

La riforma dell'adozione nazionale e internazionale

Daniela Ciampa

Per comprendere i principi che hanno ispirato la riforma dell'adozione, nazionale e internazionale, è necessario fare una distinzione tra le due leggi, (149/2001 e 476/1998) in quanto nascono da stati della dottrina profondamente differenti. Contrariamente alla legge 476/1998 che ha rappresentato una vera e propria rivoluzione copernicana nell'ambito delle adozioni internazionali, la legge 149/2001 ha modificato solo parzialmente la precedente legge 184/83, ponendosi quindi in termini di continuità rispetto a quest'ultima. Alle novità introdotte con la riforma dell'adozione nazionale, che riguardano essenzialmente i requisiti richiesti agli adottanti, sarà comunque dedicato ampio spazio in questa trattazione in quanto si applicano anche all'adozione internazionale (fatta eccezione per le nuove disposizioni in tema di procedimento per la dichiarazione di adottabilità).

Il preminente interesse del minore era già il principio ispiratore della precedente disciplina sulle adozioni, la quale poneva anche in evidenza l'importanza che assume un ambiente familiare stabile nello sviluppo armonico della personalità del minore. Venne, di conseguenza, precisato che, nel giudicare l'idoneità all'adozione, è necessario considerare non solo i requisiti inerenti l'età, la salute e le condizioni economiche e dell'ambiente familiare ma anche le capacità psicologiche della coppia ad accogliere un bambino. Furono inoltre espressi, in modo chiaro e dettagliato, i criteri da adottare per accertare l'effettivo stato di abbandono del minore, una procedura rigorosa che, contemplando anche l'obbligo di compiere seri tentativi di recupero della famiglia di origine, offre ampie garanzie a tutti i protagonisti dell'adozione: genitori naturali, genitori adottivi e minore (Eramo, 2002; Fadiga, 1999; Manera, 2002). La legge 149/2001 non si è posta, quindi, come obiettivo la tutela dei diritti fondamentali dei minori ma si è limitata a modificare parzialmente la legge 184/83 per adeguare la disciplina alle trasformazioni sociali degli ultimi due decenni e alla mutata percezione dei diritti positivi del minore (Autorino e Stanzone, 2001; Gulotta, 2002; Ivone, 2001).

I cambiamenti sociali oggetto dell'attenzione del legislatore sono stati essenzialmente due.

Il primo è costituito dal significativo aumento, anche in Italia, del numero delle coppie di fatto. Il legislatore ha considerato la rilevanza del fenomeno modificando, nell'art. 6, il requisito inerente l'esistenza tra gli aspiranti genitori adottivi del vincolo del matrimonio da almeno 3 anni. La novità risiede nella possibilità di includere nel calcolo del triennio richiesto per l'adozione anche il periodo di convivenza *more uxorio*, la cui continuità e stabilità deve essere accertata dal tribunale dei minori. Il principio implicitamente espresso è che il minore ha bisogno di un nucleo familiare che sia stato collaudato da un periodo protratto di convivenza, se ciò sia avvenuto prima o dopo il matrimonio non comporta alcuna differenza. La scelta del legislatore non soddisfa, comunque, le aspettative di quanti auspicavano l'estensione delle possibilità di adottare anche alle coppie conviventi nell'ambito di un processo più ampio di equiparazione delle famiglie di fatto a quelle legittime (Eramo, 2002; Gulotta, 2002; Pazé E. 2000). Durante la XIII legislatura (tra il 1996 e il 1998) vennero presentati al Parlamento diversi disegni di legge, volti a estendere la possibilità di adottare alle coppie conviventi ma non furono approvati in quanto si ritenne necessario rispettare l'art. 6 della Convenzione di Strasburgo del 1967 che permette l'adozione di un minore solo da parte di coppie coniugate o di un solo adottante (Fadiga, 1999; Ivone, 2001). A ciò si aggiunse l'obiezione di coloro che asseriscono che a un bambino già vittima di un abbandono deve essere garantito l'inserimento in un nucleo familiare stabile che riduca al minimo il rischio di una seconda perdita, conseguente la separazione dei genitori adottivi (Cavallo, 1995; Pazé P., 1996; Ivone, 2001). Si può facilmente obiettare che anche una coppia unita in matrimonio può divorziare ma la necessità di rispettare i tempi richiesti nella procedura prevista dal nostro ordinamento consente ai coniugi e al figlio adottivo di potersi preparare psicologicamente all'evento e di attenuare le possibili conseguenze traumatiche (Pazé E., 2000). Introdurre la possibilità di adottare alle coppie di fatto avrebbe, inoltre, fatto emergere un vero e proprio paradosso: considerando che l'adozione legittimante conferisce al minore lo stato di figlio legittimo e che al figlio nato da due conviventi è attribuito lo stato di figlio naturale, tramutabile in quello di figlio legittimo solo in seguito al matrimonio dei genitori, una modifica del

requisito del matrimonio avrebbe avuto come effetto quello di rendere legittimo solo il figlio adottivo di due conviventi, in virtù dell'effetto legittimante dell'adozione, e non quello naturale. (Eramo, 2002).

