra le istituzioni coinvolte, di un soggetto capofila a livello provinciale cui  
competete il coordinamento, il raccordo tra servizi ed enti per l'individuazione  
delle forme organizzative e delle metodologie da utilizzare, all'interno delle  
linee guida della Regione. L'ente capofila ha inoltre il compito di programma-  
re il fabbisogno formativo e curare la stipula di specifiche convenzioni con gli  
enti autorizzati che collaborano con i servizi al percorso.

*L'indagine  
psicosociale*

Nel rimandare nel dettaglio a linee guida specifiche, oggi in fase di approvazione, il protocollo evidenzia tuttavia alcuni elementi basilari: l'importanza che l'indagine sociale e psicologica sia svolta nel modo più accurato possibile per garantire ai bambini proposti per l'abbinamento figure genitoriali in grado di assicurare loro adeguato sostegno e rapporto affettivo; l'esigenza di perfezionamento degli strumenti di valutazione della coppia quale elemento essenziale per il successo della esperienza adottiva e quindi obiettivo comune di studio e ricerca per i servizi e gli enti autorizzati; l'esigenza di superare la disomogeneità tra i diversi territori nelle modalità di realizzazione del percorso di indagine e di stesura delle relazioni finali.

Alla stesura delle linee guida che concretamente saranno da riferimento per le indagini sociopsicologiche parteciperanno rappresentanti sia dei servizi sia degli enti autorizzati.

*La scelta dell'ente  
e l'avvicinamento  
all'incontro  
con il bambino*

Il protocollo riconosce l'importanza di fornire alle coppie idonee tutti gli elementi conoscitivi utili per la scelta dell'ente autorizzato cui compete nella fase della post idoneità la preparazione della coppia tramite lo sviluppo del tema dell'accoglienza e dell'incontro con il bambino per approfondirlo e declinarlo rispetto alle caratteristiche specifiche del Paese nel quale si realizzerà l'abbinamento. Per questo la Regione si impegna a realizzare iniziative informative perché le coppie possano disporre di tutti gli elementi utili alla scelta dell'ente al quale affidarsi; i servizi si impegnano a fornire tempestivamente all'ente autorizzato gli esiti del percorso svolto dalla coppia e a incentivare la territorializzazione dei corsi post idoneità mettendo a disposizione locali e strumentazioni; gli enti autorizzati si impegnano a definire con la Regione standard minimi dei corsi.

*L'avvio dell'adozione*

La fase successiva all'arrivo in Italia della coppia con il bambino vede enti autorizzati e servizi impegnati insieme in attività di sostegno al nucleo adottivo e in attività di controllo sull'andamento dell'adozione. Servizi ed enti autorizzati si pongono l'obiettivo di realizzare e promuovere l'accettazione da parte delle coppie sia dell'attività di controllo sia di sostegno e di coordinare lo svolgimento delle rispettive attività, garantendo il più ampio scambio di informazioni.

**3. L'attuazione  
del protocollo  
a livello locale**

Il progetto regionale ha individuato l'ambito provinciale come quello più idoneo alle attività di coordinamento e di programmazione delle azioni di tutti i soggetti coinvolti, sia per una maggiore omogeneità sul territorio a fronte di diverse modalità gestionali (Consorzi, Comuni, AUSL) sia per avere un luogo

dove tutti i servizi e tutti gli enti autorizzati, in una unica occasione, potessero definire alcuni elementi condivisi.

Spesso e a ragione gli enti autorizzati hanno evidenziato la difficoltà di avere come interlocutori i singoli servizi (solo per la nostra Provincia sarebbero stati almeno sette) e d'altra parte stessa preoccupazione avevano i servizi (a fronte dei molti enti autorizzati che possono agire sullo stesso territorio).

Pertanto le Province si sono attivate per concretizzare le linee generali del protocollo nella propria realtà e nel territorio della provincia di Bologna a un anno di avvio del percorso ci sono già stati interessanti risultati.

Rispetto alla *riorganizzazione dei servizi*, per garantire la massima specializzazione degli operatori, si sono costituite (o si sono formalizzate laddove già erano operativamente attive), équipe centralizzate per le adozioni per ogni distretto, tenuto conto che tale ambito risulta congruente alla complessiva programmazione attivata per i Piani di zona attuativi della legge 328/2000 e garantisce una progettualità e una gestione integrata tra équipe centralizzata e servizi territoriali. Inoltre si è attivato un tavolo di coordinamento tecnico delle équipe centralizzate a livello provinciale per l'individuazione di metodologie comuni e di strumenti condivisi e per il raccordo con i diversi soggetti.

Rispetto all'*attivazione di percorsi di preparazione delle coppie aspiranti all'adozione prima del percorso istruttorio* in ambito provinciale si è condiviso la programmazione del fabbisogno dei corsi, la loro collocazione e gli elementi di base e sono già stati attivati in tutto il territorio.

L'utilizzo dei gruppi per la preparazione delle coppie prima del percorso istruttorio è stato un aspetto molto atteso dai servizi, che ne hanno sin da subito intuito la forte positività e che hanno visto in questi, un'occasione importante di conoscenza e di collaborazione tra enti e servizi, utile sia per gli operatori sia per le coppie.

I servizi hanno condiviso le linee indicate dalla Regione che pur assegnando in capo ai servizi la responsabilità di attivare e realizzare i corsi di formazione, ponevano l'accento sulla co-progettazione dei corsi e la co-conduzione di alcuni moduli formativi tra servizi ed enti autorizzati.

Le scelte di fondo nella organizzazione sono state quelle

- di dislocare i gruppi sul territorio provinciale ma anche di accorpare alcune zone con poche domande perché potessero essere attivati più gruppi l'anno (superando in alcuni casi gli ambiti territoriali "tradizionali"). Si sono pertanto realizzati gruppi in sei punti della Provincia che si faranno carico si presume di 25-30 gruppi in un anno. La gestione di almeno quattro gruppi annual-

mente su ogni territorio sembra garantire un'adeguata risposta alle coppie in attesa e peraltro un'adeguata "specializzazione" dei conduttori;

- di individuare i conduttori dei gruppi tra i componenti le équipes centralizzate, piuttosto che individuare specifici formatori. Questa scelta, pur gravando pesantemente sui servizi sempre più carichi di impegni e compiti, è parsa un forte elemento di qualità per il percorso adottivo, perché l'esperienza dell'istruttoria e del gruppo di formazione si possano reciprocamente arricchire e avere una positiva ricaduta nell'operatività;
- di tenere il modello previsto nel protocollo regionale come base per la programmazione dei gruppi e di progettare e concordare con gli enti autorizzati disponibili, la concreta organizzazione e gli specifici contenuti. Sempre in ambito provinciale enti autorizzati e servizi si sono accordati per le collaborazioni locali. Si sono così definiti in ognuno dei sei punti sui quali si attivano i gruppi, quali sono gli operatori dei servizi e quali sono gli enti che condurranno i corsi. I nove enti che hanno dato la disponibilità a collaborare, si sono "abbinati" agli operatori dei servizi e nei diversi territori hanno concordato le modalità concrete di co-conduzione.

Un elemento interessante che appare a una prima verifica, dopo l'attivazione di circa una quindicina di gruppi è la soddisfazione che questa esperienza di conduzione congiunta ha portato sia agli operatori sia agli enti autorizzati. E le situazioni nelle quali questa soddisfazione è stata maggiore sono state le situazioni nelle quali enti e servizi sono riusciti a coprogettare il corso e a "dividersi" concordemente i compiti. Interessante anche, a riprova della forte spinta a volere creare reale conoscenza e integrazione, il fatto che nella maggioranza dei casi, enti e servizi abbiano fatto la scelta (nel primo corso attivato assieme) di essere sempre presenti a tutti gli incontri, vivendo questo, nonostante lo sforzo organizzativo che ha comportato e che si fosse concordato un rimborso forfetario all'ente autorizzato, a prescindere dall'impegno orario corrisposto, come un'occasione di conoscenza profonda, utile per potersi poi meglio integrare.

La sfida del lavoro fatto insieme (condividendo le premesse, le modalità di lavoro) e del trarre da questa collaborazione possibilità vere di imparare gli uni dagli altri, sembra per ora dare interessanti frutti, sembra aver creato una vera vicinanza in tempi molti brevi e ha già permesso di individuare temi sui quali è programmato un approfondimento futuro.

Il modello di lavoro che stiamo sperimentando prevede quindi sia *momenti di lavoro locale* (per la conduzione concreta dei gruppi) che *momenti di confronto a livello provinciale* tra operatori dei servizi e degli enti autorizzati. È un modello che abbiamo già sperimentato su altre tematiche, quale quella del-

l'affido familiare con la costituzione del “coordinamento provinciale sull'affido familiare”, nel quale da momenti iniziali di confronto tra tecnici e associazioni si è arrivati alla progettazione e alla conduzione congiunta di iniziative di formazione e di sensibilizzazione delle famiglie, il che ha permesso di integrare la visione dei servizi con la visione delle associazioni di famiglie e di rendere più omogenei gli interventi dei singoli operatori nei diversi servizi.

I punti di forza di questo lavoro sono la continuità dello scambio e la conoscenza che si crea tra chi partecipa a questa esperienza. Per far questo è necessario però tempo e stabilità delle persone: questo modello di co-progettazione e co-conduzione non può reggere a fronte di un continuo cambiamento né degli operatori né degli esperti degli enti. I servizi stanno facendo un grosso sforzo (con l'individuazione degli operatori per i gruppi) di creare stabilità e professionalità, un po' oggi ci preoccupa l'allargamento dei nostri referenti a livello regionale (dai circa 20 ai più di 40 che sappiamo possano operare nel nostro territorio) e la possibilità di avere interlocutori “lontani” dal territorio. Occorrerà, forse, pensare a forme di distribuzione degli enti sul territorio e a forme di rappresentanza tra di loro.

In tutti i casi ci pare ora importante iniziare ad avere queste occasioni di conoscenza e in particolare guardiamo con molto interesse alla collaborazione appena avviata nella conduzione dei gruppi informativi, nella quale la conoscenza reciproca si arricchirà e permetterà di individuare obiettivi comuni sui quali lavorare anche in futuro.

