

ANNO LXXI - 2003/04

NUOVA SERIE A - N. 55,2

# STVDI VRBINATI

DI SCIENZE GIURIDICHE, POLITICHE ED ECONOMICHE



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI URBINO



# STVDI VRBINATI

Rivista trimestrale di Scienze Giuridiche, Politiche ed Economiche

INDICE-SOMMARIO del fascicolo 2

PAOLO MOROZZO, *Premessa*, 149

MONICA VITOLO, *Il sud delle adozioni internazionali*, 151

ANNAMARIA DELL'ANTONIO, *Integrazione familiare e sociale del bambino adottato in altro Paese*, 165

JOËLLE LONG, *Adozione e Islam. Gli ordinamenti giuridici occidentali e il divieto islamico di adozione*, 185

PAOLO MOROZZO, *Il limes dell'adozione internazionale e l'ingresso in Italia del minore non adottabile*, 203

MARINELLA CORSARO, *L'adozione "mirata" e l'adozione in casi particolari*, 215

BRUNILDE POLETTI, *Cittadinanza e adozione*, 231

PAOLO POLIDORI, *Efficienza economica e deontologica dell'adozione internazionale*, 241

LUIGI FADIGA, *Gli enti autorizzati nella convenzione dell'Aja e nella legge 1983/184*, 259

ANGELA BUSACCA, *L'adozione internazionale dei singles*, 275

ANNA MARIA COLELLA, *L'Agenzia regionale per le adozioni internazionali - Regione Piemonte: il primo servizio pubblico iscritto nell'albo degli enti autorizzati (Legge N. 476/98, Art. 39 bis)*, 291

SERGIO FUSARO, *La cooperazione tra le autorità centrali e il modello italiano*, 299

*Tavola Rotonda*, 311

**Direttore responsabile:** GIOVANNI BATTISTA BOGLIOLO

**Comitato scientifico:** GIACINTO DELLA CANANEA, ANGELO DONDI, CARLO FANTAPPIÈ, GIUSEPPE GILBERTI, RÉGINALD GRÉGOIRE, MASSIMILIANO GUDERZO, ANNAMARIA LUNARDI, LUIGI MARI, RICCARDO MAZZONI, LUCIO MONACO, PAOLO MOROZZO DELLA ROCCA, VITTORIO PARLATO, EDUARDO ROZO ACUÑA, CHIARA TENELLA SILLANI

**Redazione:** MARCO CANGIOTTI, ANNA MARIA GIOMARO

**Direzione e redazione:** Facoltà di Giurisprudenza, Via Matteotti 1, 61029 Urbino Tel. 0722 3031

Autorizzazione presso il Tribunale di Urbino del 22 settembre 1950 n. 24

La pubblicazione della rivista ha avuto inizio dal 1927.

**Stampa:** Arti Grafiche Editoriali Srl, Urbino

ANNO LXXI - 2003/04

NUOVA SERIE A - N. 55,2

# STVDI VRBINATI

DI SCIENZE GIURIDICHE, POLITICHE ED ECONOMICHE



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI URBINO



Questo numero della rivista ospita per una sua larga parte i contributi presentati ad un recente convegno internazionale svoltosi il 28 e 29 novembre 2003 presso l'Ateneo Urbinato su "Le adozioni internazionali tra disciplina nazionale e cooperazione interstatale", che ha visto la partecipazione di studiosi di diverse discipline ed operatori del settore minorile, ben presentati e coordinati dai presidenti delle due sessioni ordinarie: Sebastiano Ciccarello e Leonardo Lenti. Di rilievo – come non mancherà di osservare l'occhio dell'operatore – la partecipazione delle autorità straniere dei paesi di origine, alle quali va uno speciale ringraziamento per il clima serio e costruttivo da loro dato al confronto sui temi della cooperazione interstatale e dell'intermediazione in materia di adozione dei minori. La Commissione per le adozioni internazionali è stata rappresentata dal Consigliere Sergio Fusaro, significando e confermando l'attenta partecipazione della nostra autorità centrale alle iniziative di studio dell'Ateneo Urbinato, che già nel novembre del 2001 avevano visto intervenire la Presidente, Melita Cavallo.

Il Convegno costituisce una tappa significativa nello sviluppo del programma di ricerca ("COFIN 2002") sulle nuove regole delle adozioni che due gruppi di studio operanti nelle università di Urbino e di Torino vanno conducendo su due obiettivi strategici che trascendono ampiamente l'ambito della ricerca accademica: l'elaborazione di un quadro di conoscenza reale delle procedure e delle regole "viventi" della cooperazione interstatale, assieme all'implementazione di rapporti di migliore collaborazione con le autorità centrali dei paesi di origine dei minori stranieri; nonché la ricognizione del vissuto giudiziario ed una conseguente riflessione su di questo, relativamente ai procedimenti riguardanti l'accertamento dello stato di abbandono, dell'adottabilità dei minori e l'idoneità o meno delle coppie dichiaratesi disponibili all'adozione.

L'appuntamento – tra gli altri che certo non mancheranno – col quale gli operatori ed i ricercatori si sono lasciati al termine delle due giornate di studio è per la primavera del 2005 a Torino, quando ver-

ranno presentati i risultati delle ricerche svolte presso i tribunali minorili e le sezioni minorili delle corti di appello di alcune importanti sedi del sud, del centro e del nord dell'Italia.

PAOLO MOROZZO DELLA ROCCA

MONICA VITOLO\*

## IL SUD DELLE ADOZIONI INTERNAZIONALI

*Riflessioni sul fenomeno dei fallimenti nelle adozioni di minori stranieri*

### **Introduzione**

Attraverso questa relazione delinea alcuni aspetti psicologici della ricerca sulle adozioni difficili condotta da una équipe di esperti, su indicazione della Commissione per le Adozioni Internazionali (cui ho partecipato in qualità di psicologa coordinatrice della zona Sud), definendo alcune premesse dell'intervento che si è realizzato ed i passi teorici che lo hanno guidato. Inoltre mi soffermerò sugli effetti pragmatici e teorico-pratici che sono scaturiti da essa indicando anche una strada da percorrere per l'aiuto alle famiglie, alle coppie e agli operatori impegnati nel settore delle adozioni internazionali. Questa è la prima indagine a carattere nazionale realizzata su tutto il Paese.

L'argomento del cosiddetto "fallimento adottivo" nei confronti del minore straniero credo sia spinoso e doloroso, tanto da determinare anche un fenomeno "di ritorno" di silenzio, emarginazione e sottovalutazione. L'obiettivo di ritorno positivo della ricerca (rispetto alla semplice raccolta dei dati quantitativi) è costituito dal fatto che essa ha trasformato le notizie raccolte (ed ovviamente elaborate statisticamente in tabelle tecniche) da "statiche" in "dinamiche". Ciò ha consentito di "passare" dal dato puramente tecnico e teorico alla riflessione e anche al successivo eventuale proponimento di piani di intervento.

Inoltre, elemento a mio avviso fondamentale, poiché questa ricerca si è fondata sul lavoro in gruppo di una équipe di esperti di diversa specialità (come psicologi, neuropsichiatri, assistenti sociali, magistrati ed esperti in statistica) ha unito al semplice lavoro di raccolta – dati, la non sottovalutabile esperienza del confronto di diversi professionisti che hanno creato un insieme di pensiero e di riflessione a sé stante, con una natura tutta propria ed un proprio carattere. Le differenze specialistiche in questo caso non hanno separato, ma hanno unito. Non hanno creato divergenze, bensì convergenze. Esse hanno crea-

---

\* Psicologa Segretaria Scientifica Arismef.

to non un vuoto, ma un punto di incontro “pieno” e solido. Cioè le differenze di noi professionisti impegnati in un terreno comune, ci hanno stimolato al confronto e alla crescita personale attraverso lo sviluppo di relazioni interconnesse.

Proprio questa caratteristica di interdisciplinarietà e di comunicazione interpersonale come operatori ha portato ad immaginare che sia possibile la futura integrazione e il maggiore rispetto delle differenze tra culture e credenze diverse.

Come dire che la prima forma di integrazione è avvenuta all'interno del gruppo-esperti, così come sarebbe auspicabile che avvenisse anche nel mondo esterno (la pubblicazione degli atti ne costituisce una prova tangibile) (1) e sarebbe gratificante se la seconda integrazione avvenisse sul territorio e nelle famiglie adottive.

### ***Premessa alla ricerca***

La premessa principale tenuta in conto è stata che la ricerca partiva per una analisi quantitativa del cosiddetto “fenomeno delle restituzioni” nelle adozioni di minori stranieri. Pur rendendosi conto che comunque, una volta disegnata la sagoma (cioè delineati i “contorni” del fenomeno), si sarebbe dovuto poi procedere ad una vasta gamma di “ragionamenti sul tema” che riempissero successivamente questa “sagoma” anche di contenuti psicologici, medici, sociali ed educativi.

Come si evince dal resoconto finale questi contenuti, una volta elaborati e metabolizzati, hanno fornito a loro volta una sorta di “contenitore” ulteriore per determinare la ideazione e la realizzazione di successivi piani di intervento di tipo teorico e pratico, come per es. stimolare l'avvio di una formazione “diversa” e diversificata per gli operatori nonché per le coppie aspiranti a divenire genitori adottivi. (nota 2: Il concetto di “contenitore e contenuto” è un aspetto molto importante della teoria psicodionamica di W. Bion, secondo me molto appropriata in questi casi legati alla difficoltà di contatto delle emozioni e alla problematica della gestione dei conflitti emozionali).

### ***Il rapporto genitori-figli e il fallimento adottivo***

In questa ricerca la difficoltà nella soluzione dei problemi e dei rapporti genitori-figli viene vista nel suo aspetto sociale di enucleamento dalla famiglia verso l'esterno e nel suo aspetto psicologico

come “fenomeno espulsivo” che rischia di essere violento, agito con aggressività e spesso senza assolutamente considerare la possibilità di “tornare indietro” rispetto alla soluzione di allontanamento già operata (per es. l’allontanamento del minore adottato, magari già da anni in famiglia, che viene collocato in una struttura residenziale tipo casa-famiglia, destinato a restare lì per sempre e comunque fino al compimento del 18° anno di età, oppure l’allontanamento di un bambino straniero dopo pochi mesi dall’arrivo in Italia), quando sorgono le prime grandi difficoltà ma non ci si prende il “tempo giusto” per sostenere sia il genitore che il figlio nel momento di crisi.

Questo tipo di soluzione così categorica e ben conformata presenta tutte le caratteristiche del fenomeno espulsivo, laddove una famiglia “non sta bene”, soffre di conflitti e tensioni e *tende ad espellere* fuori di sé e a *spingere lontano da sé* l’elemento che individua come colpevole e responsabile di determinate tensioni. Una volta effettuata l’espulsione, il sistema o il piccolo gruppo possono continuare a vivere tranquilli, sempre a patto che *l’elemento indesiderato resti lontano e separato*. Appare chiara a questo punto una grossa contraddizione: il figlio adottivo che costituiva prima (cioè prima di arrivare in casa) il grande “*oggetto del desiderio*”, il grande punto dolente del bisogno inappagato ed irrealizzato di maternità e paternità, purtroppo proprio quello stesso figlio a volte decade e diventa un “*oggetto indesiderato*” che nessuno più vuole, che deve essere mantenuto a distanza. Il figlio adottivo che presenta problemi rappresenta, nella mente dei genitori, una sorta di ulteriore enorme frustrazione alla loro aspettativa di realizzazione incondizionata e semplice. Mentre invece la realtà dei problemi è molto complessa, dolorosa e a volte anche cruda, perché mette i genitori adottivi di fronte alla ferita narcisistica della propria onnipotenza.

In pratica il senso di impotenza che essi avvertono dentro viene in qualche modo “coperto” da azioni molto forti e radicali fuori, come l’allontanamento da sé del figlio, che hanno il senso di allontanare l’ansia e l’angoscia derivanti dal “non sapere cosa fare”.

A causa di ciò, il disagio e la difficoltà diventano insuperabili e appaiono sempre più diffusi negli “snodi di passaggio”, cioè nei momenti critici evolutivi (come per es. l’adolescenza) che pongono dei nuovi problemi, a cui si dovrebbero dare nuove spiegazioni e trovare nuove soluzioni.

A maggior ragione, si nota come viene messo in discussione il ruolo della genitorialità nelle varie fasi critiche di crescita (3) del bambi-

no e dell'adolescente. Il passaggio dalla prima alla seconda infanzia, o il passaggio dalla pre-adolescenza all'adolescenza vera e propria, con conseguenze di malessere e di disagio risultano a volte essere insostenibili, incontenibili e prorompenti.

Nella realtà intrapsichica il figlio avverte la sua "angoscia di crescita", cioè sente delle forti difficoltà in alcuni momenti del suo sviluppo; per superarle ha assoluto bisogno di rassicurazioni e di "contenimento" emotivo da parte dei genitori, in modo da sentirsi arginato e sostenuto nelle paure derivanti dal suo mondo interno. Quando ciò non accade il bambino, o l'adolescente, si sente senza sostegno e può avere la sensazione di "crollare", si sente solo e lontano dagli altri. Non si percepisce adeguato. Non avverte dentro la "possibilità di farcela".

Va da sé che un genitore il quale ha difficoltà a sentirsi esso stesso sicuro e solido, non riuscirà a trasmettere fiducia e a rassicurare e sostenere il figlio (4). L'ansia non contenuta si trasformerà in angoscia e questo processo sarà alla fine dis-funzionale per tutta la famiglia, producendo meccanismi di elusione, negazione ed evitamento del problema.

Del resto io stessa nella mia esperienza professionale ho avuto modo di vedere ed ascoltare ragazzi e ragazze con storie adottive del tutto particolari, eppure tutte permeate di amara tristezza e di senso dell'ineluttabile, come se ci fosse sempre stato dentro di loro qualcosa di "irrisolto" e di irrisolvibile.

Nel corso di questa ricerca gran parte dell'attenzione è stata focalizzata sugli adolescenti: alcuni erano ospiti in casa-famiglia, altri in collegi o istituti, nessuno abitava più nella famiglia adottiva. A volte ho riscontrato diffidenza ed imbarazzo, a volte entusiasmo e grande desiderio di esprimersi, a volte ancora ho osservato repentini cambiamenti di atteggiamento nei miei confronti, dalla piena collaborazione alla chiusura più totale e viceversa.

Alcuni di loro hanno parlato liberamente, altri hanno raccontato molto poco di sé immaginando che a nessuno potesse interessare ciò che avevano vissuto. Alcuni hanno mostrato di aver dimenticato molto, altri ancora hanno espresso la sensazione di essere stati loro stessi "dimenticati" dalla società e dalle istituzioni.

Qualcuno si è mostrato estremamente legato a dei piccoli particolari che hanno rappresentato per loro dei veri e propri "frammenti di storia", alcuni hanno svalutato e negato dei fattori di fondamentale

importanza che invece avevano profondamente “segnato” le loro vite e i loro destini.

Ebbene, dopo aver ascoltato i ragazzi ho sperimentato io stessa delle sensazioni molteplici, ho avuto un enorme senso di tristezza e quasi di impotenza. Ho avuto spesso davanti a me l'idea che, all'epoca delle prime difficoltà, tutti questi ragazzi avessero sofferto di incomprensione e discounting (sottovalutazione) dei loro problemi da parte degli adulti.

Emerge netta la sensazione che abbiano veramente sofferto anche a causa dell'indifferenza degli altri, di coloro che conoscevano – anche parzialmente – i loro drammi. Hanno maturato una sorta di consapevolezza che “qualcosa per loro non abbia funzionato nel modo giusto”. Forse non possiamo essere certi del “cosa” non abbia funzionato e del “quando”, ma possiamo sicuramente ipotizzare che il modo di fare o di comportarsi degli adulti intorno a questi ragazzi non abbia aperto loro degli *spazi di crescita* e di *evoluzione*. Il modo di agire e di pensare degli operatori, delle istituzioni e degli stessi genitori adottivi non ha fornito un sufficiente sostegno alla loro crescita.

Tra di loro si annida una sottile sensazione di angoscia e di rabbia che si è avvertito, alla fine di questi colloqui, quale riflesso dei sentimenti di grande deprivazione affettiva provati dai ragazzi stessi.

Tutti i casi presentano e mostrano una profonda *deprivazione emotiva*. Alcuni anzi, invece di evolversi, hanno proceduto ad una sorta di vera e propria *regressione*, una sorta di “*involutione esistenziale*”, nel senso che forse se avessero avuto degli altri genitori avrebbero potuto contare su delle modalità di contatto e di relazione diverse o più appropriate. A questo punto si può dire che anche i loro genitori se avessero avuto un sostegno adeguato, avrebbero potuto offrire condizioni di vita migliori a questi ragazzi oggi così traumatizzati. Sono infatti convinta che l'adozione internazionale costituisca, e possa costituire anche in futuro, una grande risorsa ed opportunità vitale per molti bambini stranieri e per molti genitori italiani, a patto che sia ben chiaro il rispetto delle differenze, delle radici e della soggettiva individualità che ogni bambino porta con sé.

Ogni bambino ha la “sua” storia e la sua memoria. Ogni bambino ha diritto al rispetto delle sue origini e delle sue radici, nonché della sua personale e individuale diversità.

L'adozione internazionale sancisce un concetto di vincolo, di accudimento e di accoglienza dei bisogni forse ancor più che la adozione nazionale. Essa

ci pone di fronte al concetto di collaborazione e di sostegno, ma non può porci di fronte ad una soluzione semplicistica delle difficoltà che permeano il rapporto genitori adottivi – figli adottati.

È estremamente importante che sia i genitori che i figli siano messi nella condizione favorevole di poter “imbastire” tra loro una sana e vera *relazione protettiva*, una “storia d’amore” che possa inglobare l’esperienza di essere genitori nell’essenza stessa dell’esperienza adottiva. È fondamentale che si riscano a creare dei “*contenitori di riduzione del danno*” cioè una sorta di processi di riparazione non svalutativi della realtà, che costituiscano degli argini e riducano in futuro i danni di “straripamento” delle grosse tensioni emotive.

Uno stato di ansia mal gestito può portare all’immobilizzazione del pensiero o dell’azione, mentre un’ansia meno spaventevole potrà condurre ad una gestione del problema e ad un contenimento dello stato stesso di ansia.

La lettura attenta dei dati della nostra ricerca porta proprio a considerare in maniera attenta e costante una specie di “stato di allerta” rispetto alle problematiche emerse, ma anche un messaggio di soluzione possibile ed attuabile. È impensabile che una persona non aiutata e non supportata a livello psicologico riesca a modificare il proprio modo di comportarsi e di reagire ai problemi da sola. Solo un cammino di accompagnamento costante e solido nel tempo per le famiglie adottive potrà dare dei segni di comportamento più adeguato, dalle caratteristiche flessibili, dalle linee meno rigide e più dinamiche. In fondo tutti, anche gli operatori stessi, desidererebbero più aiuto e meno pensieri di giudizio.

A volte le crisi di crescita non sono una pura e mera caratteristica del bambino o dell’adolescente adottato dall’estero, ma costituiscono una tappa evolutiva fondamentale per ogni soggetto e per ciascun individuo. Del resto “non avere problemi” equivarrebbe – in un certo senso – al “non pensare”, al non riflettere, ad avere sempre una ragionevolezza senza ombre di dubbio, al non mettersi in discussione, al non avere idee diverse dagli altri, al sentirsi un “tutto unico” insieme all’ambiente circostante, al non avvertire alcuna differenza fra “il sé” e “l’altro da sé”.

Invece la storia dell’uomo ci insegna che l’omologazione non è sempre una strada giusta da percorrere e che la differenziazione è fondamentale per lo sviluppo di un individuo capace e responsabile. Crescere non è facile e spesso è doloroso.

Forse una delle problematiche più forti nei ragazzi adottati è proprio quella di sentirsi capaci di superare le difficoltà che avvertono

come insuperabili, di risolvere i problemi che sentono irrisolvibili, di contenere le ansie che sembrano incontenibili.

Occorre ricordare che sono sempre da considerarsi in difficoltà sia i figli che la coppia genitoriale: infatti sarebbe impensabile realizzare anche un solo pensiero di aiuto o di comprensione del fenomeno dei fallimenti adottivi senza comprendere che per ogni figlio che soffre ci sono due genitori che soffrono, e che per ogni genitore che si sente inadeguato o disperato c'è anche un figlio (o più figli) che non si sente capito e sostenuto nei suoi disagi esistenziali e nelle sue difficoltà di tutti i giorni.

Per concludere con dei pensieri particolarmente stimolanti, ecco infine delle frasi di alcuni ragazzi "allontanati" dalla famiglia adottiva (raccolte durante la fase ultima della ricerca nel Sud) che possono – ancor meglio delle considerazioni tecniche – testimoniare il senso di inadeguatezza e difficoltà percepito.

*"...secondo me l'adozione è una cosa bella... ma solo quando la vuole anche il bambino, per me... io non la volevo!... è stato solo un inganno"*

*"...io credo che l'adozione è un punto che non si deve tornare indietro, però se succede il male... allora è meglio fermarsi"*

*"...nel mio Paese molti ragazzi sono stati adottati dal "bienestar" però forse non tutti si sono trovati bene, forse sono come me da qualche parte in qualche casa-famiglia"*

*"...non penso che dei fratelli possono pensare che nell'adozione si sta bene, perché i fratelli dovrebbero sempre stare insieme... e infatti noi (in Istituto) adesso siamo di nuovo insieme e siamo una famiglia, ora stiamo meglio così".*

*"...io credo che l'adozione non è una bella cosa perché succede (...che va bene) solo se lo decide Dio, e adesso io... aspetto ciò che Dio ha deciso per me".*

*"...quando io e i miei fratelli saremo tutti maggiorenni vivremo di nuovo insieme come prima,... magari con delle case vicine".*

## **Appendice alla Ricerca**

Una simile ricerca a livello nazionale sulla "restituzione" dei minori adottati nasce dalla mancanza di dati particolarmente significativi sulla entità del fenomeno e sulle realtà dalla lacunosa e incerta conoscenza delle sue caratteristiche peculiari. Essa rappresenta al momento

la prima esperienza di ricerca con metodologia univoca e su popolazione differente, per fasce d'età e per sesso, con caratteristiche di omogeneità, pur dovendo rispettare delle differenze geografiche e socio-culturali, sull'intero territorio italiano.

In questo senso rappresenta una novità assoluta se si considera che le esperienze di rilevazione in questo ambito sono state, invece, finora circoscritte ad aree territoriali piuttosto ristrette, magari ad un semplice livello regionale.

È interessante notare che una siffatta indagine riesce anche a coniugare il pensiero di fornire da un verso alcune informazioni sul periodo del cosiddetto "post-adozione", che spesso è una fase decisamente meno conosciuta e molto delicata all'interno del complesso iter adottivo oltre a fornire alcune preziose notizie su come viene vissuto il "momento" in cui insorge il problema.

L'adozione qui, per come è studiata, è come un mondo "a parte", non perché esso sia davvero a parte, ma perché all'interno del processo adottivo si sviluppano, e si possono sviluppare, tutta una serie di elementi molto peculiari, come sensazioni, sentimenti, vissuti e percezioni. Inoltre, più propriamente dal punto di vista psicologico, sono stati osservati dei meccanismi di difesa messi in atto a scopo "difensivo" e anche di natura auto-conservativa, al fine di mantenere un certo equilibrio omeostatico interno.

La ricerca è stata promossa dalla Commissione per le Adozioni Internazionali di Roma ed è stata realizzata con la collaborazione dell'Istituto degli Innocenti di Firenze unitamente ad un gruppo di esperti di differente professionalità durante il biennio 2002-2003.

I dati definitivi sono stati presentati alla Camera dei Deputati a Roma il 16 dicembre 2003 (nota 1).

Un ruolo importante è stato rivestito dai Tribunali per i Minorenni che hanno reso possibile la raccolta dei dati primi mediante il lavoro svolto dai giudici onorari.

In sintesi, l'obiettivo primario è stato quello di quantificare il fenomeno della "restituzione" dei minori adottati i quali abbiano avuto un "passaggio" in strutture di accoglienza (come istituti, case-famiglia, gruppi appartamento), poi di indagare sulle sue caratteristiche e infine approfondirne la realtà anche attraverso la conoscenza e lo studio di singoli casi con colloquio psicologico-clinico e la tecnica dell'intervista diretta "vis à vis".

La rilevazione è stata effettuata alla data di marzo 2002, ha rilevato i minori che erano ospitati nelle strutture residenziali per minori in un periodo che andava dal 1°/01/1998 al 31/12/2001.

Il fallimento adottivo è stato inteso come una sorta di “interruzione”, transitoria o definitiva, all’interno di un rapporto difficile e problematico tra genitori e figli. A volte le difficoltà sono sentite come così pesanti che il bambino o ragazzo adottato viene come “espulso” dal nucleo familiare. Purtroppo in alcuni casi si arriva ad un vero e proprio “ripudio”, per cui l’adottato viene allontanato dall’adulto adottante. Altre volte, invero raramente, il minore rientra – dopo un certo periodo – nella famiglia adottiva. Altre volte, e purtroppo è questa la maggior parte dei casi, il minore non rientrerà più in quella famiglia e non vedrà i suoi genitori adottivi (se non pochissime volte).

Le conseguenze dal punto di vista psicologico sono a dir poco devastanti. Basti pensare che ad un grosso trauma iniziale, l’abbandono da parte dei propri genitori naturali, si andrà infatti ad aggiungere un ulteriore e forte trauma di ulteriore abbandono, da parte dei genitori adottivi. Da parte, cioè, di quei genitori che avrebbero dovuto “risolvere” le sorti del minore, già particolarmente svantaggiato e privato. Quindi, il bambino è a maggior ragione l’elemento debole e pluri-traumatizzato all’interno della famiglia e della società di provenienza.

È bene precisare che questa indagine non ha preso in considerazione quei casi di fallimento adottivo per i quali si è poi proceduto all’inserimento del minore in una nuova famiglia adottiva.

## **Strumenti della ricerca**

La raccolta delle informazioni si è realizzata tramite due schede di rilevazione distinte, la prima relativa alle strutture (scheda di rilevazione della struttura di accoglienza) e la seconda relativa ai minori (scheda di rilevazione del minore ospitato in struttura a causa del l’ allontanamento).

Le schede di rilevazione sono state il frutto di un lavoro collegiale dello staff impegnato nella ricerca realizzatosi nei primi mesi dell’anno 2002. Le schede di rilevazione hanno riguardato due questionari semi-strutturati (uno per la struttura di accoglienza ed uno per il minore) costituiti da un insieme di domande.

Il questionario relativo al minore era costituito da 73 items, organizzato in 7 sezioni tematiche per favorire un coerente percorso di lettura delle informazioni (1. informazioni generali, 2. info. sull'iter adottivo, 3. info. sul minore, 4. info. su famiglia adottiva, 5. info. su interventi del servizio pubblico prima dell'allontanamento, 6. info sulla situazione post-allontanamento, 7. info. su interventi diretti della struttura di accoglienza) (vedi anche nota 5).

### **Modalità di rilevazione**

La rilevazione dei dati è stata condotta da circa ottanta giudici onorari dei ventinove Tribunali per i minorenni. Le strutture residenziali socio-assistenziali sono state evidenziate dagli elenchi del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e dall'Istat.

L'indagine si è dipanata in tre fasi di rilevazione: 1. telefonica alle strutture di accoglienza; 2. intervista sul campo (con somministrazione questionario relativo al minore ospitato); 3. integrazione di alcune informazioni attraverso consultazione dei fascicoli presso i Tribunali per i Minorenni.

La campagna di rilevazione è stata effettuata nell'arco di 7 mesi, e precisamente nel periodo compreso tra il marzo e il settembre 2002.

Per il quadro d'insieme della rilevazione sono stati rilevati 331 minori ospitati nelle strutture residenziali a causa del fallimento dell'adozione o dell'affidamento preadottivo, 164 sono i casi riferiti specificamente all'adozione internazionale. L'attività di monitoraggio messa in atto ha inoltre permesso una puntuale quantificazione del fallimento dell'adozione nazionale e dell'affidamento preadottivo. 167 sono i casi inerenti l'adozione nazionale e l'affidamento preadottivo.

Appare utile descrivere brevemente le differenze esistenti tra le tavole statistiche proposte. In particolare, le tabelle iniziali si riferiscono agli "ingressi" dei minori ospitati in strutture residenziali, mentre le tabelle successive fanno riferimento ai minori "ospitati" in tali strutture. La differenza è sostanziale in quanto uno stesso minore può essere transitato in più strutture di accoglienza, oppure più ingressi possono riferirsi ad uno stesso minore. (infatti da un punto di vista statistico sono di significato differente gli ingressi di minori in strutture residen-

ziali a causa del fallimento dell'adozione o dell'affidamento preadottivo, e i minori "ospitati" in tali strutture per le stesse ragioni).

Ecco due tabelle riepilogative per ingressi-minori.

**Tab. 1. Ingressi di minori in strutture residenziali a causa del fallimento dell'adozione o dell'affidamento preadottivo per sesso e tipologia.**

Tipologia	Sesso		N.R.	Totale
	Maschi	Femmine		
Nazionale	92	75	8	175
Internazionale	72	101	3	176
<b>Totale</b>	<b>164</b>	<b>176</b>	<b>11</b>	<b>351</b>

**Tab. 2. Minori ospitati in strutture residenziali a causa del fallimento dell'adozione o dell'affidamento preadottivo per sesso e tipologia.**

Tipologia	Sesso		N.R.	Totale
	Maschi	Femmine		
Nazionale	87	72	8	167
Internazionale	71	91	2	164
<b>Totale</b>	<b>158</b>	<b>163</b>	<b>10</b>	<b>331</b>

Dunque a fronte di 176 ingressi in strutture di accoglienza di minori a causa del fallimento dell'adozione internazionale o dell'affidamento preadottivo si hanno 164 minori; mentre si contano 175 ingressi in strutture di accoglienza di minori a causa del fallimento dell'adozione nazionale o dell'affidamento preadottivo a fronte di 167 minori.

Ciò si verifica, nel fallimento adottivo internazionale, in quanto 153 minori sono entrati in una sola struttura di accoglienza, 10 minori in due strutture e un minore in tre strutture; e nel fallimento adottivo nazionale in quanto 159 minori sono entrati in una sola struttura di accoglienza e 8 minori in due strutture.

È interessante notare anche nelle successive tabelle l'andamento percentuale delle restituzioni ogni cento adozioni internazionali suddivise per ciascun Tribunale per i Minorenni (tab. 4).

**Tab. 3. Minori secondo il numero di ingressi in strutture residenziali per tipologia dell'adozione o dell'affidamento preadottivo.**

Ingressi	Tipologia		Totale
	Nazionale	Internazionale	
1	159	153	312
2	8	10	18
3	0	1	1
<b>Totale</b>	<b>67</b>	<b>164</b>	<b>331</b>

Sottolineo che nel periodo di indagine non si hanno minori ospitati in strutture con più fallimenti adottivi, per tutti i minori individuati risulta essere stato emesso un solo decreto di allontanamento dalla famiglia adottiva.

... È interessante notare anche nelle successive tabelle l'andamento percentuale delle restituzioni ogni cento adozioni internazionali suddivise per ciascun Tribunale per i Minorenni (tab. 4).

**Tab. 4.**

Tribunali per i minorenni	Restituzioni ogni cento adozioni internazionali
Torino	0,6
Milano	1,4
Brescia	2,8
Trento	2,3
Bolzano (sez.)	0,0
Venezia	1,3
Trieste	2,5
Genova	1,9
Bologna	2,6
Firenze	0,6
Perugia	0,0
Ancona	2,8
Roma	0,5
L'Aquila	0,5
Campobasso	8,5
Napoli	0,9
Salerno	1,6
Bari	1,6
Lecce	2,6
Taranto (sez.)	4,8
Potenza	1,2
Catanzaro	1,5
Reggio Calabria	2,0
Palermo	2,6
Messina	0,0
Caltanissetta	6,5
Catania	1,5
Cagliari	4,4
Sassari (sez.)	0,0
<b>Italia</b>	<b>1,7</b>

Nella tab. 5 è mostrata la quasi classica ripartizione territoriale di riferimento utilizzata in questo lavoro.

**Tab. 5.**

Ripartizioni territoriali	Regioni
Nord	Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Liguria
Centro	Emilia-Romagna, Toscana, Lazio, Umbria, Marche, Abruzzo
Sud	Campania, Molise, Basilicata, Calabria, Puglia, Sicilia, Sardegna

Infine una nota particolarmente interessante merita l'ultima tabella 6. che ha riguardato la terza fase della ricerca che mostra la stratificazione per territorio, sesso, età e provenienza dei minori censiti.

**Tab. 6. Stratificazione per territorio, sesso, età e provenienza.**

Gruppo dei minori	Numerosità	Casi selezionati
Nord, femminile, 0-17, Sud America	3	0
Nord, femminile, 18 e più, Sud America	7	1
Nord, femminile, 0-17, altro	10	1
Nord, femminile, 18 e più, altro	5	1
Nord, maschile, 0-17, Sud America	10	1
Nord, maschile, 18 e più, Sud America	11	1
Nord, maschile, 0-17, altro	9	1
Nord, maschile, 18 e più, altro	3	0
Centro, femminile, 0-17, Sud America	7	1
Centro, femminile, 0-17, Sud America	6	1
Centro, femminile, 0-17, Sud America	7	1
Centro, femminile, 0-17, Sud America	4	1
Nord, maschile, 0-17, Sud America	6	1
Nord, maschile, 18 e più, Sud America	3	0
Nord, maschile, 0-17, altro	3	0
Nord, maschile, 18 e più, altro	1	0
Sud, femminile, 0-17, Sud America	8	1
Sud, femminile, 18 e più, Sud America	8	1
Sud, femminile, 0-17, altro	13	2
Sud, femminile, 18 e più, altro	13	2
Sud, maschile, 0-17, Sud America	5	1
Sud, maschile, 18 e più, Sud America	9	1
Sud, maschile, 0-17, altro	8	1
Sud, maschile, 18 e più, altro	3	0
<b>Totale</b>	162	20

Nella colonna di sinistra il gruppo dei minori viene suddiviso per area geografica della famiglia adottiva, in relazione al sesso, all'età e alla provenienza geografica del suo Paese d'origine. L'ultima colonna a destra indica i casi "selezionati", cioè coloro che sono stati poi intervistati personalmente ed hanno partecipato alla 3<sup>a</sup> fase della ricerca non più come "oggetto numerico" bensì anche come "soggetto ascoltato" con colloquio psicologico vis à vis.

Per il Sud Italia sono stati contattati una dozzina di ragazzi. I colloqui poi realizzati interamente e portati a buon fine sono stati nove, distribuiti fra le regioni del Molise (nella provincia di Campobasso), dalla Campania (nella città di Napoli, nella provincia di Napoli e di Caserta) e della Sicilia (nella provincia di Palermo e provincia di Catania).

### Note e riferimenti bibliografici

1. "Percorsi problematici dell'adozione internazionale", Indagine sul fenomeno della restituzione dei minori adottati da altri Paesi, Collana della Commissione per le Adozioni Internazionali, Istituto degli Innocenti di Firenze. 2003. (*tutte le tabelle indicate in questo lavoro e anche parte del materiale sono rintracciabili nel testo*). La presentazione ufficiale della ricerca è avvenuta a Roma presso la Camera dei Deputati, Palazzo Marini, il 16.12.2003.
2. W. Bion, "Apprendere dall'esperienza", ed. Armando, Roma, 1972.
3. M. Mahler, F. Pine, A. Bergman, "La nascita psicologica del bambino", ed Borin ghieri, Torino, 1978. Presentazione ufficiale della ricerca avvenuta a Roma, il 16.12.2003, presso la Camera dei Deputati, Palazzo Marini.
4. Winnicott W., "Dalla pediatria alla Psicoanalisi", ed. G. Martinelli, Firenze, 1975.
5. Il questionario relativo al minore è ampiamente descritto nel testo citato.

ANNAMARIA DELL'ANTONIO\*

*INTEGRAZIONE FAMILIARE E SOCIALE DEL BAMBINO  
ADOTTATO IN ALTRO PAESE*

*Condizioni personali e relazionali del bambino*

Dover migrare in altro paese per trovare una famiglia adottiva richiede uno sforzo psicologico non indifferente ad un bambino provato da sofferenze e in uno stato di abbandono.

Si tratta infatti per lui non solo di troncare legami già costruiti – probabilmente non soddisfacenti e disfunzionali alla sua crescita, ma da lui conosciuti e “gestiti” – ma anche di cambiare un contesto socioculturale di vita in cui ha costruito modalità relazionali e di conseguenza ha acquisito norme e valori cui attenersi.

Questo vale anche per il bambino molto piccolo: gli studi compiuti negli ultimi decenni del secolo passato dagli psicologi neocognitivisti hanno individuato in lui capacità adattive e cognitive fino a poco fa insospettate (e in gran parte ancora non riconosciute nel contesto sociale) e tali da permettergli di interagire fin dai primi mesi in modo attivo con l'adulto e di essere parte attiva nella determinazione del rapporto con lui. Nella comunicazione circolare definibile come “protodialogica” che così si instaura avviene un adattamento reciproco di esigenze e di richieste, ma anche una progressiva definizione da parte del bambino della propria immagine di sé e della propria appartenenza ad un gruppo sociale di riferimento.

E ciò anche in condizioni di carenza affettiva: Bowlby (1988), che ha descritto in modo molto particolareggiato alcuni tipi di attaccamento disfunzionali per la crescita del bambino – come l'attaccamento angoscioso e l'attaccamento evitante che si instaurano quando sia la madre che altre figure allevanti presentano problematiche tali da non permettere loro una effettiva o costante disponibilità verso di lui nei primi anni – ha evidenziato anche come proprio queste modalità disfunzionali di attaccamento danno adito a legami che – paradossal-

---

\* Direttore del Centro Interdipartimentale di studi per la tutela della persona del minore, Università La Sapienza, Roma.

mente – sono tanto più intensi ed invischianti quanto meno hanno permesso al bambino l'acquisizione di una fiducia in sé e di una identità separata. Essi infatti lo costringono ad una continua verifica della sua appartenenza e della sua accettazione da parte di coloro da cui dipende.

Anche la costruzione dell'identità non è indipendente dalle relazioni che il bambino instaura con coloro che lo circondano, qualsiasi sia il grado di accettazione e disponibilità che essi gli dimostrano. Come già metteva in luce Laing, l'identità propria di un soggetto non può mai essere astratta da quella che è la sua identità per gli altri, perché la sua identità dipende dall'identità che gli altri gli attribuiscono e dall'identità che egli ritiene gli altri gli attribuiscono. Una identità personale quindi che non può prescindere dalla percezione della propria appartenenza al gruppo e dal rapporto con coloro che di tale gruppo fanno parte.

Questo vale ovviamente ancor più per il bambino che ha maggiori difficoltà a definirsi autonomamente ed ha pertanto maggiormente bisogno di chi lo circonda come specchio e conferma della propria percezione di sé.

Cambiamenti repentini di contesto socioculturale oltre che familiare di appartenenza sono pertanto momenti di crisi per lui anche per quanto riguarda la sua percezione della propria identità, anche se questi momenti possono essere positivamente superati se sussistono risorse personali o del contesto che favoriscono una ripresa del suo processo di crescita e dell'autovalutazione in cui gli elementi di identificazione successivi si aggiungono e si integrano – senza sostituirli – a quelli acquisiti in precedenza.

Naturalmente quanto più a lungo è durato il legame se pur disfunzionale e quanto più si sono radicati gli schemi di comportamento che hanno assicurato una se pur limitata approvazione e una se pur debole autostima, tanto più critico sarà il distacco, anche se la maggior gratificazione insita nella nuova situazione può facilitare l'instaurarsi di nuovi legami e l'assunzione di nuovi schemi di comportamento.

Questo cammino comunque non è semplice né automatico nell'ambito dell'adozione: spesso infatti essa viene impropriamente vista come una "nascita" e quindi come una esclusione non solo delle sue esperienze precedenti ma anche di tutto quel patrimonio di conoscen-

ze, acquisizioni, modi di essere che avevano contribuito a sviluppare la sua immagine di sé, degli "altri", di "sé per gli altri": di quello cioè che gli aveva permesso di definirsi, di definire la propria identità nascente e di sentirsi definito e accolto nel mondo delle persone con cui era vissuto.

E i bambini che provengono da culture o etnie diverse da quella dei futuri genitori adottivi possono incontrare difficoltà ancora maggiori nel cambiare contesto di relazioni e di vita.

Molto diversi per esempio possono risultare per loro i punti di riferimento per i comportamenti intesi a suscitare approvazione e sostegno. Non si tratta infatti solo di cambiamenti abbastanza evidenti nelle semplici abitudini quotidiane: ma anche spesso di un modo diverso di rapportarsi nella relazione con adulti allevanti, dovuta agli stili educativi dei genitori o degli adulti che hanno provveduto a loro – ma anche a quelli della cultura – a cui appartenevano. E questo anche indipendentemente dalla cura o meno che è stata loro data.

Le stesse modalità con cui il bambino esprime i suoi comportamenti di attaccamento possono essere diversi da quelli previsti o conosciuti dai genitori adottivi, adulti allevanti di altra cultura, ed essere pertanto da loro letti non correttamente. La richiesta di protezione per esempio può esprimersi con modalità diverse da quelle che i nuovi genitori si aspettano e non permettere di conseguenza una adeguata decodificazione da parte loro del messaggio del bambino: e interessanti a questo proposito sono le recenti ricerche di Hinde e Stevenson Hinde (1990) che evidenziano come in diverse culture si possano sviluppare comportamenti di attaccamento che differiscono tra loro nel grado di coinvolgimento emotivo, nella vicinanza fisica, nelle aree di autonomia tollerate e/o concesse.

Questi bambini inoltre, se più grandicelli, possono anche avere un modo diverso di percepire gli altri e di interagire con loro rispetto a quello che si prefigurano i genitori adottivi, sia perché hanno acquisito una autonomia superiore a quella dei loro coetanei italiani, sia perché lo stesso modo dell'adulto di rapportarsi a loro ha definito un particolare modello di relazioni tra adulti e bambini e tra bambini stessi.

La famiglia stessa come istituzione può non essere sentita – perché non sperimentata – come fonte di protezione e come spazio di contenimento, dove poter elaborare ansie ed esperienze. Simile messaggio può provenire d'altra parte a questi bambini anche indirettamente dalla scarsa attenzione che in tali situazioni viene rivolta all'infanzia, se

non addirittura dal senso di fastidio che essi avvertono quando chiedono qualcosa ai “grandi”.

Occorre naturalmente fare una distinzione tra il bambino che ha già assunto una identità anche etnica ed il bambino che non ha ancora assimilato stili di vita e valori della sua terra di origine, ma questa distinzione non può essere fatta solo in base all'età del bambino adottato: basti considerare che nei Paesi dell'Africa, dell'Asia e dell'America Latina per emergenze sociali croniche (sottosviluppo, guerre, tensioni sociali) i bambini vengono inseriti molto presto nel ciclo produttivo o comunque viene spesso loro chiesto, fin da piccoli, di provvedere autonomamente a sé stessi.

Va comunque detto che non sono pochi i bambini non più piccoli di altri Paesi che vengono adottati annualmente in Italia: in una recente ricerca sul loro inserimento scolastico (AA.VV., 2003) ne sono stati individuati circa duecentocinquanta di età tale da dover frequentare già al loro arrivo la scuola dell'obbligo.

Non si può infine dimenticare che non raramente i bambini provenienti da altri Paesi non sono stati realmente abbandonati: anche se con la ratifica della Convenzione dell'Aja non si dovrebbero poter adottare bambini sottratti o sostanzialmente comprati alla famiglia, vi è infatti in quasi tutti i Paesi da cui provengono i bambini dell'adozione internazionale – ed anche in quelli che si sono dati recentemente una legislazione o una regolamentazione in proposito – la possibilità che siano gli stessi genitori ad acconsentire all'adozione del figlio.

Comprendibile che in questi casi i bambini possano non rendersi conto che il distacco è definitivo e possano interrogarsi sulle “colpe” loro e dei genitori adottivi per quanto successo. Ed è comprensibile che le problematiche conseguenti a questa interruzione di legame – solitamente poco o nulla preavvisata come tale – si vengano ad aggiungere nel bambino a quelle già descritte e che di conseguenza egli possa avere difficoltà anche non indifferenti ad affrontarle e superarle.

A tutto questo va aggiunto che il bambino adottato in altro Paese può aver difficoltà ad esprimere i vissuti – positivi ma anche ambivalenti o negativi – che sviluppa nella nuova esperienza per la mancanza non solo di una lingua comune (parlata, e nei bambini più piccoli ascoltata e compresa) ma anche di una reciproca conoscenza di quel linguaggio extraverbale fatto di mimica, gesti, sguardi, atti, che si sviluppa nella vita comune ma che è in parte non indifferente legato alla tradizione e alla cultura di un popolo.

Ed anzi la stessa necessità di imparare in brevissimo tempo una

lingua nuova e quasi contemporaneamente di perdere la possibilità di esprimersi nella lingua originaria è sicuramente ulteriore motivo di disagio per il bambino: la problematica che scaturisce da questa particolare forma di bilinguismo infatti appare spesso misconosciuta non solo dai genitori adottivi (che considerano spesso l'acquisizione della loro lingua da parte del bambino come segno di adattamento) ma dagli stessi insegnanti che ritengono primario per un buon cammino scolastico l'uso, anche solo strumentale, della nuova lingua. Sia gli uni che gli altri di conseguenza danno poco peso al fatto che una padronanza ed una competenza nell'uso della nuova lingua richiedono assai più tempo e che di conseguenza per lungo tempo tale uso è limitato e certamente collegato con l'assunzione di conoscenze più che con quella vita di relazione indispensabile per un buon inserimento sociale oltre che familiare.

### ***L'integrazione del bambino nella nuova società***

È quindi un lungo percorso di integrazione quello che il bambino adottato in altro paese deve compiere per potersi adattare alla sua nuova situazione di vita. Le modalità di questo percorso possono essere considerate nell'ambito delle categorie attualmente utilizzate da vari autori (Billing 1976; Hutnik 1986, 1991) per definire lo stile di adattamento dei migranti ai contesti socioculturali diversi da quelli conosciuti nel loro Paese di origine.

Proprio l'analisi degli stili di adattamento che essi utilizzano per adattarsi ad una diversa cultura – soprattutto se essa ha elaborato pregiudizi e preconstituito atteggiamenti nei confronti degli appartenenti ad altre razze ed etnie – può infatti dare la misura delle probabilità che ha un bambino adottato di compiere gli stessi percorsi e degli aiuti che gli devono essere forniti in proposito perché egli possa effettivamente sentirsi “facente parte” della comunità sociale del Paese che lo accoglie.