Il secondo rilevante cambiamento sociale degli ultimi decenni è rappresentato dal rilevante innalzamento della speranza di vita, al quale si affianca anche la scelta, sempre più diffusa, di posticipare il momento della procreazione. Il legislatore ha quindi ritenuto opportuno innalzare il divario massimo di età tra adottante e adottato da 40 a 45 anni, disposizione da non considerare, comunque, in termini assoluti in quanto subordinata alla valutazione del superiore interesse del minore (“I limiti di cui al comma 3 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”). Viene inoltre precisato che il limite massimo può essere superato: 1) da uno solo dei due adottanti in misura non superiore ai dieci anni; 2) se gli adottanti sono genitori di figli adottivi o naturali, dei quali almeno uno di età inferiore ai diciotto anni; 3) se gli aspiranti genitori hanno già adottato un fratello o una sorella dell'adottando. L'innalzamento dei limiti di età e l'introduzione di criteri flessibili hanno costituito una riforma tanto attesa quanto preannunciata dagli interventi della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione: dopo ripetute pronunce a favore di una differenza di età tra adottante e adottando superiore ai 40 anni ma comunque compresa in quella che intercorre solitamente tra genitori e figli (principio dell'*imitatio naturae*), una sentenza della Corte di Cassazione, la n. 1366/2000, sostenne come unici imprescindibili criteri da considerare, la valutazione del superiore interesse del minore e la “capacità genitoriale affettiva” degli aspiranti genitori. Le novità introdotte hanno dato nuovo vigore ad un dibattito già in corso da tempo che coinvolge coppie che intendono adottare, operatori, cultori del diritto e mass media. I numerosi e rapidi mutamenti sociali che hanno caratterizzato l'ultimo ventennio hanno suscitato riflessioni sull'opportunità di stabilire dei limiti fissi e, a giudizio di molti, inadeguati, se rapportati al divario medio che intercorre attualmente tra genitori e figli biologici. La scelta del matrimonio è innegabilmente posticipata rispetto al passato e, di conseguenza, anche la decisione di diventare genitori; considerando, inoltre, che la scelta dell'adozione segue, di solito, anni di tentativi di procreazione naturale o artificiale, è evidente la posizione di coloro che

ritengono anacronistici il limite dei quarant'anni stabilito dalla precedente normativa (Eramo, 2002). Da queste riflessioni sembra emergere un principio in contrasto rispetto a quanto ripetutamente dichiarato nei lavori preparatori e nella normativa stessa, cioè riconoscere nell'interesse prevalente del minore il fulcro della riforma dell'adozione; le nuove disposizioni inerenti i limiti di età sono state diffusamente ritenute frutto di quella cultura che Piercarlo Pazè definisce delle "adozioni semplici"(2000c, p.7), una cultura che, secondo il pretore, ha determinato l'approvazione di leggi mirate a rendere meno rigorosi i requisiti di idoneità e che ha posto al centro gli aspiranti genitori adottivi e il loro "diritto" ad avere un bambino.

In ambito giuridico è stata anche contestata l'estrema flessibilità dei criteri adottati, in quanto la definizione di limiti fissi rappresenta una garanzia nella tutela del minore, i cui interessi potrebbero, in certi casi, essere trascurati a favore di quelli degli aspiranti genitori adottivi (Eramo, 2002). Ampia parte della dottrina sostiene, inoltre, che le nuove disposizioni potrebbero indurre coppie non più giovani a fantasticare l'affidamento di un neonato, evento altamente improbabile sia nelle adozioni nazionali, sia, da alcuni anni, nelle adozioni internazionali, e ciò a scapito di bambini più grandi. Per questi ultimi, le probabilità di essere adottati potrebbero diminuire a causa di un consistente aumento del numero di domande di adozione e di una conseguente dilatazione dei tempi richiesti dai tribunali e dai servizi sociali per l'adempimento delle procedure (Eramo, 2002; Gulotta, 2002; Ivone, 2001; Pazè, 2000).

Alcuni psicologi hanno, d'altra parte, giudicato inopportune le modifiche al divario massimo di età tra adottanti e adottati riferendosi agli effetti negativi che la riforma potrebbe produrre sia nei figli adottivi, sia nei genitori. Lo sviluppo dei primi, già compromesso da un passato di deprivazione e di abbandono, necessita di un considerevole sostegno psicologico, che difficilmente può essere offerto da genitori anziani (Cavallo, 1995). Dall'osservazione clinica del rapporto genitori/figli biologici è emerso che una rilevante differenza di età altera in modo significativo le dinamiche relazionali all'interno del nucleo familiare in quanto il processo di individuazione e autonomia dei figli appare più difficoltosa nelle famiglie costituite da genitori anziani (Farri Monaco, Niro, 1996).

Tra coloro che si dichiarano contrari alla riforma e coloro che esprimono il proprio consenso per la scelta del legislatore, una posizione intermedia sul tema è quella assunta da chi, considerando l'esclusivo interesse del minore, ritiene che la scelta di innalzare i limiti di età non rappresenti per il minore né un vantaggio, né uno svantaggio, non costituendo l'elemento discriminante nella tutela dei suoi interessi. In quest'ottica il concetto da porre al centro dell'attenzione è quello della "capacità ad essere genitori" (Fois, 2000, p. 106) e il criterio da adottare nella valutazione dell'idoneità di una coppia dovrebbe essere, quindi, il riscontro di quelle risorse affettive in grado di sostenere lo sviluppo fisico e psichico del bambino, individuabili nella disponibilità a prendersi cura materialmente e psicologicamente del bambino, nella capacità di sostenerlo nei periodi critici della sua crescita e di riconoscerlo portatore di una propria soggettività. L'errore ricorrente nella valutazione degli aspiranti genitori è quello di ritenere una coppia giovane di per sé più adeguata ad accogliere un bambino, posizione che viene assunta riferendosi esclusivamente alle aspettative di vita e trascurando quelle indagini volte a verificare l'effettiva capacità di essere genitori, risorsa che non è in alcun modo legata all'età (Fois, 2000).