## Le adozioni internazionali nella Regione Toscana

Cristina Rossetti  
Regione Toscana

### 1. Lo svolgimento di un'esperienza

Un accordo di programma, sottoscritto il 25 febbraio 2002, tra la Regione Toscana, i 34 Comuni capofila delle zone sociosanitarie e le 12 aziende unità sanitarie locali, è stato lo strumento per realizzare un nuovo modello organizzativo dei servizi per l'adozione. Lo scopo è quello di adeguare/razionalizzare competenze, professionalità e strutture organizzative per fare fronte ai nuovi impegni delineati dalla legge n. 476/1998, divenuta operativa nell'anno 2000, che ha riformato l'*iter* per l'adozione internazionale e la nuova legge n. 149/2001 che ha rivisto le regole per l'adozione nazionale. Leggi che si riferiscono non tanto a problemi di grande respiro economico o di considerevole taglio finanziario, ma che hanno richiamato e richiamano molta attenzione nell'odierna coscienza sociale e ripropongono una riflessione su temi molto attuali quali quelli del *Diritto del minore ad una famiglia*, titolo appunto dell'ultima normativa.

L'emanazione di queste recenti leggi ha reso necessario unire le procedure dell'adozione nazionale e internazionale, tenendo conto che la metà delle coppie aspiranti all'adozione presentano entrambe le dichiarazioni di disponibilità, che esiste un divario tra le domande di aspiranti genitori e le situazioni di abbandono di minori, che l'adozione non è un diritto della coppia ma deve essere fatta nell'interesse superiore del minore ed è un diritto del minore ad avere una famiglia. Di conseguenza, si è reso opportuno riorganizzare i servizi territoriali dedicando un'attenzione fondamentale ai compiti di sostegno alle coppie per prepararle e sostenerle prima di iniziare le procedure adottive, di valutazione dell'idoneità all'adozione nonché di inserimento del bambino per garantirgli di vivere in un ambiente adeguato per il suo sviluppo psicosociale.

La legge identifica molti soggetti che intervengono nella materia dell'adozione: innanzi tutto i Comuni quali enti istituzionali titolari delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali a livello locale; le aziende sanitarie locali e ospedaliere con i loro apporti specialistici; i servizi socioassistenziali territoriali che, in collaborazione con i servizi sanitari e sociosanitari, hanno il compito di preparare, valutare le coppie aspiranti all'adozione e assisterle e sostenerle come nuovo nucleo adottivo. Inoltre, nella procedura delle adozioni internazionali si aggiungono altri soggetti, non meno importan-

ti: la Commissione per le adozioni internazionali, che rappresenta per l'Italia l'autorità centrale prevista dall'art. 6 della Convenzione de L'Aja del 1993 sull'adozione e gli enti autorizzati chiamati a svolgere le attività di intermediazione presso i Paesi esteri di provenienza dei minori. Tutti questi soggetti, direttamente impegnati nelle procedure di adozione al fine di garantire al bambino l'accoglienza e l'inserimento in una famiglia idonea per la sua crescita e il suo sviluppo, devono operare in stretta collaborazione, pur nel rispetto delle specifiche competenze a ciascuno attribuite.

Ne deriva quanto segue.

- L'adozione non è un problema personale, da lasciare esclusivamente ai genitori naturali o ai tutori legali, oppure ai futuri genitori adottivi o ad altri intermediari, ma è invece un provvedimento sociale e legale per la tutela del bambino che ricade sotto la responsabilità degli Stati interessati, cui spetta di garantire il superiore interesse del bambino e il rispetto dei suoi diritti fondamentali.
- I passaggi fondamentali dell'adozione si snodano tra l'idoneità della coppia, il sostegno al nuovo nucleo adottivo, lo stato di abbandono del bambino. Questioni che ci riguardano da vicino e aspetti su cui si orientano molte attività amministrative: l'informazione sull'adozione, sulle relative procedure, sugli enti autorizzati, sulle altre forme di solidarietà nei confronti di minori in difficoltà; la preparazione agli aspiranti all'adozione; la valutazione della coppia; il postadozione.

Sulla base di questo scenario, la Regione Toscana si è effettivamente attivata per sostanziare gli impegni previsti dalle recenti normative e per svolgere le competenze assegnate, fra l'altro indicate molto espressamente nell'art. 39 *bis* della legge 476/98, volte ad attivare una rete di servizi, a vigilare sui medesimi, a definire protocolli operativi e convenzioni tra servizi, enti, autorità giudiziaria minorile. Per raggiungere questi obiettivi ha previsto azioni specifiche che sinteticamente si possono così riassumere:

- non separare l'adozione, nazionale e internazionale;
- utilizzare gli atti di programmazione regionale;
- costruire un modello organizzativo;
- adottare uno strumento per realizzare il modello organizzativo;
- adottare altri strumenti utili:
  - protocollo metodologico per gli operatori
  - protocollo operativo per gli enti autorizzati
  - formazione operatori, nazionale e regionale
- realizzare un sistema informativo;
- prevedere risorse economiche.

## 2. Il piano integrato sociale

Il riordino e la riorganizzazione di tutte le attività in materia di adozione sono state individuate come scelte prioritarie nei propri atti di programmazione.

A partire dal piano integrato sociale regionale (PISR), la Regione ha previsto:

- l'individuazione di un responsabile organizzativo in materia di adozione per ciascuna delle 34 zone (o ambiti territoriali) in cui è articolato il territorio regionale;
- due modalità operative differenziate: una riguardante l'attività di informazione e di preparazione alle coppie aspiranti al percorso adottivo, l'altra inerente le attività di indagine e di vigilanza postadottiva.

Nel successivo piano integrato sociale regionale, anni 2002-2004, la Regione ha riconfermato lo sviluppo della nuova organizzazione e un finanziamento specifico a supporto della sua attuazione.

### 2.1 Definizione ambiti territoriali e forme associative

Per quanto riguarda la definizione degli ambiti territoriali, compito specifico delle Regioni, gli atti legislativi toscani hanno individuato fin dal 1997 le zone sociosanitarie quali ambiti ottimali e coincidenti per la programmazione e gestione dei servizi socioassistenziali e sociosanitari, prevedendo che sia compito dei Comuni attraverso la definizione dei piani di zona, d'intesa con le aziende unità sanitarie locali, programmare e realizzare gli interventi.

Relativamente alle forme associative dei Comuni per la gestione dei servizi – previste dalla normativa nazionale sull'ordinamento delle autonomie locali e sul decentramento amministrativo e recepite, poi, da una specifica legge regionale – non in tutte le realtà del territorio esiste una forma associata di gestione e la Regione, pertanto, ha ritenuto opportuno che la Conferenza dei sindaci individuasse un *responsabile organizzativo* in materia di adozione per ciascuna delle 34 zone in cui è articolato il territorio regionale, con compiti di cura e monitoraggio delle attività relative all'adozione, raccolta delle domande di disponibilità all'adozione inviate dal tribunale per i minorenni, cura dell'assegnazione della pratica all'operatore competente per territorio, verifica degli adempimenti istituzionali nei tempi previsti dalla normativa.

### 2.2 Modalità operative

Per quanto riguarda la scelta delle due differenziate modalità operative, la Regione ha cercato di orientare le attività da svolgere a livello sovrazonale, definite in questa esperienza "aree vaste", e le attività da mantenere vicine ai contesti di vita dei cittadini. Una sfida, questa, che tenta di creare livelli di intervento differenziati ma ordinati rispetto alle occasioni di lavoro con i cittadini, distinguendo, come in questo caso, le iniziative di promozione e di partecipazione da quelle di carattere assistenziale. Le due modalità si sono realizzate attraverso il percorso di un modello basato su due elementi centrali.

### 2.2.1 L'attività di informazione e di preparazione alle coppie

L'attività di informazione e di preparazione alle coppie aspiranti all'adozione avviene attraverso l'individuazione di livelli sovrazionali definiti aree vaste e l'apertura di *quattro centri per l'informazione e la preparazione alle coppie*. Per saperne di più e prima di rivolgersi al tribunale per i minorenni, le coppie possono contattare il centro, secondo il Comune di residenza, quale luogo per l'informazione/la consulenza/l'orientamento nonché per l'attività di preparazione.

I contatti informativi vengono svolti prevalentemente da personale amministrativo; l'attività di informazione viene svolta da un assistente sociale ed è diretta al singolo e/o alla coppia; i corsi di preparazione, tenuti da un assistente sociale e da uno psicologo, sono rivolti a gruppi di circa sette coppie. Tutto il personale è stato appositamente formato e lavora per alcune ore la settimana in proiezione dal territorio.

Tale modello prevede l'assunzione di compiti a livello di area vasta, come opportunità di libero accesso, antecedente alla dichiarazione di disponibilità al tribunale per i minorenni, attraverso una metodologia di dinamica di gruppo per tutti coloro che sono interessati a un percorso adottivo con obiettivi propedeutici alla scelta adottiva.

Sia per l'attività di informazione sia per quella di preparazione sono stati elaborati *modelli teorici di riferimento*, in corso di formalizzazione.

L'attività di indagine sociofamiliare e la verifica dell'affidamento pre e postadottivo rimangono organizzate a livello territoriale, pensate in un contesto di maggiore vicinanza rispetto alla vita quotidiana del cittadino.

Per questo tipo di attività la Regione aveva adottato un primo protocollo operativo (delibera della Giunta regionale n. 5907 del 15 giugno 1987) successivamente rielaborato tenendo conto dei nuovi compiti assegnati dalle recenti normative. Il protocollo operativo, metodologico, recentemente adottato con delibere della Giunta della Regione Toscana n. 795 del 25 luglio 2000 e n. 1288 del 4 dicembre 2000, si pone l'obiettivo di:

- a) dare omogeneità agli interventi professionali più frequenti (psicologici e di servizio sociale professionale) e di individuare livelli qualitativi al di sotto dei quali non è possibile formulare valutazioni fondate;
- b) fornire criteri e indicatori che facilitino una rilevazione organica delle situazioni personali, familiari e del contesto socioambientale al fine di produrre una documentazione puntuale e obiettiva per il tribunale per i minorenni e nei casi di adozione internazionale anche per l'ente autorizzato.

Il protocollo è molto articolato e raccoglie:

- traccia della relazione di servizio sociale per la valutazione d'idoneità della coppia aspirante all'adozione;
- traccia per la relazione psicologica sulla coppia aspirante all'adozione;

### 2.2.2 L'attività di indagine sociofamiliare e la verifica dell'affidamento

- traccia per le relazioni trimestrali di servizio sociale sulla fase preadottiva;
- modulistica per la trasmissione al tribunale per i minorenni;
- modulistica della relazione di sintesi a cura del servizio sociale e del servizio di psicologia da trasmettere al tribunale per i minorenni.