Prenderemo in considerazione in particolare due stili<sup>1</sup>: quello “as-

---

<sup>1</sup> Gli autori evidenziano anche altri stili, che peraltro difficilmente il bambino potrebbe usare data la sua dipendenza e il mancato contatto significativo con adulti provenienti dalla sua terra di origine presenti nel nuovo contesto di vita, cioè quello dissociativo – in cui la persona si adegua non tanto agli stili di vita del gruppo maggioritario, ma a quelli del gruppo minoritario presente nel nuovo contesto di vita a

similativo”, in cui la tendenza della persona è al totale adeguamento agli usi ed ai comportamenti del gruppo etnico maggioritario, e quello “acculturativo” in cui la persona riesce ad utilizzare sia gli stili di vita originari sia quelli propri del suo nuovo contesto di vita.

Si è constatato che il vissuto personale dell’immigrato, le sue possibilità di realizzazione personale ed il suo inserimento sociale sono migliori se egli può sviluppare sentimenti di “appartenenza” al nuovo Paese di residenza, senza perdere la sua identità etnica originaria integrando l’una e gli altri né mutare repentinamente i suoi punti di riferimento, ma con ciò che gli proviene dalle nuove esperienze che contraddistinguono questi bambini.

È comprensibile che persone che sono riuscite ad utilizzare queste strategie nella costruzione della propria immagine abbiano anche solitamente, come evidenzia Tajfel (1978), un miglior concetto di sé e che ciò le porti ad essere meno diffidenti verso gli altri e più costruttivi nei rapporti con loro: di conseguenza gli scambi sociali ne vengono favoriti e ciò induce in loro un aumento ulteriore di autostima che a sua volta migliora ulteriormente i rapporti interpersonali in una spirale positiva che si autoalimenta.

Meno intuibile è forse che le strategie assimilative, che conducono ad una totale “accondiscendenza” a tutto ciò che il nuovo Paese propone e gli stessi tentativi di definirsi come appartenente ad esso, non possono essere considerate adattive. Esse infatti si fondano sull’abbandono – e quindi la autodisconferma – dei valori e dei punti di riferimento che hanno contribuito alla strutturazione dell’identità personale: comportando inevitabilmente una perdita di parti di sé in chi le mette in atto, esse non possono che suscitare in lui anche sensi di insicurezza e fallimento. Se poi questi vengono fronteggiati – come appunto accade in chi desidera essere considerato facente parte “solo” della società in cui si è inserito – essenzialmente con meccanismi tendenti a minimizzare o negare la precedente identità, ciò non permette di fatto non solo una realizzazione personale ma nemmeno una effettiva integrazione sociale. È abbastanza frequente infatti che gli appartenenti all’etnia del Paese ospitante disconfermino tali ipotesi, considerandoli comunque appartenenti alla loro etnia originaria.

---

cui lui stesso appartiene – e quello “marginale” in cui la persona cerca di sviluppare un proprio modo di essere non accogliendo né i valori né i comportamenti propri della società in cui si è inserito né quelli precedentemente appresi.

Non può quindi meravigliare che le persone che per definirsi mettono in atto strategie assimilative, solitamente rivelino una scarsa stima di sé e non riescano a fronteggiare in modo adeguato, vivendole anzi spesso con ansia e come attacco alla propria identità, le discrepanze tra ciò che essi pensano di sé e ciò che di loro pensano coloro a cui essi hanno voluto essere simili – e che non accettano tale punto di vista.

La strategia assimilativa viene ritenuta pertanto negativa per una adeguata integrazione personale e sociale: e va considerato che tutto questo ha maggior probabilità di accadere se le differenze etniche si accompagnano a differenze somatiche come il colore della pelle o tratti fisionomici particolari, che non permettono di “nascondere” la provenienza e se questi tratti vengono associati, nella maggioranza della popolazione, a stereotipi negativi.

Tutto questo può essere riportato all’esperienza adottiva del bambino che proviene da altri Paesi, soprattutto se di altra etnia: e ci si può chiedere allora quali strategie egli potrà mettere in atto nella sua nuova esperienza di vita.

Egli è solitamente un bambino con carenze affettive pregresse e quindi con una struttura di personalità ancora fragile e disturbata: può avere pertanto difficoltà ad integrarsi nella nuova realtà senza lasciar cadere ciò che ha già acquisito ed essere portato ad accettare passivamente e in breve tempo – anche per la gratificazione immediata che gliene può derivare – le proposte di cambiamento culturale e di punti di riferimento che gli vengono fatte dagli adulti che gli dimostrano affetto.

Il superamento positivo della sua crisi personale e relazionale dipende così prevalentemente dalla capacità di tutte le sue nuove figure allevanti (genitori, ma anche altri adulti che partecipano alla sua educazione ed in particolare gli insegnanti) di rispettare i suoi tempi e la sua identità e di sostenerlo in un adattamento attivo alla nuova realtà, senza perdere né disconfermare il suo passato.

In questo peraltro il bambino adottato in altro Paese non può essere paragonato – come viene fatto soprattutto nella scuola – al bambino immigrato che ha paradossalmente più risorse per compiere un percorso acculturativi.

Egli infatti, a differenza del bambino adottato entra sì in un ambiente molto diverso da quello in cui è vissuto, tra persone con tratti somatici diversi dai suoi, ma rimane inserito nel nucleo familiare in

cui è cresciuto ed i cui membri – genitori, fratelli, a volte anche altri parenti, gli assomigliano. Tale nucleo inoltre conserva all’inizio, e perde solo gradatamente – ma a volte mantiene intatti – al suo interno stili di vita, abitudini e modi di rapportarsi all’esterno elaborati nel Paese di origine o rafforzati dalla presenza di altri immigrati che da esso provengono. In questo nucleo infine egli ha maggiori facilità di un bambino adottato di esprimere ed elaborare eventuali difficoltà di adattamento all’ambiente esterno, potendo continuare ad utilizzare le modalità di comunicazione verbali ed extraverbali che ha appreso nel passato.

Il bambino può quindi adeguarsi alle nuove condizioni di vita gradatamente, secondo i suoi ritmi e le sue esigenze personali, con la garanzia di venir comunque protetto dal nucleo familiare: anche se questo infatti lo può sollecitare in tal senso il legame che esso ha con lui non è condizionato in alcun modo alle modalità ed ai tempi con cui esso avviene.

Un ulteriore ma non certo poco importante elemento che distingue il bambino adottato da quello che migra con i suoi genitori è che quest’ultimo non solo non ha perduto i legami con gli adulti significativi ma ha avuto ed ha verosimilmente anzi anche un buon rapporto con loro, di modo che ha sviluppato e può continuare a sviluppare senza particolari problemi una miglior immagine di sé ed una maggior fiducia in sé stesso e quindi anche maggiori capacità di adeguarsi in modo attivo a situazioni nuove, anche molto diverse da quelle da lui in precedenza conosciute.

### ***Il compito del genitore adottivo***

Perché il bambino possa mettere in atto strategie acculturative piuttosto che assimilative è necessario quindi che i suoi nuovi adulti di riferimento sappiano riconoscere i suoi vissuti e le sue problematiche, ne comprendano la ragione – e di conseguenza le accettino come inevitabili – e posseggano le risorse per sostenerlo e per non fargli perdere quel “filo conduttore” che nel processo di formazione dell’identità lega tutta la sua storia, fin dai suoi primi giorni di vita.

Diventa così determinante nel ruolo dei genitori adottivi il riconoscimento in positivo degli elementi già presenti nel processo di costruzione della identità del bambino: elementi non negati ma riconosciuti, non intesi come fattori di discriminazione, che implicano una più o

meno rapida perdita di essi e la cancellazione di ciò che differenzia i bambini adottati dai coetanei, ma come stimolo a considerarli persone con dignità e potenzialità simili a questi ultimi.

Questo atteggiamento peraltro non viene assunto sempre con facilità, e per vari motivi.

Vi possono essere difficoltà ad accettare le differenze tra il bambino accolto e quello lungamente immaginato: differenze più frequenti di quanto non si possa ipotizzare, soprattutto se il bambino ha una configurazione somatica corrispondente ad altra etnia e/o se egli è portato a mettere in atto comportamenti che denotano resistenza alla nuova situazione, desiderio di fuga e di ritorno alla situazione precedente. Di fronte al bambino “diverso” vi possono essere così tentativi di renderlo al più presto “simile” ai coetanei nei modi di fare, negli obiettivi da aggiungere, nelle prestazioni, preferendo un adeguamento passivo del bambino ad una sua integrazione attiva, e non necessariamente completa, alla nuova realtà.

E in questi casi i genitori adottivi possono anzi essere portati ad incentivare, spesso senza intuirne il valore regressivo o difensivo, comportamenti che il bambino mette in atto solo per adeguarsi alle loro aspettative e per assicurarsi il loro appoggio – come le facili compiacenze, i comportamenti seduttivi, la mancata espressione o la simulazione dei sentimenti più profondi.

Ma senz'altro i problemi maggiori nell'accettazione del bambino accolto possono derivare dalla sostanziale non accettazione della sua origine, dovuta al desiderio di un figlio da considerare solo “proprio”.

È peraltro comprensibile che coloro che decidono di adottare inizino il loro cammino adottivo dal desiderio di un bambino proprio: l'adozione viene solitamente chiesta per mancanza di un figlio e non a caso essa fa ormai sempre più seguito a tentativi falliti di procreazione assistita, o viene richiesta contemporaneamente ad essi.

Farri Monaco e Peila Castellani (1994) fanno a questo proposito un riferimento interessante al “desiderio di avere un bambino” contrapponendolo al “bisogno di un bambino” ed evidenziano come il primo si collochi in una linea di accettazione della trasmissione intergenerazionale che permetta al figlio di diventare “altro” e differenziarsi dal nucleo che lo ha accudito e l'altro in una linea di ricerca di oggetto gratificante che non permette al figlio differenziazione e distacco.

Le implicazioni di questo in una genitorialità adottiva sono evidenti: il “bisogno” del figlio – e la ricerca compulsiva di averlo se pur at-

traverso l'adozione – richiedono che questi sia vissuto come “destorificato”, senza ricordi o sentimenti che lo leghino al passato ed in particolare ad un nucleo familiare e sociale con adulti che lo hanno allevato e con i quali egli ha stabilito un se pur fragile e disturbato legame primario.

Anche molti altri studiosi concordano sul fatto che una genitorialità feconda per il bambino che viene adottato è conseguibile solo se viene accettato il suo avere una doppia radice e che ciò presume l'accettazione, nel momento dell'incontro, della storia anche affettiva del bambino.

La difficoltà di passare dal desiderio di un figlio proprio alla disponibilità ad essere genitori per un figlio nato da altri viene peraltro documentata da Paradiso (1997) attraverso il materiale di sedute di formazione degli aspiranti genitori adottivi.

Anche nell'esperienza della prassi quotidiana questa difficoltà ad essere genitore di un bambino nato da altri appare evidente nella frequente difficoltà a comunicare al bambino la sua origine, quando tale comunicazione viene definita “rivelazione” – termine quasi sacro – e posta in un periodo preciso da predeterminare e programmare, e quindi come tale sostanzialmente non inserito nel percorso di vita suo e dei genitori adottivi se non estraneo ad esso.

Genitori che vivono il bambino adottato unicamente come figlio proprio possono così cercare non tanto di costruire con lui una esperienza “nuova” per tutti i membri del nucleo adottivo – basata anche sulla comunicazione e l'elaborazione della storia precedente dell'uno e degli altri –, quanto piuttosto a fare in modo che egli diventi al più presto “parte” della loro famiglia e del loro contesto socioculturale, dimenticando il suo passato e la sua origine. Così non raramente il messaggio nei suoi confronti risulta duplice perché da una parte gli si offrono attenzioni ed affetto che prima non ha ricevuto, ma dall'altra gli si chiede un “allineamento” eccessivamente rapido – anche indipendentemente da una corretta valutazione delle sue capacità e dei suoi “tempi” – ai parametri qualificanti il suo nuovo stato sociale.

Tutto questo assume una importanza maggiore se viene adottato un bambino straniero, perché non raramente, nonostante la sua evidente provenienza, vi è da parte dei genitori adottivi la tendenza ad evitare con lui discorsi o situazioni che richiamino le sue esperienze precedenti (Dell'Antonio 1994) ed a sollecitare il suo adeguamento al modo di essere dei bambini che fanno parte del loro contesto socioculturale. Ed è evidente che il messaggio che egli riceve da questi

comportamenti non può che essere quello della sua appartenenza ad una etnia non solo diversa ma anche “inferiore” o comunque perdente.

Se invece al bambino viene riconosciuta una storia ed una identità da valorizzare e integrare nelle successive esperienze si può giungere ad una “adozione reciproca”, ad un cammino comune in cui sia genitori che bambino crescono insieme in una famiglia “interetnica”: e a questo proposito può essere significativo quanto riferiscono Greco e Rosnati (1998) di un colloquio con una ragazza adottata bambina: “altri vedono l’adozione sempre come un’azione da parte dei genitori, quando in realtà è più il figlio che “Adotta” la loro lingua, la loro società, il loro Paese “io credo di averli adottati”.

Per quanto sopra diventare genitori adottivi di un bambino di altro Paese richiede a coloro che desiderano adottare un passaggio dal desiderio generico di un bambino alla disponibilità per un bambino abbandonato da altri, cresciuto in un diverso contesto socioculturale, bisognoso di aiuto per inserirsi e crescere nel nuovo contesto familiare e sociale.

Si tratta quindi solitamente di un percorso che potremmo definire “maturativo” che porta alla consapevolezza – e all’accettazione – del significato che ha per il bambino la sua origine, dei problemi che può incontrare nell’abbandono e nel distacco dall’ambiente in cui è vissuto e delle conseguenze che tutto questo può avere per lui e per loro. E per questo appare particolarmente necessario anche che essi, al momento in cui viene loro assegnato un bambino, conoscano – e sappiano utilizzare adeguatamente nell’ambito del loro ruolo genitoriale – gli elementi più significativi del suo passato. Ma che conoscano anche le condizioni di vita più comuni in cui crescono i bambini nel suo Paese di provenienza ed i modelli culturali di allevamento a cui essi solitamente si conformano e siano consapevoli di quanto questi elementi possano incidere sulla iniziale struttura di personalità e sui vissuti di un bambino.

Ma anche un percorso che deve indurre gli aspiranti genitori adottivi in primo luogo a riflettere sulle concrete risorse – personali e di coppia che essi hanno o potranno mettere in atto per interagire con lui, per accettarlo per quello che è e per aiutarlo a stabilire legami affettivi efficaci e, se proveniente da altro Paese, ad inserirsi in un Paese diverso da quello in cui è cresciuto.

Percorso che non si può peraltro esaurire nella fase di attesa ma che proprio per le caratteristiche peculiari del bambino che verrà ac-

colto e per le conseguenti dinamiche familiari che ne deriveranno, si prolunga nella fase iniziale dell'adozione. Perché la disponibilità può venir meno o ridursi di fronte ad un bambino troppo "diverso" da quello ipotizzato o per una difficoltà ad accettare il contesto in cui è vissuto che si riflette nel suo modo di essere o di porsi nell'ambiente e che a volte trapela dalle sue parole.

Ed a questo proposito va anche attentamente considerato il periodo di primo incontro del bambino nel suo Paese di origine con i futuri genitori adottivi. Essi diventano infatti "genitori" in un contesto ambientale a loro estraneo: un Paese molto diverso per cultura, abitudini, linguaggio da quello in cui solitamente vivono, tra persone sconosciute a cui non è facile rivolgersi per essere aiutati, ma anche per condividere la nuova esperienza e il significato che essa ha per loro (molto pregnante, visto che è spesso il raggiungimento di uno status lungamente cercato). Un contesto quindi che fa loro apparire più rassicurante limitare al massimo la permanenza nel Paese del bambino per poter "cancellare" tale esperienza – vista solo o prevalentemente come "necessaria per averlo" – ponendo in secondo piano se non trascurando o anche negando il suo valore positivo di conoscenza del mondo in cui egli è vissuto per poterlo conoscere meglio, ma anche per conservargli e restituirgli in seguito i riferimenti ad esso e facilitare in lui l'integrazione delle esperienze precedenti con quelle successive.

Può così passare per loro in secondo piano – se non essere scotomizzato – anche l'altro evento cruciale per il nucleo adottivo: l'uscita del bambino dal Paese di origine. Quello che solitamente viene chiamato il "ritorno" nel luogo di residenza o, in termini giuridici "l'ingresso del bambino in Italia", è infatti primieramente il suo distacco definitivo dal contesto in cui è vissuto ed il suo inserimento in un ambiente sconosciuto con adulti cui è stata riconosciuta una funzione genitoriale nei suoi confronti, ma che egli praticamente non conosce (Dell'Antonio 1996).

### ***Il ruolo dell'operatore psicosociale***

Si rende quindi spesso opportuno se non necessario, considerando che l'adozione è strumento di tutela di un bambino in grave stato di disagio, che venga fornito o almeno reso disponibile un aiuto esterno a coloro che desiderano adottare.

Questo comporta per l'operatore psicosociale non solo la consapevolezza di dover accertare negli aspiranti genitori adottivi la disponibilità ad assumere un ruolo genitoriale nei confronti di un bambino abbandonato ed una attitudine a stabilire rapporti con un bambino con tratti comportamentali, vissuti, problemi diversi da quelli ipotizzati, ma anche – e in primo luogo – la capacità di porgere loro aiuto a scoprire e sviluppare le loro potenzialità proprio nell'ambito di un percorso fatto con loro.

Un percorso comune in cui essi possano anche essere sostenuti in momenti di perplessità, di scoraggiamento, di eventuali discrepanze di aspettative, ma anche aiutati a “scoprire” le loro concrete risorse per accogliere ed allevare bambini “con storia”, soprattutto se provenienti da altri Paesi.

Questo modo di lavorare dell'operatore non è un dato scontato. La stessa recentissima normativa italiana di ratifica della Convenzione dell'Aja che pur evidenzia la necessità di una attitudine all'adozione internazionale nella coppie che la richiedono, non accenna alla consapevolezza necessaria in chi accoglie il bambino adottato all'estero ad adeguarsi attivamente ad una diversa cultura<sup>2</sup> e di conseguenza non richiede un supporto in tal senso.

La sua richiesta ai servizi di acquisire “elementi sulla situazione personale, familiare e sanitaria degli aspiranti genitori adottivi, sul loro ambiente sociale, sulle motivazioni che la determinano, sulla loro attitudine a farsi carico di una adozione internazionale, sulle loro capacità di rispondere in modo adeguato alle esigenze di più minori o di uno solo, sulle eventuali caratteristiche particolari dei minori che essi sarebbero in grado di accogliere, nonché di acquisire ogni altro elemento utile per la valutazione da parte del Tribunale per i minorenni della loro idoneità all'adozione”, appare infatti ancora espressa nello spirito tradizionale della “valutazione”.

Va tenuto presente però che l'ottica del supporto sta alla base della Convenzione dell'Aja, che raccomanda che i genitori adottivi non

---

<sup>2</sup> E d'altra parte questa normativa, elaborata per un Paese che “importa” bambini piuttosto che “esportarli” – non a caso non fa alcun accenno a bambini italiani che possono essere adottati all'estero – sembra in più punti scotomizzare la criticità della situazione di un bambino che per poter instaurare un legame costruttivo e duraturo con figure genitoriali è costretto a cambiare Paese e cultura: il suo supporto per esempio è previsto solo su richiesta dei genitori adottivi, non sempre capaci di prendere atto delle sue reali difficoltà di inserimento.

solo vengano valutati ma anche preparati e supportati per tutto l'iter adottivo: e quindi anche dopo aver accolto il bambino.

Quest'ottica peraltro richiede una specifica competenza professionale da parte degli operatori. Non si tratta infatti di registrare una situazione ma di favorire la sua maturazione, innanzi tutto proprio con l'aiuto agli aspiranti genitori adottivi a prendere consapevolezza da una parte dei bisogni dei bambini e dall'altra delle proprie risorse ed eventualmente anche dei propri limiti di fronte al bambino che ha sì esigenza di stabilire un legame migliore e più stabile del precedente, ma che con l'adozione – soprattutto se in altro Paese – si può trovare anche in una situazione di disagio.

Quanto sopra comporta che in questo percorso l'operatore si collochi "a fianco" piuttosto che "di fronte" a chi desidera adottare, per informare, aiutare a capire le problematiche dell'adozione, soprattutto internazionale (Dell'Antonio 2000).

E il primo aiuto che può essere dato è senz'altro una informazione corretta ed esaustiva sulle condizioni di vita e sui vissuti dei bambini che solitamente vanno in adozione. Ciò è particolarmente importante nell'Adozione Internazionale, in cui agli aspiranti genitori adottivi devono essere illustrati anche gli stili educativi cui i bambini sono stati abituati nei loro Paesi, ma anche le più frequenti modalità per il loro reperimento e sui loro possibili legami affettivi non interrotti.

Quando poi sarà stato deciso l'abbinamento, sarà necessario far conoscere ai futuri genitori adottivi la storia ed i vissuti del bambino che accoglieranno e di approfondire con loro i suoi possibili comportamenti dopo l'inserimento nella nuova famiglia. Questo comporta che sia l'operatore per primo a conoscere il bambino nella sua situazione personale e nelle vicende attraverso cui è passato: nell'adozione nazionale attraverso un contatto con gli operatori che hanno seguito quest'ultimo e nell'adozione internazionale attraverso una stretta collaborazione con l'Ente Autorizzato che supporterà gli aspiranti genitori adottivi nel Paese di origine del bambino e che quindi verrà a conoscenza della sua storia (anche perché si faccia carico di una esaustiva conoscenza di tutti quegli elementi che possono essere poi utili per comprendere le reazioni, i comportamenti e le eventuali difficoltà di adattamento del bambino stesso).

Per quanto riguarda invece l'aiuto ai futuri genitori adottivi ad analizzare le proprie risorse per far fronte alle esigenze dei bambini italiani o stranieri, vanno esplorati con loro i vissuti personali e di coppia, la maggior o minor flessibilità delle "regole" nella loro dina-

mica familiare – che comprende ove vi sono eventuali figli – e in quella con la famiglia allargata, la loro capacità di affrontare con il dialogo esplicito e con una reciproca stima le eventuali difficoltà – soprattutto quelle di una quotidianità che caratterizzerà appunto il primo avvio della famiglia adottiva.

Occorre anche che essi vengano aiutati a riflettere sui possibili vissuti del bambino che accoglieranno – ed in particolare delle sue possibili reazioni all’abbandono e del disorientamento che il cambiamento di ambiente e di cultura, può procurare – e di quanto essi potranno influire sulla ristrutturazione delle dinamiche familiari. Ma sarà opportuno che essi riflettano anche con l’operatore dell’immagine di bambino che si sono costruiti e sulla eventuale differenza di immagine e di aspettative tra i due coniugi, perché essi possano gestire in modo realistico – ed insieme – la realtà, non sempre prevedibile, della situazione che si verrà creare con l’accoglienza del bambino.

Occorre infine aiutare i coniugi a riflettere sulla autenticità della disponibilità data per un bambino di altra etnia e soprattutto di altro colore ed a prendere consapevolezza che una disponibilità solo formale in proposito, data “per avere il bambino”, porta inevitabilmente la coppia a vivere una situazione di problematicità non solo nel momento dell’abbinamento ma anche nella vita comune successiva, soprattutto nei momenti in cui incomprensioni, resistenze, se non ostilità, nell’ambito familiare ed extrafamiliare richiederebbero di “stare dalla parte del bambino”, salvaguardando e sviluppando il valore della sua origine e del suo passato.

Non si deve peraltro ritenere che questa posizione dell’operatore sociale non gli consenta di fornire al giudice dati per una adeguata valutazione dell’idoneità degli aspiranti genitori adottivi: perché gli elementi estrapolati dal percorso che gli aspiranti genitori adottivi fanno con l’operatore potranno anzi comprendere il loro grado di consapevolezza – e non solo di conoscenza – delle problematiche dell’Adozione nazionale e internazionale, i passi da loro compiuti in essa e nell’affinamento delle loro disponibilità, i prevedibili esiti del percorso.

Essi inoltre – conosciuti dagli aspiranti genitori adottivi e condivisi con loro – potranno garantire al bambino ed al nuovo nucleo adottivo un effettivo supporto soprattutto nei momenti cruciali: l’assegnazione del bambino, il primo contatto e le prime esperienze con lui, l’avvio della famiglia adottiva al ritorno in Italia.

Per questo è anche necessaria nell’Adozione internazionale la collaborazione tra i servizi socioassistenziali e l’Ente Autorizzato: perché le

rilevazioni ed i progetti degli uni e degli altri conducano a posizioni comuni nel percorso adottivo, con scambi continui di informazioni: coloro che desiderano adottare o hanno adottato hanno infatti bisogno di vedere sintonia nel lavoro di operatori che sono loro vicini perché questa vicinanza non venga intesa come dicotomia – in cui gli uni sono essenzialmente “controllori” e gli altri possibili supportatori; – e porti ad una insicurezza maggiore di quella inevitabile nel momento critico dell'avvio dell'adozione o ad una strumentalizzazione degli uni e/o degli altri.

Una collaborazione quindi che va oltre quella suggerita dalla ratifica della Convenzione (informazione, preparazione delle coppie che chiedono l'idoneità, supporto da loro richiesto nell'affido preadottivo), nell'impostare strategie operative anche al di là del singolo caso, a livelli territoriali, ma anche nazionali, sulla base della consapevolezza della necessità di porgere un aiuto professionalmente qualificato nel percorso adottivo sia al bambino sia al nucleo che lo accoglierà e di cui farà parte.

### ***Il ruolo del contesto sociale e della scuola***

Ma non va dimenticato il ruolo importante giocato dal contesto sociale e dalla scuola nell'integrazione del bambino proveniente da altro Paese.

Nel Paese di adozione questo bambino percepisce infatti che i suoi punti di riferimento sociali e culturali sono diversi da quelli degli adulti che lo accudiscono, ma anche di tutte le persone che viene via via conoscendo. Soprattutto bambini adottati di diversa etnia che si trovano a vivere tra persone di razza diversa possono essere esposti per un periodo non breve a continui raffronti con persone – coetanei, insegnanti, altri adulti – somaticamente diverse. Il significato di tale confronto è facilmente comprensibile se si considera che per parecchi anni il bambino pone alla base della positività o meno della immagine di sé che viene strutturando il suo “io” corporeo. Si comprende così il valore che ha per lui la valutazione che di esso danno coloro che lo circondano: i genitori ed i parenti ma anche altri adulti che gradatamente vengono ad avere un ruolo significativo nel suo allevamento, ed i coetanei con cui viene in contatto – e al cui gruppo desidera appartenere –.

Ma il confronto è anche nella più vasta esperienza quotidiana.

Non privi di significato possono essere per esempio gli input che gli provengono dal modo con cui i mass media parlano di gente “colorata come lui” ma anche gli apprezzamenti sulle sue caratteristiche fisiche che sente fare da persone anche poco conosciute, soprattutto se essi disconfermano in modo eclatante la prima immagine che di sé si è venuto costruendo.

Né c'è da stupirsi peraltro che le prime difficoltà possano avvenire soprattutto nell'ambito dei rapporti tra coetanei: anche bambini appartenenti alla razza bianca possono d'altra parte trovare più semplice trovare motivo di affermazione personale in tale appartenenza che nelle proprie qualità personali quando si trovano a dover competere con bambini di altra razza, soprattutto se hanno sentito parlare in casa, o nel contesto in cui vivono, della presunta inferiorità di quest'ultima.

Fin dai primi anni di vita possono quindi svilupparsi in bambini di colore tentativi di difesa attraverso la definizione di sé come “simile agli altri” che, per le caratteristiche della loro personalità nascente possono essere impostate sulla negazione della realtà: proprio come accade all'adulto da poco immigrato che ricorre ad esse per la fragilità delle sue strutture personali o per il senso di minaccia e di sconfitta che il fatto di non sentirsi accolto gli procura.

Naturalmente anche queste difese vengono tanto più attivate quanto più il bambino riscontra di venir scarsamente valutato o anche marginalizzato nel contesto per motivi connessi con la sua etnia.

E a questo proposito va tenuto presente che vari studi hanno messo in luce come in società a prevalente popolazione bianca i bambini non bianchi pongano maggior attenzione al colore della propria pelle: perché è ciò che si riscontra spesso in bambini di colore adottati.

Da qui l'importanza che il contesto ambientale in cui il bambino adottato viene collocato dimostri nei suoi confronti accettazione e disponibilità: e in questo senso è indispensabile l'opera dei Servizi e degli Enti autorizzati per una sua opportuna sensibilizzazione e preparazione.

Ma ovviamente in questa direzione è particolarmente importante l'azione della scuola che è per tutti i bambini, e per molti anni, un ambiente di vita particolarmente significativo per la formazione personale e sociale, sia per i legami – a volte complessi – che essi instaurano con gli insegnanti, sia per le notevoli implicazioni emotive collegate con le aspettative degli adulti da cui vengono allevati. Di conseguenza i bambini adottati in altri paesi vengono inevitabilmente condizionati dall'esperienza scolastica non solo nella loro acculturazione ma anche

nel loro sviluppo sociale e nell'acquisizione dell' autostima e delle capacità di adattamento al Paese in cui sono stati inseriti.

Un buon inserimento scolastico assume peraltro particolare importanza per quelli di loro che hanno genitori adottivi che considerano la scuola uno strumento non solo per colmare il divario di informazioni e di stimoli culturali che separa il bambino dai coetanei, ma anche perché egli, raggiungendo e mantenendo i loro livelli di acculturazione, possa essere considerato a tutti gli effetti "uguale" a loro. Caso peraltro non raro perché si è constatato che molti genitori adottivi tendono a verificare la loro stessa validità genitoriale aie con la riuscita scolastica dei figli.

Tuttavia determinante per lo sviluppo della personalità, della competenza e dell'integrazione sociale presente e futura del bambino di etnia diversa è anche l'atteggiamento che gli insegnanti assumono direttamente verso di lui e, più generalmente, verso il problema della differenza etnica.

L'insegnante che tende a proteggere il bambino richiedendogli di fatto un rendimento inferiore a quello dei suoi compagni di classe, si dimostra per esempio senz'altro comprensivo, ma invia anche un messaggio di diversità e svalutazione che ha una valenza di segno opposto, se non accompagna l'empatia ad una richiesta consona alle reali capacità e potenzialità del bambino.

Anche l'insegnante che conosce situazioni di tensione tra il bambino ed i suoi compagni collegate alla sua diversa origine ma non si adopera sufficientemente per appianarle se da una parte intende circoscrivere il disagio del bambino, dall'altra gli lancia un messaggio di "ineluttabilità" della sua marginalizzazione, perché gli fa dedurre che nessuno può intervenire per eliminarla.

Così al bambino può giungere anche nella scuola – se pur indirettamente un messaggio di "inferiorità" dovuta alla sua origine o comunque di una "diversità" che, lungi da essere valorizzata come tale, lo spinge verso la marginalizzazione: messaggio che non può che essere colto anche dai suoi compagni di classe, rendendo potenzialmente più difficili i loro rapporti con lui.

In una recente ricerca sull'inserimento scolastico dei bambini adottati provenienti da altri Paesi (AA.VV., 2003) sono emerse peraltro altre tematiche collegate con l'adozione internazionale, in cui la scuola risulta direttamente coinvolta ma che appare spesso poco preparata ad affrontare.

È stato messo in evidenza per esempio come anche in ambito scolastico si riscontrino non infrequentemente in questi bambini problemi

relazionali oltre a quelli – prevedibili – di apprendimento e come gli insegnanti spesso non siano in grado di elaborare strategie atte a risolverli. È stato messo in evidenza anche lo scarso peso che viene dato dalla scuola oltre che dai genitori adottivi alle problematiche collegate con il particolarissimo bilinguismo – cui si accennava in precedenza – che contraddistingue questi bambini.

Ma è emerso anche come affiori spesso nella scuola – nel rapporto tra insegnanti e genitori – il problema delle origini del bambino: i primi infatti se da una parte sembrano considerare positiva per il figlio l'esperienza scolastica, dall'altra appaiono spesso insoddisfatti di come viene trattato l'argomento della sua origine non tanto per quanto riguarda il suo paese di provenienza quanto piuttosto per quanto attiene alla storia personale del bambino (che viene solitamente utilizzata nei programmi della scuola elementare per introdurre il concetto di "storia" ma a volte anche nella scuola materna per favorire la reciproca conoscenza dei bambini e quindi per migliorare la loro socializzazione).

I genitori infatti sembrano temere che la trattazione di questo tema nell'ambito della classe possa provocare ansia al bambino ma in realtà sembrano temere piuttosto di perdere il controllo di una informazione che ritengono debba essere gestita solo da loro.

Gli insegnanti da parte loro si rendono conto della delicatezza di un argomento così impostato e reagiscono in modo diversi: alcuni non ne parlano per decisione propria altri acconsentono su richiesta dei genitori di non parlare dell'argomento in classe, altri ne parlano adeguando i propri interventi in classe alle loro richieste, altri ancora accettano che il bambino adottato non frequenti la scuola nei giorni in cui si parla dell'argomento.

Ma proprio questi atteggiamenti evidenziano la possibile persistenza di fattori di disagio nel bambino adottato che disturbano la sua integrazione scolastica e sociale ma che non raramente sembrano venir a volte poco colti dagli adulti che curano la sua crescita personale e relazionale

Occorrerebbe quindi una maggior attenzione ad essi sia da parte dei genitori che degli insegnanti ma anche, e forse in primo luogo – data l'importanza dell'esperienza scolastica per il bambino –, un dialogo costante tra loro per delineare obiettivi e metodologie comuni per aiutarlo.

Si profila così la necessità di un ampio spazio di intervento per fornire agli insegnanti una maggior competenza sulle caratteristiche e le esigenze del bambino che giunge in Italia con l'adozione internazio-

nale e sulle possibilità di aiutarlo nella scuola nelle sue difficoltà – e non solo di apprendimento – ma anche per dare sia a loro che ai genitori un aiuto alla collaborazione reciproca, in primo luogo sensibilizzando gli uni gli altri all'importanza di essa per la crescita psicologica e sociale del bambino proveniente da un altro Paese di cui si sono impegnati a prendere cura.

Uno spazio in cui si devono inserire anche gli operatori sociali dei servizi socioassistenziali che si interessano dell'adozione internazionale e quelli degli Enti Autorizzati a seguire la famiglia adottiva: ad ambedue queste istituzioni infatti ritengo spetti il compito di supporto non solo dei genitori del bambino ma anche di coloro che lo accompagnano nel percorso scolastico. È certo necessario, data l'inevitabile particolarità ed unicità delle esperienze e dei vissuti di ogni bambino adottato in altro Paese – e quindi anche delle modalità con cui egli può essere aiutato a crescere e ad inserirsi nel nuovo contesto di vita – , che gli operatori si attivino in ogni caso non solo per supportare una collaborazione reciproca tra genitori ed insegnanti, ma anche perché la scuola elabori obiettivi e strategie per l'accoglienza di questi bambini e per facilitare il loro percorso di apprendimento ma anche di socializzazione.

## Bibliografia

- AA.VV. (1991), *Adozione internazionale tra norma e cultura*, Unicopli, Milano.
- AA.VV. (2003), *L'inserimento scolastico dei minori stranieri adottati: indagine sul fenomeno*, collana CAI, Istituto degli innocenti, Firenze.
- BOWLBY R. (1987), *Una base sicura*, ed. it., Cortina, Milano, 1991.
- DELL'ANTONIO A. (1994) *Bambini di colore in affido e in adozione*, Cortina, Milano.
- DELL'ANTONIO A. (1996), *Avvio delle relazioni con i genitori di altra etnia*, in Scabini E., Donati P. (a cura di), *Famiglie e adozione internazionale: esperienze, normativa, servizi*, Vita e Pensiero, Milano.
- DELL'ANTONIO A. (2000), *I Percorsi della idoneità all'adozione internazionale*, in *Adozioni internazionali*, vol. 16, Quaderni del Centro naz. di Docum., Istituto degli Innocenti, Firenze.
- FARRI MONACO M., PEILA CASTELLANI P. (1994), *Il figlio del desiderio*, Boringhieri, Torino.
- GRECO O., ROSNATI R. (1998), *Alla ricerca di un patto adottivo*, in Bramanti D., Rosnati R. (a cura di), *Il patto adottivo*, Angeli, Milano
- HINDE R.A., STEVENSON HINDE J. (1990), *Attachment biological cultural and individual desiderata*, in *Hum. Developm.*, 33, pp. 62-72.
- HUTNIK N. (1991), *Ethnic Minority Identity*, Science Publication, Oxford.
- Paradiso L. (1999), *Prepararsi all'adozione*, Unicopli, Milano.
- TAJFEL H. (1978), *The social psychology of minorities*, Minority Rights Group, London.

JOËLLE LONG\*

ADOZIONE E ISLAM.

GLI ORDINAMENTI GIURIDICI OCCIDENTALI E IL DIVIETO  
ISLAMICO DI ADOZIONE

**1. Premessa**

Nel corso del mio intervento, dopo una breve introduzione dedicata al divieto di adozione nel diritto islamico, analizzerò una delle possibili manifestazioni della questione relativa al ruolo del divieto islamico di adozione nei Paesi occidentali (questione compresa in quella più generale del ruolo negli ordinamenti giuridici occidentali del diritto islamico): la situazione giuridica (e in particolare l'adottabilità) del minore abitualmente residente in un Paese islamico che vieti l'adozione e che ivi sia stato affidato in base all'istituto della *kafāla* a una coppia di cittadini italiani. Altre possibili manifestazioni della questione sono: la determinazione dell'adottabilità di un minore cittadino di un Paese islamico e che si trovi in abbandono in Italia<sup>1</sup>; la domanda di adozione presentata da cittadini di Paesi islamici che vietino l'adozione ed emigrati in Italia o da una coppia formata da un cittadino italiano e da un cittadino di un Paese islamico<sup>2</sup>.

La questione che intendo esaminare appare oggi, in effetti, statisticamente irrilevante: i minori provenienti da Paesi che vietino l'adozione, affidati sub *kafāla* a cittadini italiani e autorizzati all'ingresso e alla permanenza in Italia dalla Commissione per le adozioni internazionali

---

\* Dottoranda di ricerca in Diritto Civile, Università degli Studi di Torino. Il presente testo costituisce una rielaborazione di quanto già scritto in Adozione "extra-convenzionale" di minori provenienti da Paesi islamici (nota a Trib. min. Trento 5.03.2002 e Trib. min. Trento 10.09.2002), in *Nuova giur. civ. comm.*, 2003, Parte I, 151 e Ordinamenti giuridici occidentali, *kafāla* e divieto di adozione: un'occasione per riflettere sull'adozione legittimante, *ibidem*, Parte Seconda, 175.

<sup>1</sup> Come è noto, nel caso di minore straniero che si trovi in stato di abbandono in Italia si applica la legge italiana in materia di adozione (nazionale). Cfr. art 37 *bis* legge n. 184/83.

<sup>2</sup> La legge di riforma del diritto internazionale privato precisa 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 (art. 38 c. 1 legge n. 218/95).

rappresentano lo 0.03% degli ingressi autorizzati dalla Commissione dalla sua istituzione a oggi<sup>3</sup>. Malgrado ciò, la questione mi pare meritevole di attenzione, dal momento che la Commissione per le adozioni internazionali ha autorizzato un ente a operare in un Paese islamico che vieta l'adozione (il Marocco) e si è avuta la prima, conseguente, pronuncia in un caso di richiesta di adozione di un minore marocchino affidato con *kafāla* in Marocco a due coniugi cittadini italiani<sup>4</sup>. Le stesse fonti marocchine, inoltre, confermano che i minori in stato di abbandono istituzionalizzati sono assai numerosi e che il numero di bambini di strada nonché di bambini abbandonati alla nascita è in aumento<sup>5</sup>. L'alto numero di immigrati presenti in Italia (il Marocco è il primo Paese per numero di immigrati in Italia), e il progressivo innalzamento del tenore medio di vita di tali immigrati contribuirà inoltre, a mio parere, a far sì che in un prossimo futuro persone cittadine di un Paese islamico che vieti l'adozione si rechino nel loro Paese di origine, ivi ottengano in affidamento tramite *kafāla* un minore, per il quale poi chiedano l'autorizzazione all'ingresso e alla residenza in Italia a titolo di ricongiungimento familiare. È evidente che in questi casi, si porranno problemi legati all'applicazione delle norme in materia di immigrazione<sup>6</sup>. Ritengo, però, che alcune osservazioni svolte in merito al riconoscimento della *kafala* possano essere utili anche in vista di tali ipotesi.

La questione dell'adottabilità del minore proveniente da un Paese islamico che vieti l'adozione, appassiona da lungo tempo l'opinione pubblica, la giurisprudenza, il legislatore e la dottrina di altri Paesi

---

<sup>3</sup> I dati si riferiscono al periodo 16/11/2000 – 30/06/2003; gli ingressi autorizzati sono stati due, entrambi di minori marocchini. Fonte: Commissione per le adozioni internazionali, Statistiche, disponibili on line sul sito della Commissione <<http://www.commissioneadozioni.it>>.

<sup>4</sup> Cfr. Trib. min. Trento 5.03.2002 e Trib. min. Trento 10.09.2002, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2003, Parte I, 149.

<sup>5</sup> Nel secondo rapporto del Regno del Marocco al Comitato per i diritti del bambino delle Nazioni Unite, si indica l'esistenza di 384 istituti di assistenza che ospitano circa 33 000 bambini; questa cifra si riferisce a bambini in stato di abbandono permanente, che si ritiene non possano essere ri-accolti nel nucleo familiare d'origine. Cfr. Committee on the Rights of the Child, Thirty-third Session, *Summary Record of the 882<sup>nd</sup> Meeting*, 02.06.2003, doc. CRC/C/SR.882, p. 6.

<sup>6</sup> Ritengo che il ricongiungimento dovrebbe essere autorizzato, dal momento che l'art. 29 c. 2 T.U. DL 25 luglio 1998 n. 286 stabilisce che, ai fini del ricongiungimento, "i minori adottati o affidati o sottoposti a tutela sono equiparati ai figli".

occidentali. Si noti però in tutti gli altri Paesi la maggioranza (Francia, Spagna) o la pressoché totalità (Inghilterra e Galles, Canada) dei casi hanno riguardato o riguardano coppie di immigrati cittadini di Paesi islamici che vietano l'adozione (soprattutto Algeria e Marocco) o coppie miste. In alcuni Paesi nei casi di adozione internazionale, per valutare la sussistenza nel minore delle condizioni per essere adottato, il giudice deve applicare o comunque tener conto del diritto nazionale di questi, con la conseguenza che, almeno teoricamente, in questi Paesi non dovrebbe essere possibile l'adozione di minori la cui legge nazionale vieti l'adozione. In alcuni Paesi, inoltre, è la legge nazionale comune degli aspiranti adottanti che determina i presupposti dell'adozione.

## 2. Islam, adozione e kafāla

Quasi tutti gli ordinamenti islamici vietano l'adozione<sup>7</sup>. Per questa ragione, tra l'altro, molti Stati islamici hanno apposto riserve all'art. 21 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del bambino che riguarda appunto l'adozione<sup>8</sup>.

Il divieto di adozione è ritenuto di origine divina in quanto fonda-

---

<sup>7</sup> Costituisce un'eccezione, per esempio, la Tunisia, in cui l'adozione è stata introdotta con legge n. 27 del 1958. Con l'espressione "Paesi islamici" intendo qui riferirmi genericamente a tutti quei Paesi che si definiscono islamici e che in virtù di tale definizione aderiscono alla Conferenza islamica. Si tratta in effetti di Paesi che non sono affatto omogenei tra di loro e che hanno tradizioni e legislazioni assai diverse. In tali Paesi la shari'a esercita un'influenza diversa a seconda delle aree di uno stesso Paese (es. Nigeria) e a seconda delle aree del diritto considerate (l'influenza della shari'a sul diritto di famiglia rimane assai elevata, innanzitutto perché molti precetti religiosi in materia familiare discendono direttamente dalla rivelazione cranica). Per quanto concerne in particolare la situazione del diritto di famiglia nei Paesi arabi cfr. Roberta Aluffi Beck Peccoz, *La modernizzazione del diritto di famiglia nei Paesi arabi*, Giuffrè, Milano, 1990.

<sup>8</sup> Alcuni Stati (Afghanistan, Mauritania, Qatar, Arabia Saudita e Iran) hanno espresso una riserva generale nei confronti delle norme della Convenzione incompatibili con il diritto islamico. Altri Stati (Egitto, Indonesia Giordania, Kuwait, Oman, Siria e Emirati Arabi) hanno optato per una riserva specifica relativa all'art. 21. Così Mohamed Y. Mattar, *Trafficking in Persons, Especially Women and Children, in Countries of the Middle East: the Scope of the Problem and the Appropriate Legislative Responses*, 26 Fordham Int'l L. J. 721 (2003), nota n. 34.

to sul Corano<sup>9</sup>. La *ratio* di questo divieto deve essere individuata nella concezione islamica della famiglia come istituzione di origine divina: poiché i vincoli di filiazione sono espressione della volontà divina, l'uomo non può artificialmente determinarne la cessazione e costituirne di nuovi al di fuori della generazione biologica; essendo l'adozione un istituto giuridico volto a costituire un rapporto di filiazione indipendente dalla procreazione biologica, esso deve essere vietato.

Ciò che il Corano vieta espressamente, però, non è l'adozione in sé, ma quelli che, secondo il modello dominante di adozione accolto oggi nei Paesi di matrice culturale europea, sono considerati i suoi effetti essenziali<sup>10</sup>, espressione della costituzione di un legame giuridico di filiazione tra adottante e adottando. In questo senso, gli studiosi

---

<sup>9</sup> “Dio non ha posto nelle viscere dell'uomo due cuori, né ha fatto... dei vostri figli adottivi dei veri figli” (Sura XXXIII, 4). L'impossibilità di equiparare figli biologici e figli adottivi è indicata specificatamente con riferimento alla trasmissione del nome dall'adottante all'adottato e alla costituzione di impedimenti matrimoniali (e quindi più in generale di rapporti giuridici) con la famiglia dell'adottante: “chiamate i vostri figli adottivi dal nome dei loro veri padri: ciò è assai più giusto davanti a Dio! E se non conoscete i loro padri, siano essi vostri fratelli nella religione e vostri protetti...” (Sura XXXIII, 5); “...per i credenti non sia peccato sposare le mogli dei figli adottivi quando questi abbiano messo a posto ogni cosa, chiarificandola, a loro riguardo. L'ordine di Dio non deve essere discusso” (Sura XXXIII, 37, parte seconda).