Come accennato precedentemente, si è assistito negli ultimi anni ad una rinnovata percezione dei diritti del minore: tutelati con la legge 184/83 quelli fondamentali, l'attenzione è stata rivolta a quelli positivi, la cui importanza era emersa nel corso di alcune Convenzioni internazionali. In particolare, nella Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, si affermò il diritto di espressione e di ascolto del bambino da parte delle istituzioni. Successivamente, nella Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori, sottoscritta a Strasburgo il 25 gennaio 1996, venne ribadito lo stesso concetto: il minore in possesso di una capacità di discernimento sufficiente può chiedere di beneficiare del diritto di ricevere le informazioni che lo riguardano, di essere consultato e di essere informato sia delle conseguenze che comporterebbe l'espressione della sua opinione, sia delle eventuali conseguenze di qualsiasi decisione assunta nei suoi confronti. Nell'attuale normativa in tema di procedimento per la dichiarazione di adottabilità sono state recepite le indicazioni affermate nelle già citate Convenzioni di New York e di Strasburgo, sostituendo l'art.7 della legge 184/83 con la seguente prescrizione: "Se l'adottando ha compiuto gli anni

dodici deve essere personalmente sentito; se ha un'età inferiore può, se opportuno, essere sentito, in considerazione della sua capacità di discernimento". Nella legge precedente si affermava che l'infradodicesimo potesse essere ascoltato "se opportuno" e "salvo che l'audizione" non comportasse "pregiudizio per il minore". La sostituzione dell'espressione "se opportuno" con "in considerazione della sua capacità di discernimento" implica un cambiamento di prospettiva nell'ambito dell'ascolto giudiziario del minore. L'interesse si è infatti spostato dalla figura del giudice, che doveva valutare la sussistenza dell'opportunità di ascoltare il minore, alla figura del minore che deve aver raggiunto un sufficiente grado di maturità e giudizio (Messina, 2001). Il concetto di capacità di discernimento, introdotto nella nuova disciplina sulle adozioni, solleva però alcuni interrogativi: cosa si intende esattamente con questa espressione? Quali sono i criteri che ne permettono la valutazione? In quale momento del procedimento deve essere giudicata? La valutazione deve essere precedente l'audizione del minore, determinandone, quindi, la sua opportunità o successivamente, in modo che il giudice possa decidere se tenere in debita considerazione l'opinione del minore? Da queste riflessioni si può constatare che, pur rilevando un giudizio unanime sull'opportunità di riconoscere al minore autonomia decisionale nelle situazioni che lo riguardano, è necessaria una più precisa definizione del concetto di "capacità di discernimento" (Gulotta, 2002).

E' da segnalare, inoltre, nell'ambito del procedimento di adozione, l'introduzione del principio del contraddittorio fin dalle prime fasi del procedimento per la dichiarazione di adottabilità del minore. La precedente normativa prevedeva, invece, un giudizio di tipo camerale non contenzioso e la possibilità di difesa dei genitori del minore o dei parenti entro il quarto grado era riconosciuta solo nella successiva fase di opposizione al decreto di adottabilità.

In un'ottica di tutela dei diritti del minore è stata modificata anche la disciplina in materia di accesso alle informazioni sulle origini dell'adottato.

Le nuove norme sono state introdotte sostituendo l'articolo 28 della previgente normativa con l'art. 24 della legge 28 marzo 2001 n. 149. E' opportuno ricordare, che l'art. 28 della legge 184/83, tutelava l'assoluto riserbo sulle origini del minore, il cui stato adottivo non doveva essere menzionato in alcuna attestazione di stato civile. Le

modifiche apportate dalla nuova disciplina sono di grande rilievo: il comma 5 prevede la possibilità per l'adottato di età superiore ai 25 anni di accedere alle informazioni riguardanti le sue origini e l'identità dei propri genitori biologici; in caso di gravi e comprovati motivi attinenti alla salute psico-fisica, la possibilità è invece concessa al raggiungimento dei diciotto anni (art. 24, comma 4). L'autorità competente a disporre l'accesso alle informazioni è il tribunale dei minorenni, il quale emana un decreto di autorizzazione dopo aver verificato, sulla base delle audizioni delle persone che avrà ritenuto opportuno contattare e delle informazioni di carattere sociale e psicologico che avrà acquisito, che le notizie sulle origini non provochino gravi turbamenti all'equilibrio psico-fisico dell'adottato (art. 24, comma 6). L'autorizzazione ad accedere ai dati anagrafici non può essere concessa se la madre naturale non ha riconosciuto alla nascita il figlio oppure se anche uno solo dei genitori biologici ha chiesto di rimanere anonimo. Assai discutibile appare la disposizione contenuta nel comma 8: "fatto salvo quanto previsto dai commi precedenti, l'autorizzazione non è richiesta per l'adottato maggiore di età quando i genitori sono deceduti o divenuti irreperibile". La contraddizione risiede nel fatto che le norme enunciate nei commi precedenti inducono a ritenere che la richiesta di autorizzazione del tribunale dei minorenni sia motivata dall'occorrenza di tutelare l'equilibrio psico-fisico dell'adottato, la previsione in discussione, invece, sembra introdurre un presunto diritto dei genitori adottivi a mantenere il segreto sulle origini del figlio adottivo (Eramo, 2002; Long, 2001).

L'introduzione della possibilità per l'adottato di accedere alle informazioni sulle proprie origini ha suscitato in Italia un vivace dibattito.

Le novità introdotte sono state aspramente criticate da coloro che ritengono che le norme approvate costituiscano una lesione all'istituto dell'adozione, il cui scopo consiste nella creazione di una famiglia alla quale vengono attribuiti gli stessi diritti e la stessa dignità di quella biologica. La valorizzazione del ruolo dei genitori biologici sembra disconoscere, invece, la preminenza dei rapporti affettivi sulla procreazione e affermare una cultura che, sostenendo l'indissolubilità dei legami di sangue, ha l'effetto di rendere più debole l'istituto dell'adozione (Del Bo, Meazza, 2001; Lenti, 1997; Nova Micucci, 1999; Pazè, 1996). Dante Ghezzi, psicoterapeuta familiare, sostiene che introdurre la possibilità di accedere ai dati anagrafici significhi creare ulteriori dubbi e

insicurezze in coppie già impegnate nel difficile compito richiesto ai genitori adottivi, quello di accogliere un bambino che, desiderato per lungo tempo, può essere molto diverso da quello immaginato e richiedere, a causa della sua esperienza di abbandono, considerevoli capacità di cura e dedizione. E' comprensibile quindi che il timore, sempre presente nell'immaginario dei genitori adottivi, di un incontro del figlio con i genitori naturali acquisti forza in conseguenza delle novità introdotte dalla recente riforma (Ghezzi, 1997). E' stato inoltre osservato che non si possono trascurare gli effetti negativi che possono avere sulla personalità dell'adottato l'apprendimento di informazioni drammatiche, quali possono essere il concepimento a seguito di uno stupro o di un incesto, la malattia mentale di uno dei genitori biologici o la scelta dell'abbandono a causa di un handicap fisico del bambino (Eramo, 2002; Pazè, 1996; Ronfani, 1997). A questo proposito Piercarlo Pazè sostiene che al bambino non devono essere comunicate tutte le informazioni in possesso ma è necessario limitarsi ad una "verità narrabile" (1997, p. 6), cioè, un racconto privo dei particolari che potrebbero incidere negativamente sullo sviluppo della sua personalità.

