

Questioni e Documenti

Quaderni
del Centro nazionale
di documentazione
ed analisi per l'infanzia
e l'adolescenza

Nuova serie

ADOZIONI INTERNAZIONALI

*L'attuazione
della nuova
disciplina*

Firenze
Istituto degli Innocenti
Maggio 2000

secolici

Questioni e Documenti

Quaderni
del Centro nazionale
di documentazione
ed analisi per l'infanzia
e l'adolescenza

ADOZIONI INTERNAZIONALI

L'attuazione della nuova disciplina

Firenze
Istituto degli Innocenti
Maggio 2000

16
sedici

*La presente pubblicazione è stata realizzata dall'Istituto degli Innocenti di Firenze in attuazione della Convenzione stipulata con la Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali.
Le pubblicazioni del Centro nazionale sono consultabili sul sito: www.minori.it*

**Centro nazionale
di documentazione ed analisi
per l'infanzia e l'adolescenza**
Istituto degli Innocenti
Piazza della SS. Annunziata, 12
50122 Firenze
Tel. 055/2037343
Fax 055/2037344
E-mail: cndm@minori.it
www.minori.it

Direttore scientifico della collana
Alfredo Carlo Moro

Coordinatore della collana
Valerio Belotti

Redazione del quaderno
Luigi Fadiga, Giorgio Macario,
Alessandra Poli, Angelo Vernillo

Coordinamento editoriale
Maria Cristina Montanari

Curatore del sito Internet
Lino Esposito Vulgo

Progetto grafico
Rauch Design, Firenze

Realizzazione grafica
Silvia Pacchiarini

SOMMARIO

Adozioni internazionali L'attuazione della nuova disciplina

CONTRIBUTI

- 7 - Una grande sfida: la legge sull'adozione internazionale
(*Alfredo Carlo Moro*)
- 23 - Le procedure per l'adozione del bambino straniero
(*Melita Cavallo*)
- 43 - I percorsi dell'idoneità all'adozione internazionale
(*Annamaria Dell'Antonio*)
- 59 - Il ruolo della magistratura minorile (*Angelo Vaccaro*)
- 85 - La Commissione per le adozioni internazionali (*Piercarlo Pazé*)
- 109 - Gli enti autorizzati e l'adozione internazionale (*Luigi Fadiga*)
- 121 - Ruolo delle Regioni e dei servizi socioassistenziali e sanitari
(*Anna Maria Colella*)
- 135 - La necessaria integrazione tra istituzioni, enti locali,
servizi pubblici e del privato sociale (*Gabriella Merguici*)
- 151 - Le Regioni e l'attuazione della legge 476/98 (*Lina Pierro*)
- 157 - Adozioni internazionali: rapporti bilaterali e interventi
di cooperazione (*Isabella Menichini, Valeria Ruperto*)
- 183 - Prima applicazione della legge 476/98 e nodi problematici
(*Marco Griffini*)
- 189 - I rapporti con i Paesi che non hanno ratificato la Convenzione
de L'Aja (*Valeria Rossi Dragone*)
- 193 - Riferimenti bibliografici

DOCUMENTI

DOCUMENTI INTERNAZIONALI

- 199 - La Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in ma-
teria di adozione internazionale (L'Aja 29 maggio 1993)
- 210 - Stati contraenti
- 212 - Autorità centrali
- 217 - Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York
il 20 novembre 1989

NORMATIVA EUROPEA

- 221 - Risoluzione del Parlamento europeo sul miglioramento del diritto e della cooperazione tra gli Stati membri in materia di adozione dei minori
- 226 - Raccomandazione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa

NORMATIVA ITALIANA

- 229 - Legge 31 dicembre 1998, n. 476, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri*
- 241 - Decreto del Presidente della Repubblica 1 dicembre 1999, n. 492, *Regolamento recante norme per la costituzione, l'organizzazione e il funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali, a norma dell'articolo 7, commi 1 e 2, della legge 31 dicembre 1998, n. 476*
- 250 - Convenzione tra la Repubblica italiana e la Repubblica del Perù in materia di adozione internazionale dei minori
- 254 - Convenzione tra la Repubblica italiana e la Romania concernente l'adozione dei minori

COMMISSIONE PER LE ADOZIONI INTERNAZIONALI

- 259 - Decreto ministeriale di nomina del Presidente
- 260 - Decreto ministeriale di nomina della Commissione
- 261 - Provvedimento di nomina del Vicepresidente
- 262 - Insediamento della Commissione. Relazione del Presidente Luigi Fadiga
- 268 - Disposizioni concernenti il funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali ex articolo 38 della legge 4 maggio 1983, n. 184, come sostituito dall'articolo 3 della legge 31 dicembre 1988, n. 476

DATI STATISTICI

- 273 - Adozioni internazionali: un commento ai dati

Adozioni
internazionali

CONTRIBUTI

16
sedici

(Alfredo Carlo Moro*)

1. Premessa; 2. L'adozione internazionale: un fenomeno in grande incremento; 3. L'insufficiente garanzia per il minore straniero nella vecchia normativa; 4. Le idee-forza su cui si radica la nuova disciplina; 5. Una nuova cultura è indispensabile per attuare la nuova legge.

1. Premessa

Sta per essere finalmente applicata la nuova legge italiana sull'adozione internazionale che recepisce e rende esecutiva, anche nel nostro Paese, la Convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993 (e quindi i suoi principi e le sue disposizioni) e che predispone una nuova normativa per l'intera adozione internazionale, anche se realizzata nell'ambito di Paesi che non hanno sottoscritto la Convenzione de L'Aja.

La nuova disciplina mi sembra imporre una profonda revisione culturale e organizzativa sia in coloro che si accingono ad adottare un bambino che viene da lontano, sia negli operatori giudiziari, sociali e sanitari che saranno impegnati nel preparare, facilitare, seguire e decidere l'inserimento di un bambino straniero in una famiglia italiana e nel rendere meno difficile l'inserimento di un bambino di cultura e, spesso, razza diversa nel nostro tessuto sociale.

È una grande sfida quella che, con questa legge, il legislatore italiano ha voluto lanciare verso tutta la comunità italiana. Dalla capacità di adeguata risposta a questa sfida dipenderà innanzi tutto l'avvenire di tanti bambini e la loro concreta possibilità di realizzare la propria crescita umana e di acquisire una compiuta identità. Dipenderà anche, però, la reale, e non solo declamata, attitudine dell'intera nostra società ad aprirsi alla solidarietà verso coloro che sono colpiti dalla sventura di non poter trovare nel proprio Paese un costruttivo clima familiare; lo sviluppo di un'effettiva cultura dell'accoglienza del "diverso"; il rispetto, e non la colonizzazione, di chi viene accolto in una nuova famiglia e in una diversa cultura e che deve restare un essere con una propria autonoma identità, con una sua cultura e una sua vita che non può essere in alcun modo confiscata o misconosciuta, e che deve vedere rispettato il suo volto e non imposta una maschera bianca appiccicata in modo suavo o violento.

* Presidente del Centro nazionale.

Per questo abbiamo ritenuto di dover dedicare questo quaderno alla nuova legge ed alle difficoltà della sua concreta applicazione, nella speranza che la riflessione comune su questi temi faccia decollare una nuova omogenea cultura che renda l'adozione internazionale un'effettiva proficua forma di solidarietà internazionale.

2. L'adozione internazionale: un fenomeno in grande incremento

Il fenomeno delle adozioni internazionali è in grandissimo incremento. Innanzi tutto perché sempre più frequentemente si rivolge all'adozione chi non riesce ad avere un figlio sulla base della generazione naturale: nel mondo contemporaneo è in forte aumento il problema della sterilità della coppia per motivi sociali e psicologici; nel contempo va incrementandosi il desiderio di genitorialità come condizione indispensabile perché la coppia riesca ad integrarsi e reciprocamente sostenersi; va infine progressivamente estinguendosi il pregiudizio secondo cui solo il figlio "nato da" è un vero figlio e per cui la generazione nell'affetto resta una generazione "posticcia". Inoltre la drastica riduzione dei bambini italiani abbandonati e quindi adottabili – sia per il frequente uso di pratiche che impediscono la nascita di bambini indesiderati (uso dei mezzi anticoncezionali, interruzioni volontarie della gravidanza) sia per una più diffusa coscienza, stimolata proprio dalla legge sulla adozione, della responsabilità genitoriale non delegabile a terzi – ha reso sempre più difficile l'adozione di un minore italiano ed ha indirizzato molte coppie verso l'adozione di un bambino straniero. Non è senza significato che nel 1998 fossero giacenti 22.695 domande di adozione mentre nello stesso anno i bambini dichiarati adottabili in Italia erano solo 1278.

Così l'adozione internazionale – che solo un decennio fa costituiva fatto eccezionale – è divenuta lo strumento principale attraverso cui la coppia priva di figli cerca di appagare il suo legittimo desiderio di fecondità familiare. Illuminanti sono alcune cifre: mentre nel 1984 vi erano state 7301 domande di adozione nazionale contro 2601 di adozione internazionale, nel 1994 contro 7669 domande di adozione nazionale vi erano 6007 domande di adozione internazionale (e nel 1997 rispettivamente 8530 e 6217). Ancor più significativo il dato sui decreti di affidamento preadottivo: nel 1994 vi sono stati 614 decreti per l'adozione nazionale contro 2434 per l'adozione internazionale (e successivamente il rapporto è stato di 864 contro 2503 nel 1995; di 1027 contro 2088 nel 1996; di 1141 contro 2095 nel 1997). Conseguentemente si deve riconoscere che mentre per l'adozione nazionale è stata soddisfatta solo una percentuale ridotta di domande, stimabile nell'ordine del 10% (9,8 nel 1994; 10,2 nel 1995; 9,6 nel 1996; 10,9 nel 1997), per l'adozione internazionale la percentuale è molto superiore

e si attesta sul 28,5 nel 1994, sul 36,9 nel 1995, sul 45,9 nel 1996, sul 32,5 del 1997. ⁹

È certamente da sottolineare con estremo favore questo massiccio ricorso all'adozione internazionale da parte di tante coppie, rese ormai capaci di superare molti pregiudizi razziali e di accogliere come proprio figlio anche un bambino che non solo viene da lontano, ed è portatore di culture diverse, ma che spesso evidenzia anche caratteristiche somatiche e razziali divergenti da quelle dei suoi genitori. Non è del tutto svanito il dubbio che molte persone – non sufficientemente preparate – accettino l'adozione internazionale non come libera scelta conseguente ad una seria valutazione e comprensione di ciò che effettivamente implica una simile adozione, ma solo come ripiego quando diventano evidenti le scarse probabilità o possibilità di ottenere un'adozione nazionale: in questi casi i rischi di un drammatico fallimento dell'esperienza diventano rilevanti non tanto nel primo momento dell'inserimento del ragazzo in famiglia, quanto al momento della sua crisi adolescenziale che i genitori non sono in grado di gestire e contenere e in cui è facile che riemergano i vecchi pregiudizi nei confronti del bambino che viene da lontano ed ha avuto una sua difficilissima vita iniziale. In una ricerca sul fallimento delle adozioni internazionali in Campania non pochi genitori attribuivano la responsabilità del fallimento ai ragazzi stessi «perché nel loro Paese si prostituivano».

La nuova legge sull'adozione internazionale non renderà l'adozione – come invece molti si aspettano – più facile, rapida e sicura per tutti quelli che la chiedono: è questo un luogo comune che deve essere assolutamente sfatato. Il maggior controllo – a tutela dei ragazzi e dei loro diritti – da parte delle autorità dei Paesi di origine, nonché un'auspicabile maggiore attività di cooperazione e solidarietà internazionale, limiterà inevitabilmente, e giustamente, il numero dei ragazzi disponibili per l'adozione; l'eliminazione della possibilità che sia aperta la caccia al minore da adottare, perché l'itinerario adottivo sarà seguito dalle autorità centrali e dagli enti autorizzati, renderà più trasparente e sostenuta ma non necessariamente più celere l'intera procedura.

Ma se l'obiettivo dell'adozione internazionale è essenzialmente quello di assicurare un avvenire felice a bambini in gravi difficoltà, e di garantire più compiutamente il loro diritto alla crescita umana, è questo un prezzo che è giusto e doveroso pagare perché tutto sia trasparente e sia evitato lo sfruttamento e talvolta anche la violenza nei confronti di persone già drammaticamente segnate nella vita.

10 **3. L'insufficiente
garanzia per il minore
straniero nella
vecchia normativa**

È molto opportuno che il nostro Paese abbia ratificato la Convenzione de L'Aja e predisposto una nuova normativa in materia di adozione internazionale perché la vecchia normativa, ancor oggi vigente, era non solo inadeguata ma anche profondamente ingiusta, in quanto non estendeva al bambino straniero tutte le garanzie previste nell'adozione nazionale per il bambino italiano. In realtà, per l'ordinamento, sembrava che i minori venissero distinti, a secondo del Paese di origine, in persone di valore diverso e i cui diritti erano alcune volte pieni ma spesso sostanzialmente affievoliti quando il bambino non aveva la cittadinanza italiana. Poteva sorgere legittimamente il dubbio che per l'ordinamento, per fortuna ormai superato, l'obiettivo fondamentale dell'adozione internazionale fosse da una parte quello di assicurare alla coppia italiana quel bene di consumo che è costituito da un figlio (bene non più procurabile facilmente sul mercato italiano) e dall'altra quello di garantire al bambino che viene da Paesi sottosviluppati il suo "bene-avere" più che il suo "bene-essere".

Alcune considerazioni in questo senso possono essere sufficientemente illuminanti.

Nell'adozione nazionale il presupposto basilare perché si possa procedere all'adozione legittimante è l'accertamento dell'esistenza di un'effettiva situazione di abbandono in cui versi il ragazzo da dichiarare adottabile. In effetti la drastica e irreversibile rottura dei rapporti con la famiglia biologica e l'inserimento definitivo in una nuova famiglia sostitutiva è possibile, e giustificato solo se le carenze familiari originarie sono di così rilevante spessore da compromettere seriamente il fondamentale diritto del minore all'educazione, ovvero se vi è una esplicita dichiarazione dei genitori di non volere per l'avvenire continuare ad occuparsi del bambino. Per il minore straniero non era invece richiesto alcun accertamento della sussistenza di una situazione di abbandono come presupposto dell'adozione: l'ordinamento si accontentava che una qualsiasi autorità straniera, non meglio qualificata, emettesse un provvedimento non solo di adozione o di affidamento preadottivo (il che avrebbe dovuto presupporre l'accertamento di una situazione di abbandono, ma questa era una mera presunzione *juris tantum*) ma anche un qualsiasi altro provvedimento in materia di «tutela e degli altri istituti di protezione dei minori» (il che sicuramente non presuppone affatto un accertamento relativo alla sussistenza di una situazione di irreversibile abbandono).

Per l'ordinamento quindi vi era una sostanziale sottovalutazione delle modalità del reperimento del bambino nel suo Paese d'origine. Sembrava pertanto che non fosse importante indagare con sufficiente attenzione se il bambino era stato rapito ai suoi genitori naturali, estorto con

l'inganno, acquistato dal migliore offerente ovvero falsificata la sua età o il suo reale stato familiare: essenziale era solo poter reperire materia prima in grado di appagare la smania di avere un figlio di tante coppie della società opulenta.

Bisogna riconoscere che a questa lettura distorta della legge sull'adozione ha dato un forte contributo anche la Corte costituzionale quando ha sancito che il possesso, comunque ottenuto, di un bambino «vale titolo», e che le norme sull'età, poste a garanzia del diritto del ragazzo adottato ad avere genitori validi e non nonni desiderosi di assistenza, potessero essere impunemente superate se gli adulti si erano opportunamente adoperati per impossessarsi del ragazzo anche *contra legem*.

Per il minore italiano l'ordinamento richiede un serio tentativo di recupero della famiglia di origine; per il minore straniero invece l'ordinamento non si preoccupava affatto di richiedere al suo Paese di origine se un analogo tentativo era stato compiuto e se in quell'ambito erano stati espletati tutti i tentativi possibili per assistere il minore e risolvere i suoi problemi, anche cercando là una famiglia affidataria o adottiva. L'ordinamento si contentava del dato formale di un provvedimento astrattamente conforme alla tipologia dei provvedimenti esistenti in quel Paese, disinteressandosi della reale corrispondenza di esso all'interesse del bambino.

Per l'affidamento di un bambino italiano l'ordinamento, nell'interesse preminente del minore, esige che l'idoneità della coppia adottante non sia valutata in astratto ma con specifico riferimento al singolo bambino adottabile, in modo da consentire un inserimento mirato sulla base delle concrete capacità di quella specifica coppia di dare risposte esaustive alle esigenze peculiari di quel bambino che ha una sua storia e suoi problemi. Per il bambino straniero nulla di tutto ciò: non solo si lasciava alla libera iniziativa della coppia munita di una astratta idoneità di procacciarsi, come meglio credeva, il bambino, ma anche l'accertamento di idoneità veniva spesso effettuato non nel modo più rigoroso, pur dovendosi ammettere che il trapianto di un bambino straniero in un Paese totalmente diverso dal proprio presenta forti rischi. È avvenuto così che a livello nazionale – secondo i dati del Ministero di grazia e giustizia – si sono registrate altissime punte di accoglimento delle domande di riconoscimento di idoneità: l'83% nel 1996 ed in molti tribunali la percentuale degli accoglimenti supera il 90% e talvolta sfiora il 100%. L'idoneità, come un sigaro, sembra non potersi negare ad alcuno. Nei pochi casi in cui il tribunale mostrava un minimo di rigore è sempre intervenuta la corte d'appello ribaltando il giudizio perché, come ha affermato la Corte d'appello di Torino, basta accertare una suffi-

cienza nella coppia aspirante all'adozione (CAApp Torino 25 giugno 1988 in Giur. It. 1989, I, 2, 214) e perché, come ha affermato la Corte d'appello di Firenze, l'adozione può essere legittimamente utilizzata per sostituire nella coppia un figlio prematuramente deceduto dato che così «si realizza una finalità legittima conforme all'adozione tradizionale “*in solacium amissorum liberorum*”» (21 dicembre 1985 in Germano-Scarcella, *Codice giustizia minorile*, 655).

Si è finito così con il ribaltare quella giusta tendenza interpretativa, che andava emergendo nella giurisprudenza di alcuni tra i più sensibili tribunali per minorenni, secondo la quale per adottare un minore straniero – e per sapere affrontare le maggiori difficoltà connesse con un trapianto così complesso – era necessaria una capacità maggiore di quella che può essere normalmente richiesta per il minore italiano.

4. Le idee-forza su cui si radica la nuova disciplina

La nuova normativa sull'adozione internazionale – in attuazione delle previsioni della Convenzione de L'Aja – si radica su alcuni principi generali, vere idee-forza, che è bene esplicitare perché innervano tutta la complessa normativa oggi prevista.

In attuazione dei principi della Convenzione dell'Onu sui diritti dei fanciulli del 1989, la nuova disciplina sottolinea che anche l'adozione internazionale non può e non deve essere lo strumento per assicurare comunque ad aspiranti genitori privi di prole un figlio, che viene cercato sul piano internazionale solo perché più facilmente reperibile in Paesi ricchi di nuovi nati ma privi di sufficienti risorse economiche. Anche l'adozione deve essere concepita come un'espressione della solidarietà sociale nei confronti di soggetti in gravi difficoltà personali e rientrare perciò in un più ampio quadro di interventi di aiuto e sostegno nei confronti dell'infanzia, tendenti alla promozione di migliori condizioni di vita del bambino straniero. Un bambino che innanzi tutto dovrebbe essere aiutato, se possibile, a rimanere nel suo ordinario ambiente senza sottoporlo, se ciò non è assolutamente necessario, al sempre difficile trapianto in un diverso ambiente culturale e sociale. Per questo – onde sottolineare che l'adozione è funzionale a risolvere un problema del minore in difficoltà, e non un diritto di un adulto ad avere un bambino – si è previsto che gli aspiranti all'adozione presentino una mera dichiarazione di disponibilità all'adozione internazionale: non si tratta perciò di una domanda in senso tecnico giuridico, radicata su un diritto al figlio, ma di una dichiarazione di avere questa aspettativa e di essere disponibile a questo fondamentale servizio di solidarietà. Per questo il nuovo ordinamento accetta il principio – fortemente sottolineato dalla Convenzione de L'Aja – secondo cui l'adozione internazionale è possibile

solo dopo che si siano esperiti tutti i tentativi per consentire che il bambino possa rimanere nella sua famiglia di origine attraverso forme di sostegno economico e sociale e anche un massiccio ricorso alla cooperazione internazionale: conseguentemente si stanno sviluppando sempre di più nel nostro Paese forme di sostegno a distanza di bambini in difficoltà (impropriamente definite “adozioni a distanza”) per consentire loro non solo una sopravvivenza ma anche possibilità concrete di sviluppo (e sarebbe assai opportuno che si sottolineasse molto di più di quanto viene ora fatto che questa attività di sostegno a distanza dev’essere indirizzata verso le famiglie, perché siano messe in grado di tenere presso di sé il bambino, e non verso gli istituti perché possano meglio accogliere quanti più bambini in difficoltà è possibile); conseguentemente si sottolinea nella legge l’opportunità che gli enti autorizzati si impegnino a partecipare ad attività di promozione dei diritti dell’infanzia preferibilmente attraverso azioni di cooperazione allo sviluppo e di attuazione del principio di sussidiarietà nell’adozione internazionale; conseguentemente gli Stati in cui vengono ricevuti bambini adottati all’estero si impegnano in attività di cooperazione internazionale.

Solo attuando in pieno il principio di sussidiarietà, e sviluppando l’azione di aiuto e sostegno *in loco* dei bambini in difficoltà da parte degli Stati che recepiscono bambini da adottare, si eviterà di realizzare nel settore minorile un nuovo colonialismo, ancor più inaccettabile e spregievole di quello del passato, perché tendente a sfruttare i bambini, e la miseria di tante famiglie, solo per appagare i desideri degli adulti economicamente provveduti delle nazioni cosiddette sviluppate.

L’adozione internazionale – proprio per non costituire un’espropriazione del bambino dalla propria famiglia, “colpevole” solo di essere misera – è possibile, secondo la nuova normativa, solo quando sussista un’ accertata situazione di abbandono, ovvero quando i genitori, resi coscienti dell’irreversibilità del loro atto, rinunciano esplicitamente, per il bene del bambino, a mantenere in futuro rapporti familiari con il proprio figlio. Si viene così a superare una diffusa confusione concettuale, assai presente nella nostra cultura, secondo cui povertà e abbandono sono due termini sostanzialmente equivalenti. In realtà – come ha chiaramente affermato e testimoniato ad un convegno tenutosi in Italia nel 1992 un’operatrice sociale brasiliana – la maggior parte dei bambini poveri non sono affatto abbandonati dalle loro famiglie ma sono solo vittime dei modelli di sviluppo e delle situazioni di miseria e di degrado che coinvolgono molte popolazioni del Terzo mondo. È la povertà, unita alla mancanza di assistenza alle famiglie di quei Paesi, che provoca l’indebolimento dei rapporti familiari tra genitori e figli e l’aumento del numero di bambini internati negli istituti pubblici e privati e dei bambini

di strada. «Non si tratta – afferma – quindi di rifiuto, di mancanza di cure, di abbandono da parte dei genitori ma di strategie di sopravvivenza, a volte disperate, adottate dopo che sono fallite tutte le possibilità di aiuto da parte della società».

La nuova normativa riconosce – sulla base delle osservazioni poste in chiara evidenza dalla dottrina che si è occupata degli aspetti psicologici e sociologici dell'adozione internazionale – che l'adozione di un bambino in un Paese diverso da quello in cui è nato comporta per lui un cambiamento personale e relazionale più marcato di quello che deve affrontare un bambino adottato nel suo stesso Paese. Egli infatti non solo deve stabilire legami che, se pur potenzialmente migliori dei precedenti, sono per lui “nuovi”, e quindi poco prevedibili e controllabili, ma deve anche cambiare, per sentirsi appoggiato e approvato, i punti di riferimento (valori, abitudini, schemi di comportamento appresi) che gli avevano permesso di assumere un comportamento in grado di soddisfare, sia pur limitatamente, le sue esigenze. Non raramente poi, nell'adozione internazionale, il bambino vede troncato un legame affettivo non interrotto: in molti Paesi, da cui provengono questi bambini, sono gli stessi genitori che accettano l'adozione, anche legittimamente, non potendo più provvedere al loro sostentamento e non trovando nel Paese di origine alternative valide. È comprensibile che le problematiche conseguenti a questa perdita – solitamente poco o per nulla preavvisata – si vengano ad aggiungere nel bambino alle altre e che, in conseguenza, egli possa avere difficoltà aggiuntive – non solo per la fragilità conseguente alle sue precedenti esperienze negative – ad affrontare e superare il complesso itinerario di trapianto. E se il bambino è di razza diversa la sua integrazione in una società ancora sostanzialmente monoetnica sarà, specie nel momento adolescenziale, certo non facile, anche se non impossibile; ma per essere proficua deve essere preparata e sostenuta.

Il bambino che cambia Paese deve pertanto essere inserito presso genitori adottivi particolarmente capaci, psicologicamente e pedagogicamente: perché ha bisogno di sostegno in questo difficilissimo momento di trasformazione della sua vita e delle sue abitudini, di aiuto nell'inserimento in una realtà del tutto nuova e spesso per lui conturbante; di aiuto non tanto a lasciare dietro le spalle la sua esperienza precedente ma piuttosto a non perdere ciò che in essa ha appreso e costruito, di sostegno per elaborare le eventuali sofferenze che il distacco dall'ambiente, e a volte dalla famiglia, gli ha procurato. È pertanto indispensabile – per la buona riuscita dell'adozione internazionale – che sia effettuata una significativa attività di preparazione alle problematiche internazionali e alle dinamiche familiari e sociali che questo tipo

di adozione comporta; che gli aspiranti genitori adottivi siano sostenuti adeguatamente sia nel momento dell'incontro con il bambino straniero che del suo inserimento nel nuovo nucleo familiare; che essi, e il bambino, siano particolarmente sorretti nel momento del rientro nel territorio nazionale per realizzare un'adeguata integrazione del bambino adottato nel nuovo contesto sociale. Una particolare attenzione è stata perciò dedicata nella legge a questa fondamentale funzione di sostegno che deve essere svolta sia dai servizi dell'ente locale che dagli enti autorizzati durante tutto il percorso adozionale ed anche dopo la pronuncia di adozione.

È da rilevare però che la legge, pur prevedendo ed esigendo nel suo insieme questa particolare attività di sostegno della famiglia adottiva in tutte le fasi del procedimento, stranamente ritiene che nel particolarmente delicato momento dell'integrazione in Italia del bambino questo tipo di sostegno non sia più né necessaria né utile. Così l'art. 34 prevede una mera possibilità di assistenza e sostegno alla coppia, ma solo in quanto essa lo richieda. In verità sembrano ancora una volta – in nome di una astratta libertà dell'adulto – sottovalutate le esigenze di un bambino il cui trapianto in un nuovo contesto linguistico, culturale e familiare imponeva non un controllo ma un adeguato sostegno, sia a lui stesso che al suo nuovo nucleo familiare. Né si comprende perché sia riconosciuta l'opportunità di un'opera di sostegno dei servizi alla coppia adottante nell'adozione nazionale durante il periodo di affidamento preadottivo ed invece sia ritenuta lesiva della libertà dell'adulto un'opera di sostegno nel caso assai più complesso dell'adozione internazionale. E appare in realtà contraddittorio che – mentre si esclude la possibilità, ove non richiesta, di sostegno – si stabilisca contestualmente che comunque i servizi e l'Ente autorizzato abbiano il dovere di controllare, anche se non di sostenere, la coppia affidataria o adottiva e di riferire al tribunale per minorenni sull'andamento dell'inserimento segnalando eventuali difficoltà per gli opportuni interventi. Il ridurre l'intervento dei servizi a una funzione di mero controllo e di segnalazioni per interventi autoritativi del giudice, renderà inevitabilmente più conflittuale il rapporto e quindi meno agevole l'integrazione del bambino nella sua nuova famiglia.

La nuova disciplina esige che i percorsi e le pratiche dell'adozione internazionale siano lineari e trasparenti. Se non basta una generica buona volontà per realizzare una costruttiva adozione – e se non sempre il venire nella società opulenta assicura al bambino un reale benessere – è indispensabile che sia superata e bandita ogni forma di improvvisazione e di "fai da te": non per nulla l'esperienza insegna come questa mancanza di un'adeguata preparazione e sostegno sia alla base

di tanti fallimenti futuri, dolorosissimi non solo per il bambino che viene spesso rifiutato, ma anche per chi ha tanto investito in affetto nei confronti del nuovo venuto, accolto pienamente come figlio proprio. Per questo l'intera procedura deve essere seguita da un Ente autorizzato, adeguatamente selezionato dalla Commissione per l'adozione internazionale, che non solo valuterà la sua professionalità ma anche controllerà che la sua gestione contabile sia del tutto trasparente; per questo il provvedimento di affidamento a scopo adottivo deve essere assunto dall'autorità centrale del Paese di origine del bambino escludendo che ciò possa essere effettuato, come avveniva nel passato, anche attraverso atti notarili.

La nuova legge ha ritenuto – per assicurare una massima garanzia al bambino – che nella procedura adozionale debbano concorrere soggetti diversi, in stretta collaborazione tra loro. È stata così scartata sia l'ipotesi di far svolgere tutta l'intera procedura alla magistratura, investendola di compiti che più opportunamente potrebbero essere svolti da altre componenti sociali, sia l'ipotesi di affidare tutta l'attività adozionale ad un'autorità amministrativa, degiurisdizionalizzando il relativo procedimento. Pur accentuando l'intervento amministrativo e sociale di preparazione, di accompagnamento e di sostegno degli aspiranti genitori e del minore adottato, si è mantenuto nel percorso adottivo l'intervento del giudice in alcuni momenti salienti della procedura adozionale: la valutazione dell'idoneità, che è prodromica al mutamento di *status*; la decisione terminale attributiva della rilevanza nell'ordinamento giuridico italiano dello *status* di genitore adottivo per gli adulti e di figlio adottivo per il minore; la valutazione della conformità all'ordine pubblico nell'interesse del minore della adozione pronunciata all'estero; l'eventuale revoca di un'adozione o di un affidamento preadottivo non riusciti. Ciò perché nel nostro ordinamento la costituzione di un nuovo *status* familiare è sempre opera del giudice e perché al giudice è attribuita la tutela della personalità del minore, la garanzia che non vi sia alcuno sfruttamento nei suoi riguardi, la piena attuazione dei diritti del bambino ed in particolare di quel complesso diritto ad avere un valido ambiente familiare in cui crescere.

Ma accanto al giudice – in piena autonomia – importanti funzioni sono state attribuite ai servizi della comunità, agli enti autorizzati per l'adozione pubblici o privati, ad un'Autorità amministrativa centrale. La legge ha anche evitato di accentrare tutte le funzioni amministrative nell'autorità centrale: in attuazione di una generale linea di tendenza favorevole ad un ampio decentramento delle competenze politiche, amministrative e sociali si è preferito distribuire le competenze attribuendo la preparazione, la valutazione e l'accompagnamento degli aspiranti geni-

tori adottivi – nonché l'espressione dell'opportunità di procedere all'affidamento del bambino – ad organismi (servizi o enti autorizzati) che operano nello stesso territorio dove le coppie risiedono. Oltretutto solo localmente si può attuare seriamente un progetto di un'adozione internazionale che sia più preparata e riempita di contenuti e in cui nel contempo gli adottanti siano meglio informati, seguiti, sostenuti e accompagnati. Ed i contatti con le autorità centrali straniere per realizzare concretamente l'abbinamento tra bambino e la sua futura famiglia sono attribuiti agli enti autorizzati.

Molto opportunamente la nuova legge ha previsto una serie di benefici nei confronti delle coppie adottanti per facilitare questo atto di solidarietà internazionale e per consentire un migliore adattamento del minore straniero al suo nuovo ambiente di vita: è così consentita l'astensione obbligatoria dal lavoro durante i primi tre mesi successivi all'ingresso del bambino nella famiglia adottiva o affidataria, anche quando il bambino abbia superato i sei anni di età; è consentita l'assenza dal lavoro sino a che il minore non abbia compiuto i sei anni di età; è previsto il congedo nel caso di necessaria permanenza all'estero secondo le richieste del Paese di origine del minore; è anche previsto che le spese sostenute dai genitori adottivi per l'espletamento delle procedure adozionali possano essere dedotte dalla denuncia dei redditi nella misura del cinquanta per cento. È da rilevare che queste disposizioni si applicano esclusivamente all'adozione internazionale e non a quella nazionale e pertanto qualcuno ha ritenuto che sussista nella fattispecie una ingiustificata disparità di trattamento costituzionalmente sanzionabile. Mi sembra che la tesi non sia condivisibile: in realtà, a parte il terzo e il quarto beneficio che sono ovviamente esclusivamente legati all'adozione internazionale, anche gli altri due benefici accordati sono giustificati dalla maggiore difficoltà di inserimento di un minore che proviene non solo da un ambiente familiare diverso ma da un ambiente sociale, etnico e linguistico totalmente differente e che quindi ha un maggior bisogno di assistenza e sostegno.

5. Una nuova cultura è indispensabile per attuare la nuova legge

La nuova cultura degli aspiranti all'adozione

La concreta applicazione della nuova disciplina in materia di adozione internazionale implica una profonda revisione culturale di tutti coloro che sono in qualche modo coinvolti nella procedura adozionale. Qualche considerazione appare opportuna anche su questo piano.

Appare innanzi tutto opportuno che muti radicalmente l'approccio con cui spesso oggi si guarda all'adozione e al suo reale significato: non è possibile che l'apertura alla generazione spirituale, mediante

sedici

l'inserimento come proprio figli di chi non è nato biologicamente dalla coppia, sia concepito come un diritto soggettivo alla genitorialità che deve essere appagato e che solo la nequizia di operatori sociali e giuridici troppo insensibili alle loro esigenze tende a frustrare. È bene che le molte coppie che giustamente desiderano questa fecondità nell'affetto si rendano conto che lo sperequato rapporto tra domande di adozione e bambini disponibili rende inevitabile che molte aspettative non potranno essere esaudite; che, giustamente, la legge, dando la prevalenza all'interesse del minore, prevede solo il diritto del bambino a trovare una coppia in grado, meglio di altre, di rispondere alle sue particolari esigenze per cui le offerte di disponibilità dovranno necessariamente essere valutate sulla base dei bisogni dell'adottando e non sulla base di meri criteri di anzianità della richiesta; che l'esclusione delle coppie più anziane e del singolo dalla possibilità di adottare non è un'assurda ed ingiustificata violenza del "perfido" legislatore ma è solo conseguenza del fatto che anche con le limitazioni oggi esistenti vi è un forte esubero di disponibilità ad adottare nei confronti di soggetti adottabili e che di conseguenza ampliare la fascia dei possibili adottanti comporterebbe solo consentire che siano alimentate inutili speranze in soggetti che, nella comparazione, resteranno sicuramente soccombenti sia per l'adozione nazionale che per quella internazionale, ed al tempo stesso rendere più difficile l'opera di approfondimento delle singole situazioni da parte dei servizi e più lenti i tempi di valutazione degli adottanti.

Il mutamento del termine "domanda" nel termine "dichiarazione di disponibilità" non è meramente lessicale ma deve comportare una totale revisione dell'atteggiamento con cui ci si avvicina ad un atto di così grande rilevanza. Pur non svalutando la giusta esigenza della coppia di vedere accolto il suo legittimo bisogno di una fecondità familiare nell'affetto deve restare fermo - non solo per il bene del bambino ma anche per la perfetta riuscita di questa integrazione familiare - che il bambino non è una cosa che si fa propria ma è sempre un essere "altro" che ha diritti propri e non derivati e proprie esigenze da rispettare e che resta un "dono" e un "mistero" e non un prodotto che, se si desidera, si deve potere avere. L'approccio - tanto più errato quanto più sofferta è stata l'attesa di un figlio proprio e gli stress a cui ci si è sottoposti per ottenerlo - porta da una parte a enfatizzare il figlio come unico mezzo della propria realizzazione e quindi delle proprie gratificazioni personali e dall'altra ad idealizzarne la presenza in famiglia. In realtà bisogna riconoscere che nessun figlio, neppure quello biologico, è in totale proprietà e disponibilità dei genitori avendo una sua vita autonoma e in qualche modo indipendente; che nella vita familiare non si può pretendere nulla e che si deve solo saper accettare l'altro, il che si-

gnifica che non devo cercare nell'altro – sia esso coniuge o figlio – ciò che fa comodo a me (appoggio, sostegno, consolazione, piacere) e che non debbo fare dell'altro uno strumento per me, ma devo saper costruire un dialogo mettendo in discussione me stesso e le mie sicurezze; che il mio amore per chi viene ad arricchire la mia vita non può nascere da interesse o calcolo o dalla logica dell'affermarsi dominando ma dal bisogno di espandersi e di donarsi, dalla capacità di accettare l'altro per quello che è e non per quello che si vuole sia o per quello che sa dare, dalla percezione che il mio amore non si impone solo sulla base dei diritti acquisiti una volta per tutte, ma si deve proporre continuamente in forme nuove, perché veramente adeguate alle necessità dell'altro.

Deve mutare anche l'approccio degli aspiranti all'adozione internazionale nei confronti di questa esperienza particolare: non è possibile che permanga la convinzione che l'adozione internazionale costituisca comunque una buona azione; che assicurare al bambino il vitto copioso delle società opulenta costituisca sempre l'optimum per il ragazzo straniero; che non bisogna guardare troppo per il sottile alla propria preparazione e capacità genitoriale perché per un "prodotto di scarto", come quello che proviene dal Terzo mondo, anche una coppia di scarsa capacità pedagogica e psicologica costituisce una fortuna contro lo spettro della fame.

Inoltre la coppia aspirante all'adozione deve convincersi che il lavoro di formazione e di preparazione con i servizi e l'Ente autorizzato non costituisce un'indebita attività di controllo che porta a sentirsi sotto esame: è solo l'inizio di un itinerario maturativo che deve portare alla comprensione reale di cosa significhi affrontare il trapianto di un giovane essere in un contesto diversissimo da quello in cui ha avuto le prime esperienze di vita, di come si deve cercare di comprendere le radici mai del tutto sradicabili di quell'essere che diviene nostro figlio, di quali saranno inevitabilmente le difficoltà non solo materiali ma anche psicologiche e pedagogiche e sociali che si dovranno affrontare per realizzare una piena integrazione del nuovo nato nella nostra vita sociale, di come aiutarlo a comporre in sé due culture assai differenti. Non sono certo insuperabili questi problemi né sarebbe giustificata una generalizzata diffidenza verso questa tipologia di adozione che può assicurare a tanti bambini privi di affetto un'esistenza più serena e più piena: ma i problemi vanno conosciuti, tenuti presenti ed affrontati e le coppie non possono orientarsi verso questo tipo di adozione solo perché sembra più "facile" vedere esaudito il proprio desiderio senza prepararsi adeguatamente, sul piano psicologico, pedagogico ed emozionale, ad affrontare tutte le difficoltà connaturate ad una così complessa esperienza.

Anche per i giudici che si occuperanno di adozione internazionale è indispensabile una profonda riforma culturale. Innanzi tutto dovranno accettare l'idea che le proprie competenze in questo settore non si possono estendere oltre il *proprium* dell'intervento giurisdizionale, sviluppando un'attività di supplenza che non è opportuna e comunque non è più possibile con la nuova legge: l'attività di informazione, formazione, sostegno delle coppie adottanti deve essere interamente svolta dai servizi e dagli enti autorizzati e non può essere sviluppata surrettiziamente all'interno degli uffici giudiziari minorili.

Poi dovranno sviluppare nuove capacità di raccordo sia con i servizi territoriali sia con gli enti autorizzati per perseguire insieme il comune obiettivo di attuare nel modo migliore la nuova legge assicurando, per quanto possibile, che le adozioni siano le più numerose e nel contempo le più valide.

Ancora dovrà il giudice costruire procedure interne tali da assicurare che, nei momenti in cui è chiamato a decidere (dichiarazione di idoneità, ordine di trascrizione previo accertamento della non contrarietà dell'adozione ai principi fondamentali del diritto di famiglia e dei minori valutati in relazione al superiore interesse del minore), i tempi di esame siano sufficientemente rapidi a tutela sia del diritto degli aspiranti all'adozione di aver quanto meno una risposta tempestiva alla loro richiesta di idoneità sia del minore di vedere rapidamente riconosciuto il suo nuovo *status* di figlio adottivo.

Infine il giudice dovrà tenere conto che non è più l'unico *dominus* della situazione e che non può considerarsi l'unico interprete dell'interesse del minore straniero: la nuova legge si basa sul reciproco rispetto, e la reciproca fiducia, tra Paesi di origine dei bambini e Paesi in cui i bambini vengono accolti e della pari dignità dei due ordinamenti giuridici. L'adozione viene pronunciata nello Stato estero da cui il bambino proviene e secondo criteri propri di quella legislazione e sulla base di un incontro di consensi espresso dall'Ente autorizzato che rappresenta all'estero la nostra autorità centrale. Di conseguenza – al contrario di quanto avveniva nel passato in cui, per limitare le iniziative assolutamente autonome e libere della coppia, si tendeva ad indicare minuziosamente le caratteristiche del ragazzo o dei ragazzi adottabili – oggi non è più utile, e potrebbe essere anzi controproducente, limitare troppo, attraverso molte specificazioni, l'idoneità ad adottare.