<sup>10</sup> Tale modello, mi pare opportuno sottolinearlo, è sottoposto oggi a sollecitazioni plurime. In Italia, nella pratica si va a mio parere verso il superamento del modello rigido tradizionale di protezione dell'infanzia, secondo il quale l'accoglimento del minore in un nucleo familiare diverso da quello di origine con cui egli mantiene i rapporti giuridici dovrebbe sempre avere carattere non totale né definitivo, in quanto ogni minore, nel suo interesse, non potrebbe avere che una e una sola “famiglia”: da un lato, infatti, in casi di cosiddetto semiabbandono (presumibilmente) permanente, il giudice si trova talvolta a reinterpretare l'istituto dell'affidamento eterofamiliare così come inteso *ex lege*, prevedendo ch'esso sia destinato nei fatti a durare *sine die*, pur senza poterlo dichiarare apertamente; si tratta di un prassi che dal nuovo testo dell'art. 3, comma 4°, legge 184 viene limitata, per evitare abusi, ma non certo impedita; dall'altro, inoltre, è frequente, sempre in molti casi di semiabbandono di lunga durata, l'utilizzo dell'adozione in casi particolari di cui all'art 44 lett. *d*, proprio allo scopo di conservare i legami giuridici e di fatto tra minore e famiglia d'origine. Cfr., inoltre, le recenti critiche al modello contemporaneo della *Law Commission* neozelandese, che dopo aver affermato che l'attuale adozione crea una “ripugnante e non necessaria distorsione della realtà, propone di ridisciplinare l'adozione, sostituendo la rottura dei rapporti giuridici con la famiglia di origine e la creazione di un nuovo legame di filiazione e parentela con la famiglia biologica con un trasferimento permanente della potestà genitoriale ai genitori adottivi (New Zealand Law Commission, *Adoption and its Alternatives: A Different Approach and a New Framework*, Law Commission, 2000).

più attenti, di parte islamica e non, precisano che il divieto riguarda l'adozione "formale"<sup>11</sup> o "legale"<sup>12</sup>.

Gli studiosi più attenti spiegano il divieto islamico di adozione, come d'altronde molte prescrizioni bibliche, in prospettiva storica: il divieto deve essere inquadrato nella cornice sociale dell'epoca e collegato con il rivoluzionario messaggio di rinnovamento sociale di Maometto, fratellanza nell'Islam indipendentemente dalle condizioni personali e sociali. Questo messaggio contribuì a determinare la 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 di stringere alleanze.

La presenza del divieto di adozione non significa però che nei Paesi islamici che vietano l'adozione manchino strumenti di protezione dell'infanzia in difficoltà.

In questi Paesi, lo strumento principale di protezione dell'infanzia abbandonata è la *kafāla*, riconosciuta quale misura di protezione del minore sia dalla Convenzione sui diritti del bambino, sia dalla Convenzione dell'Aja sulla protezione dei minori. Un uomo (il *kafil*) promette, davanti a un giudice o a un notaio<sup>13</sup>, di curare o mantenere un determinato minore (*makful*); in conseguenza di tale promessa, il *kafil* è personalmente obbligato nei confronti del minore a provvedere a lui, ma non sorge alcun vincolo di filiazione tra *kafil* e bambino, né vengono meno i rapporti giuridici di quest'ultimo con la famiglia di origine; la *kafāla* è revocabile e termina al raggiungimento della maggiore età. Nella pratica la *kafāla* è combinata con un istituto di diritto successorio (*tanzil*) che consente all'affidatario di legare al *makful* una quota del suo patrimonio sostanzialmente analoga a quella degli eredi<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> PEARL – MENSKI, *Muslim Family Law*, Sweet & Maxwell, 1998, n. 10.25.

<sup>12</sup> GHAFAR, *Adoption in Islam*, The Islamic Information Centre of America, <<http://www.iica.org/invitation/adoption.html>>, pp. 2 ss.

<sup>13</sup> L'art 116 del Codice algerino parla di notaio o giudice indifferentemente; l'art 4 della legge tunisina precisa invece che la *kafāla* deve essere conclusa innanzi a un notaio e poi omologata dal giudice.

<sup>14</sup> Il campo pressoché esclusivo di applicazione della *kafāla* era tradizionalmente il diritto dei contratti, ove tale istituto è sostanzialmente analogo alla nostra fideiussione. L'utilizzo sistematico della *kafāla* nel diritto di famiglia come strumento pubblico di protezione del trovatello (*laqit*) è, invece, recente e risale alla fine del colonialismo (durante il quale i Paesi del Maghreb avevano riscoperto e utilizzato largamente l'adozione intesa come istituto volto a creare un legame artificiale di filiazione) e al ritorno

### 3. Ordinamento italiano, divieto di adozione e *kafāla*: le questioni giuridiche

L'esistenza del divieto di adozione nell'ordinamento del Paese di origine del minore significa, evidentemente, che l'affidamento disposto in tale Paese non può essere "a fini di adozione", almeno dal punto di vista dell'ordinamento del Paese di origine.

Questo "fine di adozione" è però richiesto nell'ordinamento italiano (a) sia per il rilascio dell'autorizzazione all'ingresso e alla residenza permanente del minore da parte della Commissione per le adozioni internazionali (b) sia per la dichiarazione di efficacia da parte del tribunale per i minorenni.

(a)

La scelta di autorizzare l'ingresso di minori affidati sub *kafāla* a coniugi residenti in Italia, dichiarati idonei all'adozione internazionale e assistiti nelle procedure da un ente privato autorizzato dalla Commissione a operare nel Paese di origine del minore che vieti l'adozione potrebbe (anzi dovrebbe) apparire obbligata, in quanto il rilascio all'ente di un'intermediazione per un determinato Paese implica una previa valutazione positiva della compatibilità tra l'ordinamento di quello Stato di origine e i requisiti previsti dal Titolo III della legge n. 184/83 per la dichiarazione di efficacia in Italia del provvedimento straniero come adozione legittimante.

Desta, invece, perplessità il fatto che la Commissione, nell'atto di autorizzazione di un minore proveniente da un Paese islamico che vieti l'adozione e affidato sub *kafāla* a cittadini italiani, abbia dato "atto della non equiparabilità della *kafāla* all'adozione legittimante e all'affidamento a scopo adottivo preordinato all'adozione legittimante"<sup>15</sup>. Tale affermazione può a mio parere essere intesa solo come un rico-

---

in vigore della legislazione precedente che vietava l'adozione. Con la *kafāla*, infatti, i legislatori hanno tentato di realizzare un contemperamento tra gli slanci del fondamentalismo islamico, che premevano per il recepimento nella legislazione dei precetti del Corano, tra cui il divieto di adozione, e quelli di modernizzazione sul modello occidentale, che premevano per il riconoscimento della possibilità per i genitori affidatari di un minore di trasmettergli nome e patrimonio. Cfr. NADIA AÏT ZAÏ, *La kafāla en droit algérien*, in BLEUCHOT, *Les institutions traditionnelles dans le monde arabe*, Katala – Iremam, 1996, 95 ss.

<sup>15</sup> Cfr. le pronunce del TM Trento cit., sulle quali cfr. diffusamente subito *infra*.

noscimento del fatto che la *kafāla* non ha i requisiti per essere dichiarata efficace in Italia *ex art 36 c. 2 legge sull'adozione*. Poiché, però, l'autorizzazione rilasciata dalla Commissione non può che essere preordinata all'adozione legittimante, non si comprende come mai la Commissione abbia autorizzato l'ingresso e la residenza permanente di tali minori<sup>16</sup>, né più in generale perché sia stato autorizzato un ente a operare in un Paese che vieti l'adozione.

(b)

Nessun Paese islamico ha ratificato la Convenzione dell'Aja sull'adozione internazionale, dal momento che l'ambito di applicazione della Convenzione è ristretto alle sole adozioni che "costituiscono un rapporto giuridico di filiazione" (art 2 Conv.). Le adozioni di minori provenienti da questi Stati (i quali ufficiosamente tollerino che enti stranieri svolgano attività di intermediazione nelle adozioni all'estero di minori residenti sul proprio territorio) rientrano dunque nelle adozioni cosiddette "extraconvenzionali", disciplinate all'art 36 c. 2 legge n. 184/83.

In base a questa norma, per poter essere dichiarato efficace in Italia (come adozione legittimante, l'unica adozione internazionale espressamente disciplinata nel nostro ordinamento), il provvedimento estero deve essere anzitutto qualificabile come provvedimento di "adozione" o di "affidamento a scopo adottivo". Oltre a ciò, il tribunale per i minorenni deve accertare: la condizione di abbandono del minore o il consenso dei genitori naturali all'adozione legittimante; l'esistenza di un preventivo decreto di idoneità degli aspiranti genitori adottivi; l'intervento della Commissione per le adozioni internazionali; l'intervento di un ente privato autorizzato all'intermediazione; il rispetto delle eventuali indicazioni contenute nel decreto di idoneità; la sussistenza dell'autorizzazione all'ingresso e alla residenza in Italia del minore da parte della Commissione.

Nel caso in cui il tribunale ritenga sussistenti tutti i requisiti e dichiarare quindi il provvedimento estero efficace in Italia come adozione

---

<sup>16</sup> In quest'ottica competenti ad autorizzare l'ingresso del minore dovrebbero essere le autorità ordinariamente competenti in materia di immigrazione che applicheranno la disciplina ordinaria sui ricongiungimenti familiari, e quindi nel caso di cittadini italiani il dpr. 30.12.1965 n.1656; nel caso di cittadini stranieri il T.U. D.L. 25 luglio 1998 n. 286.

legittimante, lo status del minore sarebbe, però, claudicante. Non potendo l'adozione essere riconosciuta come tale nel Paese d'origine (che vieta l'adozione in quanto istituto volto a creare artificialmente un legame di filiazione), il minore manterrebbe – dal punto di vista del Paese di origine – i suoi rapporti giuridici sia con il Paese di origine stesso sia con la famiglia biologica, essendo quindi figlio degli adottanti in Italia, ma privo di qualsiasi vincolo giuridico con questi ultimi e figlio dei genitori biologici nel Paese di origine<sup>17</sup>.

#### 4. Il caso Trento

Il primo caso in cui un giudice italiano è stato posto di fronte al dilemma relativo alla situazione giuridica del minore affidato con *kafāla* è rappresentato da due provvedimenti del tribunale per i minorenni di Trento del 2002 riguardanti un bambino marocchino<sup>18</sup>.

Due coniugi cittadini italiani, preventivamente dichiarati idonei all'adozione internazionale dal Tribunale per i minorenni di Trento e assistiti nella procedura di adozione internazionale da un ente privato autorizzato a operare in Marocco dalla Commissione per le adozioni internazionali, si recano in Marocco e ivi ricevono dalla competente autorità marocchina in affidamento, in base a un istituto denominato *kafāla*, un minore cittadino marocchino. Tornati in Italia con il minore, regolarmente autorizzato dalla Commissione all'ingresso e alla residenza permanente, i coniugi chiedono al Tribunale per i minorenni di Trento “che sia pronunciata l'adozione” del minore.

Nel primo provvedimento il Tribunale, ritenendo la *kafāla* marocchina non equiparabile all'adozione legittimante italiana o all'affidamento preadottivo preordinato alla medesima, rifiuta di dichiarare l'efficacia in Italia *ex art 36 c. 2 legge n. 184/1983*, ma contestualmente

---

<sup>17</sup> Si tratta di un problema che non si pone nei numerosi casi, quali quello sottoposto all'esame del Tribunale per i minorenni di Trento nel 2002 su cui subito *infra*, in cui il minore è stato adottato molto piccolo da cittadini italiani privi di legami culturali specifici con il Paese di origine ed è figlio di genitori sconosciuti o che comunque non hanno manifestato interesse per la collocazione adottiva del figlio. Problemi pratici notevoli potrebbero, invece, porsi nei casi di coppie immigrate o di coppie miste, che abbiano consolidati rapporti giuridici e di fatto con il Paese di origine: penso all'eventualità che la famiglia adottiva si ritrasferisca nel Paese di origine e, più in generale, ai diritti successori e alimentari.

<sup>18</sup> Trib. min. Trento 5.03.2002 e Trib. min. Trento 10.09.2002, cit.

indica, però, come “non preclusa” ai coniugi l’adozione in casi particolari per “constatata impossibilità di affidamento preadottivo” (di cui alla lett. d dell’art 44 legge adozione). Nel secondo provvedimento pronuncia, su richiesta dei coniugi affidatari sub *kafāla*, l’adozione in casi particolari.

La scelta dell’adozione in casi particolari viene giustificata invocando l’art 20 della Convenzione ONU sui diritti del bambino, che stabilisce che il minore temporaneamente o definitivamente privato del suo ambiente familiare ha diritto a una protezione sostitutiva da parte degli Stati contraenti. Gli Stati prevedono questa protezione sostitutiva in conformità al loro diritto interno; effettuando la scelta tra le misure possibili, occorre considerare la necessità di “assicurare una certa continuità nell’educazione del bambino” nonché l’origine etnica, religiosa, culturale e linguistica del minore. Nel caso in questione il Tribunale ritiene che tale continuità “non può essere garantita, in difetto di ogni possibile alternativa, che dalla lingua e dalla cultura degli affidatari, i quali reclamano vivacemente l’adozione considerando la *kafala* solo come una situazione transitoria”.

### **5. I pro e i contra la pronuncia dell’adozione in casi particolari**

Riflettiamo ora sui *pro* e *i contra* della pronuncia dell’adozione in casi particolari nel caso di specie. Tale riflessione appare oggi a mio parere particolarmente opportuna perché la convenzione bilaterale con il Marocco in materia di adozione internazionale attualmente in fase di negoziazione pare seguire questo indirizzo, costruendo un sistema di riconoscimento della *kafāla* marocchina basato appunto sull’adozione in casi particolari<sup>19</sup>.

Nel caso di specie, innanzitutto, l’adozione in casi particolari offre una situazione giuridica certa e stabile a un minore straniero che, per quanto è possibile apprendere dalla descrizione del fatto contenuta nel provvedimento, non aveva (o comunque non aveva più) nel Paese di origine legami affettivi significativi con la famiglia di origine e appariva ben inserito nel nucleo familiare degli affidatari sub *kafāla*.

---

<sup>19</sup> Cfr. Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare infanzia, Audizione del Sottosegretario di Stato per gli Affari Esteri Boniver in materia di adozione internazionale, seduta del 26.06.2003.

Da un punto di vista generale, inoltre, tale soluzione, mantenendo i rapporti giuridici di filiazione e parentela tra minore e famiglia biologica (dimostrati anche dal mantenimento, sia pure accanto al cognome degli adottanti, del cognome della famiglia di origine), realizza rispetto all'adozione legittimante una maggior considerazione dell'origine "etnica, religiosa, culturale e linguistica" del minore richiesta dall' art 20 c. 3 Conv. ONU nella scelta della forma di protezione del minore da adottare nel caso specifico.

Rispetto all'adozione legittimante, infine, la soluzione individuata risulta maggiormente rispettosa del diritto del Paese di origine, in armonia con i principi generali di diritto internazionale privato di cui alla legge n. 218/95 nonché con lo spirito di rispetto dei Paesi di origine evidente nella Convenzione de L'Aja del 1993 relativa all'adozione internazionale.

Contrarie alla pronuncia di adozione in casi particolari sono invece, innanzitutto, considerazioni analoghe a quelle che possono essere svolte in merito alla pronuncia dell'adozione legittimante. Anche l'adozione in casi particolari, infatti, pur mantenendo i rapporti giuridici con la famiglia biologica (e apparendo quindi, come si è detto, più rispettosa del Paese di origine rispetto all'adozione legittimante), costituisce pur sempre un legame di filiazione "artificiale", che non può essere riconosciuto nel Paese di origine del minore. Si tratta, peraltro, delle medesime ragioni che hanno portato, in sede di elaborazione della Convenzione sull'adozione internazionale del 1993 a escludere la *kafala* dall'ambito di applicazione di tale Convenzione<sup>20</sup>.

L'applicazione dell'art 44 lett. d al caso di specie, inoltre, rischia di aprire la strada a un binario parallelo alle adozioni internazionali di cui al Titolo III delle legge n. 184/1983, in cui, a differenza del caso di specie, manchi una valutazione preventiva dell'idoneità degli adottanti, manchi l'intervento di un ente autorizzato e quello della Commissione. In quest'ottica si dovrebbe dunque pensare, *de iure condendo*, a un'adozione internazionale in casi particolari, alla quale siano espressamente estese le garanzie di cui al Titolo III.

Contrarie alla pronuncia dell'adozione in casi particolari mi paiono, infine, ragioni di opportunità legate alla salvaguardia del sistema generale dell'adozione previsto nell'ordinamento italiano.

Nei casi di cui alle lett. *a* e *b* dell'art. 44 il legislatore ha già valutato in astratto l'opportunità per il minore di mantenere rapporti giuridici con la famiglia di origine. Nei casi di cui alla lett. *d*, invece, il mantenimento non appare sempre di per sé opportuno, ma occorre valutare se nel caso concreto il mantenimento dei rapporti giuridici con la famiglia d'origine (e quindi l'adozione in casi particolari) risponda effettivamente al superiore interesse del mi-

---

<sup>20</sup> Cfr. *Explanatory Report Hague Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Cooperation in Respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children*, a cura di P. Lagarde, par. 23.

nore. È vero che vi sono stati casi in cui la giurisprudenza ha utilizzato l'art 44 lett. d per situazioni di minori stranieri giunti in Italia con la famiglia biologica, ma si trattava di minori in stato di semiabbandono in Italia, in cui il mantenimento dei vincoli giuridici con la famiglia biologica, come nei casi di semiabbandono di minori italiani, appariva assai opportuno, anzi la ragione principale per la quale non si seguiva la via dell'adozione legittimante, dovendo essere inquadrato nell'intenzione di consentire al minore di conservare punti di riferimento e contatti con la famiglia biologica dotati di elementi di positività, seppur non sufficienti a evitare la pronuncia dell'adozione<sup>21</sup>. Nel caso esaminato dal tribunale per i minorenni di Trento, invece, non risultano esistenti legami di fatto affettivi significativi tra minore e famiglia biologica<sup>22</sup>.

A questa critica si potrebbe certamente obiettare che la giurisprudenza è ricorsa frequentemente all'adozione in casi particolari ex lett. d per sanare affidamenti in cui *gli affidatari* non avevano i requisiti per l'adozione legittimante (per esempio perché persone singole o coppie prive del requisito concernente il limite massimo di differenza di età) ma in cui i rapporti tra minore e affidatari si erano consolidati a tal punto che sarebbe stato contrario all'interesse del minore allontanarlo. Ipotesi dunque sostanzialmente diverse dall'indirizzo giurisprudenziale richiamato *supra* in base al quale l'adozione in casi particolari ex lett. d è finalizzata alla tutela di rapporti tra famiglia biologica e adottato.

## **6. L'applicazione della disciplina ordinaria di diritto internazionale privato**

Il Tribunale di Trento nei suoi provvedimenti ha indicato le ragioni sia del rifiuto dell'adozione legittimante sia della scelta dell'adozione in casi particolari. Non ha esaminato, invece, un'altra possibile soluzione, che comporta sicuramente problemi pratici, ma a favore della

---

<sup>21</sup> Su questo utilizzo dell'art 44 lett. d, cfr. P. Morozzo della Rocca, *Adozione "plena, minus plena" e tutela delle radici del minore*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1996, p. 683. Si noti, peraltro, che esiste un orientamento giurisprudenziale che preferisce in questi casi pronunciare l'adozione legittimante prescrivendo il mantenimento dei rapporti di fatto con alcuni membri della famiglia biologica, cfr. per esempio Tribunale per i minorenni di Bologna, decreto 9 settembre 2000, in *Famiglia e Diritto*, 2001, p.79 e ss.

<sup>22</sup> Bisogna comunque ammettere che proprio questa inesistenza di legami di fatto, peraltro comune a molte adozioni internazionali, determina, almeno da un punto di vista prognostico, una sostanziale assenza di effetti pratici della previsione del mantenimento dei legami giuridici.

quale possono avanzarsi diversi argomenti soprattutto formali: l'applicazione al caso in esame della disciplina generale italiana di diritto internazionale privato in materia di protezione dei minori.

L'art. 42 della legge n. 218/95, dedicato alla "protezione degli incapaci" e agli "obblighi alimentari", opera una recezione materiale delle norme della Convenzione de L'Aja del 1961 sulla competenza delle autorità e sulla legge applicabile in materia di protezione dei minori, disponendo che tale Convenzione si applichi "in ogni caso" quindi anche nei rapporti con Stati che non abbiano ratificato la Convenzione, com'è nel caso in questione.

La Convenzione del 1961 stabilisce che "le autorità, sia giudiziarie sia amministrative, dello Stato di residenza abituale del minore sono... competenti ad adottare le misure volte alla protezione della sua persona o dei suoi beni" (art 1) e che "le autorità competenti... adottano le misure previste dalla loro legislazione interna..." (art 2). Le misure adottate dalle autorità competenti conformemente alla Convenzione sono riconosciute in tutti gli Stati contraenti (art 7 Conv.).

Per valutare la possibilità di applicare la Convenzione del 1961 al caso in esame, occorre valutare se la *kafāla* possa essere inclusa nell'ambito di applicazione della Convenzione e dunque nelle "misure volte alla protezione della persona o dei beni" del minore adottate da "autorità sia giudiziarie sia amministrative" di cui agli artt. 1 e 2 Conv.. Il provvedimento oggetto dell'esame del tribunale per i minorenni, al di là di ogni semplificazione terminologica, non è la *kafāla*, intesa come promessa unilaterale, ma il provvedimento che autorizza la *kafāla* e che in tutti i Paesi è attribuito all'esclusiva competenza di un'autorità pubblica, amministrativa o giudiziaria<sup>23</sup>. Per questa ragione, nulla osta a mio parere all'inclusione della *kafāla* nell'ambito di applicazione della Convenzione.

A favore dell'applicazione nel caso di specie della disciplina ordinaria di diritto internazionale privato, potrebbero forse essere avanzati anche argomenti sostanziali: nel nostro ordinamento giuridico si sta realizzando lentamente nella pratica una flessibilizzazione degli strumenti

---

<sup>23</sup> In Marocco la competenza ad autorizzare la *kafāla* era attribuita ad un'autorità amministrativa, il governatore della prefettura che ha tutela *ex lege* sui minori abbandonati (cfr. *dahir* n. 1-93-165). Il recentissimo *Dahir* n. 1-02-17 del giugno 2002, invece, modificando il sistema precedente, attribuisce la competenza a un'autorità giudiziaria con competenza specifica in materia minorile.

di protezione dell'infanzia previsti dal legislatore. Da un lato, infatti, in casi di cosiddetto semiabbandono (presumibilmente) permanente, il giudice si trova talvolta a reinterpretare l'istituto dell'affidamento eterofamiliare così come inteso *ex lege*, prevedendo ch'esso sia destinato nei fatti a durare *sine die*, pur senza poterlo dichiarare apertamente; si tratta di un prassi che dal nuovo testo dell' art. 3, comma 4°, legge 184 viene limitata, per evitare abusi, ma non certo impedita. Dall'altro, inoltre, è frequente, sempre in molti casi di semiabbandono di lunga durata, l'utilizzo dell'adozione in casi particolari di cui all'art 44 lett. d, proprio allo scopo di conservare i legami giuridici e di fatto tra minore e famiglia d'origine<sup>24</sup>.

A favore dell'applicazione della disciplina ordinaria di diritto internazionale privato, inoltre, potrebbe essere invocato il generale principio, ispiratore della riforma di diritto internazionale privato nonché di numerose convenzioni internazionali (che, in quanto ratificate, contribuiscono a determinare i principi generali del nostro ordinamento giuridico) in base al quale occorre rispettare le legislazioni nonché le giurisdizioni degli altri Paesi, anche al fine di evitare la creazione nei fatti di situazioni giuridiche claudicanti. Si tratta, a mio parere, di un'argomentazione formale ma densa di conseguenze sostanziali.

L'applicazione della Convenzione al caso esaminato dal Tribunale per i minorenni di Trento pone in effetti problemi di natura generale, legati a difetti "strutturali" congeniti della Convenzione stessa<sup>25</sup>.

Dopo aver stabilito l'obbligo di riconoscimento negli altri Stati contraenti delle misure adottate *ex* Convenzione in uno Stato con-

---

<sup>24</sup> Es. adozione in casi particolari (Cfr. Morozzo della Rocca, cit.). Per quanto concerne in particolare l'adozione cfr. nota n.10. Questa riflessione costituisce, peraltro, a mio parere un'adeguata risposta a una possibile critica all'applicazione della disciplina ordinaria di diritto internazionale privato. Alcuni, infatti, potrebbero sostenere la contrarietà della kafala all'ordine pubblico, sottolineando che la kafala dispone l'accoglimento *sine die* e non temporaneo di un minore in una famiglia diversa da quella biologica, mentre nel nostro ordinamento l'affidamento eterofamiliare è concepito come rigorosamente temporaneo e preordinato al reinserimento del minore nella famiglia d'origine.

<sup>25</sup> Sulla Convenzione dell'Aja del 5 ottobre 1961 e sulla legge 15 gennaio 1994 n. 64 (che ha stabilito la competenza per "il riconoscimento e l'esecuzione" dei "provvedimenti adottati dalla autorità straniera per la protezione dei minori, ai sensi dell'art. 7 della Convenzione dell'Aja del 1961), cfr. A. SALZANO, *La rete internazionale di protezione del fanciullo. Accordi internazionali in vigore ed in corso di ratifica a tutela della minore età*, Giuffrè, 1998.

traente, la Convenzione stabilisce che, se tali misure richiedono degli atti di esecuzione in uno Stato diverso da quello in cui sono state adottate, il loro riconoscimento e la loro esecuzione sono regolati sia dal diritto interno dello Stato in cui l'esecuzione è chiesta, sia dalle convenzioni internazionali. In attuazione di tale norma, che parrebbe in effetti svuotare di significato l'obbligo del riconoscimento, il legislatore italiano, con legge 15 gennaio 1994 n. 64, ha stabilito la competenza per "il riconoscimento e l'esecuzione" dei "provvedimenti adottati dalla autorità straniera per la protezione dei minori, ai sensi dell'art. 7 della Convenzione dell'Aja del 5 ottobre 1961" del tribunale per i minorenni del luogo ove i provvedimenti devono avere attuazione<sup>26</sup>; appare peraltro lecito dubitare della compatibilità di tale norma con il principio del riconoscimento automatico di cui agli artt. 64 e ss. legge n. 218/95. Il tribunale decide con decreto in camera di consiglio, sentiti il PM, il minore e le persone presso cui questi si trova<sup>27</sup>; come per tutti gli atti stranieri di cui sia richiesto il riconoscimento, è necessario che la *kafāla* (*rectius* la produzione dei suoi effetti nel nostro ordinamento) non sia contraria all'ordine pubblico italiano<sup>28</sup>. Qualora si ritenesse la Convenzione dell'Aja del 1961 applicabile alla fattispecie in esame, ne conseguirebbe che il provvedimento marocchino di *kafāla* marocchina dovrebbe dunque essere "riconosciuto"<sup>29</sup> dal TM.

Un'altra carenza strutturale della Convenzione che potrebbe creare

---

<sup>26</sup> Art. 4 c. 1 legge 64/94. Questa legge ha altresì ratificato e dettato norme di attuazione delle Convenzioni dell'Aja e del Lussemburgo del 1980 sulla sottrazione internazionale dei minori nonché dettato norme di attuazione della Convenzione dell'Aja del 1970 in materia di rimpatrio dei minori.

<sup>27</sup> Art. 4 c. 2. La norma in effetti si limita a stabilire che il minore debba essere sentito solo "ove del caso"; a mio parere invece l'ascolto del minore è obbligatorio, discendendo dall'art.12 della Convenzione ONU sui diritti del bambino (cfr. Corte cost. n. 1/2002), nonché dalla Convenzione europea del 1996 sull'esercizio dei diritti dei bambini recentemente ratificata (legge 20 marzo 2003 n. 77).

<sup>28</sup> Si consideri però la necessità, come in tutte le decisioni in cui sia coinvolto un minore, di tener comunque conto del superiore interesse del minore (cfr. art 3 Convenzione ONU).

<sup>29</sup> Non affronto qui il tema della natura costitutiva o (più verosimilmente) dichiarativa del provvedimento marocchino di *kafala*. Mi limito solo a osservare che, in effetti, la previsione da parte della legge n. 64/94 della necessità di un tale riconoscimento da parte del TM non appare in armonia con il principio generale del riconoscimento automatico alla base della riforma di diritto internazionale privato (cfr. artt. 64 e ss. legge n. 218/95).

confusione nell'applicazione del caso di specie è quella relativa alla determinazione delle competenze. La previsione di cui all'art. 1 in base a cui è competente l'autorità dello Stato di residenza abituale del minore (e quindi se il minore è in Marocco le competenti autorità di quello Stato, se il minore è in Italia le competenti autorità italiane), deve, innanzitutto, essere integrata da alcune norme, espressamente fatte salve: "in caso di trasferimento di un minore che era sotto la protezione delle autorità dello Stato di cui egli è cittadino, le misure da queste adottate sulla base della loro legislazione interna resteranno in vigore nello Stato di nuova residenza abituale" (art. 5, terzo capoverso Conv.); le autorità dello Stato di cui il minore è cittadino, qualora ritengano che l'interesse del minore lo richieda, possono dopo aver avvertito lo Stato di residenza abituale, adottare *lege fori* le misure che ritengano opportune a proteggere la persona o i beni del minore (art. 4). Lo Stato di residenza abituale, inoltre, può in ogni caso adottare "misure di protezione fintantoché il minore è minacciato da un pericolo serio alla sua persona o ai suoi beni" (art. 8 Conv.); le "autorità di ogni Stato contraente sul territorio del quale si trovano o il minore o dei beni a questo appartenenti adottano in tutti i casi di urgenza... le necessarie misure di protezione" (art. 9).

A (sia pur parziale) soluzione di tali incertezze la Convenzione prevede un sistema di cooperazione tra gli Stati contraenti, basato sullo scambio di informazioni tra autorità centrali, una per ogni Stato contraente<sup>30</sup>. Le autorità competenti devono, "per quanto possibile", adottare misure protettive solo dopo aver consultato le autorità degli altri Stati contraenti in cui sono ancora in vigore le decisioni (art. 10). Tutte le autorità che abbiano adottato misure in base alla Convenzione devono informare "senza indugio" le autorità dello Stato di cui il minore è cittadino e, se del caso, quelle dello Stato di abituale residenza (art. 11).

Al di là delle incertezze causate dalle carenze strutturali della Convenzione del 1961, peraltro riconosciute dalla stessa Conferenza dell'Aja che nel 1996 ha aperto alla firma una nuova Convenzione destinata a sostituire la Convenzione del 1961, l'applicazione della Convenzione del 1961 al caso di specie comporta indubbiamente notevoli problemi di natura sostanziale.

---

<sup>30</sup> In Italia autorità centrale è stato designato l'Ufficio centrale per la giustizia minorile.

Innanzitutto il riconoscimento *ex* Convenzione dell'Aja della *kafāla* comporterebbe in concreto la mancanza per il minore di uno status familiare certo e stabile. "Certo" perché gli effetti della *kafāla* in Italia dovrebbero essere i medesimi che in Marocco, con notevoli difficoltà pratiche non solo per le autorità italiane per chiarire l'ambito dei poteri degli affidatari, ma soprattutto nell'applicarle (pensiamo al principio della parità dei genitori in materia di gestione della responsabilità parentale nonché al problema del cognome, ai problemi in materia alimentare e successoria); le autorità marocchine inoltre (tramite i consolati) manterrebbero il potere di vigilare sull'andamento dell'affidamento. "Stabile" per la natura stessa della *kafāla*: un affidamento eterofamiliare che, almeno formalmente, cessa al raggiungimento della maggiore età dell'affidato, lasciando quindi privo di qualunque regolazione giuridica un consolidato rapporto di carattere familiare. Poiché non modifica gli status dei soggetti coinvolti, infine, il provvedimento del TM che riconosce la *kafāla* non potrebbe essere trascritto nei registri dello stato civile, con notevoli difficoltà pratiche in merito alla definizione dei poteri spettanti agli affidatari. A parziale soluzione di ciò, per esigenze pratiche (per esempio iscrizione scolastica o rapporti con le autorità sanitarie), gli affidatari potrebbero utilizzare il provvedimento italiano del TM.

Difficoltà pratiche sorgerebbero, inoltre, in conseguenza del mantenimento del minore della sola cittadinanza del Paese d'origine, con conseguente soggezione alla disciplina ordinaria in materia di immigrazione e possibili difficoltà in merito al rilascio e al rinnovo del permesso di soggiorno (si pensi per esempio al rinnovo al raggiungimento della maggiore età).

Alla soluzione in esame, infine, potrebbero essere mosse le medesime obiezioni svolte a proposito dell'utilizzo dell'adozione in casi particolari. Si rischierebbe, cioè la creazione di un binario parallelo e senza controllo di "adozioni" internazionali, intese in senso lato come affidamento tendenzialmente permanente di un minore proveniente da un Paese estero a un nucleo familiare residente in Italia. Tale rischio potrebbe però essere evitato: in questi casi, in effetti, a mio parere il tribunale per i minorenni dovrebbe rifiutare il riconoscimento sulla base della contrarietà della produzione degli effetti di *quella kafāla* all'ordine pubblico. Uno dei principi fondamentali del nostro diritto di famiglia, infatti, è quello secondo il quale il nucleo familiare, diverso da quello biologico, a cui il minore debba nel suo interesse essere affidato temporaneamente o permanentemente debba essere stato valutato

idoneo allo svolgimento dei delicati compiti cui è chiamato da una pubblica autorità. Certo nell'affidamento eterofamiliare, come d'altronde nell'adozione nazionale, non vi è un vero e proprio provvedimento giudiziario, che dichiari l'idoneità degli aspiranti affidatari. Tuttavia questo non significa affatto che manchi una valutazione dell'idoneità degli affidatari. L'idoneità sostanziale di chi aspira ad avere un bambino in adozione o in affidamento, infatti, è uno degli aspetti che la pubblica autorità deve valutare, a garanzia dell'interesse del bambino, per decidere l'affidamento o l'adozione: tale valutazione compete ai servizi sociali se si tratta di affidamento familiare e al tribunale per i minorenni, con la collaborazione dei servizi sociali, se si tratta di affidamento preadottivo.

## 7. La Convenzione dell'Aja del 1996

Le incertezze della Convenzione dell'Aja del 1961 in merito alla ripartizione delle competenze e la farraginosità del meccanismo previsto in attuazione della Convenzione dalla legge n. 64/1994 potrebbero essere superate dalla pronta ratifica della Convenzione dell'Aja del 1996, firmata dall'Italia, insieme agli altri Paesi UE, il 1° aprile 2003 e già ratificata dal Marocco, e dalla sostituzione del rinvio materiale effettuato dall'art. 42 l. 218/1995 alla Convenzione dell'Aja del 1961 con un rinvio alla Convenzione dell'Aja del 1996. Tale soluzione avrebbe, inoltre, il pregio, rispetto a una convenzione bilaterale, di potersi estendere, ove venisse ratificata anche da altri Paesi islamici, anche ai rapporti con altri Paesi.

Come per la Convenzione del 1961, oggetto della Convenzione sono le misure volte alla protezione della persona e dei beni del minore. Tra queste misure è compresa la *kafāla*. L'art. 3 della Convenzione, che contiene un'elencazione esemplificativa delle misure di protezione della persona e dei beni del minore comprese nell'ambito di applicazione della Convenzione, infatti, include espressamente "la collocazione di un minore presso una famiglia affidataria o un istituto o il suo affidamento legale tramite kafala o un istituto analogo".

La competenza ad adottare tali misure è riconosciuta alle autorità del Paese di residenza abituale del minore che applicano il loro diritto interno.

Le misure di protezione adottate ex Convenzione in uno Stato contraente sono riconosciute "by operation of law/de plein droit",

dunque, senza alcun provvedimento di *exequatur*, negli altri Stati contraenti (art. 23).

Una norma disciplina esplicitamente il caso in cui la collocazione di un minore presso una famiglia affidataria o il suo affidamento legale tramite *kafāla* o un istituto analogo debbano avere luogo in un Paese diverso da quello le cui autorità adottano le misure. In tale ipotesi le autorità prima di adottare la misura devono consultare l'autorità centrale o le competenti autorità del Paese di accoglienza, trasmettendo loro una relazione sul minore e sui motivi che giustificano l'adozione della misura proposta. La decisione finale non può essere adottata se l'autorità centrale o le altre autorità competenti del Paese di accoglienza hanno manifestato il loro consenso all'adozione di tale misura, tenuto conto del superiore interesse del minore (art. 33 c. 1 e 2). Nel caso in cui tale procedura non sia stata rispettata, il riconoscimento può essere rifiutato (art. 23, secondo capoverso, lett. f).

Rimarrebbero, però, aperte anche con l'eventuale ratifica della Convenzione dell'Aja del 1996 i problemi di natura sostanziale, i più importanti dal punto di vista dell'interesse del minore. Il problema della conoscenza della disciplina marocchina della *kafāla*, infatti, potrebbe essere agevolmente risolto a livello di cooperazione tra le Autorità centrali (ma anche più semplicemente a livello accademico o di contatti informali tra autorità pubbliche). Rimarrebbero, invece, aperte questioni fondamentali quali quelle attinenti ai rapporti privatistici (si pensi all'operatività in Italia di una norma come quella che attribuisca la responsabilità genitoriale solo al marito, con conseguente impossibilità giuridica della madre affidataria di manifestare validamente il suo consenso o dissenso in materie quali i trattamenti sanitari o anche, in sede scolastica, le votazioni dei rappresentanti dei genitori), nonché al mancato acquisto della cittadinanza italiana da parte dell'adottato (con i conseguenti e prevedibili problemi in materia di rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno soprattutto al raggiungimento della maggiore età).

PAOLO MOROZZO DELLA ROCCA \*

*IL LINES DELL'ADOZIONE INTERNAZIONALE E L'INGRESSO  
IN ITALIA DEL MINORE ADOTTABILE*

Qualsiasi ragionamento sul limes delle adozioni internazionali non può che muovere dalla vera pietra angolare dell'istituto: il principio di sussidiarietà. Quest'ultimo è posto con grande evidenza nella Convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993, per la tutela dei bambini e la cooperazione nell'adozione internazionale, il cui art. 4, lett. b) dispone che nell'individuazione del miglior interesse del minore siano privilegiate le possibili soluzioni di sistemazioni alternative all'adozione internazionale nel paese d'origine<sup>1</sup>. Ma già la Convenzione delle Nazioni Unite del 1989 sui diritti del bambino, all'art. 21, lett. b), aveva riconosciuto che "l'adozione internazionale può essere considerata un mezzo alternativo di assistenza al bambino se il bambino non può trovare accoglienza in una famiglia affidataria o adottiva, o non può, in alcun modo adeguato, essere accudito nel Paese di origine del bambino stesso". Più diffusamente, il principio di sussidiarietà vincola ed ispira le legislazioni nazionali, all'interno di quel sistema di cooperazione interstatuale che la Conferenza de L'Aja ha prodotto; e diversi passaggi della Legge 31 dicembre 1998, n. 476, che ha riformato la disciplina dell'adozione internazionale in Italia, paiono in effetti voler dare la massima effettività a questo principio, anche prevedendo una attività di cooperazione allo sviluppo dei diritti dell'infanzia nei paesi dove operano gli enti autorizzati all'intermediazione<sup>2</sup>.

D'altra parte l'insistenza delle norme di diritto internazionale ed interno sul principio di sussidiarietà, oltre ad essere indice del rilievo attribuitogli, testimonia anche la necessità di contrastare ed inibire la

---

\* Professore Ordinario di Diritto Civile, Università degli Studi "Carlo Bo" di Urbino.

<sup>1</sup> Cfr., tra molti, MEYER-FABRE N., *La Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale*, in "Rev. crit. dr. int. privé", 1994, 260 s.

<sup>2</sup> Tra i molti contributi, riguardo al quadro italiano, sia consentito il rinvio al contributo di Santilli C.L., *Sussidiarietà e residualità nell'adozione internazionale*, in MOROZZO DELLA ROCCA P., *Le nuove regole delle adozioni*, Napoli, 2002.

tendenza di una parte degli operatori e della società civile ad eludere nella prassi questa fondamentale indicazione. Di qui l'opportunità di una analisi sui limiti da porre alle politiche di adozione internazionale e sugli strumenti e gli istituti giuridici da incentivare al fine di perseguire, per diverse vie, il maggiore benessere possibile dei minori coinvolti e delle loro famiglie.

Un primo regolamento di confini, nei frastagliati contorni della materia, è stato proposto poc'anzi dal preciso intervento di Joelle Long riguardo all'opportunità o meno di svolgere attività di intermediazione per le adozioni internazionali di minori provenienti da paesi il cui ordinamento giuridico non prevede – ed anzi vieta – l'istituto dell'adozione<sup>3</sup>. A questo proposito, mi limito a riepilogare i passaggi salienti del procedimento di adozione internazionale di un minore marocchino, cui già l'intervento della Long ha fatto riferimento<sup>4</sup>.

All'origine della vicenda vi è la richiesta di un ente autorizzato a svolgere l'attività di intermediazione in Marocco, paese il cui diritto di famiglia non prevede l'adozione, in ragione del contrasto che questa manifesterebbe con i principi del diritto islamico in materia di filiazione. L'ente di intermediazione quindi, ottiene l'autorizzazione all'ingresso in Italia, per scopo di adozione, di un minore affidato ad una coppia di italiani con un provvedimento di kafala emesso dalla competente autorità marocchina. Come è stato osservato, la Kafala attribuisce al kafir (l'adulto affidatario) i poteri e doveri connessi all'assistenza e all'educazione del minore, senza alcun effetto costitutivo di uno status familiare. Per questa ragione, l'autorità giudiziaria o amministrativa di un paese islamico che emetta un provvedimento di kafala ed autorizzi il trasferimento all'estero del minore così affidato pur sapendo che ne seguirà un'adozione nel paese di accoglienza, pone in essere un provvedimento *contra legem*; sebbene nel caso concreto (dal nostro punto di vista) ciò possa rivelarsi opportuno e favorevole al migliore interesse del minore.

Giunto in Italia il minore, i genitori adottivi richiedono al Tribunale minorile di Trento la pronuncia giudiziale di efficacia del provve-

---

<sup>3</sup> La quale si è occupata del medesimo argomento in suoi recenti scritti, tra i quali: LONG J., *Ordinamenti giuridici occidentali, Kafala e divieto di adozione: un'occasione per riflettere sull'adozione legittimante*, in NGCC, 2003, 175 ss.

<sup>4</sup> Cfr. Trib. min. Trento, decr. 5.3.2002, e decr. 10.9.2002, con commento di LONG J., *Adozione extraconvenzionale di minori provenienti da Paesi islamici*, in NGCC, 2003, 149 ss.

dimento straniero come provvedimento di affidamento preadottivo; ma il giudice ritiene che ciò non possa essere, per mancanza dei requisiti previsti dall'art. 36, c. 2, della 184/1983: la kafāla non è, infatti, un provvedimento straniero di affidamento preadottivo e in nessun modo i genitori naturali o gli altri soggetti eventualmente responsabili od esercitanti la potestà sul minore hanno acconsentito a che il minore venisse adottato.

La via di uscita dall'empasse in cui ormai si erano trovati il minore – di cui risulta accertato lo stato di abbandono, ma non certo l'adozzabilità secondo le leggi del suo paese – ed i suoi aspiranti genitori (i quali non hanno posto in essere alcun comportamento abusivo al fine di adottare il minore, avendo ottenuto il decreto di idoneità ed avendo successivamente dato mandato all'ente già autorizzato dalla Commissione ad operare in Marocco) viene individuata nella pronuncia di una adozione in casi particolari ai sensi dell'art. 44 l. adoz.

La decisione del giudice trentino appare maggiormente coerente con i principi di diritto internazionale rinvenibili nella stessa Convenzione de l'Aja, il cui ambito di applicazione è dalla stessa delimitato, all'art.2, co.2, dalla definizione minima dell'adozione consistente nella creazione di “un rapporto di parentela giuridico definitivo tra i genitori adottivi ed il bambino”.

D'altra parte, la presenza di un minore in stato di abbandono e accanto a lui di due ottime persone disposte a prendersene cura ben giustifica la decisione di emettere un provvedimento di adozione in casi particolari, il quale, come è noto, costituisce rimedio “ad una moltitudine di peccati”, là dove si voglia privilegiare l'interesse in concreto del singolo minore, tanto più che, nel caso di specie, nessuna particolare censura può essere rivolta agli aspiranti adottanti; anche se potrebbe apparire forzato – ad una considerazione più formale ed astratta della fattispecie – applicare un istituto di diritto interno ad una situazione di affido fondata sino a quel momento su un provvedimento straniero incompatibile con l'adozione, pur nella sua versione non legittimante<sup>5</sup>.

Il fine tutto sommato lieto della singola vicenda non esime dal porsi qualche interrogativo sulla opportunità o meno dell'autorizzazio-

---

<sup>5</sup> Sul punto, infatti, vedi la differente valutazione del giudice (e del legislatore) francese in *Appel*, Paris, 29.4.2003, con commento di MBALA F., *Adoption internationale: lorsque le pays d'origine prohibe l'adoption*, in *Rec. Dall., Jur.*, 2004, 459 ss.

ne ad operare adozioni internazionali in paesi dove in effetti l'adozione sia vietata. Vero è che tale divieto probabilmente contrasta con i principi fondamentali del nostro diritto di famiglia e minorile (basti pensare, al riguardo, al declamatorio nuovo titolo della legge 184/1983, "Diritto del minore ad una famiglia") e che ottime ragioni, dal nostro punto di vista, potrebbero forse suggerire una modifica del diritto di famiglia marocchino, tuttavia una relazione corretta e secondo buona fede tra gli ordinamenti pur dovrebbe essere mantenuta, sia nell'auspicabile sviluppo di politiche di cooperazione interstatale per la protezione dei diritti dei minori, sia nello svolgimento di programmi e progetti posti in essere nei cosiddetti paesi in via di sviluppo da parte delle organizzazioni non governative. Più in generale può osservarsi come le due cooperazioni allo sviluppo, quella pubblica e quella privata (spesso operanti in sinergia, specie nella dimensione della cooperazione decentrata) costituiscano l'ambito nel quale impegnarsi per la promozione dei diritti dell'infanzia, ovviamente nei paesi di origine dei minori, prevenendo il disagio familiare e fornendo i mezzi per sottrarre nel concreto i minori privi di una famiglia idonea alla infelicità dell'abbandono, pur nel rispetto del pluralismo dei modelli giuridici nazionali; diversamente, non pare che l'istituto dell'adozione internazionale possa giustificarsi nei termini di una strategia previamente mirante a sottrarre i minori dei paesi economicamente e socialmente meno garantiti al loro destino ed alla loro terra, caratterizzandosi per altre e più circoscritte finalità.