La scelta del legislatore è invece apparsa opportuna a coloro che, operando a vario titolo nell'ambito delle adozioni, hanno constatato l'importanza che assume nella formazione della personalità la conoscenza della propria identità, un diritto che non riduce in alcun modo il valore conferito all'istituto dell'adozione. Significative appaiono in proposito le osservazioni di Eramo, giudice al tribunale dei minori di L'Aquila: "Permettere ad un uomo di riempire un vuoto della propria vita, non significa sminuire l'adozione, perché la genitura non coincide, necessariamente con la procreazione, essendo la prima una categoria spirituale, la seconda una situazione materiale" (2002, p. 192). E' stato anche affermato che la nuova normativa ha perseguito l'apprezzabile fine di porsi a tutela di diritti contrapposti: quello dei genitori naturali a mantenere l'anonimato, nel caso in cui non abbiano riconosciuto il bambino, e quello dell'adottato a conoscere la propria identità. In quest'ottica la nostra legislazione ha compiuto notevoli progressi nel riconoscimento dei diritti del minore, ponendosi in sintonia con le indicazioni contenute nella Convenzione de L'Aja del 1993 (Genni Miliotti, 2001), le quali prevedono l'obbligo per le autorità competenti in ciascun Stato contraente di conservare le informazioni sulle origini del minore (con esplicito

riferimento ai dati anagrafici dei genitori biologici e alla sua anamnesi sanitaria) e di assicurare all'adottato l'accesso a tali informazioni (art. 30).

E' inoltre interessante notare che l'interruzione dei rapporti giuridici tra adottato e famiglia biologica, prevista dalla nostra legislazione, non implica un'interdizione ai rapporti di fatto, i quali possono essere precedenti all'adozione o instaurarsi successivamente (Long, 2001; Pazè, 2000a). E' stato argomentato, che la valutazione dovrebbe essere effettuata caso per caso, per evitare la rottura di legami che, per quanto carenti, possono essere stati significativi nel passato del bambino, una soluzione, questa già attuata in Paesi come Gran Bretagna e Stati Uniti con le cosiddette "adozioni aperte". A questo proposito degna di attenzione appare la proposta di Franco Occhiogrosso, presidente del tribunale dei minorenni di Bari. In una circolare dello scorso anno ai servizi territoriali delle province di Bari e Foggia, Occhiogrosso invita a verificare la possibilità di applicare la cosiddetta "adozione mite" quale soluzione per la collocazione di minori che si trovano in uno stato che si può definire di semi-abbandono, una condizione cioè, che pur non potendosi configurare come di assoluto abbandono, risulta pregiudizievole per uno sviluppo armonico della personalità. E' opportuno ricordare che più della metà dei bambini per i quali è stato disposto l'affidamento familiare non rientrano nella famiglia biologica: proprio in questi casi, un valido strumento di intervento potrebbe essere quello dell'adozione mite, un modello di adozione non legittimante che non prevede l'interruzione dei rapporti con i genitori naturali e che trova i propri fondamenti giuridici nella disciplina delle adozioni in casi particolari. Una diffusione del sistema dell'adozione mite sarebbe agevolata anche dalle nuove norme per il procedimento di adottabilità introdotte dalla legge 149/01, in quanto prevedono la possibilità per i genitori del minore, o in mancanza, i parenti entro il quarto grado che hanno rapporti significativi con il minore, di prendere visione di tutti gli atti contenuti nel fascicolo e di conseguenza di venire, comunque, a conoscenza delle generalità degli affidatari del figlio, i quali potrebbero poi diventare gli adottanti. Nelle situazioni in cui l'affidamento temporaneo si trasforma in affidamento familiare a tempo indeterminato, l'adozione mite garantirebbe, dunque, al minore un'accoglienza anche dopo il compimento del diciottesimo anno di età e gli consentirebbe di non interrompere il rapporto di filiazione con la famiglia di origine della quale manterrebbe

anche il cognome accanto a quello della famiglia adottiva; inoltre una soluzione di questo tipo favorirebbe, non di rado, il consenso della famiglia biologica ad un progetto di adozione che risulterebbe, in questo modo, meno traumatica per il minore e meno denigrante per i genitori naturali, il cui ruolo verrebbe valorizzato (Occhiogrosso, 2003).

Se la legge 149/01 ha solo parzialmente modificato la regolamentazione dell'adozione nazionale, la legge 476/98 ha rappresentato una vera e propria rivoluzione copernicana nell'ambito dell'adozione internazionale.

La precedente legge 184/83 si era dimostrata estremamente carente dal punto di vista della tutela del minore straniero anche a causa della contingente assenza di una politica di cooperazione a livello internazionale, di conseguenza alcuni passaggi cruciali nell'adozione, primo fra tutti l'abbinamento minore-famiglia, non potevano essere controllati dal giudice italiano in quanto di competenza delle autorità del Paese di provenienza del bambino. Accadeva spesso che l'abbinamento non tenesse conto della storia individuale del minore e delle caratteristiche degli aspiranti genitori, con conseguenti gravi difficoltà per tutti i protagonisti dell'adozione. Si assisteva, inoltre, in Italia, a una superficiale selezione delle coppie idonee all'adozione in nome di una prevista, scontata, buona azione verso bambini altrimenti destinati alla miseria. A una carente tutela del minore corrispondeva, poi, un sostegno agli adottanti del tutto inadeguato: le coppie si ritrovavano, spesso, senza alcuna assistenza in Paesi in cui per poter realizzare le proprie aspirazioni era necessario affidarsi a persone senza scrupoli in cerca di facili guadagni (Cavallo, 1999).