Le notevoli funzioni che la nuova legge attribuisce sia ai servizi che agli enti autorizzati implica una profonda revisione non solo organizzativa dell'attività di queste istituzioni che svolgono un relevantissimo ruolo pubblicistico.

È così indispensabile che siano chiaramente individuati nell'ambito regionale i servizi specializzati che si occuperanno di questa funzione informativa, formativa, valutativa e di sostegno, determinando chiaramente anche gli ambiti territoriali in cui opereranno: la peculiarità dell'adozione di un bambino che viene da lontano esige che vi sia una approfondita conoscenza da parte dell'operatore dei problemi specifici che l'inserimento familiare di questo bambino comporta e quindi un'adeguata specializzazione che difficilmente potrà essere diffusa tra una notevole pluralità di figure professionali polivalenti. Inoltre l'esigenza – che la legge chiaramente sottolinea e sanziona – di una rapida presa in esame e trattazione della richiesta degli aspiranti all'adozione impone che l'intervento sociale in questo settore sia attribuito a dei “poli di adozione” formati da operatori con preparazione tecnica specifica, facilmente identificabili, non distratti in altri compiti.

Questi servizi dovranno operare in stretta collaborazione con gli enti autorizzati: il che esige un mutamento di mentalità ed il superamento di antiche gelose autonomie difese ad ogni costo, in entrambi i soggetti, e una capacità collaborativa del tutto nuova. Un'attività preparatoria all'adozione internazionale, così come delineata dalla legge, implica di necessità che servizi ed enti autorizzati sappiano svolgere un lavoro integrato in cui si riconoscano le rispettive competenze e professionalità e si sviluppino strategie di intervento comuni.

La nuova legge sull'adozione internazionale chiede perciò a tutti gli operatori una più attenta riflessione su come articolare il proprio lavoro per attuare nel modo migliore il diritto dei soggetti in formazione ad una adeguata crescita verso una compiutezza umana.

Ci auguriamo che non solo ciò sia possibile in questo settore ma che l'applicazione di questa nuova legge costituisca una straordinaria occasione per sviluppare anche in altri settori interessanti la condizione minorile una revisione culturale degli operatori minorili sulle modalità del proprio impegno ed una nuova capacità di lavoro comune integrato tra soggetti che troppo spesso appaiono ancora chiusi nelle proprie reciproche onnipotenze ed autarchie.



(Melita Cavallo*)

1. *Le procedure in Italia*; 2. *Le procedure nel Paese straniero*; 3. *L'ingresso in Italia*; 4. *Le competenze del tribunale per i minorenni*; 5. *Il regime transitorio*.

1. Le procedure in Italia

L'esame delle procedure disegnate dalla legge per l'adozione dei bambini stranieri impone in primo luogo di distinguere tra l'adozione fatta da cittadini italiani in favore di un bambino straniero dichiarato adottabile nel suo Paese perché in quel territorio si è verificata la situazione di abbandono, e l'adozione da parte di cittadini italiani nei confronti di un bambino straniero in stato di abbandono in Italia, perciò dichiarato adottabile dal tribunale per i minorenni e da questa autorità giudiziaria dato in adozione.

La prima forma d'adozione è quella comunemente denominata "adozione internazionale", ed è appunto quella che qui ci occupa; la seconda, che resta disciplinata naturalmente dalla normativa nazionale, riguarda, di anno in anno, un numero sempre maggiore di bambini, perché minori stranieri non accompagnati entrano sempre più frequentemente nel nostro territorio, vittime di mercanti di schiavi, per essere mercificati e sfruttati; essi, anche se grandicelli, una volta rimossi dalla situazione di emarginazione e degrado, aiutati e sostenuti, accettano l'inserimento familiare e si integrano positivamente nelle nostre famiglie.

La legge 476/98, di ratifica della Convenzione de L'Aja, disegna un percorso nuovo per l'adozione internazionale, che sembra finalmente tenere in conto tutte le esigenze e le istanze alle quali la vecchia normativa, contenuta nella legge 184/83, non era riuscita a dare risposte congrue e adeguate.

Se efficienza e garanzie, anzi l'equilibrio tra questi due criteri, sono gli elementi del giusto processo, essi devono rappresentare i cardini anche della procedura d'adozione internazionale, perché un bambino straniero, quale che sia il suo Paese di provenienza, ha diritto ad un processo il più possibile efficiente e garantito, in quanto attraverso di esso cesserà il rapporto di filiazione con la famiglia d'origine e prenderà vita il nuovo rapporto di filiazione con i cittadini stranieri che ne hanno ottenuto l'adozione.

* Giudice minorile presso il Tribunale per i minorenni di Napoli.

Le disfunzioni da sempre imputate al tribunale per i minorenni sono sostanzialmente riconducibili, da una parte ai lunghi tempi di attesa del sospirato decreto di idoneità, dall'altra alla mancanza di garanzie nella procedura d'adozione svolta all'estero, dove si poteva scegliere il bambino desiderato (massimo un anno, pelle chiara, sano, colore di occhi e di capelli possibilmente chiari) e dove spesso, troppo spesso, quel bambino era stato sottratto ad una madre sprovveduta ed inerme, bisognosa soltanto di essere aiutata materialmente e moralmente. La nuova procedura perciò ha l'obiettivo di ridurre quanto più possibile i tempi di attesa del provvedimento autorizzativo e di garantire che l'adozione nel Paese straniero riguardi un bambino effettivamente in situazione di abbandono e per il quale non esistono alternative e risorse sostitutive *in loco*.

Come poteva il legislatore assicurare il primo obiettivo se non prevedendo una sorta di scadenario dei tempi della dichiarazione di disponibilità, una volta che essa sia pervenuta al tribunale per i minorenni, e come poteva assicurare il secondo se non prevedendo forme di controllo e di assistenza integrate, preventive e successive, sia in territorio nazionale che straniero?

Così la legge 476/98, in ossequio alla Convenzione de L'Aja che prevede un'autorità centrale per le adozioni internazionali in ogni Paese interessato al fenomeno, sia che offra sia che accolga bambini in adozione, ha istituito una Commissione per le adozioni internazionali per un effettivo ed autentico controllo "incrociato" sulle adozioni; la previsione poi dell'obbligatorietà del passaggio per un'associazione di intermediazione, tra quelle che abbiano ottenuto il riconoscimento dalla Commissione per le adozioni internazionali, ha rappresentato l'anello necessario per chiudere il cerchio che vuole tagliare fuori dal mercato l'adozione del bambino straniero.

Questa nuova architettura è apparsa a molti un'ulteriore espressione della tendenza generalizzata, in atto da tempo, a degiurisdizionalizzare e a detribunalizzare. A mio parere, invece, i filtri previsti dalla nuova legge, cioè la Commissione e l'Ente autorizzato, organi ai quali è demandato da una parte il controllo sugli atti, dall'altra un'assistenza stabile, continua e professionale agli adottandi, non marginalizzano o riducono il ruolo del tribunale, perché l'ordine di trascrizione dell'adozione all'ufficiale dello stato civile compete all'autorità giudiziaria minorile, e l'ordine non può essere dato se non risultano «rispettate le indicazioni contenute nella dichiarazione di idoneità» (art. 35 comma 6 lett. b.); d'altra parte nel nostro ordinamento giuridico il cambiamento di *status* familiare di un soggetto deve avvenire attraverso un provvedimento giurisdizionale. È per questo che la previsione dei due filtri amministrativi, lungi dallo sminuire il ruolo del tribunale, cerca semplice-

mente di definire in modo chiaro i limiti tra amministrativo e giudiziario, lasciando opportunamente all'autorità giudiziaria minorile esclusivamente quanto attiene alla giurisdizione, con la sola eccezione della valutazione sull'idoneità delle persone che si sono dichiarate disponibili all'adozione di un bambino straniero. Tale attività infatti appare chiaramente di natura amministrativa, tanto vero che la Convenzione, quanto all'atto valutativo sulla competenza genitoriale delle persone che intendono adottare, si riferisce genericamente ad un'autorità non meglio specificata, che ben avrebbe potuto essere amministrativa. La motivazione della scelta del legislatore italiano di attribuire all'autorità giudiziaria minorile la valutazione sulla competenza parentale degli aspiranti genitori adottivi può essere individuata nella distribuzione non uniforme, anzi altamente differenziata, sul territorio nazionale, dei servizi socioassistenziali per quantità, qualità, integrazione e capacità di gestione; d'altra parte tale radicale differenziazione viene bilanciata dalla uniformità della distribuzione degli uffici giudiziari minorili, organi peraltro a composizione mista, costituiti cioè da giudici tecnici e da giudici esperti nelle discipline umane. Questa interdisciplinarietà assicura una valutazione finale globale ed equilibrata, perché in grado di valutare tutti gli aspetti prospettati dai servizi: psicologico, sociologico, sanitario.

Il percorso che gli aspiranti genitori devono compiere per adottare un bambino straniero è disciplinato dall'art. 29 bis comma 1 e 2 della legge 476/98. Il primo passo è rendere manifesta questa loro disponibilità, dichiarandola all'autorità preposta a valutarla. Le persone residenti in Italia, in possesso dei requisiti richiesti per adottare un bambino italiano e desiderose di adottarne uno straniero, devono presentare la "dichiarazione di disponibilità" al tribunale per i minorenni del distretto nel quale hanno la residenza, chiedendo di essere dichiarate idonee; i residenti all'estero presenteranno domanda al tribunale per i minorenni del distretto dell'ultima residenza; se entrambe le persone, o una di esse, non hanno mai avuto la residenza in Italia, la domanda va rivolta al Tribunale per i minorenni di Roma.

Già in questo primo articolo si possono sottolineare due grandi novità. La prima si riferisce al termine utilizzato in luogo della parola "coniugi", finora usata per indicare gli aspiranti genitori adottivi («L'adozione è permessa ai coniugi...» art. 6 L. 184/83), mentre l'art. 29 bis della legge 476/98 dice: "le persone". Il legislatore sembra orientarsi verso la famiglia di fatto e verso le persone singole, per cui già predispone la lettera della norma, utilizzando un termine che ricomprende le due situazioni e abbandonando quello vecchio, che viceversa le taglia fuori, di modo che la possibile apertura dell'adozione nazionale a persone sole o non legate da rapporto di coniugio non comporterebbe una corrispondente modifica del citato art. 29.

L'altra novità riguarda l'espressione "presentano dichiarazione di disponibilità", utilizzata in luogo dell'espressione "presentare domanda", che però resta per l'adozione nazionale. La sostituzione del termine "domanda" con quello "disponibilità" sta ad enfatizzare il significato dell'adozione come apertura all'accoglienza per offrire il proprio calore familiare e la propria competenza di adulto educante ad un bambino straniero privo di legami familiari, in contrapposizione ad un pur sempre ricorrente modo d'intendere l'adozione come richiesta di un bambino per colmare vuoti e bisogni. Se rilevante è il salto sotto il profilo etico, è tuttavia indubbio che nulla cambia sotto il profilo giuridico. È perciò presumibile che, quand'anche i richiedenti non usino la specifica espressione, dichiarandosi appunto disponibili, la domanda resterà ugualmente valida, non potendosi ritenere il mancato utilizzo dell'espressione riportata dalla norma motivo per il rigetto della richiesta di idoneità; tutt'al più le persone potrebbero essere convocate ed essere invitate a riportare letteralmente le parole di cui al menzionato articolo. È comunque prevedibile che gli uffici giudiziari predisporranno una modulistica nella quale, oltre ad essere indicati i certificati a corredo della messa a disposizione, che naturalmente restano i medesimi di quelli richiesti per l'adozione nazionale, sarà prestampata, tra l'altro, l'espressione corretta da usare ai fini dell'adozione di un bambino straniero.

I requisiti sono gli stessi di quelli richiesti per l'adozione nazionale: coniugi uniti in matrimonio da almeno tre anni, tra i quali non sia mai intervenuta separazione personale, neppure di fatto, la cui età superi di almeno 18 anni e di non più di 40 l'età del bambino da adottare.

Questi limiti di età - specificamente il limite massimo - sono caduti per l'intervento della Corte costituzionale, che in alcune sentenze lo ha ritenuto incostituzionale, stabilendo in sostanza il principio che il superiore interesse di un minore prevale sulla rigidità del limite stesso. Così, in particolare, il limite dei 40 anni può essere superato, per uno solo dei coniugi, per evitare la separazione di fratelli (CC sent. n. 148/92), oppure per impedire al bambino un danno grave non altrimenti evitabile a causa della mancata adozione da parte di determinate persone (CC sent. n. 303/96); in altre due sentenze la Corte cerca di contenere, definendolo, lo spostamento in avanti del limite di età, affermando che la differenza di età, comunque, deve sempre restare compresa in quella che di solito intercorre tra genitori e figli (CC sent. n. 303/88, sent. n. 349/98). Ed ultimamente, in relazione ad un caso d'adozione internazionale, la Corte ha riaffermato questi principi, dichiarando che, sempre nell'interesse superiore del minore, ove venga impedito un danno grave non altrimenti evitabile, e sempre che la differenza di età resti compresa in quella che di solito intercorre tra genitori e

figli, il limite di età può essere derogato per entrambi i coniugi (CC sent. n. 283/99).

Ma se la Corte costituzionale ha fatto cadere l'invalidità del limite d'età, non ha potuto naturalmente fissarne uno nuovo, perché questo compito spetta al legislatore, che intanto tace; e fin quando lo farà, al tribunale per i minorenni, nelle fattispecie concrete sottoposte al suo esame, spetterà decidere, sulla base dei principi affermati nelle sentenze della Corte, valutando cioè, in caso di superamento del limite di età, se la differenza di età tra adottanti e adottando è o meno tale da poter essere ricondotta a quella che di solito intercorre tra genitori e figli, e conseguentemente deliberare o meno il provvedimento straniero, dare o meno l'ordine di trascrizione.

L'attività del tribunale per i minorenni, una volta pervenuta la dichiarazione di disponibilità, viene disciplinata dall'art. 29 bis comma 3; questa norma prevede che l'autorità giudiziaria minorile, dopo un esame dei requisiti formali, quali la sussistenza del vincolo matrimoniale da almeno tre anni, l'assenza di separazione anche solo di fatto, la residenza nel distretto, l'età compresa nei limiti previsti di 18 e 58 anni, se non ritiene di dover pronunciare decreto di inidoneità per manifesta carenza dei requisiti, trasmette entro quindici giorni dalla ricezione la copia della dichiarazione di disponibilità ai servizi dell'ente locale, che dovranno redigere una relazione sulle attitudini e capacità potenziali delle persone.

Il nuovo percorso adozionale disegnato rafforza ed estende i compiti dei servizi, fondando sull'integrazione tra il socioassistenziale ed il sanitario. Infatti, anche se la relazione viene richiesta, come per il passato, ai servizi dell'ente locale, quest'ultimo viene ora espressamente sollecitato, a differenza di prima, ad avvalersi *anche* delle specifiche competenze dei servizi dell'azienda sanitaria locale; prassi tra l'altro già operativa in alcune realtà territoriali.

L'intervento dei servizi sociosanitari è complesso ed è articolato in tre aree di attività, specificamente indicate all'art. 29 bis comma 4 sotto le lettere a., b., c.: informazione, preparazione, istruttoria vera e propria. I risultati delle tre aree di indagine, nel loro insieme, confluiranno nella relazione finale che i servizi dovranno far pervenire al tribunale per i minorenni entro quattro mesi; questi termini, come tutti quelli relativi al percorso che porta alla dichiarazione di idoneità, sono ordinatori, nel senso che la mancata osservanza non invalida il provvedimento finale, cioè la dichiarazione di idoneità; la loro inosservanza può tuttavia configurare responsabilità dell'ente locale in persona del suo rappresentante. È prevedibile che in alcune zone, sguarnite di servizi, ci saranno molte richieste di proroga, ed è altrettanto prevedibile che, se giustificate, vengano concesse; si spera comunque che l'entrata

in vigore della legge costituisca una spinta ulteriore alla ristrutturazione delle piante organiche e alla messa in rete dei servizi.

È infatti ovvio che, nella misura in cui i servizi socioassistenziali e quelli sanitari sapranno integrarsi ed interagire, si produrranno relazioni più complete e soddisfacenti per un decreto di idoneità mirato, che consentirà all'ente di presentare all'autorità centrale straniera la coppia maggiormente in grado, fra tante, di dare risposte adeguate e congrue ad un determinato bambino.

L'integrazione potrebbe essere implementata attraverso specifici protocolli d'intesa per definire le prassi d'intervento, anche con i referenti dell'area giudiziaria; d'altra parte i tempi stretti previsti dalla legge impongono, in ogni caso, un'efficiente organizzazione. E poiché alle Regioni sono affidati, in generale, compiti di formazione, di coordinamento e di organizzazione, potrebbe essere proprio la regione a farsi carico di definire protocolli d'intesa con gli enti autorizzati e i tribunali per i minorenni del territorio regionale.

Il tribunale per i minorenni, ottenuta la relazione dei servizi, convoca, ai sensi dell'art. 30 comma 1, gli aspiranti genitori e, in sede collegiale o attraverso un giudice delegato, togato o onorario, sente gli aspiranti genitori adottivi e dispone, ove necessario, gli "opportuni approfondimenti"; infine, entro due mesi pronunzia decreto motivato attestante la sussistenza ovvero l'insussistenza dei requisiti per adottare. Anche in questo caso i termini sono ordinatori, quindi possono protrarsi, specie in funzione degli approfondimenti ritenuti necessari al caso. Il decreto emesso dal tribunale viene comunicato alle parti - pubblico ministero minorile e aspiranti genitori adottivi - e può essere reclamato davanti alla Corte di appello entro dieci giorni dalla sua ricezione, dal pubblico ministero minorile o dagli aspiranti genitori adottivi. Non sono legittimati all'impugnativa i servizi socio-sanitari, che possono solo sollecitare al reclamo il pubblico ministero minorile. Il decreto emesso dalla Corte di appello non è ricorribile in Cassazione.

Il decreto dichiarativo dell'idoneità - afferma l'art. 30 comma 2 - mantiene la sua efficacia per tutto il tempo della procedura necessario ad ottenere l'adozione del bambino straniero, ma la procedura deve essere promossa entro l'anno dalla sua emissione; quindi, se il decreto ha perso la sua efficacia per l'inutile passaggio dell'anno, gli adottanti dovranno ripresentare la dichiarazione di disponibilità.

Il decreto dichiarativo dell'idoneità naturalmente deve essere motivato e può contenere indicazioni per favorire il "miglior incontro" tra gli aspiranti all'adozione e il minore da adottare, dove la parola "incontro" deve essere intesa come "abbinamento"; ciò vuol dire che il tribunale per i minorenni può indicare nel decreto le caratteristiche del mi-

nore da adottare in funzione delle caratteristiche degli aspiranti genitori adottivi. La norma legittima dunque una idoneità sempre più mirata, come del resto affermato dalla Corte costituzionale: «Il tribunale per i minorenni può enunciare, nell'interesse del minore, ogni elemento utile perché l'idoneità possa essere apprezzata in relazione allo specifico minore da adottare» (CC sent. n. 10/98).

Qualora il decreto di idoneità, su richiesta dei servizi o del pubblico ministero minorile, sia revocato per cause sopravvenute che incidano in modo rilevante sul pronunciato giudizio di idoneità (pensiamo, ad esempio, ad una improvvisa malattia inabilitante, ad un grave reato commesso da uno dei due aspiranti all'adozione, alla nascita di uno o più bambini), il tribunale, secondo il disposto dell'art. 30 comma 4, ne dà immediata comunicazione sia alla Commissione per le adozioni internazionali che all'ente interessato.

Si discute intorno alla natura dell'ulteriore valutazione svolta dal tribunale per i minorenni successivamente all'attività istruttoria espletata dai servizi sociosanitari: c'è chi vi legge una sfiducia nel lavoro dell'amministrazione, chi vi legge il rifiuto di una delega totale ai servizi, stante la già ricordata loro distribuzione a macchia di leopardo sul territorio nazionale. In verità, la seconda osservazione da parte del tribunale per i minorenni non significa svalutazione dell'operato dei servizi, né tantomeno illimitata fiducia nei giudici onorari, ben noti perché appartenenti dello stesso ufficio giudiziario; ma sta soltanto a significare che il legislatore riconosce al giudice della persona, della famiglia, della relazione quel patrimonio culturale non solo giuridico, ma anche umanistico ed esperienziale, e soprattutto interdisciplinare, che rende insostituibile il suo contributo nell'individuazione delle competenze genitoriali.

2. Le procedure nel Paese straniero

Il tribunale per i minorenni, emesso il decreto d'idoneità, lo trasmette, unitamente a copia della relazione dei servizi e dei documenti presentati, alla Commissione per le adozioni internazionali, così come impone l'art. 30 comma 3. Se gli aspiranti genitori adottivi hanno già indicato al tribunale l'ente cui hanno conferito l'incarico di seguire la procedura d'adozione, al detto ente verranno trasmessi i medesimi documenti. Se, viceversa, la scelta dell'ente non è stata ancora effettuata, gli aspiranti genitori adottivi devono attivarsi non appena in possesso del decreto di idoneità, conferendo, secondo il dettato dell'art. 31 comma 1, ad uno degli enti autorizzati dalla Commissione l'incarico di seguire la loro procedura. L'elenco degli enti iscritti all'Albo sarà sicuramente disponibile sia presso gli uffici giudiziari sia nelle sedi dei servizi socioassistenziali.

sedici

Le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano possono istituire, ai sensi dell'art. 39 bis comma 2, servizi di intermediazione, che devono naturalmente rispondere agli stessi requisiti previsti per gli enti autorizzati. Tali servizi saranno disciplinati con legge regionale e provinciale, e saranno abilitati a svolgere tutte le attività previste per gli enti; ad essi, quindi, potrà ugualmente essere conferito l'incarico di intermediazione.

L'incarico conferito all'ente dagli aspiranti genitori adottivi configura, sotto il profilo giuridico, un contratto di mandato, ed è quindi disciplinato dagli artt. 1703 segg. del codice civile per quanto riguarda le reciproche obbligazioni, il corrispettivo, le cause di cessazione del contratto medesimo.

L'ente sarà libero di accettare o meno l'incarico, tenuto anche conto del numero e delle caratteristiche dei bambini che nel Paese con il quale è in contatto sono disponibili per l'adozione. D'altra parte l'ente di intermediazione, così come configurato dalla norma di riferimento (art. 31 comma 3), non è imprenditore in regime di monopolio legale, e pertanto non ha alcun obbligo di contrarre.

L'obbligo di passaggio per l'attività di intermediazione viene rafforzato dalla previsione, all'art. 72 bis, di una nuova ipotesi di reato, punito con la pena detentiva oltre che con una forte multa, configurabile nella condotta di chi, senza essere stato autorizzato dalla Commissione, svolge per conto terzi pratiche relative all'adozione di un bambino straniero; una pena più mite è prevista per colui che si avvale dell'opera di associazioni non autorizzate.

I compiti dell'ente che segue gli aspiranti genitori adottivi nel percorso adozionale sono molteplici; essi sono puntualmente elencati nell'art. 31 comma 3. Preliminarmente è tenuto ad informarli sulle concrete prospettive di ottenere in adozione un bambino nel/nei Paesi dove svolge la sua attività di intermediazione, nonché sulle modalità operative che verranno a tal fine attuate; ove poi riceva l'incarico, inizierà a svolgere le pratiche necessarie, inviando in primo luogo all'autorità centrale del Paese straniero prescelto la domanda d'adozione, il decreto di idoneità e la relazione dei servizi. Val la pena di sottolineare che le eventuali indicazioni contenute nel decreto di idoneità (il numero dei bambini, la loro età o altre caratteristiche) vanno tenute in conto dall'ente, che è tenuto a rispettarle ed a rappresentarle all'autorità centrale straniera come essenziali per la riuscita della adozione, pena la possibile mancata trascrizione in Italia dell'atto d'adozione emesso all'estero. L'autorità centrale straniera, a sua volta, formula una proposta di incontro con uno o più bambini, ai quali quelle persone, in base alla relazione e alle indicazioni del decreto, appaiono in grado di dare risposte adeguate; tale proposta è sempre

corredata da tutte le notizie relative all'aspetto sanitario dell'adottando, nonché da quelle relative alla sua famiglia di origine ed alle sue esperienze di vita.

Se gli aspiranti genitori adottivi accettano la proposta, l'ente raccoglie il loro consenso scritto all'incontro, autentica le loro firme e trasmette l'atto di consenso all'autorità centrale straniera, presso la quale continuerà a svolgere le pratiche eventualmente necessarie a preparare l'incontro.

A questo punto gli aspiranti genitori adottivi saranno pronti a partire per il Paese straniero, dove, con l'assistenza degli operatori dell'ente, avverrà l'incontro con il bambino. In linea di massima il luogo viene indicato dall'autorità centrale straniera, ed è in genere l'istituto ove il bambino trovasi collocato; ma nulla esclude che l'incontro possa avvenire nella sede dell'ente, se adeguatamente attrezzata, tale da apparire come un possibile interno di ambiente familiare, o comunque in altro luogo ritenuto idoneo. L'autorità centrale straniera intanto, attraverso i suoi referenti, verificherà la positività o meno degli incontri, che saranno più o meno numerosi a seconda dell'età del bambino e della difficoltà della situazione; in ogni caso occorrerà attendere che il bambino acquisisca familiarità con gli aspiranti genitori, ponendo fine così la prassi ignobile di "consegnare" i bambini senza un periodo, neppure minimo, di ambientamento.

Se l'esito degli incontri viene giudicato positivamente, nel senso che gli aspiranti genitori sono stati in grado di entrare in sintonia col bambino e di instaurare un rapporto, l'ente, laddove è previsto, comunica all'autorità centrale straniera la sua approvazione all'abbinamento di quel bambino a quelle determinate persone, affinché l'autorità straniera possa attestare la sussistenza delle condizioni richieste dalla Convenzione all'art. 4, di quelle cioè che conferiscono trasparenza e legalità ad ogni adozione, e concordare sull'opportunità di emanare un provvedimento d'adozione o di affidamento prodromico all'adozione. L'attestazione dovrà esplicitamente riguardare:

- lo stato di adottabilità di quel determinato bambino abbinato a quella determinata coppia di coniugi;
- l'assenza di possibilità di collocamento *in loco* di quel bambino;
- la prestazione del consenso informato e senza contropartita da parte dei genitori naturali di quel minore alla interruzione dei rapporti con il figlio e all'assunzione da parte di quest'ultimo dello stato di figlio legittimo degli adottanti;
- l'acquisizione anche del consenso del minore stesso, ove egli abbia età e discernimento adeguato a fornirlo.

Appena lo Stato straniero ha pronunciato il provvedimento d'adozione a favore dei cittadini italiani, l'ente ne dà immediata comunica-

zione alla Commissione per le adozioni internazionali, e contemporaneamente trasmette a quest'ultima copia degli atti e dell'intera documentazione relativa al minore, nonché le attestazioni di cui all'art. 4 della Convenzione; e da ultimo, la richiesta di autorizzazione all'ingresso ed alla residenza permanente del minore in Italia. Al tribunale per i minorenni viene trasmessa copia degli atti e di tutta la documentazione; ai servizi viene trasmessa notizia dell'avvenuta adozione o affidamento.

Se, invece, gli incontri non si concludono con esito positivo, l'ente ne prende atto e ne dà immediata comunicazione alla Commissione, relazionando anche sui motivi in base ai quali l'abbinamento non si è rivelato rispondente all'interesse del minore o dei minori, notizia utile, anzi indispensabile, per eventuali, possibili abbinamenti successivi.

Può avvenire che gli aspiranti genitori adottivi, dichiarati idonei per un minore con determinati requisiti d'età, incontrino nel Paese straniero un bambino più piccolo, con il quale stabiliscano un'intesa profonda, e che per quel minore, da tempo istituzionalizzato, nessuna coppia si era mai resa disponibile. L'ente curerà in questo caso di chiedere una modifica del decreto di idoneità con riferimento all'adozione di quel determinato bambino, che riceverebbe un grave danno dalla mancata adozione (CC sent. n. 10/98), sempre che l'autorità centrale straniera vi consenta.

Se invece l'ente non è d'accordo con la proposta dell'autorità centrale straniera di procedere all'adozione di un determinato bambino nei confronti degli aspiranti genitori adottivi, questi ultimi possono, ai sensi dell'art. 39 comma 2, rivolgersi alla Commissione; quest'ultima può non confermare il diniego dell'ente e procedere direttamente, sostituendosi all'ente stesso, oppure affidare ad un altro ente l'incarico di seguire l'ulteriore procedura. Questa norma è l'unica che può far pensare ad una sorta di opposizione atipica nell'ambito di una procedura amministrativa, qual'è quella presso l'ente; in effetti essa appare alquanto stonata e mal si inquadra in un sistema che sembra improntato ad un rapporto di tipo fiduciario tra la Commissione e gli enti, che del resto essa stessa ha autorizzato.

Il passaggio obbligatorio per l'ente ed il controllo della Commissione si estendono, ai sensi dell'art. 40 comma 1, assorbendo i compiti affidati dalla vecchia normativa al console, anche all'adozione di un bambino italiano da parte di persone residenti all'estero, che siano o meno cittadini italiani, ove il Paese di residenza sia firmatario della Convenzione.

Il nuovo testo della legge 184/83, così come modificato dalla legge 476/98, prevede solo due ipotesi in cui le persone che intendono adottare un bambino straniero sono esonerate dall'obbligo di intermediazio-

ne, e di conseguenza hanno la facoltà di rivolgersi direttamente alle competenti istituzioni dello Stato straniero: la prima ipotesi è disciplinata dall'art. 31 comma 2, la seconda dall'art. 36 comma 2.

La prima ipotesi è costituita dalla stessa fattispecie disciplinata all'art. 44 lett. a. per l'adozione nazionale: deve trattarsi cioè di un bambino straniero rimasto orfano, nei cui confronti cittadini italiani hanno mantenuto e mantengono un valido legame affettivo, che viene privilegiato e ritenuto così essenziale per il suo successivo percorso di crescita che il suo Paese, in caso di indisponibilità o inadeguatezza della rete familiare, riconosce a quelle persone, una volta dichiarate idonee dal tribunale per i minorenni, la possibilità di ottenerne l'adozione. Va però sottolineata una notevole differenza di trattamento rispetto alla fattispecie di cui all'art. 44 lett. a.: se la situazione si verifica per un bambino italiano l'adozione può essere richiesta anche da una persona sola, ed anche se sono superati i limiti di età, perché trattasi di una adozione in cui l'adottato mantiene i rapporti con la famiglia naturale e il cognome di origine; se, invece, si versa nell'ipotesi di cui all'art. 31 comma 2, gli aspiranti genitori devono avere tutti i requisiti previsti dalla legge (di età, di coniugio), perché l'adottato acquista lo stato di figlio legittimo.

La seconda ipotesi, disciplinata all'art. 36 comma 4, attiene al caso di cittadini italiani che dimostrino, al momento della pronuncia del provvedimento d'adozione in loro favore da parte dell'autorità straniera, di aver soggiornato continuativamente in quel Paese e di avervi avuto la residenza da almeno due anni. Il provvedimento d'adozione pronunciato dallo Stato straniero, a prescindere se esso sia o meno firmatario della Convenzione o di accordi con il nostro Paese, viene riconosciuto efficace in Italia come adozione legittimante e ne viene ordinata la trascrizione nei registri dello stato civile, sempre che il tribunale per i minorenni lo riconosca conforme ai principi della Convenzione, e naturalmente a quelli interni dell'ordine pubblico ed alla normativa della legge 184/83.

Nella seconda fattispecie gli aspiranti genitori adottivi sono esonerati non soltanto dall'obbligo dell'intermediazione, come espressamente previsto all'art. 72 bis comma 3, ma anche dalla dichiarazione di idoneità, e quindi dal conseguimento del relativo decreto autorizzativo, come disposto dal richiamato art. 29 comma 2.

Entrambe le deroghe si spiegano perfettamente: nella prima ipotesi per il fatto che questi nostri cittadini ben conoscono il minore di cui intendono ottenere l'adozione, nella seconda ipotesi per il fatto che gli aspiranti genitori adottivi, avendo vissuto stabilmente nello Stato di residenza del bambino da adottare, e continuandovi probabilmente a permanere, non hanno alcun bisogno di intermediazione, perché essi pos-

sono avere un rapporto diretto con i referenti istituzionali di quello Stato; d'altra parte, essendo lontani dall'Italia da almeno due anni, i nostri servizi non li conoscono; né avrebbe senso per il nostro tribunale contattare i servizi internazionali per redigere una relazione così particolare qual'è quella finalizzata alla dichiarazione di idoneità. Sarà in questo caso il Paese straniero a valutare, secondo la legge interna che regola la materia, la competenza genitoriale dei nostri cittadini, i quali possono avere come unico interesse quello di ottenere la trascrizione in Italia dell'adozione dichiarata a loro favore all'estero.

L'esonero dalla dichiarazione di idoneità previsto dall'art. 29 comma 2 si inquadra nella crisi del principio di nazionalità, che in campo internazionale privato è stato sostituito dal principio di residenza.

Si paventa da più parti, sin da ora, che questa norma possa essere strumentalizzata da chi, mirando ad eludere verifiche e controlli, si procuri false certificazioni di residenza all'estero: un nuovo canale del mercato, insomma. Affinché ciò non avvenga è necessario estendere gli accordi bilaterali con i Paesi di provenienza dei bambini, sia con quelli che hanno aderito alla Convenzione de L'Aja, perché gli accordi attuativi ne assicurano un più puntuale funzionamento, sia con quelli che non vi hanno aderito, nel qual caso i patti bilaterali dovranno essere ispirati ai principi generali della Convenzione stessa.

3. L'ingresso in Italia

Una volta emesso il provvedimento d'adozione (o di tutela) del minore straniero nello Stato di provenienza, entra in scena a livello nazionale l'organo amministrativo di garanzia, cioè la Commissione per le adozioni internazionali, che ha sede in Roma presso la Presidenza del consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari sociali. L'art. 39 comma 1 ne elenca i compiti, che possono schematicamente essere ricondotti a funzioni di garanzia e controllo sulle procedure, di conservazione degli atti, di autorizzazione e vigilanza sull'attività degli enti, di raccordo istituzionale, ed infine di promozione culturale.

La Commissione, una volta ricevuta la comunicazione della decisione di affidamento e la richiesta dell'autorizzazione all'ingresso, nonché la relazione conclusiva dell'ente, emana, ai sensi dell'art. 32 comma 2, una dichiarazione per attestare che l'adozione del minore straniero risponde al suo superiore interesse, e rilascia l'autorizzazione all'ingresso e alla residenza permanente in Italia. Prerequisito a questa dichiarazione è l'accertamento, attraverso l'esame della documentazione inviata dall'autorità straniera, dei tre elementi - già richiamati - costitutivi dell'adozione internazionale, elencati dall'art. 4 della Convenzione de L'Aja, che devono appunto risultare espressamente attestati dall'autorità straniera: il primo è la effettiva sussistenza dello stato di abbandono e

della sua irreversibilità; il secondo è la constatata impossibilità per il bambino di ricevere un qualsiasi sostegno – sia esso un affidamento o altra forma di accoglienza – nel suo Paese; il terzo è l’attestazione dello Stato straniero che l’adozione produce in quel Paese l’interruzione dei rapporti dell’adottato con la famiglia d’origine e l’assunzione dello stato di figlio legittimo degli adottanti; o, in caso contrario, che i genitori naturali del bambino hanno dato il consenso libero ed informato affinché quegli effetti si producano comunque. Si tratta naturalmente di un esame formale, perché la Commissione si limita a verificare l’esistenza delle attestazioni.

La dichiarazione della Commissione ha un duplice effetto: da una parte è presupposto per l’ingresso e la permanenza del minore straniero in Italia; dall’altra è presupposto per l’emanazione dell’ordine di trascrizione, da parte del tribunale per i minorenni, dell’adozione perfezionata all’estero prima dell’ingresso del minore in Italia, come prevede l’art. 35 comma 2 e 3 in relazione all’art. 39 lett. h.

La dichiarazione va vista, dunque, più che come atto amministrativo a sé stante, come presupposto valutativo del provvedimento amministrativo vero e proprio, consistente nell’autorizzazione all’ingresso. Pertanto il richiamo all’autorizzazione è, al tempo stesso, rinvio all’intera disciplina dell’art. 32 commi 1, 2 e 3 del nuovo testo.

Gli uffici consolari italiani all’estero, ai sensi dell’art. 32 comma 4, quando ricevono da parte della Commissione la comunicazione formale dell’avvenuta autorizzazione all’ingresso del minore, devono, se gli adottanti presentano i requisiti richiesti (e non potrebbero non esserne in possesso stante i precedenti controlli), rilasciare il visto. La nuova normativa, quindi, ha lasciato sopravvivere il visto, in quanto esso è indifferenziatamente necessario per tutti gli ingressi in Italia; però, quando sono presenti gli elementi richiesti e controllati dalla Commissione, esso si configura come un atto dovuto.

Va sottolineato che, se il Paese straniero non conosce alcuna forma d’adozione che determini per l’adottato la cessazione dei rapporti giuridici con la famiglia di origine (e ce ne sono ancora, anche se pochi) e l’acquisizione dello stato di figlio legittimo degli adottanti, il minore non potrà entrare in Italia e non potrà essere adottato nel nostro Paese, a meno che non si sia raccolto il consenso dei genitori naturali alla produzione di quegli effetti. Se, invece, manca anche il consenso dei genitori naturali, ciò osta in modo assoluto a che il minor straniero possa essere adottato in Italia, e quindi possa farvi ingresso a scopo d’adozione. Tale interpretazione è d’altronde confermata espressamente dall’art. 27 della Convenzione de L’Aja; ed essa è così prioritaria e vincolante nella sua portata precettiva che si estende anche, come prevede l’art. 36 comma 2 lett. a., all’ipotesi di dichiarazione di efficacia d’adozione o affida-

mento preadottivo pronunciati all'estero in un Paese non firmatario della Convenzione, né di accordi bilaterali.

La nuova normativa nulla prevede in merito alla tutela degli aspiranti genitori adottivi contro gli atti della Commissione per le adozioni internazionali che, ad esempio, a seguito di un provvedimento straniero d'adozione e di una relazione positiva dell'ente, nega l'autorizzazione all'ingresso del minore straniero in Italia. Poiché l'autorizzazione è presupposto della trascrizione, per la quale è competente il tribunale per i minorenni, si può certamente affermare che i genitori sono portatori di un interesse legittimo, di tipo pretensivo, al rilascio dell'autorizzazione, in presenza degli elementi previsti come necessari; pertanto, in caso di diniego dell'autorizzazione, non può essere impedita la tutela giurisdizionale riconosciuta ai sensi dell'art. 113 della Costituzione contro gli atti della pubblica amministrazione. Si potrebbe pensare ad un'azione di impugnazione innanzi al giudice amministrativo, sulla base della considerazione che la Commissione è appunto un organo amministrativo. Tuttavia tale soluzione appare foriera di non pochi inconvenienti: così, ad esempio, l'ordine di trascrizione del provvedimento straniero, che ha tra i suoi presupposti, tra l'altro, proprio la sussistenza della negata autorizzazione, rischierebbe di essere subordinata ai tempi della giustizia amministrativa, salva forse la possibilità, ancor più problematica, di emanare l'ordine di trascrizione a seguito di ordinanza cautelare di accoglimento da parte del giudice amministrativo. Appare perciò preferibile ritenere che, in caso di diniego dell'autorizzazione nei confronti degli aspiranti genitori adottivi, costoro possano comunque chiedere la trascrizione del provvedimento straniero al tribunale per i minorenni, che conoscerà in via incidentale la legittimità o meno del diniego dell'autorizzazione: in caso riconosca legittimo il diniego, negherà la trascrizione, nel caso contrario emanerà un provvedimento di segno opposto.

4. Le competenze del tribunale per i minorenni

Il nuovo sistema normativo prevede, all'art. 35, due diversi percorsi procedurali d'adozione.

Se il Paese straniero conosce l'istituto dell'adozione, il provvedimento emanato all'estero nei confronti degli aspiranti genitori adottivi produrrà nel nostro ordinamento gli stessi effetti dell'adozione pronunciata dall'autorità giudiziaria italiana, cioè l'effetto costitutivo dello stato di figlio legittimo degli adottanti, dei quali l'adottato assume e trasmette il cognome, e l'effetto estintivo dei rapporti giuridici tra l'adottato e la famiglia naturale (salvi i divieti matrimoniali). E ciò indipendentemente dal fatto che il Paese straniero sia o meno firmatario della Convenzione de L'Aja, con la sola differenza che se non è firmatario le indagini del

tribunale per i minorenni saranno, come vedremo più avanti, più approfondite e mirate a verificare, anche attraverso rogatorie diplomatiche, l'effettivo stato di abbandono.

Ricordiamo che oggi, e fino all'entrata in vigore della legge 476/98, anche quando il Paese straniero dichiara l'adozione e attribuisce al bambino il cognome degli adottanti, il tribunale per i minorenni dichiara quel provvedimento efficace in Italia come affidamento preadottivo, e solo all'esito dell'anno di verifica di una situazione giuridicamente già definita per lo Stato straniero emana il decreto d'adozione e ne ordina la trascrizione.