Mantenere i due ambiti ben distinti potrebbe quindi evitare l'insorgere di distorsioni connesse allo sviamento di ciascuna delle due attività in funzione servente all'altra; col rischio, nel migliore dei casi, di sollecitare l'avvio di pratiche adottive proprio negli ambiti culturalmente a ciò meno favorevoli, col paradossale scopo di poter così contribuire al finanziamento delle attività non adottive svolte in loco; e nel peggiore dei casi, di sviluppare attività di cooperazione allo sviluppo dei diritti dell'infanzia allo sviato fine di creare un mercato dei bambini in adozione.

Il nesso di reciprocità teleologica tra l'uno e l'altro ambito è dunque quanto mai inopportuno. Ciò non toglie che nell'ambito di un'attività di cooperazione allo sviluppo condotta in un paese islamico si possano creare legami significativi con un minore, che potranno essere sanciti in un primo tempo con l'emissione di una kafala e condurre poi – non senza quelle inevitabili forzature che impongono di mantenere un carattere assolutamente eccezionale alla vicenda – ad una ado-

zione semplice, anche da parte di un single. Così come può accadere che una coppia di adulti marocchini stabilmente residenti in Italia (sottraendosi in ragione di detta residenza all'applicazione della legge nazionale), decida di adottare un minore da essi già conosciuto, del quale eventualmente siano anche parenti, giungendo meditatamente od inconsapevolmente ad un gesto che dimostra un alto grado di assimilazione culturale, oltre che un buon inserimento socio-economico, al paese di stabile accoglienza.

Nell'uno e nell'altro dei casi ora esemplificati emergono la particolarità e l'occasionalità dell'atto di adozione, che lo rendono diverso rispetto al normotipo dell'adozione "demografica" (cioè costituita e promossa per rispondere ad un bisogno sociale diffuso) che caratterizza e giustifica la legislazione sulle adozioni internazionali nei paesi aderenti alla Convenzione de L'Aja.

Le considerazioni sin qui svolte sembrerebbero quindi condurre ad una conclusione chiara ed univoca: male è stato fatto ad autorizzare una attività di intermediazione per lo sviluppo delle adozioni internazionali in Marocco; bene invece farebbe la Commissione per le Adozioni Internazionali a revocare l'autorizzazione data, od almeno a sospenderla in attesa di un accordo tra i due stati in base al quale la kafāla divenga espressamente omologabile ad un affidamento preadottivo. L'aggiunta di alcuni elementi potrebbe però modificare l'apparente limpidezza del quadro di riferimento.

Infatti, posto che l'istituto della Kafāla costituisce per i minori marocchini e di altri paesi della medesima area la soluzione ammessa dall'ordinamento giuridico di riferimento per sottrarre i medesimi all'invecchiamento negli istituti o a ipotesi ben peggiori, andrebbe verificata – in un'epoca di grande mobilità internazionale come è la nostra – l'esistenza e la reale fattibilità di percorsi legali che permettano al minore straniero di rimanere affidato alle cure del kafir una volta che quest'ultimo debba recarsi in Italia ed eventualmente a vedere evolve-re tale affidamento in una adozione in casi particolari ai sensi dell'art. 44 l. adoz.

Apparentemente la normativa italiana sull'immigrazione sembrerebbe permettere l'ingresso in Italia del minore per ricongiungimento al kafir, dato che l'art. 29 del D.lgs. 286/1998 equipara al figlio biologico il minore adottato, affidato, o sottoposto a tutela. Questa possibilità tuttavia non si traduce in fatto, sia perché il regolamento attuativo della legge dimentica, semplicemente, la figura dei minori affidati o sotto tutela, mentre l'amministrazione respinge le richieste che le ven-

gano presentate in tal senso; sia perché le condizioni materiali richieste per poter realizzare il ricongiungimento sono tali e tante da renderlo piuttosto difficile e indurre il kafir a rinunziarvi.

Ove i kafir siano cittadini italiani, va invece osservato che l'art. 33 l. adoz., consente l'ingresso alla frontiera solo dei minori stranieri muniti di visto di ingresso per adozione o accompagnati da genitori o parenti che dimostrino il diverso titolo all'ingresso del minore risultante dal visto sul suo passaporto o su altro documento che valga come lasciapassare. Si potrà ritenere, a riguardo, che in questo modo la legge impedisca a coppie e singoli consapevoli della loro inidoneità all'adozione di utilizzare la kafala per realizzare ugualmente in modo obliquo il loro progetto adottivo; ma per evitare questo, a ben vedere, sarebbe stato sufficiente verificare, attraverso gli uffici consolari nel paese di origine del minore, le ragioni dell'affidamento e la reale consuetudine dei kafir con i luoghi di origine e con l'ambiente da cui proviene il minore affidato.

Ecco allora che in un quadro così caratterizzato da rigidità normative e amministrative alcune non vacue motivazioni potrebbero condurre l'interprete a pronunciarsi meno affrettatamente contro il provvedimento autorizzatorio della Commissione per le Adozioni Internazionali, nell'emissione del quale, forse, era già in conto la possibilità di una netta e formale soluzione di continuità tra i procedimenti da avviare e il loro esito giudiziale, prevedibilmente consistente nella pronuncia dell'adozione (domestica) in casi particolari del minore marocchino ormai presente in Italia. È da osservare, tuttavia, come il caso presentato al giudice trentino non realizzi apparentemente un'adozione occasionata dalle circostanze della vita (nella quale lo stabile rapporto col minore precede in modo non preordinato e strumentale la successiva adozione), ma pare riguardare una normale coppia aspirante all'adozione di un minore non ancora conosciuto, il cui migliore incontro è stato affidato all'ente autorizzato; se ciò è vero – ma il beneficio del dubbio è d'obbligo – il *summum jus* non risulterebbe più forzato al giustificato fine di evitare una *summa iniuria* e il giudice trentino avrebbe solo evitato di drammatizzare le conseguenze di una inopportuna procedura ormai giunta al suo epilogo<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> La possibile coincidenza tra *summum ius* e *summa iniuria* è stata ben delineata in una diversa vicenda, riguardante bambini ruandesi in una condizione di controversa adottabilità, da B. POLETTI DI TEODORO, *Verso un 'lieto fine' la drammatica avven-*

La questione della adottabilità o meno di minori provenienti da ordinamenti che vietano o comunque non ammettono l'istituto dell'adozione nel loro diritto interno offre l'occasione e lo spunto per una riflessione più ampia sulle strategie di protezione e di promozione dei diritti del fanciullo poste in essere dall'Italia a fronte di un numero non quantificabile ma certamente significativo di minori stranieri entrati in qualche modo in contatto col nostro ordinamento giuridico i quali sono certamente bisognosi di un progetto di crescita, pur non essendo necessariamente adottabili.

L'ampliamento dell'ambito di osservazione mostra, purtroppo, un ordinamento giuridico apparentemente e in parte veramente dissociato.

Sarebbe sufficiente, al riguardo, raffrontare la disciplina e le prassi amministrative in tema di ricongiungimento familiare con lo sviluppo di altre azioni, come quelle riguardanti il cosiddetto affidamento internazionale temporaneo, per cogliere la concreta misura delle contraddizioni poste in essere.

Il ricongiungimento familiare con i figli minori di età è infatti sottoposto alla sussistenza di elevatissime condizioni di sicurezza sociale che collocano la famiglia ricongiunta, nell'irrealistico ma non ingenuo ordito normativo, ben al di sopra di un ragionevole livello di garanzie materiali. Il già citato art. 29 del D.lgs 286/1998 richiede, infatti la disponibilità di un alloggio che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica; e questo, nel paese col mercato degli alloggi più informale e meno regolare d'Europa, costituisce un ostacolo non da poco, sicché non è raro, in ragione delle enormi difficoltà incontrate nello svolgimento della pratica, che le famiglie procedano al ricongiungimento di fatto col minore anziché al ricongiungimento di diritto, esponendo se stesse e il figlio a non lievi rischi giuridici e materiali.

Se è difficile realizzare il ricongiungimento familiare con la famiglia straniera già regolarmente e stabilmente residente in Italia, dovremmo forse immaginarci una ancor maggiore ed enorme difficoltà a realizzare ingressi di minori in Italia, al di fuori sia di un procedimento di adozione sia di un legame familiare forte come quello di filiazione.

---

*tura di Deodatus* e da F.D. BUSNELLI, *Postilla: Summum ius summa iniuria?*, entrambi a commento di App. Brescia, sez. min., 16.1.1995, in *Nuova giur. civ. comm.*, rispettivamente, a p. 808 ss. e 814 ss.

Ed invece, paradossalmente, questo non è del tutto vero.

La disciplina degli ingressi e dei soggiorni di minori stranieri in Italia presenta infatti sia notevoli chiusure, sia episodiche aperture; più simili, queste ultime, alla breccia su di una muraglia che resiste alla storia che non a passaggi adeguatamente pensati e vigilati.

Una di queste breccie è costituita, come si accennava poc'anzi, dall'affidamento internazionale. Il D.P.C.M. 9 dicembre 1999, n. 535 (Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri) prevede infatti che i minori non aventi né la cittadinanza italiana, né quella di un altro paese della Unione Europea, purché di età superiore a sei anni, possano entrare in Italia nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza temporanea promossi da enti, associazioni o famiglie, e soggiornarvi per un massimo di 90 giorni, ampliabili talvolta sino a 150, per anno (tutto ciò per tutti gli anni della minore età).

Inizialmente giustificate da motivi di cura (i famosi bambini di Chernobyl), queste accoglienze temporanee fanno riflettere per i possibili effetti collaterali negativi che comportano, i quali sono stati indicati nell'incoraggiamento e facilitazione di pratiche adottive inopportune e illegittime; nell'ostacolo che esse pongono ai minori nell'accesso all'adozione internazionale, quando si tratti di minori in stato di abbandono; nel trauma creato dalla sperimentata differenza nello stile di vita da periodo a periodo dell'anno; nell'impulso motivazionale all'emigrazione clandestina del futuro giovane divenuto maggiorenne, il quale vedrà certamente maggiori attese di futuro in Italia piuttosto che nel suo Paese<sup>7</sup>.

Vero è che la breccia – se mi è consentito ritornare su questa metafora – esprime una esigenza positiva, costituita dall'opportunità di organizzare e sviluppare risposte solidali ai bisogni di cura e di benessere dei minori coinvolti nell'esperienza, ponendoli al centro dell'atten-

---

<sup>7</sup> Una approfondita e critica analisi del fenomeno è presente in Studi Zancan, con contributi di FIORENTINO BUSNELLI E., *Rischi e potenzialità dell'accoglienza temporanea di bambini stranieri nel nostro paese*; MORO A.C., *L'accoglienza temporanea dei minori stranieri: un fenomeno su cui riflettere*; ID., *I problemi giuridici posti dall'accoglienza temporanea di minori stranieri*; FADIGA L., *I minori stranieri a rischio nel nostro Paese: nomadi, clandestini, in accoglienza temporanea*; SCHNABL E., *Le vacanze di risanamento in Italia per i bambini di Chernobyl*. Ancor più netto è il disfavore espresso dalla nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Documento congiunto sulle problematiche inerenti i minori stranieri non accompagnati, accolti temporaneamente, a firma di Paolo Vercellone e Luigi Fadiga, del 15 novembre 2000.

zione in ambienti che altrimenti con tutta probabilità non ne sarebbero in alcun modo coinvolti.

Occorrerebbe, tuttavia, dare un senso compiuto (e nello stesso tempo limitato) all'iniziativa, trasformando la breccia in un passaggio ordinato e funzionale. Non vi sarebbe nulla di male, infatti (ed anzi, molto di positivo), nel creare una consuetudine di scambi e nell'offrire a minori non adottabili, ma bisognosi di sostegno e di cure, un percorso di socializzazione familiare e di mobilità internazionale per la realizzazione di un migliore orizzonte di vita che comprenda però un progetto di formazione, anche professionale, ed un proseguimento dell'azione intrapresa anche oltre i diciotto anni (ad evitare che essi assaggino una torta che poi non gli sia permesso di mangiare).

In questa prospettiva l'esperienza dell'affidamento internazionale di minori per soggiorni di volta in volta finalizzati a reali esigenze e inseriti in progetti credibili assumerebbe anche un notevole valore nel quadro della politica dei buoni rapporti tra i popoli, sull'esempio, ma con ben più ampio e profondo significato, della felice esperienza dei programmi erasmus nell'ambito comunitario. Per questo occorrerebbe tuttavia che l'istituto non rimanga schiacciato tra le strettoie della normativa sull'immigrazione – che impedisce al diciottenne di ritornare in Italia dopo che vi ha vissuto come ospite più di 90 giorni all'anno per quattro o cinque anni di seguito – e le mire adottive abusivamente insinuabili in questo tipo di programmi.

Dal tipo di attenzione che rivolgiamo ai minori stranieri possono venire benefici o viceversa malesseri per le società coinvolte, compresa ovviamente la nostra. E questo dovrebbe valere anche per quei minori che non sono stati attirati nel nostro paese nel quadro di azioni di affidamento internazionale, ma vi sono giunti per loro stessa iniziativa.

Non mi sembra che le risposte normative ed istituzionali, nei confronti di questi ultimi, possano dirsi soddisfacenti. Vero è che l'art. 37 *bis* della legge 184/1983, dispone che al minore straniero che si trovi nello Stato in situazione di abbandono si applica la legge italiana in materia di adozione, di affidamento e di provvedimenti necessari in caso di urgenza. E chiunque, ai sensi dell'art. 9 della medesima legge, ha facoltà di segnalare all'autorità pubblica situazioni di abbandono di minori di età; disposizione alla quale si accompagna quella, ugualmente importante di cui al comma 2, secondo cui i pubblici ufficiali, gli incaricati di un pubblico servizio, gli esercenti un servizio di pubblica necessità, debbono riferire al più presto al tribunale per i minorenni

sulle condizioni di ogni minore in situazione di abbandono di cui vengono a conoscenza in ragione del proprio ufficio<sup>8</sup>.

Il significato di dette disposizioni consiste nel rendere possibile – e nel caso di taluni soggetti doverosa – l'assistenza al minore, italiano o straniero, che si trovi in condizioni di effettivo od apparente abbandono, permettendo all'autorità giudiziaria di giungere alla pronuncia dei provvedimenti opportuni, ivi inclusa l'eventuale dichiarazione dello stato di abbandono e la successiva adozione del minore straniero secondo la disciplina dell'adozione nazionale<sup>9</sup>. E, a tal fine, non dovrebbe rivestire nessuna importanza se la presenza del minore straniero sul territorio nazionale sia regolare oppure no<sup>10</sup>.

Ma non molte delle condizioni di solitudine e di deprivazione materiale del minore straniero presente in Italia costituiscono anche delle situazioni di abbandono e di conseguente adottabilità in senso giuridico. Nella maggior parte dei casi, pertanto, ci si troverà di fronte a minori stranieri soggiornanti in Italia, non accompagnati e non in situazione di abbandono.

Anche al di fuori della situazione di abbandono in senso tecnico-giuridico, occorre tuttavia porre in essere adeguate misure di protezione nei confronti di minori che mostrano, certo, una serie di bisogni fondamentali (da quello della scolarizzazione, alle cure mediche, etc.), ma che sono pure portatori di un interesse al pieno sviluppo della personalità e pertanto all'inserimento nella società (la nostra o quella di provenienza)<sup>11</sup>. Pertanto non si dovrebbe considerare un minore

---

<sup>8</sup> Sull'art. 9 della legge 184/1983 può essere utilmente consultata MANTOVANI M., in FRANCHI G. SCHIPANI S., BIANCA C.M. e BUSNELLI F.D. (a cura di), *La nuova legge sull'adozione*, Padova, 1985, 62 ss.

<sup>9</sup> Il punto è assolutamente pacifico in giurisprudenza, Cfr., ad esempio, Cass. 4.11.1996, n. 9576, in *Fam. dir.*, 1997, 25 ss.

<sup>10</sup> In tal senso anche GIACALONE G., nota a Cass. 4.11.1996, n. 9576, cit., 27

<sup>11</sup> Già sotto il vigore della previgente disciplina l'opinione assolutamente prevalente era nel senso che il giudice italiano avesse giurisdizione in ordine all'assunzione di provvedimenti di tutela del minore. Tale affermazione, che allora veniva fatta discendere da un'interpretazione in via estensiva dell'art. 4, n. 3 c.p.c., oggi può dirsi invece fondata sul disposto di cui all'art. 42 della legge 31.5.1995, n. 218, a termini del quale: "La protezione dei minori è in ogni caso regolata dalla Convenzione dell'Aja del 5 ottobre 1961, sulla competenza delle autorità e sulla legge applicabile in materia di protezione dei minori, resa esecutiva con la legge 24 ottobre 1980, n. 742". Detta convenzione ha introdotto nel nostro ordinamento il criterio primario della competenza dell'autorità di residenza del minore e dell'applicazione della legge interna

straniero comunque presente in Italia come uno straniero da rispedire sempre e comunque nel suo paese – anche se è questa, invece, la politica espressa in concreto con l'istituzione del Comitato per i minori stranieri e le direttive che ne orientano le attività. Viceversa, un ragionevole, controllato e limitatissimo cedimento alla pressione dei flussi migratori ben potrebbe propiziare una politica dell'inserimento e della formazione dei minori stranieri non accompagnati, ad evitare il gonfiarsi di pericolose sacche di emarginazione estrema che la momentanea espulsione non serve ad eliminare ma solo a incancrenire.

---

di detta autorità, anziché della legge della nazionalità (art. 1 della Convenzione). Sul punto, cfr. MORO A.C., *Manuale di diritto minorile*, Bologna-Roma, 2002., 38 e 40 s. Il medesimo principio, sia sotto il profilo della competenza che sotto quello della legge applicabile, è ora pienamente ribadito dalla nuova Convenzione concernente la competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione del fanciullo, adottata all'Aja il 19.10.1996. A termini dell'art. 9 della medesima convenzione, le nostre autorità possono prendere le misure necessarie, in via di urgenza, ai fini della protezione del minore che comunque si trovi nel territorio nazionale.

MARINELLA CORSARO\*

*L'ADOZIONE "MIRATA" E L'ADOZIONE IN CASI PARTICOLARI*

Il tema che mi è stato assegnato è quello, piuttosto controverso, dell'ammissibilità, in materia di adozione internazionale, della cosiddetta "adozione mirata", se cioè sia possibile ottenere, da parte degli aspiranti adottanti, una dichiarazione di idoneità relativa ad un minore già individuato.

La Convenzione sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione stipulata a L'Aja il 29 maggio 1993 ha apportato qualche correzione rispetto al sistema previgente in relazione all'astrattezza del giudizio di idoneità. L'art. 15 di detta Convenzione, infatti, riferendosi agli accertamenti che costituiscono la base per la valutazione dell'idoneità<sup>1</sup>, impone un'indagine estremamente accurata implicando così il superamento della formula generica dell'art. 6 della legge 184 del 1983 che parlava, semplicemente, di genitori "che siano idonei ad educare, istruire ed in grado di mantenere i minori che intendono adottare"<sup>2</sup>. Sembra non esserci alcun dubbio, comunque, che l'astrattezza rimanga nell'insieme un dato incontrovertibile, in quanto determinata dalla normale impossibilità di individuare l'adottando contestualmente alla pronuncia di idoneità. La legge di riforma 31 dicembre 1998, n. 476 non prevedendo un abbinamento sin dall'inizio della procedura tra la coppia ed il bambino straniero mantiene infatti pressoché intatta l'indole astratta della valutazione di idoneità. È vero però che in qualche modo sembra voler temperare tale carattere con

---

\* Dottoranda di ricerca in Diritto Civile, Università degli Studi "Carlo Bo" di Urbino.

<sup>1</sup> Art. 15 "Se ritiene che i richiedenti sono qualificati ed idonei per l'adozione, l'Autorità Centrale dello Stato di accoglienza redige una relazione contenente informazioni sulla loro identità, capacità legale ed idoneità all'adozione, sulla loro situazione personale, familiare e sanitaria, sul loro ambiente sociale, sulle motivazioni che li determinano, sulla loro attitudine a farsi carico di un'adozione internazionale, nonché sulle caratteristiche dei minori che essi sarebbero in grado di accogliere".

<sup>2</sup> Vedi VACCARO, *L'adozione internazionale e la Convenzione de L'Aja*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 1996, p. 1139 ss.

l'introduzione della prescrizione che il decreto debba contenere, ex art. 30 comma 2, anche "indicazioni atte a favorire il migliore incontro tra gli aspiranti all'adozione ed il minore da adottare"<sup>3</sup>.

Sembra dunque che la valutazione di idoneità perda il carattere generale ed astratto che rivestiva nel sistema previgente, per assumere invece i tratti di una idoneità meno generica, anche se non riferita ad un particolare minore; da più parti si è parlato, a questo proposito, di un'idoneità quasi "mirata", che enunci le caratteristiche del bambino in vista del miglior abbinamento possibile<sup>4</sup>.

A sostegno di questa tesi è stata richiamata inoltre la sentenza della Corte costituzionale 5 febbraio 1998 n. 10<sup>5</sup>, che ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 6 e 30 della legge 184/1983, affermando che il provvedimento preliminare con il quale il tribunale per i minorenni accerta l'idoneità dei coniugi all'adozione di minori stranieri può enunciare, nell'interesse del minore, ogni elemento utile perché l'idoneità sia poi apprezzata in relazione allo specifico minore da adottare, ivi compresa la specificazione che l'idoneità si riferisce all'adozione di minori nati non oltre quaranta anni prima del più anziano dei coniugi.

In essa esplicitamente si dice che "la dichiarazione di idoneità dei coniugi all'adozione costituisce solo una valutazione preliminare e generica, non correlata ad un minore già individuato, il cui interesse dovrà essere in primo luogo valutato dall'autorità straniera che provvede in ordine all'adozione, tenendo conto delle caratteristiche della famiglia di accoglienza e giudicando se questa è idonea a soddisfare in concreto le specifiche esigenze del fanciullo, le sole che giustificano, con l'adozione, il definitivo inserimento nella sua futura famiglia. Perché sia tutelato in modo efficace il preminente interesse del minore, le

---

<sup>3</sup> MARCHIO, in *Giustizia Civile*, 1999, p. 2593.

<sup>4</sup> MANTOVANI, *La nuova adozione internazionale: un altro tassello verso la piena attuazione dei diritti del minore*, in *Studium iuris*, n. 10, 1999, p. 1049 ss.; MORANI, *Il diritto di famiglia e delle persone*, n. 1, 2002, p. 207 ss.; *Adozioni internazionali: l'attuazione della nuova disciplina*, Firenze, Istituto degli innocenti, 2000, p. 28 ss.; APICELLA, *Le adozioni nella nuova disciplina*, Milano, 2001, p. 476 ss.; L. DEL CONTE, *Le procedure dell'adozione internazionale*, in *le nuove regole delle adozioni*, a cura di P. MOROZZO DELLA ROCCA, 2002, p. 159.

<sup>5</sup> Corte Costituzionale 5 febbraio 1998 n. 10 in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 1998, p. 508 ss.; vedi anche *Osservatorio*, a cura di F. Felicetti, in *Il corriere giuridico*, 1998, p. 440 ss.

caratteristiche della famiglia adottante, rilevanti per il giudizio di adozione, devono essere rese note perché possano essere tenute presenti dall'autorità straniera che emana il provvedimento di adozione o di affidamento preadottivo.

Il provvedimento preliminare con il quale il tribunale per i minorenni accerta l'idoneità dei coniugi alla adozione può, dunque, enunciare, nell'interesse del minore, ogni elemento utile perché l'idoneità sia poi apprezzata in relazione allo specifico minore da adottare...

Questa interpretazione, conforme alla funzione dell'istituto dell'adozione di minori e rispondente ai principi costituzionali invocati dal giudice rimettente, non è esclusa dall'art. 30 della legge n. 184 del 1983, che, nel disciplinare l'accertamento dell'idoneità dei coniugi ad adottare, non impedisce al provvedimento che la dichiara di precisare e rendere esplicite le caratteristiche della famiglia di accoglienza e, correlativamente, quelle del minore o dei minori dei quali i coniugi aspiranti all'adozione possono prendersi cura... Del resto i decreti di idoneità all'adozione internazionale, emanati da numerosi tribunali per i minorenni, contengono spesso elementi ulteriori rispetto alla mera e conclusiva valutazione di idoneità dei coniugi; elementi destinati ad attuare, nell'interesse del minore, la necessaria collaborazione con l'autorità straniera che emanerà il provvedimento di adozione. Questa prassi applicativa della norma denunciata, diversa da quella indicata dal giudice rimettente, oltre che rispecchiare un'esigenza già presente nel sistema normativo, è quella conforme alla normativa internazionale. Difatti la convenzione per la tutela del minore e la cooperazione internazionale in materia di adozione..., ribadendo la necessità di garantire la realizzazione del miglior interesse del fanciullo, non solo prevede la collaborazione tra le autorità dei diversi Stati nelle procedure di adozione internazionale, ma prescrive espressamente che siano precisati i requisiti di capacità ed idoneità degli aspiranti genitori adottivi e le caratteristiche dei bambini dei quali si ritiene che essi potrebbero prendersi cura (art. 15)".

Con il riconoscimento della possibilità di enunciare ogni elemento utile perché l'idoneità sia apprezzata in relazione allo specifico minore da adottare è emersa, tuttavia, una prassi giudiziaria che, contraria a rendere possibile l'incontro della coppia con un minore già conosciuto – dunque contraria ad un procedimento adozionale mirato – si è servita a tal fine proprio delle indicazioni per il miglior incontro ex art. 30.

Caso emblematico in tal senso è stato quello di una coppia che,

dopo aver realizzato per molti anni un'adozione a distanza a favore di un minore africano, non adottabile perché legato alla madre naturale, e dopo averlo sostenuto negli studi e nelle prime necessità, dopo la morte della madre naturale, essendo stato il minore dichiarato in stato di abbandono, ha chiesto l'idoneità all'adozione internazionale, esprimendo il desiderio di adottarlo. Il tribunale ha riconosciuto loro l'idoneità, ma soltanto per minori nati dopo il 26 Gennaio 1994, impedendo così alla coppia in questione di adottare quel minore, nato qualche giorno prima di tale data. Mi sembra che tale vicenda esprima bene come le indicazioni per il migliore incontro rischiano talvolta di essere inopportune, divenendo uno strumento per coartare un progetto adozionale ex ante, senza lasciare che sia l'ente – come appare più opportuno – a guidare l'incontro col minore.

D'altra parte non mancano casi in cui la magistratura ha avallato le adozioni mirate, giungendo a tal fine al punto di travalicare il limite fissato dall'art.6 sul divario di età tra adottanti ed adottando<sup>6</sup>. Già nel 1997 la Corte d'appello di Torino – chiamata a pronunciarsi sul reclamo proposto da una coppia che, ricevuta dal Tribunale la dichiarazione di idoneità generica all'adozione internazionale, si era vista rifiutare la successiva istanza di estensione dei limiti di età al fine di poter ottenere l'adozione di una minore determinata – ha accolto il reclamo ammettendo la possibilità di vagliare l'idoneità degli adottandi, già genericamente riconosciuta, rispetto ad una minore polacca, già designata e contattata dalla coppia, per cui i limiti di età prescritti dalla legge sull'adozione erano superati di soli tre mesi, alla luce dell'interesse precipuo della minore a stare con i coniugi reclamanti con i quali aveva avuto già contatti precedentemente<sup>7</sup>.

La sentenza che, tuttavia, si è pronunciata in modo più esplicito in questo senso è senz'altro la n. 283 del 1999 con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittimo l'art. 6 secondo comma della legge n. 184 del 1983 nella parte in cui non prevede che il giudice possa disporre l'adozione, valutando esclusivamente l'interesse del minore, quando l'età dei coniugi adottanti superi di oltre quarant'anni l'età dell'adottando, pur rimanendo la differenza di età compresa in

---

<sup>6</sup> L. FADIGA, *L'adozione internazionale*, in *Trattato di diritto di famiglia*, a cura di P. ZATTI, Vol. II, *La filiazione*, Milano, 2002, p. 839.

<sup>7</sup> Corte d'appello di Torino, decreto 17 gennaio 1997, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 1998, p. 68 ss.

quella che di solito intercorre tra genitori e figli, se dalla mancata adozione deriva un danno grave e non altrimenti evitabile per il minore<sup>8</sup>. L'intervento della Corte, in tal caso, era occasionato da un'ipotesi di adozione internazionale in cui il minore che la coppia ricorrente voleva adottare non le era stato dato in affidamento preadottivo in precedenza; semplicemente era stato più volte ospitato dalla famiglia in quanto proveniente da Chernobyl, così come altri bambini russi provenienti da quella zona e ospitati da famiglie italiane durante il periodo estivo o per brevi periodi dell'anno. Nel caso in questione, dunque, l'accoglienza del bambino nella famiglia aspirante adottante era stata episodica e non stabile. In questa occasione le parti hanno sottolineato come la questione di legittimità costituzionale sia rilevante anche nella prima fase del procedimento di adozione internazionale, potendo l'idoneità essere valutata in concreto, con riferimento ad un minore già individuato, in precedenza legittimamente accolto in quel nucleo familiare e che abbia instaurato con gli aspiranti all'adozione profondi legami. Già nell'ordinanza con la quale la Corte d'Appello di Roma ha dichiarato rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalle parti, a seguito del reclamo avverso il decreto emesso del Tribunale per i minorenni di Roma concernente la dichiarazione di idoneità degli istanti all'adozione di un minore straniero determinato, si legge che "È pacifico che l'idoneità di cui all'art. 30 citato è di norma verificata in astratto, quando il minore non è ancora individuato; tuttavia, nulla vieta, ad

---

<sup>8</sup> Sul tema vedi A. FIGONE, *Ancora sul requisito dell'età per l'adozione*, in *Famiglia e diritto*, n. 5, 1999, p. 427 ss.; A. GREGORI, *Interesse del minore all'adozione e limite di età previsto dall'art. 6 della legge 4 maggio 1983, n. 184: la Corte Costituzionale affronta ancora le problematiche relative alla reciproca compatibilità*, in *Il nuovo diritto*, 2000, p. 397 ss.; A. MARCHIO, *Il limite flessibile per l'età dei genitori nell'adozione dei minori*, in *Giustizia civile*, I, 1999, p. 2587 ss.; Caggia, *Limiti d'età dell'adottante e interesse del minore*, in *Famiglia*, I, 2001, p. 1057 ss.; G. MORANI, *Il crepuscolo del divario massimo d'età nella adozione dei minori: con la sentenza 283/99 la Consulta riafferma la deroga ed anticipa la riforma*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2000, p. 9 ss.; M. R. MARELLA, *Differenza di età nell'adozione: verso il tramonto di un limite*, in *Il foro italiano*, 2000, p. 1086 ss.; A. FINOCCHIARO, *La creazione di stabili rapporti affettivi non può essere la "leva" per superare la legge*, in *Guida al diritto*, n. 29, 1999, p. 50 ss.; A. ZACCARIA, *Il terzo intervento della Corte Costituzionale sul divario di età fra adottanti e adottando (sent. N. 283 del 1999)*, in *Studium iuris*, 2000, p. 650 ss.; *Adozione. Differenza di età tra adottanti e adottando*, in *Il corriere giuridico*, n. 9, 1999, p. 1167 ss.

avviso di questo collegio giudicante, che in particolari casi essa possa essere mirata ad un determinato minore. D'altra parte una dichiarazione di idoneità specifica sembra essersi resa necessaria a seguito delle decisioni costituzionali n.148 del 1992 e n. 303 del 1996; infatti dopo queste pronunce il giudice è chiamato a valutare in concreto se dalla mancata adozione, nei casi particolari contemplati dalla Corte, possa derivare un danno grave ad un minore già individuato; tale valutazione non può che essere effettuata a priori, essendo altrimenti impossibile l'ingresso in Italia, a scopo di adozione, del minore la cui età, in relazione alla coppia adottante, non sia conforme ai limiti di legge"<sup>9</sup>. Tale apertura esplicita all'ammissibilità, seppur in casi determinati, di una dichiarazione di idoneità specifica in relazione ad un minore individuato, è stata poi confermata dalla Corte la quale, nella sentenza in questione, ha affermato che "La dichiarazione di idoneità, per il suo carattere preliminare e generico, solitamente non è correlata ad un minore già individuato. Ciò non esclude che il decreto motivato del tribunale per i minorenni che dichiara tale idoneità (art. 30 legge n. 184 del 1983) possa contenere, per la necessaria collaborazione con l'autorità straniera – che ispira ora anche la convenzione per la tutela del minore e la cooperazione internazionale in materia di adozione – ogni elemento necessario o utile perché possa efficacemente essere tutelato l'interesse del minore, da porre in relazione alle caratteristiche della famiglia adottiva, le quali devono essere apprezzate dall'autorità straniera per valutare se quella famiglia soddisfa in concreto le necessità del fanciullo. Nell'interesse di quest'ultimo, quando uno dei requisiti previsti dalla legge italiana per l'adozione sussiste solo in relazione alla situazione di uno specifico minore, il quale abbia un particolare rapporto con i coniugi che intendono adottarlo, la valutazione e la enunciazione di tale elemento condizionante l'idoneità rientra naturalmente nel contesto del provvedimento che la accerta"<sup>10</sup>.

L'ammissibilità di tale dichiarazione di idoneità specifica, sempre affrontata incidentalmente rispetto alla questione della derogabilità dei limiti di età ex art.6, è stata accolta da più parti con scetticismo,

---

<sup>9</sup> Ordinanza emessa il 3 luglio 1998 dalla Corte d'Appello di Roma nel procedimento civile promosso da Miceli Francesco e altra, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*, 1<sup>a</sup> serie speciale, n. 42, p. 30 ss.

<sup>10</sup> Sentenza Corte Costituzionale 9 luglio 1999, n. 283, in *Famiglia e diritto*, 1999, p. 427.

avendo molti autori ribadito che il provvedimento del Tribunale sull'idoneità, per il suo carattere preliminare e generico, non è correlato ad alcun minore, risolvendosi in un accertamento sulla capacità dei coniugi richiedenti ad ottemperare agli obblighi genitoriali e avendo molti dubitato che il potere del giudice possa spingersi al punto di circoscrivere l'idoneità all'adozione con riferimento ad un minore determinato alla luce del fatto che l'art. 30 c. 2 si limita a disporre che il decreto possa prevedere "indicazioni per favorire il migliore incontro tra gli aspiranti all'adozione ed il minore da adottare." Su queste basi non sembra allora condivisibile anticipare la valutazione dell'interesse del minore all'inserimento in un nucleo familiare già al momento della dichiarazione di idoneità all'adozione, difettando il presupposto dell'interesse ad agire in capo agli istanti<sup>11</sup>. Inoltre, la possibilità di ottenere un'idoneità specifica in caso di rapporti pregressi col minore genera perplessità a causa degli abusi che potrebbe provocare in caso di comportamento intenzionale volto a far sorgere legami affettivi tra minori e aspiranti adottanti proprio per consentire a questi ultimi di chiederne l'adozione<sup>12</sup>.

In altri casi, invece, si è preso atto delle affermazioni della Corte traendone come conclusione che il principio della derogabilità del divario massimo di età è applicabile e può avere concreta attuazione anche nella fase prodromica del procedimento, volto alla dichiarazione di idoneità all'adozione, nella quale si ammette una preventiva dichiarazione di idoneità specifica con riguardo ad un minore individuato. Secondo tale impostazione la pronuncia fa da ponte tra il vecchio regime, nel quale la dichiarazione di idoneità all'adozione internazionale era fatta in astratto senza alcun riferimento ad un minore individuato, e quello attuale, nel quale è espressamente previsto che il decreto del tribunale dei minorenni debba contenere informazioni atte a favorire "il migliore incontro tra gli aspiranti adottanti ed il minore da adottare". In tal senso questa pronuncia chiarisce quale debba essere il ruo-

---

<sup>11</sup> A. FIGONE, *Ancora sul requisito dell'età per l'adozione*, cit., p. 431; CAMPANATO, ROSSI, *Manuale dell'adozione nel diritto civile, penale, del lavoro, amministrativo e tributario*, Padova, 2003, p. 421 ss.

<sup>12</sup> G. MANERA, *Ancora sui limiti di età tra adottanti e adottato nell'adozione legittimante*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, p. 107 ss.; vedi anche L. SACCHETTI, *La differenza di età nell'adozione: riflessioni intorno alla sentenza n. 303/1996 della Corte Costituzionale*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 1997, p. 441 ss.

lo del giudice nel dare concretezza alla valutazione di idoneità della coppia adottante nei confronti di uno specifico minore<sup>13</sup>.

Anche diverse pronunce successive hanno riconosciuto, in casi simili a quello preso in esame dalla Consulta, la possibilità di una dichiarazione di idoneità specifica in relazione ad un minore individuato. Il Tribunale per i minorenni di Perugia, con decreto 27 ottobre 1999, ha accolto la richiesta di una coppia che, già dichiarata idonea all'adozione internazionale, dopo aver ospitato legittimamente per vari periodi di tempo una minore in stato di abbandono di nazionalità russa proveniente da Chernobyl, instaurando con lei un particolare rapporto affettivo ed educativo, ha presentato istanza di riforma del decreto di idoneità generica in altro di idoneità specifica. Tale richiesta ha trovato accoglimento proprio grazie all'applicazione dei principi enunciati nella sentenza 283 del 1999 tra i quali si menziona quello dell'ammissibilità di una dichiarazione preventiva di idoneità riferita ad un minore individuato sin dalla fase preliminare del procedimento di cui all'art. 30<sup>14</sup>.

Allo stesso modo il tribunale per i minorenni di Salerno, con decreto 6 ottobre 2000, ha dichiarato l'idoneità specifica di una coppia all'adozione internazionale di una minore vissuta in istituto in Romania fin da piccola e dichiarata in stato di abbandono, che essi avevano ospitato per apprezzabili periodi e con la quale si era stabilito un profondo ed intimo rapporto affettivo. Anche in questo caso la richiesta di idoneità specifica è stata finalizzata al superamento dei limiti di età imposti dall'art. 6<sup>15</sup>.

Mi sembra potersi concludere, allora, che l'opportunità dell'ado-

---

<sup>13</sup> Vedi, tra gli altri, G. MORANI, *Il crepuscolo del divario massimo d'età nella adozione dei minori: con la sentenza 283/99 la Consulta riafferma la deroga ed anticipa la riforma*, cit., p. 10 ss.; ID., *Commento alla sentenza 283/99*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2001, p. 88 ss.; GREGORI, *op. cit.*, p. 404; M. R. MARELLA, *op. cit.*, p. 1091.

<sup>14</sup> D. BONTÀ, *Importanti novità in tema di adozione internazionale e superamento del limite differenziale massimo di età tra adottante e adottando*, nota a Tribunale per i minorenni di Perugia, decreto 27 ottobre 1999, in *Rassegna giuridica umbra*, n. 3, 1999, p. 698 ss.; *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2000, p. 207 ss.

<sup>15</sup> R. MEA, *Dichiarazione di idoneità per l'adozione internazionale – Differenza di età tra i coniugi e la minore – superamento dei limiti imposti dall'art. 6 legge n. 184/83 – ammissibilità*, in *Il nuovo diritto*, 2000, 1145 ss.; vedi anche Tribunale per i minorenni di Perugia, decreto 26 febbraio 2001, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2001, p. 1100 ss.

zione mirata vada valutata caso per caso, non essendo ammissibile nelle ipotesi in cui la pregressa conoscenza del minore sia finalizzata alla violazione della normativa in materia – implicando alle volte persino una forzatura nella dichiarazione di adottabilità – ma risultando invece pienamente condivisibile quando si fondi su un rapporto preesistente che rende tale adozione la soluzione migliore per il minore stesso.

Un'altro caso in cui il provvedimento del giudice si riferisce ad un minore determinato è quello menzionato dall'art. 31 comma 2, a norma del quale l'obbligo di rivolgersi ad uno degli enti autorizzati per l'adempimento delle procedure elencate nel comma precedente viene meno nel caso in cui si ricada nella fattispecie dell'art. 44 lett. a), cioè nel caso in cui gli aspiranti adottanti siano uniti al minore orfano di padre e di madre da un vincolo di parentela fino al sesto grado o da un rapporto stabile e duraturo preesistente alla perdita dei genitori. Il riferimento all'art. 44, dunque all'ipotesi di adozione in casi particolari, pone, senza dubbio, numerose problematiche. Innanzitutto si discute in dottrina se il richiamo operato dal legislatore, oltre alla semplice fattispecie legale, riguardi anche l'intera disciplina dell'adozione in casi particolari o se invece si tratti sempre di un'ipotesi di adozione internazionale, e dunque sia applicabile la disciplina dettata per quest'ultima.

L'adozione in casi particolari, infatti, si distingue nettamente dall'adozione legittimante per il più ristretto ambito di applicazione, per i requisiti meno rigorosi previsti per gli adottanti, per la rapidità e la maggiore semplicità delle modalità operative e delle regole processuali e soprattutto per gli effetti più limitati, poiché essa non interrompe i rapporti con la famiglia di origine, né da vita a rapporti di parentela con i parenti dell'adottante.

Gran parte della dottrina ha negato che il legislatore, con tale disposizione, abbia voluto richiamare, oltre che la fattispecie legale, anche l'insieme dei suoi effetti giuridici, come disciplinati dal Titolo IV Legge 184 del 1983. Questo perché, da un lato non sembra emergere una volontà del legislatore in questo senso<sup>16</sup>, dall'altro perché dare ingresso nell'ordinamento ad adozioni di minori stranieri produttive di un legame di filiazione per così dire "monca" è vietato dall'art. 2 comma 2 della Convenzione e dall'art. 35 comma 1 della legge sull'a-

---

<sup>16</sup> M. FINOCCHIARO, *Con il mandato all'associazione scatta la ricerca*, in *Guida al diritto*, n. 4, 1999, p. 62.

dozione che ribadisce gli effetti legittimanti dell'adozione internazionale<sup>17</sup>. Soprattutto, nell'interesse del minore stesso, questa soluzione sembrerebbe la più auspicabile, in considerazione del fatto che la mancanza di rapporti giuridici con i parenti dell'adottante, soprattutto in relazione a minori privi di parenti o da questi ultimi abbandonati, produrrebbe un'iniqua esclusione tanto dal diritto alla successione dell'adottato nei confronti dell'adottante, quanto da quello agli alimenti dell'adottante nei confronti dei discendenti dell'adottato<sup>18</sup>. Sembra dunque potersi concludere che, anche quando gli aspiranti adottanti siano uniti al minore straniero orfano di padre o di madre, da un vincolo di parentela fino al sesto grado o da rapporto stabile e duraturo preesistente alla perdita dei genitori, l'adozione dovrà seguire al disciplina dell'adozione internazionale sia quanto alla procedura, sia quanto agli effetti legittimanti dell'adozione. Il provvedimento straniero dovrà, pertanto, essere di affidamento preadottivo o di adozione con effetto legittimante. E la Commissione dovrà comunque autorizzare l'ingresso ed il soggiorno permanente del minore in Italia nonostante l'autorizzazione già concessa dal tribunale minorile ai soli fini della semplificazione procedimentale ex art. 31 comma 2. Quanto ai presupposti, invece, ci si è chiesti se non sia più rispondente all'effettivo interesse del minore, e dunque più auspicabile, che in virtù del richiamo operato, la deroga si estenda anche ai requisiti richiesti agli aspiranti adottanti così che il minore straniero, divenuto orfano di padre e di madre, possa essere adottato anche dalla persona singola alla quale sia legato da un rapporto di parentela entro il sesto grado o da un rapporto stabile e duraturo, dal momento che tale disposizione, se introdotta solo al fine di semplificare la procedura, restringerebbe ulteriormente le possibilità di adozione nei casi previsti dall'art. 44 inducendo persino a dubitare della sua concreta possibilità di applicazione<sup>19</sup>. Proprio per questo altri autori hanno ritenuto che l'art. 31 comma 2 rimandas-

---

<sup>17</sup> L. SACCHETTI, *Il nuovo sistema dell'adozione internazionale: Legge 31 dicembre 1998, n. 476*, Rimini, 1999, p. 106 ss.

<sup>18</sup> P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La riforma dell'adozione internazionale: commento alla L. 31 dicembre 1998, n. 476*, Torino, 1999, p. 50 ss.

<sup>19</sup> E. BELLISARIO, *Commento al Capo I, titolo III, l. 4 maggio 1983, n. 184, come sostituito dall'art. 3 della l. 31 dicembre 1998, n. 476, Art. 31*, in *Le nuove leggi civili commentate*, n. 4-5, 2002, p. 808 ss.; R. CAFARI PANICO, *Considerazioni sulla nuova adozione internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, n. 4, 2001, p. 894 ss.

se *in toto* alla disciplina delle adozioni in casi particolari, consentendo, in questo ambito limitato, la deroga ai requisiti richiesti dall'art. 6 e dunque, tra l'altro, l'adozione da parte di persona singola<sup>20</sup>. Il richiamo dell'art. 31 avrebbe quindi il fine di consentire l'applicazione delle procedure previste dalla convenzione ad un procedimento destinato fin dall'inizio a concludersi, nei casi consentiti dalla nostra legge, con una adozione priva di effetti legittimanti.

Un'altra problematica che emerge a questo proposito è se, nel caso disciplinato dall'art. 31 comma 2, il Tribunale debba comunque emettere il decreto di idoneità ex art. 30 o se invece sia sufficiente l'autorizzazione concessa ex art. 31 ai fini della semplificazione procedimentale. Se la dottrina, come abbiamo detto, tende ad assimilare tale fattispecie alle altre, quanto alla procedura da seguire, e dunque anche in relazione alla necessità che il Tribunale pronunci un decreto di idoneità<sup>21</sup>, la giurisprudenza, non ha dimostrato un atteggiamento univoco. Il Tribunale per i minorenni di Milano, l'11 settembre 2001, chiamato a pronunciarsi su un caso nel quale l'istante chiedeva che il Tribunale contestualmente facesse luogo all'adozione della minore ai sensi dell'articolo 44 lett. a) e pronunciasse la dichiarazione di idoneità dell'istante all'adozione ex art. 44 a) autorizzandola a svolgere direttamente le attività di cui all'art. 31 comma 2, ha affermato che "la dichiarazione di idoneità specifica all'adozione non è contemplata nell'impianto normativo dell'adozione ex art. 44, ma esclusivamente in materia di adozione internazionale, che disciplina la c.d. adozione legittimante da parte delle coppie le quali, in possesso dei requisiti richiesti per gli adottanti ai fini dell'adozione internazionale, possono chiedere che il Tribunale per i minorenni emetta un decreto motivato attestante la sussistenza ovvero l'insussistenza dei requisiti per adottare, e che pertanto deve dichiararsi non luogo a procedere in relazione

---

<sup>20</sup> Vedi MANERA, *Le adozioni nazionali ed internazionali nel quadro della nuova normativa*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, n. 2-3, 2002, p. 597 che parla a questo proposito di "adozioni in casi particolari" e M. ORLANDI, *Adozione internazionale di minori "in casi particolari". Quale procedura applicabile?*, in *Giurisprudenza di merito*, 2002, p. 709.