### 3. L'accordo di programma

Come strumento di riorganizzazione delle attività in materia di adozione, la Regione ha scelto l'accordo di programma allo scopo di assicurare l'integrazione e il coordinamento di più soggetti istituzionali e professionali, per determinare le azioni, le modalità e ogni altro connesso adempimento. Attraverso questo atto, è stato possibile attuare il modello organizzativo individuato quantificando e qualificando le risorse – umane, strutturali e finanziarie – distribuendo i compiti, definendo i modi della vigilanza, riferendo periodicamente sullo stato di attuazione.

Da un punto di vista metodologico il percorso, che ha portato alla predisposizione dell'accordo e all'attuazione dei suoi contenuti, ha visto il coinvolgimento delle istituzioni con l'invio di materiale informativo e con l'istituzione di tavoli concertativi. Molta attenzione è stata dedicata al coinvolgimento degli operatori territoriali: a tale proposito si è lavorato sulla definizione dei processi organizzativi e sui contenuti delle attività dei centri di informazione nonché sulle modalità di coordinamento con gli operatori territoriali e sul necessario raccordo con il tribunale per i minorenni.

### 4. Il rapporto con gli enti autorizzati

Nell'adozione internazionale, come noto, le attività inerenti l'adozione devono essere attuate in collaborazione con gli enti autorizzati e la procedura deve essere svolta con l'intermediazione di uno degli enti: le coppie di coniugi sono libere di scegliere l'ente preferito ma non possono fare a meno della sua collaborazione e, nello stesso tempo, si devono rivolgere agli operatori dei servizi del territorio i quali, a loro volta, devono collaborare con gli enti autorizzati.

Sulla base di questo percorso delineato dalla legge n. 476/1998, la Regione per attivare la collaborazione con gli enti autorizzati ha inizialmente predisposto un protocollo operativo, approvato con delibera della Giunta regionale n. 795 del 25 luglio 2000. Sono emersi due aspetti critici.

- Dal protocollo non emergevano con chiarezza le modalità attuative di collaborazione tra i diversi soggetti, pubblici e non, e sappiamo bene come complesso e faticoso sia trovare modalità operative condivise tra servizio pubblico e il privato "accreditato";
- L'articolazione territoriale degli enti è stata ampiamente rivista a livello governativo. Alla luce di ciò, la Regione si è fatta promotrice di una serie di

incontri tesi a definire, in modo più dettagliato, le forme attuative della collaborazione, ritenendo di estrema importanza l'apporto e il contributo degli enti autorizzati.

Abbiamo lavorato intensamente con gli enti autorizzati e con gli operatori nella nostra regione e abbiamo concordato una proposta di integrazione con i servizi pubblici per evitare duplicazioni, separatezza, interventi costosi e disorientanti per la coppia. Tale proposta, che ha un valore sperimentale e propeedeutico alla definizione di una convenzione, si articola sui seguenti punti.

Gli enti autorizzati assicurano la loro partecipazione all'attività di preparazione alle coppie aspiranti svolta dal servizio pubblico, attraverso incontri con gruppi di coppie composti da circa cinquanta partecipanti. L'organizzazione è curata dai centri adozione a cui spettano i compiti di composizione dei moduli formativi. Per ciascun incontro è stabilita la presenza di due enti autorizzati, i quali rappresentano la specificità dell'apporto dei suddetti enti all'interno del processo adottivo. I temi stabiliti da trattare negli incontri vertono su: i principi dell'adozione internazionale e della Convenzione de L'Aja, con riferimento al principio di sussidiarietà, al ruolo degli enti autorizzati, alle procedure, alla condizione dell'infanzia nei Paesi di provenienza, all'organizzazione dei servizi per l'infanzia nei Paesi di origine, ai progetti di cooperazione internazionale.

Sono previsti incontri fra operatori del territorio ed enti autorizzati, come momento di scambio e di raccordo delle esperienze e di confronto sulle rispettive competenze.

Non si tratta di mettere dei paletti rigidi, siamo in clima di sperimentazione e perciò tutto può essere modificabile; il tentativo è quello di individuare un percorso di collaborazione tra le competenze di un servizio pubblico e di un ente autorizzato e contemporaneamente favorire e predisporre momenti di incontro che ne favoriscano la reciproca conoscenza per mettere in comune e a confronto le conoscenze acquisite.

## 5. La formazione regionale e nazionale

Per accompagnare questo processo di riorganizzazione innovativo, rappresentato dai nuovi compiti assegnati dalla legge, la Regione ha avviato una specifica attività di formazione rivolta agli operatori, attività ritenuta strategica. Sono stati coinvolti, in una prima fase, gli operatori da impegnare nelle attività di informazione e preparazione alle coppie aspiranti al percorso adottivo. Il *percorso formativo* si è caratterizzato come interprofessionale, perché rivolto ad assistenti sociali e psicologi e mirato a costruire capacità di lavoro con i cittadini che si offrono come risorsa, a sviluppare un aspetto di promozione dell'agio e del benessere piuttosto che clinico e/o assistenziale; si è

articolato in quattro moduli di due giorni e mezzo ciascuno e condotto da due formatori, anch'essi con professionalità di assistente sociale e psicologo, con un'alternanza tra momenti di sistematizzazione teorica ed esercitazioni o lavori di gruppo.

Prosegue adesso la formazione per gli operatori che si occupano di valutazione e di verifica postadottiva. I moduli formativi intendono partire dalla rivisitazione e valorizzazione dell'esperienza acquisita negli anni, evidenziarne le criticità, i punti di forza e i punti di debolezza incontrati, promuovere un'occasione di riflessione, la prima nel corso di tanti anni di attività. Il corso proseguirà con gli stessi esperti che hanno condotto la formazione precedente, caratterizzato come interprofessionale anche se il numero degli psicologi sarà inferiore a quello degli assistenti sociali in quanto su questi ultimi, livello non specialistico, ricadono molti più compiti affidati dalla normativa vigente.

Nel corso del 2001 e del 2002 sono state realizzate a livello nazionale diverse attività formative per le adozioni internazionali: di condivisione, di approfondimento utile agli operatori che lavorano nelle istituzioni, con funzioni di "regia" nelle attività dell'adozione. Questa Regione ha aderito a tali iniziative facendo partecipare i propri funzionari (anche la scrivente) e soprattutto i responsabili organizzativi di zona, ritenendo questi momenti importanti per assicurare approfondimenti disciplinari e momenti di riflessione, nonché per ampliare l'orizzonte delle conoscenze.

Nel processo di riorganizzazione due elementi sono stati determinanti.

a) La realizzazione di un sistema informativo

La conoscenza del numero e della tipologia delle domande si è resa indispensabile per programmare il processo di riorganizzazione dei servizi per l'adozione in ambito regionale. Conoscenza acquisita attraverso un protocollo d'intesa che ha fissato i termini di collaborazione tra Tribunale per i minorenni di Firenze e la Regione Toscana, riguardante i flussi informativi sulle adozioni. L'Istituto degli Innocenti, per conto della stessa Regione, ha curato l'informatizzazione dei dati e i risultati sono elaborati fin dall'anno 1999.

b) Le risorse economiche

- *A livello nazionale* sono state previste risorse economiche da impegnare per l'informatizzazione, la formazione degli operatori, il sostegno all'avvio delle attività di informazione e preparazione alle coppie: risorse risultate determinanti per riorganizzare la materia dell'adozione.
- *A livello regionale* sono state previste e si stanno prevedendo risorse aggiuntive sia per il proseguimento della formazione per gli operatori, sia per il sistema informativo, sia per attuare la nuova modalità organizzativa.

## 6. Le criticità

Non mancano tuttavia aspetti critici che ritengo utile evidenziare al fine di rafforzare le attività in atto.

### 6.1 Costi

Non è stato previsto il trasferimento dei fondi alle Regioni per il potenziamento e lo sviluppo da parte dei Comuni e delle aziende unità sanitarie locali dei servizi chiamati in causa; sono carenze queste che anche le ultime leggi non sono riuscite a colmare. Per gli interventi richiesti, e in particolare per le nuove attività, si è reso necessario utilizzare gli operatori presenti sul territorio e per razionalizzare al massimo le risorse è stato previsto l'utilizzo degli operatori sulla base del numero delle adozioni che un determinato territorio effettua in media in un anno. Per non indebolire le attività vicine ai contesti di vita dei cittadini – rischio da evitare – è stata prevista la possibilità di presentare progetti da finanziare nei piani di zona. Poche zone hanno colto questa opportunità e le criticità avanzano rispetto all'alto numero di coppie che richiedono di partecipare ai momenti informativi e di preparazione. Ne deriva l'esigenza che vengano creati i presupposti per un miglioramento della situazione esistente, in un confronto comune tra istituzioni centrali, regionali e locali, riguardo agli organici del personale pubblico se crediamo che alcune funzioni debbano rimanere di competenza istituzionale.

### 6.2 Lettura del fenomeno

Obiettivo da raggiungere nel territorio regionale è l'attività di monitoraggio e di valutazione del fenomeno dell'adozione da realizzare in costante raccordo con l'autorità giudiziaria minorile, i servizi e gli enti autorizzati, ad esempio, sia per far emergere le eventuali problematiche e introdurre i necessari correttivi, sia al fine di accrescere la consapevolezza delle reali esigenze e dei diritti dei bambini interessati, sia per evitare le difficoltà da parte delle famiglie adottive di superare ostacoli, a volte ardui, spesso in isolamento e spesso nella retorica del mito del sangue.

### 6.3 Lavoro integrato tra tutti i soggetti

Nell'ambito delle politiche dei minori, a seguito anche delle recenti modifiche al titolo V della Costituzione, il ruolo delle Regioni e dei Comuni è di primaria importanza, ma l'attuazione delle normative si scontra con una realtà che non sempre è preparata ad affrontare i nuovi assetti derivanti sia da nuove modalità di lavoro sia da nuovi compiti assegnati da un'evoluzione normativa molto ampia, innovativa, talvolta anche ambiziosa. Questi limiti si sommano ad altri derivanti, ad esempio, dal numero degli enti autorizzati cresciuto notevolmente negli ultimi tempi; dal debole ruolo dei servizi nel sostenere il nuovo nucleo adottivo per quanto riguarda l'adozione internazionale.