Se invece il Paese straniero non conosce alcuna forma d'adozione, ma esclusivamente istituti di tutela, e conseguentemente nei confronti dei cittadini italiani aspiranti genitori adottivi non può dichiarare l'adozione, ma solo nominarli tutori del minore o affidatari a fini di protezione, il provvedimento straniero potrà nel nostro Paese essere recepito soltanto come affidamento preadottivo, che avrà la durata di un anno, così come per l'adozione nazionale, al fine di permettere la verifica della positività o meno dell'inserimento. Non è prevista però la possibilità di proroga, come finora per l'adozione nazionale. È chiaro comunque che, pur trattandosi di un provvedimento di protezione, esso deve essere accompagnato, come abbiamo già detto, dai relativi consensi informati dei genitori alla produzione degli effetti della cessazione dei rapporti e dell'acquisizione dello stato di figlio legittimo degli adottanti. In questa seconda ipotesi, dunque, l'adozione si perfezionerà necessariamente dopo l'ingresso del minore in Italia, sempre che sia avvenuta una positiva integrazione del minore straniero nel nucleo familiare affidatario.

Quando, invece, l'inserimento del minore non appare positivo, anche prima della scadenza del termine annuale previsto, il tribunale per i minorenni, valutata come negativa e non più rispondente al suo interesse l'ulteriore permanenza del minore nella famiglia, come ebbe a dichiarare a suo tempo la Commissione, ne revoca l'affidamento e ne dispone l'allontanamento dalle persone alle quali era stato affidato. Nello stesso tempo, di concerto con la Commissione, individua un nuovo nucleo familiare oppure un collocamento idoneo per un'effettiva presa in carico del minore, dandone immediata comunicazione all'autorità centrale dello Stato di provenienza, condizione questa necessaria e indispensabile per disporre l'adozione ad altre persone. In ultima ipotesi, se il minore appare assolutamente e irreversibilmente riottoso e rifiutante verso un'ulteriore esperienza d'adozione, si provvederà a disporre il suo rientro nel Paese di origine. Nulla dice la norma sulle modalità di rimpatrio; è quindi presumibile che esse saranno concertate tra il tribunale per i minorenni e la Commissione, e che l'ente potrà essere

richiesto di intervenire. Nulla esclude, tra l'altro, che nel mandato conferito all'ente dagli aspiranti genitori adottivi possa essere prevista anche questa ipotesi, con eventuale accordo circa l'accompagnamento e le relative spese.

La nuova disciplina del riconoscimento del provvedimento straniero d'adozione, rispetto a quella precedente, in base alla quale il provvedimento straniero veniva sempre e comunque recepito come affidamento preadottivo, può sembrare più rispettosa delle pronunce dello Stato straniero, in perfetta armonia con l'art. 66 della legge 218/95 sul riconoscimento di provvedimenti stranieri di giurisdizione volontaria. Tuttavia sembra lecito chiedersi se, nonostante l'enunciazione di principio, nel senso della massima apertura verso il prodotto di un ordinamento giuridico straniero, l'ordine di trascrizione da parte del tribunale per i minorenni non sia un necessario provvedimento di riconoscimento dell'adozione straniera, senza il quale la stessa non produce alcun effetto nell'ordinamento interno.

Un'ulteriore distinzione viene fatta dall'art. 36 commi 1 e 2 tra adozioni pronunciate in Paesi aderenti alla Convenzione o che abbiano sottoscritto accordi bilaterali con l'Italia, e Paesi che non si trovino in queste condizioni, ma presso i quali dei cittadini italiani, dichiarati idonei e assistiti dall'ente, vogliano adottare. Nel primo caso l'adozione non può che avvenire secondo le procedure e con gli effetti fin qui esaminati. Nel secondo caso l'adozione (o il provvedimento di tutela) potrà essere riconosciuta in Italia come adozione (o come affidamento preadottivo), ed il minore potrà entrare in Italia, sempre previa autorizzazione della Commissione, purché sia accertato (attraverso rogatorie consolari) che il minore sia in stato di abbandono, ovvero che i genitori naturali abbiano consentito alla cessazione dei rapporti con il figlio e alla acquisizione da parte di quest'ultimo dello stato di figlio legittimo degli adottanti.

In questo caso, di Paesi non firmatari né della Convenzione né di accordi, da una parte l'Italia pretende una collaborazione minima, consistente nel riconoscimento e nell'accettazione dell'ente come referente istituzionale del nostro Paese, e dall'altra impone all'autorità giudiziaria minorile un controllo più incisivo, perché deve essere verificata la condizione di abbandono del minore nel Paese di provenienza; tale accertamento è superato soltanto se sussistono i consensi dei genitori. L'adozione fatta in questo secondo gruppo di Paesi sicuramente offre meno garanzie al bambino, in quanto non è prevista l'obbligatorietà di reperire eventuali alternative nel Paese d'origine, né è previsto l'accertamento della situazione di abbandono, potendo in ogni caso i genitori consentire all'adozione e alla produzione degli effetti richiesti dallo Stato di accoglienza a prescindere da una loro impossibilità o incapacità di assi-

stenza. Ovviamente queste ipotesi diventeranno sempre più residuali man mano che un numero crescente di Paesi aderirà alla Convenzione de L'Aja e si diffonderanno gli accordi bilaterali tra l'Italia e gli stati esteri.

Ove mai un minore per il quale non è stato autorizzato l'ingresso in Italia raggiunga le nostre frontiere, l'art. 33 comma 3 prevede che chi ha provveduto all'accompagnamento provveda a proprie spese al suo rimpatrio nel Paese d'origine; ove poi il minore non autorizzato all'ingresso sia comunque entrato in Italia, l'art. 33 comma 5 prevede che la sua presenza vada immediatamente segnalata (da persona che riveste la qualità di pubblico ufficiale o da un Ente autorizzato per qualsiasi motivo informato sui fatti) al tribunale per i minorenni competente in relazione al luogo in cui il minore si trova. L'autorità giudiziaria minorile provvede alla sua tutela, considerandolo in stato di abbandono, e segnala a sua volta il caso alla Commissione, che si metterà in contatto con il Paese di origine.

Naturalmente il divieto di ingresso non opera, afferma l'art. 33 comma 4, in caso di calamità naturali, eventi bellici o eventi eccezionali in generale, fermo restando l'obbligo della segnalazione alla Commissione e al tribunale per i minorenni: basti pensare ai bambini kosovari che raggiungono continuamente le coste della Puglia; e neppure opera per tutti quei minori, dispone l'art. 33 comma 1, che entrano in Italia per fini turistici, di studio o di cura.

La Commissione conserva gli atti relativi alle procedure d'adozione di tutti i bambini, così come le sono stati trasmessi dall'ente; successivamente all'adozione, ai sensi dell'art. 37, può comunicare ai genitori adottivi, direttamente o tramite il tribunale per i minorenni, solo le informazioni rilevanti per lo stato di salute dell'adottato. È ben vero che la famiglia adottiva ha ricevuto, già al momento della proposta, tutte le notizie sul bambino da adottare, ivi comprese quelle sanitarie che lo riguardavano; potrebbero però essere intervenuti nell'adottato problemi sanitari seri, per la cui corretta e completa diagnosi è necessario sapere se esistevano malattie ereditarie o patologie nei genitori naturali. Si tratta, quindi, di poter attingere al dossier del minore in modo completo e radicale limitatamente ai problemi sanitari dei genitori naturali e dei fratelli. La norma riconosce questa facoltà ai genitori adottivi; ma è indiscutibile che anche l'adottato, una volta divenuto maggiorenne, possa ottenere questo tipo di informazioni.

L'art. 37 è l'unico della nuova normativa a fare riferimento, anche se molto limitatamente, al problema della conoscenza delle origini. Le accese discussioni in sede parlamentare hanno portato alla soluzione tipica: il rinvio. L'art. 37 afferma infatti che, per le informazioni diverse da quelle sanitarie, valgono le disposizioni previste per l'adozione naziona-

le. Restano quindi fermi i divieti esistenti allo stato e le conseguenti sanzioni per la violazione degli stessi: divieto di fornire qualsiasi notizia atta a rintracciare un minore adottato, pena la reclusione fino a sei mesi o la multa fino a novecentomila lire; la pena è molto più grave se autore del reato è un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio. Non può essere tuttavia sottovalutato che la Convenzione, all'art. 30 comma 2, impegna gli Stati firmatari ad assicurare, nella misura consentita dalla legislazione interna, al minore e al suo rappresentante, adeguatamente assistiti, l'accesso alle informazioni sulle sue origini, ivi comprese quelle relative all'identità dei genitori biologici, conservate dall'autorità centrale.

Il dibattito è, dunque, rimandato in sede di modifica della legge 184/83. Resta aperto il problema di dover decidere se riconoscere all'adottato, divenuto maggiorenne o giovane adulto, la facoltà di avere notizie sulla famiglia di origine, aprendo così, o magari soltanto schiudendo, una porta sul suo passato. A mio parere, se le notizie vengono debitamente filtrate da operatori esperti e rispondono esclusivamente agli interrogativi fondamentali, da sempre circoscritti al perché dell'abbandono e talvolta all'esistenza di fratelli, dei quali persiste il ricordo, non esistono motivi validi perché debbano essere negate, in quanto non saranno in grado di sconvolgere alcun assetto familiare che non sia già sufficientemente sconvolto di per sé. Il problema grosso resterà sempre e soltanto quello sulla rivelazione dell'identità dei genitori d'origine, perché il diritto a conoscere le proprie radici interferisce col diritto alla riservatezza dei genitori biologici.

In conclusione, dei tre livelli di conoscenza raggiungibili dall'adottato - la conoscenza dello stato di adottivo, la conoscenza della storia familiare, la conoscenza dell'identità dei procreatori - sembra non esserci più preclusione sui primi due livelli, mentre la preclusione sembra permanere in relazione al terzo livello, anche perché, fin quando in Italia persisterà la facoltà per la donna di non riconoscere il figlio da lei generato, l'eventuale facoltà di accedere all'identità del genitore biologico riconosciuta all'adottato, una volta divenuto giovane adulto, creerebbe una diversità di trattamento di fronte alla legge nei confronti dell'adottato riconosciuto alla nascita, e ci sarebbero riflessi d'incostituzionalità.

5. Il regime transitorio

È la stessa legge 476/98 ad affermare che le disposizioni di attuazione della Convenzione, cioè tutte le norme il cui contenuto abbiamo esaminato, saranno efficaci a partire dalla data di entrata in vigore in Italia della Convenzione stessa.

L'entrata in vigore della Convenzione, a sua volta, è condizionata al deposito dello strumento di ratifica da parte del Ministero degli affari

esteri dello Stato italiano presso il Ministero degli affari esteri olandese, dal momento che la Convenzione è stata firmata a L'Aja.

Ma il nostro Ministero non potrà effettuare il deposito dello strumento di ratifica se prima la normativa interna non è stata adeguata alle norme della Convenzione, ovvero se prima non è stata costituita la Commissione per le adozioni internazionali, che è l'autorità centrale prevista dalla Convenzione come il referente istituzionale di collegamento tra i Paesi aderenti alla Convenzione stessa, siano essi di provenienza o di accoglienza dei minori.

La Commissione per le adozioni internazionali sarà istituita soltanto successivamente all'emanazione del regolamento attuativo della legge, destinato proprio a regolamentare la costituzione e l'organizzazione sia della Commissione che degli enti. Il regolamento attuativo è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale del 27 dicembre 1999. Dopo la costituzione della Commissione il Ministero degli affari esteri potrà dare inizio alla procedura per il deposito dello strumento di ratifica, la cui durata può essere valutata nella misura di un mese; e poiché la Convenzione entra in vigore il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dopo l'avvenuto deposito dello strumento di ratifica, si può ragionevolmente concludere che la nuova normativa potrà entrare a regime nell'estate del 2000. A questa data dovrà essere disponibile l'Albo degli enti autorizzati, alla cui stesura la Commissione avrà iniziato a lavorare sin dal momento della sua costituzione. Nei fatti si tenderà a far coincidere la data di pubblicazione dell'Albo con quella di entrata in vigore della Convenzione.

Per quanto riguarda tutti gli atti - dichiarazioni di idoneità, provvedimenti d'adozione o di affidamento preadottivo - pronunciati prima dell'entrata in vigore della Convenzione, essi conservano naturalmente la loro efficacia. In particolare le domande d'adozione presentate prima della pubblicazione dell'Albo degli enti cadranno sotto la disciplina procedurale previgente perché non sono ancora funzionanti gli organi preposti e non possono conseguentemente scattare i corrispondenti controlli ed essere operative le relative garanzie; se invece le procedure sono iniziate successivamente, tutti gli atti cadranno sotto il regime della nuova disciplina.

La dichiarazione di idoneità ottenuta prima della pubblicazione dell'Albo perde efficacia dopo due anni, e i coniugi dichiarati idonei non sono obbligati a servirsi dell'attività d'intermediazione dell'ente; d'altra parte, l'adozione pronunciata all'estero potrà essere riconosciuta in Italia esclusivamente come affidamento preadottivo; la Commissione, istituita in corso di procedura, non dovrà quindi effettuare alcun controllo.

Se, invece, l'Albo è stato istituito e la Convenzione è entrata in vigore, la dichiarazione di idoneità e tutti i successivi atti saranno soggetti al-

la nuova normativa; quindi il decreto d' idoneità perde efficacia dopo un anno, ma mantiene la sua efficacia per l'intero arco di tempo della procedura d'adozione, purché la stessa abbia inizio prima dello scadere dell'anno; gli aspiranti genitori adottivi dovranno necessariamente rivolgersi ad uno degli enti riconosciuti e saranno sottoposti ai controlli della Commissione.

Il sistema appare complesso; ma dopo il necessario rodaggio, se tutti i soggetti interagenti, istituzionali e non, si muoveranno secondo strategie comuni e per obiettivi condivisi, è prevedibile l'entrata a regime entro un ragionevole periodo di tempo; e sarà verificabile se effettivamente efficienza e garanzia permetteranno una adozione effettivamente rispondente all'interesse superiore del minore.

(Annamaria dell'Antonio*)

1. L' "idoneità" per il bambino di altra cultura; 2. Disponibilità e risorse; 3. La disponibilità all'adozione internazionale come percorso; 4. Il "posto" degli operatori...; 5. ...in un diverso scenario istituzionale.

1. L' "idoneità" per il bambino di altra cultura

La recente legge di ratifica della Convenzione de L'Aja sull'adozione internazionale, delinea i requisiti che vanno accertati per ritenere idonei coloro che la richiedono. Nella riflessione sui percorsi necessari per la loro definizione appare tuttavia indispensabile una premessa sull'oggetto di tale idoneità, cioè il bambino che viene adottato in un Paese diverso da quello in cui è cresciuto.

Non si tratta infatti di vagliare una generica "idoneità" genitoriale - cosa che risulterebbe peraltro assai poco comprensibile visto che la società dà per scontato che ogni adulto, o almeno ogni coppia genitoriale (sarebbe interessante peraltro verificare se nell'opinione pubblica la "genitorialità" sia ancor oggi sostanzialmente collegata al matrimonio e come genitori conviventi o genitori singoli suscitino diffidenza sulle loro capacità allevanti), escludendo pochi casi di patologia mentale conclamata - è in grado di essere genitore.

Si tratta invece di evidenziare in chi desidera adottare una capacità di "prendersi cura", attraverso un legame stabile e sicuro di tipo genitoriale, di un bambino che ha avuto una se pur minima storia personale certamente non soddisfacente e ansiogena ma comunque tale da porre le basi della sua identità personale e sociale e di conseguenza da determinare con la sua interruzione una "perdita" di riferimenti se non di legame gratificante. Un bambino quindi che sta attraversando un momento critico perché abbandonato da adulti conosciuti, che deve adeguarsi ad adulti sconosciuti - se pur più disponibili - e che può essere aiutato solo da questi ultimi ad elaborare e superare la sua sofferenza ed a riprendere un cammino evolutivo senza perdere gli apporti alla costruzione della propria identità che gli sono già stati forniti.

Il legame con il contesto di vita ed in particolare con l'adulto che si prende cura di lui è infatti iniziale e tale da determinare modi di interagire con esso che possono essere modificati ma non cancellati. Sono or-

* Università "La Sapienza" - Roma.

mai ampiamente conosciuti gli studi degli ultimi trent'anni sull'inizio del legame fin dal primo giorno di vita con un adulto, non necessariamente la madre, con cui il bambino interagisce attivamente, per una competenza innata al protodialogo, creando un legame specifico per quella diade e che condiziona l'instaurarsi dei successivi legami con adulti allevanti.

Anche i bambini che vanno in adozione hanno quindi costruito legami: va detto che anche nelle situazioni di abbandono e di istituzionalizzazione essi possono aver trovato figure adulte disponibili e accettanti nei loro confronti, con cui hanno stabilito legami significativi e da cui hanno quindi una certa difficoltà a separarsi (a questo proposito interessante il caso di una ragazza adottata che aveva attribuito alla sorella acquisita – che sentiva particolarmente disponibile nei suoi confronti – il nome di una vigilatrice dell'istituto in cui era vissuta precedentemente, che dimostrandosi attenta nei suoi confronti era divenuta per lei una figura significativa di riferimento).

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.

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 possono per esempio 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.

È anzi interessante notare come vi sono differenze in tal senso tra bambini provenienti da un Paese e quelli provenienti da un altro: l'atteggiamento verso i bambini molto piccoli può essere a volte iperpermissivo, come in India, iperesigente, come in Etiopia, o incongruo o occasionale, spesso confuso e contraddittorio, come in alcuni Paesi dell'America latina.

Le stesse modalità con cui il bambino esprime i suoi comportamenti di attaccamento possono essere diverse da quelle previste o conosciute dai genitori adottivi, adulti allevanti di altra cultura, ed essere pertanto

da loro lette non correttamente. La richiesta di protezione, per esempio, può esprimersi con modalità diverse da quelle che i nuovi genitori si aspettano e non permettono di conseguenza un'adeguata decodificazione da parte loro del messaggio del bambino: interessanti a questo proposito sono le recenti ricerche di Hinde e Stevenson Hide (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.

I nuovi modelli di attaccamento proposti dai genitori adottivi, inevitabilmente influenzati da fattori culturali, possono d'altra parte essere percepiti dal bambino meno "rassicuranti" di quelli cui era abituato e rendere ancor più difficile la sua integrazione nel nuovo contesto.

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 modello di relazioni tra adulti e bambini e tra bambini stessi. La stessa famiglia può non essere sentita - perché non sperimentata - come fonte di protezione e come spazio di contenimento, dove poter elaborare ansie ed esperienze. E 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".

Come già notavo in un precedente scritto (Dell'Antonio, 1994) 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. Può essere però assai problematico tracciare un confine tra bambino "piccolo" e bambino "grande": 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 chiesto loro, fin da piccoli, di provvedere autonomamente a se stessi.

Non si può infine dimenticare che non raramente questi bambini non sono stati realmente abbandonati e possono trovare un legame ancora in essere, se pur disfunzionale o considerato - ma dagli altri - carente. Anche se con la ratifica della Convenzione de L'Aja non si dovrebbero poter adottare bambini sottratti o sostanzialmente comprati alla famiglia, vi è 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, non necessitando per questa l'accertamento dello stato di abbandono.

Comprensibile 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 – si vengano ad aggiungere nel bambino a quelle già descritte e che di conseguenza egli possa avere difficoltà anche non indifferenti, e non solo per la fragilità conseguente alle sue precedenti esperienze negative, ad affrontarle e superarle.

A tutto questo va peraltro aggiunto anche il fatto che il bambino adottato in altro Paese può aver difficoltà ad esprimere i suoi vissuti – positivi ma anche ambivalenti se non 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. Bambino e genitori adottivi possono quindi interpretare i reciproci messaggi in base ai propri “codici di lettura”, a danno della comprensione reciproca ma soprattutto della disponibilità a recepire sentimenti e vissuti dell'altro.

2. Disponibilità e risorse

Se quanto finora detto del passato del bambino può creare difficoltà nell'iniziale rapporto tra lui ed i genitori adottivi, altre difficoltà possono essere collegate con la peculiarità del contesto relazionale – familiare e culturale – in cui egli viene inserito.

È facilmente comprensibile che il bambino proveniente da altri Paesi, soprattutto se di diversa etnia e con diversi tratti somatici e razziali, possa incontrare difficoltà nell'inserimento ambientale, specialmente in una cultura come quella italiana che al di là delle enunciazioni di principio sembra rendersi sempre meno tollerante alla diversità etnica. Ed è significativo il fatto che non raramente questi bambini, fin dal loro ingresso in Italia sono oggetto di particolare attenzione, anche non negativa, da parte di adulti e coetanei: atteggiamenti che spesso veicolano curiosità e diffidenza più che reale interesse o accettazione del “diverso” (Dell'Antonio, 1994).

Data la sua somiglianza con i non bianchi presenti nella società il bambino adottato sarà d'altra parte particolarmente sensibile a come questi vengono trattati: oggi sa che un giorno sarà adulto e comincerà

fin da piccolo a valutare se gli vengono date possibilità di essere accettato e valorizzato per quello che è nel mondo circostante o se gli conviene “adeguarsi” ad esso, anche perdendo la sua identità originaria.

Certo per questo è molto importante l’atteggiamento della scuola e dei coetanei nel corso di tutto il suo sviluppo: ma è determinante che la famiglia che lo ha accolto sappia comprendere il problema che egli dovrà affrontare durante tutto il suo percorso evolutivo e nel successivo inserimento lavorativo e sociale senza “difenderlo ad oltranza” o “iperproteggerlo” ma aiutandolo a porsi nei confronti del contesto ambientale in modo positivo e sollecitando atteggiamenti adeguati e costruttivi da parte degli altri nei suoi confronti.

Egli ha quindi particolarmente bisogno che i genitori adottivi sentano la sua storia e la sua origine come elementi sostanziali della loro storia familiare, e che questo modo di vivere il bambino sia molto precoce: secondo la Schellenbaum (1993), già presente nel momento della sua attesa, almeno come consapevolezza della necessità di un cambiamento di tutta la famiglia che si rende effettivamente disponibile ad accettare come validi – e proporre come tali nel contesto in cui vivono – modi di essere e di vivere diversi, collegati con culture “non occidentali”.

Ciò infatti permette al bambino di proporsi ai suoi compagni, ed all’ambiente extrafamiliare in genere, non come “ospite”, ma come “componente” di una famiglia che è “multirazziale” ma che per questo non perde la sua connotazione positiva.

Ma accanto a queste difficoltà – che i genitori adottivi possono contribuire a smussare e risolvere – i bambini provenienti da altra etnia possono trovarne altre, dovute all’atteggiamento degli stessi genitori adottivi ed a loro eventuali difficoltà ad entrare in relazione con lui.

In primo luogo quelle connesse con un’eventuale differenza tra il bambino immaginato e quello reale: differenze più frequenti di quanto non si possa ipotizzare, soprattutto se i comportamenti del bambino vengono fraintesi, ma anche se il bambino ha comportamenti che denotano resistenza alla nuova situazione, desiderio di fuga e di ritorno alla situazione precedente (comportamenti peraltro ampiamente descritti anche nelle adozioni nazionali).

In secondo luogo quelle connesse con una possibile insorgenza o accentuazione di disagi nella relazione della coppia genitoriale adottiva. L’inserimento del bambino nel nucleo non è infatti automaticamente gratificante per tutti: uno dei due coniugi può essere stato meno disponibile dell’altro all’adozione e il coniuge “trainante” può poi vivere come esclusivo il figlio avuto, anche allentando o modificando il suo rapporto con l’altro. Ma può succedere anche che proprio il coniuge meno “disponibile” all’adozione – per suoi tratti personali o per il minor investimento emotivo verso il bambino che non gli ha fatto formulare aspet-

tative precise, o per una effettiva miglior capacità di interazione – risulti essere più capace di entrare in rapporto con lui e di aiutarlo a risolvere i suoi problemi.

Come può succedere che permangano in un coniuge ambivalenze e resistenze per il mancato superamento dell'impossibilità a procreare un figlio e che ciò venga percepito dal bambino adottato e determini in lui una "preferenza" per l'altro: preferenza che alimenta nel primo insoddisfazioni e ambivalenze ma che possono creare in lui anche sensi di emarginazione e di impotenza.

È comprensibile che in tutti questi casi si creino in ambedue i coniugi risentimenti, insoddisfazioni, recriminazioni latenti che non erano state previsti – e che forse non erano prevedibili anche per la non conoscenza della situazione psicologica del bambino assegnato – che a lungo andare, se non tempestivamente risolti, possono risultare disfunzionali per la dinamica della nuova famiglia ma anche per lo stesso ulteriore sviluppo del bambino.

Come non si possono trascurare le reazioni al progetto di adozione ed al bambino che verrà assegnato di altri componenti della famiglia – figli già presenti, parenti – o di parenti che vivono accanto ad essa e che si interesseranno dell'accudimento del bambino (cosa che accade spesso con nonni e zii) e forse non tanto prima dell'adozione quanto piuttosto quando il bambino è presente.

Perché questo bambino può essere molto diverso da quello immaginato, o perché richiede partecipazione e impegno, ma a volte anche perché egli può "scegliere" – come tutti i bambini – la figura di riferimento al di fuori della coppia genitoriale, togliendo attenzioni che si pensava di non dover mettere in discussione, ma anche attribuendo impegni e responsabilità non previsti ed alterando la ridefinizione programmata delle relazioni familiari anche allargate.

Ma senz'altro i problemi maggiori, anche se meno evidenti nel comportamento esteriore, possono derivare dalla sostanziale non accettazione dell'origine del bambino da parte dei genitori adottivi, 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" dell'adulto 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 attraverso 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.

Queste autrici sostengono che tale problematica è più frequente dove esiste un problema di sterilità degli adottanti perché la potenzialità dei coniugi ed in particolare della donna se la sterilità è sua, «trovano nel vuoto generativo un limite doloroso da assimilare per giungere ad una genitorialità adottiva che pur si caratterizza come dono: di affetto, di pensieri, di energia in cui ritrovarsi insieme».

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, da una parte, una elaborazione della sterilità e, dall'altra, l'accettazione, nel momento dell'incontro, della storia anche affettiva del bambino: solo l'accettazione del bambino come nato da altri può permettere infatti ai genitori adottivi di stabilire insieme a lui una relazione familiare su basi di realtà, un "patto" come suggeriscono Greco e Rosnati (1998).

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: da cui emerge come la diagnosi di sterilità possa cambiare l'immagine di sé di uno o ambedue i coniugi e creare di conseguenza ambivalenze, squilibri e instabilità nella relazione di coppia cui si può cercare di porre rimedio con una decisione di adozione precipitosa o non sufficientemente elaborata. Il figlio voluto in questi casi viene vissuto come negazione della propria sterilità e richiede la cancellazione dei suoi stessi vissuti e ricordi, mentre non esiste lo spazio per affrontare la realtà della relazione nascente.

Tutto questo assume una importanza maggiore se viene adottato un bambino straniero. Genitori che lo vivono unicamente come figlio proprio possono cercare non tanto di costruire con lui una esperienza "nuova" per tutti i membri del nucleo adottivo basata anche sulla 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, per quanto possibile, la sua origine. Da qui la tendenza ad evitare discorsi o situazioni che richiamino le sue esperienze precedenti ed a sollecitare il suo adeguamen-

to al modo di essere dei bambini che fanno parte del loro contesto socioculturale: di modo che 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, ricevendo quindi messaggi che confermano la sua appartenenza ad una etnia non solo diversa ma anche "inferiore" o comunque perdente

Il bambino così, avendo già sperimentato l'abbandono e sviluppato sensi di inadeguatezza in un'esistenza sostanzialmente frustrante, può essere portato ad "accettare a qualsiasi costo" la nuova situazione di modo che l'adattamento ad essa può avere prevalenti caratteristiche di passività e di delega, anche con repressioni di bisogni ed aspirazioni già elaborate, di modo che tale adattamento risulta in realtà disfunzionale alla sua crescita.

Se invece al bambino viene riconosciuta una storia ed un'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».

3. La disponibilità all'adozione internazionale come percorso

Per quanto sopra l'adozione di un bambino proveniente da altro Paese richiede che gli aspiranti genitori adottivi abbiano consapevolezza del compito che li attende e che si rendano effettivamente disponibili a prendersi cura di un bambino con probabili problemi di inserimento nella nuova realtà e con una storia ed un'identità nascente che non possono essere cancellate.

Occorre cioè che essi passino dal desiderio generico di un bambino alla disponibilità per un bambino abbandonato da altri, cresciuto in altra cultura, bisognoso di aiuto per inserirsi e crescere in un nuovo contesto ambientale.

Questa "disponibilità all'adozione internazionale" va quindi considerata frutto di un processo di maturazione, di consapevolezza ma anche di analisi e di presa di coscienza e di attivazione progressiva delle proprie risorse in proposito. I futuri genitori adottivi devono prendere coscienza del significato che ha per il bambino la sua origine, dei problemi che può incontrare nell'abbandono e nel distacco dal contesto in cui è vissuto e delle conseguenze che tutto questo può avere per lui e

per loro. Devono anche giungere a chiedersi se hanno le potenzialità sufficienti per interagire con lui, per accettarlo per quello che è e per aiutarlo a stabilire legami affettivi efficaci e ad inserirsi in un Paese diverso da quello in cui è vissuto. E devono impegnarsi a sviluppare le loro risorse in proposito in modo che si possa instaurare nel nucleo adottivo e nel contesto in cui esso è collocato dinamiche relazionali che risultino per tutti gratificanti e che favoriscano la crescita psicosociale e l'integrazione del bambino.

Va tenuto presente però che si tratta anche di un processo maturativo che passa attraverso una riflessione sulle motivazioni che li hanno spinti ad adottare, in un percorso che può risultare non privo di difficoltà perché può richiedere sia la messa in discussione di desideri, di convinzioni e di soluzioni raggiunte con la semplice negazione di sentimenti e situazioni spiacevoli, sia un cambiamento a volte anche marcato di atteggiamenti e di obiettivi.

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 loro fornito un aiuto esterno, soprattutto se essi dimostrano scarsa flessibilità e/o difficoltà a prendere atto di elementi reali.

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 un'attitudine a stabilire rapporti con un bambino con tratti comportamentali, vissuti, problemi diversi da quelli ipotizzati, ma anche 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 provenienti da altra etnia o per alcuni di questi bambini piuttosto che per altri (per le proprie capacità di affrontare meglio alcuni problemi piuttosto che altri) senza che ciò debba produrre sensi di inadeguatezza o timori di non poter adottare.

Ed a questo proposito appare particolarmente opportuna l'indicazione sulle caratteristiche del bambino che potrà essere accolto, richiesta dalla Convenzione de L'Aja accanto alle caratteristiche psicologiche e sociali dei richiedenti l'adozione: perché una coppia può essere in grado di affrontare una situazione infantile ma non una diversa, senza che questo pregiudichi le sue possibilità di accogliere un bambino.

Questo modo di lavorare dell'operatore psicosociale non è un dato scontato. La stessa recentissima normativa italiana di ratifica della Convenzione de L'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 e di esprimersi in un diverso linguaggio e di conseguenza non richiede un supporto in tal senso. 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.

La 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 de L'Aja, che raccomanda che i genitori adottivi non solo vengano valutati ma anche preparati e supportati per tutto l'iter adottivo: 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 in altro Paese si può trovare anche in una situazione di disagio.

È certamente anche un lavoro impegnativo per gli operatori dei servizi, ma vanno tenute presenti le ricadute positive che esso ha sul percorso adottivo. Esso infatti oltre a sviluppare la disponibilità consapevole dei coniugi, può anche favorire un rapporto con loro di reciproca fiducia che da una parte li aiuterà a superare, o almeno gestire senza mistificazioni, il momento della valutazione della loro idoneità - che solitamente suscita timore e imbarazzo per il carattere di giudizio che essa assume - e dall'altra permetterà l'instaurarsi di uno stile collaborativo che potrà prolungarsi anche dopo l'ingresso del bambino nel nucleo adottivo. Questo è senz'altro elemento determinante per la buona riu-

scita dell'adozione perché sollecita i genitori adottivi a ricercare contatti precoci con gli operatori e permette loro di formulare quella richiesta di appoggio in caso di difficoltà nell'avvio delle nuove relazioni familiari che la legge di ratifica della Convenzione de L'Aja lascia alla loro discrezionalità.

4. Il "posto" degli operatori...

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 non solo la situazione dei bambini che vanno in adozione ma anche le loro effettive e concrete disponibilità in proposito.

E in questo senso il primo aiuto che può essere dato è senz'altro una informazione corretta ed esaustiva sulle condizioni di vita dei bambini nei Paesi da cui solitamente provengono, sugli stili educativi cui essi sono abituati, ma anche sulle più frequenti modalità per il loro reperimento e sui possibili legami affettivi non interrotti.

Ciò richiede che l'operatore psicosociale che interagisce con gli aspiranti genitori adottivi abbia anche una conoscenza approfondita delle caratteristiche e delle situazioni più comuni dei bambini stranieri che possono essere adottati. E ciò rende necessaria una stretta collaborazione con gli enti che hanno già lavorato e che lavorano all'estero nella cooperazione internazionale per il supporto e la protezione dell'infanzia ed in particolare con quelli di loro che hanno già esperienza di adozione internazionale, anche attraverso il supporto già fornito a genitori che hanno adottato bambini stranieri.

È la collaborazione che viene peraltro suggerita dalla stessa legge di ratifica della Convenzione de L'Aja nell'ambito della preparazione degli aspiranti genitori adottivi (art. 29 bis, b.)

Per quanto riguarda invece l'aiuto ai futuri genitori adottivi ad analizzare le proprie risorse per far fronte alle esigenze di questi bambini, vanno esplorati con loro i vissuti personali e di coppia, la maggior o minor flessibilità delle "regole" nella loro dinamica 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 ma soprattutto quelle di una quotidianità che caratterizzerà appunto il primo avvio della famiglia adottiva.

In primo luogo occorre quindi che essi vengano aiutati a riflettere sulla loro stessa motivazione all'adozione, ma anche aiutati a superare sentimenti negativi o ambivalenti collegati con la loro situazione personale e relazionale e con la loro reazione all'infertilità, anche se ciò può creare imbarazzo negli stessi operatori. In una recente ricerca (Lombardi, Luzzato, Santona, 1999) è stato messo in evidenza per

esempio che questo argomento non viene trattato sufficientemente dagli operatori sociali – né viene preso d'altra parte in considerazione dai giudici che decretano l'idoneità all'adozione. Ma giustamente Casani Bortoloso (1997) e Paradiso (1999) lo considerano determinante per definire la reale disponibilità ad un bambino nato da altri e lo pongono al primo posto nell'aiuto che deve essere fornito agli aspiranti genitori adottivi.

Un'ulteriore area di riflessione da proporre agli aspiranti genitori adottivi è quella dei vissuti del bambino che accoglieranno – ed in particolare sulle sue possibili reazioni all'abbandono e sul 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 insieme all'operatore sull'immagine di bambino che si erano 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 sull'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.

Tutto questo consentirà anche di fornire al giudice una valutazione dell'idoneità non avulsa dal percorso che gli aspiranti genitori adottivi vanno facendo, formulata dall'operatore sulla base di quanto egli viene discutendo con loro, in cui venga menzionato il loro grado di consapevolezza – e non solo di conoscenza – delle problematiche dell'adozione internazionale, i passi da loro compiuti in essa e nell'affinamento delle loro disponibilità, i prevedibili esiti del percorso.

Una valutazione non definitiva quindi, ma *in progress*, ma non per questo generica o imprecisa: ma d'altra parte una valutazione sulle reali capacità di una coppia di fronteggiare la situazione adottiva non può essere ragionevolmente proposta prima che “quel bambino particolare” che verrà loro affidato entri a far parte della loro vita familiare (e non a caso esiste il periodo di affido preadottivo). Ma certo una valutazione che – conosciuta dagli aspiranti genitori adottivi e condivisa con loro – può 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.

La consapevolezza di questa necessità di porsi accanto alla famiglia che desidera adottare o ha adottato è peraltro ormai relativamente diffusa tra gli operatori dei servizi. Molti di loro hanno proposto e sperimentato forma di supporto e modalità di formazione sia prima che dopo l'accoglienza del bambino. Si possono citare ad esempio i contributi di Kuciukian (1997) e di Cassani Bortoloso (1997) sulle esperienze di formazione di coppie adottive anche attraverso sedute di gruppo e quello di Paradiso (1999) sui possibili percorsi di supporto alla coppia che chiede di adottare perché raggiunga una piena consapevolezza delle proprie motivazioni e delle proprie risorse.

Anche in alcuni enti autorizzati all'adozione internazionale ciò è divenuto prassi, anche se il loro lavoro ha finora interessato una parte minima di percorsi adottivi. Ed a questo proposito va detto che la mancanza di una normativa che rendesse obbligatorio per chi voleva adottare i bambini di altri Paesi il passaggio attraverso gli Enti e richiedesse a questi il supporto ai genitori adottivi, ha fatto sì che finora molte difficoltà di questi ultimi all'effettiva accoglienza del bambino siano state nascoste dietro il rifiuto di partecipare ad incontri di informazione e formazione o dietro la ricerca privata del bambino da adottare. Così che non a caso si assiste oggi ad un sempre più frequente insuccesso dell'adozione internazionale, eclatante ma anche occulto, con il ricovero del bambino adottato in comunità o istituzioni totali.

Naturalmente l'affiancamento può avvenire in fasi diverse del percorso maturativo della coppia, indipendentemente dal momento della loro richiesta formale di adozione.

L'operatore sociale può infatti entrare in contatto con aspiranti genitori adottivi che hanno già una buona informazione sui bambini che vengono abbandonati all'estero o che hanno già compiuto un lavoro di analisi sulle motivazioni ed i sentimenti che li hanno spinti a richiedere l'adozione, o che hanno già in parte vagliato la loro reale disponibilità verso un bambino abbandonato che deve inserirsi in un ambiente culturale diverso da quello in cui è cresciuto.

Altre coppie possono invece essere solo all'inizio di tale cammino e desiderare ancora il figlio proprio. Ma proprio il percorso comune permetterà poi di valutare sia al servizio che alla stessa coppia quanto cammino è stato fatto e quanto ancora può essere fatto in base alla reale disponibilità della coppia e permettere quindi anche da parte del giudice una valutazione più realistica della loro "idoneità" all'adozione internazionale.

5. ...in un diverso scenario istituzionale

Questo tipo di intervento richiede peraltro che tutti coloro che si interessano operativamente di adozione internazionale la vivano come un fenomeno complesso di ricostruzione di legami familiari che richiede sia una “valutazione” esterna ma anche, per una buona riuscita per tutti, una consapevolezza degli aspiranti genitori adottivi dei problemi che essa può suscitare, una analisi delle proprie risorse e nell'immediato futuro una disponibilità a ridefinire programmi e prospettive nella costruzione della nuova famiglia. Forse invece troppo poco ci si è finora chiesti se nella prassi operativa ci sia stata un'evoluzione in tal senso o se non prevalga ancora in chi chiede di adottare, ma anche in chi si occupa professionalmente di adozione, la percezione di un bambino abbandonato come essere privo di radici e di legami a cui va assicurato solo un futuro.

Tutto questo porta ad alcune considerazioni. È necessario un lavoro qualificato di servizi professionalmente preparati ma anche attenti alle esigenze degli utenti ed in particolare del bambino adottato, capaci di trovare autonomamente strategie efficaci non solo nel risolvere problemi precedenti e seguenti all'adozione nel singolo caso ma anche nell'impostazione di programmi di intervento in ogni momento del percorso adottivo, tenendo conto della frequente non corrispondenza del bambino reale a quello immaginato e della conseguente possibile difficoltà di decodificare i suoi comportamenti ma anche della speculare difficoltà del bambino a capire ed adeguarsi alle nuove richieste e ai nuovi valori culturali.

Un'analoga competenza e professionalità, anche se non espressamente prevista dalla normativa, dovrebbe essere richiesta però anche agli enti che verranno autorizzati ad interessarsi di adozione internazionale. La normativa di ratifica della Convenzione de L'Aja prevede infatti che anch'essi si interessino del percorso adottivo, sia nella preparazione delle coppie e nel loro supporto dopo l'adozione – se pur in collaborazione con i Servizi socioassistenziali –, sia nei momenti cruciali dell'incontro del bambino con i futuri genitori adottivi e del ritorno in Italia della nuova famiglia, perché in tali momenti si snodano vicende personali e relazionali di particolare importanza per le dinamiche che si verranno sviluppando nel nucleo adottivo.

Gli aspiranti genitori adottivi 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 stato lungamente cercato che permetta di cancellare l'infertilità). Un contesto quindi che fa loro apparire più rassicurante il “cancellare” tale esperienza e limitare al massimo la permanenza nel Paese del bambino – 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 in primo luogo 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.

Per questo è anche necessaria la collaborazione tra i servizi socioassistenziali e l’ente autorizzato: già si diceva dell’opportunità che il nucleo adottivo prenda contatto al più presto con gli operatori sociali dei servizi dopo il suo arrivo in Italia e se questo è senz’altro favorito quando si è instaurato un atteggiamento reciprocamente collaborativo tra essi e i genitori adottivi, è evidente che la collaborazione con gli enti è fattore altrettanto determinante.