Una crescente sensibilità verso queste problematiche mise gli organi internazionali di tutela dei minori di fronte alla necessità di creare un sistema di armonizzazione normativa in tema di adozioni per garantire la protezione del minore e il rispetto dei suoi diritti fondamentali: con questi obiettivi nel 1993 venne sottoscritta da 37 Paesi la Convenzione de l'Aja, ratificata in Italia con la legge 476/98. L'attuale normativa in materia di adozioni internazionali, dunque, dà "piena ed intera esecuzione" alla Convenzione de L'Aja, firmata dall'Italia l'11 dicembre 1995, e ne assimila così i suoi principi fondamentali. La parte introduttiva della Convenzione li enuncia in modo chiaro ed inequivocabile:

- è indispensabile che il minore cresca in un ambiente familiare affinché la sua personalità possa svilupparsi in modo armonico;
- è compito di ogni Stato adottare misure opportune per garantire il diritto del minore a vivere nella famiglia d'origine;
- l'adozione internazionale permette l'inserimento di un minore in una famiglia, qualora non fosse possibile trovare un ambiente familiare idoneo nel suo paese d'origine;
- è necessario garantire che l'adozione avvenga nel superiore interesse del minore e che non si verificano situazioni di "sottrazione", "vendita" e "tratta dei minori".

Le affermazioni contenute nel preambolo sono ulteriormente sintetizzabili in due principi cardini: la tutela del superiore interesse del minore e la residualità dell'adozione internazionale, consentita solo se non c'è la possibilità, nel Paese di origine, di garantire l'inserimento in un ambiente familiare in grado di soddisfare i suoi bisogni di assistenza materiale e psicologica. Per realizzare tali obiettivi, sono state concordate delle disposizioni comuni che coinvolgono sia i cosiddetti "sending countries", sia gli Stati di accoglienza: tali disposizioni non costituiscono una disciplina di diritto internazionale ma una definizione comune di alcune essenziali questioni che non impediscono, comunque, di introdurre norme caratterizzate da maggior rigore (Long, 2003).

La Convenzione dell'Aia ha dunque modificato alla radice l'istituto dell'adozione internazionale, promuovendo una cultura che pone al centro il diritto del minore straniero ad avere una famiglia piuttosto che quella di una famiglia ad avere un bambino e realizzando uno strumento giuridico in grado di contrastare il turpe e diffuso fenomeno della sottrazione e vendita di bambini a livello internazionale. Il Rapporto esplicativo allegato alla Convenzione de L'Aja mette in evidenza come la maggior parte degli abusi nel campo dell'adozione internazionale è stata causata dagli interventi degli intermediari. Questi ultimi erano costituiti da privati come sacerdoti, missionari, diplomatici e avvocati ma anche da associazioni che operavano senza alcun controllo (Fadiga, 2000; Galuppi, Grasso, 2000; Merguici, 2001; Scarpati, 2001). Se si prende in esame la precedente disciplina italiana, si può infatti rilevare che era prevista la possibilità per il Ministero degli affari esteri di autorizzare enti pubblici o altre

organizzazioni a esplicitare le pratiche inerenti le adozioni internazionali; tale autorizzazione però non era considerata obbligatoria per lo svolgimento di attività di intermediazione, di conseguenza gli aspiranti adottanti avevano la possibilità, ampiamente sfruttata, di rivolgersi ad operatori in loco, a intermediari di dubbia moralità o ad associazioni che agivano nell'esclusivo interesse degli adulti.

Considerando che la distanza tra famiglia adottante e bambino da adottare e la duplicità delle istituzioni deputate alle adozioni (nei "sending countries" e nei Paesi di accoglienza) rendono l'intermediazione un fenomeno tanto delicato quanto ineluttabile (Pazé, 2001), la Convenzione de L'Aja ha provveduto a disciplinarla introducendo l'obbligo per ogni Stato contraente di creare un'autorità centrale in grado di coordinare le attività di cooperazione tra gli Stati di origine e quelli di accoglienza dei minori; è stata prevista inoltre la possibilità di delegare alcuni compiti a organismi abilitati sottoposti comunque al controllo dell'autorità centrale, che nella nostra legislazione sono stati denominati "enti autorizzati". Le attività di esclusiva competenza dell'autorità centrale, che in Italia ha assunto il nome di Commissione per le adozioni internazionali, sono: la promozione della cooperazione internazionale per la tutela dei minori; lo scambio di informazioni inerenti la legislazione vigente in materia di adozione nei Paesi contraenti e lo stato di attuazione della Convenzione; l'adozione di misure idonee a eliminare ogni ostacolo all'applicazione della Convenzione.

Osservando in modo più specifico la realtà italiana, una delle principali funzioni della Commissione per le adozioni internazionali consiste nel controllo delle attività esercitate dagli enti autorizzati nell'ambito delle adozioni. La Commissione ha il compito di verificare l'operato degli enti, formare l'albo ed, eventualmente, modificarlo in caso di concessione di nuove autorizzazioni o di revoche dovute a gravi inadempienze. Le modalità impiegate per esercitare una "vigilanza intrusiva" (Pazé, 2000b, p.103) sugli enti autorizzati sono elencate nel regolamento emanato con DPR n. 492/99: a) gli enti devono rendere esplicito il loro modo di operare nella richiesta di autorizzazione, nei registri e nei bilanci; b) la Commissione effettua delle verifiche almeno biennali per accertarsi della permanenza dei requisiti iniziali sia presso le sedi italiane, sia presso le sedi operative all'estero; c) gli enti sono tenuti a trasmettere alla Commissione rapporti e relazioni annuali sull'attività svolta; d) la Commissione ha il

potere di indirizzare la scelta dei Paesi esteri e delle regioni di residenza degli aspiranti adottanti in cui l'ente può operare e svolgere le pratiche; e) la Commissione organizza incontri con i rappresentanti degli enti per definire modalità operative omogenee; f) l'ente può subire la sospensione o la revoca dell'autorizzazione qualora non trovassero riscontro le richieste di adeguamento ai requisiti previsti. In quest'ultimo caso, però, l'ente può presentare una richiesta di riesame alla Commissione o, in alternativa, inoltrare ricorso al tribunale amministrativo regionale. Anche nell'ipotesi in cui la Commissione respinga il riesame, gli enti possono rivolgersi per il ricorso al tribunale amministrativo regionale.