## 7. Gli aspetti positivi

La riorganizzazione descritta, molto complessa e articolata, si è basata su una serie di azioni tese al miglioramento della qualità del percorso adottivo a tutela del *Diritto del minore ad una famiglia*. Il lavoro eseguito in stretto raccordo con quello svolto dalla Commissione per le adozioni internazionali, ha notevolmente contribuito a realizzare i risultati raggiunti, che si possono così riassumere:

- razionalizzazione delle risorse e delle competenze;
- istituzione di quattro centri dell'adozione per l'informazione e preparazione alle coppie quali luoghi di accesso libero e gratuito;
- partecipazione di gruppi di coppie alle attività di preparazione, come nuova modalità di incontro fra cittadini e istituzioni;
- maggiore tutela dei diritti dei minori attraverso la promozione di processi di preparazione e consapevolezza negli aspiranti genitori;
- sostegno alla genitorialità per le coppie che intendono costruire una nuova realtà familiare;
- inversione culturale rappresentata dalla circostanza che i cittadini possono rivolgersi al servizio pubblico prima che all'autorità giudiziaria;
- valorizzazione degli operatori attraverso percorsi definiti e modelli di intervento;
- maggiore concentrazione verso tutte le fasi del percorso adottivo: informazione, preparazione, indagini, postadozione;
- maggiore attenzione all'organizzazione dei servizi orientando le attività da svolgere a livello sovrazonale e le attività da mantenere vicine ai contesti di vita dei cittadini;
- non settorializzazione della materia dell'adozione all'interno della politica complessiva a favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

Oggi si parla molto di qualità dei servizi, di orientamento ai cittadini, di soddisfazione degli stessi, di diritti esigibili, ma tutto questo nella quotidiana operatività è difficile da realizzare. Quando però una pubblica amministrazione è in grado di esprimere una forte capacità di regolazione non solo in ordine all'allocazione delle risorse economiche ma specialmente rispetto all'attenzione al "committente" e al "cliente finale" gli obiettivi sopra delineati si possono più facilmente raggiungere. Stiamo provando, tutti insieme.

## La Regione Piemonte e il servizio pubblico per le adozioni internazionali

Anna Maria Colella

*Direttore dell'Agenzia regionale per le adozioni internazionali – Regione Piemonte*

### 1. La legge regionale 16 novembre 2001, n. 30

L'importante evoluzione che ha subito la normativa nazionale in tema di adozioni e affidamenti familiari, attraverso un iter culminato con l'approvazione della legge 28 marzo 2001, n. 149, *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante "Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori", nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile*, pone alle Regioni il compito di attuare interventi organizzativi, informativi e formativi per la diffusione di un corretto atteggiamento culturale verso la tematica della tutela dell'infanzia, tale da condurre a una più ampia cultura dell'accoglienza che, ponendo come linea prioritaria di intervento il superamento del ricovero indeterminato in strutture ed enti assistenziali, garantisca a ogni bambino e adolescente in stato di disagio fattive opportunità di crescita e di sviluppo in famiglia, volgendo una particolare attenzione alla tutela giudiziaria degli interessi e dei diritti dei minori.

A tal fine la Regione Piemonte, con la legge regionale 16 novembre 2001, n. 30, ha voluto istituire, sia la *Consulta regionale per le adozioni e gli affidamenti familiari*, organo consultivo finalizzato alla formulazione di proposte e pareri in ordine all'attuazione dei compiti attribuiti alla Regione dalla normativa vigente, sia l'*Agenzia regionale per le adozioni internazionali*, primo servizio pubblico in Italia con il compito di svolgere le funzioni di ente autorizzato per le adozioni internazionali.

#### 1.1 La Consulta per le adozioni e gli affidamenti familiari

La Consulta regionale per le adozioni e gli affidamenti, istituita dall'art. 3 della legge regionale n. 30/2001 citata, ha il compito di affrontare le problematiche attinenti al minore in difficoltà, con particolare attenzione all'eventuale presenza dell'handicap e alle esigenze specifiche dell'età evolutiva, al fine di promuovere il mantenimento nella propria famiglia d'origine, ovvero, qualora se ne riscontri la necessità, sviluppare e sostenere gli affidamenti familiari, ridurre l'istituzionalizzazione e fornire sostegno e supporto ai bambini e alle coppie nell'adozione nazionale e internazionale.

La sua funzione è di formulare proposte ed esprimere pareri, per contribuire alla realizzazione delle suddette finalità, in particolare sugli atti che deve assumere la Giunta regionale in tale ambito e sugli atti principali che riguar-

*1.2 L'Agenzia regionale per le adozioni internazionali*

dano l'Agenzia regionale per le adozioni internazionali, quali il piano di attività e di spesa e la relazione annuale sull'attività svolta.

La Consulta, presieduta dall'Assessore regionale con delega alle Politiche sociali con funzione di Presidente, è composta, tra gli altri, dal Direttore dell'Agenzia regionale per le adozioni internazionali, da rappresentanti degli enti gestori dei servizi socioassistenziali e da rappresentanti delle aziende sanitarie locali, da un rappresentante regionale dell'Associazione Italiana dei Magistrati per i minorenni e per la famiglia e si avvale dell'apporto consultivo degli enti autorizzati e delle associazioni di volontariato operanti in Piemonte per gli affidamenti familiari e le adozioni.

L'istituzione di un servizio pubblico per le adozioni internazionali, possibilità prevista dall'art. 39 bis, comma 2 della legge n. 184/1983 (così come modificata dalla legge n. 476/1998), dal punto di vista giuridico, in Piemonte, ha trovato traduzione nell'ambito della legge regionale n. 30/2001 attraverso l'istituzione di un apposita Agenzia, avente la natura di ente ausiliario della Regione e quindi con un elevato grado di autonomia organizzativa, amministrativa e gestionale, mantenendo la natura di ente pubblico, dotato di personalità giuridica.

L'Agenzia regionale per le adozioni internazionali, iscritta all'albo degli enti autorizzati da parte della Commissione nazionale per le adozioni internazionali della Presidenza del consiglio dei ministri, in data 17 febbraio 2003 con deliberazione n. 32/2003, ha i medesimi compiti di intermediazione e certificazione che la legge attribuisce agli enti autorizzati di natura privata, realizzando così, nel campo dell'adozione internazionale, in Piemonte, un equo bilanciamento di soggetti attivi che consente a operatori pubblici di affiancarsi, senza prevaricazioni o supremazie, a operatori privati, dando agli aspiranti genitori un più ampio ventaglio di scelta.

L'introduzione dell'obbligatorietà dell'affiancamento dell'ente alla coppia rende essenziale la professionalità dell'ente autorizzato e la capacità dell'ente di promuovere una nuova cultura dell'adozione e, quindi, progetti che diano risposte al dramma di Paesi poveri di risorse dove non è ancora cresciuta una cultura dell'accoglienza.

Le amministrazioni regionali, forti della rete di solidarietà aperta con molteplici progetti già attivati sul piano internazionale e della cooperazione decentrata, possono promuovere e progettare, nell'ambito di accordi di cooperazione e partenariato, politiche di sostegno per ridurre l'area dell'abbandono nei Paesi di origine, in particolare attraverso l'organizzazione di formazione dei servizi dei Paesi di origine, carenti di risorse e per questo impotenti ad attuare una politica effettiva a favore dell'infanzia abbandonata.

## 2. I compiti e il funzionamento dell'agenzia

A tal proposito le amministrazioni regionali attraverso un servizio pubblico regionale possono quindi anche contribuire a diffondere una nuova cultura dell'adozione internazionale, garantendo l'applicazione delle norme convenzionali e nazionali e diventando un valido strumento per affermare la centralità del bambino attraverso interventi di cooperazione internazionale, incentrati in progetti strutturali finalizzati ad agevolare, fin dove possibile, la permanenza del minore nell'ambito della famiglia o del Paese di origine, e attraverso le adozioni internazionali che, nell'assoluto rispetto del principio di sussidiarietà, possono assicurare che un bambino in stato di abbandono possa vivere e crescere in un ambito familiare.

L'Agenzia regionale per le adozioni internazionali ha il compito di svolgere pratiche di adozioni internazionali e ogni altra funzione assegnata dalla legge all'ente autorizzato nel rispetto del principio di sussidiarietà. L'Agenzia, tramite il suo personale pubblico, realizza, d'intesa con il Settore Affari internazionali della Giunta regionale e nell'ambito delle indicazioni della Giunta (che ne approva il Piano di attività e di spesa annuale), a seguito di appositi accordi di partenariato siglati dai rappresentanti dell'amministrazione regionale con i rappresentanti dei Paesi interessati, specifici progetti e attività di cooperazione internazionale, volti a contrastare il fenomeno dell'abbandono di minori.

È l'amministrazione regionale che direttamente promuove progetti di cooperazione attraverso accordi di partenariato per la solidarietà e per la promozione di servizi sociali, in diversi Paesi (anche in Paesi dove l'Agenzia non ha richiesto l'autorizzazione a operare per le adozioni), l'Agenzia collabora alla realizzazione di tali progetti mettendo a disposizione il suo personale specializzato nel settore sia in Italia che all'estero.

L'Agenzia regionale per le adozioni internazionali partecipa, inoltre, in collaborazione con le équipes sovrazionali per le adozioni degli enti locali singoli e associati con gli altri enti autorizzati a operare in Piemonte, alle attività di informazione e preparazione per le coppie aspiranti all'adozione nazionale e internazionale finanziati dalla Regione Piemonte e promossi con il protocollo d'intesa siglato a dicembre 2001.

L'Agenzia nella propria attività si ispira ai principi della trasparenza, della partecipazione e del contraddittorio stabiliti conformemente alla legge 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi* (così come successivamente integrata e modificata) adoperandosi nello svolgimento della funzione di

ente autorizzato per prevenire e impedire qualsiasi pratica contraria agli scopi della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale firmata a L'Aja il 29 maggio 1993 e della legge nazionale sull'adozione.

Il funzionamento dell'Agenzia regionale per le adozioni internazionali, operativa dal 2 settembre 2002, data di insediamento del Direttore, per l'attivazione della struttura e dei rapporti con i Paesi stranieri in cui la Giunta intende operare, è regolato e previsto dallo Statuto, approvato dalla Giunta regionale il 7 maggio 2002 con DGR n. 37-5948.

L'autonomia contabile, dopo il primo periodo transitorio di attivazione dell'ente, è stata raggiunta alla fine del 2002, con le prime due delibere del direttore di approvazione del regolamento per la contabilità e del bilancio annuale 2003 e pluriennale.