Competenza e collaborazione dei servizi e degli enti che appare necessaria d’altra parte anche per prevenire quella gestione discrezionale dei giudici di eventuali lacune o approfondimenti ritenuti necessari nella valutazione della coppia che chiede l’adozione e di eventuali difficoltà che possono insorgere e venir segnalate dopo l’ingresso del bambino nella nuova famiglia (e che non è previsto vengano automaticamente gestite dai servizi stessi).

Una stretta collaborazione tra servizi ed enti appare indispensabile infine perché le rilevazioni ed i progetti dell’uno 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 un’insicurezza maggiore di quella inevitabile nel momento critico dell’avvio dell’adozione.

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 bambi-

no sia al nucleo che lo accoglierà e di cui farà parte. Una collaborazione infine che eviti una pluralità di approcci che può generare confusione ma anche sfiducia nell'uno o nell'altro se non in ambedue.

Di tutto questo devono essere consapevoli anche i giudici. Finora spesso di fronte a servizi sociali qualitativamente o quantitativamente carenti molti Tribunali per i minorenni hanno ritenuto di poter effettuare nel loro ambito – eventualmente con l'apporto di giudici onorari esperti in scienze psicologiche o sociali – la valutazione dell'idoneità dei coniugi che chiedono l'adozione nazionale o internazionale, sottovalutando le distorsioni che possono emergere da colloqui condotti in un contesto di giudizio e controllo ed il disorientamento che può provenire agli aspiranti genitori adottivi da percorsi valutativi diversi, a volte anche contemporanei.

Si avverte oggi sempre maggiormente anche in ambito giudiziario un atteggiamento critico verso questa modalità di valutazione (Pazè, 1998) e d'altra parte la normativa di ratifica della Convenzione de L'Aja circonda il compito dei giudici all'ambito giudiziario – anche se attribuisce loro il potere discrezionale di decidere sulla affidabilità della relazione dei Servizi e di supplirne le presunte mancanze (art. 30, 1).

Se attualmente appare poco proponibile un ruolo di supplenza dei giudici a servizi fatiscenti, sicuramente è proponibile – ed auspicabile – un loro ruolo di controllo e di segnalazione alla Commissione centrale per l'adozione internazionale, perché questa si faccia garante della tutela del bambino straniero adottato anche attraverso lo stimolo a far sì che gli operatori dei servizi e degli enti autorizzati assumano una connotazione di adeguata professionalità.

(Angelo Vaccaro*)

1. Premessa; 2. La dichiarazione di idoneità; 3. Adozione che debba essere pronunciata in Italia; 4. Adozione pronunciata all'estero; 5. Minori provenienti da Paesi non aderenti alla Convenzione; 6. Adozione da parte di cittadini italiani residenti all'estero; 7. Conversione in adozione legittimante; 8. Conclusione.

1. Premessa

La Convenzione per la tutela dei bambini e la cooperazione internazionale è stata sottoscritta, il 29 maggio 1993, all'esito della diciassettesima sessione della Conferenza de L'Aja, dai delegati di trentasette Stati membri e di trenta Stati ospiti. La Convenzione è in vigore essendo stata ratificata da più di tre degli Stati firmatari (art. 46 Conv.).

Con legge 31 dicembre 1998 n. 476 è stata autorizzata la ratifica della Convenzione (art. 1) disponendosi che a essa è data piena e intera esecuzione a decorrere dalla sua entrata in vigore (art. 2) in Italia, quindi a decorrere dal primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dopo il deposito da parte dell'Italia dello strumento di ratifica (art. 46 Conv.) presso il Ministero degli affari esteri del Regno dei Paesi Bassi, depositario della Convenzione.

La stessa legge (art. 3) sostituisce, modificandolo integralmente, il Capo I del Titolo III della legge 4 maggio 1983 n. 184 relativo all'adozione internazionale.

La legge 476/98 è stata pubblicata sulla *Gazzetta ufficiale* ed è quindi legge dello Stato italiano dalla scadenza del normale termine di *vacatio legis*.

Sono quindi applicabili, dalla scadenza di detto termine, in quanto entrati a fare parte con piena efficacia dell'ordinamento giuridico, gli artt. 4, 6, 7, 8 e 9 della legge 476/98, anche se poi gli effetti pratici (si pensi alla norma penale prevista dall'art. 6) sono minimi, mancando per l'applicazione concreta i presupposti che solo l'operatività piena della legge potrà fornire.

Non sono invero ancora efficaci gli artt. 3 e 5 della legge stessa: il terzo comma dell'art. 8 stabilisce che le disposizioni contenute nell'art. 3 hanno efficacia a partire dalla data di entrata in vigore della Convenzione, disposizione molto opportuna perché la contemporaneità tra

* Presidente Tribunale per i minorenni di Potenza.

l'entrata in vigore della Convenzione e l'efficacia delle disposizioni di attuazione della convenzione stessa evita i problemi che inevitabilmente si sarebbero verificati in caso contrario; il secondo comma dell'art. 8 stabilisce che le disposizioni di natura procedimentale (tali sembrano essere anche quelle di cui all'art. 5) non si applicano, rimanendo valide quelle previste dalla legge anteriore, fino alla costituzione della Commissione per le adozioni internazionali e alla pubblicazione dell'albo degli enti autorizzati, e non avrebbe potuto essere diversamente perché tutto il percorso previsto dalla nuova legge è inattuabile senza la piena funzionalità della Commissione e degli enti suddetti.

Il legislatore ha preferito evitare il riferimento alle procedure e ai procedimenti in corso, certo memore delle varie e contrapposte letture cui ha dato luogo la disposizione transitoria dell'art. 76 della legge 184/83 (che parlava appunto di procedure in corso o già definite), e ha ritenuto di semplificare il problema dedicandogli le tre disposizioni di cui all'art. 8; però, nonostante tutti i possibili chiarimenti, sembra facilmente prevedibile che la disciplina transitoria qualche problema lo porrà, come sempre è avvenuto, in sede di interpretazione e di applicazione ai singoli casi concreti.

Questa problematica non rientra nel tema da trattare, in relazione al quale si può solo dire che è sicuramente da condividere la scelta legislativa di autorizzare la ratifica della Convenzione, dandole esecuzione, e di dettare contemporaneamente norme che, modificando il Capo I del Titolo III della legge 4 maggio 1983 n. 184, le dessero attuazione. Altrimenti si sarebbero posti problemi di non scarso rilievo, in quanto l'entrata in vigore della Convenzione a legislazione vigente immutata avrebbe imposto la modificazione per via giurisprudenziale della legge italiana per adeguarla alle disposizioni della Convenzione.

Si deve infatti tenere presente che la Convenzione non contiene alcuna norma dalla quale si possa dedurre che gli Stati contraenti abbiano inteso soltanto impegnarsi a rendere la propria legislazione conforme ai principi della Convenzione stessa (come avviene in altri casi: ad esempio la Convenzione di Strasburgo sull'adozione dei minori del 24 aprile 1967, ratificata con legge 357/74, all'art. 1 indica esplicitamente tale impegno, per cui non ha avuto alcuna rilevanza pratica, non avendo innovato la legislazione vigente); inoltre l'articolazione dettagliata, l'esclusione di qualsiasi facoltà di riserva (art. 40 Conv.), la *ratio* molto precisa e determinata, la lettera, chiaramente vincolante, di molti articoli, depongono nel senso che le norme della Convenzione hanno il carattere di norme di applicazione immediata che non richiedono l'intermediazione di una legge interna e prevalgono sulla legge interna eventualmente con esse contrastante, per cui l'interprete è vincolato alla loro osservanza una volta entrate a far parte dell'ordinamento interno.

Vero è che la Convenzione, come norma internazionale pattizia, non rientra tra le «le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute» (art. 10 Cost.), per cui non è sorretta dalla garanzia di un principio costituzionale; vero è anche, però, che la Convenzione, ratificata e resa esecutiva in Italia, è introdotta nell'ordinamento con forza di legge e le norme internazionali, derivando da una fonte riconducibile a una competenza atipica, non sono suscettibili di abrogazione o modificazione da parte di una legge ordinaria, che se preesistente va a esse adeguata; la legge di ratifica, che contiene l'ordine di esecuzione della Convenzione internazionale, ha sicuramente il rango di legge ordinaria, però attribuisce alle norme della Convenzione, introducendole nell'ordinamento interno, un carattere speciale, che esclude che possano essere modificate o non applicate in virtù di norme di legge ordinaria; per eliminare l'efficacia delle norme internazionali pattizie ed escludere l'obbligo per l'interprete di applicarle, è necessario denunciare la Convenzione secondo le procedure del diritto internazionale o quelle dettate al fine dalla convenzione stessa, abrogando comunque la legge di ratifica e così revocando l'efficacia dell'ordine di esecuzione nell'ordinamento interno. Secondo alcuni non sarebbe necessario un formale atto di abrogazione dell'ordine di esecuzione, potendo essere sufficiente al fine che il legislatore espliciti nell'atto legislativo la volontà di legiferare in senso contrario agli obblighi precedentemente assunti. Non sembra invece possibile ritenere che un semplice contrasto tra una norma di attuazione e una delle norme internazionali recepite nell'ordinamento interno comporti un'oggettiva dimostrazione della volontà legislativa di derogare all'adattamento e quindi per l'interprete la necessità di applicare la norma di attuazione; invero, anche a prescindere dall'illecito internazionale, che appare ovvio in quanto la Convenzione esclude la possibilità di riserve (art. 40), una simile tesi conterrebbe in sé una contraddizione in termini: sia perché la norma di attuazione, appunto perché tale, può chiarire, esplicitare, non contraddire apertamente e totalmente la norma internazionale che deve attuare, sia perché contrasta quel carattere di atipicità e specialità che è proprio non tanto della norma di attuazione, quanto della norma internazionale recepita nell'ordinamento interno, carattere in virtù del quale la norma internazionale, divenuta legge dello Stato, oppone all'abrogazione una resistenza superiore a quella della fonte da cui deriva e quindi a quella della stessa norma di attuazione.

Quanto detto contiene in sé, implicita, una ulteriore considerazione: l'esame delle norme contenute nell'art. 3 della legge 476/98 va condotto in parallelo con l'esame delle norme della Convenzione, al fine di valutare se siano conformi alla Convenzione medesima.

Questo risulta chiaro anche dall'art. 29 della legge 184/83 (come

modificato dalla legge 476/98), il quale dispone che l'adozione di minori stranieri ha luogo «a norma delle disposizioni della presente legge» però «conformemente ai principi e secondo le direttive della Convenzione»; e poiché «le direttive della Convenzione» non possono essere che le norme in essa contenute, ciò equivale a dire che le disposizioni contenute nel Titolo III Capo I della legge 184/83, come modificate, sono applicabili solo se conformi alle regole dettate dalla Convenzione; si potrebbe pensare che la norma in parola sia superflua; io non direi: essa pone al riparo da interpretazioni difformi da quella sopra esposta in ordine all'efficacia della Convenzione nel diritto interno o che di essa non tengano alcun conto.

2. La dichiarazione di idoneità

La Convenzione de L'Aja si applica allorché il bambino e i futuri adottanti si trovino in Stati diversi, denominati, con riferimento al bambino, “Stato di origine” e “Stato ricevente”; il criterio di collegamento previsto dall'art. 2 Conv. è quello della residenza abituale: abituale è ciò che è conforme a un'abitudine, indica un comportamento che tende a ripetersi nel tempo, che solitamente viene posto in essere; non è, quindi, sufficiente al fine una residenza temporanea o una residenza come fatto giuridico non connesso a una situazione di fatto; la nuova legge, onde evitare interpretazioni difformi o compiacenti, fissa, con riferimento agli aspiranti genitori adottivi, un criterio preciso: è abituale la residenza continuativa ed effettiva che duri da almeno due anni (analogia dall'art. 36 c. 4).

Si è detto che la nuova legge determina un arretramento della giurisdizione in materia di adozione internazionale, il che si può condividere tenuto conto delle rilevanti funzioni attribuite agli enti autorizzati e alla Commissione per le adozioni internazionali; però attenzione, quel che viene meno è la possibilità, la necessità di un'attività di supplenza da parte del giudice, il quale in effetti conserva le stesse funzioni che gli attribuisce la legge precedente; si può dire che la nuova legge accentua, rende più evidente il ruolo proprio del giudice di interprete delle norme e di garante della loro corretta applicazione ai singoli casi concreti. Fermo restando che qualsiasi ritardo, disattenzione, impreparazione, indifferenza da parte degli organi chiamati a operare farà risorgere le tentazioni alla supplenza, e determinerà risultati fortemente negativi rispetto alla complessiva *ratio* della legge e agli scopi che il legislatore si è proposto.

Premesso che nell'esposizione farò riferimento, per maggiore chiarezza, agli articoli del Capo I del Titolo III della L. 184/83 come modificato dall'art. 3 della legge 476/98, si osserva che a norma dell'art. 29 bis le persone che risiedono in Italia devono presentare al tribunale per i minorenni del distretto in cui hanno la residenza (intesa come residen-

za effettiva e stabile, non solo anagrafica) dichiarazione di disponibilità, e chiedere che venga dichiarata la loro idoneità all'adozione internazionale; è ovvio che si tratta di una domanda il cui *petitum* è la dichiarazione di idoneità e che i richiedenti hanno diritto a una pronuncia, anche perché il giudice non può chiudere il procedimento con un *non liquet*; nessuna conseguenza può ritenersi derivante dall'aver gli istanti omesso di dichiarare la loro disponibilità all'adozione ma usato altre formulazioni; l'espressione della legge serve solo a chiarire, ove ve ne fosse ancora il bisogno dopo l'intervento della Corte costituzionale (sent. n. 303 del 1996), che non esiste nel nostro ordinamento un diritto dell'adulto all'adozione. La norma è pienamente conforme alla Convenzione, la quale all'art. 5 lett. a) prevede che lo Stato ricevente deve aver «stabilito l'idoneità e la capacità di adottare degli aspiranti genitori adottivi».

Il fatto che l'articolo in esame parli di persone residenti e non di coniugi non può far ritenere che sia consentita l'adozione da parte di un singolo: vero è che l'art. 2 Conv. parla di adozione «da parte di due coniugi o di persona singola», vero è anche però che si tratta di articolo non avente carattere imperativo, in quanto la congiunzione disgiuntiva “o” non può mai significare una congiunzione sommativa dei due termini o al contrario di esclusione di uno dei due, per cui è chiaro che la Convenzione lascia ai singoli Stati piena autonomia legislativa sul punto; non esistendo nelle disposizioni relative all'adozione internazionale alcuna norma nuova in proposito, vale la disposizione generale secondo la quale l'adozione legittimante è permessa ai coniugi uniti in matrimonio da almeno tre anni (art. 6, L. 184/83).

Il tribunale, ricevuta la relazione “completa” (art. 29 bis, c. 5) dei servizi dell'ente locale e disposti se opportuno ulteriori approfondimenti, pronuncia «decreto motivato attestante la sussistenza ovvero la insussistenza dei requisiti per adottare» (art. 30); è ovvio che la decisione va presa con riferimento agli accertamenti che una volta compiuti costituiscono la base per la valutazione dell'idoneità; l'art. 30 va cioè letto in rapporto con l'art. 29 bis c. 4 lett. c), il quale, in perfetta aderenza all'art. 15 Conv., oltre a prevedere la necessità di accertare «ogni altro elemento utile per la valutazione», stabilisce in dettaglio quali sono gli elementi necessari; in particolare «la situazione personale, familiare e sanitaria» serve a valutare il carattere, lo stile di vita, la sensibilità, la spontaneità, la conoscenza di sé e dei propri limiti, a stabilire le caratteristiche dell'ambiente familiare, se rigido e chiuso ovvero aperto, disponibile, capace di accettare l'altro per quello che è e non per quello che si vuole che sia, sufficientemente elastico per accettare l'inserimento di un nuovo soggetto; “le motivazioni” non possono riferirsi solo a quelle coscienti, ma vanno approfondite in rapporto al livello di maturazione emotivo-cognitiva della scelta adottiva rispetto alla storia di coppia, agli ele-

menti che valgono a definire nel suo significato profondo la motivazione adottiva che non deve essere inficiata da elementi sociali, compensatori, sostitutivi, ereditari, e deve essere in rapporto con una corretta immagine del bambino; “l’ambiente sociale” serve a valutare se la subcultura dell’ambiente sociale di appartenenza è tale da creare o no difficoltà di inserimento del minore nella scuola, nel tempo libero; l’attitudine a “farsi carico di un’adozione internazionale” mira a valutare non solo se i richiedenti sono pienamente consapevoli delle maggiori difficoltà di questo tipo di adozione derivante dalla diversità di razza, cultura, religione, ambiente di provenienza, ma se la scelta dell’adozione internazionale è realmente maturata e non si presenta come un ripiego non riuscendosi a ottenere quella nazionale; vanno poi valutate la capacità di «rispondere in modo adeguato alle esigenze di più minori o di uno solo», e quindi, tenuto conto della personalità dei coniugi, il grado di maturità, di coesione della coppia, di idoneità a compiere la necessaria opera di ristrutturazione e di adattamento di personalità che hanno già subito danni e infine si deve tenere conto delle «caratteristiche particolari» dei minori che i coniugi «sarebbero in grado di accogliere», il che significa che, dopo l’entrata in vigore della Convenzione e della nuova legge, le dichiarazioni di idoneità dovranno essere “mirate”, cioè riferite specificamente al numero di bambini e al “tipo” di bambino con riferimento all’età, al colore della pelle, a eventuali problemi sanitari, alla formazione etnica, religiosa, culturale ecc.

Il comma quarto dell’art. 30 dispone che il tribunale revoca il decreto di idoneità qualora venga a conoscenza di cause sopravvenute che incidano in modo rilevante sul giudizio di idoneità; poiché, come in tutti i casi di intervento del tribunale, si deve procedere con il rito camerale, l’iniziativa normalmente sarà del pubblico ministero, dovranno essere sentiti gli interessati (lo prevede lo stesso art. 30), il tribunale potrà disporre i necessari accertamenti e potrà provvedere d’ufficio in caso di urgenza. La legge non prevede che il decreto che decide sull’idoneità sia comunicato ai servizi; però questa comunicazione è sempre necessaria sia per informare il servizio locale, che ha trasmesso la relazione, dell’esito del procedimento, sia ai fini dell’art. 30 c. 4 con richiesta al servizio stesso di riferire in ordine a qualsiasi fatto nuovo di cui venga comunque a conoscenza.

I problemi che si possono prospettare, in ordine al decreto di idoneità, sono tre e attengono alla durata nel tempo dell’efficacia della dichiarazione di idoneità, all’efficacia dell’idoneità plurima (ossia concessa per più di un minore), al valore delle prescrizioni contenute nel decreto di idoneità.

È noto che la legge attualmente in vigore non prevede un termine di durata nel tempo dell’efficacia della dichiarazione di idoneità poiché il

trascorrere del tempo può determinare un rilevante mutamento delle situazioni personali e delle condizioni di fatto, la giurisprudenza dei tribunali per i minorenni ha sopperito a questa mancanza applicando per analogia il termine di due anni previsto per l'adozione nazionale (art. 22, c. 1, L. 184/83).

La nuova legge contiene in merito una disposizione che però non appare risolutiva al fine: è previsto che «il decreto di idoneità ad adottare ha efficacia per tutta la durata della procedura, che deve essere promossa dagli interessati entro un anno dalla comunicazione del provvedimento» (art. 30, c. 2); poiché l'iniziativa spetta agli aspiranti all'adozione sembra ovvio che il primo atto della procedura consista nel conferimento dell'incarico all'ente autorizzato (art. 31, c. 1); non sembra possibile scindere il conferimento dell'incarico dalla procedura, ritenerlo cioè un atto esterno alla procedura medesima, che inizierebbe invece con il primo atto posto in essere dall'ente autorizzato a norma della lettera b) del terzo comma dell'art 31. In ogni caso nella pratica si porrà un problema di non scarsa rilevanza: è noto che il numero dei bambini stranieri adottabili è di molto inferiore al numero delle istanze e degli stessi decreti di idoneità, per cui una volta conferito l'incarico, o comunque iniziata la procedura, potrebbero passare anche molti anni prima che si concretizzi la possibilità di soddisfare il desiderio degli aspiranti all'adozione, con tutte le conseguenze che il mutamento delle situazioni, a causa del trascorrere del tempo, può comportare, e non sembra possibile applicare il termine di decadenza previsto per l'adozione nazionale dato l'inequivoco tenore letterale della nuova legge. Un rimedio può vedersi nella possibilità di revoca del decreto e inoltre nella possibilità per l'ente autorizzato di rinunciare all'incarico, per l'impossibilità di assolverlo, il che è da ritenersi possibile in quanto con il conferimento dell'incarico gli interessati non acquistano il diritto ad avere un minore e l'ente autorizzato non assume l'obbligo di fornirlo.

In ordine alla dichiarazione di idoneità plurima, ci si può chiedere se i coniugi, ottenuta la dichiarazione di idoneità ad adottare due minori, possano riservarsi di ritornare all'estero per adottare, sulla base della stessa dichiarazione di idoneità, un secondo minore, dopo la pronuncia del provvedimento italiano relativo all'adozione o all'affidamento del primo minore; è noto che i tribunali per i minorenni nel vigore della legge attuale hanno ritenuto che l'efficacia dell'idoneità "si consuma" con il suo utilizzo per l'adozione o l'affidamento di un minore, il che è da condividere in quanto è ovvio che la situazione psicologica e relazionale della famiglia muta radicalmente con l'inserimento di un nuovo soggetto, per cui è necessario un nuovo esame; questa giurisprudenza mantiene tutta la sua validità anche con la nuova legge: si può cioè ritenere che la seconda adozione può essere disposta all'estero in base alla stessa dichiarazio-

ne di idoneità purché ciò avvenga prima che il tribunale per i minorenni provveda sulla prima adozione. È ovvio che il giudice potrà disporre, nel decreto di idoneità, che l'adozione plurima debba realizzarsi in contemporanea, e sarebbe opportuno indicare, nel detto decreto, un limite temporale per la seconda adozione. Comunque l'insorgere di contrasti giurisprudenziali, con soluzioni diverse per casi analoghi, le decisioni particolari per singoli casi concreti, potranno evitarsi soltanto se gli enti autorizzati, che all'estero svolgono funzioni di autorità centrale, sapranno agire con oculatezza, intelligenza e massima serietà.

È facilmente prevedibile che una delle questioni che determineranno discussioni, pareri contrastanti sia in dottrina che in giurisprudenza è quella che attiene al valore delle prescrizioni o indicazioni contenute nel decreto di idoneità; come detto ai sensi dell'art. 5 in riferimento all'art. 15 della Convenzione e dell'art. 30 in riferimento all'art. 29 bis della nuova legge (va notato che gli articoli della legge interna sono sostanzialmente identici a quelli della Convenzione), la dichiarazione di idoneità dovrà essere "mirata", cioè contenere le indicazioni specifiche in ordine al tipo di bambino che una coppia è in condizione di adottare. In caso di superamento, di non osservanza delle condizioni specifiche risultanti dal decreto di idoneità, si potrebbe pensare che l'adozione debba comunque essere riconosciuta per due motivi: si tratterebbe di violazione della legge interna, che non impegna lo Stato estero, mentre l'adozione sarebbe comunque conforme alla Convenzione e quindi da riconoscere; le singole prescrizioni di cui al decreto non costituiscono principi fondamentali dell'ordinamento interno, per cui, non esistendo contrasto con l'ordine pubblico, il riconoscimento non potrebbe essere rifiutato. Questa prospettazione sarebbe, a mio parere, priva di fondamento: dopo la ratifica della Convenzione e l'entrata in vigore della nuova legge, le prescrizioni specifiche che la dichiarazione di idoneità dovrà contenere costituiscono condizioni di capacità all'adozione che spetta allo Stato ricevente accertare ed affermare (art. 5 Conv. e art. 30), si specificano e si qualificano come delimitazione della capacità degli aspiranti in ordine all'adozione; in conseguenza il superamento della indicazioni specifiche impedirebbe alle autorità di entrambi gli Stati interessati di addivenire al concerto di cui all'art. 17, lett. c) della Convenzione e all'art. 31 della nuova legge, mancando appunto una condizione di capacità; ove mai l'abbinamento venisse egualmente posto in essere e l'adozione fosse pronunciata all'estero, nonostante il superamento delle dette prescrizioni ma questa è veramente un'ipotesi di scuola che nel pieno funzionamento del nuovo sistema non dovrebbe mai verificarsi si sarebbe in presenza di una nullità che non potrebbe non essere rilevata dal giudice italiano, in quanto l'esistenza del presupposto necessario (dichiarazione di idoneità), ai sensi degli artt. 5 Conv. e 30 legge italiana,

sarebbe puramente apparente, mentre nella sostanza l'inosservanza delle indicazioni specifiche contenute nella dichiarazione di idoneità determinerebbe la sua non esistenza di diritto in relazione al caso concreto, e quindi una non conformità alla Convenzione.

Quanto detto vale solo a chiarire che è conforme alla Convenzione la regola della nuova legge secondo la quale non può essere ordinata la trascrizione nei registri dello stato civile qualora «non siano state rispettate le indicazioni contenute nella dichiarazione di idoneità» (art. 35, lett. b del comma 6) e che sempre per lo stesso motivo un provvedimento straniero non può essere dichiarato efficace in Italia (art. 36, lett. c del comma 2); è ovvio che parlare di trascrizione significa menzionare l'ultimo effetto che presuppone una valutazione e un provvedimento del giudice, provvedimento che sarà negativo in mancanza della detta condizione e di altre specificamente indicate.

Che quella prima esposta possa essere, nel prossimo futuro, soltanto un'ipotesi di scuola, dipende certo dall'attività degli enti autorizzati, chiamati a dare il concerto all'estero, dalla loro capacità di gestire, evitandole, le situazioni di incertezza nonostante le pressioni cui inevitabilmente saranno sottoposti; dipende anche dalla Commissione per le adozioni internazionali, che deve valutare se l'adozione corrisponde al superiore interesse del minore e autorizzarne l'ingresso e la residenza in Italia (art. 31, c. 1), che vigila sull'operato degli enti autorizzati e può revocare l'autorizzazione (art. 39): ma dipende anche molto dall'oculatazza dei tribunali per i minorenni, dalla loro capacità di valutare e condividere lo spirito della nuova legge, pronunciando decreti di idoneità che, da un lato non siano troppo generici, ossia non "mirati" e, dall'altro lato, non contengano indicazioni talmente specifiche e particolareggiate da renderne difficile l'attuazione concreta, anche perché ove si imponga la necessità di dettare prescrizioni troppo specifiche non si tratta di un caso in cui la richiesta va accolta con questo tipo di indicazioni, ma di un caso in cui la richiesta va rigettata.

3. Adozione che debba essere pronunciata in Italia

Si è detto che l'ipotesi più frequente sarà quella dell'adozione pronunciata all'estero prima dell'arrivo del minore in Italia; è probabile che sia così, lo si verificherà in pratica.

In questa ipotesi, il secondo comma dell'art. 35 dispone che «il tribunale verifichi che nel provvedimento dell'autorità che ha pronunciato l'adozione risulti la sussistenza delle condizioni dell'adozione internazionale previste dall'art. 4 della Convenzione».

Il detto art. 4 chiarisce innanzi tutto il carattere residuale dell'adozione internazionale, possibile solo dopo che siano state prese in esame ed escluse «le possibilità di sistemazioni alternative nello Stato di origi-

ne», prevede la dichiarazione dello stato di adottabilità, e per l'ipotesi in cui siano previsti consensi non li impone, ma detta alcune regole che tendono a garantire che il consenso sia libero, non coartato da compensi di qualunque genere, non concesso sotto la spinta del bisogno, cosciente, dato da persone che siano state sufficientemente informate, espresso in atto scritto, il tutto sotto il controllo di soggetti autorizzati.

Il terzo comma dell'art. 35 prevede, inoltre, che il tribunale debba ordinare la trascrizione del provvedimento di adozione nei registri dello stato civile, qualora accerti che l'adozione non è contraria ai principi fondamentali che regolano nello Stato il diritto di famiglia e dei minori, valutati in relazione al superiore interesse del minore, e che sussistono la certificazione di conformità alla Convenzione (art. 39, c. 1, lett. i) e l'autorizzazione all'ingresso ed alla permanenza del minore in Italia (art. 39, c. 1, lett. h), rilasciate dalla Commissione per le adozioni internazionali.

A prescindere dalle ultime due condizioni che richiedono un accertamento puramente cartaceo, la certificazione o c'è o non c'è, discussioni e contrasti si avranno sicuramente in dottrina e molto probabilmente in giurisprudenza in ordine a quella che attiene all'accertamento della conformità ai principi fondamentali.

La norma è stata dettata in attuazione dell'art. 24 Conv., il quale stabilisce: «il riconoscimento dell'adozione può essere rifiutato da uno Stato contraente solo se essa è manifestamente contraria al suo ordine pubblico, tenuto conto dell'interesse superiore del minore».

L'analisi letterale rende esplicito, a mio parere, il significato della frase «tenuto conto dell'interesse superiore del minore» («L'intérêt supérieur de l'enfant» nel testo francese, «the best interests of the child» nel testo inglese): non si tratta di un requisito aggiuntivo, bensì di un chiarimento in ordine ai motivi (di ordine pubblico) che possono fondare il rifiuto, nel senso che l'interesse del minore vale a chiarificare, a qualificare i motivi.

Ciò è reso palese dai lavori preparatori della Convenzione, richiamati anche nel rapporto esplicativo.

In un primo momento si era proposto di escludere la possibilità di rifiutare il riconoscimento; respinta a larga maggioranza questa posizione radicale, si passò a una diversa formulazione la quale prevedeva che il riconoscimento poteva essere rifiutato dallo Stato contraente soltanto se manifestamente contrario «al suo ordine pubblico e all'interesse superiore del minore», con il preciso intento di prevedere due motivi di rifiuto applicabili cumulativamente, nel senso che mancando uno solo dei due il riconoscimento non poteva essere rifiutato; anche questa proposta non venne accettata e si approvò, con l'intento di escludere l'applicazione cumulativa di due motivi, la formulazione finale dell'art. 24

Conv., come oggi si legge, nella quale il riferimento all'interesse superiore del minore serve solo a precisare, come spiega il rapporto esplicativo, che la nozione di ordine pubblico va interpretata «very restrictively» ossia «with reference to the “fundamental principles” of the recognizing State», nel testo inglese, «très strictement, c'est à dire par rapport aux “Principes fondamentaux” de l'Etat reconnaissant l'adoption», nel testo francese (punto 426 del rapporto esplicativo).

Ciò posto può dirsi: l'espressione «principi fondamentali... valutati in relazione al superiore interesse del minore» adoperata dal legislatore italiano nel terzo comma dell'art. 35, è già di per sé sufficientemente chiarificatrice della volontà di identificare come principi fondamentali quelli che attengono al superiore interesse del minore. Inoltre il riferimento ai principi fondamentali, contenuto nel rapporto esplicativo allegato alla Convenzione, non solo vale a chiarire come si debba intendere la nozione di ordine pubblico contenuta nell'art. 24 Conv., come essa vada interpretata e quindi il senso della dizione «tenuto conto dell'interesse superiore del minore» di cui allo stesso art. 24 Conv., ma vale altresì ad attribuire analogo significato alla lettera dell'art. 35 comma terzo, che è norma di attuazione, nel senso che, anche in questo caso, l'interesse del minore è elemento di qualificazione dei principi fondamentali, non requisito aggiuntivo: un'interpretazione diversa sarebbe non conforme alla Convenzione.

Orbene, si deve tenere presente che, in sede di interpretazione del precedente testo dell'art. 32, lett. c), della legge 184/83, la dottrina e la giurisprudenza, anche costituzionale, hanno ritenuto che: principio fondamentale del nostro ordinamento è quello che si ricava dall'intenzione del legislatore di assicurare al minore un'assistenza qualificata, possibile solo nel caso in cui la famiglia degli affetti sia non dissimile dal modello della famiglia di sangue secondo ciò che avviene nei casi più comuni; principio fondamentale è quello di dare al minore in situazione di abbandono una famiglia eterosessuale nuova veramente idonea a livello psicologico, pedagogico, affettivo; così come è principio fondamentale il concetto che il minore può essere sottratto definitivamente alla famiglia di origine solo se privo di assistenza morale e materiale.

Ne consegue che non esiste una scissione, come pure è stato sostenuto, tra la valutazione attinente alla conformità ai principi fondamentali, cui il tribunale è chiamato, e l'ordine di trascrizione nei registri dello stato civile, ordine escluso se non sussistono le condizioni elencate nel comma sesto dell'articolo 35; vero è anzi che tra il terzo e il sesto comma dell'art. 35 esiste una saldatura perfetta, in quanto tutte le condizioni elencate nelle diverse lettere del detto sesto comma rientrano nell'ambito dei principi fondamentali che regolano nello Stato il diritto di famiglia e dei minori, già individuati e precisati da dottrina e giuri-

sprudenza sotto il vigore della legge precedente: la mancanza dei requisiti previsti per gli adottanti dalla legge italiana - lett. a)- come pure il mancato rispetto delle indicazioni contenute nel decreto di idoneità - lett. b)- attengono a condizioni di capacità e quindi escludono la possibilità di offrire al minore una famiglia nuova veramente idonea a livello educativo, affettivo, psicologico; l'impossibilità di convertire il provvedimento straniero in adozione legittimante - lett. c) - non consente di offrire al minore una famiglia eterosessuale conforme a quello che è il modello di famiglia prevalente nell'ordinamento interno; la mancata realizzazione dell'adozione tramite le autorità centrali e un ente autorizzato - lett. d) - così come il negativo inserimento del minore nella nuova famiglia - lett. e) - ineriscono alla necessità di tutelare il minore che costituisce lo scopo principe di tutta la legislazione interna sull'adozione e anche della Convenzione, la quale già nel preambolo esplicita questa finalità.

Se così non fosse si giungerebbe a conseguenze per me assurde: si potrebbe dire che anche nel caso di contrasto con i principi fondamentali, l'interesse del minore potrebbe giustificare il superamento, con un totale rovesciamento della tradizione giuridica, per il prevalere del dato etico, tecnico, psicologico sullo *ius*, sul dato giuridico. Ma la conseguenza più grave sarebbe un'altra: escluso il rifiuto in nome del prevalente interesse del minore, indipendentemente dalla non conformità ai principi fondamentali, il tribunale potrebbe trovarsi, pur avendo escluso il rifiuto, nell'impossibilità di ordinare la trascrizione nei registri dello stato civile per la mancanza, sicuramente ostativa, di una delle condizioni di cui all'art. 35 comma sesto; *quid iuris* in questo caso? il minore, figlio di cittadini italiani per il riconoscimento, in assenza di rifiuto, del provvedimento straniero di adozione, si troverebbe privato della cittadinanza (art. 34, c. 3) e dei diritti conseguenti, non potrebbe esibire una qualsiasi certificazione ai fini scolastici, lavorativi, matrimoniali; sarebbe una specie di apolide figlio di cittadini italiani.

L'assurdità di questa situazione è tale da costituire un argomento *a contrario* per confermare che l'intenzione del legislatore nazionale, ma anche di quello internazionale, era quella risultante dalla tesi sopra esposta, altrimenti si sarebbe in presenza di una schizofrenia legislativa difficilmente districabile a livello giuridico.

Se è così, lo schema diventa, a mio parere, piuttosto semplice e aderente alla Convenzione.

Dopo l'autorizzazione concessa dalla Commissione per le adozioni internazionali e l'arrivo del minore in Italia, i coniugi o il pubblico ministero devono presentare istanza, ai sensi dell'art 35, al tribunale per i minorenni del distretto in cui i coniugi hanno la residenza al momento dell'ingresso del minore in Italia; non credo che il tribunale, nel silen-

zio della legge, possa ritenersi titolare di un potere di iniziativa di ufficio, salvo che ricorra un'ipotesi di urgenza.

Il tribunale deve valutare se esiste o no conformità ai principi fondamentali e deve motivare in proposito; mi sembra ovvio che questo è lo scopo principale dell'intervento dell'organo giurisdizionale, se si fosse trattato solo della trascrizione nei registri dello stato civile il legislatore avrebbe potuto provvedere diversamente.

Qualunque sia l'esito della valutazione, il tribunale non può limitarsi a ordinare la trascrizione nei registri dello stato civile o a rigettare l'istanza proposta al fine; essendo la valutazione di conformità il fulcro della decisione, questa valutazione, positiva o negativa che sia, deve essere esplicitata nel dispositivo, in quanto è il dispositivo che contiene la decisione e non la motivazione che serve a spiegare, a chiarificare il contenuto del dispositivo; anche perché l'ordine di trascrivere è una conseguenza, un effetto della precedente valutazione positiva di conformità.

Inoltre nello spirito di cooperazione che informa la Convenzione il provvedimento, positivo o negativo, va comunicato allo Stato estero; ed è ovvio che va comunicato un provvedimento anche formalmente perfetto, e tale è, nell'ordinamento interno, solo quello formato da una motivazione e dal corrispondente dispositivo. Basta pensare all'ipotesi del rifiuto, che deve di necessità essere opposto allo Stato in cui è stata pronunciata l'adozione, e che appunto per questo deve essere manifestato esplicitamente, non solo implicitamente con il rigetto della richiesta di trascrizione nei registri di stato civile.

Del resto la possibilità di pensare ad un giudicato implicito è di per sé da scartare anche per un altro e più assorbente motivo; ci si troverebbe in sostanza, trattandosi di un provvedimento non perfetto e quindi esposto alla possibilità di successive azioni tendenti a invalidarlo, nella stessa situazione in cui si verserebbe se la nuova legge non avesse previsto l'intervento del tribunale al fine della valutazione di conformità ai principi fondamentali: poiché la Convenzione non prevede un termine per l'esercizio della facoltà di rifiutare, giustamente non essendo quella in discorso materia da silenzio-rifiuto, si potrebbe sempre attivare (davanti alla Corte d'appello ai sensi della legge 31 maggio 1995, n. 218) un'azione per l'accertamento dei requisiti del riconoscimento automatico, ovviamente da parte di chi contesta il riconoscimento stesso; in tal caso il bambino, che potrebbe già essere diventato uomo, si troverebbe esposto, in caso di rifiuto tardivo, a conseguenze molto gravi: perderebbe la cittadinanza, lo *status familiae*, il nome, con ricadute facilmente immaginabili, sia nella vita pratica, sia a livello legale, sui titoli di studio conseguiti, sul lavoro che si trova a svolgere, sul matrimonio eventualmente contratto ecc..

È per questo che il legislatore ha previsto l'intervento della magistratura minorile, non certo per aggirare le norme della Convenzione, con

le quali il provvedimento del giudice non è in contrasto trattandosi in ogni caso di un decreto meramente dichiarativo.

Aggiungo, per completezza, che solo al magistrato poteva essere affidato questo compito, in quanto, per l'ordinamento giuridico italiano, si tratta di materia di attribuzione necessaria all'autorità giudiziaria, e che la designazione dell'autorità giudiziaria non contrasta con la Convenzione perché è la stessa Convenzione a escludere che le funzioni previste dagli artt. 23 e 24 Conv. possano essere attribuite all'autorità centrale e a lasciare i singoli Stati liberi di decidere a quale autorità pubblica affidarle.

Un ulteriore problema si porrà, già è stato prospettato in dottrina, per il fatto che la nuova legge non prevede, come la precedente (art. 33, cc. 1 e 2, L. 184/83), il decorso di un anno di affidamento nell'ipotesi, oggetto del presente paragrafo, che il provvedimento estero sia di adozione. In proposito devo dire che, a mio parere, il legislatore italiano non poteva operare diversamente: la Convenzione prevede il riconoscimento automatico, qualora non sia opposto un rifiuto fondato sulla non conformità ai principi fondamentali, per cui prevedere l'affidamento preadottivo anche nel caso in discorso significava determinare un contrasto insanabile con l'art. 23 della Convenzione, la quale non ammette riserve, e allora o si esclude che il decorso di un anno di affidamento preadottivo rientri nell'ambito dei principi fondamentali oppure tutta l'impalcatura crolla o quanto meno diventa molto traballante; in effetti il legislatore si è posto il problema: lo si deduce dall'art. 34, il quale al comma secondo prescrive che i servizi sociali per almeno un anno, dal momento dell'ingresso del minore in Italia, assistono "i genitori adottivi" e riferiscono al tribunale per i minorenni sull'andamento dell'inserimento segnalando le eventuali difficoltà, previsione questa che vale chiaramente a sopperire, nell'ipotesi di adozione pronunciata all'estero, alla mancanza di un periodo di preadozione, e che comporta l'affermazione implicita che il requisito in parola non rientra nell'ambito dei principi fondamentali. In realtà, non sarà possibile ritenere, dopo l'entrata in vigore del nuovo sistema dell'adozione internazionale, che il decorso di un anno di affidamento preadottivo rientri nell'ambito di un principio fondamentale; questi principi sono fondamentali rispetto al sistema, cioè vanno accertati e affermati come tali alla luce delle direttive che il sistema stesso propone, e questa affermazione non sarà più possibile con il nuovo sistema, in quanto qualora in seguito a modifiche legislative una determinata condizione non è prevista come necessaria e imprescindibile sempre e comunque, ossia in tutti i casi simili, la condizione medesima non è più tale da rientrare nell'ambito dei principi fondamentali.