Le competenze attribuite agli enti autorizzati sono descritte in modo estremamente dettagliato nell'art. 31, comma 3 della legge 476/98 e corrispondono alle singole procedure che devono essere espletate per realizzare l'adozione internazionale.

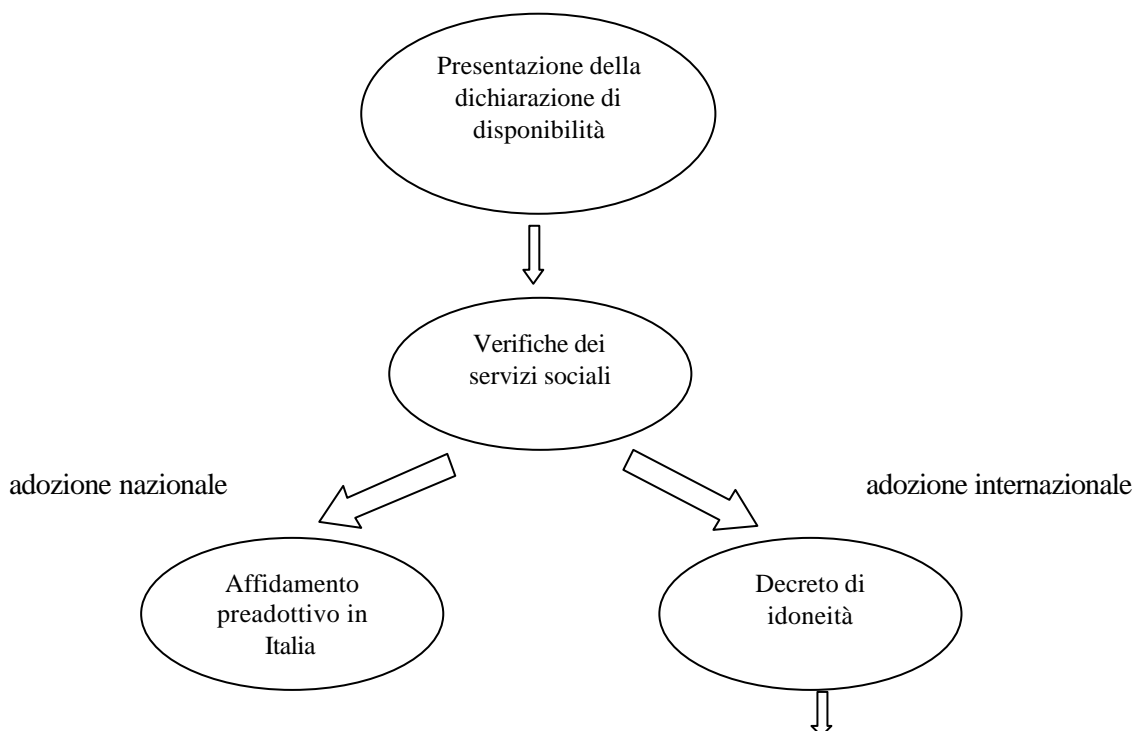
L'atto che inserisce l'ente autorizzato nell'iter adottivo è la ricezione dell'incarico di seguire la procedura per l'adozione da parte degli aspiranti adottanti. L'organismo, una volta ricevuto il mandato, ha il compito di informare le coppie sul procedimento di adozione e sulle effettive prospettive di realizzazione. Successivamente, provvede a svolgere le pratiche presso le competenti autorità straniere, trasmettendo la domanda di adozione, il decreto di idoneità e la relazione ad esso allegata con le indicazioni necessarie alla formulazione delle proposte di incontro tra gli aspiranti genitori e il minore da adottare. Al momento della ricezione della proposta di incontro da parte delle autorità estere, l'ente deve verificare la completezza delle informazioni sul minore, che devono includere le notizie riguardanti l'anamnesi sanitaria, le sue origini e le sue esperienze di vita. In caso positivo, dopo aver comunicato agli aspiranti adottanti la proposta di incontro e tutte le conoscenze in suo possesso riguardanti il minore da adottare, ne riceve il consenso scritto. Quest'ultimo viene trasferito all'autorità straniera, previa autenticazione delle firme, che può essere effettuata da un impiegato comunale, da un notaio, da un segretario di qualsiasi ufficio giudiziario o dall'ente stesso. E' di competenza dell'ente, inoltre, ricevere dall'autorità straniera l'attestazione della sussistenza delle condizioni previste dalla Convenzione de L'Aja e concordare con la stessa autorità sull'opportunità di procedere all'adozione.

Altre funzioni svolte dall'ente interessano la fase del trasferimento in Italia: ha l'obbligo di informare immediatamente la Commissione per le adozioni internazionali, il tribunale dei minorenni e i servizi sociali della decisione di affidamento dell'autorità straniera, richiedere alla Commissione l'autorizzazione all'ingresso e alla permanenza del minore in Italia e vigilare sulle modalità di trasferimento. Considerando che il compito di accompagnamento alla coppia non può esaurirsi con l'ingresso del minore in Italia, è stata attribuita agli enti autorizzati anche una funzione di sostegno alla coppia, su richiesta degli adottanti, nella fase successiva alla formazione del nuovo nucleo familiare.

I requisiti minimi richiesti agli enti autorizzati per l'esercizio dell'attività di intermediazione sono: assenza di scopo lucro; presenza a livello dirigenziale di persone qualificate sia per formazione o esperienza nel campo dell'adozione internazionale, sia per integrità morale; assoluta imparzialità nei confronti degli aspiranti genitori, per cui non possono essere operate discriminazioni di tipo ideologico o religioso; impegno in attività di promozione dei diritti dell'infanzia nei Paesi d'origine.