### 3. Gli obiettivi

Nel pieno rispetto delle Convenzioni internazionali sui diritti dei minori e al fine di rendere effettivo ed efficace il concetto di sussidiarietà dell'adozione internazionale, per favorire lo sviluppo del minore in difficoltà e la sua crescita nell'ambito della comunità sociale di appartenenza, l'Agenzia regionale per le adozioni internazionali, nell'ambito delle indicazioni della Giunta regionale, rispetto agli altri interventi che possono e debbono essere attivati prioritariamente nel Paese d'origine del minore, ha i seguenti obiettivi:

- proporre, recepire e anche partecipare economicamente alla realizzazione di progetti tesi alla riduzione dell'abbandono, alla deistituzionalizzazione dei minori attraverso l'aiuto alla famiglia d'origine, l'affidamento familiare e l'adozione nazionale;
- favorire e sostenere la creazione di una rete di servizi sociali pubblici impegnati in progetti che si pongano l'obiettivo di ridurre e contenere il disagio minorile;
- favorire la realizzazione delle adozioni internazionali di minori in effettivo e verificato stato d'abbandono e per i quali non esistono, nella propria comunità, altre alternative al di fuori dell'istituzionalizzazione, stabilendo rapporti con le autorità a ciò delegate nei Paesi d'origine;
- preparare e sostenere, con l'ausilio di professionisti dell'area legale e psicologico-sociale, gli aspiranti genitori adottivi nell'*iter* dell'adozione non solo in Italia ma anche all'estero, garantendo continuità al servizio di supporto che, in particolare deve essere fornito e assicurato durante l'attesa, nel momento delicato dell'incontro con il minore, al concludersi della permanenza della famiglia nel Paese e, infine, dopo il loro rientro in Italia;

#### 4. I costi dell'adozione internazionale

- promuovere dibattiti, convegni e altre manifestazioni per sensibilizzare l'opinione pubblica, magistrati, operatori sociali e politici, sul rispetto dei diritti dei minori, favorendo la diffusione della cultura del riconoscimento e dell'accoglienza dei bisogni dell'infanzia.

L'art. 5 della legge regionale n. 30/2001 ha attribuito alla Giunta regionale il compito di definire la partecipazione alla spesa da parte delle coppie aspiranti all'adozione internazionale che conferiscono l'incarico all'Agenzia regionale per le adozioni internazionali.

Tale provvedimento è stato assunto con deliberazione della Giunta regionale nella piena convinzione che l'Agenzia regionale per le adozioni internazionali, per contribuire a diffondere una nuova cultura dell'adozione internazionale, garantendo una corretta applicazione della nuova normativa e delle norme convenzionali, debba, in particolare, assicurare un servizio accessibile alle coppie aspiranti all'adozione, senza che la loro condizione reddituale diventi un ostacolo alla realizzazione del progetto adottivo.

Si ricordano, in proposito, i dettami della Convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993 (in particolare artt. 11 e 32) e recepiti dalla nostra normativa nazionale (art. 39 *ter* lett. *d* della legge n. 184/1983 così come modificata dalla legge n. 476/98) ispirati dalla necessità di prevedere misure atte a garantire che le adozioni internazionali si facciano nell'interesse superiore del minore e nel rispetto dei suoi diritti fondamentali, e quanto disposto dalla Commissione per le adozioni internazionali che, nelle proprie *Linee guida* – deliberazione del 9 gennaio 2002 pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale 16 gennaio 2002 – ha precisato che

i costi delle adozioni internazionali dovranno ridursi e attenersi su uno standard che possa configurarsi come una cifra che una famiglia di medio reddito può affrontare. Parametro già richiesto per il rilascio del decreto di idoneità, altrimenti si avrebbe che alcune coppie sarebbero poi di fatto escluse perché, pur ritenute economicamente in grado di mantenere, educare e istruire un bambino, di fatto non lo sono per un bambino straniero.

Seguendo tali indicazioni si nota che la stessa istituzione di un servizio pubblico quale l'Agenzia regionale per le adozioni internazionali garantisce di per sé l'assenza della finalità di lucro, permettendo ai cittadini interessati a un'adozione internazionale e obbligati dalla normativa nazionale ad avvalersi dell'operato di un ente autorizzato, la possibilità di conferire l'incarico a tale organismo pubblico.

Alla luce di tali considerazioni e principi, dunque, la Giunta regionale, su proposta dell'Agenzia regionale per le adozioni internazionali, sentito il pare-

re positivo espresso dalla Consulta regionale per le adozioni e per gli affidamenti familiari, con deliberazione del 20 gennaio 2003, ha definito la partecipazione alla spesa da parte delle coppie aspiranti all'adozione internazionale che conferiscono l'incarico all'Agenzia regionale per le adozioni internazionali attraverso l'individuazione di apposite fasce di reddito.

Avvalendosi dell'Indicatore della Situazione economica equivalente (ISEE – regolato dal DLGS 31/03/1998 n. 109) sono state individuate due fasce fino a un massimo di partecipazione alla spesa pari a € 2.500,00 per ogni procedura d'adozione, fermo restando che rimangono a carico delle coppie alcune spese precisate nel provvedimento quali ad esempio quelle relative alle traduzioni dei documenti.

Tali importi, essendo stati stabiliti sulla base di calcoli previsionali ipotetici (l'Agenzia è operativa dal 2 settembre 2002, come già sopra citato, per quanto riguarda le attività preparatorie all'iscrizione all'Albo, ma accetterà il conferimento dell'incarico da parte delle coppie solo dal momento in cui sarà accreditata in almeno un Paese in cui è stata autorizzata a operare dalla Commissione per le adozioni internazionali) potranno essere soggetti a revisione, da parte della medesima Giunta regionale, in seguito all'avanzamento dell'attività dell'Agenzia, fermo restando che, in linea di principio, la partecipazione alla spesa richiesta alle coppie non dovrà totalmente coprire i costi sostenuti dall'Agenzia stessa, al fine di assicurare comunque il massimo accesso possibile a tale servizio pubblico.

**5. La metodologia per l'informazione, la formazione, l'accoglimento e accompagnamento degli aspiranti genitori adottivi**

*5.1 In Italia*

L'Agenzia regionale per le adozioni internazionali svolge per le coppie aspiranti all'adozione internazionale un'attività di informazione, preparazione e accompagnamento all'adozione internazionale così articolata:

- a) attività informativa sulla legislazione, i regolamenti e le procedure vigenti in materia di adozione internazionale, sulle attività dell'Agenzia, gli obiettivi e le strategie messe in atto nei Paesi con i quali essa collabora, sui programmi di cooperazione internazionale mirati a riconoscere il prioritario diritto del minore a vivere e crescere nel proprio Paese e nella propria famiglia d'origine;
- b) per le coppie interessate al conferimento dell'incarico, l'Agenzia organizza dei corsi di preparazione all'adozione internazionale che, essendo focalizzati sulle problematiche relative ai singoli Paesi in cui l'Agenzia intende operare, costituiscono un ulteriore approfondimento, specifico e complementare, rispetto ai corsi regionali organizzati dalle "équipe sovrazionali" per le adozioni;

- c) per le coppie che conferiranno l'incarico all'Agenzia regionale per le adozioni internazionali sono previsti, con il supporto e la supervisione di personale esperto e altamente qualificato, ulteriori spazi di approfondimento sociopsicologico con la funzione di accompagnamento durante tutta la fase adottiva; tale attività sarà focalizzata sulla sperimentazione di situazioni concrete che gli aspiranti genitori adottivi potrebbero essere chiamati ad affrontare nei primi momenti con il bambino;
- d) successivamente all'ingresso del minore in Italia l'Agenzia svolge, in collaborazione con i servizi, attività di sostegno del nucleo adottivo.

L'Agenzia, quindi, offre tutta l'assistenza tecnica, giuridica e psicologica alle coppie per seguire e curare le singole pratiche adottive, secondo quanto previsto dalla legge.

#### 5.2 All'estero

Uno degli obiettivi dell'Agenzia regionale per le adozioni internazionali è dare continuità al servizio di accompagnamento e supporto alle coppie aspiranti all'adozione internazionale che non deve interrompersi nel momento del loro trasferimento nel Paese interessato dalla pratica adottiva, ma deve proseguire anche all'estero cercando, nel limite del possibile, di mantenere lo stesso standard di professionalità predisposto in Italia.

Il referente dell'Agenzia regionale per le adozioni internazionali, nel singolo Paese in cui opera, oltre a occuparsi del monitoraggio dell'attività di cooperazione, svolgerà un ruolo chiave nel creare e mantenere i rapporti con le Istituzioni coinvolte nel procedimento adottivo, accoglierà e seguirà gli aspiranti genitori adottivi durante la loro permanenza avvalendosi, anche, della collaborazione di figure professionali specialistiche (assistente sociale, psicologo, medico pediatra, avvocato) nelle fasi in cui la loro competenza è richiesta, ciò al fine di assicurare alla coppia la necessaria assistenza nei momenti più delicati quali possono essere l'incontro con il bambino e i primi giorni di convivenza.

#### 6. La cooperazione internazionale: progetti di intervento e sussidiarietà

Le iniziative dell'Agenzia, nell'ambito delle linee definite dal programma di attività approvato dalla Giunta regionale e secondo quanto deliberato dalla Commissione per le adozioni internazionali con il provvedimento di iscrizione all'Albo degli enti autorizzati n. 32/2003, sono rivolte, per il 2003, ad attivare rapporti di collaborazione per l'area attinente alle procedure di adozione internazionale nonché a promuovere e sostenere progetti rivolti alla prevenzione dell'abbandono minorile in particolare nei seguenti Paesi: Brasile, Stato di São Paulo e Stato di Bahia, Lettonia, Moldavia, Slovacchia, Russia, Corea del Sud, Cina e Burkina Faso.

Nell'ambito dell'attività di cooperazione della Regione Piemonte, l'Agenzia regionale per le adozioni internazionali, di intesa con il Settore Affari internazionali del Gabinetto della Giunta regionale, sostenuta dalla convinzione che alla base e per la buona riuscita di qualsiasi intervento sociale debba esservi la presenza di servizi qualificati alla comprensione dei problemi che affliggono gli strati più deboli della società includendo, in questo contesto, i minori a rischio di espulsione dalla famiglia d'origine, con conseguente istituzionalizzazione, intende privilegiare l'acquisizione, il confronto e l'applicazione dei minimi di standard riconosciuti a livello internazionale, capaci di tessere e implementare, nel Paese con cui l'Agenzia opera, una rete di servizi non solo per l'accoglimento dei bisogni dei minori ma anche in grado di sollecitare l'assunzione di politiche tese alla riduzione del disagio minorile.

A questo proposito bisogna ancora segnalare l'impegno dell'amministrazione regionale che in attuazione della LR 67/1995, *Interventi regionali per la promozione di una cultura ed educazione di pace, per la cooperazione e la solidarietà internazionale* realizza e promuove, attraverso il Settore Affari internazionali, iniziative finalizzate, tra l'altro, al miglioramento della condizione femminile e dell'infanzia.