Resta naturalmente da risolvere il quesito se la diversità di trattamento rispetto ai minori italiani determini un vizio di legittimità costi-

tuzionale; la soluzione del quesito si gioca tutta sul fondamento di un unico elemento, che attiene al ritenere o no che la diversità ordinamentale della Stato estero costituisca un presupposto non giuridico ma di fatto, tale da giustificare disparità di trattamento.

4. Adozione pronunziata all'estero

Può avvenire che «l'adozione debba perfezionarsi dopo l'arrivo in Italia» (art. 35, c. 4) del minore.

L'espressione della legge si riferisce chiaramente a tutte le ipotesi in cui il provvedimento straniero non disponga direttamente l'adozione del minore straniero, ma si limiti a pronunziare l'affidamento preadottivo ai coniugi italiani o altro provvedimento in forza del quale i coniugi stessi possono trasferire il minore in Italia.

In questi casi, il tribunale per i minorenni del distretto in cui risiedono i coniugi al momento dell'ingresso del minore in Italia «riconosce il provvedimento dell'autorità straniera come affidamento preadottivo, se non contrario ai principi fondamentali che regolano nello Stato il diritto di famiglia e dei minori, valutati in relazione al superiore interesse del minore» (art. 35, c. 4).

Premesso che per quanto attiene ai principi fondamentali vale quanto detto nel paragrafo che precede, preciso che, a mio parere, mantiene il suo valore l'opinione, espressa in dottrina e in giurisprudenza nel vigore della legge precedente, secondo la quale la pronuncia del giudice italiano non è una mera delibazione del provvedimento straniero, ma una pronuncia autonoma, disciplinata dalle norme italiane, rispetto alla quale il provvedimento straniero ha funzione di presupposto, di antecedente necessario.

La validità di questa prospettazione è indubbia qualora si tratti di provvedimento straniero diverso dall'affidamento preadottivo; qualche dubbio può invece sorgere nel caso in cui l'autorità straniera abbia disposto l'affidamento preadottivo, in quanto la piena coincidenza tra i due provvedimenti, straniero e italiano, potrebbe fare pensare ad un'ipotesi di delibazione.

Ritengo, però, che la sola coincidenza letterale tra le formule finali dei due dispositivi non valga a mutare la sostanza delle cose, perché la Convenzione non prevede il riconoscimento automatico del provvedimento straniero di affidamento, e che quindi sia da escludere che sia stato reintrodotta, solo per questa ipotesi, l'istituto della delibazione, ormai scomparso dalla nostra legislazione.

Non si potrebbe affermare in senso contrario che un qualche effetto il provvedimento straniero, quale che sia, lo ha, deducendo quest'affermazione dal quarto comma dell'articolo 35, il quale dispone che la durata di un anno dell'affidamento preadottivo «decorre dall'inserimento

del minore nella nuova famiglia»; certo la diversità della formulazione letterale rispetto alla legge precedente, che parla di «permanenza in Italia presso gli adottanti» impone di considerare il periodo di affidamento trascorso all'estero, ma questo è un effetto che deriva soltanto, e direttamente, dalla legge interna.

La tesi così prospettata non pone le norme della legge italiana in contrasto con la Convenzione, e lo si deduce dalla diversa dizione letterale degli artt. 23 e 21 Conv.: il primo impone, ricorrendo certe condizioni, il riconoscimento agli effetti di legge del provvedimento di adozione pronunciato nello Stato di origine; il secondo esclude, implicitamente, il riconoscimento nello Stato di accoglienza del provvedimento di affidamento, e infatti non parla di revoca del detto affidamento ma soltanto di allontanamento del bambino dagli affidatari.

All'esito del periodo di affidamento preadottivo, il tribunale, accertato, a mezzo dei servizi territoriali, che la permanenza nella nuova famiglia ha avuto esito positivo e che l'inserimento definitivo corrisponde all'interesse del minore, pronuncia l'adozione disponendone la trascrizione nei registri dello stato civile.

Se invece l'inserimento nella nuova famiglia non ha esito positivo, il tribunale, anche prima che sia decorso il periodo di affidamento preadottivo, «lo revoca e adotta i provvedimenti di cui all'art. 21 della Convenzione».

La dizione della legge è esatta e perfettamente aderente alla Convenzione, la quale non parla (lett. a dell'art. 21) di revoca pur esistendo sia in francese (*révocation*) che in inglese (*revocation*) il termine revoca come termine giuridico, ma usa espressioni diverse, togliere, ritirare, noi diciamo allontanare, il minore dagli affidatari; è opportuno solo tenere presente che le ipotesi che si possono prospettare sono due: la prima è quella in cui sia stato disposto l'affidamento preadottivo, e in tal caso il tribunale revocherà l'affidamento, ai sensi dell'art. 35, e disporrà l'allontanamento del minore ai sensi dell'art. 21 Conv.; qualora, invece, accerti, prima di provvedere sull'affidamento preadottivo, che l'inserimento nella famiglia è negativo per il minore, il tribunale dovrà disporre solo l'allontanamento, non potendo certo pronunciare egualmente decreto di affidamento preadottivo al solo fine di revocarlo subito dopo.

A questo punto si impone una precisazione; nella traduzione, non ufficiale, della Convenzione de L'Aja pubblicata nella *Gazzetta ufficiale* (n. 8 del 12 gennaio 1999) il testo della lettera b) dell'art. 21 è scritto, in italiano, come segue: «di concerto con l'Autorità centrale dello Stato d'origine, assicurare senza ritardo un nuovo affidamento»; se così fosse, poiché la parola concerto nella lingua italiana è sinonimo di accordo, di intesa, specificamente con riguardo alla pratica attuazione di un progetto concepito in comune, il senso della disposizione in parola sarebbe

identico al significato dell'art. 17, lettera c), Conv. che impone l'accordo tra le autorità centrali di entrambi gli Stati affinché nello Stato di origine si possa decidere l'affidamento di un minore a futuri genitori adottivi; in tal caso si porrebbe qualche problema, che non consisterebbe nell'aver la legge interna, con il richiamo all'art. 21 Conv. operato dall'art. 35, attribuito funzioni di autorità centrale al tribunale per i minorenni, perché il legislatore era libero, poteva farlo, non essendo vincolante sul punto la Convenzione; se fosse effettivamente imposto un accordo nell'ipotesi di cui all'art. 21, lett. b), Conv., i problemi deriverebbero non solo dalle difficoltà per il tribunale di prendere contatto con l'autorità centrale dello Stato estero, il che può avvenire solo per iscritto e ciò ritarderebbe, inevitabilmente, il nuovo affidamento, ma soprattutto dal fatto che, ove mai l'autorità dello Stato estero non rispondesse, si disinteressasse (ipotesi che non si può certo escludere) mancherebbe l'accordo, e il tribunale non potrebbe procedere disponendo l'affidamento preadottivo; il minore rimarrebbe in un limbo di attesa con tutte le possibili conseguenze per lui, salva l'applicazione dell'art. 37 bis, ma i tempi si allungerebbero: si dovrebbe, infatti, aprire un nuovo procedimento, o comunque un subprocedimento che si inserisce nel primo.

Sennonché, il ritenere che anche nell'ipotesi in esame, come in quella dell'art. 17, lett. c), Conv., sia necessario un concerto, non appare conforme allo spirito della Convenzione dalla quale si deduce che, qualora l'inserimento del minore nella famiglia affidataria non sia pienamente positivo, la preminenza decisionale è passata dallo Stato di origine a quello di accoglienza, nell'ambito dello stesso percorso procedimentale, tanto è vero che è possibile rimpatriare il bambino solo come ultima soluzione e solo se il suo interesse lo imponga (lett. c dell'art. 21, Conv.).

In effetti è la riportata traduzione a non essere corretta: nei due testi ufficiali, scritti in francese e in inglese, mentre nella lett. c) dell'art. 17, Conv. si parla di accordo (nel testo francese, pubblicato in gazzetta ufficiale, si legge: «si l'Autorités centrales des deux Etats ont accepte que» e l'accettazione reciproca comporta un accordo; nel testo inglese, non pubblicato, si legge: «the Central Authorities of both States have agreed that the adoption may proceed» ed il verbo *to agree* significa appunto essere d'accordo, concordare), nella lettera b) dell'art. 21 Conv. si parla invece di consultazione (nel testo francese si legge: «en consultation avec l'Autorité centrale de l'Etat d'origine»; nel testo inglese si legge: «in consultation with the Central Authority of the State of origin»); se il legislatore internazionale avesse voluto esprimere un concetto identico avrebbe usato espressioni equivalenti e non aventi diverso significato in tutte e tre le lingue; ed è addirittura superfluo accennare alla differenza: l'accordo richiede l'unione di due consensi, il loro saldarsi, quasi sinallag-

matico, a un fine, la consultazione implica solo la richiesta di un parere che nessuna disposizione induce a ritenere vincolante, per cui qualunque sia la risposta, o in mancanza di risposta, il tribunale, che non assume le funzioni di autorità centrale, può procedere egualmente.

Tanto premesso si osserva che l'art. 21 Conv. prevede, nella prima parte del primo comma, che la competente autorità dello Stato di accoglienza deve assumere gli opportuni provvedimenti per la tutela del minore, «particolarmente al fine di»; appare chiaro che il legislatore internazionale ha inteso prevedere non solo la pronuncia di provvedimenti specificamente indicati, ma anche di provvedimenti a contenuto non prefissato bensì demandato al potere dell'autorità competente in relazione alle particolarità del caso concreto, provvedimenti rivolti a migliorare la situazione nell'interesse del minore e che non necessariamente presuppongono l'interruzione dell'affidamento in corso.

Come provvedimenti specifici la lettera a) del detto articolo 21 prevede l'allontanamento del minore dagli affidatari e la pronuncia contemporanea di un provvedimento necessario per la sua collocazione temporanea. Subito dopo, senza ritardo, si deve disporre, ai sensi della lettera b) dell'articolo medesimo, l'affidamento preadottivo ad altra famiglia, oppure, se ciò non fosse possibile, una soluzione alternativa a lungo termine; questi due ultimi provvedimenti possono essere pronunciati solo dopo avere consultato l'autorità centrale dello Stato di origine e l'adozione non può essere pronunciata, successivamente, senza avere informato la detta autorità in ordine ai nuovi aspiranti genitori adottivi; non è richiesto, come precisato, un nuovo concerto ai sensi dell'art. 17, lett. c), Conv. per cui le attività di consultazione e informazione possono essere poste in essere direttamente dal tribunale che procede; la Convenzione ha disposto in tal senso essendosi ritenuto, evidentemente, che non v'è una reale soluzione di continuità, nel caso in esame, con la procedura già iniziata, anche all'estero, in relazione al minore di cui si tratta, e che non era opportuno richiedere un nuovo accordo come nel caso dell'art. 17 Conv., al fine di non dilazionare il provvedimento nell'interesse del minore, il quale si trova già nello Stato ricevente ed è destinato a permanervi salvo casi eccezionali.

Anche per questo ritengo che non occorrerà dichiarare nuovamente lo stato di adottabilità del minore, potendosi ritenere che mantiene validità ed è produttivo di effetti il provvedimento straniero che ha disposto in tal senso. In realtà, anche in questo caso, l'accertamento della situazione di abbandono è un accertamento incidentale che non richiede una pronuncia specifica: lo stato di abbandono in Italia è *in re ipsa*, non esistendo alcun rapporto giuridico con gli affidatari, dato che, o il provvedimento straniero non è stato riconosciuto come affidamento preadottivo, oppure la pronuncia in tal senso è stata revocata; per quanto at-

tiene poi alla situazione di abbandono all'estero ci si trova nell'identica situazione in cui si versa nel caso di adozione pronunciata all'estero. Ovviamente se questa idea non si accetta entra in gioco l'art. 37 bis trovandosi il minore in stato di abbandono in Italia.

5. Minori provenienti da Paesi non aderenti alla Convenzione

Le previsioni della nuova legge qualora si tratti di minori cittadini di Stati non aderenti alla Convenzione e che non hanno stipulato, nello spirito della Convenzione, accordi bilaterali con l'Italia, sono contenute nei commi secondo e terzo dell'art. 36.

Va premesso che il primo comma dello stesso articolo dispone che l'adozione internazionale di minori provenienti da Stati che hanno ratificato la Convenzione o firmato accordi bilaterali «può avvenire solo con le procedure e gli effetti previsti dalla presente legge»; poiché il legislatore italiano non ha il potere di imporre norme ad altri ordinamenti, è naturale che la regola attiene al riconoscimento in Italia dei provvedimenti di adozione o affidamento pronunciati da autorità degli Stati menzionati; la norma vale come norma di rinforzo rispetto alla disciplina prevista negli articoli precedenti e come norma di sbarramento rispetto a eventuali possibili ipotesi non previste e non prevedibili; vale anche a distinguere nettamente, contrapponendo i provvedimenti pronunciati in Paesi esteri aderenti alla Convenzione a quelli pronunciati in Paesi esteri che non hanno aderito.

In ordine alla seconda ipotesi, l'art. 36 comma 3 prevede la competenza a decidere del tribunale per i minorenni che ha emesso il decreto di idoneità all'adozione, e dispone che l'autorità giudiziaria, con decreto, dichiara efficace in Italia il provvedimento straniero di adozione o di affidamento preadottivo; la previsione è quindi in questo caso identica a quella della legge precedente. La norma non lo dice espressamente, però a me sembra evidente che il provvedimento straniero dovrà essere dichiarato efficace come adozione se dispone in tal senso, come affidamento preadottivo se dispone questo tipo di affidamento; parimenti ovvio mi sembra che debba essere dichiarato efficace come affidamento preadottivo un provvedimento straniero diverso purché pronunciato a scopo di adozione.

L'art. 36, al secondo comma, elenca quattro condizioni mancando le quali il provvedimento straniero non può essere dichiarato efficace:

- deve essere accertata la condizione di abbandono del minore straniero, oppure il consenso, se richiesto dalla legge straniera, da parte dei genitori naturali (se questi manchino, di altri parenti secondo le previsioni della legge straniera) deve essere stato prestato con riferimento a un'adozione che determini l'acquisizione dello stato di figlio legittimo e la cessazione dei rapporti giuridici con la famiglia di

origine, (lett. a); queste due ipotesi sono sostanzialmente equivalenti, in quanto il consenso all'adozione legittimante è stato sempre inteso come inequivoca manifestazione della volontà di abbandonare il figlio, perché comporta la volontà di dismettere totalmente l'esercizio della potestà genitoriale, esercizio che è obbligatorio perché la potestà è una funzione che non può, in quanto tale, essere oggetto di rinuncia o di delega a terzi; è ovvio che i parenti naturali del minore devono essere correttamente informati, e al riguardo è determinante l'operato dell'ente autorizzato in applicazione delle regole poste dall'art. 4 Conv., non richiamato espressamente però applicabile per analogia come direttiva all'ente autorizzato;

- deve essere stata dichiarata, con decreto del tribunale, l'idoneità degli adottanti all'adozione a norma dell'art. 30, e le procedure adottive devono essere state effettuate con l'intervento della Commissione per le adozioni internazionali e di un ente autorizzato; l'idoneità deve essere dichiarata preventivamente, non certo a sanatoria dopo la pronuncia del provvedimento straniero, e ciò perché come tale è prevista dall'art. 30 richiamato dall'art. 36 e perché se manca il decreto di idoneità non può essere stata rispettata la regola di cui alla lettera successiva dello stesso comma; la disposizione in parola è stata criticata sotto il profilo che possono esservi Paesi stranieri in cui non è autorizzato a operare alcun ente, per cui v'è il rischio che i minori di alcuni Stati risultino di fatto esclusi dall'adozione internazionale, e si è detto che ciò porrebbe un problema di illegittimità costituzionale, sotto il profilo dell'esclusione di determinati minori, sulla base della loro nazionalità, dalla risorsa costituita dall'adozione internazionale; la premessa è indubbiamente esatta, soprattutto con riferimento ai primi tempi di applicazione della legge e della Convenzione, ed è un problema che forse si porrà anche per alcuni Stati aderenti alla Convenzione; però non mi pare che questa possibilità valga a fondare un dubbio di illegittimità costituzionale; le ipotesi che si possono prospettare sono due: che la mancata autorizzazione all'ente a operare in un determinato Stato dipenda dal rifiuto dell'autorità straniera e in tal caso la questione nemmeno si pone, perché la legislazione italiana non può garantire l'eguaglianza tra minori di due diversi Stati stranieri; qualora poi la mancata autorizzazione dipenda dal fatto che nessun ente, che sia in possesso dei requisiti di legge, abbia chiesto di essere autorizzato a operare in alcuni Paesi stranieri, la costituzionalità è garantita, a mio parere, dalla possibilità concessa dalla legge, in astratto, a tutti gli enti di operare in qualsiasi Paese straniero, non potendosi in concreto costringere l'uno o l'altro ente a operare in determinati Paesi;

- devono essere state rispettate le indicazioni contenute nel decreto di idoneità, (lett. c);
- dev'essere stata concessa, da parte della Commissione per le adozioni internazionali, l'autorizzazione all'ingresso e al soggiorno permanente del minore in Italia (lett. d); anche in questa ipotesi è quindi previsto un doppio controllo, in sede amministrativa e in sede giudiziaria.

È naturale che ci si chieda come mai il legislatore non abbia menzionato nel secondo e nel terzo comma dell'art. 36 la necessità della valutazione di conformità ai principi fondamentali che regolano nello Stato il diritto di famiglia e dei minori, e la domanda che inevitabilmente ne consegue attiene al se il giudice sia tenuto, anche nel caso ivi previsto, a effettuare la detta valutazione.

Pur senza alcuna pretesa di completezza e di certezza, ritengo che la risposta al quesito debba essere positiva.

Certo l'interpretazione si presenta, in entrambi i casi disciplinati dall'articolo 36, meno semplice e lineare che nelle ipotesi disciplinate dal precedente articolo 35, nel senso che la lettera e la *ratio* della norma si prestano maggiormente a interpretazioni diverse nettamente contrastanti, con la conseguente possibilità di giungere nella pratica alla conferma in diritto di situazioni di fatto non proprio limpide e corrette.

Comunque a me sembra che si possa affermare, come più corretta, una soluzione interpretativa che trova il suo fondamento nel contenuto sostanziale del comma 2 dell'art. 36: le condizioni in esso elencate, la cui mancanza è ostativa alla dichiarazione di efficacia, sono sostanzialmente equivalenti a quelle indicate nell'art. 35 ai commi 2, 3 e 4; infatti, la lett. a) ripete sostanzialmente il contenuto dell'art. 4 Conv. richiamato nel comma secondo dell'art. 35, la lett. b) prevede condizioni equivalenti a quelle risultanti dalle lett. a) e d) del sesto comma dell'art. 35, la lett. c) è identica a quella di cui alla lett. b) del detto sesto comma, la lett. d) contiene la stessa previsione di cui al terzo comma dell'art. 35. Si tratta quindi di condizioni che rientrano tutte nell'ambito di principi fondamentali. In conseguenza, a mio parere, sono da ritenere richiamati, implicitamente, tutti i principi fondamentali che nell'ordinamento interno regolano il diritto di famiglia e dei minori, dato che il legislatore non può modificare le condizioni imprescindibili e quindi fondamentali del sistema di norma in norma, da caso a caso, altrimenti resterebbe escluso il carattere di regole fondamentali.

È quasi superfluo precisare, infine, che nell'ipotesi di adozione pronunciata in Paesi non aderenti alla Convenzione né firmatari di accordi bilaterali, la dichiarazione di efficacia come adozione del provvedimento straniero avrà effetti legittimanti ai sensi del primo comma dell'art. 35.

80 **6. Adozione da parte di cittadini italiani residenti all'estero**

Il quarto comma dell'art. 36 prevede l'ipotesi, totalmente diversa, di cittadini italiani residenti all'estero che adottino un minore straniero; l'ipotesi in realtà è duplice: i cittadini italiani residenti in uno Stato estero possono aver adottato un minore residente nello stesso Stato, oppure aver adottato un minore residente in un altro Stato; direi che la norma si applica a entrambe le sottocategorie dell'ipotesi in esame. È bene tenere presente, inoltre, che la fattispecie in parola non può essere inquadrata né nella previsione del primo comma né nella previsione del secondo e terzo comma dell'art. 36, per cui è applicabile indipendentemente dal fatto che l'adozione sia stata dichiarata in uno Stato aderente alla Convenzione o firmatario di accordi bilaterali ovvero sia stata dichiarata in uno Stato non aderente alla Convenzione e non firmatario di accordi bilaterali.

Competente a dichiarare riconosciuto a tutti gli effetti in Italia il provvedimento straniero di adozione è il tribunale per i minorenni; nulla è detto in merito alla competenza territoriale, che però si deduce dalla regola posta dall'art. 29 bis comma 2, ossia competenza attribuita in base al luogo di ultima residenza in Italia o in mancanza al tribunale per i minorenni di Roma, vero è che il secondo comma dell'art. 29 bis fa «salvo quanto stabilito nell'articolo 36 comma 4», però sembra evidente che l'esclusione si riferisca soltanto alla dichiarazione di idoneità, non necessaria nell'ipotesi in discorso.

I requisiti richiesti per ottenere il riconoscimento sono due:

- i cittadini italiani devono dimostrare di avere avuto la residenza nello Stato estero per almeno due anni e di avervi soggiornato continuativamente, per cui non basta la semplice residenza come elemento anagrafico, legale, ma occorre la dimora continuativa, occorre cioè la piena coincidenza tra residenza anagrafica e residenza effettiva per almeno due anni prima della pronuncia del provvedimento straniero; certo il soggiorno continuativo può non coincidere con la residenza, però solo nel senso che può essere più lungo, non più breve, altrimenti il requisito non si concretizza: certo è difficile pensare che si possa ottenere la residenza all'estero, e quindi l'iscrizione all'anagrafe italiana dei cittadini residenti all'estero, prima ancora di essersi ivi trasferiti, però, siccome la residenza si ottiene in base alla legge straniera, il legislatore italiano ha voluto cautelarsi anche rispetto a questa eventualità e ha previsto il soggiorno continuativo; la prova di questo requisito deve essere fornita al giudice italiano al quale si chiede il riconoscimento, non potendosi certo pensare, nonostante la struttura letterale non proprio corretta del comma in parola, che si tratti di un accertamento e di un requisito imposti con legge interna all'autorità estera; sicuramente il tribunale può comunque disporre accertamenti d'ufficio trattandosi di procedimento a rito camerale;

- il secondo requisito è che il provvedimento straniero di adozione deve essere conforme ai principi della Convenzione de L'Aja; non è facile riempire di contenuto l'espressione "principi", essendo molto difficile, se non impossibile, immaginare quali potranno essere i casi che si presenteranno all'esame concreto; allo stato direi che il riferimento va fatto ai principi generali della Convenzione quali risultano dal suo preambolo: diritto del bambino a essere allevato in un ambiente familiare, originario o sostitutivo, che gli garantisca una crescita ottimale, diritto a essere allevato in un clima di felicità, d'amore e di comprensione, diritto ad essere rispettato come persona con la sua storia e le sue caratteristiche; per cui, ad esempio, non potrebbe essere riconosciuta un'adozione realizzata al fine di godere di un'eredità, magari rilevante, ricevuta dal minore. Questo secondo requisito non può essere sfruttato al fine di eludere, di superare il primo, perché i due requisiti devono concorrere, sono ad applicazione cumulativa, per cui la mancanza di uno dei due esclude il riconoscimento.

La questione relativa al se rilevi, anche nel caso di specie, il limite dell'ordine pubblico, ossia della conformità ai principi fondamentali che regolano nell'ordinamento interno il diritto di famiglia e dei minori, darà luogo sicuramente a molti contrasti, e una prima avvisaglia si ha già nelle opinioni divergenti dei primi autori di commenti alla legge.

La domanda che sorge spontanea è se l'espressione "principi della Convenzione" possa ritenersi equivalente all'altra "principi fondamentali"; è stato affermato che in un sistema internazionale pattizio i suoi valori uniformanti producono principi fondamentali, il che è vero ma non sufficiente a fondare una piena equivalenza tra le due espressioni usate dalla legge; si deve invero tenere presente l'iniziale affermazione della legge (art. 29), secondo la quale l'adozione internazionale «ha luogo conformemente ai principi e secondo le direttive della Convenzione»; orbene le direttive della Convenzione non possono che essere le singole norme, le quali una volta entrate a fare parte, con la ratifica, dell'ordinamento interno, concorrono a produrre principi fondamentali; lo stesso non può dirsi per i principi della Convenzione essendo evidente che il legislatore parlando di principi e direttive ha inteso riferirsi a concetti diversi.

Se così è ne consegue che, siccome il comma quarto dell'art. 36 non contiene alcun riferimento ai detti principi, pur prevedendo una valutazione di conformità, l'omissione del detto riferimento non appare casuale ma voluta dal legislatore, il quale non si è limitato a omettere il riferimento ai principi fondamentali ma ha operato una sostituzione modificando l'oggetto della valutazione di conformità: non più i principi fondamentali, bensì i principi della Convenzione; per cui una volta affermata la conformità ai principi della Convenzione sarebbe una con-

traddizione in termini, rispetto alla lettera della legge, imporre la valutazione di conformità ai principi fondamentali dell'ordinamento interno.

Ci si convince di ciò se si tiene presente quello che può avvenire nella pratica, e quello che è lo scopo della norma.

Premesso che, nel silenzio della legge, si deve ritenere che la legittimazione a chiedere il riconoscimento spetta, sicuramente, non solo agli adottanti ma anche all'adottato, si può prospettare il caso di lavoratori italiani effettivamente residenti all'estero per lungo tempo, che abbiano realizzato un'adozione internazionale estero per estero ovvero un'adozione nello Stato estero di residenza, ed ivi siano deceduti; nell'ipotesi di riconoscimento chiesto dal loro figlio adottivo divenuto maggiorenne, si può veramente pensare che il riconoscimento possa essere rifiutato, pur ricorrendo i due requisiti previsti dalla legge, perché all'epoca, magari molto lontana, del provvedimento straniero l'istante non era in situazione di abbandono?

È ovvio che la norma può prestarsi a frodi, a tentativi di aggirare le regole, da parte di soggetti forniti di notevoli disponibilità finanziarie; si deve però ritenere che il legislatore abbia coscientemente accettato questo rischio, fidando sull'accortezza dei giudici nell'accertare il requisito della residenza e del soggiorno effettivo, e lo abbia accettato in nome della tutela, che è il vero scopo della norma, dei lavoratori italiani residenti all'estero da molto tempo. Tutela che è stata apprestata non per evitare, come pure è stato detto, che i predetti debbano sottoporsi alla normale trafila considerate le difficoltà che incontrerebbero vivendo all'estero, posto che il rispetto delle norme ordinarie è imposto ai cittadini italiani residenti all'estero da meno di due anni; la tutela è stata apprestata per evitare che situazioni familiari stabilizzate da tempo all'estero fossero esposte al rischio di un mancato riconoscimento e quindi non aver efficacia, a tutti gli effetti, in Italia.

È opportuno, infine, accennare al fatto che, a norma dell'art. 36 quarto comma, dovrà essere riconosciuta anche l'adozione da parte di una persona singola; non perché resta esclusa la valutazione dei principi fondamentali, in quanto non si può ritenere principio fondamentale dell'ordinamento familiare interno che il rapporto di filiazione debba costituirsi in rapporto a una coppia; bensì perché, accertato il primo requisito relativo alla residenza per due anni e al soggiorno continuativo all'estero, non si può dire che l'adozione da parte di un singolo sia contraria ai principi della Convenzione, la quale ammette questo tipo di adozione.

Il riconoscimento del provvedimento straniero di adozione pronunciato all'estero nello Stato di residenza di cittadini italiani avrà effetti legittimanti, tali essendo nell'ordinamento interno gli effetti ai sensi dell'art. 35; con esclusione, però, dell'adozione da parte di un singolo, perché l'adozione legittimante è consentita, nel nostro ordinamento, solo a favore di una coppia di coniugi.

L'art. 32 al comma terzo dispone che «quando l'adozione pronunciata nello Stato straniero non produce la cessazione dei rapporti giuridici con la famiglia d'origine, la stessa può essere convertita in una adozione che produca tale effetto, se il tribunale per i minorenni la riconosce conforme alla Convenzione». Riconosciuta la detta conformità deve essere disposta la conversione e ordinata la trascrizione nei registri dello stato civile.

La norma non è stata dettata a titolo di conferma o come conseguenza della disposizione contenuta nell'art. 35 comma primo, secondo la quale «l'adozione pronunciata all'estero produce nell'ordinamento italiano gli effetti di cui all'articolo 27» della legge n. 184/83, ossia effetti legittimanti; in realtà questa previsione, pur avendo il carattere di regola generale, vale per le ipotesi di minori provenienti da Stati non aderenti alla Convenzione né firmatari di accordi bilaterali e di adozione di minori stranieri da parte di cittadini italiani residenti all'estero.

Il comma terzo dell'art. 32 si riferisce invece all'ipotesi in cui anche lo Stato di origine sia aderente alla Convenzione, ed è stato dettato in attuazione dell'art. 27 della Convenzione stessa.

È opportuno premettere che l'art. 26 Conv. stabilisce gli effetti che il riconoscimento dell'adozione deve determinare nello Stato ricevente. Molto sinteticamente si può dire: se l'adozione produce effetti legittimanti nello Stato di origine, il riconoscimento produrrà gli stessi effetti nello Stato di accoglienza purché la sua legislazione ammetta, anche se non in via esclusiva, l'adozione legittimante (lo si deduce dall'art. 26, comma 1, lett. a), b), c) e comma 2 Conv.); se invece l'adozione pronunciata nello Stato di origine ha gli effetti di un'adozione non piena, gli effetti nello Stato ricevente consisteranno solo nell'instaurarsi del rapporto giuridico di filiazione e nell'assunzione della responsabilità genitoriale da parte degli adottanti (ai sensi dell'art. 26, comma 1, lett. a) e b) Conv.).

Salva, appunto, l'applicazione dell'art. 27 Conv., il quale stabilisce che qualora nello Stato di origine l'adozione non abbia effetto legittimante, ma si tratti di adozione semplice o semipiena che non determina la cessazione dei rapporti giuridici con la famiglia di origine, l'adozione stessa può essere convertita, nello Stato ricevente che procede al riconoscimento, in adozione piena o legittimante. Questa possibilità è sottoposta a tre condizioni: che l'adozione sia pronunciata e riconosciuta ai sensi delle norme della Convenzione; che i consensi previsti dall'art. 4, lett. c) e d) siano stati prestati, se richiesti, con riferimento specifico a un'adozione che determini l'interruzione dei rapporti giuridici con la famiglia di origine; che «la legge dello Stato ricevente lo consenta», il che significa che spetta allo Stato ricevente stabilire con legge se la conversione è possibile e in quali casi. Ed è in relazione a questa ultima condizione che il legislatore ha posto la regola di cui all'art. 32 comma terzo, il quale è quindi pienamente conforme alla Convenzione.

8. Conclusione

I limiti oggettivi del presente scritto precludono la trattazione di qualsiasi altro argomento; il discorso è, anzi, già troppo lungo.

Quel che si può dire è che ci si deve augurare che non si prolunghino oltre i limiti del tollerabile i ritardi, già oggi notevoli, nella messa in atto degli adempimenti necessari al fine dell'entrata in vigore, in Italia, della Convenzione e della nuova legge; che la nuova legge non venga applicata sotto la spinta, più o meno cosciente, di motivazioni pratiche e di ragioni di convenienza utilitaristica che nulla hanno in comune con una seria politica minorile; che si raggiunga anche solo un minimo di uniformità culturale nella materia minorile e familiare, uniformità oggi esistente solo in apparenza, nelle belle parole non nei fatti; che si comprenda che non si può dare affetto per decreto, che le caratteristiche di personalità non si acquisiscono con una sentenza, che la sola volontà di avere un figlio non costituisce garanzia di una buona riuscita del rapporto di filiazione; che non basta il "buon senso" per valutare la realtà, i bisogni concreti dei singoli minori, le cui necessità di crescita sana ed equilibrata vanno valutate e apprezzate non sul breve ma sul lungo periodo, e che queste necessità vanno tutelate non solo e non tanto perché lo dica la legge ma perché i minori sono i soggetti meno difesi e più esposti a rischio.

(Piercarlo Pazé*)

1. *Denominazione e natura*; 2. *La sede presso il Dipartimento per gli affari sociali*; 3. *Le competenze internazionali e il potere di proposta di accordi bilaterali*; 4. *La promozione dell'adozione internazionale in Italia*; 5. *Le funzioni di amministrazione attiva e di controllo*; 6. *Le funzioni di tutela in sede amministrativa*; 7. *Le funzioni di studio, di relazione e di conservazione degli atti*; 8. *Le modalità di funzionamento*.

1. Denominazione e natura

Nella mappa degli enti che gestiscono la nuova procedura dell'adozione internazionale la Commissione per le adozioni internazionali è un ufficio assolutamente nuovo, descritto nella composizione e nelle competenze dai novellati artt. 38 e 39 della legge 4 maggio 1983, n. 184 e dal successivo regolamento emanato con DPR 1 dicembre 1999, n. 492 recante norme per la sua costituzione, organizzazione e funzionamento.

Per comprenderne e definirne la natura possiamo partire dalla denominazione. Perché "Commissione per le adozioni internazionali" e non, invece, Autorità centrale per le adozioni internazionali, soggetto previsto dall'art. 6 c. 1 della Convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993 per lo svolgimento dei compiti imposti dalla Convenzione stessa? Le ragioni di questa scelta sono essenzialmente due.

La prima è che il termine "autorità centrale" poteva fare pensare a quest'ufficio come a una delle *authorities*, un'autorità amministrativa indipendente sul modello di quelle che si sono moltiplicate in Italia in tempi recenti. Sarebbe stato un equivoco, perché la Commissione per le adozioni internazionali non è stata disegnata con le precipue caratteristiche riconosciute dalla dottrina a tali organi pubblici, costituite da garanzie di sostanziale indipendenza dei titolari, un'autonomia organizzativa, finanziaria e contabile, lo svolgimento di funzioni tutorie di interessi costituzionali in campi socialmente rilevanti.

Certo la Commissione per le adozioni internazionali in quanto tale, nella trattazione delle sue attività relative all'adozione, delibera e agisce in piena autonomia, senza prendere direttive dal Governo o dal Ministro per gli affari sociali o dal capo del Dipartimento per gli affari

* Magistrato, direttore di «Minorigiustizia».

sociali: è un organo, come è stato bene osservato, «principale e autonomo, non inserito nella Presidenza (del consiglio dei ministri) come *staff* disponibile, bensì come organo destinato a operare direttamente all'esterno in base a norme di legge, e rispetto al quale, paradossalmente, è la Presidenza del consiglio a fungere da ausiliaria, dovendo metterle a disposizione proprio personale» (Sacchetti, 1999). Ma questa indipendenza dell'ufficio non è identica a quella delle *authorities*, che si caratterizza per l'indipendenza formale e sostanziale delle persone titolari dell'organo: tale indipendenza difetta nella Commissione, organo collegiale costituito, oltre che da un presidente scelto per una pregressa esperienza nel settore minorile e quindi per capacità culturali, da dieci componenti che rappresentano la Presidenza del consiglio dei ministri, vari ministeri e la Conferenza unificata Stato-regioni-città e, in quanto tali, esprimono al suo interno le posizioni politiche e sociali dell'ente di riferimento, con cui hanno un collegamento funzionale.

La Commissione per le adozioni internazionali non gode neppure di quell'altra caratteristica - che normalmente accompagna le autorità indipendenti - di una generale autonomia organizzativa, finanziaria e contabile, dato che è costituita presso la Presidenza del consiglio dei ministri, l'organizzazione e il funzionamento sono disciplinati da un regolamento deliberato dal Consiglio dei ministri, la sua segreteria tecnica è costituita da personale appartenente ai ruoli della Presidenza del consiglio dei ministri e di altre amministrazioni pubbliche, agli adempimenti amministrativi e contabili riguardanti la gestione delle spese e all'acquisizione di beni e servizi necessari per il suo funzionamento provvede il Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del consiglio dei ministri.

Soprattutto la Commissione non ha le funzioni, proprie delle autorità indipendenti, di tutela e regolamentazione di interessi collettivi fondamentali, costituzionalmente protetti. Essa è organo di amministrazione attiva, comprendente compiti molto diversi fra di loro, che vanno dalla promozione dell'adozione internazionale ad attività di controllo, dalle relazioni internazionali ai rapporti con enti interni, da autorizzazioni ad attività certificative, dalla tenuta dell'albo degli enti autorizzati alla conservazione di documentazione ecc., mentre le funzioni di garanzia sono ridotte.

C'è anche un'altra ragione perché la Commissione per le adozioni internazionali non porta la denominazione di "autorità". La Commissione è l'autorità centrale italiana, come referente generale dell'adozione per gli Stati esteri e tale è indicata nell'art. 2, comma 1, del Regolamento emanato con DPR n. 492/99. Le sono però conferiti solo una parte - anche se essenziale - dei compiti di un'autorità centrale delineati dalla Convenzione de L'Aja, mentre altri compiti sono distribuiti fra

tribunali per i minorenni, servizi ed enti autorizzati; e, per altro verso, ha delle attribuzioni ulteriori rispetto a quelle di un'autorità centrale, per esempio di proporre la stipulazione di accordi internazionali bilaterali e di presentare una relazione biennale al Parlamento. Va chiarito che la stessa Convenzione de L'Aja (vedi specie gli artt. 8, 9, 22) lasciava ai singoli Stati contraenti un'alternativa fra due possibilità, di attribuire a una propria autorità centrale tutte le funzioni di gestione dell'adozione internazionale ovvero di affidarne lo svolgimento in parte ad altre pubbliche autorità o a organismi debitamente abilitati, come appunto ha prescelto il legislatore italiano.

In particolare si è mantenuto nel percorso dell'adozione internazionale l'intervento del giudice italiano, anziché trasferire alla Commissione - organo amministrativo - i compiti di determinazione dell'idoneità all'adozione internazionale delle coppie genitoriali, di riconoscimento dell'adozione pronunciata nello Stato estero e di dichiarazione dell'adozione dopo un provvedimento di affidamento estero. Questa scelta è disposta dalla considerazione che nel nostro ordinamento la costituzione di un nuovo *status* familiare (da cui discendono diritti e doveri di gran rilevanza) e le funzioni di garanzia sono tradizionalmente attribuite al giudice, oltre che da un'esigenza di coerenza con l'adozione nazionale che rimane giurisdizionale.

È apparso anche impensabile - sia politicamente sia socialmente sia sul piano dell'efficienza e dei costi - che un'agenzia pubblica come la Commissione per le adozioni internazionali, con sede centralizzata a Roma e lontana dalle persone interessate, potesse in qualche modo gestire la preparazione e effettuare la valutazione di varie migliaia di domande di adozioni internazionali ogni anno. Perciò, seguendo una tendenza che va verso un più ampio decentramento delle competenze politiche, amministrative e sociali, le attività di informazione, preparazione, valutazione e accompagnamento delle coppie che si rivolgono all'adozione internazionale sono state decentrate ai servizi per svolgersi sullo stesso territorio dove le coppie risiedono (art. 29 bis, c. 4, L. 184/83).

Infine, utilizzando la possibilità prevista dall'art. 9 della Convenzione de L'Aja, sono stati affidati a enti del privato sociale (gli enti autorizzati), e non alla Commissione, i compiti di attivare negli altri Stati le procedure in vista dell'adozione e, soprattutto, quelli di raccogliere dalle autorità straniere la proposta di incontro tra gli aspiranti all'adozione e il minore da adottare e di concordare con l'autorità straniera, con il consenso degli interessati, sull'opportunità di procedere all'adozione (art. 31, c. 1, lett. c)-e)-f), L. 184/83).

Per effetto di questa ripartizione dei compiti di un'autorità centrale fra vari organi, troviamo disegnato un modello di Commissione per le

2. La sede presso il Dipartimento per gli affari sociali

adozioni internazionale *leggero* nelle sue competenze come nel personale, non burocratico e centralizzatore. Si tratta di un ufficio originale, non facilmente inquadrabile in schemi, che dell'autorità centrale descritta nella Convenzione de L'Aja svolge le funzioni fondamentali di principale referente con gli altri Stati e che aggiunge altre attribuzioni.

A questo punto occorre spiegare perché è stata costituita una Commissione autonoma, collocata presso il Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del consiglio dei ministri, piuttosto che attribuire queste attività all'Ufficio centrale della giustizia minorile del Ministero della giustizia che già si occupava della materia ed era stato indicato come autorità centrale per le adozioni ai fini dei primi accordi bilaterali sottoscritti dall'Italia.

Una ragione è che l'adozione internazionale rientra nella competenza di più ministeri: degli affari esteri per la documentazione necessaria per l'ingresso del minore in Italia e per i controlli consolari sullo svolgimento delle adozioni all'estero, degli interni per il permesso di soggiorno e la concessione della cittadinanza, della giustizia perché nella procedura sono impegnate le strutture giudiziarie minorili, della sanità per riguardo alla salute fisiopsichica intesa nella più ampia accezione degli adottanti e dell'adottato, del Ministro per la solidarietà sociale per la funzione sociale dell'adozione internazionale di protezione della gioventù e per la delega che questo Ministro ha avuto negli ultimi anni delle politiche per l'adozione; inoltre c'è la competenza degli enti locali che preparano e poi seguono l'adozione. La soluzione ottimale è sembrata quindi una Commissione formata da persone che rappresentassero i vari ministeri e gli enti locali (dieci componenti, con un dosaggio quantitativo dei soggetti per ciascuno degli uffici di provenienza); essa costituisce il luogo di incontro e di sintesi di varie appartenenze istituzionali, oltre che utilizzare le diverse competenze organizzative e culturali che i suoi componenti derivano dall'ente rappresentato.