<sup>21</sup> "L'altra ipotesi di eccezione alla regola del ricorso obbligatorio agli enti per l'adozione (art. 6 comma 4) ...esonera gli aspiranti adottanti non soltanto dall'obbligo dell'intermediazione dell'ente, ma anche dalla dichiarazione di idoneità"; E. BELLISARIO, *op. cit.*, p. 807; P. MOROZZO DELLA ROCCA, *op. cit.*, p. 50 ss.; R. CAFARI PANICO, *op. cit.*, p. 895.

all'istanza di cui sopra, unitamente a quella tendente ad ottenere l'autorizzazione di cui all'art. 31 comma 2 attinente quest'ultima all'ipotesi di adozione legittimante di minore straniero da parte di una coppia in possesso dei requisiti di cui all'art. 6"<sup>22</sup>. Tale affermazione non sembra tuttavia condivisibile, alla luce della normativa prevista dalla legge 476 del 1998. L'art. 29 *bis* del nuovo testo dispone infatti che le persone residenti in Italia, che intendono adottare un minore residente all'estero presentano dichiarazione di disponibilità al tribunale per i minorenni e chiedono che lo stesso dichiari la loro idoneità all'adozione. Inoltre il fatto che l'art. 31 comma 2 disponga che nei casi previsti dall'art. 44 lett. *a*) il Tribunale possa autorizzare gli aspiranti adottanti a non avvalersi dell'intermediazione dell'ente autorizzato per eseguire tutta una serie di attività all'estero implica che il ricorso all'ente autorizzato è comunque necessario e che nelle altre circostanze in cui trova applicazione l'art. 44 le procedure previste per le adozioni internazionali debbano sempre essere applicate.

In relazione al fatto, invece, che la disposizione in questione non menzioni affatto le altre due ipotesi (tre dopo la legge di riforma 149 del 2001) di adozione in casi particolari disciplinate dall'art. 44 lett. *b*), *c*) e *d*), mi sembra possa ammettersi l'eventualità che il coniuge, residente in Italia o cittadino italiano, adotti, ex art. 44 lett. *b*), il figlio dell'altro coniuge. Tale ipotesi, tuttavia, costituendo una fattispecie particolare rispetto all'adozione internazionale – poiché presupposto essenziale di applicazione della Convenzione è la previa verifica dello stato di abbandono del minore – sarà regolata dalle norme sull'adozione in casi particolari, da considerarsi speciali, *ratione materiae*, rispetto alla legge 184 del 1983 come modificata dalla L. 476 del 1998; per questo motivo il provvedimento straniero che abbia pronunciato l'adozione potrà essere riconosciuto in Italia sempre che esso non contrasti con i principi dell'ordine pubblico italiano<sup>23</sup>. Più complessa appare invece la questione relativa all'ipotesi della "constatata impossibilità di procedere ad un affidamento preadottivo" ex art. 44 lett. *d*). Da sempre la dottrina è divisa sull'interpretazione da dare a tale disposizione, considerata come una sorta di "norma di chiusura" in cui ricomprendere situazioni che non possono condurre o non han-

---

<sup>22</sup> Sentenza Tribunale per i minorenni di Milano, 11 settembre 2001, in *Giurisprudenza di merito*, 2002, p. 704 ss.

<sup>23</sup> E. BELLISARIO, *op. cit.*, p. 810 ss.; P. MOROZZO DELLA ROCCA, *op. cit.*, p. 51 ss.

no condotto all'adozione legittimante e che allo stesso tempo non fanno parte di quei casi specifici e tassativi descritti dall'art. 44 lett. a) e b)<sup>24</sup>. La dottrina prevalente, infatti, sostiene che l'impossibilità di affidamento preadottivo debba interpretarsi come "impossibilità di fatto" di affidare il minore, già dichiarato in stato di adottabilità, ad una coppia che lo adotti con adozione legittimante. Altri autori, invece, in accordo con la giurisprudenza maggioritaria, affermano che tale impossibilità deve essere intesa anche come "impossibilità giuridica" di disporre l'affidamento preadottivo dovuta alla mancanza o all'impossibilità di una dichiarazione di adottabilità, per l'inesistenza di una situazione di abbandono. Tra le altre, dunque, l'impossibilità è individuata nelle ipotesi in cui, essendo il minore già legato a figure di riferimento precise, si voglia dare veste giuridica alla situazione di fatto. Così la giurisprudenza ha applicato l'art. 44 lett. c) (ora lett. d) in casi in cui mancavano le condizioni per pronunciare l'adozione legittimante quanto ai requisiti degli adottanti richiesti dalla legge ex art. 6 o alla situazione di abbandono del minore. Prima dell'entrata in vigore della legge n. 476 del 1998 si è fatto ampiamente ricorso a tale norma in tema di adozioni particolari per sanare situazioni nelle quali era impossibile delibare un provvedimento straniero di affidamento preadottivo o di adozione, ad esempio per ragioni legate all'età o per le situazioni in cui l'adottante, non coniugato, non poteva presentare istanza di adozione<sup>25</sup>. Tale fattispecie, ponendosi in contrasto con le disposizioni ed i principi stessi espressi dalla legge 476 del 1998, non sembra poter trovare spazio nell'ambito del procedimento

---

<sup>24</sup> G. COLLURA, *L'adozione in casi particolari*, in *Trattato di diritto di famiglia*, a cura di P. ZATTI, Vol. II, *La filiazione*, Milano, 2002, p. 766 ss.; L. RUGGERI, *Commento alla l. 28 marzo 2001, n. 149 (Adozione nazionale). Titolo IV – Dell'adozione in casi particolari. Capo I – Dell'adozione in casi particolari e dei suoi effetti. Art. 25*, in *Le nuove leggi civili commentate*, n. 4-5, 2002, p. 1046 ss.

<sup>25</sup> Vedi sull'argomento LOJACONO, *Nell'interesse del minore: adozione ex art. 44 lett. c) legge n. 184/1983 in luogo di deliberazione non consentita, per difetto del requisito dell'età, di adozione straniera*, nota a Corte d'Appello di Palermo 30 marzo 1987, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, n. 1, 1988, pp. 208-224; C. EBENE COBELLI, *Età dei genitori adottivi e adozione internazionale di più fratelli*, nota a C. Cost. 1 aprile 1992, n. 148, in *Le nuove leggi civili commentate*, n. 4, 1992, p. 807 ss.; vedi anche Cass. Civ. I sez. 16 febbraio 2002, n. 2303, con nota di R. BARBANERA, *Derogabilità dei limiti di età fra adottanti e adottando nell'adozione legittimante alla luce del principio dell'interesse del minore*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2003, p. 359 ss.

di adozione internazionale<sup>26</sup>. Tuttavia bisogna ammettere che, in alcuni casi isolati, l'applicazione dell'art. 44 lett. *d*) permetta di risolvere delle situazioni concrete che, nella realtà, impongono di dare rilevanza giuridica al preminente interesse del minore, purché tale applicazione non divenga uno strumento per eludere la normativa sull'adozione o per avallare le aspettative di coloro che in fatto o in modo abusivo abbiano desiderio di procedere all'adozione<sup>27</sup>.

L'interpretazione da dare all'art. 44 lett. *d*) ed il suo mancato richiamo nell'art. 31 comma 2 hanno assunto rilevanza anche in relazione ad un'altra problematica, oggetto di questione di legittimità costituzionale, proposta dal Tribunale per i minorenni di Ancona e da quello di Roma, relativa ad una presunta ingiustificata disparità di trattamento tra il minore orfano, di cui si consente l'adozione ex art. 44 lett. *a*), ed il minore i cui genitori siano affettivamente e giuridicamente scomparsi, al quale non è estesa tale possibilità, nonostante che, in entrambi i casi, i minori siano privi di rapporti con i loro genitori. La Corte Costituzionale ha ritenuto la questione infondata, proprio aderendo all'interpretazione estensiva dell'art. 44 lett. *d*) e considerandolo dunque applicabile, anche se non sia stato concretamente tentato l'affidamento preadottivo e ne sia stata constatata l'impossibilità, quando il minore venga richiesto in adozione da parenti entro il quarto grado idonei a fornirgli l'assistenza morale e materiale di cui ha bisogno. La risposta della Corte Costituzionale, inerente ad un caso di adozione nazionale in casi particolari, lascia tuttavia aperta la questione per quella internazionale a causa del mancato richiamo, nell'art. 31 comma 2, dell'art. 44 comma *d*). Sembra comunque doversi ammettere, per evitare tale ingiustificata disparità di trattamento, che anche nel caso di genitori decaduti dalla patria potestà, o di genitori che abbiano emesso una dichiarazione di abbandono esplicita o di cui si siano perse le tracce, sia applicabile tale disposizione e, dunque, l'intera disciplina dell'adozione internazionale<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> P. MOROZZO DELLA ROCCA, *op. cit.*, p. 52.

<sup>27</sup> L. RUGGERI, *op. cit.*, p. 1048; G. COLLURA, *op. cit.*, p. 775; E. BELLISARIO, *op. cit.*, p. 811.

<sup>28</sup> F. PICARDI, *L'adozione ex art. 44, legge n. 184 del 1983 e l'impossibilità di affidamento preadottivo: un possibile chiarimento della Consulta?* (Nota a ordinanza del Tribunale per i minorenni di Ancona, 15 Gennaio 1998, in *Giustizia civile*, n. 6, 1998, p. 1712 ss.; G. DEL PAPA, *Adozione in casi particolari e affidamento preadottivo*, in *Famiglia e diritto*, n. 6, 2000, p. 634 ss; Corte Costituzionale, 7 ottobre 1999 n.

Infine, per quanto riguarda l'acquisto della cittadinanza, sembra potersi dedurre dalla lettera dell'art. 3 comma 3 della legge 91 del 1992 che anche il minore straniero adottato ex art. 44 diventi cittadino italiano. In esso infatti si afferma che la revoca dell'adozione per fatto dell'adottato, prevista esclusivamente in caso di adozione in casi particolari, comporta anche la perdita della cittadinanza italiana. Ciò implica dunque necessariamente che essa sia stata precedentemente acquistata indipendentemente dal carattere legittimante o meno dell'adozione stessa<sup>29</sup>.

---

383, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2000, p. 529 ss.; E. BELLISARIO, *op. cit.*, p. 807; L. RUGGERI, *op. cit.*, p. 1035.

<sup>29</sup> P. MOROZZO DELLA ROCCA, *op. cit.*, p. 74 ss.

BRUNILDE POLETTI DI TEODORO\*

CITTADINANZA E ADOZIONE

*1. Art. 34, 1° comma: rilievi tecnico-giuridici*

L'accostamento dei due istituti, cittadinanza e adozione, ci porta, nell'immediato, a ricordare l'ultimo intervento normativo in tema di adozione internazionale, cioè la legge n. 476 del 1998 dove, all'art. 34, 3° comma, si prevede che **il minore adottato acquista la cittadinanza italiana per effetto della trascrizione del provvedimento di adozione nei registri dello stato civile**, norma che, a sua volta si propone per un duplice ordine di considerazioni, per un verso di natura tecnico-giuridica e, per altro verso, di natura valutativa, laddove si tenti di rispondere alla domanda se tale articolo possa essere considerato un punto d'arrivo oppure un punto di partenza.

Con riferimento ai rilievi di natura tecnico-giuridica, ci si può limitare ad osservare come la scarsa accuratezza formale del testo abbia richiesto un intervento chiarificatore espresso successivamente nella Circolare Ministeriale n. K28.4 del 13 novembre 2000 del Ministero dell'Interno.

Invero il testo dell'articolo è criticabile sotto due diversi profili:

A) Quanto ai requisiti degli adottanti manca la specificazione che questi devono essere coniugi, di cui almeno uno cittadino italiano, oppure apolidi residenti in Italia. Non dobbiamo infatti dimenticarci che possono presentare la dichiarazione di disponibilità e richiedere la dichiarazione di idoneità ex art. 29-bis della legge n. 476, le persone residenti in Italia, che si trovano nelle condizioni prescritte dall'art. 6 della legge n. 184/83 e, quindi, anche gli stranieri residenti in Italia. Tanto più che l'art.19 del Nuovo Regolamento dello stato civile (D.P.R. n. 396 del 2000) prevedendo che **“su richiesta dei cittadini stranieri residenti in Italia possono essere trascritti, nel comune dove essi risiedono, gli atti dello stato civile che li riguardano, formati all'estero...”** (tali atti devono essere presentati unitamente alla traduzione

---

\* Ricercatrice in Diritto Privato Internazionale, Università degli studi di Pisa.

italiana ed alla legalizzazione, ove prescritta, da parte delle competenti autorità straniere)”, apre le porte, anche per gli stranieri residenti, a quella trascrizione del provvedimento straniero di adozione che il giudice ordina all’ufficiale di stato civile<sup>1</sup>.

B) Il secondo rilievo attiene alla sfasatura temporale degli effetti qualora si ritenga che la trascrizione abbia valore costitutivo e, nel caso specifico, degli *status* che conseguono ad un unico provvedimento: lo *status filiationis* decorrerebbe dal momento in cui il provvedimento straniero di adozione diventa definitivo nello Stato d’origine, mentre lo *status civitatis*, si acquisterebbe solo con la sua trascrizione nello Stato d’accoglienza.

Sintomatica dell’aberrazione di una tale interpretazione è l’ipotesi, prefigurata in dottrina, del minore che, in attesa dell’ordine di trascrizione, diventi maggiorenne e quindi non più in grado di acquistare automaticamente la cittadinanza ex art. 34, 3° comma.

Non ci sono valide ragioni per avallare le conseguenze che deriverebbero da una lettura testuale della norma e, pertanto, è preferibile optare per una sua interpretazione sistematica che ricollegghi all’articolo le conseguenze volute dal legislatore, in armonia con la legge sull’adozione e con il sistema normativo più in generale.

Con la legge sull’adozione internazionale, in quanto il 3° comma dell’art. 34 si pone come una ripetizione di quanto era già stato stabilito dall’art. 39 della legge n. 184 dell’83; ripetizione inutile poiché l’articolo era stato espressamente abrogato dalla successiva legge del 1992 sulla cittadinanza (art. 26), che, tuttavia, ne aveva riportato il contenuto all’articolo 3, 1° comma: **Il minore straniero adottato da cittadini italiani acquista la cittadinanza italiana.**

Se quindi, non si voglia parlare di un legislatore distratto, si può ipotizzare che l’enfasi particolare, con la quale si sottolinea l’acquisto dello *status civitatis* all’interno della legge con cui si dà esecuzione alla convenzione de l’Aja del ’93, sia finalizzata ad assicurare le Autorità dei Paesi d’origine sulla tutela e garanzia che viene riconosciuta ai loro minori adottati da cittadini italiani.

Inoltre, ampliando il confronto all’interno del quadro del nostro sistema normativo generale, la norma si porrebbe quale ingiustificato elemento di rottura di un sistema in cui la funzione della trascrizione de-

---

<sup>1</sup> L’ordine di trascrizione del provvedimento straniero di adozione è previsto nell’art. 35, 3° e 4° comma e nell’art. 36, 3° e 4° comma della l. 476.

gli atti nei registri dello stato civile ha sempre avuto carattere probatorio, come del resto è stato chiarito dalla Circolare del Ministero dell'Interno n. K28.4 del 13 novembre 2000 relativa all'acquisto della cittadinanza da parte del minore straniero adottato, dove si afferma che **la trascrizione rende solo possibile l'efficacia *ex tunc* del provvedimento divenuto definitivo e dà pubblicità e certezza all'atto fondamentale, costitutivo del diritto di cittadinanza del minore straniero adottato**<sup>2</sup>.

## 2. Art. 34, 1° comma: punto d'arrivo?

Il secondo ordine di considerazioni, che conduce ad un giudizio sul 3° comma dell'art. 34, nel senso di considerarlo come punto d'arrivo o come punto di partenza, presuppone di guardare ai due istituti secondo una visione dinamica, con la conseguenza di volgere l'indagine sia verso il passato che verso il futuro.

Nella prima direzione, con riferimento al passato, è significativo ripercorrere la storia dei due istituti poiché essi riflettono e recepiscono nei loro mutamenti, seppur in misura diversa, quel profondo ripensamento sul valore della persona che, a partire dalla seconda metà del secolo scorso, conduce ad un progressivo allontanamento dalle concezioni legate esclusivamente ad interessi patrimoniali ed economici, finalizzando i principali interventi normativi sia internazionali che interni, alla tutela dei diritti fondamentali dell'uomo<sup>3</sup>.

Nell'ambito internazionale, già nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 si proclama infatti **“la fede nei diritti fondamentali dell'uomo”** e **“nella dignità e valore della persona umana”**, per giungere nel 1959 a considerare nello specifico, l'uomo in formazione, che quindi non è ancora in grado di affermare autonomamente i propri diritti e che pertanto deve essere particolarmente tutelato.

Così nella Dichiarazione dei diritti del fanciullo, del 1959 (New

---

<sup>2</sup> Per il testo della Circolare n. K28.4 del 13 novembre 2000, emanata dal Ministero dell'Interno, relativa all'*Acquisto della cittadinanza da parte di minore straniero adottato*, cfr. *Riv. Dir. Int. Priv. e Proc.*, 2001, 1074. Analizza i nodi problematici relativi alla trascrizione del provvedimento straniero di adozione, R. CAFARI PANICO, *Considerazioni sulla nuova adozione internazionale*, *ibidem*, 910.

<sup>3</sup> Per un'ampia analisi sull'evoluzione dell'adozione internazionale a partire dal secondo dopoguerra, cfr. L. FADIGA, *L'adozione internazionale, Trattato di diritto di famiglia*, a cura di P. Zatti, Vol. II, Milano 2002, 795 e ss.

York) al *Principio Secondo* si raccomanda **“la tutela della persona del minore che deve essere messo in grado di crescere in modo sano e normale sul piano fisico, intellettuale, morale, spirituale e sociale, in condizione di libertà e dignità”**, individuando al *Principio Sesto* la famiglia come il luogo privilegiato di tale crescita, poiché **“Il fanciullo, per lo sviluppo armonico della sua personalità, ha bisogno di amore e di comprensione. Egli deve, per quanto è possibile, crescere sotto le cure e la responsabilità dei genitori e, in ogni caso, in un’atmosfera d’affetto e di sicurezza materiale e morale...”**. In questo stesso documento si afferma che **“Il fanciullo ha diritto, sin dalla nascita, a un nome e a una nazionalità”**.

A questi stessi principi si ispira il Ciclo di studi tenutosi a Leysin in Svizzera nel maggio del 1960, sotto l’auspicio delle Nazioni Unite, che, nel documento conclusivo, relativo ai Principi fondamentali in materia di adozioni tra Paesi, prende le distanze dall’adozione quale istituto finalizzato a tramandare il nome ed il patrimonio, per considerarla esclusivamente nell’ottica di una misura sostitutiva delle cure che i genitori o i parenti prossimi prestano ad un minore.

Dalla lettura di questi principi, emerge intatto quel modello d’adozione che trenta anni dopo sarà disciplinato nella Convenzione de l’Aja del ’93, dove si cerca di realizzare il superiore interesse del minore attraverso il principio della sussidiarietà e del consenso informato delle parti interessate.

Di fronte alla responsabilità del Paese d’origine, che dovrebbe cercare innanzi tutto per il minore un’adozione all’interno del proprio territorio (*Principio Secondo* di Leysin) per evitare i rischi dello sradicamento, si pone la responsabilità del Paese d’accoglienza che deve garantire al minore non solo di entrare a far parte di una famiglia idonea per il suo sviluppo psico-fisico, ma anche di entrare a far parte di una comunità sociale nella quale potersi identificare come cittadino (*Principio Decimo*).

Il legame che unisce i due istituti, adozione e cittadinanza, non si spezzerà più nei successivi interventi legislativi, sia quando l’adozione del minore straniero è prevista solo come un’ipotesi nella disciplina dell’adozione interna, come nella Convenzione di Strasburgo del 1967 (art. 11) e, sul piano nazionale, all’art. 5 della legge del 1967 sull’adozione speciale, sia, con maggior incisività, quando l’adozione internazionale è autonomamente disciplinata come nella legge n. 184 del 1983 dove all’art. 39 si prevede che il minore straniero adottato da cittadini italiani acquista la cittadinanza italiana.

Si deve notare in proposito che per parte sua, anche la disciplina

della cittadinanza si adegua, seppur lentamente, al principio di uguaglianza proclamato dalla Costituzione, con la conseguenza, per i profili che ci riguardano, dell'equiparazione dei genitori cittadini italiani nella trasmissione della cittadinanza e al principio del *favor filiationis* con la conseguenza dell'equiparazione delle varie categorie di figli, per il suo acquisto, come risultava dal tenore dell'art. 5 della l. n. 123 del 1983 successivamente confermato nell'art. 3 della legge del 1992<sup>4</sup>.

È proprio in quest'ultima legge che si prende in considerazione anche l'ipotesi dell'adozione del maggiorenne (art. 9, 1° comma, lett. b), quale presupposto per la concessione della cittadinanza che in questo caso non è attribuita automaticamente, ma sottoposta alla condizione che lo straniero risieda legalmente in Italia da almeno 5 anni successivamente alla adozione.

### 3....o punto di partenza?

Dopo aver accennato alle tappe più significative della disciplina dei due istituti e dopo aver evidenziato come il legame esistente tra l'adozione e la cittadinanza non sia stato più interrotto, resta da verificare se la previsione contenuta nel 3° comma dell'art. 34 possa essere considerata come un nuovo punto d'arrivo nel percorso che unisce i due istituti.

La risposta a questo interrogativo risulta positiva, esclusivamente nei limiti in cui la norma si pone come l'ennesima conferma dell'adeguamento del legislatore per un verso ai principi internazionali che affermano il diritto del minore ad una cittadinanza, non solo per scongiurare l'ipotesi della apolidia, ma piuttosto per concretizzare la possibilità di una sua piena integrazione nell'ambiente sociale e territoriale in cui andrà a vivere, per altro verso un adeguamento ai valori costituzionali già ricordati di *favor filiationis* e di uguaglianza che comporta sia l'equiparazione della filiazione legittima con quella naturale e adottiva, ai fini dell'acquisto della cittadinanza, sia la possibilità riconosciuta ad entrambi i genitori di trasmettere la stessa.

A ben vedere tuttavia, una simile risposta non è pienamente appagante soprattutto quando si consideri che la norma è posta come re-

---

<sup>4</sup> L'evoluzione della disciplina della cittadinanza e l'adeguamento dell'istituto ai valori costituzionali è approfonditamente trattato da R. CLERICI, *La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano*, Padova, 1993.

gola generale in una legge che dà esecuzione alla Convenzione dell'Aja del '93, la quale, tra le norme che dettano le condizioni per l'adozione internazionale, prevede all'art. 5, lett. c) che le Autorità dello Stato d'accoglienza constatino che il minore è o sarà autorizzato ad entrare ed a soggiornare in permanenza nello Stato medesimo: si ricorda che la Convenzione si applica nel caso di trasferimento di un minore dallo Stato di origine allo Stato di accoglienza, essendo indifferente che gli adottanti siano cittadini oppure residenti di quest'ultimo Stato. Lo scopo è dunque quello di garantire al minore la possibilità di integrarsi permanentemente e pienamente nello Stato di accoglienza.

Ma allora, non è forse più opportuno, in una dimensione di più ampio respiro, considerare il 3° comma dell'art. 34 solo come un punto di partenza e, purtroppo, anche come un'occasione mancata per esercitare quel "ruolo trainante" che la disciplina dell'adozione ha assunto "anticipando spesso l'ulteriore evoluzione dell'intero sistema di riferimento"<sup>5</sup>? Ad una risposta necessariamente positiva, conducono alcuni spunti di riflessione.

L'inserimento della norma all'interno della l. n. 476 assume dunque l'unico significato di rendere noto e garantire ai paesi d'origine del minore che questi, una volta adottato da cittadini italiani, acquista la cittadinanza italiana: diversamente, come è già stato osservato, si porrebbe come un'inutile ripetizione della previsione contenuta nel 1° comma dell'art. 3 della l. n. 91 del '92 sulla cittadinanza, che prevede la trasmissione automatica della cittadinanza italiana ai minori stranieri adottati da cittadini italiani.

A ben vedere, tuttavia, la funzione garantistica della norma non è diretta a tutti i minori che fanno il loro ingresso in Italia dopo che sono stati adottati all'estero da cittadini italiani: infatti la legge n. 476 sottopone i provvedimenti stranieri di adozione, sia che provengano da paesi parti della Convenzione de l'Aja del '93 sia da paesi terzi, alla verifica del giudice italiano, che ordinerà la trascrizione del provvedimento straniero solo in presenza dei requisiti previsti dall'art. 35, 6° comma e dall'art. 36, 2° comma. Considerando che l'art. 34, 3° comma sottopone l'acquisto della cittadinanza italiana alla trascrizione

---

<sup>5</sup> Sottolinea il ruolo "trainante" che ha assunto ed assume tuttora la disciplina dell'adozione ed in particolare dell'adozione internazionale non solo nei confronti del diritto di famiglia, ma anche verso l'intero sistema, F. GIARDINA, *Commento al 5° comma dell'art. 1 della l. n. 149 del 2001*, N.L.C.C., 2002, 922 e ss.

del provvedimento di adozione, si profila inevitabilmente una zona d'ombra costituita dalle ipotesi nelle quali non è effettuata la trascrizione, vuoi perché l'inserimento del minore nella famiglia adottiva non ha avuto esito positivo, vuoi per la mancanza di uno degli altri requisiti previsti.

In dottrina, a questo riguardo, è stato efficacemente formulato l'esempio del minore straniero adottato all'estero che, una volta giunto in Italia, "sviluppa una grave patologia che induce gli aspiranti genitori a non proseguire l'iter adozionale", oppure subisce una grave invalidazione in un incidente stradale nel quale muoiono entrambi i genitori adottivi, con la conseguenza di trovarsi nuovamente in una situazione di abbandono e poco "desiderabile"<sup>6</sup>.

Purtroppo, esempi che sembrano solo il frutto di elaborazioni fantasiose, riflettono invece dati reali, frutto di una recente ricerca effettuata dalla Commissione per le adozioni internazionali, dalla quale emerge che nei quattro anni considerati, dal 1° gennaio 1998 al 31 dicembre 2001 erano presenti in istituti ben 164 minori stranieri "restituiti", quale conseguenza di un fallimento adottivo. Il punto sul quale si deve riflettere riguarda il momento della "restituzione", poiché se questa si verifica prima della trascrizione, il minore rimane privo della cittadinanza italiana<sup>7</sup>.

È in relazione a queste ipotesi che si può avanzare un dubbio di legittimità costituzionale del 3° comma dell'art. 34, poiché la norma contrasterebbe con l'art. 117 Cost. ora riformato, che garantisce il rispetto di tutti gli obblighi internazionali e non del solo diritto interna-

---

<sup>6</sup> L'esempio riportato nel testo è stato formulato da M. CORSARO, *L'affidamento preadottivo nelle procedure per l'adozione internazionale*, in "Fam. e Dir.", 2002, 78 e, successivamente è stato ripreso, per la sua efficacia, da P. MOROZZO DALLA ROCCA, *La condizione giuridica del minore straniero*, in "Minori e giust.", 2002, 30.

<sup>7</sup> Nel recente volume *Percorsi problematici dell'adozione internazionale*, della Collana *Studi e Ricerche*, curata dalla Commissione per le adozioni internazionali, Istituto degli Innocenti, Firenze, 2003, sono pubblicati i risultati di un'indagine nazionale sul fenomeno della "restituzione" di minori adottati da altri Paesi. Nella stessa opera (p. 1 e ss.), l'analisi dei dati emersi nella ricerca induce L. Laera, Giudice presso il Tribunale per i minorenni di Milano, nel suo contributo *Confronto fra adozione nazionale e adozione internazionale: l'analisi dei percorsi dalla dichiarazione di adattabilità all'abbandono*, ad auspicare che la trascrizione del provvedimento straniero venga ordinata il più rapidamente possibile per assicurare al minore "quelle garanzie minime che appaiono doverose da parte dello Stato che lo accoglie: l'identità certa e la cittadinanza italiana (p. 11).

zionale generale (art. 10 Cost.)<sup>8</sup> e con l'art. 2 Cost. in particolare, che garantisce i diritti inviolabili della persona sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità.

Il riferimento all'art. 117 Cost. riguarda primariamente l'obbligo assunto dal legislatore con l'attuazione della Convenzione de l'Aja del '93 laddove, all'art. 23, si prevede il principio del riconoscimento di pieno diritto dei provvedimenti di adozione emanati nei paesi aderenti e certificati conformi alla Convenzione stessa.

Al contrario, nelle ipotesi precedentemente prefigurate, il provvedimento straniero non sarà "riconosciuto" e quindi trascritto, con la conseguenza, per il minore, di dover affrontare una nuova situazione di abbandono, come cittadino straniero o come apolide, nel caso in cui lo Stato d'origine non preveda il mantenimento della cittadinanza originaria dopo l'adozione.

In quest'ultima ipotesi, il contrasto con l'art. 117 Cost. è duplice e riguarderebbe, come è già stato sottolineato in dottrina, l'ulteriore obbligo di evitare le cause di apolidia imposto dalla Convenzione di New York del 1954 sulla condizione degli apolidi<sup>9</sup>.

Il contrasto con l'art. 2 Cost., in caso di mancata trascrizione del provvedimento straniero, risulterebbe dalla perdita, per il minore, della sua identità personale in relazione sia allo *status* di figlio degli adottanti, seguito all'adozione pronunciata all'estero, sia allo *status* di cittadino italiano, per quanto attiene all'art. 34, 3° comma.

Qualora non si proceda ad una nuova adozione del minore straniero da parte di cittadini italiani, oppure al suo rimpatrio, misura considerata come residuale ed improbabile, il soggiorno in Italia del minore straniero, minore per il quale, è bene ricordare, è prevista la rottura di ogni legame con la famiglia d'origine e nei cui confronti è stata concessa l'autorizzazione ad entrare nel nostro territorio per essere inserito in qualità di figlio legittimo all'interno della nuova famiglia adottiva, giudicata idonea dalle nostre autorità, è assicurato da una Carta permanente di soggiorno, rilasciata in base all'art. 32, 1° comma

---

<sup>8</sup> Sull'ambito di applicazione dell'art. 117 Cost. riformato dalla legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3 (art. 3) e sui suoi rapporti con l'art. 10 Cost., cfr. B. CONFORTI, *Sulle recenti modifiche della Costituzione italiana in tema di rispetto degli obblighi internazionali e comunitari*, in "Foro it.", 2002, 229.

<sup>9</sup> L'ipotesi dell'illegittimità costituzionale dell'art. 34, 3° comma nei confronti degli artt. 2 e 10 Cost. con riferimento ai casi di apolidia è avanzato da M. CORSARO, *op. cit.*, 78.

del Testo Unico n. 286 del 1998, che la condiziona all'affidamento previsto dall'art. 2 della legge n. 184 del 1983, e dalla garanzia dei diritti fondamentali; ma, anche ammesso che il minore straniero, una volta divenuto maggiorenne riesca ad ottenere la cittadinanza italiana (art.4, lett.c, legge n.91 del 1992), non si può negare che durante tutto il periodo della sua minore età, egli è costretto a non poter far parte integrante a pieno titolo, cioè come cittadino italiano, di quelle più ampie formazioni sociali nelle quali si svolge la sua personalità<sup>10</sup>.

Potrebbe dunque essere opportuna una modifica legislativa che, tenendo conto di questi nodi problematici, ed ispirandosi ad un'effettiva tutela del minore adottato all'estero o dato in affidamento preadottivo, prevedesse "comunque" l'acquisto della cittadinanza italiana nel momento in cui il minore, adottato da cittadini italiani o apolidi residenti, fa il suo ingresso in Italia, sia che provenga da un paese parte della Convenzione, che da un paese terzo, salvo un'eventuale revoca nell'ipotesi che il Paese d'origine pretenda il suo rimpatrio in seguito ad un'esperienza negativa.

Una soluzione di questo tipo, che del resto aveva già fatto parte del Disegno di legge Salvato, avrebbe il merito di: *a*) evitare il verificarsi di possibili casi di apolidia; *b*) concretizzare quel superiore interesse del minore che dovrebbe essere l'unico parametro con il quale commisurare le scelte legislative in questa materia ed infine *c*) rispettare l'art. 5, lett. *c*) della Convenzione de l'Aja del 1993 garantendo al minore straniero la stabile permanenza sul nostro territorio<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Immediata nei confronti della previsione dell'art. 34, 3° comma, le critiche di L. SACCHETTI, *Il nuovo sistema dell'adozione internazionale*, Rimini, 2000, 152 e, successivamente riproposte in *Adozione internazionale, pseudoatti di nascita, trascrizione, ordine del Tribunale per i minorenni, Stato civ. ital.*, 2003, 329 e ss.. L'A. ritiene infatti che la norma, operando una cesura tra *status familiae* e *status civitatis* "leda un diritto inviolabile del minore (art. 2 Cost.) essendo la famiglia la prima delle formazioni sociali in cui svolge la sua personalità, per cui egli ha un diritto costituzionalmente tutelato non solo di essere educato nell'ambito della propria famiglia (art. 1 l. n. 184/83), e quindi di seguirla nello Stato di residenza, ma anche di non rimanere avulso dalle formazioni sociali più ampie in cui la sua personalità dovrà maturare. Il concetto di cittadinanza, che tende nella cultura contemporanea ad assumere significati di garanzia sociale, non si presta certo ad essere usato per discriminare il minore vittima di un'adozione internazionale viziata".

<sup>11</sup> In questo senso aveva fatto riferimento all'art. 17 del Disegno di legge n. 1697 d'iniziativa dei senatori Salvato ed altri, già P. MOROZZO DALLA ROCCA, *La riforma dell'adozione internazionale*, Torino, 1999, 73 e 74.

PAOLO POLIDORI\*

*EFFICIENZA ECONOMICA E DEONTOLOGICA  
DELL'ADOZIONE INTERNAZIONALE*

SOMMARIO

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

**1. *Economia e adozione***

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

---

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

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

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

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

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

---

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

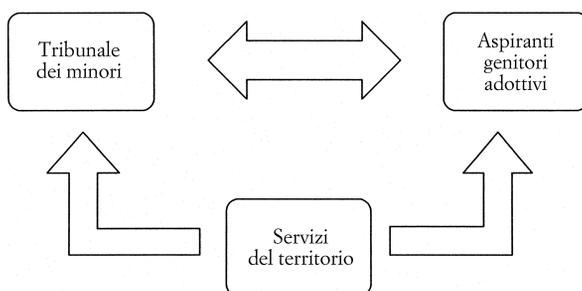
l'attività degli Enti. Troviamo così, seppure con le necessarie differenze e specificazioni, uno schema interpretativo del "sistema delle adozioni internazionali" molto simile, per alcuni aspetti, a quello che l'economia pubblica utilizza per servizi quali la sanità e l'istruzione e, per altri, ai servizi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

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

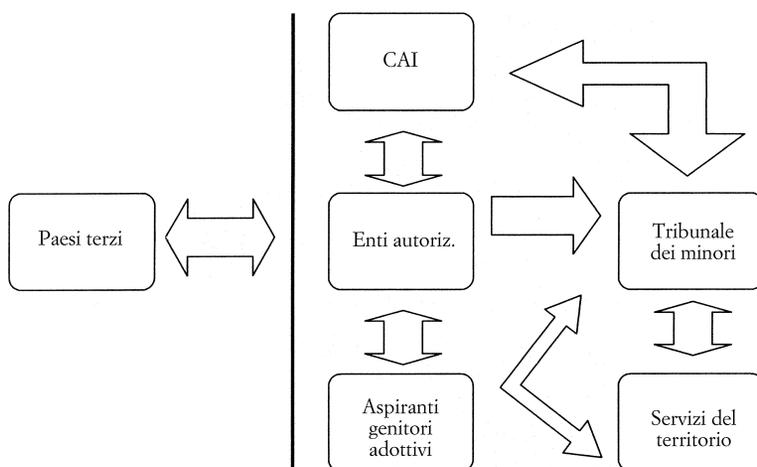
## **2. Adozioni e servizi pubblici**

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

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



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



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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

## **5. Riflessioni conclusive**

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

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

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

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

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

## Bibliografia

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

---

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

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

LUIGI FADIGA \*

GLI ENTI AUTORIZZATI NELLA CONVENZIONE DELL'AJA  
E NELLA LEGGE 1983/184

**1. Adozione e intermediazione**

Se volessimo trovare nelle pieghe della legge 1983/184 una denominazione migliore e una definizione più chiara degli enti autorizzati, la nostra ricerca andrebbe delusa. Quella brutta espressione, introdotta dal legislatore del 1998 in sede di modifica della legge 1983 n. 184 a seguito della ratifica della Convenzione de L'Aja e necessariamente utilizzata nel titolo di questa relazione, non ha sinonimi. Gli enti autorizzati non hanno un nome proprio, ma sono indicati con una lunga e faticosa perifrasi: sono “*gli enti di cui all'art. 39 ter*”. Così infatti si esprime la legge che li ha istituiti, quando deve farvi riferimento. Ma se andiamo a leggere la norma alla quale veniamo indirizzati, vale a dire l'art. 39 *ter* della l. 1983 n. 184 come modificata dalla l. 1998 n. 476, la nostra curiosità rimane intatta. Quell'articolo infatti elenca minuziosamente i requisiti necessari e sufficienti per ottenere l'autorizzazione, ma si guarda bene dal fornire definizioni o dal dare un nome alla nuova creatura. Ed anche l'art. 31, quello che ne determina le competenze, evita di chiamarli per nome.

Precedentemente, nel suo testo originario, la legge 1983/184 era un po' più chiara. In un apposito articolo, l'art. 38, si stabiliva infatti che “*il Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro di grazia e giustizia, può autorizzare enti pubblici o altre organizzazioni idonee allo svolgimento delle pratiche inerenti all'adozione di minori stranieri*”. Si trattava dunque di due possibili soggetti: enti pubblici (e qui, dal punto di vista giuridico, l'espressione è abbastanza chiara), oppure private “*organizzazioni*”. La genericità dei termini non metteva in ombra l'alternativa pubblico/privato né la priorità del primo termine dell'elencazione, e, sia pure in maniera un po' rude, con un linguaggio più adatto alle agenzie automobilistiche, lo scopo fondamentale di

---

\* Presidente della Sezione Minori e Famiglia della Corte d'Appello di Roma.

quegli organismi era definito chiaramente: svolgere le “pratiche” necessarie per l'adozione.

Nonostante ciò, la genericità rimaneva: segno evidente di una resistenza psicologica del legislatore a chiamare quei soggetti con il loro vero nome: intermediari dell'adozione. Ma si tratta di resistenze ingiustificate. Non c'è (può non esserci) niente di male, a svolgere attività di mediazione nell'adozione, come non c'è (può non esserci) niente di male a svolgere attività analoghe in materia di matrimoni. Si tratta in buona sostanza di far incontrare delle persone che si cercano senza conoscersi, e che vorrebbero incontrarsi perché hanno bisogno le une delle altre. Ma, fra persone adulte, si tratta di un'attività meramente eventuale, sussidiaria e non indispensabile. E, per di più, ciascuna delle due parti può cercarsi un intermediario di propria fiducia.

Tutto è diverso invece quando l'adottando è minorenne. Qui, l'intervento di un soggetto terzo è assolutamente necessario, perché il minorenne, per natura e per legge, è un soggetto che non può mettersi a cercare da solo la persona di cui ha bisogno, e cioè il nuovo genitore. Da solo, non può scegliersi neanche l'intermediario. E anche quando l'incontro è avvenuto, non sempre il minorenne adottando è in grado di esprimere il suo gradimento per l'adottante, e tanto meno il suo consenso. Se si tratta di un neonato o di un bambino piccolissimo, occorre che la sua volontà reale o presunta o quanto meno la sua accettazione siano mediate ed espresse da un soggetto adulto. Dunque, l'adozione dei minorenni è un fenomeno che si svolge necessariamente con una intermediazione, fosse anche l'intermediazione del genitore: ed è un'intermediazione a senso unico, nel senso che la persona o l'organismo che mette in contatto tra loro adottando e aspiranti adottanti è incaricata da questi ultimi e mai dal primo. Essa perciò, solitamente, ceca di soddisfare le richieste di una sola delle due parti, quella che gli ha conferito l'incarico: vale a dire gli aspiranti genitori adottivi.

A ben vedere, anche nell'adozione nazionale esiste un intermediario che mette in contatto il bambino abbandonato e i gli aspiranti genitori adottivi: è il tribunale per i minorenni. Ho fatto questo paradosso per sottolineare un concetto da cui discende una conseguenza importante: se la intermediazione nell'adozione dei minori è attività di fatto necessaria, ciò significa che quando si parla di *fai da te* nell'adozione si rischia di cadere in un equivoco: il vero *fai da te*, nell'adozione dei minori, non esiste e non c'è mai stato. E dunque, quando diciamo che la ratifica della Convenzione de L'Aja ha posto fine al *fai*

*da te* nell'adozione internazionale, diciamo una cosa inesatta e fuorviante, perché anche prima della legge 31.12.1998 n. 476 le adozioni internazionali si facevano con l'intervento di terzi, che cercavano e proponevano un bambino agli aspiranti genitori. La differenza fra prima e dopo è che l'intermediazione attuale è obbligatoria e certificata, mentre prima era libera e poteva essere svolta (o meglio, veniva svolta) da chiunque.

Il problema allora è un altro: quale intermediazione è buona, e quale è cattiva? Quale va favorita o permessa, e quale va contrastata o vietata? Nell'adozione internazionale di minorenni, sono numerosi i tipi di intermediazione possibili. Se riflettiamo un momento, possiamo pensare a un soggetto che cerca un intermediario nel proprio paese, oppure direttamente nel paese straniero prescelto. Oppure, possiamo pensare a un mediatore singolo (la buona suora; il conoscente emigrato; un losco trafficante) o a un'organizzazione specializzata, anche quella di cui parlava poco fa il professor Polidori nella sua interessantissima relazione: un'organismo con quaranta persone, con lo staff e col manager e con la banca dati. E possiamo pensare a un intermediario pubblico o a un intermediario privato; oppure a un intermediario dalle competenze garantite da una certificazione ufficiale di qualità, o a un intermediario magari abilissimo, ma privo di qualsiasi riconoscimento ufficiale.

## **2. Intermediazione e Convenzione de L'Aja**

La Convenzione de L'Aja affronta il problema in maniera pragmatica, e disegna un meccanismo che ruota intorno alle Autorità centrali, considerate il principale attore dell'adozione internazionale. Il principale, non l'unico. Infatti, a differenza di altre convenzioni che prevedono autorità centrali a competenza funzionale ed esclusiva, la Convenzione sull'adozione internazionale consente che altri soggetti possano, secondo la legislazione interna, affiancare in determinate funzioni l'Autorità centrale. In via ordinaria, è l'autorità centrale del paese di accoglienza che svolge direttamente compiti di intermediazione e che ha il compito di ricevere le domande degli aspiranti genitori adottivi e di trasmetterle all'autorità centrale del paese d'origine perché possa essere congiuntamente studiato e proposto il miglior abbinamento adottanti/adottando. Tuttavia, l'art. 9 della Convenzione consente che tali compiti possano essere svolti dall'autorità centrale non solo diretta-

mente, ma anche per il tramite di pubbliche autorità o di altri soggetti debitamente accreditati. Questi soggetti sono chiamati dalla Convenzione *bodies* nel testo inglese, *organismes* in quello francese, termini che nella traduzione italiana pubblicata nella Gazzetta Ufficiale sono resi con l'accezione "organismi".

Molto realisticamente, il Rapporto esplicativo allegato alla Convenzione riconosce che "secondo l'esperienza la maggior parte degli abusi nell'adozione internazionale deriva dall'intervento di tali intermediari". Ma con pari franchezza spiega che durante i lavori preparatori si è reso necessario un compromesso, lasciando agli stati contraenti il potere di consentirne l'intervento a determinate condizioni. Non si poteva infatti ignorare un fenomeno così diffuso, presente non soltanto nei paesi di destinazione ma anche nei paesi di origine, dove le funzioni di intermediazione sono molto spesso svolte da gruppi organizzati di genitori adottivi che si avvalgono dei contatti e delle conoscenze frutto della loro personale esperienza. La Convenzione ha scelto quindi una via intermedia, quella cioè del riconoscimento obbligatorio degli organismi di intermediazione (art. 9 comma 1) e della vigilanza dello stato sulla loro attività (art. 11 lettera c).

Perché un ente possa legittimamente operare, la prima condizione, inderogabile, è dunque l'esistenza di un provvedimento autorizzativo. Per la verità la Convenzione non usa il termine *autorizzazione* in nessuno dei suoi due testi ufficiali. Il testo inglese parla di organismi *duly accredited*, quello francese di organismi *dûment agréés*. La traduzione italiana, decisamente sbagliata, parla di organismi *debitamente abilitati*. Una traduzione corretta avrebbe dovuto dire organismi *debitamente accreditati*, o *debitamente riconosciuti*. Dal canto suo, come abbiamo visto, la legge 31.12.98 n. 476 parla di enti autorizzati, e questa è la terminologia maggiormente in uso in Italia nella pratica dei tribunali. Ma quale che sia la natura giuridica del provvedimento, la Convenzione non lascia dubbi: non è consentito ad un organismo "non autorizzato" svolgere opera di intermediazione nell'adozione internazionale.

I requisiti per ottenere il riconoscimento (o accreditamento, o autorizzazione che dir si voglia) sono indicati negli artt. 10 e 11 della Convenzione. L'ente che la richiede deve possedere la comprovata capacità di svolgere le funzioni che gli saranno attribuite; non deve avere scopo di lucro (concetto ripreso e chiarito nell'art. 32 della convenzione); deve essere diretto e gestito da persone qualificate per l'integrità morale e per la preparazione o esperienza nel campo dell'adozione internazionale; deve essere soggetto alla vigilanza dell'autorità com-

petente. Come sottolinea il Rapporto esplicativo, non è richiesto il requisito della personalità giuridica. Ciò è fatto palese dal termine volutamente generico "organismi" usato dalla convenzione. È invece necessario (art. 12) che l'ente sia autorizzato tanto dalle autorità del paese di accoglienza quanto da quelle del paese di origine ove intende operare.