La Regione Piemonte, inoltre, ha da tempo attivato in modo strutturale una serie di programmi e interventi che testimoniano la particolare sensibilità verso i problemi della pace, del disarmo, della conoscenza tra i popoli, dell'intercultura e della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo. La presenza di importanti strutture internazionali, la vitalità del tessuto associativo e la ricchezza delle proposte che in questi anni sono state promosse dal territorio regionale hanno creato intense reti con numerosi Paesi in via di sviluppo favorendo scambi, nuove attenzioni culturali, iniziative innovative, nelle attività di cooperazione in quanto la sua azione in quest'area non ha affatto un carattere episodico ma rientra in un ben più vasto programma di cooperazione internazionale.

Tutte queste attività regionali sono una base importante per aumentare le iniziative di cooperazione a favore dell'infanzia abbandonata, perché sempre di più nei Paesi più carenti di risorse e servizi vi siano operatori del diritto, operatori sociali, educatori, in grado di prendersi in carico i bambini in difficoltà, predisponendo per ciascuno un progetto educativo.

L'adozione internazionale, in quest'ottica, non è "la risposta" ma uno degli interventi possibili, perché tutti i bambini abbiano davvero la possibilità di crescere in una famiglia.

Le Regioni possono rispondere, collaborando con lo Stato, nel rispetto della Carta costituzionale, e con le altre istituzioni pubbliche e private, attraverso la solidarietà, ai bisogni dei bambini abbandonati.

Le amministrazioni regionali possono anche rispondere, attuando il dettato della legge 476/1998, alla disponibilità di tante coppie a dare una famiglia a un bambino, attraverso un servizio pubblico regionale, al fine di contribuire a diffondere una nuova cultura dell'adozione internazionale, garantendo l'applicazione delle norme convenzionali e nazionali e diventando un valido strumento per affermare la centralità del bambino attraverso interventi di cooperazione internazionale, incentrati in progetti strutturali finalizzati ad agevolare, fin dove possibile, la permanenza del minore nell'ambito della famiglia o del Paese di origine, e attraverso le adozioni internazionali che, nell'assoluto rispetto del principio di sussidiarietà, possono assicurare che un bambino in stato di abbandono possa vivere e crescere in un ambito familiare.

## L'esperienza dell'ente autorizzato "Istituto La Casa" a Pescara e in Abruzzo

Sandra Casavecchia  
*Istituto La Casa*

### 1. L'azione dell'Istituto La Casa nella regione Abruzzo

L'Istituto La Casa è uno dei pochissimi enti autorizzati che abbia una sede operativa stabile in Abruzzo: tale sede è costituita dal consultorio UCIPEM di Pescara, che appartiene alla rete dei consultori familiari presenti sul territorio nazionale, della cui collaborazione l'Istituto La Casa si avvale per favorire le coppie aspiranti adottive residenti lontano da Milano, dove l'Istituto ha sede. La sede di Pescara comincia ora a maturare qualche esperienza nel campo delle adozioni internazionali: curiamo, infatti, il servizio da poco più di un anno e finora abbiamo portato a termine cinque adozioni, altre due coppie sono sul punto di partire e per un'altra è stato già proposto l'abbinamento.

Nel rispetto dei principi che informano tutta l'attività consultoriale a servizio della famiglia, anche nella sede di Pescara il Servizio adozioni internazionali persegue l'obiettivo di accompagnare la coppia lungo tutto l'arco del percorso adottivo, dal momento in cui matura consapevolmente il bisogno dell'adozione, fino a quando il bambino si inserisce nella famiglia e nel tessuto sociale, realizzando la promozione, prima, e il supporto, poi, della genitorialità. La fase preadozione è volta, infatti, a far maturare negli aspiranti genitori il senso dall'adozione, preparandoli ad accogliere un figlio non nato da loro e proveniente da un Paese straniero, trasformandoli gradualmente in madre e padre di un bambino di quell'etnia e di quella cultura.

Il lavoro di gruppo è lo strumento metodologico utilizzato per far emergere, attraverso un confronto tra le coppie, le emozioni e le motivazioni più profonde sollecitate dal bambino che verrà.

Ma la genitorialità non si esaurisce con l'arrivo del bambino: nella nostra sede, perciò, funziona anche un servizio di sostegno postadottivo in cui le coppie vengono affiancate nella ricostruzione della storia e delle caratteristiche del bambino, rese consapevoli che egli ha un passato che non può negare e aiutate ad affrontare i problemi di inserimento, crescita e sviluppo del minore. Per il futuro, inoltre, sono in programma occasioni di incontro tra coppie che abbiano già adottato e nuove coppie aspiranti all'adozione, per consentire a queste ultime di avvicinarsi in modo diretto alle problematiche dell'adozione e di avvalersi della concreta esperienza altrui.

## 2. La collaborazione tra enti autorizzati ed équipe territoriali in Abruzzo

Anche i rapporti di collaborazione con i servizi socioassistenziali di Pescara e dell'intero Abruzzo sono iniziati piuttosto di recente e non hanno ancora assunto una valenza davvero significativa. Sul finire dell'anno 2001, la Regione Abruzzo ha promosso degli incontri tra servizi sociali ed enti autorizzati volti a definire le modalità di raccordo tra soggetti pubblici e privati coinvolti nel percorso adottivo, con lo scopo di dare sostanza all'inciso dell'art. 29 *bis* della legge 476/1998 – «anche in collaborazione con gli enti autorizzati» – relativo alle attività di informazione e formazione degli aspiranti all'adozione che i servizi devono svolgere. Questi incontri non sono approdati alla firma di un vero e proprio protocollo, ma enti e servizi hanno comunque raggiunto un accordo riguardo alla preparazione delle coppie. In base a questo accordo, ai servizi è assegnato il compito di curare l'informazione delle coppie su aspetti giuridici e legislativi relativi all'adozione, nonché la loro preparazione all'accoglienza del minore. Le problematiche relative all'incontro con il minore straniero e la riflessione sulla sua diversità culturale sono, invece, oggetto di approfondimento nei corsi di formazione tenuti dagli enti autorizzati. In ogni caso, enti e servizi si sono impegnati a collaborare sia nella preparazione della coppia, sia nello scambio delle necessarie informazioni che la riguardano.

Su richiesta degli enti privi di una sede nel territorio regionale, si è tuttavia voluto precisare che la collaborazione degli enti nei corsi formativi dei servizi non deve essere intesa come necessaria compresenza, ma può realizzarsi anche attraverso la distribuzione di materiale informativo inviato dagli enti autorizzati. La qual cosa, per la verità, ha troppo spesso ingenerato l'equivoco che la collaborazione tra enti e servizi debba avvenire in maniera, per così dire, solo virtuale.

Inoltre, la costituzione delle équipe all'interno dei vari Comuni ha incontrato difficoltà organizzative tali da determinare qualche ritardo nell'allestimento dei corsi, avviati solo agli inizi dell'estate 2002. Non tutte le équipe, peraltro, ci hanno dato comunicazione dell'inizio dei corsi per cui in parecchi casi ci è stata preclusa la possibilità di collaborare nelle attività di informazione e preparazione. Per questi motivi, la collaborazione dell'istituto con i servizi territoriali abruzzesi è certamente ancora in una fase embrionale e se è già partita con tutte le équipe della provincia di Pescara e con le tre della fascia litoranea della provincia di Teramo, non altrettanto è avvenuto con quelle degli altri comparti territoriali.

## 3. La collaborazione con le tre équipe della provincia pescarese

Finora la nostra esperienza è stata alquanto composita, legata soprattutto alla diversa provenienza regionale delle coppie che inizialmente si sono rivolte a noi. Al momento della sua istituzione, infatti, sono giunte nella sede di Pescara, accanto alle prime coppie abruzzesi, anche molte coppie provenienti da fuori

regione, che conoscevano l'Istituto La Casa attraverso amici che avevano già adottato con l'ente. La diversa provenienza geografica ha rivelato una differenza, a volte molto marcata, nella conoscenza delle tematiche relative all'adozione: coppie pugliesi, talvolta di modesta istruzione, risultavano preparatissime riguardo ai concetti portanti dell'adozione internazionale, mentre coppie abruzzesi e molisane, magari molto volenterose, apparivano totalmente ignare della materia. In questi casi, siamo stati noi a informare gli aspiranti genitori sulla normativa in tema di adozione internazionale, sul principio di sussidiarietà, sul concetto dell'abbandono, sulla salvaguardia dei modelli culturali del Paese di provenienza del bambino oltreché, naturalmente, sulle modalità operative del nostro ente.

Oggi, invece, accanto a un ridimensionamento dell'affluenza di coppie non abruzzesi, constatiamo che la situazione nella nostra regione ha subito una rapida e positiva evoluzione e che le coppie che giungono all'ente hanno una migliore conoscenza delle tematiche e dei problemi nascenti dall'adozione di un bimbo straniero: tutto ciò è, con evidenza, frutto del lavoro svolto dai servizi.

Particolarmente fruttuosa è la collaborazione iniziata con l'équipe di Pescara che, nell'ambito dei corsi da essa proposti, si sostanzia nell'assegnazione ai rappresentanti degli enti di "temi", la cui trattazione sia per le coppie un'occasione di riflessione e di orientamento pratico sull'adozione nei diversi Paesi stranieri, in modo da poter identificare o anche solo emotivamente avvicinarsi all'ente al quale conferire l'incarico. Va poi segnalato che l'équipe di Pescara ha assunto un ruolo trainante anche per le altre due équipe della provincia, quelle di Spoltore e di Montesilvano, Comuni che ricadono nell'hinterland pescarese, alla cui area urbana sono collegati senza soluzione di continuità. Questa contiguità non solo permette una sostanziale omogeneità nei sistemi di lavoro delle tre équipe, ma facilita anche grandemente i rapporti tra loro e noi. Per questa via, la collaborazione con le équipe dell'area pescarese assume un'ulteriore valenza in quanto permette al nostro ente di conoscere le competenze e il valore degli operatori dei servizi e a questi ultimi di avere da noi informazione e consulenza sui Paesi stranieri, anche dal punto di vista legislativo e procedurale. Il luogo della collaborazione diventa così il luogo dell'autoformazione, permettendo di delineare, accanto a un ambito comune, lo specifico dell'ente e dei servizi.

In questo senso, possiamo definire "privilegiato" il rapporto con i servizi di Pescara, con i cui operatori l'Istituto La Casa ha avuto da subito non solo un'intesa su metodi operativi e divisione dei compiti ma, in più, una sorta di consonanza ideologica e culturale.