Una seconda ragione è organizzativa. Si è pensato all'accelerazione delle procedure che può avvenire da un ente unico così onnicomprensivo piuttosto che affidare l'incarico a uno specifico ufficio di un ministero che per ogni questione dovesse intrattenere carteggi burocratici con gli uffici degli altri ministeri o utilizzarli come passacarte.

Un'ultima ragione, ancora più importante, è che l'adozione - strumento per dare una famiglia a un bambino che non l'ha - rappresenta un fatto sociale prima che un evento giudiziario. Fino a oggi il suo percorso essenzialmente giurisdizionale-valutativo, con il baricentro nel tribunale per i minorenni, aveva messo ai margini i problemi della preparazione e del sostegno alle coppie. La Convenzione de L'Aja e la legge

attuativa 476/98 hanno capovolto questo schema, attribuendo ai servizi dell'ente locale e agli enti autorizzati (come compito proprio e non su incarico giudiziario) la gestione dell'adozione, prima e dopo l'arrivo del bambino.

In un quadro così sostanzialmente modificato, non si giustificava più che a gestire l'adozione internazionale fosse un ufficio del Ministero della giustizia che si occupa soprattutto di carceri minorili e di processo penale, oltre che delle strutture materiali dei tribunali per i minorenni. Giusto è parso dunque individuare come sede naturale la Presidenza del consiglio dei ministri che unifica le attività dei vari ministeri, e in essa il Dipartimento per gli affari sociali che ha fra le sue competenze le politiche dell'infanzia e della famiglia.

3. Le competenze internazionali e il potere di proposta di accordi bilaterali

Fra le funzioni attribuite alla Commissione per le adozioni internazionali emerge il ruolo propulsivo di «attuazione delle convenzioni internazionali in materia di adozione» collaborando con le autorità centrali per le adozioni internazionali degli altri Stati (novellato art. 39, c. 1, lett. a), L. 184/83). La Commissione è costituita dunque come un ufficio che ha dei compiti di relazioni internazionali, indicati genericamente attraverso il rinvio ai contenuti delle convenzioni internazionali in materia di adozione e, dunque, non solo della Convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993: compiti sia culturali, sia promozionali, sia operativi, e che riguardano oltre la cooperazione adozionale anche le iniziative di solidarietà perché negli altri Stati le famiglie possano tenersi i figli, non costrette a cederli o a rinunciarvi dalla miseria. Di questa sua attività e dei suoi risultati la Commissione dovrà rendere conto, come recita la disposizione dello stesso art. 39, c. 4, L. 184/83, presentando «al Presidente del consiglio dei ministri, che la trasmette al Parlamento, una relazione biennale sullo stato delle adozioni internazionali, sullo stato di attuazione della Convenzione e sulla stipulazione di accordi bilaterali anche con Paesi non aderenti alla stessa»¹.

L'indicazione, fra i compiti della Commissione, degli accordi bilaterali con gli Stati di origine dei bambini (accordi necessari affinché gli enti autorizzati italiani siano riconosciuti nello Stato e possano svolgerli correttamente le pratiche adottive e s'instaurino relazioni regolari fra le rispettive autorità centrali) compare anche nell'art. 39, c. 1, lett. b) della legge 184/83, che affida espressamente alla Commissione la cura

¹ Questo ruolo internazionale della Commissione sarà fortemente condizionato dalle politiche del Ministero degli affari esteri e dall'impulso che darà agli uffici consolari italiani all'estero, chiamati a collaborare sia con la Commissione per le adozioni internazionali sia con gli enti autorizzati.

per il loro sviluppo: la Commissione «*propone* la stipulazione di accordi bilaterali in materia di adozione internazionale».

La Commissione *propone* la stipulazione di accordi bilaterali a chi? Evidentemente al Governo che, tramite il Ministero degli affari esteri, stipula, se lo ritiene, l'accordo bilaterale proposto e poi lo trasmette per la ratifica al Parlamento. Tuttavia questo potere di proposta è straordinariamente importante e l'attivazione prioritaria della Commissione in questa direzione è la chiave dello sviluppo futuro dell'adozione internazionale in Italia. Vediamo in quali modi la Commissione può muoversi e i problemi che si pongono.

- È opportuno che la Commissione promuova accordi bilaterali anche con Stati che hanno già in comune con l'Italia l'accettazione della Convenzione de L'Aja e dei suoi principi, accordi possibili in base al disposto dell'art. 39, c. 2, Convenzione de L'Aja, secondo cui «ogni Stato contraente può concludere, con uno o più degli altri Stati contraenti, accordi tendenti a *favorire l'applicazione* della Convenzione nei loro reciproci rapporti». Questi accordi, che hanno carattere attuativo dei principi della Convenzione, sono utili (in qualche caso addirittura indispensabili) per facilitare le procedure nei due Stati, rendendole reciprocamente riconoscibili.
- Gli accordi bilaterali sono *necessari* con quegli Stati che non abbiano aderito alla Convenzione de L'Aja. In questo caso il testo dell'accordo dovrebbe raccogliere e riportare i principi generali della Convenzione de L'Aja e le garanzie proprie della nostra legislazione e prevedere una procedura concordata tendenzialmente omogenea nei principi e parallela nelle modalità a quella dei Paesi firmatari della Convenzione de L'Aja.
- Se non ci si muovesse subito in questa direzione (convenzioni bilaterali con i Paesi sia aderenti sia non aderenti alla Convenzione de L'Aja) l'adozione internazionale avrebbe una forte contrazione rispetto a oggi. Occorre considerare che attualmente poco più di un terzo dei bambini adottati provengono da Stati che hanno già ratificato la Convenzione de L'Aja o che hanno stipulato accordi bilaterali con l'Italia e che molti Paesi anche in futuro non aderiranno alla Convenzione de L'Aja. Stante la sostanziale restrizione che l'art. 36, c. 2, L. 184/83 introduce alle adozioni internazionali provenienti dagli Stati né aderenti alla Convenzione de L'Aja né firmatari di accordi bilaterali (le adozioni non potranno più avvenire dagli Stati che non riconoscono come interlocutori i nostri enti autorizzati italiani o nei quali nessun ente autorizzato intende operare come mediatore) è indispensabile incrementare i Paesi da cui attingere dei bambini in adozione con la moltiplicazione in tempi medio-brevi di accordi bilaterali. Oltretutto con i Paesi con

cui si stipulano degli accordi è più agevole un controllo sulla regolarità delle adozioni.

- Con il formulare le proposte di accordi bilaterali la Commissione compie una delicata scelta degli Stati con cui instaurare forme di collaborazione nella protezione dei minori (anche per il conseguente impegno degli enti autorizzati di partecipare ad attività di promozione dei diritti dell'infanzia, art. 39 ter, c. 1, lett. f), L. 184/83) e da cui orientare il flusso delle adozioni. Questa scelta può essere influenzata da opportunità politiche (aiutare dei Paesi amici o escludere Stati ostili, preferenze per Stati di etnia bianca o chiara i cui bambini piacciono di più alle nostre coppie ecc.) o da valutazioni degli interessi dell'infanzia abbandonata (verifica delle aree dove per povertà, disastri naturali o eventi bellici ci sono dei bambini che hanno bisogno di una famiglia adottiva o di essere aiutati a rimanere nella propria famiglia indigente).
- Formulare proposte di stipulazione di accordi bilaterali significa che la Commissione prima deve tenere assidui contatti internazionali preparatori e negoziare i contenuti degli accordi, che dovranno descrivere le procedure specifiche modellate sulle legislazioni degli altri Stati. A questo scopo soprattutto sono dettate le disposizioni (art. 7, c. 2, L. 476/98; e più esplicitamente art. 7, c. 2, regolamento DPR n. 492/99) che consentono alla Commissione di inviare proprio personale in missione presso le rappresentanze diplomatiche e consolari all'estero.
- Poiché è comunque impensabile che, in poco tempo, l'Italia stipuli e ratifichi delle convenzioni bilaterali con molti Stati (per scelte politiche di dirigere solo da certe aree geografiche il flusso delle adozioni o per ritardi diplomatici o per rifiuto di accordi da parte di alcuni Stati), la Commissione si troverà inevitabilmente a occuparsi, come prevede l'art. 36, c. 2, lett. b), L. 184/83, di un filone, ridotto rispetto ad oggi ma ancora consistente, di adozioni internazionali provenienti dagli Stati non aderenti alla Convenzione de L'Aja e non firmatari di accordi bilaterali. Che cosa significa che queste adozioni, per essere dichiarate efficaci, devono avvenire «con l'intervento» della Commissione? La risposta più verosimile è che gli enti autorizzati sono tenuti a trasmettere la documentazione (atti e informazioni) alla Commissione, che procederà alla certificazione di conformità alle disposizioni della Convenzione de L'Aja e a autorizzare l'ingresso del minore (art. 39, c. 1, lett. h)-i), L. 184/83).

Appare possibile e augurabile che nella prassi anche per tali adozioni s'introduca qualche forma di collaborazione (scambio di informazioni sia sulle procedure e sugli enti autorizzati, sia sulle

condizioni del minore e della coppia italiana) della Commissione con le autorità giudiziarie o amministrative dello Stato di origine.

Non si tratterebbe della sola situazione in cui la Commissione per le adozioni internazionali deve prendere e mantenere contatti con Stati che non hanno aderito alla Convenzione de L'Aja o con cui non sono stipulati accordi bilaterali: come è previsto dall'art. 31, commi 3 e 5, L. 184/83, quando un minore faccia ingresso in Italia o vi si trovi al di fuori delle situazioni consentite la Commissione prende contatti con il Paese di origine del minore, qualsiasi sia, perché dopo un rimpatrio assistito il minore possa ricevere la migliore collocazione.

4. La promozione dell'adozione internazionale in Italia

Insieme a questi compiti di politica internazionale delle adozioni, la Commissione per le adozioni internazionali svolge nel nostro Paese delle funzioni promozionali - di natura formativa, informativa e operativa - dirette a garantire la qualità e lo sviluppo delle adozioni internazionali.

Fra queste funzioni c'è la formazione. Secondo il disposto dell'art. 39, c. 1, lett. g), L. 184/83, la Commissione «promuove iniziative di formazione per quanti operano o intendono *operare* nel campo dell'adozione». La formazione promossa dalla Commissione è rivolta agli *operatori* o a coloro che intendono diventarlo, non agli adottanti.

La formazione può avere il fine di formare i formatori, cioè gli operatori dei servizi e degli enti autorizzati perché a loro volta sappiano svolgere il compito di informare e preparare gli aspiranti all'adozione loro attribuito dall'art. 29 bis, c. 4, lett. a)-b), L. 184/83; e dovrebbe essere rivolta specialmente al personale degli enti autorizzati, per garantirne il livello culturale e operativo e verificarne le scelte: essi, infatti, devono essere diretti «da persone con adeguata formazione e competenza» e avvalersi dell'apporto di professionisti «che abbiano la capacità di sostenere i coniugi prima, durante e dopo l'adozione» (art. 39 ter, c. 1, lett. a)-b), L. 184/83).

Meno semplice è la lettura di un'altra attribuzione della Commissione, che in base all'art. 39, c. 1, lett. l), L. 184/83, «collabora con enti diversi» dagli enti autorizzati «per attività di formazione e informazione». Infatti questa norma, nell'escludere una *collaborazione* della Commissione con gli enti autorizzati, non indica quali siano gli enti diversi e non precisa il livello di questa attività di formazione e informazione cui la Commissione collabora.

Un'interpretazione lineare è che la Commissione collabora con iniziative formative e informative relative alle tematiche dell'adozione svolte da associazioni e enti del privato sociale, da enti o da servizi pubblici

o da istituzioni scolastiche; viene invece esclusa una collaborazione paritaria in questo campo con gli enti autorizzati per evitare una commistione fra controllore e controllati.

Altra possibilità è che la Commissione integri e aiuti le attività di formazione e informazione che vengono svolte a favore degli aspiranti all'adozione da parte dei «servizi socio-assistenziali degli enti locali singoli o associati, anche avvalendosi per quanto di competenza delle aziende sanitarie locali e ospedaliere» (art. 29 bis, c. 4, lett. a)-b), L. 184/83). Essa potrebbe, per esempio, predisporre e distribuire *strumenti di informazione* sulle procedure giudiziarie, sulle attività dei servizi e sui requisiti necessari per l'adozione internazionale. Appare verosimile che la collaborazione della Commissione così attuata vada in sostegno soprattutto di quei servizi non ancora in grado di produrre un'informazione adeguata propria, in un Paese in cui la distribuzione e la capacità dei servizi non è omogenea, senza peraltro instaurare delle forme di supplenza che impedirebbero ai servizi stessi di crescere (per questo motivo ha un significato preciso il verbo “collabora”).

Oltre che esser promotrice di formazione e informazione, la Commissione «promuove la cooperazione fra i soggetti che operano nel campo dell'adozione internazionale e della protezione dei minori» (art. 39, c. 1, lett. f), L. 184/83). In un modello di adozione internazionale che è decentrata nella preparazione e negli accertamenti e vede l'intervento di una pluralità di soggetti pubblici e sociali, era inevitabile che fosse prevista un'attività rivolta a creare fra i vari soggetti una collaborazione e un coordinamento, la cui promozione a livello centrale è stata affidata alla Commissione.

Quali sono «i soggetti che operano nel campo dell'adozione internazionale e della protezione dei minori» che la Commissione deve fare cooperare? L'uso della particella copulativa “e” esclude gli enti che operano solo per la protezione dei minori: deve trattarsi di soggetti che operano effettivamente nel campo dell'adozione internazionale e, insieme, della protezione dei minori, dunque regioni e province autonome, servizi, enti autorizzati. Con un'interpretazione estensiva del verbo “operano” possono essere comprese anche le associazioni esponenziali dei protagonisti dell'adozione (genitori adottivi, figli adottati ecc.).

Non tocca invece alla Commissione per le adozioni internazionali promuovere un coordinamento di servizi ed enti autorizzati con i tribunali per i minorenni, o dei tribunali per i minorenni fra di loro, per due ragioni: per l'indipendenza della funzione giudiziaria e perché sono già previste forme stabili di collegamento a livello locale, promosse dalle regioni e dalle province autonome di Trento e Bolzano, fra enti autorizzati, servizi e organi giudiziari minorili (art. 39 bis, c. 1, lett. c), L. 184/83).

La Commissione interviene perciò da un livello centrale per promuovere la definizione di prassi operative collaborative delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, per fare praticare dei collegamenti degli enti autorizzati fra di loro, per coordinare i rapporti degli enti autorizzati con i servizi e con le regioni, fino a istituire dei “tavoli di lavoro” che possono riunirsi con una certa periodicità.

Al di fuori di questa promozione prescritta dall’art. 39, c. 1, lett. f), L. 184/83 si pone la doverosa azione della Commissione di collegamento e di dialogo con le altre istituzioni centrali o le loro diramazioni periferiche. Un luogo istituzionale di incontro degli enti che vi sono rappresentati è la Commissione stessa. Può essere inoltre necessario che la Commissione in quanto tale assuma l’iniziativa di stabilire e formalizzare modalità di cooperazione o procedure concordate con le varie strutture amministrative pubbliche centrali (ministeri interessati, uffici di frontiera ecc.).

La legge dedica rilievo a una particolare attività promozionale della Commissione indirizzata verso gli enti autorizzati. Come recita l’art. 39, c. 1, lett. d), L. 184/83, la Commissione «agisce al fine di assicurare l’omogenea diffusione degli enti autorizzati sul territorio nazionale e delle relative rappresentanze nei Paesi stranieri».

Poiché le coppie aspiranti all’adozione devono obbligatoriamente ricorrere all’intermediazione degli enti autorizzati, la presenza diffusa di questi enti è condizione essenziale per il successo dell’adozione internazionale. Di qui la preoccupazione che essi siano distribuiti in tutto il territorio nazionale (oggi sono presenti soprattutto nel Nord) e rappresentati nella maggior parte degli Stati di origine dei bambini, aderenti alla Convenzione de L’Aja o con cui l’Italia stipula delle convenzioni bilaterali, per svolgere e seguire le attività giuridiche e pratiche delle adozioni.

Come agisce la Commissione a quest’effetto? Gli enti autorizzati, pur svolgendo anche delle funzioni pubbliche (certificazioni, autenticazione di firme, approvazione della decisione dello Stato estero di affidare un minore), sono organismi privati senza fine di lucro. La Commissione ha il potere di limitare l’autorizzazione a questi enti perché operino solo per le persone che risiedono in alcune regioni o solo in alcuni Stati esteri, ex art. 9, c. 2, regolamento emanato con DPR n. 492/99, ma non può imporre loro di costituire nuove sedi periferiche, di trasferire la loro sede in altre regioni “vuote” oppure di operare per le adozioni in un nuovo Stato estero. Per questi fini di diffusione omogenea degli enti la Commissione ha unicamente un potere di invito e di persuasione: può disegnare una geografia della loro presenza complessiva in Italia e della loro operatività negli Stati di origine dei bambini, incoraggiandoli a agire dove ci sono dei vuoti. Lo stru-

mento per quest'operazione, previsto dall'art. 39, c. 3, L. 184/83, sono gli incontri periodici della Commissione con i rappresentanti degli enti autorizzati «al fine di esaminare le problematiche emergenti e coordinare la programmazione degli interventi attuativi dei principi della Convenzione».

5. Le funzioni di amministrazione attiva e di controllo

5.1. Le funzioni nel corso dei procedimenti di adozione internazionale

La Commissione per le adozioni internazionali svolge funzioni di amministrazione attiva ed emana dei provvedimenti in tre principali settori di sua competenza: il procedimento di adozione internazionale; l'ingresso e la permanenza dei minori stranieri per adozione; gli enti autorizzati.

Nell'itinerario di ogni adozione internazionale (qualunque sia la procedura: anche quando l'adozione o l'affidamento a scopo adottivo debbano avvenire o siano pronunciati in un Paese non aderente alla Convenzione de L'Aja né firmatario di accordi bilaterali) la Commissione per la sua funzione di referente internazionale apre un procedimento amministrativo che ha il fine di produzione di propri atti di autorizzazione e di accertamento. Questo procedimento deve rispondere ai principi e alle disposizioni della legge 7 agosto 1990, n. 241, sulla trasparenza amministrativa, con le conseguenze che si deve nominare un responsabile del procedimento e che c'è un obbligo di conclusione esplicita del procedimento stesso e di motivazione dei provvedimenti amministrativi assunti.

Quando una coppia si muove per adottare un minore all'estero, la Commissione apre un procedimento nel quale confluiscono gli atti più rilevanti dell'itinerario adottivo. L'impulso per l'apertura del procedimento è dato dalla ricezione del primo documento, il decreto di idoneità emesso dal tribunale per i minorenni; poi è normalmente l'ente autorizzato che procede a trasmettere altri atti e documenti man mano che vengono formati. In particolare, mettendo in una sequenza temporale successiva le indicazioni legislative, la Commissione riceve:

- dal tribunale per i minorenni, appena emesso, il decreto d'idoneità della coppia a adottare, con copia delle relazioni e delle documentazioni esistenti in atti, nonché l'eventuale successivo decreto di revoca dell'idoneità (art. 30, cc. 3 e 4 L. 184/83);
- dall'ente autorizzato la (eventuale) comunicazione del mancato accordo con l'autorità straniera circa l'opportunità di procedere all'adozione o a un affidamento a scopo d'adozione (art. 31, c. 3, lett. f) L. 184/83);
- dall'ente autorizzato l'informazione della decisione dell'autorità straniera di affidamento per adozione direttamente pronunciata

da quell'autorità ovvero per adozione che dovrà essere pronunciata in Italia (art. 31, c. 3, lett. g), L. 184/83);

- dall'ente autorizzato copia degli atti e della documentazione dell'autorità straniera relativi al minore (art. 31, c. 3, lett. i), L. 184/83);
- dall'ente autorizzato la richiesta di autorizzazione all'ingresso e alla residenza permanente del minore in Italia (art. 31, c. 3, lett. g), L. 184/83);
- dall'ente autorizzato le sue conclusioni circa la rispondenza dell'adozione all'interesse del minore (art. 32, c. 1, L. 184/83).

Quale ovvio corollario dell'acquisizione e della valutazione di questi documenti, la Commissione può richiedere integrazioni del loro contenuto, la trasmissione di quelli che mancano e la sostituzione di quelli ritenuti insufficienti o erronei: si pensi per esempio a relazioni dei servizi sociali, che accompagnano la dichiarazione di idoneità, le quali non contengano le informazioni e gli approfondimenti utili al procedimento estero di adozione internazionale e di cui quindi si debba richiedere il rifacimento.

La Commissione, sulla base della documentazione ricevuta e, valutati gli effetti dell'adozione nella legislazione straniera, conchiude la procedura con dei provvedimenti motivati.

La Commissione, quando riconosce che ne sussistono i presupposti, dichiara ai sensi dell'art. 32, cc. 1-2-3, L. 184/83, che l'adozione pronunciata all'estero o l'affidamento straniero a scopo di adozione rispondono al superiore interesse del minore e, come conseguenza, ne autorizza l'ingresso e la residenza permanente in Italia (cfr. anche l'art. 39, c. 1, lett. h), L. 184/83).

Questo provvedimento ha natura cognitiva-valutativa dell'intera vicenda adottiva estera nel suo insieme. La Commissione definisce che l'attività amministrativa e/o giurisdizionale che si è svolta all'estero è stata formalmente e sostanzialmente conforme ai principi e dettami della Convenzione de L'Aja, risponde all'interesse del minore quale definito dalla convenzioni internazionali e rispetta l'ordine pubblico italiano: il bambino era in stato di abbandono, non erano possibili un suo affidamento o adozione nello Stato di origine, l'eventuale consenso dei genitori all'adozione non è stato dato dietro contropartite in denaro o di altra natura, diventare figlio adottivo è per il minore la soluzione migliore, cessano i legami giuridici del bambino con i primi genitori o l'adozione estera può essere convertita in un'adozione che produca tale effetto, il minore acquista lo stato di figlio legittimo.

Dell'autorizzazione all'ingresso del minore in Italia la Commissione dà subito formale comunicazione agli uffici consolari italiani all'estero, che dopo averla ricevuta rilasciano il visto di ingresso del minore per l'adozione (art. 32, c. 4, L. 184/83).

Allorché invece non sussistano le condizioni per tali esiti positivi, gli aspiranti all'adozione rinuncino alla procedura o il decreto di idoneità sia revocato, la Commissione deve in ogni caso concludere il procedimento con dei provvedimenti motivati di reiezione o di non luogo a provvedere, che potranno essere impugnati presso il Tribunale amministrativo regionale.

La Commissione apre un procedimento anche nelle ipotesi (abbastanza rare) di «espatrio di minori a scopo di adozione» per adozioni pronunciate dai tribunali per i minorenni italiani a favore di residenti all'estero, stranieri o cittadini italiani, disciplinate dagli artt. 40-43 L. 184/83. All'esito, a mente dell'art. 39, c. 1, lett. i), L. 184/83 e dell'art. 23, c. 1, della Convenzione de L'Aja, certifica come Stato di origine per lo Stato di accoglienza la conformità alle disposizioni della Convenzione de L'Aja dell'adozione del minore italiano pronunciata dal tribunale per i minorenni italiano.

5.2. Le funzioni relative all'ingresso e alla permanenza in Italia dei minori per scopo di adozione

L'art. 33 della legge 184/83 aggiunge alle altre competenze della Commissione per le adozioni internazionali quella di deliberare sull'ingresso e sulla permanenza nello Stato dei minori stranieri che arrivano in Italia ai fini di adozione, così evitando attraverso un controllo specifico che ci siano degli ingressi di minori senza rispettare le forme della procedura di adozione. La disposizione pone però dei problemi, sia di interpretazione sia di coordinamento con la legislazione relativa agli stranieri.

Viene introdotto il principio che deve intervenire un'autorizzazione della Commissione per le adozioni internazionali all'ingresso e al soggiorno nel territorio dello Stato «a scopo di adozione» (art. 39, c. 1, lett. h), L. 184/83) come condizione perché gli uffici consolari italiani all'estero possano concedere il visto di ingresso (art. 33, c. 2, L. 184/83); e gli uffici consolari, per apporre il visto, devono ricevere «formale comunicazione da parte della Commissione» dell'avvenuto rilascio di tale autorizzazione (art. 32, c. 4, L. 184/83).

Quale procedura, invece, nei casi in cui l'ingresso del minore non avviene «a scopo di adozione»? La legge stessa esclude l'autorizzazione della Commissione per il rilascio del visto di ingresso di un minore nello Stato quando l'ingresso avvenga per fini familiari, turistici, di studio e di cura e quando il minore entri in Italia – per qualsiasi causa – accompagnato da almeno un genitore o da parenti entro il quarto grado (art. 33, c. 1, L. 184/83): situazioni in cui è stato ritenuto che in via generale non fosse ravvisabile uno scopo di adozione. Ne deriva che gli uffici italiani consolari all'estero, prima di rilasciare un visto a un minore, devono in qualche modo controllare se sussistono realmente queste finalità e condizioni dichiarate dell'ingresso in modo da poter prescindere

re dall'esigere una preventiva autorizzazione della Commissione per le adozioni internazionali.

Come deve procedersi invece quando per un minore venga richiesto un visto di ingresso in Italia per motivi diversi da quelli elencati (si pensi al caso del diciassettenne che entra nel nostro Stato per motivi di lavoro o di religione) accompagnato da una persona non parente oltre il quarto grado o da solo? Buon senso vorrebbe che, con un'interpretazione estensiva, le autorità consolari rilascino il visto senza richiedere un'autorizzazione della Commissione per le adozioni internazionali.

Una disciplina intermedia, dettata dall'art. 33, c. 4, L. 184/83, è quella dell'accoglienza nello Stato per eventi eccezionali (in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione europea) di cui all'art. 18 legge 6 marzo 1998, n. 40, sull'immigrazione (e successivo testo unico n. 286/98) o in presenza di «altro grave evento di carattere oggettivo». In questi casi, ove «sussistano motivi di esclusivo interesse del minore all'ingresso nello Stato», non occorre per il visto di ingresso a un minore l'autorizzazione preventiva della Commissione per le adozioni internazionali; però gli uffici di frontiera segnalano l'ingresso di ogni minore alla Commissione e al tribunale per i minorenni.

Il motivo di questa segnalazione alla Commissione appare chiaro: verificare che l'ingresso, avvenuto per finalità umanitarie, non sia utilizzato da taluno per impossessarsi del bambino a scopi di adozione in elusione della legge. Sarà invece il tribunale per i minorenni ex art. 37 bis L. 184/83 ad assumere, se questo minore si trova o verrà a trovarsi in stato di abbandono, i provvedimenti civili di protezione convenienti, che possono spingersi fino all'adozione da pronunciare in Italia.

Quando, contravvenendo a questi divieti, ci sia l'ingresso irregolare di un minore nel nostro Stato, sono ipotizzate due diverse situazioni.

La prima è quella del minore fermato alla frontiera. In questo caso l'art. 33, c. 3, L. 184/83, prevede che «coloro che hanno accompagnato alla frontiera il minore al quale non viene consentito l'ingresso in Italia provvedono a proprie spese al suo rimpatrio *immediato* nel Paese di origine»; e che gli uffici di frontiera devono segnalare «*immediatamente* il caso alla Commissione per le adozioni internazionali affinché prenda contatto con il Paese di origine per assicurarne la migliore collocazione nel suo superiore interesse»².

² Una diversa procedura - segno della confusione di tutta questa normativa - è prevista dal tuttora vigente art. 1, legge 28 febbraio 1990, n. 39, sull'immigrazione (cosiddetta legge Martelli) per il caso analogo del minore non accompagnato fermato alla frontiera che domandi l'asilo con il riconoscimento dello status di rifugiato: infatti di tale domanda deve essere data comunicazione al tribunale per i minorenni «ai fini dell'adozione dei provvedimenti di competenza».

Non è facile comprendere come questa norma possa trovare applicazione. Un primo problema è se essa si riferisce a tutti i minori che si presentano alla frontiera in modo irregolare (come pare dal tenore testuale) o solo a quelli di cui può sospettarsi un ingresso irregolare per un fine di adozione. Ma, se si accedesse a quest'ultima ipotesi, come fanno gli uffici di frontiera ad appurare sul momento le ragioni del tentato ingresso?

E ancora. Si tratta di un «respingimento alla frontiera» di un minore mascherato da un ordine di portarlo via impartito a coloro, magari nep-pure parenti, che lo hanno accompagnato? E come eseguirlo se gli accompagnatori rifiutano di riaccompagnare il minore o non possono pagare il costo del viaggio di ritorno? Ed è compatibile con i principi del nostro ordinamento giuridico e con le regole internazionali di protezione dei minori un respingimento alla frontiera di un minore senza curarsi di quale sarà la sua sorte?

Un immediato respingimento alla frontiera del minore pare tuttavia da escludere – oltre che per la sua inciviltà – prima che la Commissione per le adozioni internazionali sia avvisata e prenda contatto con il Paese di origine per assicurare all'arrivo la migliore sistemazione del minore³. Ma per fare questo e ottenere una risposta ci vogliono giorni, forse settimane. E allora necessariamente nell'intervallo il minore va fatto entrare in Italia e ospitato. Egli può essere affidato temporaneamente alla persona che l'ha accompagnato; oppure, se è giunto da solo o chi l'ha accompagnato non dà fiducia, ex art. 403 cod. civ. la pubblica autorità, a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia, lo colloca in luogo sicuro, sino a quando mediante i contatti della Commissione per le adozioni internazionali non si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione (sempre che un rimpatrio assistito sia possibile).

In quest'operazione è inevitabile l'intervento del tribunale per i minorenni. Sebbene dalla lettura dell'art. 33, c. 3, L. 184/83, possa apparire che la questione riguardi solo gli uffici di frontiera e la Commissione per le adozioni internazionali, la competenza giurisdizionale per assumere i provvedimenti necessari urgenti per i minori stranieri che si trovano in Italia è prevista in via generale dall'art. 37 bis, L. 184/83.

La seconda condizione di presenza irregolare che comporta l'intervento della Commissione per le adozioni internazionali, è quella del minore straniero che è già entrato nello Stato al di fuori delle situazioni consentite, di-

³ Analogamente la migliore dottrina esclude la possibilità di respingimento alla frontiera del minore che presenti domanda di asilo, dovendosi eseguire la comunicazione al tribunale per i minorenni e attendere che quest'ultimo abbia adottato i provvedimenti di protezione necessari (cfr. G. Vitale, 1999, 30-34).

sciplinata dall'art. 33, c. 5, L. 184/83. In questo caso chi ha notizia dell'ingresso lo segnala al tribunale per i minorenni competente in relazione al luogo ove il minore si trova; e il tribunale per i minorenni, adottato ogni provvedimento temporaneo nell'interesse del minore, valuta se assumere altri provvedimenti che comportino la permanenza del minore in Italia ovvero se segnalarlo alla Commissione per le adozioni internazionali per un rimpatrio assistito. A questo punto la Commissione per le adozioni internazionali prende contatto con il Paese di origine del minore per prepararne il ritorno (è erroneo il rinvio contenuto nell'art. 33, c. 5, L. 184/83, ad una procedura ai sensi dell'art. 34, dovendosi invece ritenere applicabile per analogia la procedura di «contatti con il Paese di origine per assicurare la migliore collocazione nel suo superiore interesse» prevista dall'ultima parte dell'art. 33, c. 3).

Tutta questa materia diventa più complicata per la possibilità di sovrapposizioni o di conflitti di competenze della Commissione per le adozioni internazionali con un altro ufficio, il Comitato per i minori stranieri istituito dall'art. 31 della legge 6 marzo 1998, n. 40, di disciplina dell'immigrazione, «al fine di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri temporaneamente ammessi sul territorio dello Stato e di coordinare le attività delle amministrazioni interessate» e con compiti «concernenti la tutela dei diritti dei minori stranieri in conformità alla previsione della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989».

Questa norma (diventata l'art. 33 del testo unico sull'immigrazione emanato con DLgs 25 luglio 1998, n. 286) nel suo testo originario attribuiva dunque al Comitato per i minori stranieri - costituito a Roma presso il Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del consiglio dei ministri e "coinquilino" della Commissione per le adozioni internazionali - i compiti di coordinamento in materia di immigrazione di minori fra le amministrazioni interessate (fra cui, anche se istituita successivamente, deve ritenersi compresa la Commissione per le adozioni internazionali) e di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri.

A tale legislazione si è sovrapposta la legge 31 dicembre 1998, n. 476, sull'adozione internazionale, che come abbiamo visto ha attribuito competenze operative in questo stesso settore alla Commissione per le adozioni internazionali.

I problemi nascono da quando il Governo, con il DLgs 13 aprile 1999, n. 113, ha modificato i compiti del Comitato per i minori stranieri, facendone un ufficio amministrativo che ha poteri di deliberare e eseguire i rimpatri dei minori stranieri irregolari. Con una forzatura che ha suscitato forti dubbi di illegittimità costituzionale per eccesso di delega (Turri, 1999), è stato introdotto un comma 2 bis dell'art. 33, DLgs n.

286/98, il quale prevede che, per i compiti concernenti la tutela dei minori stranieri, il Comitato per i minori stranieri adotta «il provvedimento di rimpatrio del minore straniero non accompagnato», aggiungendo che «nel caso risulti instaurato nei confronti dello stesso minore un procedimento giurisdizionale l'autorità giudiziaria rilascia il nulla osta, salvo che sussistano inderogabili esigenze processuali». Ai suoi compiti originari il Comitato per i minori stranieri si è visto così aggiungere dal Governo il potere deliberativo generale del rimpatrio-espulsione dei minori stranieri, sottratto ai tribunali per i minorenni cui competeva ex art. 29, comma 4 - e, indirettamente, ex art. 17, c. 2, lett. a) - della legge 40/98; e addirittura è stato introdotto un obbligo di nulla osta (salvo inderogabili esigenze processuali) da parte del tribunale per i minorenni a una decisione di rimpatrio di minori così trasferita a un'autorità amministrativa. In questo modo le decisioni che dovevano essere assunte da ciascun tribunale per i minorenni del luogo dove si trova il minore, valutando caso per caso, dopo accurati accertamenti, se fosse suo reale interesse rimanere o ritornare al suo Stato di origine, sono state trasferite a un ufficio burocratico centralizzato. Nessun cenno invece ai confini tra l'attività di questo Comitato e quella della Commissione per le adozioni internazionali. Resta l'anomalia di un Governo che in questo modo ha modificato anche le attribuzioni contenute in una legge, la n. 476/98, che era stata da pochi mesi approvata dal Parlamento.

Da ultimo il Regolamento per la costituzione e l'organizzazione della Commissione per le adozioni internazionali emanato con DPR n. 492/99 all'art. 18 prevede che «sono fatte salve le competenze del Comitato per i minori stranieri... concernenti l'ingresso, il soggiorno, l'accoglienza e l'affidamento temporanei e il rimpatrio assistito dei minori accolti nell'ambito di programmi solidaristici, ovvero presenti per qualsiasi causa nel territorio dello Stato e privi di assistenza e di rappresentanza». Questa frase, che ipotizza la competenza amministrativa del Comitato per i minori stranieri limitata ai minori privi di assistenza e di rappresentanza, non chiarisce molto ma lascia uno spazio alla Commissione per le adozioni internazionali per i minori - regolari o no - che giungono in Italia accompagnati da coloro che vorrebbero adottarli (che perciò non sono privi di assistenza).

Lo stesso regolamento introduce un'altra novità: la Commissione per le adozioni internazionali provvede a comunicare al Comitato per i minori stranieri i nominativi dei minori la cui presenza è segnalata sul territorio dello Stato dopo avervi fatto ingresso al di fuori delle situazioni consentite. Quale scopo può avere questa comunicazione al Comitato per i minori stranieri se l'art. 33, c. 5, L. 184/83, stabilisce che sia la Commissione per le adozioni internazionali a prendere contatto con il Paese di origine del minore? Si può pensare a una finalità di conoscen-

za, dato che il Comitato per i minori stranieri ha il compito di coordinare le attività delle amministrazioni interessate, o è una segnalazione al Comitato per i minori stranieri perché provveda alla cacciata-rimpatrio del minore dall'Italia? E come non collegare questa comunicazione con l'obbligo del tribunale per i minorenni di concedere poi il nulla osta al rimpatrio introdotto dall'art. 5, DLgs n. 113/99?

Tutta la materia ha assolutamente bisogno di una riscrittura complessiva. Si trovano oggi a "convivere" le competenze della Commissione per le adozioni internazionali e dei tribunali per i minorenni stabilite dalla legge 476/98 approvata dal Parlamento con le competenze del Comitato per i minori stranieri ingrandite (con un dubbio di illegittimità costituzionale) dal Governo. È difficile stabilire i confini dei vari interventi, tanto più che, quando si è in troppi ad occuparsene, c'è il rischio che sull'interesse del minore prevalga la logica burocratica delle trasmissioni di carte da ufficio a ufficio.

5.3. Le funzioni amministrative relative agli enti autorizzati

Una funzione amministrativa attribuita dall'art. 39, c. 1, lett. c), L. 184/83 alla Commissione per le adozioni internazionali (prima appartenente all'Ufficio centrale per la giustizia minorile) è rappresentata dalle attività di gestione e di vigilanza su quegli organismi privati o servizi pubblici costituiti da regioni e province «che intendono svolgere per conto di terzi pratiche inerenti all'adozione di minori stranieri» (art. 16, c. 1, regolamento emanato con DPR n. 492/99) e «debitamente abilitati nel loro Stato» (art. 9 Convenzione de L'Aja), delineati negli artt. 9-12 della Convenzione de L'Aja e descritti nella composizione e attività dagli artt. 39 bis commi 2-3, 39 ter e 31 L. 184/83: organismi che siamo ormai soliti chiamare "enti autorizzati", con una denominazione che compare negli artt. 31, cc. 3 e 39, c. 1 lett d), L. 184/83 e nel regolamento di cui al DPR n. 492/99.

La principale novità è che la Commissione deve istituire l'albo di questi enti e curarne la tenuta. Secondo l'art. 16 del regolamento di cui al DPR n. 184/99 la Commissione forma l'albo come una delle sue prime attività, inserendovi gli enti dalla stessa autorizzati che abbiano presentato domanda entro un mese dalla nomina della Commissione. L'albo viene pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* ed entra in vigore quindici giorni dopo la data di tale pubblicazione.

L'entrata in vigore dell'albo nella sua prima composizione rappresenta uno dei limiti temporali da cui decorre la nuova disciplina dell'adozione internazionale: secondo quanto dispone l'art. 8, c. 2, L. 476/98, tutte le domande di idoneità presentate ai tribunali per i minorenni da quel momento in poi devono essere esaminate e trattate secondo la nuova procedura (sia per la preparazione degli aspiranti all'adozione, sia per il loro passaggio obbligatorio attraverso l'intermediazione degli enti autorizzati, sia per le autorizzazioni di ingresso dei minori a scopo di adozione, sia per il divieto di operare per enti che non siano iscritti all'albo).

L'albo può poi essere modificato per l'intervento di nuove autorizzazioni, sospensioni o revoche. Tutte queste modifiche devono essere pubblicate sulla *Gazzetta ufficiale*.

L'altra novità è costituita dal livello di sorveglianza della Commissione sugli enti autorizzati. Da una situazione in cui finora era mancato un controllo sostanziale si passa a una vigilanza intrusiva, dettagliatamente specificata negli artt. da 8 a 15 del regolamento emanato con DPR n. 492/99, che si basa su:

- trasparenza delle forme, delle modalità operative e delle attività degli enti (indicate nella richiesta di autorizzazione, registrate nella documentazione, nei registri e nei bilanci);
- accertamenti ispettivi con verifiche a cadenza almeno biennale dei requisiti iniziali, della loro permanenza e dell'adempimento degli obblighi e con missioni all'estero presso le sedi operative;
- comunicazioni degli enti alla Commissione (relazione annuale, segnalazioni di difficoltà, trasmissione dei dati quantitativi ecc.);
- potere di indirizzo (tenuto conto sia delle "forze" dell'ente, sia dell'opportunità di evitare sovrapposizioni e concorrenze con altri enti, sia di ragioni oggettive generali) relativo ai Paesi o alle aree geografiche in cui l'ente è autorizzato a operare e alle persone residenti in una o più regioni d'Italia a favore delle quali l'ente può svolgere le pratiche;
- incontri e audizioni con i rappresentanti degli enti, per favorire l'adozione di metodologie e di modalità di intervento omogenee nonché la definizione di uniformi parametri di congruità dei costi;
- possibilità di chiedere l'adeguamento delle modalità operative ai prescritti requisiti e, nei casi di inottemperanza o di violazioni più gravi, di procedere per la sospensione o la revoca dell'autorizzazione.

6. Le funzioni di tutela in sede amministrativa

Alla Commissione per le adozioni internazionali sono attribuite anche funzioni di tutela giurisdizionale in sede amministrativa, connesse alla sua vigilanza sugli enti autorizzati.