Le funzioni dell'autorità centrale che possono essere svolte da un ente riconosciuto sono tutte quelle indicate nel capo IV della Convenzione. Vale a dire, dalla parte del paese di accoglienza tutto ciò che riguarda gli aspiranti adottanti; dalla parte del paese di origine tutto ciò che riguarda il bambino da adottare. E quindi, rispettivamente: la ricezione della domanda di adozione, la conseguente istruttoria e la trasmissione all'autorità centrale (o all'ente autorizzato) del paese di origine con dettagliata relazione e proposte (artt. 14 e 15); l'individuazione del bambino, l'accertamento della sua adottabilità, la trasmissione dei suoi dati all'autorità centrale (o all'ente autorizzato) del paese di accoglienza con dettagliata relazione e proposte (art. 16); la ricezione del consenso degli aspiranti adottanti alla proposta di abbinamento e l'accordo delle due autorità centrali (o dei due enti autorizzati) circa la conclusione del progetto adottivo (art. 17 lett. c); ogni altra attività diretta al sicuro trasferimento del bambino dal paese di origine a quello di accoglienza (artt. 18 e 19) e alla vigilanza sul suo inserimento nella famiglia adottante (artt. 20 e 21).

Non c'è traccia invece, nella Convenzione, dei servizi sociali locali. Ciò si spiega col fatto che l'attribuzione a questi di un ruolo specifico nel procedimento adozionale avrebbe messo in gravi difficoltà i paesi che di servizi sono privi, e tra questi in particolare molti paesi d'origine. La nostra legge di ratifica invece, come vedremo, assegna ai servizi locali un ruolo determinante, in stretta collaborazione con gli enti autorizzati. Il meccanismo della Convenzione è complesso, ma il suo scopo è chiaro: far sì che l'incontro adottandi/adottando sia il frutto non di una privata ricerca, ma di uno studio congiunto fra chi conosce le caratteristiche degli adottanti (e cioè l'ente del paese di accoglienza) e chi conosce le esigenze del bambino da adottare (e cioè l'ente del paese di origine). Spetta al Paese di accoglienza garantire la validità astratta degli aspiranti adottanti; spetta a quello d'origine garantire che il bambino è legalmente adottabile; spetta ad entrambi, insieme, lo studio la valutazione e la scelta del migliore abbinamento, da effettuarsi nel preminente interesse del minore e nel rispetto del principio di sussidiarietà.

### 3. *L'intermediazione in Italia prima della Convenzione de L'Aja*

In Italia, dalla legge del 1967 sull'adozione speciale dell'infanzia abbandonata (l. 1967 n. 431) fino alla legge 1983 n. 184, lo Stato si era disinteressato dell'adozione internazionale, ancora allo stato nascente e numericamente modesta. Ma anche dopo, dal 1983 in poi e fino all'entrata in vigore della legge di ratifica 1998 n. 476, siamo andati avanti per molti anni con il sistema della intermediazione libera, nel senso che la legge si disinteressava delle modalità con le quali gli aspiranti genitori adottivi cercavano il bambino. La ricerca poteva essere affidata ad un soggetto qualsiasi, persona singola od organizzazione, italiana o straniera, qualificata o non qualificata; oppure anche a un'organizzazione dalle capacità certificate e controllate dallo Stato: ma questa era l'eccezione e non la regola.

Questa novità, come abbiamo visto, fu introdotta dalla legge 1983 n. 184 con quell'art. 38 di cui ho parlato prima: quello delle "pratiche". Un decreto ministeriale di poco successivo, il D.M. 28.6.1985 intitolato "Principi e criteri per il rilascio dell'autorizzazione", dava correttamente una interpretazione non restrittiva alla burocratica definizione dell'art. 38. Esso infatti stabiliva nella premessa che nel concetto di "svolgimento di pratiche inerenti all'adozione" rientrava *"ogni attività diretta a fornire assistenza ai fini dell'adozione internazionale, inclusi i contatti con enti, organizzazioni o persone legalmente operanti nei paesi di provenienza del minore, nel rispetto dei principi della legge."*

Il decreto del 1985 era in complesso un buon decreto, e conteneva *in nuce* molte delle funzioni che saranno poi attribuite agli enti dalla legge 1998 n.476. Tuttavia, nonostante la validità di fondo, diversi fattori ne hanno vanificato l'efficacia. Uno certamente va attribuito alla lunghezza delle procedure di autorizzazione, inutilmente complicate dall'esigenza di ottenere il riconoscimento della personalità giuridica, requisito saggiamente soppresso dalla legge 1998 n. 476. Un secondo fattore, determinante, va individuato nella interpretazione lassista dell'art. 38 della legge, secondo la quale l'autorizzazione non poteva considerarsi obbligatoria: per cui l'attività di intermediazione nell'adozione internazionale doveva considerarsi lecita o quanto meno consentita anche in mancanza di autorizzazioni e controlli.

Così, alla fine del 1986 – e dunque dopo tre anni dall'entrata in vigore della legge 1983 n. 184 – solamente quattro enti avevano chiesto ed ottenuto l'autorizzazione per l'intero territorio nazionale, ed un

quinto ente per il solo triveneto. Negli anni successivi le domande di autorizzazione furono limitatissime, tanto che, dodici anni dopo l'entrata in vigore dell'art. 38, quando l'Italia nel novembre del 1995 decise di firmare la Convenzione de L'Aja, gli enti autorizzati ad operare a livello nazionale erano appena dieci, di cui cinque nell'Italia settentrionale, quattro nell'Italia centrale, uno soltanto nell'Italia meridionale, nessuno nell'Italia insulare. Non per questo nel Sud e nelle Isole non si facevano adozioni internazionali: ma si facevano in massima parte col tramite di organismi che non avevano chiesto l'autorizzazione ministeriale.

La scarsità delle richieste di autorizzazione sotto il vigore della vecchia disciplina era sintomatica del diffuso disinteresse degli organismi privati per il riconoscimento ufficiale previsto dall'art. 38. Ed in effetti, se la loro attività era da ritenersi consentita, ben poche ragioni rimanevano per sottoporsi volontariamente ai controlli previsti nel decreto ministeriale del 1985. E ben poche ragioni per ricorrere all'opera degli enti autorizzati avevano gli aspiranti adottanti. La mediazione dei pochi enti autorizzati, svolta secondo protocolli tecnici rigorosi e livelli etici elevati, e soggetta a controllo dell'autorità, comportava ulteriori esami e lunghi tempi di attesa e, soprattutto, agiva nell'interesse dei minori. La mediazione libera (vale a dire, non autorizzata) non aveva di questi vincoli. Poteva cercare i minori là dove erano più facili da trovare, prometteva attese brevi, e otteneva rapidi successi. In un'ottica di mercato, non c'era motivo che le cose andassero diversamente.

#### **4. La situazione all'entrata in vigore della Convenzione**

Per tutte queste ragioni, fino all'entrata in vigore della l. 1998 n. 476, il ruolo degli enti autorizzati ai sensi del D.M. 28 giugno 1985 fu importante sul piano qualitativo ma assai modesto sul piano quantitativo. Secondo le stime del ministero della giustizia, nel 1994 le adozioni internazionali fatte per loro tramite erano infatti appena il 16% del totale, e ancora nel 1996 non raggiungevano un terzo. Tutto il resto, vale a dire l'84% delle adozioni internazionali italiane, era costituito dalle cosiddette adozioni "fai da te": o meglio, da adozioni internazionali effettuate col tramite di privati intermediari, non autorizzati e non controllati dallo Stato.

Quella situazione, passivamente subita dai competenti uffici mini-

steriali, colpevolmente ignorata e non di rado favorita a livello politico perché produttrice di consenso, ha finito per incidere profondamente su tutto il fenomeno adottivo, determinando nei fatti un progressivo scostamento delle finalità dell'adozione internazionale da quelle della nazionale. Quest'ultima, interamente gestita dall'autorità giudiziaria, aveva conservato intatto il suo carattere pubblicistico e la sua finalità di dare una famiglia a un minore in abbandono. La prima, gestita per oltre due terzi da un sottobosco di intermediari non autorizzati e privi di controllo, aveva finito per assumere forti connotazioni privatistiche, dove i desideri degli aspiranti genitori adottivi non di rado venivano anteposti all'interesse del minore. Se questa affermazione dovesse sembrare azzardata, si rilegga la giurisprudenza di legittimità tra la fine degli anni ottanta e i primi anni novanta, in tema di età degli adottanti: vera e propria "giurisprudenza di sanatoria", che forzava la legge per evitare dolorose fratture nei frequenti casi di adozioni straniere non conformi ai requisiti della nostra normativa.

Qualche ulteriore dato statistico, semplificato e ridotto all'osso, può meglio illustrare la situazione esistente alla vigilia dell'entrata in vigore della legge 31.12.1998 n. 476 di ratifica della Convenzione de L'Aja. Delle circa 3000 adozioni internazionali effettuate in un anno, appena 500 avvenivano per il tramite di enti autorizzati a norma del vecchio art. 38 della legge 1983 n. 184. Il 77% dei bambini adottati annualmente (vale a dire, 2.200) proveniva da paesi dell'Est Europa: ma tra questi, appena il 17% veniva dai due soli paesi di quell'area geografica aderenti alla Convenzione de L'Aja (Romania, Polonia). Nessun intermediario autorizzato esisteva per la Federazione Russa, l'Ucraina, la Bielorussia, la Bulgaria e la Moldavia, paesi che non avevano neppure firmato la Convenzione ma da cui proveniva il 60% dei bambini adottati nell'Est Europa. Sul totale delle adozioni internazionali effettuate nell'anno, due terzi riguardavano bambini provenienti da paesi non aderenti alla Convenzione de L'Aja, e appena un terzo da paesi che erano parti della Convenzione.

Subito prima e subito dopo l'approvazione della legge 31.12.98 n. 476, le domande di autorizzazione ebbero una brusca accelerazione, riproducendo perfettamente il fenomeno cui si assiste in campo edilizio o fiscale quando è imminente una sanatoria o un condono. D'altra parte, i competenti uffici ministeriali, invece di sospendere le procedure in attesa dell'entrata in vigore della nuova normativa, non lesinarono affatto le autorizzazioni con la vecchia normativa, ed anzi largheggiarono, senza considerare che la nuova legge stava per richiedere

nuovi e più rigorosi requisiti. E così, in tre anni appena, i dieci enti autorizzati divennero 31, di cui ben 26 con autorizzazione per l'intero territorio nazionale: contribuendo a compromettere in maniera rilevante la possibilità di fare ordine nel settore.

A questo difficile quadro doveva porre rimedio la nuova normativa, dettata per riportare l'adozione internazionale sugli stessi binari qualitativi ed etici dell'adozione nazionale. Come vedremo, questo obiettivo non è stato raggiunto, e a mio parere è molto dubbio che sia ancora raggiungibile.

### **5. Gli enti autorizzati e la legge 31.12.1998 n. 476**

Gli organismi di intermediazione (gli "enti autorizzati") disegnati dal legislatore del 1998 sono qualcosa di ben diverso da quelli previsti nel vecchio art. 38 della legge 1983 n. 184 e, rispetto alle caratteristiche degli organismi previsti dalla Convenzione de L'Aja, presentano delle importanti peculiarità. Su alcune di queste è opportuno soffermarci.

Si tratta anzitutto di organismi necessari, dotati di legittimazione esclusiva. Nessuna adozione internazionale di minorenni può essere efficace in Italia se non effettuata per loro tramite (le ipotesi di cui agli art. 31 comma 2 e 36 comma 4 sono del tutto residuali). Non così nella Convenzione, che come abbiamo visto prevede (art. 9) la possibilità di un intervento diretto delle autorità centrali nel procedimento di adozione. Essi inoltre, diversamente da quanto previsto nella disciplina precedente, hanno l'obbligo di accettare l'incarico loro conferito dagli aspiranti adottanti muniti di decreto di idoneità, che altrimenti non potrebbero nemmeno iniziare la procedura. La Convenzione de L'Aja su questo punto tace: ma il suo silenzio è giustificato dalla diversità del sistema, che come si è detto prevede anche la possibilità di un intervento diretto dell'autorità centrale. Ed anzi, come detto sopra, proprio questa è l'ipotesi considerata normale: l'art. 14 della Convenzione stabilisce infatti che chi desidera adottare un bambino abitualmente residente in un altro Stato membro deve rivolgersi all'Autorità centrale del proprio paese.

Secondo la Convenzione de L'Aja (art. 15), anche l'accertamento e l'attestazione dell'idoneità ad adottare degli aspiranti genitori è ordinariamente una funzione dell'Autorità centrale del paese di accoglienza, oppure (in applicazione dell'art. 22) di un'altra pubblica autorità, op-

pure dell'organismo di intermediazione autorizzato. La nostra normativa ha fatto largo uso delle alternative rese possibili dall'art. 22 della Convenzione, attribuendo la competenza all'accertamento dell'idoneità all'autorità giudiziaria minorile ed escludendo quindi l'ente autorizzato da questa fase. In compenso, ed in base all'art. 29 bis della nostra legge, l'ente autorizzato viene fortemente coinvolto dai servizi socioassistenziali locali nelle precedenti fasi di informazione-formazione degli aspiranti genitori adottivi e in quella della post-adozione (art. 31 comma 3 lett. *m*). La nostra legge dunque, diversamente dalla Convenzione de L'Aja, crea un sistema composito dove il tribunale, i servizi locali e gli enti autorizzati collaborano tra loro per il raggiungimento del medesimo scopo: garantire al bambino straniero abbandonato la migliore coppia possibile di genitori adottivi.

I requisiti di competenza tecnica, assenza di scopo di lucro, alto livello etico; formazione od esperienza in materia di adozione internazionale; supervisione e controllo pubblico previsti dalla Convenzione (art. 10 e 11), sono fedelmente riprodotti negli artt. 39 ter, lettere *a*) *b*) e *d*) della nostra legge. Essa tuttavia ne aggiunge altri tre, di grande rilievo: l'aggancio dell'ente di intermediazione al territorio (lettera *c*); il divieto di discriminazioni ideologiche o religiose nei confronti degli aspiranti genitori adottivi (lett. *e*); l'obbligo di impegnarsi in attività di promozione dei diritti dei minori nei paesi di provenienza, per la piena attuazione del principio di sussidiarietà dell'adozione internazionale (lett. *f*).

Per di più, la nostra legge attribuisce all'ente di intermediazione compiti di natura pubblicitaria, come quello di certificazione delle date di inserimento del minore nella famiglia adottante, della durata dell'assenza dal lavoro del genitore adottivo, dell'ammontare delle spese sostenute per la procedura ai fini delle agevolazioni fiscali previste per i genitori adottivi.

Con riferimento al vecchio testo dell'art. 38 della legge 1983 n. 184, va notato che l'art. 39 ter introdotto dalla legge 1998 n. 476, non nomina più gli "enti pubblici" tra i soggetti che possono svolgere l'attività di intermediazione. Questa esclusione potrebbe far pensare che il legislatore abbia voluto privilegiare per questa funzione l'area del cosiddetto privato sociale, limitando l'intervento del settore pubblico ai soli compiti di autorizzazione e vigilanza. Ma sarebbe un'interpretazione errata. Infatti, l'art. 39 bis comma 2, che immediatamente precede quello appena commentato, prevede che le regioni e le province autonome possano istituire un apposito servizio pubblico per

l'adozione internazionale, purché sia in possesso degli stessi requisiti. In tal modo, intervento privato e intervento pubblico a livello locale sono entrambi previsti con parità di compiti e di ruoli.

Infine, e con riferimento alla Convenzione de L'Aja: mentre le Autorità centrali e gli organismi autorizzati della Convenzione operano solo tra i paesi che l'hanno ratificata, i nostri enti di intermediazione possono essere autorizzati ad operare in un qualunque paese del mondo, anche se della Convenzione non è parte. Il nostro legislatore infatti non ha osato limitare l'adozione internazionale ai soli paesi membri della Convenzione o a quelli legati all'Italia da convenzioni bilaterali simili, ma, con scelta più imprudente che coraggiosa, l'ha mantenuta possibile anche con quei paesi non aderenti alla Convenzione de L'Aja né firmatari di accordi bilaterali, e quindi con quei paesi dove più difficile è ottenere il rispetto delle garanzie assicurate dalla Convenzione.

## **6. Enti autorizzati, servizi sociali e territorio**

È opportuno soffermarci un momento sul requisito della territorialità dell'ente di intermediazione previsto dall'art. 39 ter lettera c) della legge, il quale stabilisce che al fine di ottenere l'autorizzazione gli enti debbano disporre di un'adeguata struttura organizzativa *“in almeno una regione o provincia autonoma in Italia”*, e *“delle necessarie strutture personali per operare nei paesi stranieri nei quali intende agire.”* Quest'ultimo inciso va posto inoltre in correlazione con il requisito di cui alla lettera f), vale a dire con l'impegno ad operare per l'attuazione del principio di sussidiarietà.

Risulta evidente da tutto questo la volontà del legislatore di agganciare l'attività dell'ente alla realtà territoriale interna ed esterna, così da creare non una specie di agenzia di viaggi contattabile via Internet, bensì un organismo impegnato nel campo sociale e quindi strettamente collegato con l'ambiente in cui opera, con i suoi servizi assistenziali e con i suoi abitanti. Il riferimento ad *“almeno una regione”*, che non avrebbe senso isolatamente considerato, acquista un significato pregnante se posto in relazione con le numerose norme che prevedono un'interazione fra servizi locali, enti autorizzati e tribunale per i minorenni.

Profonde infatti sono le innovazioni portate dalla legge 1998 n. 476 in tema di competenze istituzionali e di rapporti fra servizi locali,

enti autorizzati ed autorità giudiziaria minorile. Infatti, mentre nulla diceva al riguardo la precedente disciplina, che neppure prevedeva l'intervento dei servizi sociali territoriali nell'adozione internazionale, la novella del 1998 ha colmato quella lacuna, che comportava una negativa separatezza fra intervento dei servizi e intervento degli enti, resa manifesta fra l'altro dalla prassi diffusa tra questi ultimi di far ripetere alla coppia, a pagamento, colloqui psicologici e specialistici già effettuati in sede di servizi locali.

**La bontà della scelta del legislatore trova conferma del resto nella constatazione che più dell'80% delle coppie fa contemporaneamente domanda di adozione nazionale e di idoneità all'adozione internazionale: cosicché la mancata interazione fra enti e servizi comporterebbe (ed ha per lungo tempo comportato) interventi non coordinati, divergenze di valutazioni, duplicazione di parte delle procedure, aggravio di costi e di fastidi per le coppie aspiranti all'adozione. Servizi ed enti devono necessariamente interagire, secondo quanto prescrivono gli artt. 29 bis, 31, e 34 della nostra legge. Riesce impossibile immaginare una applicazione non meramente formale di quelle norme senza un rapporto costruttivo e un dialogo costante fra ente e servizio del territorio: come riesce impossibile immaginare un'efficace interazione ente/servizi quando l'ente ed il servizio abbiano le rispettive sede ai capi opposti della penisola.**

Di ciò si mostra consapevole il regolamento previsto dall'art. 7 della legge 1998 n. 476, emanato dopo lunga gestazione col D.P.R. 1.12.1999 n. 492, il quale nell'art. 9 prevede che la Commissione per le adozioni internazionali, nel provvedimento autorizzativo, possa *“limitare l'autorizzazione all'ente ad operare per le persone residenti in una o più regioni d'Italia”*, e possa inoltre (art. 12) *“disporre la modifica dell'estensione territoriale della operatività dell'ente autorizzato”*. In armonia con questi principi, lo stesso art. 9 soggiunge che il provvedimento autorizzativo *“indica i Paesi o le aree geografiche in cui l'ente è autorizzato ad operare.”*

Tutto questo dimostra che il legislatore italiano ha inteso attribuire alla Commissione per le adozioni internazionali e agli organismi di intermediazione dalla stessa autorizzati un ruolo più ampio di quello che, nella convenzione de L'Aja, hanno rispettivamente le autorità centrali e i *duly accredited bodies*. Si tratta di un ruolo non meramente autorizzatorio e di controllo, ma di un ruolo attivo, di impulso di definizione e di scelta delle politiche adozionali del nostro paese, in conformità con lo spirito della legge ed in collaborazione con i servizi del

territorio e l'autorità giudiziaria minorile, e con possibilità di indirizzare le nostre risorse (cioè il flusso degli aspiranti genitori adottivi) là dove esse meglio possono corrispondere al preminente interesse dei minori stranieri in abbandono.

## 7. Gli effetti della nuova legge

Rispetto alla situazione di fatto venutasi a creare in quasi vent'anni di adozione internazionale libera, l'attuazione di questi principi non poteva che essere dirompente per i molteplici equilibri che nel frattempo si erano venuti a creare. I nuovi organismi di intermediazione infatti, ancorati al territorio in forza degli art. 39 ter lettera c) della legge e 9 lettera b) del Regolamento, potevano prendere in carico solamente le domande degli aspiranti genitori adottivi residenti nel territorio di loro competenza. Alcuni di essi a livello nazionale, altri a livello pluriregionale, altri infine limitatamente alla regione in cui avevano sede.

D'altra parte, avendo il legislatore scelto di escludere l'autorità centrale italiana (e cioè la C.A.I.) da ogni funzione anche sussidiaria di intermediazione, ed avendo riservato in esclusiva questo compito agli enti autorizzati, la possibilità di adottare un minore straniero era subordinata all'esistenza di un presupposto: l'esistenza *in loco* di un organismo autorizzato ad operare in quel dato territorio. Tale presupposto tuttavia era (ed è) meramente eventuale. Gli organismi di intermediazione sono infatti espressione del privato sociale o di scelte politiche regionali (a tutt'oggi, solo la Regione Piemonte ha istituito un servizio pubblico per l'adozione internazionale), cosicché il loro numero la loro ubicazione e la loro stessa nascita sono condizionati da molteplici fattori, che possono anche non sussistere in un determinato momento e in un determinato luogo. A ciò tuttavia può supplire, e di norma supplisce, l'esistenza di organizzazioni maggiormente strutturate, dotate di una rete di sedi operative con diffusione a livello nazionale che garantisca il contatto col territorio e con i suoi servizi. Naturalmente, gli organismi che rispondono a tale requisito sono poco numerosi, e, come tutti gli altri, possono operare solo nei paesi stranieri per i quali l'autorizzazione è stata chiesta ed è stata concessa.

Un altro fattore ha contribuito a diversificare profondamente il sistema introdotto dalla legge 1998 n. 476 dal precedente: la facoltà di scelta del paese d'origine, espressamente ed imprudentemente ricono-

sciuta dall'art. 31 lettera *b*) agli aspiranti genitori adottivi. È vero che tale facoltà esisteva di fatto anche in precedenza: ma non esisteva però, in precedenza, né l'obbligo di rivolgersi ad un ente autorizzato né il dovere di questo di accettare l'incarico. Come conseguenza di tutto ciò, si era venuto a creare da tempo un meccanismo assimilabile alle leggi di mercato: quelle che dovevano diventare "disponibilità all'adozione" secondo l'art. 29 *bis* della legge 1998 n. 476, erano in realtà flussi di domande, che si riversavano massicciamente e rapidamente su quegli organismi di intermediazione non autorizzati che promettevano di operare in quei paesi dove le adozioni erano più facili e più rispondenti alle aspettative degli aspiranti genitori adottivi. Valga per tutti l'esempio della Romania, dove, anteriormente alla formazione dell'albo, operavano venti organismi italiani di intermediazione muniti di autorizzazione ministeriale ed un numero imprecisato di enti non autorizzati, e dove, con la nuova normativa, ben trentasei enti avrebbero voluto operare. Il fenomeno non riguardava solo l'Italia: la situazione delle adozioni in Romania era così grave, e così elevato il rischio di mercato dei bambini, che le proteste del Segretariato della Conferenza de L'Aja prima, del Parlamento Europeo e della Commissione europea dopo, indussero quel Paese a sospendere, come ancora sono sospese, le adozioni internazionali.

### **8. L'Albo degli enti autorizzati**

Sulla base delle nuove norme, in attuazione dei criteri previsti dall'art. 39 ter della legge e dall'art. 9 del regolamento, il primo Albo degli enti autorizzati, pubblicato il 31 ottobre 2000, comprendeva quarantacinque organismi di intermediazione. Le domande di iscrizione erano state ottantaquattro, per cui la selezione, che ne aveva accettate più della metà, non poteva dirsi eccessivamente rigorosa. Tuttavia, l'applicazione del criterio territoriale limitava la facoltà di scelta del paese d'origine a quei paesi per i quali l'ente di intermediazione esistente in loco era stato abilitato ad operare, venendo così a incidere sui più consistenti flussi di domande, che, come si è detto, si erano sviluppati indipendentemente dal nuovo criterio. Questa conseguenza era ben lungi dall'essere illegittima: la stessa Corte costituzionale affermerà poco tempo dopo (Corte cost., 6.6.01, n. 192) che non esiste nel nostro ordinamento un diritto ad adottare ma, se mai, un diritto ad essere adottati. E d'altra parte, come si è notato più sopra, in man-

canza di una competenza diretta dell'autorità centrale italiana nella fase dell'intermediazione, la possibilità di adottare in un determinato paese straniero era ed è subordinata dalla legge vigente all'esistenza di un organismo di intermediazione e alla sua volontà di operare in quel paese: elementi questi meramente eventuali, siccome rimessi alle energie e alle risorse del privato sociale.

Tuttavia, la scelta della Commissione, pur conforme al dettato normativo, non trovò il necessario supporto a livello governativo e non fu condivisa a livello politico, perché non solo non produceva consenso, ma incideva in maniera rilevante su posizioni consolidate. La contraria tesi ebbe perciò il sopravvento, e fu sostenuta dalla stessa Commissione per gli affari sociali della Camera, che, con la risoluzione n. 7-00997 approvata il 20 dicembre 2000, impegnò il governo *“a garantire comunque ad ogni coppia che ne faccia richiesta alla Commissione, di rivolgersi ad un ente diverso da quelli presenti nella propria area geografica di riferimento”*.

Il contrasto fra tale asserzione e il dettato normativo è troppo evidente perché valga la pena di spendervi parole: tanto che in seguito, e in tempi meno pressati da scadenze elettorali, la Commissione affari sociali tornerà sul punto, prospettando invece una contrarietà alla legge della norma regolamentare concernente il potere della Commissione di limitare l'autorizzazione a determinate zone del territorio nazionale. Ma nel frattempo chi scrive, non ritenendo di poter condividere l'interpretazione della norma imposta dalla risoluzione parlamentare, aveva già presentato le dimissioni da presidente della Commissione per le adozioni internazionali.

## **9. Considerazioni conclusive**

I problemi giuridici e tecnico operativi posti dalla nuova normativa sugli enti di intermediazione sono molto complessi. Le note che precedono non hanno certo la pretesa di averne esaurito l'esame. Si è voluta piuttosto sottolineare la peculiarità della situazione italiana, dove l'obbligo dell'autorizzazione e il divieto dell'adozione privata o diretta (il c.d. “fai da te”) subentrano ad un periodo quasi ventennale di adozioni internazionali prive di adeguata regolamentazione e di adeguati controlli, perché lasciate alla libera intermediazione privata.

In questo stesso periodo, l'adozione internazionale è divenuta un fenomeno di massa, considerata da troppi non più una scelta consape-

vole, ma una scorciatoia o un ripiego per procurarsi un bambino. Tutto ciò è pericoloso, tanto più che anche in Italia l'adozione internazionale è destinata a crescere ulteriormente e forse ad attestarsi sui livelli di tipo nord europeo, dove rappresenta i nove decimi delle adozioni. Lo fanno prevedere il calo del tasso di fecondità, il forte desiderio di genitorialità anche svincolato dal rapporto di coppia, e la progressiva diminuzione dei bambini italiani adottabili dovuta al miglioramento dell'assistenza e del livello socioeconomico generale del paese.

Viceversa, senza massicci interventi dall'esterno non è purtroppo prevedibile un prossimo miglioramento della situazione dell'infanzia nei paesi del terzo mondo. Ancora a lungo, purtroppo, vi saranno paesi dove l'abbandono dell'infanzia costituirà una piaga sociale endemica. Ci troviamo perciò di fronte a due fenomeni: una forte "richiesta di bambini" da parte dei paesi ricchi fra cui appunto l'Italia, e una grande "disponibilità di bambini" nei paesi poveri o colpiti da catastrofi naturali o sconvolti dalla guerra. Questi due fenomeni sembrano complementari: sembra quasi che il primo possa essere lo sbocco più ovvio per il secondo. Tante adozioni internazionali quindi, e più in fretta che si può: così tutti saranno contenti.

Proprio questo è il pericolo. Come ogni bambino "ha diritto di essere educato nell'ambito della propria famiglia" (legge 4.5.83 n. 184, art. 1), così ogni bambino straniero ha diritto di essere educato nell'ambito della propria terra e del proprio paese di origine. E come all'adozione nazionale si ricorre (o si dovrebbe ricorrere) unicamente quando si è rivelato impossibile o vano aiutare la famiglia di origine a svolgere i propri compiti genitoriali, così all'adozione internazionale si deve ricorrere unicamente quando nel paese d'origine tutto si è cercato perché il bambino in abbandono trovi nella sua patria la famiglia sostitutiva di quella che gli è venuta a mancare. Ed allora gli enti di intermediazione non possono e non devono essere considerati come una strada più larga e più efficiente per trovare più in fretta il desiderato bambino, ma come dei collaboratori necessari della pubblica autorità, rivolti agli stessi obiettivi che il sistema adozionale italiano persegue fin dalla legge sull'adozione speciale del 1967: cercare una famiglia per un bambino, e non un bambino per una famiglia.

ANGELA BUSACCA \*

L'ADOZIONE INTERNAZIONALE DEI SINGLES

*Alcune riflessioni intorno all'ordinanza della Corte costituzionale  
n. 85/2003*

SOMMARIO

1. *L'ordinanza n. 85/2003 e l'adozione dei non-coniugati*; 2. *I requisiti degli adottanti. Dal cd. caso "Di Lazzaro" alla legge 149/2001*; 3. *Quale modello di famiglia per il minore? Tradizione ed innovazione tra normativa nazionale e fervori "europeisti"*; 4. *Oltre i limiti dell'art. 29 bis: tentativi di eludere i divieti normativi e risposte della giurisprudenza*; 5. *Una breccia nella legge 476/98: l'art. 36 comma IV. Una possibilità di adozione "internazionale" anche per il soggetto non coniugato?*

**1.** *La querelle* dell'adozione ad opera di soggetti non coniugati<sup>1</sup> costituisce uno dei nodi del dibattito sviluppatosi in argomento nel-

---

\* Dottore di Ricerca in Diritto Civile, Università degli Studi "Mediterranea" di Reggio Calabria.

<sup>1</sup> In realtà sarebbe più opportuno considerare, sulla scia del modello francese, la generale tematica dell'adozione "singola", cioè dell'adozione compiuta da un solo soggetto, nei confronti del quale il minore acquisterebbe lo *status* di figlio; infatti, come si vedrà nell'ambito delle presenti considerazioni, l'attuale stato della normativa italiana pone problemi anche con riguardo all'ipotesi di adozione internazionale del figlio del coniuge, quindi di una adozione richiesta da un soggetto che è coniugato, ma presenta singolarmente la propria domanda. L'ordinamento francese, invece, ammette la cd. *adoption individuelle* che, soddisfatti particolari requisiti di età (30 anni la soglia richiesta dopo l'intervento legislativo del 1976 – art. 343-1 al. 1 -; limite che, tuttavia, viene meno nella particolare ipotesi di adozione di figlio di un congiunto -art. 343-2 -), è riconosciuta indistintamente '*aux personnes seules, hommes ou femmes*' e produce i medesimi effetti dell'adozione *par doux épous*; in caso di adozione proposta dal singolo si instaura un rapporto unicamente fra adottato ed adottante; nulla di strano con riferimento all'adottante non coniugato, ma subito l'art. 343-1 al. 2 avverte che l'adottante può anche essere coniugato e non separato: particolare rilevante perché richiede, in tal caso, il consenso dell'altro coniuge, sottolineando, tuttavia, che tale consenso non lo rende *coadoptant*, né estende ad esso gli effetti dell'adozione: essa, pertanto, rimane pienamente 'individuale' per il coniuge che l'ha proposta ("*Bien que réalisée per une personne mariée, l'adoption plénière demeure individuelle*"). Sul modello francese cfr. HAUSER – HEUET WEILLER, *Fondation ed vie de la famille*, in *Traité de droit civil, sous la direction de J. Ghestin*, Paris, 1993 p. 659 ss. Nelle pagine seguenti, tuttavia, si continuerà ad indicare, anche dal punto di vista terminologico, il soggetto non coniugato quale referente soggettivo delle considerazioni in esame.

l'ultimo decennio, accompagnando, da un lato, i lavori di entrambe le novelle che hanno inciso sull'originaria formulazione della legge 184 del 1983 (sia la legge 476/98 oggetto specifico di queste giornate di studio che la più recente riforma attuata con la legge 149/2001), mostrandosi, dall'altro lato, non insensibile ad alcune istanze e fervori "europeisti" sull'onda di noti interventi dell'Unione, sempre più attenta ad una politica non più solo mercatocentrica, ma rivolta ai diversi aspetti della realtà sociale e specificamente verso i rapporti familiari (o parafamiliari)<sup>2</sup>.

In tal senso, l'ordinanza della Corte Costituzionale n. 85 del 27 marzo 2003<sup>3</sup> testimonia la persistente attualità della tematica e la tendenziale stabilità dell'indirizzo seguito dalla nostra giurisprudenza; la questione di legittimità costituzionale proposta – ma dichiarata inammissibile dalla Corte – coinvolge, infatti, la previsione dell'art. 29 bis che accorda solo ai soggetti coniugati la possibilità di ottenere una dichiarazione di idoneità all'adozione internazionale e, genericamente, le altre "norme collegate" che potrebbero individuarsi, pur nel silenzio del giudice *a quo*, nell'art.31 comma 2, che limita alla sola ipotesi prevista dall'art.44 lett. a) la possibilità di pronunciare una adozione in casi particolari nei confronti di un minore straniero<sup>4</sup>.

Viene in considerazione, dunque, un duplice profilo di legittimazione all'adozione internazionale del singolo non coniugato, richiedendosi, in primo luogo, la legittimazione (anche) dei non coniugati per

---

<sup>2</sup> Sul punto RUSCELLO, *La famiglia tra diritto interno e normativa comunitaria*, in *Famiglia*, 2001, p. 697 ss. Non mancano inoltre ferventi sostenitori di un 'diritto di famiglia europeo' che ravvisano notevoli punti di convergenza nelle singole legislazioni e ne auspicano quanto prima la traduzione positiva; al momento sono allo studio alcuni progetti, con riguardo particolarmente alla crisi del matrimonio ed alle questioni in materia di filiazione. Tuttavia, se un tale progetto appare possibile e per certi aspetti anche condivisibile, una maggior cautela è sempre necessaria laddove, ed è proprio il caso delle tematiche che riguardano la filiazione, biologica od adottiva, vengono coinvolti principalmente i minori ed i loro interessi di natura personale. Sul punto cfr. altresì RIEG *L'Harmonisation européenne du droit de famille: mythe ou réalité? Conflicts ed harmonisation*, Friburg, 1990).

<sup>3</sup> Il testo completo dell'ordinanza può leggersi in *Dir. fam. pers.*, 2003, 327.

<sup>4</sup> La Corte ha dichiarato l'inammissibilità della questione senza rivolgersi ai profili sostanziali della questione ma piuttosto in relazione al "generico richiamo, nell'ordinanza di remissione, a norme collegate da dichiarare incostituzionali, senza possibilità di individuarle sulla base dell'ordinanza stessa. .. dal momento che tale individuazione costituisce il veicolo obbligato di accesso al giudizio di costituzionalità".

ottenere una dichiarazione di idoneità ad adottare ed, in ogni caso, proponendosi di contemplare una piena operatività di tutte le ipotesi ex art. 44 anche nell'ambito di una adozione internazionale. I due profili risultano indubbiamente correlati, anche se appaiono opportune alcune brevi considerazioni preliminari sull'inquadramento generale della problematica.

2. L'art. 29 bis richiama, in relazione ai requisiti degli adottanti, la previsione dell'art.6, il quale, anche dopo la novella del 2001<sup>5</sup>, accorda preferenza assoluta ai 'coniugi uniti in matrimonio da almeno tre anni' e non separati neppure di fatto, unici reputati, in virtù di una presunzione *iuris et de iure*, idonei a garantire un ambiente familiare adeguato alla crescita ed allo sviluppo del minore<sup>6</sup>. La norma, infatti,

---

<sup>5</sup> Per uno sguardo d'insieme alle disposizioni della legge 149/2001 cfr. AUTORINO STANZIONE (a cura di) *La nuova disciplina dell'adozione*, Milano, 2002; FINOCCHIARO (A.) – FINOCCHIARO (M.), *Adozione e affidamento dei minori. Commento alla nuova disciplina*, in *Quaderni di Diritto e Giustizia*, Milano, 2001; ERAMO, *Manuale pratico della nuova adozione*, Padova, 2002; DOGLIOTTI, *La riforma dell'adozione*, in *Famiglia e Diritto*, 2001, p. 247 ss.; FINESSI, *Il "diritto del minore ad una famiglia": per una prima lettura della nuova disciplina dell'affidamento e dell'adozione*, in *Studium Iuris*, 2001, p.775 ss; BIANCA, *La revisione normativa dell'adozione*, in *Famiglia*, 2001, p. 525 ss.

<sup>6</sup> Il requisito della stabilità del rapporto, nella duplice considerazione, formale (matrimonio valido) e sostanziale (convivenza ininterrotta), costituisce la base riconosciuta dal legislatore per individuare un nucleo familiare idoneo ad accogliere ed educare un minore, offrendogli concrete possibilità di un corretto sviluppo psico-fisico; la valutazione del giudice sui requisiti e le caratteristiche degli aspiranti adottanti interviene comunque in un momento successivo che non può prescindere dalla valutazione della stabilità attuale e della serietà del rapporto fra gli stessi (sul punto, insistendo anche su una certa, necessaria, 'severità' nel momento applicativo a tutela degli interessi del minore, cfr. ROSSI CARLEO, *L'Adozione*, in *Trattato Rescigno*, IV, Torino, 1997, p. 346 ss.). In questo senso può leggersi la forte valenza ideologica istituzionale della norma, orientata ad avvalorare il *favor coniugii* e la considerazione concreta del principio di stabilità matrimoniale come costituente indefettibile della progressiva crescita e dello sviluppo dei componenti il nucleo familiare. La preferenza accordata alla famiglia legittima viene riconosciuta non soltanto in considerazione del valore del matrimonio-atto, inteso come fondativo dello *status* familiare, ma soprattutto avuto riguardo al matrimonio-rapporto, dal momento che "i coniugi diventano adottanti non in quanto meramente coniugati, ma perché stabilmente coniugati"; appaiono dunque prive di fondamento le obiezioni di quanti individuano nel limite del rapporto di coniugio una sorta di "riduzione del matrimonio ad occasione burocratica per poter adottare", dal momento che lo *status* di coniuge costituisce unicamente una condizione di ammissibilità della domanda, mentre per una effettiva traduzione dallo *status* di coniuge a quello di genitore adottivo sarà necessaria una ulteriore valutazione che af-

non dedica alcun cenno alle persone singole non-coniugate (che, nella legge di riforma, fanno la propria comparsa solo all'art.25 modificativo dell'art.44, ossia nell'ambito della cd. adozione in casi particolari) e neppure ai conviventi *more uxorio* (che vengono sì richiamate incidentalmente, al comma IV dello stesso art. 6, ma solo per offrire la possibilità, una volta coniugati, di sommare il periodo di convivenza 'stabile' a quello di matrimonio, per il computo del triennio richiesto<sup>7</sup>).

Con una tale, perentoria formulazione, che interessa sia le adozioni nazionali che quelle internazionali, il legislatore sembra chiudere defi-

---

fianchi alla legittimazione formale della coppia anche il riconoscimento della stabilità sostanziale del rapporto. Sul punto cfr. UCCELLA, *Le disposizioni generali: i requisiti degli adottanti e l'ascolto del minore nella legge di modifica dell'adozione*, in *Vita notarile*, 2002, p. 658 ss. (al quale, peraltro, si riferiscono le frasi contenute nelle virgolette).

<sup>7</sup> Alcuni testi provvisori, presentati nell'ambito dei lavori e del lungo iter parlamentare della riforma, prevedevano una legittimazione anche per le coppie di conviventi *more uxorio*, a testimonianza del crescente favore che l'ipotesi va raccogliendo in questi anni. Di certo una apertura anche alle cd. famiglie di fatto avrebbe comportato una serie di problemi inerenti soprattutto alla concreta valutazione della stabilità del rapporto 'paraconiugale' e, di conseguenza, alla affidabilità dei *partner* ed all'idoneità a garantire al minore-figlio adottivo, un ambiente familiare adeguato e tendenzialmente stabile; in questa direzione la misura ritenuta più idonea a valutare la stabilità della convivenza si risolve nella considerazione della durata della stessa, richiedendo, anche per i conviventi, una 'durata minima' del rapporto (due, tre o quattro anni, a seconda delle oscillanti previsioni dei testi preparatori e degli emendamenti di volta in volta proposti). Di rimando, occorrerebbe poi verificare quali mezzi di prova sarebbero ammessi ai fini del computo in questione, oltre i riferimenti, presenti nelle proposte, alle dichiarazioni ex art. 13 dpr. 223/89; il lungo iter parlamentare della legge 149/2001 è testimoniato dai testi raccolti in *XIII Legislatura, Camera dei Deputati, Ufficio Studi, Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori, Dossier Provvedimento 20 maggio 2001*, richiamati da UCCELLA, *Le disposizioni generali*, cit., p. 659 ss. Tuttavia il testo definitivo della legge 149/2001 non ha accolto alcuna di queste istanze, limitandosi al riconoscimento della stabilità della convivenza prematrimoniale dei potenziali adottanti, comunque poi coniugati: un ulteriore indizio dell'attenzione che il sistema di diritto positivo rivolge alle convivenze *more uxorio*, ma di certo non un riconoscimento giuridico del fenomeno. In quest'ottica deve considerarsi, peraltro, che l'accoglimento delle istanze tese ad ampliare la legittimazione oltre i confini della famiglia coniugale avrebbe comportato una necessaria traduzione delle situazione di fatto (della convivenza *more uxorio*) in situazione di diritto, imprimendo una decisa accelerazione al processo di riconoscimento legale della cd. famiglia di fatto che, per la delicatezza e la complessità delle situazioni coinvolte, sia quelle giuridiche che quelle esistenziali, richiede una maturazione graduale e consapevole dei limiti e del ruolo rivendicato dall'autonomia privata.

nitivamente la lunga disputa, sviluppatasi prettamente sul terreno giurisprudenziale, il c.d. caso Di Lazzaro, che aveva registrato discordanti interventi delle corti di merito<sup>8</sup> e legittimità<sup>9</sup>, nonché una pronuncia della Corte Costituzionale<sup>10</sup> (in realtà ben poco risolutiva sul punto, ma che sembrava tuttavia spianare la strada ad un intervento 'riformatore' di larghe vedute, prodigandosi anche in una sorta di giudizio di costituzionalità anticipato con consigli al futuro legislatore). Il legislatore del 2001, invece, scegliendo di porsi nel solco della tradizione, ha disatteso le aspettative di quanti auspicavano l'introduzione, anche nel nostro sistema, di una norma che permettesse ai singoli di avanzare domanda di adozione legittimante, emancipandoli dalla tradizionale posizione marginale, entro i limiti imposti dall'elenco tassativo dei 'casi particolari'<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Corte App. Roma, ord. 25 settembre 1993, in *Famiglia e Diritto*, 1994, p.48 ss., con commento di DOGLIOTTI, *È possibile l'adozione da parte del singolo?* (ivi, p. 50 ss.).

Successivamente, dopo la pronuncia della Corte cost. 183/1994, Corte App. Roma, decr. 28 novembre 1994, *Dir. fam. pers.*, 1995, p. 172; nell'ambito della vasta bibliografia di commento al decreto cfr. DOGLIOTTI, *L'adozione da parte del singolo e la solitudine del giudice*, in *Famiglia e Diritto*, 1995, p. 35 ss.; GOSSO, *Il "caso Di Lazzaro" ed il gioco delle tre carte*, in *Dir. fam. pers.*, 1995, p. 534 ss.; FINOCCHIARO, *Sulla pretesa legittimazione della persona singola all'adozione legittimante*, in *Vita notarile*, 1994, I, p. 1197 ss.; COLOMBANI, *Considerazioni sull'ammissibilità dell'adozione da parte di persona singola*, in *Archivio civile*, 1995, I, p. 847 ss.; MANERA, *Se il nostro ordinamento giuridico consenta l'adozione legittimante d'un minore anche alle persone singole*, in *Giust. Civ.*, 1995, I, p. 1363 ss.

<sup>9</sup> Corte Cass. 7950/95, in *Famiglia e Diritto*, 1995, p. 536 ss.; fra i commenti e le note in argomento cfr., CARBONE, *Adozione del minore da unico adottante: manca la norma*, in *Corriere Giuridico*, 1995, p. 1063 ss.; DOGLIOTTI, *Conclusa la vicenda dell'adozione da parte del singolo*, in *Famiglia e Diritto*, 1995, p. 540 ss.; GABRIELLI, *L'adozione del single tra normativa convenzionale e diritto interno: problemi attuali e prospettive di riforma*, in *Giur. it.*, 1997, I, c. 697 ss.

<sup>10</sup> Corte Cost. 183/1994, in *Dir. fam. pers.*, 1994, p. 1179; sulla decisione della Consulta, che ha dato origine ad una vasta bibliografia di commenti ed annotazioni, cfr. RUSCELLO, *Adozione da parte del singolo e diritti dell'adottato*, in *Rass. dir. civ.*, 1995, p. 132; DOGLIOTTI, *La Consulta, l'adozione dei singoli ed il futuro (eventuale) legislatore*, in *Famiglia e Diritto*, 1995, p. 246; LAMARQUE, *Adozione da parte di single: fra Corte costituzionale e Corte d'appello di Roma non c'è dialogo*, in *Giur. it.*, 1995, I, c. 541 ss.; CRISTIANI, *L'adozione da parte del singolo: normativa convenzionale, legge italiana e prospettive di riforma alla luce dell'interesse del minore*, in *NGCC*, 1994, I, p. 608 ss.

<sup>11</sup> Elenco che, dopo la novella della legge 149/2001 comprende i minori uniti all'adottante da vincolo di parentela fino al sesto grado; i minori orfani con i quali l'a-

E, tuttavia, a dispetto di una prima e superficiale approssimazione, non può tacersi che una significativa eco della questione può cogliersi già nella formulazione letterale della legge 476 del 1998 che, all'art. 29 bis, pur richiamandosi alle "condizioni prescritte nell'art. 6", non menziona espressamente i coniugi né accenna alla presenza di un vincolo matrimoniale, ma si indirizza genericamente – discostandosi dalle precedente formulazione – alle "persone" residenti in Italia<sup>12</sup>. Questa indicazione può leggersi come il portato di un momento di incertezza, nel quale, stanti il dibattito animato dal c.d. caso Di Lazzaro ed una costante tensione fra istanze della tradizione e spinte al rinnovamento "europeista", il legislatore sembrò non precludersi, anzi quasi prepararsi ad una eventuale modifica in senso favorevole alla legittimazione ai non coniugati. La realtà della successiva legge 149/2001 darà invece ragione a quanti, commentando proprio il caso Di Lazzaro, paventavano l'estensione della legittimazione anche ai singoli come un pericoloso attacco ai fondamenti stessi dell'istituto dell'adozione<sup>13</sup>.