Anche grazie alla rispondenza delle coppie della città e forse al fatto che è andata maturando nella coscienza collettiva l'idea che non è sufficiente "l'amore" per accogliere un minore straniero, i corsi dell'équipe hanno permesso di anticipare alla fase precedente alla dichiarazione di disponibilità i momenti di sensibilizzazione all'adozione per le persone veramente interessate a essa. E ciò ha consentito, sia all'équipe sia a noi, di interpretare al meglio gli accordi di massima delineati con la Regione e di trovare una definizione degli ambiti di lavoro. Così l'informazione e la preparazione delle coppie ad affrontare l'*inter* adottivo costituiscono il campo specifico dell'équipe territoriale, all'interno del quale si promuove anche l'autovalutazione della coppia rispetto al problema adottivo. L'équipe, infatti, evidenzia i principi ispiratori della normativa sull'adozione, indaga le tematiche della genitorialità, biologica e adottiva, e del bisogno di maternità e paternità, fino a focalizzare l'obiettivo sul concetto di abbandono e sul minore straniero con le sue diversità. Viene invece lasciata all'ente la formazione specifica, che è quella propria della relazione tra genitori e bambino adottato in un determinato Paese.

Se i rapporti con l'équipe di Pescara sono sufficientemente definiti vi è, tuttavia, ancora molto da fare nell'ottica della collaborazione tra enti e servizi e le aree di criticità che si possono individuare sopravanzano i pochi elementi di forza. Il nodo più critico riguarda senz'altro lo scambio di informazioni riguardanti la coppia, che in Abruzzo è stato finora impossibile prima del conferimento dell'incarico all'ente e che, pure, è stato specificamente oggetto dell'accordo tra enti e servizi promosso dalla Regione Abruzzo. In esso si sottolinea la necessità che l'équipe trasmetta all'ente incaricato la relazione psico-sociale della coppia e ciò, in effetti, dovrebbe avvenire nel supremo interesse del minore per permettere all'ente di conoscere anche il giudizio dei servizi, in modo da dirigere la coppia verso il bambino reale attraverso un abbinamento che non riveli sorprese quando è ormai troppo tardi. In realtà, finora, il Tribunale per minorenni dell'Abruzzo non ha consentito che la trasmissione della relazione avvenisse in fase precoce: il Tribunale, infatti, invia all'ente la relazione dei servizi sociali, insieme con il decreto di idoneità, solo dopo che l'ente stesso gli ha comunicato l'avvenuto conferimento d'incarico da parte della coppia. In pratica, la relazione dei servizi sociali giunge all'ente quando la coppia ha già partecipato al corso di formazione e l'Ente ha ritenuto il risultato del corso così efficace da poter accettare il mandato della coppia. La collaborazione, perciò, è finora dipesa essenzialmente dal rapporto personale che gli operatori dell'ente sono riusciti a stabilire con quelli dei servizi.

Altro punto critico: tra i Paesi con i quali l'Istituto La Casa opera, alcuni ai fini dell'abbinamento richiedono la nostra relazione psicologica in aggiunta

alla relazione dei servizi sociali, altri invece richiedono solo quest'ultima. Purtroppo, spesso questa relazione è troppo sintetica, se non addirittura insufficiente e poco illuminante soprattutto della situazione psicologica della coppia e se anche volessimo arricchirla e completarla con la nostra, sarebbe sempre l'autorità straniera a decidere se prenderla in considerazione o meno. In quest'ottica, come ente, auspichiamo che i servizi territoriali della nostra Regione seguano, sin dal momento della valutazione delle coppie, dei criteri omogenei nella redazione delle relazioni, che permettano di illustrare all'autorità straniera la situazione sociopsicologica della famiglia nella quale entrerà il bambino. Anche sul fronte della postadozione resta ancora molto da fare dal punto di vista della collaborazione tra enti e servizi e appare necessario valutare forme di collaborazione che permettano esaurienti relazioni sulle condizioni dei bambini giunti in Italia, sul loro inserimento e il loro sviluppo.

Accanto a qualche aspetto di instabilità, possiamo però individuare almeno un punto di forza nei nostri rapporti con l'équipe di Pescara: l'impegno comune a fondare una nuova cultura dell'adozione internazionale nella nostra città, in sintonia con una realtà civile moderna e in continua evoluzione. È certamente non facile erodere una mentalità molto tradizionalista come quella abruzzese, ma questa trasformazione culturale è destinata a trovare terreno fertile proprio a Pescara, che non è solo la città più grande della regione, città di mare e di commerci con una forte vocazione al terziario, ma è anche una città viva e aperta, innamorata del nuovo, disponibile all'accoglienza.

Ed è sulle coppie pescaresi che già si misura il valore di quella comunione di intenti su cui si basa la collaborazione tra noi e i servizi. Finalmente, cominciamo a trovarci di fronte coppie consapevoli del significato dell'adozione internazionale; finalmente, bussano alla porta del consultorio coppie che, avendo frequentato il corso dei servizi prima della dichiarazione di disponibilità, hanno compreso quanto sia importante avere un decreto senza "paletti" o coppie che, avendo maturato proprio all'interno del corso un concetto di accoglienza ispirato alla centralità dei bisogni del bambino, chiedono una rettificazione che renda più elastico il loro decreto; finalmente, sono sempre meno le coppie che arrivano da noi con il decreto in mano, poche informazioni e nessuna preparazione ma, in compenso, con l'ansia di adottare velocemente il bambino più piccolo, più bello, più sano.

In conclusione, preso atto delle grandi difficoltà e dei piccoli successi, per il futuro anche in Abruzzo l'approccio tra enti e servizi dovrà essere meglio articolato, ma non potrà farsi dipendere tutto dalla buona volontà o dallo spirito di iniziativa dei loro operatori: decisivo sarà l'apporto del tribunale per i minorenni e determinante la mediazione della Regione.

## L'esperienza dell'ente autorizzato "Nova" a Bologna e nell'Emilia-Romagna

Paolo Battistella

*Nuovi orizzonti per vivere l'adozione*

1. L'applicazione della legge n. 476/1998 a livello regionale

La Regione Emilia-Romagna è stata una delle prime Regioni italiane a dotarsi di uno strumento operativo per la piena applicazione della legge n. 476/1998. La delibera del Consiglio regionale del n. 331/2002, *Approvazione del Progetto regionale adozione e dello schema di Protocollo di intesa tra Regione Emilia-Romagna, Province, Enti titolari delle funzioni in materia di minori, Enti autorizzati in materia di adozione internazionale*, è il documento che indica in dettaglio obiettivi, azioni e risorse. Il protocollo è stato sottoscritto il 21 marzo 2002 da diciannove enti autorizzati (EA) su un totale di ventiquattro operanti all'epoca in Regione. L'impegno preso dagli EA è senza dubbio molto grande. Sono stati assunti numerosi obblighi e funzioni che richiedono molto lavoro e alta professionalità. In particolare il protocollo richiede loro esplicitamente:

- di dotarsi di un'équipe multiprofessionale;
- di produrre materiale informativo illustrato;
- di partecipare con propri esperti alla definizione e all'aggiornamento dei contenuti e delle modalità per la conduzione dei percorsi formativi;
- di mettere a disposizione, nell'ambito di specifici rapporti di collaborazione con i soggetti capofila per la gestione dei corsi di preparazione pre-istruttoria, personale qualificato;
- di partecipare alla definizione di linee guida;
- ecc.

Naturalmente non tutti erano pronti ad affrontare un tale carico, ma tutti si sono impegnati a raggiungere gli standard previsti. A titolo di esempio, anche NOVA<sup>1</sup> ha dovuto potenziare la sua équipe territoriale già di per sé molto impegnata nei corsi pre e postadozione e nell'assistenza alle coppie. A fronte di questo notevole impegno, l'applicazione del protocollo, se ben indirizzata, può essere un elemento veramente innovativo nel percorso dell'adozione. In particolare, la novità è il continuo richiamo alla collaborazione e alla copro-

<sup>1</sup> Nuovi orizzonti per vivere l'adozione è ente autorizzato (DL 4/7/97). Nata nel 1984 come associazione di genitori adottivi da sempre opera per "dare una famiglia a ogni bambino". Opera a Bologna dalla sua fondazione.

gettazione tra EA e istituzioni, con l'evidente scopo di conoscersi e lavorare finalmente insieme. Con queste prospettive di sviluppo NOVA ha deciso di sottoscrivere il protocollo: infatti, per troppo tempo si è continuato a lavorare su diversi livelli e con diversi obiettivi, costruendo un percorso per le coppie adottive scoordinato se non, in alcuni casi, confuso e incoerente.

Alcuni aspetti del protocollo, che possono mettere in luce ostacoli o risorse, meritano un approfondimento.

## 2. Gli aspetti culturali

Come esempio vorrei portare la mia esperienza come volontario del NOVA. Mi sono iscritto al NOVA nel 1996 e due anni dopo sono diventato il papà di Salvador. In seguito ho deciso di dare il mio aiuto a tutte quelle coppie che volevano percorrere la mia strada: aiutarle a prendere coscienza di cosa vuole dire "adottare un bimbo", a cogliere l'importanza della disponibilità all'accoglienza e a capire che il loro figlio è prima di tutto "una persona" che chiede rispetto e amore. Questi sembrano concetti ovvi, eppure non lo sono. In molti casi le coppie che si presentano al NOVA non sono veramente coscienti di quello che stanno facendo o intendono fare. Eppure nella maggior parte dei casi queste coppie possiedono il decreto di idoneità... Questo accade perché il percorso fatto dalle coppie non è stato sufficientemente formativo. I servizi e il tribunale sono, molte volte, concentrati sul solo rilascio di una "patente", sulla "verifica" delle caratteristiche della coppia lasciando poco spazio alla crescita della coppia. In questi casi chi voleva affrontare il percorso come un'occasione per maturare si trova abbandonato, con conseguente stato di frustrazione. La reazione più comune è quella di "farsi furbi", accettare così la lotta contro servizi e tribunale al solo fine di ottenere il decreto, lotta in cui tutto è lecito.

Il ruolo dell'EA, se ben progettato e se complementare a quanto fatto dai servizi, può creare uno spazio nel quale esista un clima di complicità con le coppie e, conseguentemente, l'instaurarsi delle condizioni più adatte per avviare quel processo di "crescita" così necessario. Confido molto in questo meccanismo perché gli EA hanno una notevole esperienza alle spalle. Esperienza fornita dai soci che, essendo genitori adottivi, hanno già percorso la strada. Possono così indicare quali sono gli ostacoli, le curve pericolose, le salite, le discese... hanno una mappa che volentieri mettono a disposizione di chi ha bisogno, soprattutto per evitare scorciatoie o percorsi facilitati che metterebbero in grave crisi la coppia alla fine dell'attesa, all'avvio del percorso genitoriale.