La prima attiene all'esercizio da parte dell'ente autorizzato della funzione - qualificabile come pubblico servizio - di concordare con l'autorità straniera sull'opportunità di procedere all'adozione (o a un affidamento a scopo di adozione che sarà pronunciata in Italia) con un determinato bambino agli aspiranti. La legge ha incaricato *direttamente* l'ente autorizzato di prestare questa concordanza alla "proposta di incontro" dell'autorità straniera per l'abbinamento (concordanza che dovrebbe accompagnarsi alla trasmissione del consenso formale degli aspiranti geni-

tori adottivi), come era possibile *ex art.* 17, c. 1, lett. b)-c) in relazione all'art. 22, c. 1, Convenzione de L'Aja: ciò per ragioni sia di tempo (si ritarderebbe l'itinerario dell'adozione se l'autorità straniera per procedere all'abbinamento dovesse attendere l'approvazione della nostra Commissione per le adozioni internazionali ovvero del tribunale per i minorenni italiano) sia di migliore valutazione (l'ente autorizzato conosce la famiglia nei suoi problemi e può valutare "sul campo" all'estero, dove opera quale soggetto responsabile cui è stato affidato questo compito, se per quel bambino che in concreto viene presentato va bene quella coppia). In caso di mancata concordanza con l'autorità straniera l'ente autorizzato è tenuto a darne immediata informazione alla Commissione per le adozioni internazionali, comunicandone le ragioni (art. 31, c. 2, lett. f), L. 184/83), e i coniugi interessati possono presentare "istanza" (qualificabile nella categoria amministrativa del ricorso gerarchico improprio) alla Commissione (art. 39, c. 2, L. 184/83).

La Commissione con provvedimento motivato può confermare il precedente diniego ovvero deliberare di concordare sull'adozione. In questo secondo caso può esercitare un potere diretto di sostituzione, procedendo direttamente a comunicare all'autorità straniera la dichiarazione di concordare, ovvero delegare altro ente o ufficio (ente autorizzato, ufficio consolare ecc.) per farlo.

Il provvedimento della Commissione che conferma il diniego può essere impugnato con ricorso proposto al tribunale amministrativo regionale⁴.

La Commissione ha ancora un'altra funzione di tutela amministrativa, riferita agli enti interessati a svolgere per conto di terzi pratiche inerenti all'adozione di minori stranieri. Contro i provvedimenti di diniego di rilascio dell'autorizzazione, o di sua revoca o sospensione, gli enti possono presentare una "richiesta di riesame" alla Commissione (art. 14 regolamento emanato con DPR n. 492/99), richiesta che rientra nello schema amministrativo del ricorso in opposizione (art. 7 DPR n. 1199/71). Con un'interpretazione estensiva si deve ritenere che oggetto di ricorso sono non solo i provvedimenti di diniego, di sospensione o di revoca dell'autorizzazione, ma anche quelli che limitano l'operatività dell'ente ai residenti di alcune regioni o la escludono per determinati Stati esteri.

Gli enti possono, in alternativa alla richiesta di riesame, inoltrare direttamente ricorso giurisdizionale al tribunale amministrativo regionale contro i provvedimenti in questione. Se hanno presentato richiesta di

⁴ L'impugnazione non va proposta al giudice ordinario, perché la domanda di adozione costituisce una mera dichiarazione di disponibilità senza che sorga mai un diritto soggettivo degli aspiranti ad avere un figlio: nello stesso senso anche Sacchetti (1999 : 117-118).

riesame, contro il provvedimento della Commissione che all'esito del riesame abbia respinto tale richiesta essi possono ancora proporre ricorso al tribunale amministrativo regionale.

7. Le funzioni di studio, di relazione e di conservazione degli atti

In funzione strumentale dei compiti affidati si pongono alcune altre attività della Commissione per le adozioni internazionali.

Lo studio e l'acquisizione e elaborazione di dati sono già presupposti nella previsione che la Commissione debba presentare al Presidente del consiglio dei ministri una relazione biennale sullo stato delle adozioni internazionali (art. 39, c. 4, L. 184/83). Il regolamento emanato con DPR n. 492/98 precisa dettagliatamente all'art. 2 questo lavoro. La Commissione raccoglie, in forma anonima, per esigenze statistiche e di studio, di informazione e di ricerca, i dati dei minori adottati o affidati a scopo di adozione di cui autorizza l'ingresso e ogni altro dato utile per la conoscenza del fenomeno delle adozioni internazionali; raccoglie altresì dai tribunali per i minorenni, dalle regioni e dagli enti autorizzati i dati in forma anonima, le informazioni e le valutazioni sull'adozione internazionale; elabora dati e informazioni sulla propria attività.

La Commissione esterna e pubblica questi dati e studi seguendo due strade: con la relazione biennale al Presidente del consiglio (art. 39, c. 4, L. 184/83) e attraverso le pubblicazioni del Centro nazionale di documentazione e analisi sull'infanzia (art. 2, c. 4, regolamento di cui al DPR n. 492/99).

Il dovere di relazione al Presidente del consiglio dei ministri, che a sua volta trasmette la relazione al Parlamento, segnala l'importanza attribuita all'adozione internazionale nelle politiche sociali del nostro Paese. La relazione costituisce anche lo strumento perché la Commissione abbia voce sui problemi che si pongono e formuli proposte di soluzione.

Il confluire degli studi e dei dati nelle pubblicazioni del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia ha la ragione di evitare letture settoriali delle adozioni internazionali, che non vanno considerate come una questione a parte rispetto agli altri interventi nel campo della tutela dei minori. Inoltre, per la migliore conoscenza della condizione minorile in Italia, è opportuno concentrare le notizie e gli studi presso un unico ente.

Come ogni altro ufficio pubblico, la Commissione per le adozioni internazionali possiede e conserva dei documenti, prodotti direttamente o trasmessi da altri.

Fra le altre funzioni la Commissione ha, in particolare, il compito - e obbligo - di conservare «tutti gli atti e le informazioni relative alle procedure di adozione internazionale» (art. 39, c. 1, lett. e, L. 184/83) e «le informazioni acquisite sull'origine del minore, sull'identità dei suoi genitori naturali e sull'anamnesi sanitaria del minore e della sua famiglia di origine» (art. 37, c. 2, L. 184/83). Proprio per lo scopo di conservazione di ogni storia adottiva, dall'inizio alla fine, la legge prevede che il tribunale per i minorenni trasmetta alla Commissione anche i provvedimenti che dichiarano l'efficacia in Italia di adozioni e affidamenti a scopo adottivo pronunciati in Paesi non aderenti alla Convenzione de L'Aja né firmatari di accordi bilaterali (art. 36, c. 3, L. 184/83).

La conservazione dei documenti pone i soliti problemi del loro accesso (regolato dalla legge 7 agosto 1990, n. 241) e della tutela e del trattamento dei dati personali (regolato dalla legge 31 dicembre 1996, n. 675).

Quanto al diritto di accesso:

- c'è una generale accessibilità ai dati statistici elaborati in forma anonima e alle informazioni sulle attività della Commissione (argomentando ex art. 2, commi 3 e 4, regolamento DPR n. 492/99);
- l'accesso ai dati e ai documenti relativi alle procedure di adozione internazionale è consentito nel corso delle procedure solo ai soggetti interessati, mentre successivamente all'adozione ogni accesso è interdetto (fino a che non ci sia una disciplina che lo consenta in certi limiti per tutte le adozioni: art. 37, c. 3, L. 184/83; cfr. anche l'art. 30 della Convenzione de L'Aja); per questo motivo gli atti e i documenti relativi alle procedure di adozione internazionale sono conservati in una segreteria di sicurezza (art. 2, comma 5, regolamento DPR n. 492/99); la Commissione può però comunicare, eventualmente tramite il tribunale per i minorenni, ai genitori adottivi, solo le *informazioni* che hanno rilevanza per lo stato di salute dell'adottato (art. 37, c. 1, L. 184/83) e perciò anche dati sulla vita sessuale dei primi genitori che possano manifestare qualche tipo di patologia dell'adottato; infine in qualsiasi momento la Commissione è tenuta a rispondere alle richieste motivate di informazioni formulate da altre autorità centrali (art. 9, c. 1, lett. e) Convenzione de L'Aja);
- per gli altri atti e documenti della Commissione valgono le regole dell'accesso ai documenti della pubblica amministrazione, rivolte ad assicurare la trasparenza e la garanzia dello svolgimento imparziale dell'azione amministrativa (art. 2, c. 6, regolamento DPR n. 492/99): di conseguenza vi possono accedere i soggetti che vi abbiano specifico interesse in relazione alla tutela di situazioni giuri-

dicamente rilevanti (gli aspiranti all'adozione, gli enti autorizzati, i servizi, le regioni, gli enti portatori di interessi diffusi, la stampa per il diritto di cronaca ecc.).

Quanto al trattamento e alla tutela dei dati personali relativi alle procedure di adozione internazionale o acquisiti ai fini dello svolgimento dei compiti ispettivi, di vigilanza e di controllo sugli enti autorizzati (art. 2, c. 8, regolamento DPR n. 492/99) non pongono dei problemi:

- la conservazione generalizzata di tali dati è addirittura imposta dalla legge, senza possibilità di distinguere i dati sensibili dagli altri;
- il trattamento dei dati è autorizzato perché previsto dalla legge (art. 2, cc. 3 e 4 regolamento DPR n. 492/99) e non c'è bisogno di consenso degli interessati dato che si tratta di dati raccolti e detenuti in forza di un obbligo previsto dalla legge e anonimi (art. 13, c. 1, lett. b)-d), L. 675/96);
- il trattamento dei dati sensibili che pervengono alla Commissione è espressamente consentito dall'art. 2, c. 7, regolamento DPR n. 492/99 nelle modalità più ampie («operazioni di raccolta, registrazione, organizzazione, conservazione, elaborazione, selezione, estrazione, raffronto, utilizzo, interconnessione, blocco, comunicazione, cancellazione e distruzione»), «in particolare per quanto attiene all'origine razziale ed etnica del minore, della famiglia di origine e dei genitori adottivi, alle loro convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, allo stato di salute», con l'ovvia considerazione che «la diffusione può essere effettuata in forma anonima e per finalità statistiche, di studio, di informazione e ricerca».

8. Le modalità di funzionamento

La composizione e le modalità di funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali sono tracciate dalla legge. I componenti (il presidente e dieci membri) si riuniscono periodicamente e nelle riunioni assumono le deliberazioni a maggioranza, con il voto prevalente del presidente in caso di parità (art. 4, regolamento DPR n. 492/99): ciò significa che possono prevalere delle linee operative non condivise da qualcuno degli uffici rappresentati o anche dal presidente della Commissione. Inoltre in caso di urgenza il presidente può adottare provvedimenti di competenza della Commissione, che cessano di avere efficacia dall'inizio se non sono ratificati dalla Commissione nella prima riunione utile successiva.

L'art. 37 bis, c. 5, L. 184/83 prevede che la Commissione si avvalga di personale amministrativo; e l'art. 6 regolamento emanato con DPR n. 492/99 ha istituito perciò una sua segreteria tecnica con una dotazione organica complessiva di 23 unità, di cui sono dettagliati analitica-

mente i compiti di supporto quasi in parallelo con le funzioni della Commissione elencate nell'art. 39, L. 184/83.

Merita rilievo il fatto che i componenti della Commissione, ed eventualmente il personale di supporto, possono svolgere missioni all'estero, previa autorizzazione del Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del consiglio, per compiti di istituto (fra cui rientra la vigilanza sui rappresentanti operativi degli enti autorizzati), per incontri internazionali con le autorità centrali degli altri Stati o in vista della proposizione di accordi bilaterali (art. 7, c. 2, L. 476/98 e art. 7, regolamento DPR n. 492/99).

(Luigi Fadiga)

1. Adozione e intermediazione; 2. Gli enti autorizzati nell'art. 38 (vecchio testo) della legge 4 maggio 1983 n. 184; 3. Gli enti autorizzati nella convenzione de L'Aja; 4. Gli enti autorizzati nella legge 31 dicembre 1998 n. 476; 5. Gli enti autorizzati e i servizi locali; 6. I compiti delle Regioni e delle Province autonome; 7. Considerazioni conclusive.

1. Adozione e intermediazione

L'incontro fra due situazioni umane complementari come quelle dell'adottante e dell'adottando è un evento che, se non lasciato al caso, può verificarsi solo al termine di un'attività di ricerca. E poiché questa non può essere reciproca nel caso di adozione di un bambino a causa dell'incapacità giuridica e prima ancora psicofisica dell'adottando, molte legislazioni moderne la riservano gelosamente al settore pubblico, attribuendone la competenza o alla pubblica amministrazione ed ai servizi socioassistenziali, oppure – come avviene in Italia – alla giurisdizione. Esiste insomma un generalizzato atteggiamento di sospetto verso le cosiddette adozioni indipendenti (o adozioni private, o dirette), quelle cioè realizzate mediante l'incontro diretto fra adottanti e adottando, o meglio fra i primi e i legali rappresentanti del secondo. Il sospetto è più che giustificato, essendo evidenti i rischi di speculazioni a danno del bambino o quanto meno di scelte non conformi al suo preminente interesse.

Un ulteriore fattore di rischio viene individuato nell'intervento di soggetti privati che si adoperino per mettere in relazione gli aspiranti adottanti e i genitori del minore adottando (o i suoi legali rappresentanti o, più spesso, i responsabili dell'istituto dov'egli è ricoverato). La legge italiana considera addirittura reato ogni "opera di mediazione" svolta al fine di realizzare l'affidamento definitivo di un minore a terzi (art. 71, L. 184/83), e punisce tale attività finanche con il carcere. Mediazione ed adozione sembrano dunque termini inconciliabili.

D'altra parte è stato autorevolmente osservato (Van Loon, 1990) che, nel campo dell'adozione internazionale, in numerosi Paesi di origine si tende sempre più a limitare le cosiddette adozioni indipendenti o dirette, canalizzandole attraverso appositi organismi. Questi talora sono statali, più spesso sono organismi privati controllati dallo stato. La tendenza è giustificata dalle difficoltà economiche di quei Paesi e dalle conseguenti carenze dei loro sistemi assistenziali pubblici.

Anche nei Paesi di accoglienza il settore dell'adozione internazionale mostra un proliferare di organismi privati che affiancano gli aspiranti genitori adottivi nel loro percorso. Le ragioni di tale fenomeno sono però molto diverse. Qui non si tratta di supplire alle carenze del sistema assistenziale pubblico, ma di offrire la consulenza e l'aiuto occorrenti per potersi orientare nel vastissimo campo dell'adozione di un bambino all'estero. Sussistono infatti per gli aspiranti all'adozione internazionale difficoltà oggettive non facilmente superabili, legate alla scelta del Paese dove presentare la domanda, all'individuazione dell'autorità competente, alla non conoscenza della lingua e delle leggi locali, all'eventuale assistenza legale all'estero, e così via. Inoltre, vi è un pressante bisogno di sapere, di informarsi, di confrontare esperienze. Non si tratta quindi di pura intermediazione, ma di un'attività più complessa, che nasce dalle esigenze e dalle richieste di quanti anche solo desiderano adottare un bambino in un Paese straniero.

Accanto a questo fenomeno sociale, che costituisce ormai un dato di fatto, si registra nei Paesi di accoglienza una tendenza ugualmente netta e generalizzata: quella di subordinare l'attività degli organismi privati ad una specifica autorizzazione, canalizzando le adozioni internazionali attraverso il loro tramite (Van Loon, 1990). Ciò accade sia per il ruolo sempre più incisivo assunto di fatto da quegli organismi, sia per la maggiore consapevolezza dei problemi tecnici e operativi sottesi all'adozione di un bambino all'estero. D'altra parte, la lotta contro il traffico di bambini rende il controllo pubblico un'esigenza prioritaria in questo settore.

Da tempo quindi il panorama dell'adozione internazionale si presenta nei Paesi di accoglienza con una caratteristica ben definita: la presenza di soggetti privati variamente organizzati e diversamente definiti (organismi, enti, agenzie) che accanto alle strutture pubbliche intervengono talora in misura determinante nel procedimento adottivo. Tutti questi enti possono operare solamente se autorizzati.

2. Gli enti autorizzati nell'art. 38 (vecchio testo) della legge 4 maggio 1983 n. 184

La rilevanza del fenomeno sociale sopra ricordato sfuggì del tutto al legislatore del 1983 che, in maniera riduttiva e frettolosa, ritenne sufficienti a disciplinarlo le poche righe dell'art. 38: «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».

Delle possibili interpretazioni della norma si dirà più avanti. Qui preme rilevare che una sua applicazione concreta rendeva subito necessario un regolamento di attuazione o quanto meno una ulteriore temporanea specificazione dei requisiti richiesti per ottenere l'autorizzazione e dei criteri per rilasciarla. A ciò si giunse solamente due anni dopo, con

l'emanazione del decreto interministeriale 28 giugno 1985, intitolato appunto *Principi e criteri per il rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento delle pratiche inerenti l'adozione di minori stranieri da parte di enti ed organizzazioni ai sensi dell'art. 38 della legge 4.5.83 n. 184*.

Il decreto del 1985 (peraltro ancora in vigore al momento della redazione di queste note), 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».

I requisiti per ottenere l'autorizzazione venivano così precisati: personalità giuridica; mancanza di finalità di lucro; capacità operativa e struttura organizzativa adeguate. Quest'ultimo requisito riceveva un'ulteriore specificazione nell'art. 3, dove tra l'altro si richiedeva all'ente di precisare i contenuti degli indirizzi operativi e delle metodologie degli interventi. Era anche prevista la possibilità di collaborazione con i servizi locali e con i tribunali per i minorenni, ai quali in ogni caso l'ente autorizzato doveva dare notizia dell'abbinamento progettato all'estero «non appena individuato il minore per il quale saranno proposti gli aspiranti adottanti».

Insomma, il decreto del 1985 – con l'eccezione dell'inutile requisito della personalità giuridica – era un buon decreto, e conteneva *in nuce* molte delle funzioni che saranno poi attribuite agli enti dalla legge del 1998, n. 476. Tuttavia, nonostante la validità di fondo, diversi fattori ne hanno in pratica vanificato l'efficacia. Uno certamente consiste nella lunghezza delle procedure di autorizzazione, inutilmente complicate dall'esigenza di ottenere il riconoscimento della personalità giuridica. Nella prassi, questa fase della procedura è stata ritenuta di competenza del Ministero dell'interno, divenendo così una sorta di prerequisito soggetto alla valutazione di una diversa autorità (peraltro neppure prevista nel decreto), da richiedere attraverso un separato procedimento.

Un secondo fattore 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. La facilità con cui questa interpretazione ha preso piede non si spiega facilmente, tanto più che l'art. 71 ultimo comma della stessa legge 1983 n. 184 avrebbe autorizzato interpretazioni ben diverse. Eppure, nessuna procura della repubblica risulta avere promosso l'azione penale a questo proposito.

Così, alla fine del 1986 – e dunque dopo tre anni dall'entrata in vigore della legge 1983 n. 184 e del suo art. 38 – solamente quattro enti avevano chiesto ed ottenuto l'autorizzazione per l'intero territorio nazionale, ed un quinto per il solo triveneto. Negli anni successivi le domande di autorizzazione si misurano col contagocce: tanto che dodici anni dopo l'entrata in vigore dell'art. 38, quando l'Italia nel novembre del 1995 decide di firmare la Convenzione de L'Aja, gli enti autorizzati ad operare a livello nazionale sono appena dieci, di cui cinque nell'Italia settentrionale (ove peraltro operano anche quattro enti a livello locale), quattro nell'Italia centrale, uno nell'Italia meridionale, e nessuno nell'Italia insulare.

La scarsità delle richieste, e quindi delle autorizzazioni, è sintomatica del disinteresse diffuso negli organismi privati per il riconoscimento ufficiale previsto dall'art. 38. Ed in effetti, se la loro attività era da ritenersi lecita, ben poche ragioni rimanevano per sottoporsi volontariamente ai controlli previsti nel decreto ministeriale del 1985.

Come conseguenza di tutto ciò il ruolo degli enti autorizzati ai sensi del DM 28 giugno 1985 è stato quantitativamente assai modesto. Secondo le stime del ministero della giustizia, nel 1994 le adozioni internazionali fatte per loro tramite erano appena il 16%, e ancora nel 1996 non raggiungevano un terzo del totale. Nel 1998 la percentuale non è nota: ma su 2662 adozioni straniere quasi mille riguardavano bambini della Federazione russa, Paese per il quale non esistevano enti autorizzati. Del resto, nonostante la mancanza di enti autorizzati *in loco*, le adozioni internazionali effettuate al Sud sono state numerosissime. Il Tribunale per i minorenni di Napoli nel periodo 1990-1994 ne ha pronunciate 1238 contro le 1054 di Roma e le 1044 di Milano, dove gli enti autorizzati sono numerosi ed operanti da più di un decennio. La spiegazione è semplice: quelle adozioni sono state fatte tramite enti privi di autorizzazione.

Solo da ultimo, subito prima e subito dopo l'approvazione della legge 31 dicembre 1998 n. 476, le domande di autorizzazione hanno avuto una brusca accelerazione. Infatti, fra il luglio del 1998 e il settembre del 1999 risultano essere stati autorizzati otto nuovi enti, di cui ben sei soltanto nel 1999. Naturalmente si tratta di autorizzazioni rilasciate ai sensi del vecchio DM 28 giugno 1985, non essendo ancora in vigore la nuova disciplina. Sennonché, quest'ultima prevede requisiti diversi e diversa competenza a rilasciare le autorizzazioni: e quindi tutti gli enti autorizzati (divenuti nel frattempo ventotto) dovranno chiedere un nuovo e diverso titolo abilitante alla nuova commissione per le adozioni internazionali.

3. Gli enti autorizzati nella Convenzione de L'Aja

113

Il meccanismo posto in essere dalla Convenzione de L'Aja ruota intorno alle autorità centrali, considerate il principale attore dell'adozione internazionale. Il principale, non l'unico. Infatti, a differenza di altre convenzioni della stessa fonte (come ad esempio la Convenzione de L'Aja del 25 ottobre 1980 sugli effetti civili della sottrazione internazionale di minori) che prevedono autorità centrali a competenza funzionale ed esclusiva, la Convenzione del 1993 sull'adozione internazionale consente che altri soggetti possano, secondo la legislazione interna, affiancare in determinate funzioni l'autorità centrale. Fra questi soggetti vi sono appunto quelli che la Convenzione (art. 9) chiama *bodies* in inglese, *organismes* in francese, termini che nella traduzione italiana pubblicata nella Gazzetta Ufficiale sono resi con l'accezione "organismi".

Molto realisticamente, il Rapporto esplicativo allegato alla Convenzione (Parra-Aranguren) 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 c. 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, sbagliata, parla di organismi «debitamente abilitati». Una traduzione corretta avrebbe dovuto dire organismi "debitamente accreditati", o "debitamente riconosciuti". Dal canto suo, come vedremo, la legge 31 dicembre 1998 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 competente. Come sottolinea il Rapporto esplicativo (Parra-Aranguren), 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).

Il meccanismo è complesso, ma il suo scopo è chiaro: far sì che l'abbinamento adottandi/adottando sia il frutto 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 primo garantire la validità astratta degli aspiranti adottanti; spetta al secondo garantire che il bambino è legalmente adottabile; spetta ad entrambi, insieme, lo studio la valutazione e la scelta del migliore abbinamento. In tal modo la convenzione vuole evitare che nel Paese di accoglienza si verificino decisioni difformi, giustamente considerate pregiudizievoli per il bambino. E vuole soprattutto evitare che sorgano ostacoli al riconoscimento automatico dall'adozione nel Paese di accoglienza, nel timore delle cosiddette adozioni zoppe (*limping adoptions*), che creano pericolose situazioni di apolidia.

4. Gli enti autorizzati
nella legge
31 dicembre 1998
n. 476

La legge di ratifica 1998 n. 476 si mostra ancora più radicale della Convenzione de L'Aja. Infatti, come si deduce dall'art. 36, l'intervento di un organismo di intermediazione è reso obbligatorio per tutte le adozioni internazionali: non soltanto per quelle fatte nei Paesi aderenti alla Convenzione, ma anche per quelle che vengono fatte in Paesi terzi. Questa scelta è conseguente ad un'altra: e cioè a quella (assai rischiosa e non abbastanza meditata) di non limitare le adozioni ai soli Paesi legati all'Italia dalla convenzione de L'Aja o da appositi accordi bilaterali.

Per di più, la legge non si accontenta di un riconoscimento o di un accreditamento, ma richiede espressamente una autorizzazione (art. 39 ter in relazione all'art. 39 c. 1, lett. c). Se poi di vera e propria autorizzazione si tratti, è contestato dalla dottrina che ha parlato di «pseudo-autorizzazione» (Sacchetti 1999).

L'accresciuta importanza degli organismi di intermediazione traspare anche dal punto di vista nominalistico. Non si parla infatti di organismi o di organizzazioni, ma di enti: termine ugualmente generico ma più altisonante. Il nuovo nome compare all'improvviso e incidentalmente nel quarto comma dell'art. 29 bis, che introduce la faticosa perifrasi «enti autorizzati di cui all'art. 39 ter», utilizzata poi in tutto il testo della legge.

Quale che sia la natura giuridica del titolo abilitativo, interessano i requisiti che gli enti devono possedere. Sono elencati nell'art. 39 ter, che riprende liberamente gli artt. 10 e 11 della Convenzione ampliandone il contenuto. Sono infatti aggiunti alcuni requisiti fra cui, particolarmente rilevante, quello dell'impegno a «partecipare ad attività di promozione dei diritti dell'infanzia... e di attuazione del principio di sussidiarietà dell'adozione internazionale nei Paesi di provenienza dei minori» (art. 39 ter, lettera f). L'accertamento di questo requisito non è facile. Come è stato osservato anche in sede di lavori preparatori della Convenzione (Sacchetti, 1999), mescolare attività di intermediazione nell'adozione internazionale e corresponsione di aiuti e di assistenza al Paese d'origine è cosa molto delicata. Infatti quest'ultima attività può facilmente trasformarsi per l'ente di intermediazione in un mezzo di più facile accesso ai bambini adottabili, e, al limite, sconfinare nel traffico di bambini. Per evitare questo rischio è indispensabile che i programmi di aiuto in cui si impegna l'ente non abbiano alcun rapporto diretto con l'attività di intermediazione nell'adozione.

Il requisito dell'art. 39 ter, lettera d (non avere fini di lucro) sembra più rigoroso di quanto richiede la Convenzione, che parla di «non-profit objectives». Per di più, nell'art. 32 essa vieta ogni profitto materiale indebito («improper financial or other gain»; «gain matériel indu»); consente che sia fatta pagare una ragionevole remunerazione professionale; fa divieto a direttori, amministratori e impiegati dell'ente di intermediazione di percepire remunerazioni irragionevolmente alte («unreasonably

high»; «disproportionnées») in relazione ai servizi resi. Vi è dunque, nella Convenzione, quanto meno un diverso approccio al problema. E ciò si spiega, poiché mancanza di scopo di lucro e *non profit-objectives* sono concetti solo in apparenza identici, l'uno appartenente alla nostra cultura giuridica e l'altro alla cultura giuridica anglosassone.

Ulteriore requisito introdotto dalla legge di ratifica (art. 39 ter, lettera e) è quello dell'obbligo di imparzialità dell'organismo di intermediazione, al quale è fatto divieto di avere e di operare «pregiudiziali discriminazioni» di tipo ideologico e religioso nei confronti degli aspiranti adottanti. Il divieto sembra sintomatico di un timore del legislatore italiano che invece non hanno avuto gli autori della Convenzione. Potrebbe essere interessante, ma non è questo il luogo, approfondire le ragioni della differenza. Va tuttavia criticata la scelta dell'art. 31, lettera b, che permette agli adottanti di scegliere il Paese di origine del bambino.

È scomparso il requisito della personalità giuridica. Come si è rilevato più sopra, si era dimostrato un inutile appesantimento burocratico, del tutto incapace di garantire la validità tecnico-operativa dell'ente. L'aspetto tecnico è stato invece fortemente accentuato nella nuova disciplina, e per conseguenza l'accertamento dei relativi requisiti si presenta assai più penetrante e rigoroso.

Competente a rilasciare l'autorizzazione è, a norma dell'art. 39 bis della legge, la Commissione per le adozioni internazionali, nuovissimo organismo istituito nell'art. 38 con funzioni di autorità centrale ai sensi dell'art. 6 della Convenzione e con composizione mista di rappresentanti dei ministeri interessati e delle regioni.

La legge di ratifica ha fatto largo uso della facoltà lasciata ai singoli stati dall'art. 22 comma 1 della Convenzione, ed ha attribuito agli enti autorizzati quasi tutte le funzioni previste nel Capo IV. Fanno eccezione quelle dell'art. 14 (ricezione della domanda di adozione internazionale); dell'art. 15 (nella parte relativa alla valutazione dell'idoneità degli aspiranti adottanti); dell'art. 16 (accertamento dell'adottabilità); dell'art. 21 (provvedimenti in caso di fallimento dell'inserimento). In tutti questi casi è mantenuta la competenza esclusiva del tribunale per i minorenni. Questa scelta è consentita dall'art. 22 sopra citato, il quale stabilisce che le funzioni dell'autorità centrale previste nel capo IV della Convenzione possono essere esercitate «da pubbliche autorità» oppure da «organismi riconosciuti».

La legge di ratifica prevede infine la costituzione di un albo degli enti autorizzati, tenuto dalla commissione per le adozioni internazionali. La sua pubblicazione è molto importante, poiché a quella data la legge fissa il termine ultimo di vigenza della vecchia procedura (art. 8, comma 2).

I soggetti preposti al procedimento di adozione internazionale sono molteplici, e ciascuno interagisce in vario modo con gli altri. I referenti principali dell'ente autorizzato sono tre: il tribunale; i servizi locali; la commissione. Con questi soggetti l'ente instaura rapporti di tipo complesso e di non facile gestione.

Probabilmente il rapporto più delicato e nuovo è quello con i servizi locali, ai quali la legge 1998 n. 476 attribuisce un ruolo fondamentale nella preparazione degli aspiranti all'adozione internazionale. Nella sua formulazione originaria la legge 1983 n.184 non prevedeva infatti l'intervento dei servizi locali in questa fase della procedura, anche se poi i tribunali per i minorenni quasi ovunque ne hanno cercato e ottenuto il coinvolgimento. Viceversa l'art. 29 bis, introdotto dalla legge di ratifica, ne fa dei soggetti necessari, ai quali attribuisce una sorta di competenza funzionale ed apparentemente esclusiva per l'indagine sull'idoneità all'adozione internazionale (art. 29 bis, c. 4, lett. c). Lo stesso articolo peraltro, subito prima, individua espressamente due fasi in cui i servizi locali agiscono «anche in collaborazione» con gli enti autorizzati: la fase dell'informazione sull'adozione internazionale, sulle sue procedure e sulle altre forme di solidarietà verso i minori (c. 4 lett. a); e la fase della preparazione degli aspiranti all'adozione (c. 4 lett. b). Il procedimento ne risulta scandito in tre tappe: informazione; preparazione; indagine propriamente detta.

La norma non è di facile lettura. Anzitutto lascia il dubbio circa la obbligatorietà o meno della collaborazione con gli enti. Inoltre sembra voler limitare la collaborazione con gli enti ad una fase preprocessuale, escludendoli da quella più direttamente finalizzata alla dichiarazione di idoneità.

Ma questa interpretazione non va condivisa. Se infatti è ipotizzabile una fase preliminare genericamente informativa, di tipo vagamente orientativo-promozionale (come lascia intendere il richiamo alle «altre forme di solidarietà nei confronti dei minori»), la fase della preparazione non è scindibile da quella della acquisizione di elementi conoscitivi sugli aspiranti adottanti, a meno di volerla ridurre a una serie di lezioni di sapore vagamente razzista sulle caratteristiche dei bambini stranieri. La preparazione all'adozione è qualcosa di ben più complesso, e consiste (o dovrebbe consistere) in un percorso di chiarificazione e di maturazione talora faticoso e difficile che gli operatori fanno compiere agli aspiranti adottanti. Essa è indispensabile sia nell'adozione internazionale che in quella nazionale. E la cosiddetta inchiesta psicosociale non può essere ridotta a una sorta di accertamento tecnico preventivo sulla capacità genitoriale, ma deve essere il frutto di quel lavoro di preparazione, che può concludersi in modo ben diverso da quello ipotizzato, come accade quando gli aspiranti adottanti si rendono conto che il

progetto adottivo era solo un mezzo per mascherare una profonda e irrimediabile crisi di coppia.

Per di più, la pratica dei tribunali mostra che un buon 80% degli aspiranti adottanti presenta contemporaneamente domanda di adozione nazionale e domanda di idoneità all'adozione internazionale, non avendo preclusioni per l'una o per l'altra forma di adozione e considerando aumentare le probabilità di successo. Nonostante la diversità delle procedure, la situazione sostanziale sottostante è identica. Si tratta di persone con un forte desiderio di genitorialità, che cercano un figlio: in Italia o all'estero, per loro non ha molta importanza. L'interpretazione letterale e restrittiva del quarto comma dell'art. 29 bis avrebbe per conseguenza una duplicità di interventi sulla stessa situazione, sfasati tra loro e per di più concentrati sulla sola domanda di idoneità all'adozione internazionale, non essendo stato modificato il testo dell'art. 22 della legge 1983 n. 184 che, come si è detto, non prevede l'intervento dei servizi.

Per di più, la mancata integrazione degli interventi comporterebbe la continuazione di una prassi che tante critiche ha suscitato nelle coppie adottive: vale a dire la ripetizione di colloqui ed esami valutativi effettuata dall'ente dopo la dichiarazione di idoneità.

Tutto questo appare irragionevole, e porta a concludere che servizi ed enti autorizzati devono necessariamente instaurare una collaborazione ad ampio raggio, ed integrare lungo tutta la procedura i loro interventi. È vero che la legge non impone agli aspiranti genitori adottivi la scelta dell'ente nella fase precedente la dichiarazione di idoneità (cfr. art. 31 c. 1). Tuttavia, anche in quella fase il servizio locale non sarebbe in grado di «acquisire elementi sulla attitudine a farsi carico di un'adozione internazionale» senza il contributo conoscitivo e di esperienze di chi concretamente opera nei Paesi di origine dei minori stranieri, ed è a contatto con i relativi specifici problemi. Né va dimenticato che molte coppie prendono i primi contatti non già con i servizi locali ma con gli enti, sia perché i primi non sempre ci sono sia perché ai secondi vengono indirizzati da conoscenti e amici già divenuti genitori adottivi di un minore straniero.

Infine, a sostegno della tesi dell'integrazione necessaria qui sostenuta, va notato che a norma dell'art. 15 della Convenzione spetta all'ente autorizzato redigere la relazione conclusiva sulla coppia e trasmetterla all'autorità centrale (o all'ente autorizzato) del Paese d'origine con l'indicazione delle caratteristiche del bambino di cui la coppia appare più qualificata a prendersi cura. E questo compito, che comporta un impegno diretto per l'ente autorizzato, non potrebbe essere correttamente assolto con la semplice ripetizione di conclusioni e valutazioni prese altrove e da altri soggetti.

La legge 1998 n. 476 si mostra consapevole della necessità di integrazione fra gli interventi, e fa carico alle Regioni ed alle Province autonome di promuovere la definizione di protocolli operativi e convenzioni fra enti autorizzati e servizi, nonché di forme stabili di collegamento fra enti, servizi e autorità giudiziaria minorile (art. 39 bis, lett. c). Un'indagine compiuta dalla Regione Lombardia quale Regione coordinatrice del gruppo interregionale delle politiche minorili ha dato risultati incoraggianti. Risulta infatti che alla data del 5 novembre 1999 dieci Regioni o Province autonome avevano già preso iniziative concernenti l'applicazione della legge 1998 n. 476.

Regioni e Province autonome sono inoltre tenute a «concorrere a sviluppare» una rete di servizi in grado di svolgere i compiti previsti dalla legge, e a vigilare per «garantire livelli adeguati di intervento» dei servizi stessi (art. 39 bis, ltt. a e b). La ricerca sopra menzionata ha messo in evidenza a questo proposito una situazione molto diversificata sul territorio nazionale, resa ancor più complessa dai problemi finanziari connessi all'intervento delle Aziende sanitarie locali. Tutto ciò non agevola la definizione di quei protocolli operativi. La sollecitazione della legge è dunque opportuna, perché a servizi troppo deboli finirebbero per corrispondere enti autorizzati troppo forti, con una pericolosa tendenza alla privatizzazione dell'intervento.

In base al comma 2 dell'articolo in esame le Regioni e le Province autonome possono con loro leggi istituire un servizio per l'adozione internazionale, e svolgere così (previa autorizzazione della commissione: cfr. art. 39 c. 1 lett. c) tutte le attività che può svolgere un ente autorizzato. La previsione è innovativa solo in parte. Già infatti il vecchio testo dell'art. 38 prevedeva autorizzazioni ad enti pubblici, che anzi nell'elencazione fatta da quella norma precedevano gli organismi privati, indicati col termine generico e quasi residuale di «altre organizzazioni idonee». E dunque fin dal 1983 i Comuni e le Province avrebbero potuto impegnarsi su questo fronte: ma non risulta l'esistenza di esperimenti del genere.

7. 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 cosiddetto "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 fe-

nomeno di massa, considerata da troppi non più una scelta consapevole, 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» (L. 184/83, 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.

(Anna Maria Colella*)

1. Compiti delle Regioni, delle Province autonome e dei servizi; 2. L'organizzazione dei servizi pubblici sul territorio nazionale per le attività istruttorie relative alle adozioni; 3. La formazione degli operatori; 4. L'esperienza delle équipe adozioni del Piemonte.

1. Compiti delle Regioni, delle Province autonome e dei servizi

La legge 31 dicembre 1998, n. 476, introduce importanti novità in merito alla disciplina e alla prassi dell'adozione internazionale, ed essendo una legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993, tralascia le adozioni realizzate con la procedura nazionale e il fatto che in Italia annualmente vengono presentate circa diecimila domande di adozioni nazionali contro le settemila di internazionali e che la metà delle coppie che intendono adottare presentano contemporaneamente entrambe le dichiarazioni di disponibilità.

La scelta delle coppie normalmente avviene alla fine del percorso e dipende più che da conoscenze specifiche da quale adozione si realizza per prima; in questa situazione è quanto mai necessario tenere unite le due procedure e organizzare i servizi in modo che possano scegliere con maggiore consapevolezza.

La legge 476/98 identifica quali interlocutori dei tribunali per i minorenni i servizi socio-assistenziali degli enti locali singoli o associati con il contributo dei servizi delle aziende sanitarie locali e ospedaliere (art. 29 bis c. 4 e art. 34) sia nella fase dell'informazione, preparazione e valutazione delle coppie aspiranti all'adozione sia nella fase successiva di assistenza e sostegno al nuovo nucleo adottivo.

Alla luce di questo dettato normativo è importante considerare quali sono i compiti delle Regioni e dei servizi socioassistenziali e sanitari, quale dovrà essere l'organizzazione dei servizi socio sanitari pubblici e il rapporto con gli enti autorizzati e con l'autorità giudiziaria per l'attuazione della legge sulle adozioni internazionali, considerata l'esperienza attuativa della legge 4 maggio 1983 n. 184, che è stata una grande legge di riforma e che aveva in particolare regolato proprio l'adozione internazionale.

Lo Stato nel promulgare la L. 184/83 aveva assegnato nuovi compiti ai servizi sociali territoriali senza assegnare fondi e personale, così co-

* Dipartimento per gli affari sociali - Presidenza del consiglio dei ministri.

me d'altronde era stato fatto con l'approvazione del nuovo codice di procedura penale minorile DPR 448/88 e con la legge sulla violenza sessuale. Negli ultimi anni finalmente c'è stato un notevole investimento di risorse a favore dell'infanzia, considerato che con i governi Prodi e D'Alema sono stati impegnati nel 1997 circa 900 miliardi a favore di progetti per l'infanzia e l'adolescenza ed è stato istituito il fondo sociale nazionale.

Per garantire al bambino straniero adottato condizioni di assoluta parità con quello italiano, in attuazione dei principi approvati con la Convenzione dell'Onu del 1989, gli adottanti devono possedere una serie di requisiti che vanno precedentemente accertati come da dettato dell'art. 15 della Convenzione de L'Aja.

La Convenzione de L'Aja prevede che l'idoneità degli aspiranti genitori adottivi venga definita tenendo conto della realtà del bambino, della sua esperienza, delle sue esigenze concrete e delle sue possibilità future di integrazione e sviluppo nel nuovo contesto di vita. Per poter procedere a un abbinamento adeguato, viene così richiesto un profilo psicologico degli aspiranti genitori adottivi che comprenda, oltre alla loro idoneità e capacità a adottare, anche «la loro storia personale, la loro anamnesi familiare e sanitaria, il contesto sociale in cui sono inseriti, i motivi dell'adozione, le loro capacità di affrontare l'adozione internazionale» (art. 15).

Viene previsto con l'art. 29 del nuovo testo di legge, al comma 3 e 4 che il tribunale per i minorenni, se non ritiene di dover pronunciare immediatamente decreto di idoneità per manifesta carenza di requisiti, trasmette, entro quindici giorni dalla presentazione, copia della dichiarazione di disponibilità ai servizi degli enti locali.