3. Al di là delle puntuali vicende giuridiche alle quali si è fatto riferimento, infatti, i termini del confronto finiscono per coinvolgere lo stesso concetto di nucleo familiare idoneo all'adozione, nell'alternativa tra il modello tradizionale di famiglia, come inteso e recepito nei testi legislativi

---

dottante abbia instaurato tuttavia un (preesistente) rapporto stabile e duraturo; i figli adottivi del coniuge dell'adottante; i minori per i quali sia constatata l'impossibilità di un affidamento preadottivo nonché i minori orfani che si trovino nelle condizioni indicate dall'art. 3, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 104. Particolarmente con riguardo a questi ultimi, la cui previsione costituisce la vera novità, non sono mancate perplessità dettate dalla possibile ambivalenza della disposizione che rischierebbe di precludere la possibilità di una adozione 'piena' per tutta una categoria di soggetti particolarmente deboli e bisognosi di cure; cfr. al riguardo DOGLIOTTI, *La riforma dell'adozione*, in *Famiglia e Diritto*, 2001, p. 249. Tuttavia il nuovo articolo 44 potrebbe leggersi anche come previsione di due sistemi concorrenti, con il risultato, indubbiamente positivo, di aumentare le possibilità di inserimento in un nucleo familiare, anche monoparentale ma fortemente connotato da precisa scelta genitoriale, per i minori portatori di handicap ricoverati presso strutture assistenziale ed istituti.

<sup>12</sup> Sul punto, cfr. MOROZZO DELLA ROCCA, *La riforma dell'adozione internazionale*, Torino, 1999, *passim*.

<sup>13</sup> Particolarmente cfr. DOGLIOTTI, *La Corte Costituzionale esclude l'adozione da parte del singolo... e dà consigli al futuro legislatore*, in *Giur. Costituzionale*, 1995, p. 2999 ss.

interni<sup>14</sup>, ed i modelli di nuove formazioni sociali parafamiliari<sup>15</sup>, emergenti dalle evoluzioni degli ultimi decenni ed in rapida diffusione. Questi ultimi sono stati capaci di imporsi all'attenzione delle normative sovranazionali, siano esse derivanti da Convenzioni Internazionali<sup>16</sup>, o provengano da organi dell'Unione Europea<sup>17</sup>, od ancora da Commissioni miste: essi pur non essendo, in quest'ultimo caso, testi normativi, bensì redatti "come se" fossero tali si pongono all'attenzione delle Corti di giustizia, reclamando un proprio ruolo ed una propria legittimità<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> Sulla famiglia come 'società naturale fondata sul matrimonio' cfr. BESSONE, *Commentario alla Costituzione. Rapporti Etico-sociali, art. 29*, in *Comm. Branca*, 1976, Bologna-Roma, pp. 1-85 (ma spec. pp. 26 ss. sulla posizione costituzionale del matrimonio); di recentissima edizione FERRANDO, *Il matrimonio*, in *Trattato Cicu-Messineo*, Milano, 2002.

<sup>15</sup> Le dinamiche del diritto di famiglia attuale si muovono, alla ricerca di nuove forme di equilibrio, fra autonomia e solidarietà, nel segno di una valorizzazione della persona e dei suoi diritti che sembra distaccarsi sempre di più dal modello di famiglia costituzionale, quasi che questo, gravato dall'eredità della tradizione, costituisca un terreno sfavorevole per la libera autodeterminazione dei soggetti e per la realizzazione degli interessi esistenziali. Si realizza quasi una fuga dal diritto, nella convinzione che l'autonomia dei soggetti sia non solo necessaria, ma altresì sufficiente alla gestione delle formazioni sociali che assumono, di volta in volta, le definizioni di 'famiglia di fatto', 'formazioni sociali minime', ma anche 'famiglia monoparentale'.

<sup>16</sup> È il caso della Convenzione dell'Aja del 1993, che contempla, come potenziali adottanti, tanto la famiglia tradizionale quanto il singolo, indicato, nella geografia delle nuove costellazioni familiari, appunto come famiglia cd. monoparentale; sulla Convenzione dell'Aja cfr. EMANUELE, *L'adozione internazionale dalla legge 4 maggio 1983 alla Convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993*, in *Dir. fam. pers.*, 1995, p. 1567 ss.; MANERA, *L'adozione internazionale e la Convenzione de L'Aja*, *ivi*, 1997, 1128 ss.

<sup>17</sup> È il caso, solo per citare uno fra i tanti provvedimenti comunitari in argomento della Risoluzione A4-0392/96, nella quale può leggersi una sorta di linea di intenti del legislatore comunitario: "considerando che l'obiettivo essenziale che deve perseguire l'adozione è il bene dell'adottando e la protezione dei suoi diritti" e che tale interesse "richiede di preferenza la scelta di una famiglia composta da un padre e da una madre", anche attraverso un intervento degli Stati membri che "dovrebbero provvedere, nella loro legislazione nazionale, anche la possibilità di adozione da parte di persone sole, nei casi in cui l'interesse del minore lo richieda e non sia possibile l'adozione da parte di una coppia". Per una rassegna dei principali provvedimenti comunitari in argomento SCALISI, *Codice del diritto privato comunitario*, Padova, 2003.

<sup>18</sup> Il riferimento è chiaramente alla Carta dei diritti fondamentali proclamata a Nizza nel Dicembre del 2000, nel testo della quale sono specificamente dedicati alle tematiche delle relazioni familiari, gli artt. 7 e 9; ma cfr. altresì l'art.21 sul divieto di discriminazioni nonché l'art.24 sui diritti del bambino. Sui profili generali della cd. carta di Nizza, MANZELLA, MELOGRANI, PACIOTTI, RODOTÀ, *Riscrivere i diritti in Europa*, Bologna, 2001.

Il richiamo terminologico alla 'famiglia' è costante, pur nella volontà di snaturare e, per certi versi, 'tradire' il modello classico in nome delle evoluzioni del sentire sociale e del costume: da queste premesse emerge chiara anche la necessità di una valutazione nuova dei rapporti interfamiliari che, tuttavia, pur nel riconoscimento e nella valorizzazione dell'autonomia della persona come singolo, non finisca per assimilare a questa generica 'libertà' dalle regole anche soggetti più deboli, quali i minori, portatori di una serie di interessi dei quali nessuna evoluzione sociale potrà smentire il carattere di preminenza<sup>19</sup>. Per usare le parole di un noto studioso<sup>20</sup>, la tensione di questi anni sembra proporre un nuovo confronto fra modelli ispirati al principio di libertà-responsabilità (secondo le concezioni che avevano portato alla riforma del 1975 ed alla stessa 'nuova funzione' dell'adozione sin dal 1967 discostandosi dalle logiche patrimonial-dinastiche della tradizione secolare dell'*adoptio* classica) e modelli ispirati ad un principio di libertà-autonomia (che, se di certo appare più dinamico, sconta tuttavia un equilibrio precario ed, all'estremo, i rischi di un individualismo esasperato)<sup>21</sup>.

Ciò diviene ancora più evidente oltrepassando i confini dell'adozione nazionale, quando cioè vengono a confrontarsi ordinamenti diversi, con diverse considerazioni della famiglia come nucleo sociale e luogo degli affetti; ma quale che sia il modello di famiglia (o i modelli di fa-

---

<sup>19</sup> La posizione del minore-persona all'interno della famiglia, come soggetto da proteggere, ma al contempo da promuovere nella realizzazione dei suoi interessi esistenziali reclama comunque attenzione e garanzia di uno sviluppo corretto all'interno di un contesto familiare idoneo, stabile nelle relazioni ed equilibrato nei modelli genitoriali. Un modello la cui realizzazione al di fuori della famiglia, tradizionalmente intesa, è tutto da dimostrare, considerando anche la mutevolezza delle situazioni e degli svolgimenti delle cd. nuove famiglie (di fatto, monoparentale, finanche omosessuale...). In argomento, nella vastissima bibliografia, cfr. i recentissimi, AMAGLIANI, *Autonomia privata e diritto di famiglia*, in *Diritto e Formazione*, 2002, p.447 ss.; ZOPPINI, *Tentativo di inventario per il nuovo diritto di famiglia*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2001, p. 335 ss.; ZATTI, *Familia, familiae – Declinazione di un'idea*. I), *La privatizzazione del diritto di famiglia*, in *Familia*, 2002, p. 9 ss.

<sup>20</sup> P. UNGARI, *Storia del diritto di famiglia in Italia*, Bologna, 2002, *passim*.

<sup>21</sup> Su quello che alcuni autori hanno definito un 'itinerario' dalla famiglia comunità alla persona cfr. BOCCHINI, *Tra persona e famiglia. Un sofferto itinerario*, in *Famiglia e Diritto*, 1998, p. 91 ss.; più articolata ed attenta ai rischi connessi all'individualismo nelle relazioni familiari, POCAR-RONFANI, *La famiglia e il diritto*, Roma-Bari, 1998.

miglie, secondo una declinazione al plurale ormai diffusa<sup>22</sup>) considerato, il perno attorno al quale l'intero sistema ruota rimane sempre l'interesse preminente del minore: esso è un valore sottolineato ed esaltato nelle disposizioni dei trattati internazionali sui diritti dei fanciulli, che assume i caratteri di un vero e proprio diritto soggettivo del minore ad un ambiente familiare idoneo a garantirne la crescita e lo sviluppo<sup>23</sup>, pur in uno Stato ed in un contesto sociale diverso da quello originario. In questo senso, considerando anche la complessità della nozione di interesse del minore ed il necessario ricorso anche ad una serie di nozioni che travalicano l'ambito strettamente giuridico<sup>24</sup>, può comprendersi il richiamo al brocardo latino dell'adozione *imitatio naturae*, nel plasmare il rapporto di filiazione 'giuridica' quanto più similmente a quello biologico, garantendo quindi la tendenziale stabilità del "gruppo" familiare e, all'interno di esso, la compresenza di entrambi gli elementi genitoriali, nelle componenti maschile e femminile<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Cfr. per tutti SCALISI, *La famiglia e le famiglie, in La riforma del diritto di famiglia dieci anni dopo. Bilanci e prospettive. Atti del convegno di Verona (14-15 giugno 1985)*, Padova, 1986, p. 270 ss.; un'ottica spiccatamente sociologica connota invece ZANATTA, *Le nuove famiglie*, Bologna, 1997.

<sup>23</sup> Significativamente la legge 149/2001 individua, anche dal punto di vista terminologico, il riconoscimento di un vero e proprio diritto in capo al minore, perfezionando un percorso svolto nella traccia di un marcato *favor minoris*, come sottolineato già dai primi commentatori: "nell'economia dell'intera regolamentazione normativa, si è opportunamente passati dal *favor familiae* al *favor minoris*. L'evoluzione non è di poco momento, atteso che essa, lungi dall'aver una mera attitudine ermeneutica, consta di un'evidente forza positiva. Si è spostato il baricentro dell'attenzione del legislatore, ponendo al riparo il fenomeno specifico da ogni deprecabile intento egoistico" (AUTORINO - STANZIONE, *Introduzione a 'Le adozioni nella nuova disciplina'*, Milano, 2001, XVIII; ma, *ivi*, cfr. anche SCIANCALEPORE, *Il diritto del minore alla propria famiglia*, pp. 1-48).

<sup>24</sup> In questo ordine di considerazioni si inserisce la crescente attenzione rivolta all'attività di assistenti sociali e psicologi, chiamati sempre più spesso ad affiancare i giudici dei Tribunali per i minorenni.

<sup>25</sup> Più volte ribadito da psicologi e terapeuti della famiglia, la dualità dell'elemento genitoriale costituisce un elemento essenziale per il minore, non soltanto nei casi che rispecchiano la situazione ideale di una fisiologica vicenda familiare, ma altresì in tutti quei casi nei quali, pur intervenuta una crisi del rapporto coniugale od un disfacimento della famiglia, il bambino continua comunque a mantenere stabilmente contatti e frequentazioni con entrambi i genitori, in modo da fruire comunque di un modello genitoriale completo, garantendo, anche con un controllo ed una mediazione giudiziaria la realizzazione degli interessi e delle esigenze del minore; proprio avuto riguardo all'interesse del minore "considerare famiglia quella volutamente monoparentale equi-

4. Sulla base di queste considerazioni, può comprendersi la riluttanza ad estendere la legittimazione ad adottare anche ai nucleo familiari cd. monoparentali: non a caso, proprio su questo terreno, sul quale il legislatore sembra mostrarsi intransigente, si registrano diversi tentativi di aggirare le disposizioni legislative, mediante espedienti più o meno elaborati ai limiti della legalità che hanno dato origine ad alcune significative vicende giurisprudenziali in materia di adozioni internazionali; è appena il caso di richiamare alcune ipotesi nelle quali, in presenza di una legislazione straniera che ammetteva l'adozione da parte dei non coniugati, si chiedeva il riconoscimento, anche in Italia, della piena efficacia dei provvedimenti di adozione pronunciati all'estero. Occorre peraltro sottolineare che accanto alle ipotesi di potenziali adottanti non coniugati che esprimevano, quindi la loro scelta di genitorialità, talora l'istante poteva anche risultare regolarmente coniugato ma al contempo richiedere l'adozione di un minore straniero che risultasse figlio naturale del coniuge, finendo dunque per realizzare l'inserimento del minore in un nucleo familiare biparentale (in questo

---

varrebbe a negare il diritto del bambino ad una famiglia completa con una figura paterna ed una materna, costringendolo a situazioni di latente conflittualità ed ambivalenza" (BERGHÈ-LORETI, *La normativa internazionale e quella italiana in tema di adottabilità di un minore da parte di persona sola*, in *Giust. Civ.*, 1993, I, p. 2831). Tuttavia, non mancano voci dissenzienti sull'opportunità della doppia figura genitoriale, come esplicazione corretta del principio-famiglia e del diritto del minore ad entrambi i genitori, che si appuntano sulla presunta "inesistenza del diritto alla doppia figura genitoriale come principio generale sotto il profilo dell'interesse del minore" cfr. GORGONI, *Rilevanza giuridica dell'embrione e procreazione di un solo genitore*, in *Riv. dir. priv.*, 2002, p. 385 ss., il quale argomenta come il principio improntato alla doppia genitorialità non tuteli primariamente l'interesse del minore, ma piuttosto uno specifico modello di famiglia, cioè quello ex art. 29 Cost. e, sulla base di una serie di pronunce della Corte di Cassazione e dell'intervento della Corte Costituzionale sull'art. 274 (in materia di dichiarazione giudiziale della paternità), giunge ad affermare che "in certi casi, l'aver un genitore soltanto realizza, al meglio, l'interesse del minore". Tuttavia proprio l'inciso "in certi casi" evidenzia come l'ipotesi specifica non possa assurgere a criterio generale per riconoscere la validità di un principio famiglia improntato all'individualismo: l'analisi casistica, per la sua intrinseca specificità, non può sostituire la regola, generale ed astratta, o sostituirsi ad essa come principio. L'esistenza, indubbia, di singoli (non coniugati od ex-coniugi) chiamati ad allevare da soli uno o più minori e la loro eventuale idoneità a rispondere esaurientemente alle esigenze, materiali ma soprattutto esistenziali, dei minori stessi, non può comunque giustificare una generalizzazione di un principio o la posizione della regola che da esso discenderebbe, finalizzata a privare, a priori, il minore di uno degli elementi genitoriali che contribuiscono alla piena realizzazione della propria personalità.

senso, fra le altre, App Firenze decreto 5.10.1979 nonché Cass. 3673/1982)<sup>26</sup>.

Tuttavia con orientamento tendenzialmente stabile la Corte di Cassazione ha negato un pieno riconoscimento di efficacia al provvedimento di adozione straniero rivolto ad adottante italiano non coniugato, limitandosi ad ammettere i più limitati effetti di un provvedimento di affidamento del minore (al riguardo Cass. 9444/1991)<sup>27</sup>. Su queste premesse anche in presenza di un provvedimento straniero che riconosca l'adottante singolo come pienamente legittimato, il successivo intervento del Tribunale per i minorenni (italiano) riporterebbe l'ambito di efficacia dell'adozione straniera nel ristretto alveo dell'affidamento. Né potrebbe, come pure è stato tentato, invocarsi l'art. 44, richiamando una ipotesi di adozione in casi particolari: infatti in un primo momento alcune pur incerte pronunce di merito sembravano orientarsi a riconoscere operativa l'ipotesi dell'art.44 lett.c, adducendo la "constatata impossibilità di affidamento preadottivo" proprio in relazione alla carenza di requisiti dell'adottante, una lettura più attenta ha evidenzia-

---

<sup>26</sup> Si tratta di ipotesi nelle quali i provvedimenti delle autorità straniere si indirizzavano, almeno formalmente, ad un singolo soggetto (che, tuttavia, in alcuni casi risultava poi legittimamente coniugato) oppure avevano come destinatari i figli naturali, o presunti tali, del partner. In questo senso alcuni precedenti giurisprudenziali, antecedenti alla stessa legge 183/1984 finivano per riconoscere i medesimi effetti dell'adozione ordinaria seppur in presenza di provvedimenti indirizzati ad una persona singola: si considerino al riguardo Cass 16.06.1982, n. 3673 (in *Foro it.*, 1982, I, c. 2846 ss.), nonché App. Milano 25.07.1981 (in *Giur. it.*, 1982, I, 2, c. 756 ss.); del resto nell'ipotesi in cui l'adottante fosse coniugato con il genitore naturale dell'adottato il provvedimento, formalmente indirizzato al singolo, finiva per realizzare l'inserimento del minore in un nucleo familiare biparentale: al riguardo cfr. App. Firenze, decreto 5.10.1979, App. Firenze decreto 4-12 giugno 1982, richiamati da GUGLIELMI, *Sull'adozione del singolo*, in *Giur. merito*, 1997, IV, p. 192 ss. Successivamente all'entrata in vigore della legge 184/1983 deve registrarsi una decisa inversione di rotta da parte della giurisprudenza, soprattutto da parte della Corte di Cassazione. Se, infatti, i giudici di merito avevano manifestato, all'indomani dell'emanazione della nuova legge, una certa titubanza nel riconoscere efficacia ad un provvedimento di adozione dichiarato nei confronti di una donna non coniugata ed avevano cercato una soluzione rivolgendosi alle ipotesi ex art. 44 lett.c della legge 184/1983 (così Trib. Trieste 9.07.1984, in *Giust. Civ.*, I, p. 897 ss.), la Suprema Corte segue una linea pressoché univoca nel negare efficacia al provvedimento straniero indirizzato ad un adottante single (Cass. n. 9444/1991, in *Foro it.*, 1992, I).

<sup>27</sup> In seguito, l'orientamento espresso da Cass. 9444/1991 può ritrovarsi in Corte App. Perugia, 7 maggio 1996 in *Rass. giur. umbra*, 1996, 430; in Cass. 7950/1995 in *Dir. fam. pers.*, 1995, p. 995.

to che la fattispecie richiamata, cioè l'impossibilità in seguito di procedere al regolare periodo di affidamento preadottivo deve interpretarsi come riferita alla condizione, di fatto o di diritto, del minore e non invece alla situazione di diritto del potenziale adottante non coniugato. Ogni dubbio in argomento, poi, risulta definitivamente fugato dalla formulazione dell'art.31 comma 2 che, appunto, circoscrive all'ipotesi dell'art. 44 lett. a) l'applicabilità della norma.

5. Gli spazi di operatività legittimamente riconosciuti all'adottante singolo sembrerebbero, dunque, ancor più angusti nell'ipotesi di adozione internazionale rispetto all'adozione nazionale: a fronte di una previsione della Convenzione dell'Aja che individua come potenziali adottanti le coppie od anche le persone singole (e perché non richiamare anche la precedente Convenzione di Strasburgo<sup>28</sup> che ammetteva l'adozione *par duex personnes unies en mariage ... ou par un seul adoptant?*), il legislatore italiano non riconoscerebbe a queste ultime la possibilità di ottenere una dichiarazione di idoneità, riservando loro solo alcune ipotesi del tutto eccezionali, perché legate ad eventi imprevedibili (si pensi al comma 4 dell'art. 25 che contempla il caso della morte di uno dei coniugi prima del perfezionarsi della procedura di adozione) od all'operatività dell'art. 44.

Uno sguardo più attento alle disposizioni in materia sembrerebbe, tuttavia, mostrare uno spiraglio a favore dell'adottante non coniugato: l'art.36 comma 4, nel disciplinare le ipotesi di minori provenienti da Stati non firmatari della Convenzione dell'Aja o di accordi bilaterali<sup>29</sup>,

<sup>28</sup> Il testo della Convenzione nell'originale francese, in una traduzione inglese ed in una traduzione italiana (non ufficiale) può leggersi in G.U. 21.08.1974, assieme al testo della legge 357/74 che la recepisce nell'ordinamento italiano; sul contenuto e sull'incidenza dei principi in essa contenuti cfr. EBENE COBELLI, *La Convenzione di Strasburgo e l'adozione nel diritto interno*, in *Riv. dir. civ.*, 1975, II, p. 687 ss.; CATTANEO, *L'adozione di minori nella Convenzione di Strasburgo e nel diritto italiano*, in *Studi Grassetti*, Milano, 1980, *passim*; GRANELLI, *Riforma o controriforma dell'adozione? Appunti sul regime dell'adozione dopo l'entrata in vigori della Convenzione di Strasburgo*, in *Dir. fam. pers.*, 1978, p.597.

<sup>29</sup> Il riferimento agli Stati non firmatari è presente al comma I dell'art. 36 e dovrebbe intendersi, in mancanza di determinazioni ulteriori, come rivolto a tutti i paesi nei quali siano emessi i provvedimenti di adozione dei quali si chiede il riconoscimento o la dichiarazione di efficacia; tuttavia solleva un dubbio al riguardo DOGLIOTTI (*Adozione...*, in *Comm. Schlesinger*, cit., p. 726) che intravede in una considerazione omnicomprensiva e generalizzata, una sorta di diminuzione dello standard di garanzia offerto ai minori (originari ed) adottati in tali paesi.

prevede testualmente che: “L’adozione pronunciata dalla competente autorità di un Paese straniero a istanza di cittadini italiani, che dimostrino al momento della pronuncia di aver soggiornato continuativamente nello stesso e di avervi avuto la residenza da almeno due anni, viene riconosciuta ad ogni effetto in Italia con provvedimento del tribunale per i minorenni, purché conforme ai principi della Convenzione”<sup>30</sup>. Da questa formulazione che, ancora una volta nella generica indicazione dei “cittadini italiani” evidenzia le perplessità di un legislatore incerto (che non parla più di “coniugi”) potrebbe evincersi una ipotesi di adozione che presenti come requisiti oggettivi, per l’adottante, unicamente quelli relativi al soggiorno ed alla residenza nel Paese straniero dell’autorità che ha pronunciato il provvedimento<sup>31</sup>, rimetten-

---

<sup>30</sup> Il comma IV costituisce una ipotesi particolare nell’ambito della sistematica prospettata dall’art.36 in materia di efficacia, nel nostro ordinamento, dei provvedimenti di adozione emessi in un paese straniero; la norma in questione, infatti, prevede, nei comma precedenti, un intervento del tribunale per i minori decisamente più incisivo e non molto difforme da quello previsto nella precedente normativa. Il comma II dell’art. 36, al riguardo, prevede una dichiarazione di efficacia per il provvedimento straniero, vincolata e determinata dalla compresenza di alcuni requisiti, fra i quali il decreto di idoneità ex art. 30 per gli aspiranti genitori; la finalità dichiarata della norma è pur sempre quella di offrire ai minori stranieri un uguale standard di garanzie rispetto ai minori italiani: ma non sono mancate discordanti interpretazioni sulla natura della stessa dichiarazione di efficacia e sul rapporto tra quest’ultima ed il provvedimento di adozione pronunciato all’estero, arrivandosi, addirittura, a configurare il provvedimento straniero alla stregua di un mero presupposto della pronuncia italiana di adozione (o di affidamento). La dichiarazione di efficacia, tuttavia, non può considerarsi né come atto costitutivo di un autonomo rapporto di adozione o di affidamento preadottivo, dal momento che una tale interpretazione di tradurrebbe in una automatica svalutazione del provvedimento straniero, svuotato di ogni significato; né, per contro, come una sorta di delibazione di quest’ultimo. Sul punto, cfr. DOGLIOTTI, *Adozione...*, cit., p. 723 nonché MOROZZO DELLA ROCCA, *Brevi note in tema di adozione internazionale*, in *Dir. fam. pers.*, 1983, p. 1412. Diversamente, come si potrà constatare, il comma IV prevede una sorta di riconoscimento automatico, vincolato alla sola rispondenza ai principi della Convenzione.

<sup>31</sup> I due requisiti devono essere distintamente provati dagli adottanti; infatti occorre sottolineare che il biennio di residenza non coincide, ma deve sommarsi al requisito del soggiorno continuato all’estero. In questo senso la previsione legislative può leggersi come la richiesta di un elemento formale – la residenza – sommata ad un elemento materiale – la continuità del soggiorno; difatti, il semplice requisito della residenza potrebbe facilmente ingenerare contesti abusivi e fraudolenti, attraverso eventuali trasferimenti fittizi della residenza all’estero: su tale presupposto e sulla scia di pregresse esperienze, il legislatore ha inteso corroborare questo elemento formale attraverso la richiesta di un limite minimo di natura temporale (due anni) nonché di

do proprio alla normativa di tale paese straniero la considerazione degli altri requisiti, primo fra tutti proprio la presenza di un vincolo coniugale e la necessità che istanti siano due persone e non un singolo; in tale prospettiva l'adozione pronunciata dall'autorità di uno Stato che riconosca la legittimazione ad adottare anche ai singoli (come avviene in Polonia, Colombia, Cile, Ecuador – con la specificazione che l'adottante singolo debba essere dello stesso sesso del minore adottato – Honduras)<sup>32</sup> nei confronti di un cittadino italiano che possa provare il biennio di soggiorno e la residenza nello Stato straniero in questione, dovrebbe essere riconosciuta nell'ordinamento italiano con provvedimento del tribunale per i minori<sup>33</sup>.

Né potrebbe proporsi, come alcuni hanno fatto, un possibile limite nel rispetto di un ordine pubblico (indicato come "adozionale"<sup>34</sup>) che ravviserebbe, nella legittimazione degli adottanti singoli una violazione impeditiva del riconoscimento del provvedimento straniero: difatti l'ultimo inciso del comma IV nell'indicare il criterio di conformità del provvedimento straniero che può essere riconosciuto, ha indicato come parametro i principi della Convenzione e non quelli del diritto di famiglia italiano; proprio sulla scia di tali considerazioni è stato risolto un contrasto giurisprudenziale sorto nella giurisprudenza minori-

---

un elemento fattuale quale l'effettivo e continuato soggiorno nel paese straniero di residenza. Con riguardo a quest'ultimo la prova dovrà indirizzarsi non soltanto al mero dato temporale, ma altresì alla funzione ed alla finalità non transitoria della permanenza nel paese straniero. Potranno venire in considerazione le attività affaristiche e lavorative del cittadino italiano residente all'estero od anche l'orientamento dell'indirizzo della vita familiare (sul modello di quanto disposto dall'art. 144 c.c.): "d'altra parte una volta accertata la continuità del soggiorno, l'acquisizione della qualità di residente è stata considerata dal legislatore come significativa della volontà del cittadino italiano di integrarsi nel sistema sociale e giuridico del Paese che lo ha accolto, acquisendo quindi un particolare titolo all'utilizzo della normativa straniera in tema di adozione" (così MOROZZO DELLA ROCCA, *La riforma dell'adozione...*, cit., p. 116).

<sup>32</sup> Per una rassegna delle diverse normative nazionali in materia di adozione, cfr. DI CAPUA, LIBRI, VERRECCHIA, *L'adozione internazionale. Normativa e prassi in Italia e nei paesi di provenienza dei minori*, Roma, pp. 56 ss.

<sup>33</sup> Si consideri, peraltro, che nel silenzio della norma sul punto, l'adozione della quale si chiede il riconoscimento potrebbe anche non essere una adozione interna al paese di residenza, ma una ipotesi di adozione interazionale. L'ipotesi è prospettata da MOROZZO (*La riforma dell'adozione internazionale...*, cit., p.119), considerando il cittadino italiano, residente in uno stato estero, che adotti un minore a sua volta proveniente da uno stato terzo.

<sup>34</sup> Testualmente in *Minori giustizia*, 2001, p. 161.

le di merito ed avente ad oggetto il riconoscimento di una adozione legittimante pronunciata in Svizzera a favore di un solo adottante<sup>35</sup>.

A questo punto potrebbe essersi individuata proprio una breccia nelle serrate maglie dei requisiti richiesti agli adottanti, dal momento che il suddetto riconoscimento sembra non lasciare alcun margine di operatività al tribunale per i minori, il cui intervento ex art. 36 comma 4 appare decisamente poco incisivo, a meno che non si ipotizzi, pur nel silenzio del legislatore, un controllo sulla veridicità delle attestazioni relative al biennio di soggiorno e sui periodi di effettiva residenza nel paese straniero, da effettuarsi seguendo le norme italiane in materia, dal momento che potrebbe non apparire sufficiente la semplice protratta iscrizione nel registro degli italiani all'estero<sup>36</sup>.

Una norma di tale portata affonda le sue ragioni storiche in una sorta di *favor* indirizzato ai lavoratori italiani all'estero che, avendo perfezionato una adozione all'estero, potrebbero vederne sminuita l'efficacia al rientro in Italia: essa rischia, tuttavia, di proporsi come valido espediente per aggirare i divieti posti dall'art.29 bis proprio in relazione all'adozione da parte dei non coniugati: potrebbe infatti ipotizzarsene un uso strumentale da parte di soggetti che, in condizione di trascorrere – continuativamente o per periodi comunque accettabili ed utili al raggiungimento del termine previsto – un biennio in un paese che riconosca loro i requisiti di idoneità all'adozione, perfezinino la procedura (di adozione) all'estero, per poi rientrare in Italia e chiedere il riconoscimento a tutti gli effetti<sup>37</sup>. Quali potrebbero essere, allo-

---

<sup>35</sup> Corte App. Torino, sez. minori, decr. 30 ottobre 2000 (in *Minori giustizia*, 2001, p. 162). Il caso rappresenta una delle prime ipotesi applicative dell'art. 36 comma IV per il riconoscimento di una adozione "singola": un cittadino italiano a lungo residente in Svizzera chiede il riconoscimento del decreto di adozione della figlia della moglie. In primo grado il Tribunale di Torino aveva respinto la richiesta, identificando il parametro di conformità con le norme del diritto italiano, mentre la Corte d'appello ha riformato la decisione indicando come principi di ordine pubblico in materia di adozione quelli della Convenzione e sottolineando come "rinunciando ad un colonialismo adozionale, il nostro stato in queste condizioni recepisce le adozioni con i requisiti soggettivi e gli effetti attribuiti dalla legislazione dello Stato che le ha pronunciate".

<sup>36</sup> Cfr. al riguardo la legge 27 ottobre 1988 n.470 (Anagrafe e censimento degli italiani all'estero); potranno, tuttavia, venire in considerazione anche gli atti amministrativi del paese estero di residenza. Sul punto appare critico SACCHETTI, *Il nuovo sistema dell'adozione internazionale*, Rimini, 1999.

<sup>37</sup> Verrebbe così a realizzarsi, anche riguardo al diritto di famiglia, un fenomeno di shopping law, tale che il privato potrebbe scegliere il regime normativo straniero

ra, le contromisure per evitare un siffatto uso strumentale e chiaramente fraudolento? Di certo non potrebbe ipotizzarsi una sorta di ‘dichiarazione di idoneità’ a posteriori, cioè al rientro in Italia, né tanto meno il riconoscimento “ai più limitati effetti dell’affidamento”, dal momento che questo significherebbe andare apertamente contro la disposizione stessa; potrebbe allora ipotizzarsi un controllo che abbia, tuttavia, effetto sospensivo sull’ordine di trascrizione dell’adozione nei registri dello stato civile, ponendo quindi il minore in una situazione di attesa per quanto riguarda la concessione del passaporto e del visto per l’ingresso in Italia, e finendo, di fatto, con l’equiparare la posizione giuridica di questo minore con quella di tutti gli altri minori la cui adozione si sia perfezionata all’estero; al termine delle verifiche richieste, potrebbe concedersi piena efficacia al provvedimento o, rilevandone la natura fraudolenta, limitarne gli effetti ad un affidamento. Ma anche queste soluzioni sembrano di difficile realizzazione, comportando il rischio di rimettersi integralmente ad un criterio puntuale e casistico che finirebbe per proiettare gli effetti più negativi proprio sui minori, tradendo quindi la ratio di una disciplina che proprio ai minori si rivolge con finalità di tutela ed assistenza.

---

più favorevole per la realizzazione dei propri interessi ed ottenere, altresì, di godere di effetti che, diversamente, non potrebbero prodursi secondo il proprio regime normativo nazionale.

ANNA MARIA COLELLA \*

*“L’AGENZIA REGIONALE PER LE ADOZIONI INTERNAZIONALI  
– REGIONE PIEMONTE: IL PRIMO SERVIZIO PUBBLICO  
ISCRITTO NELL’ALBO DEGLI ENTI AUTORIZZATI  
(Legge n. 476/98, Art. 39 bis)”*

SOMMARIO

1. *La Regione Piemonte e la legge regionale 16 novembre 2001, n. 30*; 2. *L’attività ed il funzionamento dell’Agenzia*; 3. *L’Agenzia e le coppie aspiranti all’adozione internazionale: la partecipazione alla spesa*; 4. *L’accompagnamento delle coppie nel percorso adottivo*; 5. *L’attività di cooperazione a favore dell’infanzia*

***La legge regionale 16 novembre 2001, n. 30***

L’importante evoluzione che ha subito la normativa nazionale in tema di adozioni ed affidamenti familiari, attraverso un iter culminato con l’approvazione della legge 28 marzo 2001, n. 149, 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 ad una più ampia cultura dell’accoglienza che, ponendo come linea prioritaria di intervento il superamento del ricovero indeterminato in strutture ed enti assistenziali, garantisca ad 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.

---

\* Direttore dell’Agenzia Regionale per le Adozioni Internazionali – Regione Piemonte.

### ***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 ed 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 ed alle coppie nell'adozione nazionale ed 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 riguardano 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 socio-assistenziali 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'Agenzia regionale per le adozioni internazionali***

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 presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in data 17/02/2003 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 ad operatori pubblici di affiancarsi, senza prevaricazioni o supremazie, ad operatori privati, dando agli aspiranti genitori un più ampio ventaglio di scelta.

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 (così come successivamente integrata e modificata) adoperandosi nello svolgimento della funzione di ente autorizzato per prevenire ed 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.

La Regione Piemonte, inoltre, attraverso un servizio pubblico regionale per le adozioni internazionali che agisce nelle linee approvate dalla Giunta Regionale e d'intesa con la Direzione competente in materia, può contribuire a diffondere una nuova cultura dell'adozione internazionale per affermare e preservare 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, garantendo che le adozioni internazionali, nell'assoluto rispetto del principio di sussidiarietà, siano la forma residuale per assicurare ad un bambino in stato di abbandono di vivere e crescere in un ambito familiare.

### ***L'attività ed il funzionamento dell'Agenzia***

L'Agenzia regionale per le adozioni internazionali, ispirandosi ai principi della trasparenza, della partecipazione e del contraddittorio stabiliti conformemente alla legge 7 agosto 1990 n. 241 (così come successivamente integrata e modificata) ha il compito di svolgere pratiche di adozioni internazionali e ogni altra funzione assegnata dalla legge all'ente autorizzato ai sensi della legge n. 476/98, nel rispetto del principio di sussidiarietà. L'Agenzia, quindi, 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 ed attività di cooperazione internazionale, volti a contrastare il fenomeno dell'abbandono di minori, principalmente attraverso corsi di formazione per operatori sociali e giuridici competenti in materia di sostegno alle famiglie ed ai minori.

Il funzionamento di questo ente, operativo dal 2 settembre 2002, data di insediamento del Direttore, è regolato e previsto dallo Statuto, approvato dalla Giunta regionale in data 7/5/2002.

La Commissione per le adozioni internazionali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, come già detto, con provvedimento n. 32/03 del 17 febbraio 2003, ha deliberato l'iscrizione dell'Agenzia regionale per le adozioni internazionali – Regione Piemonte – all'Albo nazionale degli Enti autorizzati per lo svolgimento di pratiche relative all'adozione di minori stranieri da parte di coppie residenti nella Regione Piemonte e, all'estero, in Brasile (Stato di São Paulo e di Bahia), Burkina Faso, Cina, Corea del Sud, Federazione Russa (Regione di Sverdlovsk), Lettonia, Moldavia, Slovacchia.

In ciascuno di questi Paesi l'Agenzia ha presentato la domanda per ottenere l'accreditamento o il gradimento, a seconda della specifica situazione, ad operare nell'ambito delle adozioni internazionali e, ad oggi, è stata accreditata ad operare in Repubblica Slovacca, in Lettonia; nella Federazione Russa è stata autorizzata all'accreditamento ma, per divenire operativa, occorre la registrazione di una rappresentanza; si prevede a breve termine il completamento delle procedure per l'accreditamento a livello federale in Brasile e per l'accreditamento in Moldavia mentre, nel corso del 2004 bisognerà verificare, nell'ambito degli accordi internazionali e a seguito della definizione dell'accordo bilaterale tra lo Stato Italiano e la Repubblica Cinese, la possibilità di avviare pratiche di adozioni in Corea del Sud e in Cina.

A seguito degli accreditamenti ottenuti, da settembre 2003, svolta l'attività informativa e formativa delle coppie aspiranti all'adozione internazionale, sono stati accettati i primi conferimenti di incarico a svolgere le pratiche di adozione internazionale da parte delle coppie piemontesi aspiranti all'adozione.

A seguito dell'avviamento delle singole procedure di adozione in Slovacchia, nel mese di dicembre 2003 sono pervenute dalla competente Autorità Centrale per le adozioni internazionali locale le prime

quattro proposte di incontro con minori adottabili ed, essendo state accettate, seguirà la procedura adottiva.

### ***L'agenzia e le coppie aspiranti all'adozione internazionale: la partecipazione alla spesa***

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.

Seguendo le indicazioni contenute nella Convenzione de L'Aja 29/05/1993 e le Linee Guida della Commissione per le adozioni internazionali a proposito del divieto di arricchimenti indebiti legati all'ambito delle adozioni, 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 ad un'adozione internazionale ed 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 parere 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 D. Lggs. 31/03/1998 n. 109) sono state individuate due fasce fino ad un massimo di partecipazione alla spesa pari ad “ 2.500,00 per ogni procedura d'adozione, fermo restando che ri-

mangono 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 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.

Restano a carico diretto delle coppie le spese che dipendono da scelte soggettive quali le spese di viaggio, traduzione, spedizione, eventuali tasse, visti...

### ***L'accompagnamento delle coppie nel percorso adottivo***

L'Agenzia, in quanto ente iscritto all'albo degli enti autorizzati a seguire le pratiche di adozione internazionale, ai sensi della legge n. 476/1998, così come richiamata dalla L.R. 30/2001, ha il compito istituzionale di informare, formare, affiancare i futuri genitori adottivi nel percorso dell'adozione internazionale, curare lo svolgimento all'estero delle procedure necessarie per realizzare l'adozione; assistendoli davanti all'Autorità Straniera e sostenendoli nel percorso post-adozione.

A tutti i soggetti interessati e coinvolti sulle tematiche dell'adozione internazionale l'Agenzia offre uno spazio di ascolto per fornire informazioni ed eventuali chiarimenti; organizza degli incontri di sensibilizzazione alla cultura dell'accoglienza e dell'adozione, condotti da esperti italiani e stranieri, che trattano temi attinenti l'infanzia in stato di abbandono e gli interventi a sostegno dei minori in Italia o all'estero, aventi principalmente lo scopo di dare una visione della situazione dei bambini dichiarati idonei all'adozione nazionale ed internazionale e dei possibili interventi da realizzare all'estero; organizza mensilmente incontri informativi sull'attività dell'Agenzia, destinati alle coppie interessate al tema dell'adozione internazionale e/o che si siano già avviate lungo il percorso adottivo.

Prima del conferimento di incarico all'Agenzia, per le coppie interessate, sono organizzati degli incontri di formazione destinati a piccoli gruppi e degli incontri individuali con gli esperti dell'area psico-sociale e tecnico giuridica dell'Agenzia al fine dell'approfondimento della conoscenza reciproca ed della trattazione di temi legati all'adozione

ed alla capacità di accoglienza, avuto particolare riguardo ai Paesi in cui opera l'Agenzia.

In seguito, le coppie che hanno conferito l'incarico sono seguite sia sotto l'aspetto tecnico-procedurale, sia sotto quello psicologico attraverso percorsi comuni a piccoli gruppi ed incontri individuali, avendo particolare riguardo ai momenti della comunicazione della proposta di incontro con un minore straniero adottabile; della preparazione per il viaggio e l'incontro con il bambino; del rientro in Italia, compreso il sostegno post adottivo e la redazione dei follow-up, in eventuale collaborazione con i servizi del territorio.

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 ad 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 ed i primi giorni di convivenza.

### ***L'attività di cooperazione a favore dell'infanzia***

L'attività di cooperazione dell'Agenzia regionale per le adozioni internazionali si inserisce nell'attività regionale che, in attuazione della l.r. 67/95 ("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.

Gli interventi realizzati in questo ambito dall'amministrazione re-

gionale 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.

La Giunta regionale ha individuato quale area di intervento principale per l'Agenzia regionale la promozione degli istituti corrispondenti a quelli italiani dell'affidamento familiare e dell'adozione nazionale.

È stato, quindi, predisposto un progetto cd. "pilota", poi adattato alle diverse situazioni dei singoli Paesi, diretto agli assistenti sociali, operatori pubblici, psicologi, pediatri, magistrati e direttamente alle famiglie, avente lo scopo di diffondere la cultura dell'accoglienza dei minori in stato di bisogno attraverso politiche di sostegno della famiglia, l'affidamento familiare e l'adozione nazionale.

Tale scopo potrà essere raggiunto attraverso l'organizzazione in loco di convegni ad ampio raggio di destinatari su tali tematiche, seminari di formazione per gruppi scelti di operatori che, quindi, diventeranno a loro volta dei formatori, per permettere il moltiplicarsi del processo di apprendimento, ai quali parteciperanno sia formatori locali che piemontesi; sperimentazione del progetto in alcune aree, diffusione di materiale divulgativo sul tema; seminari di formazione in Italia per permettere l'effettivo scambio di conoscenze.

SERGIO FUSARO \*

*LA COOPERAZIONE TRA LE AUTORITÀ CENTRALI  
E IL MODELLO ITALIANO*

Porgo a tutti gli intervenuti il mio saluto personale e quello di tutti gli altri componenti della Commissione per le adozioni internazionali, nonché il saluto della presidente, Dott.ssa Cavallo, che è stata impossibilitata a partecipare a causa di impegni assunti in precedenza. Un particolare saluto intendo poi rivolgere ai rappresentanti delle autorità centrali la cui presenza costituisce la dimostrazione tangibile dei rapporti di cooperazione in atto tra i nostri paesi, che ci si augura possano in futuro divenire sempre più intensi e proficui.

Proprio prendendo spunto dalla loro presenza e, a questo punto, anche dalla presenza di numerosi studenti presenti in sala, ritengo quanto mai opportuno soffermare l'attenzione sulle peculiari caratteristiche del modello di autorità centrale realizzato dal legislatore italiano ai sensi dell'art. 6 della Convenzione de L'Aja, e soffermarmi anche sulle principali attività che sono state svolte dall'organismo a ciò designato.

Farò quindi un rapido cenno alle origini della Commissione, alla sua composizione ed ai compiti che sono stati affidati ad essa dal legislatore, illustrando sinteticamente le iniziative più significative intraprese o portate a compimento fino a questo momento.

La nascita della Commissione risale ad un'epoca relativamente recente, trovando la sua origine nella legge di ratifica della Convenzione de L'Aja, – più volte citata anche ieri – la legge 476 approvata dal parlamento italiano il 31 dicembre 1998. La Convenzione imponeva ai paesi ratificanti il rispetto di alcuni principi riconosciuti come fondamentali ed irrinunciabili nell'adozione di un minore, ponendosi come lo strumento di armonizzazione delle legislazioni interne degli stati che venivano in contatto tra loro a causa di tale istituto. Delineava quindi un modello di adozione informato a regole comuni, affidando il compito di garantirne l'osservanza ad una autorità centrale individuata da ogni stato contraente, destinata a fungere sia da organo di raccordo

---

\* Magistrato, membro della Commissione per le Adozioni Internazionali.

tra i paesi ratificanti, sia da organo di controllo sulla correttezza e regolarità delle procedure di adozione.

Nell'ottemperare al dettato della Convenzione il legislatore italiano ha ritenuto opportuno attribuire tale ruolo ad un organo collegiale di nuova istituzione denominato appunto "Commissione per le adozioni internazionali" che è stato collocato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri in considerazione del fatto che l'istituto dell'adozione rientra nella competenza di più ministeri in relazione alle varie fasi della nuova procedura delineata nel provvedimento legislativo.

La composizione della Commissione risultava e risulta tuttora particolarmente articolata. I singoli componenti esprimono infatti all'interno dell'organo le posizioni politiche e sociali del ministero o dell'ente rappresentato, con il quale hanno un proprio collegamento funzionale. La norma istitutiva della commissione prevedeva undici componenti: un presidente, scelto tra i magistrati o tra i dirigenti dello Stato avente esperienza nel settore minorile, e dieci membri nominati in rappresentanza dei vari ministeri, delle regioni e degli enti locali investiti di specifiche competenze nel settore. Erano infatti rappresentati in origine: il Dipartimento per gli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio e del Ministero della Giustizia con due componenti ciascuna; il Ministero degli Affari Esteri, il Ministero degli Interni e il Ministero della Salute con un componente; la Conferenza Unificata Stato Regioni città ed autonomie locali con tre componenti. Proprio all'inizio di questo anno, per altro, il numero dei componenti è stato aumentato a diciassette unità, in quanto un articolo della legge 16 gennaio 2003 n. 3 ha esteso la rappresentanza al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, al Ministero dell'Economia e delle Finanze, al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, nonché a tre rappresentanti designati da associazioni familiari a carattere nazionale impegnate nella protezione dell'infanzia. Allo stato l'aumento dei componenti della Commissione è ancora un dato teorico in quanto soltanto il Ministero del Lavoro ha provveduto alla designazione del proprio rappresentante; tuttavia di qui a breve il numero dovrebbe essere ricondotto a questo dato.