Uno schema può a questo punto chiarire gli attuali iter per le adozioni nazionali e internazionali.

L'ITER ADOTTIVO





Quale è stato il giudizio complessivo sulla nuova disciplina delle adozioni?

Per ciò che concerne la riforma dell'adozione nazionale il giudizio non è stato positivo. Dal punto di vista formale l'esigenza di arrivare all'approvazione della legge 149/2001 prima dell'imminente scioglimento delle Camere ha generato un testo poco accurato: la nuova normativa, derivando da un'integrazione, modifica e sostituzione delle disposizioni contenute nella legge n. 184/83, che costituisce, comunque, la fonte legislativa dell'istituto dell'adozione, ha prodotto un appesantimento in sede interpretativa; degna di nota è, inoltre, l'ulteriore proroga dell'entrata in vigore, prevista per il 1° luglio 2003, delle nuove norme in materia di difesa d'ufficio e di procedimenti civili davanti al tribunale per i minorenni (incluso, quindi, quello di adottabilità) norme per le quali bisogna attendere ancora fino al 30 giugno 2004.

Se si assume, invece, come criterio di valutazione della nuova disciplina i risultati raggiunti nell'ambito della tutela dei diritti del minore, è stato osservato che il principio di residualità dell'adozione è stato perseguito più a livello di intenti che di attuazione di interventi efficaci. Considerando che la permanenza del minore nella famiglia di origine richiede, nelle situazioni di indigenza, sussidi economici da parte delle strutture pubbliche, appare contraddittoria la previsione per cui lo Stato e gli enti locali si impegnano a sostenere le famiglie a rischio "nei limiti delle risorse finanziarie disponibili". In particolare, è stato osservato che la nuova disciplina risulta carente nella

tutela del minore portatore di handicap. La previsione di una precedenza nell'istruttoria non solo non costituisce un particolare vantaggio poiché i termini previsti sono comunque assai brevi (centoventi giorni) ma è da considerare un grave limite per una indagine che dovrebbe risultare più approfondita in quanto mirata a valutare l'idoneità all'adozione di un bambino che richiede particolari capacità di solidarietà e adattamento. Sarebbe invece opportuna un'attività di preparazione ai servizi che si occupano delle indagini psicosociali in modo che, contrariamente a quanto accade attualmente, siano costantemente e adeguatamente informati sui minori portatori di handicap che non hanno ancora trovato collocazione in una famiglia e motivati a individuare e far emergere negli aspiranti genitori quei particolari requisiti che renderebbero possibile l'inserimento di bambini problematici anche nei casi in cui questa disponibilità non viene manifestata al momento della presentazione della domanda di adozione (Fadiga, 2003; Radicioni, Luzzatto, 2003).

Nodi problematici sono stati rilevati anche nella valutazione della nuova disciplina delle adozioni internazionali.

Il più rilevante è dovuto all'ambiguità della natura giuridica del rapporto tra adottanti ed ente autorizzato. Tra i due soggetti viene a stabilirsi un negozio giuridico bilaterale, in quanto da un lato gli aspiranti genitori manifestano la volontà di affidarsi all'ente prescelto, dall'altra l'ente manifesta il proprio impegno a seguire le procedure di adozione. E' però necessario rilevare che, nel nuovo sistema di adozioni, il decreto di idoneità produce un diritto soggettivo degli adottanti a conferire l'incarico ad un ente autorizzato, il quale ha l'obbligo di accettarlo, così come è stato definitivamente chiarito nelle Linee guida per gli enti autorizzati della Commissione per le adozioni internazionali. Il rapporto sorge, di conseguenza, da un atto unilaterale (l'incarico) che, pur configurandosi per gli aspetti sopra citati come contratto, dà comunque origine ad attività non contrattuali e a funzioni pubblicistiche. Il contratto che viene così ad instaurarsi potrebbe quindi essere identificato come "mandato" ma con carattere atipico, in quanto "la libertà contrattuale e l'elemento fiduciario vi stanno solo dalla parte del mandante. L'impegno dell'ente non è che una conferma del suo dovere di accettare l'incarico." (Sacchetti, 2000, p. 81). Osserva, inoltre, Marco Chistolini, psicoterapeuta e consulente del CIAI (Centro Italiano Aiuti all'Infanzia) che, benché l'accertamento

dell'idoneità sia di esclusiva competenza del tribunale dei minorenni, è comunque necessario che fra gli aspiranti genitori e l'ente si crei una relazione di fiducia, un'affinità nel modo di considerare l'adozione che risulta incompatibile con un obbligo da parte dell'ente di accettare l'incarico. (Chistolini, 2003).

Alcune contraddizioni provengono dalla previsione, tra i requisiti richiesti agli enti autorizzati, dell'assenza di fini di lucro. Se una direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 04/04/2003 che ha introdotto delle tabelle che definiscono i tetti di spesa delle procedure per l'adozione internazionale ha supplito la mancata previsione nella legge 476/98 di un controllo sui limiti retributivi applicabili dagli enti, la questione sul sostegno economico agli enti autorizzati rimane ancora aperta. A fronte dell'assenza di fini di lucro non sono state infatti stabilite precise regole di finanziamento che permetterebbero una maggiore qualità e quantità dei servizi offerti (Corapi, 2001; Pazè, 2001; Morozzo della Rocca, 1999).

Accese critiche sono state sollevate anche dall'obbligo degli enti di impegnarsi in azione di cooperazione allo sviluppo. A questo proposito è stato osservato che la richiesta di donazione che alcuni enti formulano agli adottanti per sostenere l'istituto che, nel Paese estero, ospita il bambino potrebbe creare una tacita complicità tra le organizzazioni che si occupano delle procedure di adozione e gli orfanotrofi, nella segnalazione di minori adottabili (Merguici, 2001). Alcuni cultori del diritto notano, inoltre, che la promozione dei diritti dell'infanzia dovrebbe essere di competenza dello Stato, il quale, dovrebbe attuare delle politiche di sostegno economico delle organizzazioni non governative che operano nei Paesi in via di sviluppo. L'adesione al principio di sussidiarietà dovrebbe essere, invece, perseguita dagli enti tramite l'astensione da quei progetti di adozione di minori che potrebbero trovare un nucleo familiare idoneo nel loro Paese d'origine (Corapi, 2001).