### 3. Il percorso formativo

Anche il protocollo della Regione Emilia-Romagna, in applicazione della legge n. 476/1998, ha messo in luce che l'istruttoria pura e semplice non è sufficiente, proponendo alle coppie un percorso formativo. Infatti il punto 3 del protocollo recita tra le finalità dello stesso «l'attivazione di adeguate azioni informative e di preparazione». Questo punto qualifica l'intero protocollo indicando un cambio di indirizzo globale della procedura adottiva. Per questo motivo le coppie vengono invitate a seguire un corso di preparazione prima di iniziare la vera e propria istruttoria. L'obiettivo principale del corso è aiutare la coppia a realizzare un processo di maturazione e a introiettare un concetto di accoglienza (sussidiarietà).

Anche i contenuti dei corsi vengono dettagliatamente elencati. Sono state individuate sei unità formative definendone gli obiettivi, sinteticamente<sup>2</sup>.

- a) Aspetti giuridici e legislativi: evidenziare i principi ispiratori – conoscenza delle principali tappe giuridiche e amministrative – illustrazione dei vari passaggi.
- b) Il bambino e i suoi bisogni: trasmettere ai coniugi un'idea di concretezza nei riguardi del bambino, basata sulle situazioni reali e sulle dinamiche più frequenti – aiutare le coppie ad avvicinarsi con consapevolezza e con strumenti adeguati.
- c) La coppia adottiva: rendere esplicita la domanda di un figlio adottivo – far emergere le implicazioni dei diversi atteggiamenti per l'accoglienza del minore – approfondire l'assunzione del principio di sussidiarietà.
- d) Modelli culturali: sviluppare la consapevolezza sulla variabile culturale – stimolare l'attenzione sulla cultura d'origine e sulle esperienze del bambino – fornire strumenti per gestire la propria specificità.
- e) Dopo l'idoneità, verso l'incontro con il bambino straniero: variabili in gioco nella fase che porterà all'incontro con il bambino – favorire la conoscenza della realtà di vita del bambino.
- f) Il postadozione: aiutare la coppia a distinguere gli elementi di specificità e di non specificità di comportamento del bambino – riflessione sulla rivelazione e sulla percezione, da parte del bambino, della famiglia naturale – aiutare la coppia a riconoscere la funzione positiva del monitoraggio e del sostegno esercitate da servizi e da EA.

Come appare chiaro, solo la sintesi del programma evidenzia una struttura organica, completa e veramente formativa del corso. Purtroppo tale docu-

<sup>2</sup> Per chi fosse interessato, il testo completo è disponibile sul sito della Regione Emilia-Romagna [www.regione.emilia-romagna.it](http://www.regione.emilia-romagna.it)

#### 4. La collaborazione enti-servizi

mento non è stato preso a riferimento da tutti e quindi la sua applicazione è stata demandata alla buona volontà dei soggetti operativi, ovvero ai servizi territoriali e agli EA.

Si è già sottolineato come il protocollo imponga la coprogettazione e cogestione dei corsi formativi-informativi tra EA e servizi. Questo passaggio, per ora unico in Italia, "costringe" enti e servizi a sedersi l'uno di fronte all'altro, scambiandosi esigenze, informazioni, notizie, critiche... In questo reciproco scambio gli EA possono mettere a disposizione la conoscenza maturata durante lunghi anni di lavoro, basata sull'esperienza degli operatori e sulle storie dei genitori adottivi. In pratica gli enti autorizzati possono trasmettere ai servizi informazioni riguardanti:

- la reale situazione dei minori abbandonati nei Paesi di origine, lo stato degli istituti, i dati sanitari ecc.;
- il quadro più preciso dei contenuti della relazione psicosociale, come richiesto dai Paesi esteri;
- il sostegno nella fase dell'incontro con il bambino nel Paese straniero e nelle prime relazioni ecc.

Anche il flusso inverso di informazioni è estremamente interessante: conoscere le realtà del territorio, i possibili supporti presenti e la reale consistenza della preparazione data alle coppie consentirà agli enti di lavorare in collaborazione, senza più sentirsi "soli". Di questo nuovo clima dovrebbero beneficiare soprattutto le famiglie.

I primi approcci non sono stati semplici. Una delle cause è sicuramente imputabile a una reciproca diffidenza di fondo. Esistono, però, anche altri motivi legati ai diversi punti di osservazione del percorso adottivo. L'esperienza del NOVA può ritenersi, per ora, sicuramente molto impegnativa, sia dal punto di vista organizzativo, sia per quanto riguarda l'assorbimento delle risorse. Dal punto di vista dell'efficacia del percorso abbiamo avuto esperienze diverse.

In un primo caso la coprogettazione è stata ridotta a una riunione di mezz'ora nella quale ci è stata sostanzialmente indicata la scaletta del nostro intervento (due ore)! La brevissima discussione ha reso evidente che gli operatori erano "spaventati". Infatti, la nuova impostazione del corso poteva avere effetti negativi sul percorso istruttorio da loro definito e congelato! Smuovere una posizione così radicata richiederà molto tempo e pazienza. Comunque i corsi sono stati avviati e già il primo incontro si è sviluppato su tematiche e con metodologie più simili a quelle indicate nel protocollo rispetto a quelle originariamente proposte. E questo è un buon segno.

## 5. L'organizzazione e gli aspetti gestionali

In una seconda esperienza, con altri servizi, abbiamo trovato invece un ambiente estremamente incuriosito dalla nostra presenza, nel quale le numerose riunioni svolte sono state un mezzo per scambiarsi informazioni e soprattutto per ragionare insieme. Così NOVA ha deciso di estendere la propria presenza a tutti gli incontri con le coppie, per essere sempre presente e disponibile a eventuali richieste. Il clima che si è creato in questo corso è senza ombra di dubbio quello che noi ricercavamo. Le coppie si sono “aperte” mettendo sul tavolo i loro punti di vista, e abbiamo iniziato a crescere...

Credo che alla fine di questo primo anno, considerato sperimentale, si potranno tirare le somme verificando quanto la nuova metodologia di lavoro abbia fatto crescere enti e servizi. Soprattutto sarà necessario verificare con le coppie, veri soggetti del percorso, se questo nuovo percorso è stato più proficuo per la loro crescita. In ogni caso sarà necessario armonizzare le procedure a livello regionale, per non avere coppie troppo disomogenee al momento del conferimento d'incarico all'EA.

Poiché il NOVA ha una dimensione organizzativa intermedia, siamo in grado di comprendere i problemi e le esigenze sia degli enti maggiori sia dei più piccoli.

La fase operativa del protocollo elegge enti e Province a struttura capofila delle realtà locali e tra di esse sono previsti incontri preparatori, riunioni per firmare un apposito protocollo e le relative convenzioni. Tale procedura è faticosa soprattutto per gli enti più piccoli che saranno così costretti a rinunciare alla presenza su tutto il territorio, selezionando solo le province più “redditizie”, ovvero quelle che hanno maggiore domanda. Il primo grande rischio è, quindi, un'emarginazione delle zone limitrofe che si troveranno con pochissimi enti disponibili. Credo che uniformare e semplificare la procedura su scala regionale sia sicuramente indispensabile. A tal fine spero che il lavoro che si sta facendo con la Provincia di Bologna possa essere preso a modello per tutte le altre Province.

Per quanto riguarda il lavoro sul territorio, la nostra esperienza sta mettendo in luce una generale disomogeneità di approccio metodologico tra i vari servizi. Risulta pressoché impossibile all'ente adattarsi a metodologie diverse. Inoltre, data la proverbiale fantasia italiana, il numero dei diversi approcci può diventare molto grande, al limite uno per ogni corso. Sarà quindi indispensabile accordarsi su una base comune, se non regionale, almeno a livello provinciale.

Il protocollo ha previsto l'istituzione del Coordinamento regionale per l'adozione (crad) che è composto da rappresentanti di tutti le istituzioni coinvolte. Il

NOVA partecipa, insieme ad altri tre enti, in qualità di rappresentante degli enti autorizzati. Il CRAD è convocato periodicamente e ha ampi mandati tra i quali:

- studio e attivazione di interventi per la promozione di una corretta cultura dell'adozione;
- concertazione degli obiettivi e dei contenuti della formazione degli operatori;
- promozione di forme di collaborazione tra le istituzioni;
- elaborazione e monitoraggio di protocolli operativi.

In sintesi, il CRAD dovrebbe essere il "motore" regionale del sistema adozioni per fornire gli indirizzi dell'attività futura. La funzione è quindi vitale per la sopravvivenza e la crescita di quanto stabilito nel protocollo.

L'apporto dato fino a oggi dagli enti autorizzati nelle riunioni e nei gruppi di lavoro è stato sicuramente sostanzioso e utile, anche se è stato necessario un periodo reciproca conoscenza. Alcuni meccanismi devono essere, però, ancora messi a punto. Ad esempio, la rappresentatività dell'insieme degli enti autorizzati che attualmente non è garantita (i partecipanti al CRAD non sono stati eletti), le esigenze pratiche per chi partecipa in qualità di volontario e non da professionista (orari, numero di riunioni...) ecc.

## 6. In conclusione

Dovendo dare un giudizio globale sull'esperienza, si può porre una serie di domande. Stiamo imparando? Stiamo solo perdendo tempo? Le coppie hanno delle ricadute positive? Il percorso è valido? E, soprattutto, l'intero lavoro permetterà di aiutare l'accoglienza dei bambini? Consentirà di eliminare (limitare) il fenomeno dei fallimenti? Le risposte le avremo tra qualche anno. Credo però che sin d'ora, dal punto di vista di NOVA, si possa affermare che il lavoro sin qui svolto è da considerarsi positivo e costruttivo. I frutti verranno raccolti nei prossimi anni.

Ma quale è la "formula" per continuare nel modo più proficuo? È nostra convinzione che la condizione decisiva per ottenere il massimo dal cammino intrapreso, sia quella della piena collaborazione tra i vari soggetti, che non può prescindere dal reciproco riconoscimento delle competenze e da una corretta definizione dei ruoli di tutti. La ricetta è semplice, ma richiede lavoro, impegno e la voglia di mettersi sempre in discussione. Speriamo che le esperienze più positive riescano a fare da traino per tutte le altre. Se così non fosse, si dovrà ripiegare su altre metodologie di più semplice applicazione. Ad esempio istituendo una rigida suddivisione di ruoli tra i vari soggetti, rinunciando però a quel reciproco arricchimento di cui tutti abbiamo bisogno.

*Finito di stampare nel mese di giugno 2004  
presso il Centro Stampa della  
Scuola Sarda Editrice, Cagliari*