Per lo svolgimento delle attività attribuite dalla legge, la Commissione si avvale del supporto di una segreteria tecnica costituita da personale inquadrato nei ruoli della Presidenza del Consiglio e di altre amministrazioni pubbliche, con una dotazione organica di ventitre unità. Anche questa dotazione è rimasta quasi sempre sulla carta in quanto in concreto il numero dei posti non è mai stato coperto per cui la

Commissione nel corso del tempo si è sempre arrabattata nello svolgimento delle sue attività in maniera abbastanza complessa – direi complicata –.

La Commissione, comunque, si è insediata il 3 maggio 2000 sotto la presidenza del presidente Fadiga, successivamente sostituito in questo incarico dalla dottoressa Cavallo a partire dal 10 aprile 2001.

### ***Le competenze***

La Commissione è stata investita di numerosi compiti dalla legge istitutiva, prevalentemente di garanzia ma anche operativi, di promozione e di controllo.

Le competenze di carattere internazionale attengono alle relazioni con le autorità centrali dei paesi firmatari della Convenzione e con i ministeri di riferimento dei paesi non firmatari, alla preparazione degli accordi bilaterali da proporre al governo, nonché alla attività di cooperazione tesa a realizzare il principio di sussidiarietà – ovvero di residualità – dell'adozione.

Notevole è stata l'attenzione prestata nell'intero arco di vita della Commissione allo sviluppo delle relazioni internazionali così come particolarmente intensa è stata l'attività di negoziato volta alla definizione di accordi bilaterali tra il governo italiano e quello degli altri paesi. Soprattutto nell'intento di promuovere un proficuo scambio di documentazione in merito alle normative vigenti all'interno dei paesi esteri e per facilitare il superamento di specifici problemi insorti o insorgenti nel perfezionamento delle singole procedure, sono stati infatti perfezionati accordi con la Bielorussia, con la Lituania, con la Bolivia e con il Vietnam tutti aventi quale obbiettivo comune la semplificazione del percorso procedurale dell'adozione a favore delle coppie residenti in Italia. È prevista a breve scadenza la definizione di un accordo con la Moldavia e con la Repubblica Popolare Cinese, mentre le trattative in corso con il Marocco, con la Federazione Russa, con la Bulgaria, con la Slovacchia, il Perù, il Brasile e l'Etiopia lasciano intravedere concreti e positivi svolgimenti. Sono stati inoltre avviati buoni rapporti con la Cambogia, il Nepal e il Mozambico.

In tema di cooperazione allo sviluppo l'obbiettivo perseguito dalla Commissione, come è stato anche evidenziato espressamente nella relazione biennale trasmessa al Parlamento, è quello di ridurre, attraverso congrui investimenti, l'area dell'abbandono e del degrado esistente in

vasti territori di tutti i continenti, indirizzandosi più specificatamente al fenomeno dei bambini in strada e di quelli maltrattati o vittime di violenze di ogni genere. Sono state quindi promosse a tal fine numerose iniziative nelle aree geografiche di principale provenienza dei minori adottati, provvedendo al finanziamento di progetti proposti dagli enti autorizzati in collaborazione con le istituzioni pubbliche o private territoriali e con associazioni che si occupano della protezione dell'infanzia. Negli ultimi tre anni sono stati pubblicati altrettanti bandi di concorso, con acollo della Commissione di un impegno finanziario dell'importo complessivo di oltre due milioni di euro. I progetti approvati – ben quindici – sono tuttora in corso di realizzazione nell'Europa del Est, nell'America latina, in Asia e in Africa.

Tra i compiti di carattere interno quello che ritengo da esaminare in via prioritaria – riguardando un aspetto innovativo della nuova disciplina – attiene all'individuazione dei soggetti legittimati ad operare nel campo dell'adozione internazionale. È infatti compito specifico della Commissione quello di autorizzare gli enti privati e pubblici che intendono svolgere per conto di terzi pratiche inerenti all'adozione di minori stranieri.

Come è stato efficacemente sottolineato nella giornata di ieri dal presidente Fadiga, la nuova normativa volta a promuovere una maggiore tutela dei diritti del minore ha segnato per l'Italia la fine di un sistema improntato alla iniziativa personale – che comunemente veniva indicato come il sistema “fai da te” – in cui gli aspiranti genitori adottivi, dovendo organizzarsi autonomamente, erano costretti a rivolgersi a persone destinate a fungere da intermediari che per lo più interponevano la propria opera per esclusive finalità di profitto personale. Il pericolo insito in una situazione di tal genere era quello di favorire la nascita di un vero e proprio mercato dell'adozione con rischi notevoli per le coppie più indifese e, soprattutto, con una scarsa considerazione per i diritti del minore, che finivano per essere relegati in una posizione di secondo piano rispetto all'interesse dei genitori adottivi. La nuova legge ha profondamente rinnovato la materia disponendo che sono legittimati ad operare nel settore soltanto determinati soggetti particolarmente qualificati, aventi natura di enti morali e senza fine di lucro, appositamente autorizzati dalla Commissione soltanto se riconosciuti in possesso di determinati requisiti. Tale progetto normativo risulta rafforzato in modo consistente da una disposizione di carattere penale che punisce con la pena della reclusione fino di un anno e con la multa, non solo – riporto il dettato del precetto norma-

tivo – “Chiunque svolga per conto di terzi pratiche inerenti alla adozione senza avere previamente ottenuto il rilascio della autorizzazione”, ma anche – l’altro comma – “coloro che per l’adozione di minori stranieri si avvalgono di associazioni, enti o persone non autorizzati nelle forme di legge”. Il precetto finale, quindi, coinvolge anche coloro che conferiscono l’incarico, riconoscendo a questi ultimi soltanto un trattamento sanzionatorio più attenuato, ovvero la riduzione di un terzo della pena. La pena è poi aggravata – infatti la reclusione è prevista da sei mesi a tre anni, unitamente alla multa – per i legali rappresentanti ed i responsabili di associazioni o di agenzie che trattano illecitamente la pratica. L’autorizzazione rilasciata dalla Commissione equivale, quindi, a garanzia di professionalità e di assistenza adeguata che l’ente è tenuto a fornire nel corso dell’intero iter da percorrere per la realizzazione del progetto adottivo, dovendo obbligatoriamente affiancare la coppia sia durante lo svolgimento della procedura – soprattutto nella parte destinata a svolgersi presso le competenti autorità straniere – sia successivamente al suo formale esaurimento, svolgendo attività di sostegno del nucleo adottivo nella prima fase dell’inserimento del minore.

La commissione a tutt’oggi ha rilasciato l’autorizzazione a sessantanove enti. (Devo leggermente correggere la cifra indicataci ieri dal presidente Fadiga, in quanto ai sessantasette da lui indicati se ne sono aggiunti due nell’ultima seduta). Questi sessantanove enti sono operativi su cinquantacinque paesi (non su quarantacinque) in quanto la Commissione ha ritenuto di largheggiare per coloro che andavano ad occupare, sia pure teoricamente, nuove aree geografiche.

L’attività di questi enti è sottoposta a costante osservazione, in occasione delle singole fasi di ciascuna procedura per la quale è stato loro conferito l’incarico, anche sotto il profilo della corrispondenza tra l’ammontare delle spese sostenute dalle coppie e i costi indicati dagli stessi enti nelle schede preventivamente comunicate alla Commissione.

E qui mi ricollego a un’osservazione che è stata fatta ieri dal professor Polidori in ordine al tetto di spese che sarebbe stato fissato autoritativamente dalla Commissione. In realtà la Commissione ha svolto un altro tipo di lavoro in quanto, non essendo investita di potestà tariffaria – in quanto non può essere equiparata ad un’autorità di regolazione del settore – non è investita del potere di fissare autoritativamente i costi (il prezzo per così dire in termini economici della prestazione a seguito dell’incarico).

L’art. 12 del regolamento di organizzazione prevede che – lo legge

testualmente laddove parla di verifiche sull'attività degli enti – *“la Commissione anche attraverso incontri con i rappresentanti degli enti, favorisce la definizione di uniformi parametri di congruità dei costi delle procedure di adozione”*. Questo è l'unico potere che compete alla Commissione in tema di costi. Attraverso una serie di incontri con gli enti, la Commissione ha cercato proprio di realizzare questo obbiettivo. Per questo, in vista del contenimento e soprattutto della trasparenza dei costi, la Commissione ha proceduto all'inizio del 2003 (o verso la fine del 2002), insieme con i rappresentanti degli enti, di tutti gli enti o comunque di loro rappresentanze, ad un'analisi e alla ricognizione delle singole voci di spesa che concorrono a formare il costo complessivo dell'adozione. Questo per poter individuare analiticamente quali sono le voci ineludibili e quali le voci che potrebbero essere o formare oggetto in futuro di intervento, a seguito di iniziative della Commissione, anche all'estero. Questo lavoro è sfociato quindi in un documento conclusivo che è stato poi adeguatamente pubblicizzato, la cui consultazione consente oggi alle aspiranti coppie adottive di conoscere in anticipo l'importo delle spese da affrontare per la procedura a seconda del paese in cui s'intende adottare e dell'ente a cui viene affidato l'incarico, tenuto conto della qualità e quantità dei servizi prestati dall'ente stesso. In altri termini, la Commissione non è intervenuta autoritativamente ma ha raccolto quelle che erano le indicazioni fornite dagli stessi enti e si è limitata a definire o pubblicizzare dei tetti di spesa, offrendoli poi in visione a chiunque sia interessato a valersi delle prestazioni degli enti stessi.

Passo ora ad un altro compito non meno importante: l'intervento che la Commissione è chiamata a svolgere al termine della procedura di adozione autorizzando *“l'ingresso e il soggiorno permanente in Italia del minore straniero adottato o affidato a scopo di adozione”*, come dice il testo della legge. Anch'esso è espressione del ruolo di garanzia che è stato affidato alla Commissione. Il rilascio di tale autorizzazione è condizionato all'esito positivo del controllo della documentazione trasmessa dall'ente, controllo finalizzato ad accertare che il procedimento si sia effettivamente perfezionato nel rispetto dei principi etici e giuridici consacrati nella Convenzione de L'Aja. Dalla data dell'effettivo inizio dell'attività – che viene collocato nel 16 novembre del 2000 – la Commissione ha autorizzato l'ingresso di 6432 minori, di cui 346 nello scorcio finale del 2000, 1797 nel 2001, 2225 nel 2002 e 2064 fino alla data del 15 settembre scorso.

Strettamente connesso poi al potere autorizzativo è il potere di vi-

gilanza spettante nei confronti degli enti autorizzati. La potestà di vigilanza, oltre a risolversi in un controllo di carattere continuativo dell'operato degli enti in relazione ad ogni singola procedura ad essi affidata, è destinato anche ad esplicarsi nelle forme di una vera e propria verifica ispettiva avente ad oggetto le modalità di gestione interna e la metodologia operativa degli enti. La Commissione infatti a riguardo dispone dei tipici poteri di accertamento ispettivo, il cui esercizio comprende la possibilità di accesso e la possibilità di esame di ogni tipo di documentazione che gli enti sono tenuti ad esibire a richiesta in qualunque momento. La verifica, che la legge pone da effettuarsi con cadenza almeno triennale e che poi è diventata biennale nel regolamento, è finalizzata da un lato ad accertare la permanenza dei requisiti che hanno determinato il rilascio della autorizzazione, ma dal altro può estendersi da ogni aspetto dell'attività degli enti sia in Italia che all'estero al fine di accertare che l'attività venga svolta in modo conforme alle prescrizioni della normativa di settore. L'esito di questi accertamenti, sia quelli di carattere continuativo che quelli di tipo ispettivo, può anche sfociare nella vera sanzione che è prevista dalla legge, cioè la revoca della autorizzazione, nei casi in cui siano emerse "gravi inadempienze, insufficienze o violazione delle norme previste dalla legge" – questo è il dettato normativo – oppure – e questo è stato aggiunto dal regolamento – nella semplice sospensione applicabile in tutti i casi in cui le irregolarità riscontrate presentino carattere di minore gravità. Proprio di recente la Commissione ha avviato in modo sistematico l'attività di verifica ispettiva che ha programmato di portare a compimento nei confronti di tutti gli enti autorizzati entro la fine del 2004. La Commissione infatti ha delegato tre componenti a seguire ed a svolgere sostanzialmente questa attività ispettiva (e per ovvi motivi connessi alle mie funzioni attuali sono stato investito anch'io per cui abbiamo iniziato proprio di recente e ci auguriamo davvero di riuscire di ultimarla entro la fine dell'anno prossimo, eventualmente anche recandoci all'estero per poter verificare in concreto se i famosi progetti di sussidiarietà approvati dalla commissione abbiano avuto una concreta realizzazione e secondo quali modalità).

Fra gli altri compiti demandati alla Commissione non sono da considerare di minore rilievo quelli di carattere informativo e promozionale, oltre che culturale in senso stretto.

L'attività di informazione, realizzata soprattutto attraverso la pubblicazione di alcuni opuscoli e la creazione di un sito web, è stata diretta da un lato ai potenziali genitori adottivi e dall'altro agli operatori

dei servizi e a tutti coloro che sono chiamati a confrontarsi con le famiglie.

In materia di formazione la Commissione, per lo più avvalendosi della collaborazione dell'Istituto degli Innocenti di Firenze, ha organizzato anche all'estero numerosi corsi e seminari destinati a tutti i soggetti protagonisti del percorso adozionale per diffondere tra i giovani la cultura sottesa alla adozione internazionale; la Commissione ha poi stanziato un proficuo budget finanziario per lo svolgimento di ricerche finalizzate all'approfondimento di talune problematiche ed ha bandito più di un concorso per l'assegnazione di borse di studio vertenti su tematiche inerenti i diritti del minore. Quindi, come credo emerga con chiarezza dai compiti che sommariamente e genericamente abbiamo esaminato, la normativa di nuova introduzione più che risultare ispirata allo scopo di facilitare o di rendere più veloci le pratiche adottive si è preoccupata in via prioritaria di garantire che la procedura possa legittimamente svolgersi per venire a compimento nella piena trasparenza e con le massime garanzie, avendo di mira l'obiettivo primario del rispetto dei diritti e degli interessi dei minori.

La Commissione, nell'intento di assolvere in modo sempre più puntuale ed efficace i compiti di sua pertinenza in aderenza allo spirito della Convenzione de L'Aja ed agli obiettivi perseguiti dalla legge istitutiva, si è proposta anche a breve termine un programma di ampio respiro, incentrato soprattutto su scelte di tipo strategico. Innanzitutto per l'anno 2004 è previsto un incremento delle attività finalizzate alla stipula degli accordi bilaterali con nuovi paesi, e sono già state deliberate nuove iniziative di sussidiarietà da realizzarsi attraverso il ricorso a uno strumento particolarmente innovativo. Questo strumento è la programmazione negoziale prevista dall'art. 2 comma 203 della legge 23 dicembre 1996 n. 662 – il cosiddetto “accordo di programma” – la cui principale caratteristica è rappresentata dalla possibilità di successive adesioni da parte di altri soggetti istituzionali italiani o stranieri o di organismi riconosciuti. A riguardo vorrei ricordare l'intesa istituzionale di programma sottoscritta il 4 novembre scorso dalla Commissione e dai 12 enti accreditati dalla Federazione Russa. L'accordo è finalizzato a realizzare un più stretto dialogo con le competenti autorità di quel paese per l'attuazione di politiche di sostegno all'infanzia in difficoltà, a promuovere un programma comune coordinato di interventi di cooperazione diretti all'attuazione del principio di sussidiarietà, nonché ad armonizzare le procedure e l'organizzazione dell'attività. L'impegno finanziario previsto è di 2.100.000 € per il

triennio 2003-2005, di cui 1.500.000 € a carico della Commissione, e 800.000 € ripartiti fra i singoli enti firmatari. La prima riunione con le autorità della Federazione Russa da parte del comitato ristretto – l'organo è investito di poteri operativi, appositamente costituito per la realizzazione del programma – è stata fissata per il prossimo 8 dicembre, nel corso della quale verranno affrontate le problematiche più immediate e inizieranno a prendere corpo le prime proposte. Sempre su questa stessa linea vorrei ricordare l'accordo di programma quadro in materia di sostegno a distanza, contemplante un programma pluriennale di interventi di valorizzazione delle risorse umane ed organizzative, volto a migliorare le condizioni di vita dei bambini e delle relative famiglie nei paesi d'origine. La pubblicizzazione di questo accordo di programma è ormai imminente in quanto l'accordo dovrebbe essere pubblicato su una delle prossime Gazzette Ufficiali. Lo strumento della programmazione negoziale sarà utilizzato a breve anche per il perfezionamento di altri accordi aventi ad oggetto una serie di interventi da realizzare in Brasile, nel Vietnam e nell'Etiopia, mentre un ulteriore accordo riguardante l'Ucraina è soltanto in attesa del definitivo assestamento degli ordinari rapporti con quel paese. Sul fronte interno la Commissione ha già deliberato svariate iniziative volte alla promozione ed alla diffusione della cultura dell'adozione nell'ambito del territorio nazionale, mentre è sempre più fermo il proponimento di rendere sempre più qualificato il servizio di interesse pubblico prestato dalle organizzazioni sottoposte a vigilanza attraverso una capillare ed incisiva attività di verifica dell'operato degli enti autorizzati.

Con riferimento alla questione del numero elevato degli enti di cui si è parlato ieri ed in particolare sul dilagare del flusso delle istanze di autorizzazione, la Commissione si è posta più volte il problema di come eventualmente arginare questo flusso, nell'interesse del funzionamento più efficiente del settore. Io ho paura però che sia quasi impossibile arginarlo, per una serie di motivi essenzialmente di stretto diritto. Il potere autorizzativo consentito alla Commissione è il potere di emettere quei provvedimenti tipici aventi le connotazioni proprie del provvedimento autorizzativo secondo i caratteri di diritto amministrativo. Autorizzazione è quel provvedimento con cui l'autorità amministrativa rimuove i limiti all'esercizio di un diritto soggettivo in presenza di quei presupposti previsti dalla legge. Se noi andiamo ad analizzare i requisiti, previsti dall'articolo 39 ter della legge, che un ente deve possedere per conseguire il rilascio dell'autorizzazione, io credo sia molto difficile, quando le istanze vengono presentate, poterne

escludere taluno. Se posso soffermarmi a leggerli analiticamente sono questi: *“gli enti al fine di ottenere l'autorizzazione devono essere in possesso dei seguenti requisiti: – leggo il dettato legislativo – a) essere diretti e composti da persone con adeguata formazione e competenza nel campo dell'adozione internazionale e con idonee qualità morali.* Poiché per la mia esperienza culturale, per la mia formazione culturale di magistrato, io mi rifiuto di entrare nel merito in un giudizio di valore sulle qualità morali e sul concetto di adeguata formazione, credo che in ogni caso la Commissione non possa che fermarsi al dato obbiettivo della certificazione relativa alla adeguata formazione. Per quanto concerne le qualità morali, esse sono sostanzialmente definite dalla norma del regolamento di organizzazione, che fa riferimento all'aver riportato condanne morali o al non essere stato sottoposto a misure di prevenzione. Le famose informazioni di polizia nelle quali venivano formulati i giudizi sulle qualità morali dell'individuo ovviamente non esistono più, per cui, anche se la Convenzione de L'Aja fa riferimento alle qualità morali, è difficile trasfondere questo concetto laddove si passi ad applicarlo nell'ambito della legislazione italiana vigente. Gli altri requisiti sono: b) *avvalersi dell'operato di professionisti in campo sociale e giuridico e psicologico iscritti al relativo albo professionale, che abbiamo la capacità di sostenere i coniugi prima durante e dopo l'adozione* (questo requisito è facilmente documentabile con il nominativo e la prova all'iscrizione all'albo del professionista – e ovviamente la Commissione non può valutare la capacità del professionista –) e c) *disporre di un'adeguata struttura organizzativa in almeno un regione o una provincia autonoma, o delle necessarie strutture personali per operare nei paesi stranieri in cui intendono agire.* Anche qui nel momento in cui l'ente indica una sede e fornisce l'elenco delle persone di cui intende avvalersi, se queste persone sono documentalmente in possesso dei requisiti richiesti è difficile escludere la sussistenza di questo requisito. Infine d) *non aver fini di lucro, – e questo ovviamente risulta dall'atto costitutivo – assicurare una gestione contabile assolutamente trasparente anche sui costi necessari per l'espletamento della procedura, qui parliamo addirittura di assicurazione, e una metodologia corretta e verificabile, ovviamente anche qui parliamo di assicurazione.*

Gli ultimi due requisiti sono: e) *non avere e non operare pregiudiziali discriminazioni nei confronti delle persone che aspirano all'adozione, ivi comprese le discriminazioni di tipo politico e religioso, e poi f) impegnarsi a partecipare ad attività di promozione dei diritti dell'infanzia, preferibilmente attraverso azioni di cooperazione allo sviluppo, anche in*

*collaborazione con le organizzazioni non governative e di attuazione del principio di sussidiarietà dell'adozione internazionale nei paesi di provenienza dei minori.* Quindi sono due impegni, due dichiarazioni, che saranno verificabili soltanto ex post, proprio con l'esercizio di quell'attività di vigilanza e di verifica rispettiva, che non è comunque facile esercitare. Proprio per questo la Commissione si trova pienamente in difficoltà, anche perché la legge istitutiva non gli attribuisce un potere discrezionale, totalmente discrezionale, nella valutazione di questa istanza e perché credo che l'unico potere utilizzabile sia quello previsto dalla lettera *d*) dell'art. 39, secondo cui *“la Commissione agisce al fine di assicurare l'omogenea diffusione degli enti autorizzati su tutto il territorio nazionale e delle relative rappresentanze nei paesi stranieri”*. Talvolta ho addirittura la sensazione – ma è solo una sensazione – che abbiamo anche forse fatto un passo ulteriore nell'esercizio dei nostri poteri di stretto diritto, escludendo ad esempio l'accoglimento di alcune istanze laddove il paese per il quale si richiedeva l'autorizzazione era già stato “invaso”, per così dire, da numerosi altri enti (il caso della Romania, il caso della Federazione Russa). Ma non c'è nessuna norma che prevede espressamente un potere del genere se non quella cui ho fatto riferimento adesso. Per cui veramente credo che nell'esercizio di questo compito la Commissione si possa muovere con molta difficoltà e sarebbe anzi auspicabile, proprio sotto questo profilo, un intervento correttivo del legislatore che potesse conferire un potere maggiore nell'autorizzazione.

## TAVOLA ROTONDA

**Vu-Duc Long** (Acting director, Department of International Adoption, Ministry of Justice, Vietnam).

**Moise Marie Ramananera Rambelson** (Directeur de la Promotion de la Famille au Ministère de la Population, Madagascar).

**Mr Damase Aboké** (Directeur de la Promotion Humaine, Ministère de la Solidarité, de la Sécurité Sociale et des Handicaps, Costa d'Avorio).

**Zonja Kryetare Aferdita Stefani** (Komiteti Shqiptar i Biresimeve, Albania).

**Leonardo Lenti** (Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto Privato e Diritto di Famiglia, Università di Torino).

1. Dopo l'arrivo del bambino nel paese di accoglienza, quali sono gli aspetti della cooperazione interstatale che secondo lei dovrebbero ricevere maggiore attenzione ed eventualmente quali problemi sino ad ora ha constatato essere più urgenti?
2. In quali termini, secondo lei, è giusto porre la questione del rispetto delle radici culturali del minore adottato?
3. Lei ritiene utile l'eventualità che il minore adottato all'estero possa conservare o eventualmente riacquistare la cittadinanza del paese di origine?
4. La legge italiana obbliga gli enti autorizzati all'intermediazione a svolgere un'attività di cooperazione nei paesi dove agiscono a sostegno dei diritti dell'infanzia. Qual è secondo lei il giusto nesso, in termini operativi, cui gli enti dovrebbero attenersi, tra attività di cooperazione e l'attività di intermediazione?
5. Il minore giunge spesso in Italia con generalità diverse da quelle che aveva al momento della nascita. Quali problemi e/o quali vantaggi possono provenire, in particolare, dal cambiamento del nome e/o della data di nascita del bambino?
6. A volte il progetto di adozione internazionale riguarda un minore che gli aspiranti adottanti conoscono già da un certo tempo, ed a

**volte da alcuni anni. Secondo lei ci sono buone ragioni per ammettere questo tipo di progetto adottivo?**

**E in caso affermativo a quali condizioni o limiti?**

**Vu-Duc Long:** In Vietnam esiste un patto con la Francia per le adozioni internazionali e secondo questo patto tutti i cittadini francesi devono presentare le loro domande in Vietnam attraverso un ente autorizzato. Tutti i documenti, quindi, passano per l'ambasciata francese in Vietnam e solo gli enti autorizzati possono dire di sì o di no per un'adozione internazionale. Mentre in Francia è possibile l'adozione individuale, in Vietnam non è possibile, potendo operarsi solo tramite le organizzazioni.

È importante sostenere il bambino in modo che si possa abituare alla nuova situazione nella famiglia adottiva e in modo che possa unirsi gradualmente alla collettività. Da questo punto di vista l'intercooperazione può svolgere un ruolo molto importante; la collaborazione, la cooperazione tra le autorità centrali sono fondamentali per fornire le informazioni necessarie sull'ambiente, sulle circostanze di vita, le condizioni di vita e le esperienze dei genitori adottivi. E questo lavoro potrebbe essere svolto attraverso le missioni diplomatiche. (Per esempio fornendo assistenza, alimenti, medicine, sostanze nutritive, che di solito vengono utilizzate nel paese d'accoglienza, in modo che queste possono essere utilizzate da tutti i bambini che sono idonei all'adozione). La cura e il miglioramento della salute di questi bambini per un certo periodo di tempo prima dell'adozione, diciamo due o tre mesi, aiuterà i genitori adottivi a farli sentire più sicuri per quanto riguarda la salute dei loro bambini. Ma per raggiungere questo obiettivo è assolutamente necessaria l'assistenza delle organizzazioni di adozione nei paesi di accoglienza.

Quanto al rispetto delle radici culturali del minore adottato è necessario agire con comprensione, determinazione, e molta pazienza. La vita culturale si sviluppa nel bambino nel momento in cui nasce, nella società in cui cresce sin dalla culla. Non dovremmo tenere niente segreto perché in questo modo la segretezza renderà il bambino molto curioso e quando il bambino crescerà cercherà di capire perché i suoi genitori gli hanno tenute nascoste le sue radici culturali, e questo sarebbe un vero e proprio disastro.

La questione di mantenere o rinunciare alla cittadinanza originale per ottenere la cittadinanza dello stato di accoglienza alcune volte non dipende dalla volontà soggettiva del bambino ma invece è disposta

dalla legge di ogni singolo stato. Nel caso in cui una persona è obbligata a scegliere una cittadinanza quella persona dovrà prendere in considerazione con molta attenzione quale cittadinanza vorrà scegliere. Può essere significativo avere la possibilità per una persona di mantenere la cittadinanza originale assieme alla cittadinanza del nuovo stato di accoglienza, anche se una di queste – la cittadinanza del paese di origine – è solo una cittadinanza di nome e non di fatto perché la persona sarà comunque tenuta ad adempiere gli obblighi e a godere dei diritti associati alla cittadinanza del nuovo stato in cui vive. Comunque, come ho detto precedentemente, la persona non sempre avrà la possibilità di tenere ambedue le cittadinanze, poiché questo dipende dalla legislazione di ogni singolo stato.

Per quanto riguarda l'intermediazione, le organizzazioni che operano in questo ambito possono aiutare le coppie a sentirsi sicure che i bambini che vogliono adottare siano stati identificati con attenzione. Allo stesso tempo, con la loro funzione d'intermediazione, individuando quei bambini che sono idonei all'adozione, queste organizzazioni riusciranno a minimizzare il contatto diretto tra i genitori adottivi e il bambino adottato. Questo è uno dei punti negativi e quindi la collaborazione e l'intermediazione devono lavorare assieme in maniera più efficace nel paese d'origine.

È opportuno che ci sia un periodo di tempo in cui si possa valutare il livello di empatia tra i genitori adottivi e il bambino adottato. In questo modo essi si comprenderanno, impareranno ad amarsi e questa è una cosa positiva. Tuttavia ci sono anche degli svantaggi: per esempio, in alcuni casi le coppie, avendo conosciuto un bambino e avendo cercato di adottarlo, non vorranno adottare un altro bambino e continueranno a cercare di adottare quel bambino che conoscevano con tutti i mezzi, tra cui quelli illegali. E questa naturalmente non è una cosa positiva. Quindi proprio per limitare questo tipo di situazione la cosa migliore è quella di limitare al massimo il contatto tra i genitori adottivi e il bambino prima dell'inizio dell'apertura di una procedura di adozione. E qui voglio citare il ruolo della cooperazione e dell'intermediazione delle organizzazioni per l'adozioni. Queste organizzazioni devono aiutare i genitori a conoscere il bambino attraverso le lettere e le foto. Questo contatto indiretto innanzitutto incoraggerà la curiosità a incontrare il bambino e creerà buone relazioni tra i genitori e il bambino; in questo modo il momento dell'incontro tra i genitori adottivi e il bambino adottato sarà un momento molto significativo. I genitori adottivi dovranno prepararsi con molta attenzione per

questo incontro perché questo getterà le basi per le relazioni future tra i genitori adottivi e il bambino adottato. Naturalmente ci possono essere delle eccezioni in tutto questo, come nel caso di adozione tra parenti.

**Moïse Marie Ramananera Rambelson:** Per quanto riguarda la cooperazione voglio insistere su tre punti.

Prima di tutto: compiere tutte le formalità amministrative e giudiziarie al fine di regolarizzare la situazione del bambino nel paese d'accoglienza. Questa è una preoccupazione permanente dei paesi d'origine. La questione che si pone è quella di sapere se la sentenza pronunciata, il giudizio pronunciato nei paesi d'origine sarà fatto oggetto di un riesame presso le istanze giudiziarie e i tribunali nel paese d'accoglienza.

Con l'adozione un bambino straniero acquisisce a pieno diritto la nazionalità nei paesi d'accoglienza? Oppure il bambino con l'intermediazione dei genitori adottivi deve ancora compiere ulteriori formalità per poter essere naturalizzato? (ad esempio italiano, oppure francese o tedesco). Ecco uno degli aspetti che preoccupa per quanto riguarda la regolarizzazione della situazione del bambino nei paesi d'accoglienza.

In secondo luogo: l'integrazione del bambino nella sua famiglia d'accoglienza. Il Madagascar come paese d'origine dei bambini adottati ha sempre la preoccupazione di avere notizie sull'integrazione di bambini malgasci adottati con l'adozione internazionale. Le relazioni su come vanno le adozioni sono importanti per aver informazioni sulla situazione dei bambini nei paesi d'accoglienza. È per questa ragione che si chiede ai genitori adottivi di impegnarsi a mandare delle relazioni ogni anno.

Noi paesi d'origine troviamo legittimo chiedere ed avere informazioni su come vanno le adozioni. È per questo che abbiamo domandato agli organismi intermediari di mandare queste informazioni. C'è da notare che nel Madagascar anche i genitori biologici dei bambini vengono al ministero per chiedere notizie dei loro bambini, per assicurarsi che i loro bambini siano in buone mani. Questo mostra quanto siano importanti le relazioni che seguono l'adozione sull'integrazione per i paesi d'origine. Ci dovrebbe essere una cooperazione stretta in questo campo.

Infine, quanto alla fase dell'affiliazione – la fase più importante e più cruciale nel campo dell'adozione soprattutto internazionale – vorremmo che si intensificasse la collaborazione dei paesi d'accoglienza e

dei paesi d'origine rispetto a questo. La responsabilità dell'affiliazione vorremmo fosse solidale tra l'organismo d'intermediazione e i genitori.

I genitori non dovrebbero essere esclusi dal processo di affiliazione ma piuttosto responsabilizzati. A volte ci sono stati dei problemi con alcuni di questi enti. Alcuni centri nei paesi di origine mandano semplicemente la lista dei bambini adottabili e, sulla base di questa lista, l'ente autorizzato all'estero cerca di trovare dei genitori potenziali senza chiedere il punto di vista dei centri, degli enti autorizzati nei paesi d'origine dei bambini. Io penso che quell'abbinamento dev'essere fatto in modo congiunto dai responsabili nei paesi d'origine e dai responsabili nel paese straniero, anche coinvolgendo in modo cosciente e responsabilizzante i futuri genitori.

L'autorità malgascia non impedisce di acquisire la cittadinanza del paese in cui il bambino viene adottato. Il nostro codice nazionale offre la possibilità al bambino di rinunciare liberamente, in qualunque momento, alla sua nazionalità malgascia. Se il bambino è minore si farà rappresentare dai genitori adottivi; in caso contrario, se è maggiorenne, lui stesso presenterà la sua domanda e la rinuncia sarà sancita da un decreto emesso dal Consiglio dei Ministri.

Riguardo agli eventuali vantaggi o svantaggi del cambiamento di nome e della data di nascita del bambino adottato, personalmente non vedo vantaggi né inconvenienti. Non ho conosciuto difficoltà o problemi legati a questo cambiamento di nome e di indirizzo sul piano dell'integrazione e della formazione della personalità del bambino.

Nel Madagascar la maggior parte dei genitori aggiunge il patronimico al nome, ma sono rari i genitori adottivi che sostituiscono completamente il nome del bambino adottato.

Per quanto riguarda l'adozione di un minore che gli aspiranti adottanti conoscono già da un certo tempo, mi sembra, soprattutto nel quadro di un'adozione internazionale, che sia necessario come ho detto prima che i genitori adottanti vengano coinvolti perché affrontino in modo cosciente il processo di affiliazione. Penso che ci voglia tempo; non sono favorevole a un'adozione che si fa in pochi minuti. È opportuno essere coinvolti in modo profondo, cosciente, e i genitori adottivi rispetto a un bambino adottato o in vista d'adozione dovrebbero interiormente riflettere sulla loro attitudine all'adozione e sulla loro capacità di accogliere il bambino proposto in adozione. Questa penso sia la differenza tra bambino biologico e il bambino adottato. Ma questa autovalutazione deve essere fatta nel tempo, eventualmente accompagnata da un'equipe pluridisciplinare dell'agenzia di interme-

diazione, con uno scambio di informazioni tra i parenti, i genitori adottivi, i responsabili del centro di accoglienza dove il bambino vive e i responsabili delle agenzie intermediarie straniere. Penso che la fase della affiliazione del momento in cui il bambino entra nella famiglia sia qualcosa di cruciale.

**Damase Aboké:** La Costa d'Avorio, come la maggior parte dei paesi africani, vive in una realtà diversa da quella di un paese occidentale. In questi giorni abbiamo ascoltato molte cose che ci hanno arricchito e questo ci porta a voler chiarire una cosa che ci sembra necessaria rispetto al problema delle adozioni. Abbiamo sentito parlare di genitori che dovrebbero dare la loro autorizzazione, il loro consenso rispetto all'adozione e su questo vorremmo chiarire il nostro modo di procedere rispetto all'adozione in Costa d'Avorio.

Ci sono due forme di adozione: l'adozione detta semplice e la cosiddetta adozione piena, completa. L'adozione semplice è quella in cui ci sono dei genitori che si conoscono, vivi, che danno il loro consenso; l'adozione completa, piena, invece, è quella che si pratica più spesso con l'adozione internazionale, coinvolgendo i bambini di cui non si conoscono i genitori, i bambini abbandonati e che sono stati riuniti negli appositi istituti. Da noi ci sono due tipi di istituti che si occupano di bambini in situazioni difficili, sono gli orfanotrofi e un altro tipo di istituto, detto "puponier". Negli orfanotrofi ci sono bambini che hanno perso uno o tutti e due i genitori ma che hanno altri parenti, hanno dei legami ed escono regolarmente per andare a visitare la loro famiglia. I bambini di questi orfanotrofi non possono essere adottati con un'adozione completa, piena. Possono invece essere oggetto di un'adozione semplice oppure di un'adozione a distanza. (Per esempio il sig. Morozzo decide di adottare a distanza un bambino di questo orfanotrofio perché i genitori sono morti. Esistono dei parenti ma non hanno la possibilità di educarlo e allora il sig. Morozzo decide di adottarlo a distanza, di mandare denaro per quello di cui il bambino ha bisogno e per poter essere educato e istruito. Nell'altro tipo di istituti i bambini sono abbandonati e di loro non si conosce nessun membro della famiglia. Essi possono essere fatti oggetto di adozione e di adozione internazionale.

La cooperazione a questo livello con l'Italia è abbastanza recente. In modo formale e organizzato abbiamo iniziato da circa due anni e mezzo con l'organismo che è la Comunità di S. Egidio. I bambini ivoiriani adottati da famiglie italiane sono ancora pochi. Tre o quattro

coppie hanno adottato con delle iniziative individuali, ma poi la Comunità di S. Egidio è diventata l'ente intermediario con la Costa d'Avorio e da quel momento ci sono quattro o cinque bambini che sono stati proposti a famiglie italiane.

A nostro parere gli elementi sui quali focalizzare l'attenzione dopo l'arrivo del bambino nel paese d'accoglienza sono, innanzitutto, il rispetto della dignità umana con riguardo alla Convenzione sui diritti del bambino. È assolutamente necessario osservare questo e rispettare le procedure legali in vigore nel paese d'origine nonché nel paese d'adozione del bambino. Bisogna allo stesso modo praticare una collaborazione tra i servizi sociali dei paesi d'origine e quelli del paese d'adozione. Bisogna introdurre meccanismi che permettano, da una parte, di sincerarsi della presenza effettiva del bambino nella famiglia d'accoglienza e dall'altra di verificare le condizioni in cui vive il bambino e il rispetto dei suoi diritti fondamentali che sono il diritto alla vita e allo sviluppo, il diritto all'educazione, alla salute ecc.

La violazione e il non rispetto di queste disposizioni potrebbero portare ad una percezione negativa da parte della società dell'adozione internazionale, si potrebbe assimilare l'adozione a una sorta di traffico.

C'è inoltre il problema dell'integrazione che può essere difficile per il bambino adottato nella nuova famiglia. Per esempio il problema di godere di diritti acquisiti attraverso l'adozione, l'assenza di collaborazione tra i partner dell'adozione e tra i lavoratori nel campo del sociale, potrebbe portare ad una mancanza nell'assistenza continuativa al bambino adottato. Ci sono quindi bambini adottati che, potremmo dire, si trovano come persi nella nuova popolazione in cui si trovano a vivere senza essere aiutati.

La domanda sul rispetto delle radici culturali è fondamentale per bambini di razza nera adottati in famiglie bianche. Per noi questa domanda, nel rispetto delle radici culturali del minore adottato, deve essere posta in termini di comunicazione col bambino. Si tratta di giungere a rivelare in modo sottile lo stato del bambino, senza frustrarlo, senza scioccarlo, ma è anche necessario fargli conoscere, nel rispetto della sua dignità umana, la sua storia e la sua origine. In effetti va aiutato ad affermare la sua personalità e ad avere dei punti di riferimento nella sua vita. Ma allo stesso tempo bisogna conciliare questo rispetto delle radici culturali col bisogno d'integrarsi nella cultura del paese in cui il bambino vive, e fare di tutto per evitare che il bambino venga turbato. Ecco degli approcci che richiamano una sinergia di azione dei vari partner che sono coinvolti nell'adozione. Rispetto alla

domanda sull'acquisizione della cittadinanza del paese d'origine pensiamo che un bambino adottato, dopo aver acquistato la cittadinanza del paese d'adozione, possa acquistare allo stesso tempo, una volta divenuto adulto, anche la cittadinanza del paese d'origine, se lo desidera. Poiché il bambino è già costretto a vivere in un paese diverso dal suo, in cui spesso si trova spaesato a causa del cambio di ambiente, aggiungere il cambiamento del nome sarà un danno per lui: cambia ambiente, cambia paese, si sente perso e cambia anche il nome. Questo contribuisce a creargli confusione; il bambino non si riconosce nel nuovo nome che gli viene attribuito e dunque può essere turbato a livello della personalità e sviluppare problemi come il mutismo o l'anorexia. Quindi noi pensiamo che si debba aggiungere un nome, cioè il bambino conservi il nome che gli è stato dato nell'istituto nel suo paese e che gli si aggiunga il cognome del padre adottivo. In questo modo il cognome del padre adottivo fa sì che possa integrarsi con più facilità nel paese d'accoglienza.

Infine, il fatto di conoscere il bambino prima di adottarlo rivela vantaggi e inconvenienti. Se conoscere il bambino prima dell'adozione vuol dire andare nell'istituto, guardare i bambini e scegliere quello che piace di più, come in un mercato di animali, questo non si fa da noi, perché in ogni caso quando si aspetta un bambino proprio non si sa come sarà, è il buon Dio che da quello che voi avrete e quindi bisogna solo aspettare ed accoglierlo. Ma conoscere il bambino prima della sua adozione può essere qualcosa di buono nel senso autorizzato dalla nostra legge, che prevede sei mesi di tempo per iniziare a conoscere il bambino dopo aver avuto l'autorizzazione. Tuttavia questo avviene solo dopo che il bambino è già stato proposto ed è già stato abbinato alla coppia che vuole conoscerlo. Solo in questo momento è bene conoscerlo, per permettere al bambino stesso di abituarsi alla coppia che lo vuole adottare e viceversa. Siccome, però, non è sempre facile per i genitori trasferirsi nel paese d'origine del bambino per sei mesi, spesso attraverso gli enti o un notaio o un avvocato, viene fatto tutto il lavoro fino ad arrivare alla cosiddetta adozione piena, completa. Nel momento in cui tutto è pronto i genitori adottivi devono comunque obbligatoriamente recarsi per un mese nel paese, in Costa d'Avorio, per conoscere il bambino prima di ripartire.

Quando un bambino viene proposto ad una famiglia, questa può rifiutare l'adozione prima di conoscerlo; se invece la famiglia a cui il bambino è proposto lo ha conosciuto e dopo averlo frequentato per un periodo rifiuta questa adozione, questo può turbare il bambino. La

famiglia può vedere che il bambino ha un carattere difficile e quindi decidere di non adottarlo più, ma questo creerà dei problemi sia al bambino che ai genitori. In definitiva, se il bambino viene conosciuto prima, la durata di questo rapporto, di questo incontro, non deve superare i sei mesi, perché questo è il tempo in cui c'è la possibilità di conoscere il bambino. Si rischia infatti che un tempo più lungo favorisca la creazione di un legame più forte che, se l'adozione non arriva a buon fine, creerà dei problemi al bambino.

La forma di adozione che noi sperimentiamo attraverso le agenzie di intermediazione è finora organizzata solo con l'Italia. Le adozioni internazionali verso la Francia sono le più numerose e sono sempre state fatte in modo individuale. È vero che anche le singole coppie hanno ottenuto un'autorizzazione prima di venire ad adottare, ma noi pensiamo che operando attraverso un ente ci siano più garanzie rispetto alla continuazione del rapporto dopo l'adozione.

### **Zonja Kryetare Aferdita Stefani:**

La nostra esperienza fino ad oggi ha provato che, nella cooperazione interstatale, non abbiamo problemi importanti. Dopo l'arrivo del bambino nel paese di accoglienza ogni agenzia adottiva è obbligata a spedire regolarmente per 2 anni quattro rapporti dettagliati post-adottivi. I rappresentanti del comitato albanese delle adozioni possono visitare le famiglie adottive per conoscere da vicino il processo evolutivo del bambino. È mia opinione che la famiglia adottiva deve adoperarsi al meglio per conservare l'identità del paese di provenienza del bambino adottato.

La questione del rispetto delle radici culturali del minore adottato, a mio parere, si deve presentare in altro modo. Come si devono conservare queste radici culturali? Che devono fare le famiglie adottive al fine di educare i bambini per non cancellare dalla memoria il loro paese di origine? Io penso che per questo è necessario prendere in considerazione l'età del minore, la sua maturità. La famiglia adottiva, nei limiti delle sue possibilità, deve prendere i provvedimenti opportuni o applicare un metodo opportuno affinché il bambino sia a conoscenza dell'eredità culturale, della storia, della musica, del folklore del suo paese di origine. È diritto del minore conoscere in modo particolare anche le radici culturali del paese da dove viene. La Convenzione sui diritti dell'infanzia sottolinea questo in modo particolare. Nell'adozione si deve tener presente il desiderio per la continuità nell'educa-

zione del bambino nonché la sua origine etnica, religiosa, culturale e linguistica.

Non è male che il minore adottato all'estero possa conservare o eventualmente riacquistare la cittadinanza del paese di origine. Questo è importante quando il minore ha l'età per comprendere bene le cose e i fenomeni sociali. La cittadinanza del paese di origine è un grande aiuto per superare ogni eventuale trauma in seno alla famiglia adottiva e alla società dove il minore vive. Per di più questo aiuta il minore a capire e valutare nel miglior modo tutto quello che la sua famiglia adottiva ha fatto per il suo bene. Anche l'eventuale ritorno del minore nel paese di origine in questo modo sarà senza dubbio più agevole.

Per quanto riguarda l'adozione individuale, la nostra commissione è molto attenta nell'esame dei dossier. Nella maggior parte dei casi si chiedono all'autorità che ha dato l'autorizzazione, informazioni supplementari più precise, più esatte riguardo ai candidati all'adozione. Tanto più per quanto riguarda i rapporti successivi. La commissione chiede ai genitori di redigere i loro rapporti annuali ma si chiede anche all'autorità con la quale i genitori hanno ottenuto l'autorizzazione, di redigere loro stessi un rapporto sull'andamento dell'adozione. Quindi non sono solo i genitori ma è l'autorità stessa che ha dato loro l'autorizzazione che cura questi rapporti sullo stato dell'adozione.

**Leonardo Lenti:** Mi pare che dagli interventi che abbiamo sentito emergano alcune questioni. La prima questione che emerge è quella dell'attribuzione della cittadinanza. La nostra legge tutto sommato continua una sorta di smagliatura perché c'è un momento nel quale il bambino è ormai adottato ma il provvedimento non è ancora stato trascritto sugli atti dello stato civile e quindi non ha ancora avuto la cittadinanza. Come si è detto ieri, questo credo sia un punto sul quale occorrerebbe una piccola, piccolissima riforma legislativa. Non mi sembra però che al momento questa smagliatura possa produrre conseguenze di carattere sostanziale, poiché resta confinata, mi sembra, al piano della pura forma. Questione invece più sostanziale mi sembra l'altra, e cioè quella dei rapporti che devono essere inviati periodicamente con cadenze varie a seconda dei vari paesi che li richiedono. Credo che si tratti di cose piuttosto importanti e che dovrebbero essere fatte con una certa serietà dagli enti che hanno il compito di predisporle. Questa relazione potrebbe poi anche essere un elemento, della questione del rispetto delle radici culturali del minore adottato. Potrebbe per quella via costruirsi un qualcosa.