BIBLIOGRAFIA

APICELLA D., AUTORINO G., BARELA V., CERRATO M., CORAPI E., IVONE M. G., MARICONDA R., MESSINA M., RICCIO G. M., SALITO G., SAPORITO L.,

- SCIANCELEPORE G., STANZIONE P., ZAMBRANO V., *Le adozioni nella nuova disciplina: Legge 28 marzo 2001, n. 149*, Giuffrè, Milano, 2001
- CAVALLO M.(a cura di), *Adozioni dietro le quinte*, Franco Angeli, Milano, 1995
- CAVALLO M.(a cura di), *Viaggio come nascita: genitori e operatori di fronte all'adozione internazionale*, F. Angeli, Milano, 1999
- CHISTOLINI M., Motivazioni ed indicazioni nel decreto di idoneità, ovvero l'embriarsi di aspetti giuridici e psicologici nell'operatività, in *Minorigiustizia*, n. 1, pp. 80-88, 2003
- ERAMO F., *Manuale pratico della nuova adozione: commento alla Legge 28 marzo 2002, n. 149*, CEDAM, Padova, 2002
- FADIGA L., *L'adozione*, Il Mulino, Bologna, 1999
- FADIGA L., Gli enti autorizzati e l'adozione internazionale, in *Centro di Documentazione ed analisi sull'infanzia e sull'adolescenza*, Quaderno n 16, pp. 109-120, maggio 2000
- FADIGA L., Corsie preferenziali per l'adozione dei bambini con handicap?, in *Minorigiustizia*, n. 3, pp. 17-27, 2003
- FARRI MONACO, NIRO M.T., Genitori adottivi a cinquant'anni: appunti per una riflessione, in *Minorigiustizia*, n. 3, pp. 107-111, 1996
- FOIS D., Il nodo critico dell'età nella scelta delle coppie adottive, in *Minorigiustizia*, n. 4, pp. 103-109, 2000
- GALUPPI G., GRASSO L., Prime riflessioni dello psicologo e del giudice sui rischi di incognite, debordanze di ruolo e conflitti nell'applicazione della L. 31 dicembre 1998 476 sull'adozione internazionale, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, vol. XXIX, Gennaio-Marzo, pp. 291-310, 2000

GHEZZI D., Il bisogno di sapere come si è nati nella prospettiva psicologica, in *Minorigiustizia*, n. 2, pp. 54-64, 1997

GULOTTA G., Elementi di psicologia giuridica e di diritto psicologico, Giuffrè, Milano, 2002

LENTI L. L'accesso alla conoscenza delle proprie origini genetiche nella prospettiva legislativa, in *Minorigiustizia*, n. 2, pp. 23-39, 1997

LONG J., Open records e open adoptions: due proposte dagli Stati Uniti per la relazione dei rapporti tra adottato, genitori adottivi e genitori biologici, in *Minorigiustizia*, n.3-4, pp. 101-119, 2001

LONG J., Autorità centrali ed enti privati autorizzati: l'idea della Convenzione de L'Aja e la sua attuazione negli ordinamenti nazionali, in *Minorigiustizia*, n. 1, pp. 44-63, 2003

MANERA G., Le adozioni nazionali e internazionali nel quadro della nuova normativa, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, vol. XXXI - Aprile-Settembre, pp. 556-617, 2002

MILIOTTI A.G., I diritti degli adottati e l'open adoption: lo scenario Usa, in *Minorigiustizia*, n. 3-4, pp. 120-128, 2001

MOROZZO DELLA ROCCA P., *La riforma dell'adozione internazionale: commento alla L.31 dicembre 1998, n.476*, UTET Libreria, Torino, 1999

NOVA MICUCCI D., Superare i legami di sangue, in *Famiglia Oggi*, n. 3, pp. 30-37, 1999

OCCHIOGROSSO F., I percorsi comuni alle due adozioni, adozioni aperte e conoscenza delle origini, in *Minorigiustizia*, n. 1, pp. 244-264, 2003

PAZE' E., Bambini in adozione nelle famiglie di fatto?, in *Minorigiustizia*, n. 4, pp. 30-37, 2000

PAZE' P., Nuove frontiere all'adozione: esigenze e diritti dei bambini in stato di abbandono, in *Minorigiustizia*, n. 3, pp. 5-15, 1996

PAZE' P., Informare sull'abbandono, in *Minorigiustizia*, n. 1, pp. 114-124, 2000a

PAZE' P., La Commissione per le adozioni internazionali, in *Centro di Documentazione ed analisi sull'infanzia e sull'adolescenza*, Quaderno n. 16, pp. 85-108, maggio 2000b

PAZE' P., Il mito delle adozioni semplici, in *Minorigiustizia*, n. 4, pp. 7-12, 2000c

PAZE' P., L'identità degli enti che svolgono per conto terzi pratiche di adozione di minori stranieri, in *Minorigiustizia*, n. 1, pp. 10-13, 2001

RADICIONI A., LUZZATTO L., Considerazioni sulla ricerca di una famiglia per i bambini con handicap, in *Minorigiustizia*, n. 3, pp. 28-39, 2003

RONFANI P., Conoscenza delle origini e altri problemi dell'adozione nelle prospettive sociologica e antropologica, in *Minorigiustizia*, n. 2, pp. 40-53, 1997

SACCHETTI L., *Il nuovo sistema dell'adozione internazionale*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2000

SCARPATI M., Enti autorizzati e tribunali per i minorenni: la strana storia dei decreti di idoneità e della trasformazione fattane, in *Minorigiustizia*, n. 1, pp. 28-41, 2001