I servizi socio-assistenziali degli enti locali singoli o associati, anche avvalendosi per quanto di competenza delle aziende sanitarie locali e ospedaliere, devono innanzi tutto informare le coppie aspiranti sull'adozione internazionale e sulle relative procedure, sugli enti autorizzati e sulle altre forme di solidarietà nei confronti dei minori in difficoltà, anche in collaborazione con gli enti autorizzati di cui all'articolo 39 ter; devono preparare gli aspiranti all'adozione, anche in collaborazione con i predetti enti; devono acquisire elementi sulla situazione personale, familiare e sanitaria degli aspiranti genitori adottivi, sul loro ambiente sociale, sulle motivazioni che li determinano. Devono anche indagare sulla loro attitudine a farsi carico di un'adozione internazionale, sulla loro capacità di rispondere in modo adeguato alle esigenze di minori o di uno solo, sulle eventuali caratteristiche particolari dei minori che essi sarebbe in grado di accogliere, nonché ogni altro elemento utile per la valutazione da parte del tribunale per i minorenni della loro idoneità all'adozione.

Con l'art. 34, comma 2, dal momento dell'ingresso in Italia e per almeno un anno, ai fini di una corretta integrazione familiare e sociale, i servizi socio-assistenziali degli enti locali e sanitari, gli enti autorizzati, su richiesta degli interessati, assistono gli affidatari, i genitori adottivi e il minore. Essi in ogni caso riferiscono al tribunale per i minorenni sull'andamento dell'inserimento, segnalando le eventuali difficoltà per gli opportuni interventi.

Con l'art. 39 bis comma 1, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano nell'ambito delle loro competenze concorrono a sviluppare una rete di servizi in grado di svolgere i compiti previsti dalla 476/98, devono vigilare sul funzionamento delle strutture e dei servizi che operano nel territorio per l'adozione internazionale, al fine di garantire livelli adeguati di intervento, promuovono la definizione di protocolli operativi e convenzioni fra enti autorizzati e servizi, nonché forme stabili di collegamento fra gli stessi e gli organi giudiziari minorili.

Le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano possono istituire e disciplinare con proprie leggi un servizio per svolgere le stesse competenze degli enti autorizzati, se in possesso di requisiti di cui all'articolo 39 ter.

Un servizio pubblico quindi anche per svolgere attività per le adozioni nei Paesi stranieri, per temperare con una presenza pubblica l'attività svolta dagli enti autorizzati. Tali servizi istituiti dalle regioni dovrebbero essere comunque, una volta attivati con l'approvazione di una legge regionale, autorizzati e soggetti alla vigilanza stessa della Commissione che deve avere il controllo sugli organismi che svolgono all'estero le sue funzioni impegnando l'immagine dello Stato.

Quest'attività prevista dal legislatore mi sembra in ogni caso al momento puramente ipotetica in quanto credo che *in primis* regioni e province autonome provvederanno a organizzare i servizi pubblici territoriali secondo le competenze a loro attribuite dal 29 bis, c. 4.

È ormai acquisita la convinzione che il bambino che cambia paese deve essere inserito presso genitori adottivi particolarmente capaci, psicologicamente e pedagogicamente: perché ha bisogno di sostegno in questo difficilissimo momento di trasformazione della sua vita e delle sue abitudini. E l'esperienza di questi anni dimostra che alcuni drammatici fallimenti di adozioni internazionali sono conseguenza di insufficiente preparazione e sostegno della coppia adottante nelle procedure adottive e nell'inserimento del bambino.

Una particolare attenzione è stata perciò dedicata dal legislatore a questa fondamentale funzione di sostegno che deve essere svolta sia dai servizi dell'ente locale che dagli enti autorizzati durante tutto il percorso adozionale ed anche dopo la pronuncia di adozione. L'art. 29 prevede che la dichiarazione di disponibilità all'adozione internazionale sia pre-

sentata al tribunale per minorenni che la trasmette in copia ai servizi degli enti locali.

Sono indicate nello stesso articolo 29 le funzioni informative e formative, di chiarimento e di sostegno, di valutazione e di orientamento che detti servizi sono chiamati a svolgere, nonché l'obbligo per loro di riferire l'esito della loro attività al Tribunale per minorenni. La relazione psicosociale deve approfondire l'idoneità e la capacità di adottare, la storia personale della coppia, l'anamnesi familiare e sanitaria, il contesto sociale in cui è inserito la coppia, la capacità di affrontare l'adozione internazionale, le caratteristiche dei bambini dei quali si ritiene la coppia possa prendersi cura.

Viene inoltre evidenziata la necessità di porre attenzione anche al contesto socioculturale in cui il bambino andrà a vivere.

Oltre alla valutazione degli aspiranti genitori adottivi e del loro ambiente di vita, è inoltre preso in considerazione nella Convenzione de L'Aja anche il fatto che essi «abbiano usufruito di una consulenza adeguata» (art. 5).

L'idoneità all'adozione viene pertanto vista come possibilità di garantire al bambino di vivere in ambiente adeguato per il suo sviluppo psicosociale.

Alle Regioni sono affidati compiti di coordinamento e organizzazione dei nuclei operativi referenti per le adozioni, con un'organizzazione territoriale che preveda la messa a disposizione per tali attività di operatori sociali e operatori sanitari, nell'ambito di *standards* definiti, nonché compiti formativi e di definizione di protocolli operativi con le autorità competenti per la valutazione delle coppie. Il legislatore correttamente ha individuato i "servizi" genericamente, dato che sono diverse le realtà locali diversa è l'organizzazione.

Sarebbe necessario che al più presto, o con disposizioni specifiche o nell'ambito di leggi di piano socioassistenziali e sociosanitari regionali, si prevedano all'interno dei servizi territoriali *équipe* qualificate per l'adozione e l'affidamento familiare, così come sulla base delle indicazioni che verranno date sulle problematiche relative all'integrazione socio-sanitaria a livello nazionale, (fermo restando, considerata la normativa vigente, visto che allo psicologo l'autorità giudiziaria minorile richiede una diagnosi sanitaria, che questa attività deve essere considerata di competenza finanziaria del servizio sanitario nazionale), dovranno con chiarezza essere definiti i compiti di ciascun comparto, la messa a disposizione di personale qualificato, la definizione dei costi.

Con l'accordo Stato-regioni sottoscritto il 13 luglio 1995, contenente linee guida per la realizzazione di interventi urgenti a favore della popolazione minorile, si prevedeva che fosse assicurato lo svolgimento di iniziative aperte al territorio per la sensibilizzazione e l'infor-

mazione dei cittadini in materia di adozione nazionale e internazionale, che fosse riqualificato specialisticamente il personale sociosanitario addetto all'attività istruttoria per la valutazione dell'idoneità dei coniugi richiedenti l'adozione, che fossero promosse iniziative di sostegno psicologico delle coppie adottanti anche mediante la costituzione di unità di *counselling* e di gruppi di auto-aiuto diffusi sul territorio.

Alcune regioni si sono effettivamente attivate per sostanziare l'accordo rispetto alle adozioni, altre hanno assunto iniziative solo rispetto alla deistituzionalizzazione minorile, parte dell'accordo stesso, e hanno completamente tralasciato la partita "adozioni".

È fondamentale per un buon risultato che le regioni organizzino costanti momenti di formazione, aggiornamento, confronto, su questa materia, in particolare con la collaborazione del tribunale per i minorenni locale, sui criteri generali da utilizzare, sia con i servizi pubblici di territorio, sia con gli enti autorizzati.

I giudici devono indicare chiaramente agli operatori ciò che hanno bisogno di sapere per la valutazione della coppia e quali percorsi si devono promuovere per la sua maturazione.

Attualmente l'*iter* procedurale per la valutazione delle coppie in diverse regioni si protrae fino al limite massimo concesso dalla legge; è necessario disporre le risorse di personale necessarie per garantire l'espletamento delle attività relative all'idoneità nel termine previsto dalla legge (la durata di una gravidanza). Il problema della carenza di personale non è ascrivibile solo al comparto servizi pubblici territoriali ma anche a quello giudiziario. In alcune regioni infatti succede che le relazioni vengono disposte in tempi ottimali e poi rimangono mesi ferme in attesa di valutazioni da parte di giudici perennemente sotto organico.

Sulla questione del termine posto ai servizi bisogna invece precisare che il termine non è processuale, non è fissato per l'attività di una parte davanti al giudice, ma il giudice minorile richiede alla pubblica amministrazione di ottemperare a questo compito entro i quattro mesi previsti dalla legge.

Sappiamo purtroppo che i ritardi della pubblica amministrazione in questo settore dipendono da disfunzioni inerenti l'organico dei servizi a fronte di un carico di lavoro aggiuntivo rispetto a tutti i compiti già attribuiti al settore dal legislatore in carenza di una riforma quadro, che peraltro è finalmente in discussione al Parlamento.

Il legislatore non ha previsto sanzioni nel caso di inottemperanza a questa richiesta del giudice ma la violazione di questo termine potrebbe trovare una sanzione repressiva nel caso si realizzasse in concreto un'ipotesi di omissione o rifiuto di atti d'ufficio.

Il tribunale in questo caso deve rivolgersi ai servizi per richiedere l'istruttoria, i servizi devono provvedere entro i termini di legge.

2. L'organizzazione dei servizi pubblici sul territorio nazionale per le attività istruttorie relative alle adozioni

Su questo tema delicato dell'organizzazione dei servizi sarà anche opportuno quindi un raccordo tra la Commissione per le adozioni internazionali con le regioni che hanno funzioni legislative, di coordinamento e di indirizzo nella materia assistenziale e che dovranno organizzare i servizi di cui all'art. 29 bis c. 4, raccordo realizzabile considerata la presenza di rappresentanti del Dipartimento affari sociali e del Ministero della sanità, della Conferenza Stato-regioni, nell'ambito della commissione stessa.

Nell'ambito delle politiche sociali per i minori il ruolo delle regioni e degli enti locali è di primaria importanza. Le regioni dagli anni '80 in poi hanno legiferato differenti assetti amministrativi, in assenza di una legislazione nazionale di riferimento, al fine di definire gli interventi assistenziali nell'ambito di finalità programmatiche complessive, anche se, mi preme precisare, negli anni passati regioni e autonomie locali si sono ritrovate nelle condizioni di dover rincorrere varie funzioni attribuite loro, di volta in volta, in modo frammentario, incompleto, con uno scollamento tra livello centrale e livello locale che ha prodotto norme e riforme neocentraliste e settoriali come ad es. la legge 216/91.

In questo contesto una particolare attenzione è stata posta da alcune regioni alla legislazione per la tutela materno-infantile, attuata mediante interventi integrati sociosanitari.

In tale ambito si colloca anche la materia attinente all'adozione; l'insufficiente attenzione degli amministratori a quest'area di intervento, la frammentazione delle competenze fra comuni, province, Usl e il sotto-dimensionamento degli organici del personale addetto al sociale, hanno reso in questi anni, in alcune zone, difficile l'attuazione della L. 184/83, e in particolare le segnalazioni dei minori in presunto stato di abbandono e lo svolgimento di attività istruttorie per le adozioni a supporto dell'autorità giurisdizionale.

Le attività che i servizi consultoriali e territoriali svolgono per le adozioni a tutt'oggi, nelle more dell'entrata in vigore effettiva della procedura prevista dall'art. 3 della legge 476/98, derivano, in massima parte, dalla legge di scioglimento dell'Omni (L. 698/75), dalla legge istitutiva dei consultori (L. 405 del 1975), dall'applicazione degli art. 22 e 23 del DPR 24 luglio 1977, n. 616 e dalla legge 4 maggio 1983, n. 184.

Sulla base di tali disposti normativi, considerato che l'istituto dell'adozione è da intendersi come strumento a esclusivo interesse e tutela del minore, i servizi pubblici, in attuazione specificatamente dell'art. 23 del DPR. 616/77, su richiesta del giudice minorile, compiono attività relative alla valutazione per l'idoneità delle coppie che presentano domanda di adozione, attività di sostegno e controllo nel periodo di affidamento preadottivo, a favore e nei confronti della famiglia adottante.

In conseguenza di ciò, nelle regioni, dove sono state organizzate *équipes* pluridisciplinari per valutare l'idoneità delle coppie all'adozione, nei distretti o nei consultori, intervengono operatori dei servizi sociosanitari, mentre dove i servizi sono pressoché assenti i tribunali per i minorenni svolgono direttamente valutazioni sulle coppie che presentano domanda di adozione oppure le svolgono tramite i giudici onorari.

Il ruolo dei servizi pubblici è importante ai fini della valutazione dell'idoneità all'adozione stessa. Gli operatori sociali rappresentano l'ente pubblico da cui dipendono, e in quanto tali contribuiscono a formarne la volontà in merito ai casi trattati, sia si tratti di segnalazione al giudice o di assunzione di impegni operativi e economici.

Bisogna precisare inoltre che a fronte di una mancata riforma complessiva dei servizi sociali, l'approvazione, da una parte, dei decreti legislativi 502/92 e 517/93, per quanto riguarda l'organizzazione sanitaria, che hanno reso le unità sanitarie locali delle aziende, configurandole come enti strumentali regionali e non più come strutture operative dei Comuni, dall'altra parte l'approvazione della legge 142/90, relativa alle autonomie locali, hanno reso sempre più difficile negli ultimi anni la gestione integrata delle funzioni a favore dei minori in difficoltà.

Soprattutto le amministrazioni regionali che, in attuazione dell'art. 25 del DPR 616/77 e dell'art. 15 della legge 833/78, istitutiva del servizio sanitario nazionale, avevano legiferato un nuovo assetto dei servizi socio-assistenziali e sanitari, promuovendo la gestione obbligatoriamente associata di tutte le funzioni a favore di minori, presso le unità socio sanitarie locali, si sono trovate in difficoltà a garantire l'integrazione dei servizi socio assistenziali con i servizi sanitari nonché la messa a disposizione di personale qualificato e specializzato per alcune attività di prevenzione e di sostegno per i minori in difficoltà e per i rapporti con l'autorità giudiziaria, ivi comprese le attività istruttorie per le adozioni.

Con la "riforma ter" sanitaria, approvata con il DLgs 19 giugno 1999 n. 229, attuativo della legge 30 novembre 1998 n. 419, è stato reintrodotta il principio dell'integrazione sanitaria e si è disposto in particolare, con l'art. 3-septies, comma 8, che le regioni disciplinano i criteri e le modalità mediante i quali i comuni e le aziende sanitarie garantiscono, su base distrettuale, l'integrazione delle prestazioni sociosanitarie di rispettiva competenza, individuando gli strumenti e gli atti per garantire la gestione integrata dei processi assistenziali sociosanitari.

Il testo unificato in discussione alla Camera dei *deputati Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali* all'art. 27 prevede che le prestazioni sociali a rilevanza sanitaria sono di competenza dei comuni e che tali prestazioni devono essere individuate con un atto di indirizzo e coordinamento proposto dal Ministro per la solidarietà sociale.

Per assicurare quindi su tutto il territorio lo sviluppo degli interventi integrati sociosanitari per la tutela materno infantile è improcrastinabile l'approvazione della legge quadro sui servizi da parte del Parlamento, legge per la quale il Governo D'Alema ha previsto una copertura finanziaria di 2250 miliardi, la definizione delle competenze organizzative e finanziarie dei comuni e delle aziende sanitarie locali come programmato dal legislatore, nonché l'approvazione e l'attuazione del progetto obiettivo tutela materno infantile del Piano sanitario nazionale che si sta delineando in questi mesi in raccordo con la Conferenza Stato-regioni.

Le attività istruttorie per le adozioni che vengono svolte attualmente dai servizi locali presumono una competenza specifica nel rilevamento dei dati richiesti dall'autorità giudiziaria e nella possibilità di fornire agli aspiranti genitori adottivi una consulenza adeguata e un supporto nel loro percorso adottivo che richiede sicuramente una ristrutturazione a tempi brevi in Italia dei servizi socioassistenziali che si occupano di tutela dell'infanzia, e quindi anche di adozione, e una definizione migliore dei ruoli e delle professionalità dei loro componenti anche attraverso la realizzazione di servizi integrati che permettano una miglior conversione di varie professionalità esistenti sul territorio; e questo soprattutto nelle regioni italiane dove essi appaiono quantitativamente e qualitativamente più carenti.

Nonostante la legislazione italiana con la legge 184/83 preveda solo la verifica di una generica idoneità all'allevamento del bambino che si desidera adottare, diversi tribunali per i minorenni fanno svolgere sistematicamente indagini psicosociali ai servizi socioassistenziali degli enti locali.

In Piemonte, nel 1985, grazie all'attiva collaborazione tra regione e tribunale per i minorenni, sono state costituite delle équipes interdisciplinari di operatori sociali, dipendenti degli enti locali, e sanitari, dipendenti delle Usl, per svolgere tutte le attività istruttorie inerenti le adozioni. Grazie a un lavoro interistituzionale e interdisciplinare il tasso di fallimento delle adozioni è molto basso. Non è dappertutto così, ma si può guardare a quell'esperienza e a altre (ad esempio quella della Regione Lazio e del Comune di Roma), per trarre qualche insegnamento per i compiti assegnati in modo esplicito ai servizi territoriali con la legge 476/98.

Innanzitutto è necessario precisare, come sopra anticipato, che le risorse messe a disposizione sono ancora insufficienti, sia per i giudici sia per i servizi; in alcune zone d'Italia gli aspiranti adottanti, non abbastanza assistiti, si sentono frustrati da estenuanti attese.

Giudici e servizi dovrebbero aiutare la maturazione e la crescita degli aspiranti genitori adottivi; servono mezzi e risorse da assegnare ai servizi, serve implementare a livello regionale e locale una politica per le adozioni che sia una effettiva politica per i minori.

I servizi coinvolti sono spesso diversi: il rivolgersi ad un servizio piuttosto che a un altro dipende in parte anche da come essi sono organizzati sul territorio. Alcune regioni (Piemonte, Lombardia, Toscana, Marche) e alcuni tribunali per i minorenni (Torino, Trento, Firenze, Roma) si sono attivati per formalizzare la collaborazione con le amministrazioni locali nel lavoro sulle adozioni – e quindi anche per quelle internazionali – stipulando convenzioni o protocolli di intesa, oppure sollecitandone la stipula.

In alcune regioni, come il Piemonte, i protocolli prevedono una integrazione degli interventi dei vari enti locali: in questi casi il tribunale per i minorenni può utilizzare una rete di servizi che si attivano automaticamente in rapporto alle esigenze dell'indagine che viene richiesta.

La maggior parte delle regioni peraltro a tutt'oggi non offre questa possibilità e non raramente i tribunali per i minorenni rivolgono la richiesta di indagine al servizio che essi hanno sperimentato più competente o anche solo più disponibile.

Al seminario svoltosi a Firenze sull'adozione internazionale il 5 e 6 novembre 1999 il coordinamento del Gruppo interregionale politiche minorili ha presentato i risultati di un'indagine svolta attraverso la diffusione di un questionario tra le regioni per verificare le modalità organizzative attuali per svolgere le attività istruttorie per le adozioni. Al questionario hanno risposto 17 regioni e 2 province autonome.

Dalla lettura dei dati si evince che in 16 regioni l'indagine psicosociale sulla coppia è svolta prevalentemente da psicologi e assistenti sociali e che soltanto in una regione il compito è affidato esclusivamente agli assistenti sociali così come soltanto in una regione lo stesso compito è affidato soltanto agli psicologi.

Rispetto all'organizzazione dei servizi sociosanitari esistenti sul territorio nazionale l'incarico di svolgere le attività istruttorie è svolto in 7 regioni da servizi dei comuni e consultori delle aziende sanitarie locali, in 3 regioni dai comuni singoli o associati e da servizi delle aziende sanitarie diversi dai consultori, in 1 regione solo dai comuni, in 1 regione da comuni, consultori e altri servizi, in 4 regioni secondo altre modalità organizzative (provincia Bolzano: Asl, comune, cons. privati; assessorato servizi sociali Valle d'Aosta con psicologo; in Umbria il comune e/o l'Asl e il servizio sociale della provincia; a Trento il tribunale per i minorenni con l'assistente sociale della provincia).

Ritengo sia possibile tracciare un bilancio positivo rispetto ai risultati della ricerca perché 14 regioni su 20 hanno organizzato già i propri servizi in modo che possano svolgere tali compiti sia il comparto sociale dell'ente locale che quello sanitario.

A lato di questa collaborazione con i servizi socioassistenziali locali, diversi tribunali per i minorenni hanno messo in atto al loro interno at-

tività per la valutazione della coppia aspirante all'adozione internazionale. Il compito di effettuare i colloqui con la coppia è demandato solitamente a giudici onorari psicologi ma anche, se pur in misura minore, a giudici onorari che hanno esercitato o esercitano la professione di assistente sociale o comunque sono esperti in altre branche delle relazioni umane.

Tali colloqui vengono condotti singolarmente o – più spesso – collegialmente da più giudici onorari, soprattutto nei tribunali per i minorenni più grandi (Torino, Bologna, Firenze, Roma, Napoli): in alcuni di essi inoltre per la valutazione della coppia viene utilizzato anche un questionario; in due tribunali per i minorenni infine – Torino e Potenza – vi sono anche operatori distaccati da servizi locali che si occupano in particolare del coordinamento delle attività tra tribunale ed *équipes* per le adozioni territoriali.

I colloqui con gli aspiranti genitori adottivi all'interno del tribunale per i minorenni si svolgono a volte prima, a volte dopo le indagini dei servizi: ma in alcuni casi avvengono parallelamente a esse.

Questa pratica dei colloqui in sede giudiziaria svolta finora, che ha natura in sostanza di doppia valutazione insieme con quella esperita dai servizi, potrebbe essere giustificata in alcune regioni dove i servizi sono effettivamente, quantitativamente e a volte anche qualitativamente, carenti anche per la scarsa disponibilità dell'ente locale a interessarsi ai problemi assistenziali, soprattutto nel Sud dell'Italia, ma appaiono meno spiegabili quando vengono effettuati in tribunali per i minorenni inseriti in regioni di cui si conosce la tradizionale efficienza dei servizi socioassistenziali che usufruiscono di programmi sistematici di aggiornamento.

In ogni caso, come ampiamente descritto sopra, le attività istruttorie in attuazione della legge 476/98 sono competenza dei servizi; non ritengo quindi possibile un'ulteriore valutazione psicosociale da parte del tribunale se non in casi eccezionali e in accordo con i servizi stessi.

Bisogna evidenziare che il giudice onorario – che svolge in sede giudiziaria l'esame – viene comunque percepito dagli aspiranti genitori adottivi come un giudice a tutti gli effetti (il cui potere decisionale li induce più a trovare parole e atteggiamenti per ben figurare piuttosto che a mettere in luce vissuti, aspettative e convinzioni personali) e che la doppia valutazione non è comunque funzionale per il futuro sostegno al bambino, perché la implicita svalutazione dell'intervento dei servizi non permette di fatto un loro rapporto ai soli servizi socioassistenziali quando questi sono notoriamente, sia quantitativamente sia qualitativamente, carenti, soprattutto se ciò è accompagnato da una concessione pressoché totale di idoneità per l'adozione internazionale alle coppie che la richiedono, come avviene in alcuni tribunali per i minorenni del Sud.

Anche il ruolo dell'ente locale e dei suoi servizi, la cui presenza è ignorata di fatto dalla legge 184/83, ha quindi una sua più precisa definizione nella legge appena approvata.

È vero che finora in molte regioni la qualità dell'apporto di conoscenza dei servizi al giudice per la valutazione dell'idoneità nell'adozione internazionale è poco elevata, ma ciò dipende anche dal fatto che gli operatori dei servizi a loro volta non sanno ciò che serve al giudice per decidere dell'idoneità di una coppia e che essi sono troppo frazionati sul territorio e non specializzati.

3. La formazione degli operatori

La Commissione per le adozioni internazionali, considerato anche quanto disposto dall'art. 39, comma 1, lett. g) e l), legge 31 dicembre 1998, n. 476, di ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993, e di modifica della legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri, dovrà promuovere la cooperazione fra i soggetti che operano nel campo dell'adozione internazionale e della protezione dei minori, e collaborare alle attività di informazione e formazione.

Per far ciò dovrà necessariamente collaborare con le regioni per sostenere lo sviluppo e la formazione della rete di servizi in grado di svolgere i compiti previsti dalla legge sull'adozione, e in particolare di obiettivi specifici formativi e cognitivi.

Alla luce della nuova normativa, che sottolinea e valorizza il ruolo professionale dei servizi socioassistenziali e sociosanitari nell'accompagnare le famiglie durante il percorso adottivo, e rende obbligatorio per queste ultime ricorrere a enti autorizzati a svolgere adozioni internazionali, è necessario evidenziare la necessità che le famiglie aspiranti all'adozione e quelle adottanti ricevano una valida preparazione e un sostegno e che gli operatori siano adeguatamente preparati.

A livello nazionale e regionale è avvertita la necessità di una formazione omogenea, che faciliti le attività dei servizi di cui all'art. 29 bis comma 4, rispetti standard qualitativi e criteri di documentazione comparabili e condivisi nella valutazione della disponibilità dei coniugi aspiranti all'adozione e nella consulenza, per la fase di inserimento del minore nella famiglia adottiva e alla valutazione dell'andamento dell'affidamento preadottivo, in modo da favorire al massimo il rapporto con le autorità giudiziarie e garantire su tutto il territorio risposte adeguate ai bisogni dei minori e delle famiglie.

Con l'organizzazione di seminari di formazione e aggiornamento a livello nazionale e regionale degli operatori pubblici sociali e sanitari, con la partecipazione degli enti autorizzati e delle autorità giudiziarie

competenti, si potranno aumentare le conoscenze specifiche necessarie all'operatività dei servizi di cui all'art. 29 bis, comma 4, così come organizzati dalle Regioni stesse, l'aumento delle capacità critiche interpretative, per una corretta lettura dei fenomeni, il superamento delle difficoltà di integrazione professionale tra operatori di diversa formazione, la diffusione di un modello di intervento comune e confrontabile.

D'altronde le Regioni stesse, al fine di sviluppare una rete di servizi in grado di svolgere i compiti previsti dalla legge, dovrebbero individuare, nell'ambito della loro competenza legislativa e programmatica, secondo proprie modalità operative, sentiti gli enti locali singoli o associati e le aziende sanitarie competenti, valutate le necessità territoriali, su tutto il territorio regionale, équipe composte da assistenti sociali e psicologi «per quote orarie da stabilire in base ai carichi di lavoro, relativamente ad un bacino d'utenza che sarà in genere sovradi-strettuale», per svolgere le attività previste dalla legge e organizzare quindi, in accordo con le autorità giudiziarie minorili competenti, corsi di formazione e aggiornamento per gli operatori coinvolti nelle attività relative alle adozioni e per gli operatori degli enti autorizzati presenti sul territorio.

Sono da ritenersi fondamentali protocolli operativi e organizzativi, promossi dalle regioni, che portino ad identificare i compiti ed i rapporti tra i vari soggetti coinvolti, tribunali per i minorenni, servizi socioassistenziali e sociosanitari, enti autorizzati.

Il contenuto delle metodologie deve essere elaborato dagli operatori che già conoscono quali sono gli indicatori per poter valutare il nucleo adottivo attraverso il confronto di prassi differenti.

Le modalità di relazione devono essere uniformi in tutta la regione ed è necessario svolgere il monitoraggio delle forme di collaborazione e di rapporto tra servizi e tribunale.

4. L'esperienza delle équipe adozioni del Piemonte

L'esperienza dei servizi praticata in Piemonte fin dal 1986, è un modello che può corrispondere a quanto richiesto dall'art. 8, lett. c), della Convenzione de L'Aja sull'adozione internazionale.

L'organizzazione delle équipe interdistrettuali per le adozioni è stata definita dalla Regione Piemonte nel 1986 con una direttiva congiunta degli Assessorati assistenza e sanità, emanata in accordo e in stretta collaborazione con il tribunale per i minorenni; le attività istruttorie per le adozioni sono state affidate con tale provvedimento, nell'ambito territoriale delle ex unità socio sanitarie locali, ad un'équipe interdistrettuale composta da almeno due operatori socioassistenziali dei servizi degli enti locali e da almeno un operatore psicologo, dipendente del servizio sanitario nazionale.

Per la competenza psicologica veniva richiesta non soltanto una qualifica professionale ma una specifica formazione ed esperienza nel campo delle dinamiche familiari e di coppia.

Con tale provvedimento venivano individuati gli interventi più importanti posti a carico degli operatori:

- indagini per la valutazione delle famiglie che aspirano all'adozione con relazione sociale e psicologica al tribunale per i minorenni;
- preparazione delle famiglie che aspirano all'adozione e che sono state considerate idonee dal tribunale;
- predisposizione di strumenti tecnici necessari quali questionari o incontri;
- programmazione di un'informazione e la sensibilizzazione della comunità sociale sulla realtà adozione;
- conduzione di gruppi di formazione, maturazione e sostegno;
- supporto tecnico necessario perché il tribunale per i minorenni possa procedere alla scelta della famiglia per il singolo minore.

Con lo stesso provvedimento si affidava al Servizio di medicina legale gli accertamenti sullo stato di salute della coppia che presenta domanda di adozione per poter permettere al tribunale per i minorenni la valutazione dell'idoneità fisica.

L'organizzazione degli operatori nell'ambito di una équipe con competenza su tutto il territorio dell'Usl (dai 50.000 ai 100.000 abitanti) veniva motivata dalla regione con l'esigenza di una notevole specializzazione, esigenze tecniche che liberino gli operatori di territorio da condizionamenti, criteri di economia che evitino dispersioni di risorse, l'utilità di essere interlocutori efficaci e costanti per il tribunale, onde programmare obiettivi e metodologie integrate.

L'équipe per le adozioni può richiedere l'intervento dell'équipe confinante per condurre inchieste sociali e psicologiche riguardanti coppie nei confronti delle quali si ritiene di avere motivi di incompatibilità.

Sono stati organizzati, a livello regionale, in accordo e in collaborazione con il Tribunale per i minorenni di Torino, diversi momenti di formazione e di verifica per gli operatori. L'amministrazione regionale aveva altresì predisposto, nel corso del 1995, un questionario per rilevare dati statistici sulle attività per le adozioni attivate nel corso del 1993.

Dalla rilevazione possono essere evidenziati alcuni dati particolarmente significativi e che ancora oggi possono essere considerati attuali per il contenuto, rispetto alla metodologia operativa.

Le équipe per le adozioni erano composte al 52% da assistenti sociali e al 48% da psicologi; le figure professionali che effettuavano il primo colloquio erano per il 90% le assistenti sociali, per il 7% assistenti sociali con lo psicologo, al 3% lo psicologo.

Il numero medio dei colloqui per l'adozione nazionale era di 5,79 mentre per l'adozione internazionale era di 5,95 (questa prassi non sarà più possibile con la nuova norma).

È particolarmente significativo il dato sulla stesura della relazione definitiva per il tribunale: al 26% viene svolta in équipe, all'11% con una parte sociale e una parte psicologica, ma sempre inviata congiuntamente al tribunale per i minorenni, al 63% viene svolta e inviata separatamente. Le percentuali non sono diverse per l'adozione internazionale.

Come ribadito, le figure implicate nelle attività relative alle adozioni sono da un lato l'assistente sociale, dall'altro lo psicologo. L'indagine sociopsicologica deve tendere a verificare l'idoneità della famiglia che richiede un minore in adozione e deve fornire al giudice elementi circa l'attitudine educativa della coppia, la situazione personale ed economica della stessa, le condizioni di salute, l'ambiente familiare, parentale e sociale degli aspiranti adottanti e soprattutto i motivi per i quali essi desiderano adottare un minore.

In Piemonte diversi servizi territoriali si occupano già da anni della preparazione all'adozione delle famiglie che sono state ritenute idonee, dell'informazione e sensibilizzazione della collettività sui problemi dell'adozione, della conduzione di gruppi di maturazione e sostegno delle famiglie adottanti.

Le équipes arrivano alla diagnosi e alla valutazione attraverso un *iter* che prevede un colloquio con l'assistente sociale, una visita domiciliare, un colloquio con lo psicologo, la ricomposizione dei due interventi professionali, la stesura della relazione per il tribunale a firma congiunta.

La procedura delle adozioni si compone quindi di tre fasi per l'adozione nazionale (valutazione delle famiglie aspiranti all'adozione; abbinamento famiglia bambino; assistenza e presa in carico preadottiva e adottiva) e di due per l'adozione internazionale (non è possibile seguire l'abbinamento famiglia bambino).

I servizi dell'ente locale non si occupano dell'*iter* che segue la coppia dal momento in cui questa riceve il decreto di idoneità per l'adozione internazionale; a questa fase, a volte anche molto protratta nel tempo, segue poi la fase del sostegno e della vigilanza nell'affidamento preadottivo quando la coppia torna dallo Stato nel quale le è stato affidato un bambino in adozione.

Sono stati organizzati in questi anni diversi momenti di aggiornamento, formazione, confronto sul tema dall'amministrazione regionale con la collaborazione dell'autorità giudiziaria, solo in situazioni specifiche sono stati organizzati momenti di confronto e/o di formazione tra servizi territoriali ed enti autorizzati; alcuni servizi sociali organizzano direttamente gruppi di sostegno con la collaborazione delle organizzazioni locali di adozione internazionale.

(Gabriella Merguici)

1. Premessa; 2. L'idoneità della coppia; 3. I servizi coinvolti; 4. Integrazione e condivisione; 5. Il ruolo degli enti autorizzati; 6. La relazione psicosociale.

1. Premessa

Il ricorso massiccio all'adozione internazionale, la mancanza di coordinamento e compatibilità tra le leggi esistenti nei vari Paesi, nonché i diversi atteggiamenti culturali e sociali, sono tutti elementi che, interagendo, hanno creato confusione nell'adozione di minori stranieri.

Abbiamo assistito in questi anni all'aumento esponenziale di scandali che hanno evidenziato una distorta valutazione, interpretazione e utilizzo dell'unico elemento che deve stare alla base di qualsiasi adozione, ossia, la reale, verificata e certificata condizione d'abbandono dei minori.

La consapevolezza che l'adozione internazionale si era prestata e correva il rischio di prestarsi sempre più a divenire una moderna forma di colonialismo a danno del soggetto più debole, il minore, consentendo, in alcuni casi involontariamente, il nascere e proliferare intorno a essa di una rete di complicità, d'intermediazioni illecite, arricchimenti indebiti, e sfruttamento delle povertà, hanno portato la Conferenza permanente de L'Aja sul diritto internazionale privato all'emanazione della *Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale* nel tentativo di riportare l'interesse dei bambini e la tutela dei loro diritti quale baricentro di ogni azione successiva.

Una Convenzione che nasce in Europa, dove hanno sede la maggioranza dei Paesi adottivi, che estende e collega la propria azione e principi anche ai Paesi di origine dei minori, vincolando tutte le nazioni che riterranno di ratificarla all'accettazione delle nuove regole, anche quando queste impongono un cambiamento giuridico e procedurale.

Riteniamo sia compito delle istituzioni e dei servizi sociali nel Paese di origine del minore verificare e decretare il suo stato di abbandono, nonché valutare la possibilità che egli possa trovare una risposta prioritariamente all'interno della sua comunità, come è compito delle istituzioni e dei servizi sociali nel Paese di residenza della coppia verificarne e decretarne l'idoneità a diventare genitori di un bambino non nato da loro e che, in molti casi, ha caratteristiche somatiche diverse.

Un riequilibrio tra le due assi portanti, Paesi di origine e Paesi di adozione, che finalmente hanno la possibilità di poter entrare nel processo adottivo con strumenti paritetici.

La Convenzione nell'introdurre un concetto per alcuni Paesi innovativo, ossia la residualità dell'adozione internazionale rispetto ad altre forme di solidarietà alla famiglia d'origine, di affidamento familiare o di adozione nazionale, instaura altresì un sistema di cooperazione tra gli stati contraenti in grado di garantire il rispetto delle misure di tutela e, quindi, prevenire la sottrazione, la vendita nonché il traffico di bambini e indica nella designazione di un'autorità centrale l'organismo deputato all'adempimento degli obblighi imposti.

La cooperazione internazionale, invece, intesa come espressione di solidarietà verso i Paesi in via di sviluppo, è collegata all'adozione internazionale per il ruolo attivo che gli enti autorizzati possono svolgere attraverso l'attuazione di progetti di prevenzione e riduzione dell'abbandono, al fine permettere l'effettiva residualità dell'espatrio dei minori a scopo di adozione.

L'avvenuta ratifica dell'Italia della succitata Convenzione e la conseguente emanazione del regolamento recante le norme per la costituzione e il funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali, impongono una profonda e accurata revisione di tutta la procedura attualmente in essere per l'adozione di un minore straniero.

Finalmente si è raggiunto un obiettivo perseguito da anni e le cui finalità comprendono:

- il riordino dell'intera materia, attraverso una reale assunzione di responsabilità da parte dello Stato per mezzo delle sue istituzioni e servizi;
- un regime unitario per tutti gli aspiranti genitori adottivi;
- maggior tutela per il minore che entrerà nel nostro Paese;
- concorrere alla costruzione di un nuovo percorso adottivo dove, servizio pubblico e servizio del privato sociale, superando le rispettive diffidenze, inizino un'effettiva collaborazione così da assicurare al minore una famiglia all'altezza dei suoi bisogni.

Due sono i presupposti fondamentali per l'adozione: l'idoneità della coppia e lo stato di abbandono del bambino. Il secondo è di competenza delle autorità giudiziarie o amministrative del Paese d'origine del minore, ed esula pertanto dalla giurisdizione italiana, mentre il primo ci riguarda proprio da vicino ed è su quest'argomento che desideriamo mettere in comune alcune riflessioni.

2. L'idoneità della coppia

La legge 4 maggio 1983, n. 184, all'art. 29bis, commi 4 e 5, prevede:

«4. I servizi socioassistenziali degli enti locali singoli o associati, anche avvalendosi per quanto di competenza delle aziende sanitarie e ospedaliere, svolgono le seguenti attività:

- a) informazione sull'adozione internazionale e sulle relative procedure, sugli enti autorizzati e sulle altre forme di solidarietà nei confronti dei mi-

nori in difficoltà, anche in collaborazione con gli enti autorizzati di cui all'art. 39-ter;

- b) preparazione degli aspiranti all'adozione, anche in collaborazione con i predetti enti;
- c) acquisizione di elementi sulla situazione personale, familiare e sanitaria degli aspiranti genitori adottivi, sul loro ambiente sociale, sulle motivazioni che li determinano, sulla loro attitudine a farsi carico di un'adozione internazionale, sulla 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 acquisizione di ogni altro elemento utile per la valutazione da parte del tribunale per i minorenni della loro idoneità all'adozione.

5. I servizi trasmettono al tribunale per i minorenni, in esito all'attività svolta, una relazione completa di tutti gli elementi indicati al comma 4, entro i quattro mesi successivi alla trasmissione della dichiarazione di disponibilità.».

Non si conoscono le reali motivazioni che hanno portato il legislatore a fissare in quattro mesi il periodo che i servizi possono utilizzare per l'adempimento di quanto previsto alle lettere a), b) e c); certamente ci si aspettava un termine, anche per porre rimedio alla sperequazione passata, dove, in alcuni casi, si arrivava persino ai 24 mesi di attesa per l'idoneità, anche se 4 mesi ci sembrano uno spazio estremamente ristretto se si pensa che, non sempre, quando viene presentata la dichiarazione di disponibilità, la coppia ha già adeguatamente fatto chiarezza nei propri sentimenti e attitudini. Magari le intenzioni sono buone e genuine ma non sufficienti, magari le motivazioni sono un po' confuse ed è compito dei servizi svolgere un ruolo di formazione. Non si tratta solo di raccogliere tutte le informazioni atte alla compilazione della relazione psicossociale, si tratta anche di far riflettere e maturare le persone che si candidano per un ruolo molto impegnativo e importante e, come è ben noto, non si matura a comando e nemmeno i tempi sono uguali per tutti.

Ci sono altri due elementi che concorrono a rendere più complicato il panorama dell'adozione internazionale e sono: i servizi socioassistenziali – presenti in modo molto frammentato sul territorio, con sovraccarichi di mansioni e non sempre adeguata formazione professionale specifica – e gli enti autorizzati, anch'essi molto differenziati fra loro e concentrati soprattutto al Nord.

Nell'ottica di una revisione e della creazione di un *iter* capace di rispondere in modo adeguato ai bisogni dell'utenza, le équipe dovrebbero essere numericamente ridotte, fortemente motivate e preparate, con incarichi circoscritti, così da diventare un effettivo, costante e valido punto di riferimento per tutto il percorso adozionale, affinché attraverso lo studio di coppia, con relativa restituzione e presa in carico, quando necessario, consenta agli aspiranti genitori adottivi di comprendere e accettare il

loro grado di maturità, le capacità, i limiti, misurare i sogni con la realtà ed essere aiutati, se nel caso, a rinunciare o posticipare il progetto adottivo senza sentirsi sotto giudizio. Contemporaneamente permetterebbe ai servizi di uscire da una logica inquisitoria che spesso crea ambiguità e contraddizioni, fattori che rischiano di comprimere e mortificare capacità professionali che andrebbero invece stimolate e potenziate.

Sul versante degli enti autorizzati la loro differenziazione può anche essere considerata una risorsa che permette un'effettiva possibilità di scelta, fatto salvo che tutti, indistintamente, siano essi enti professionali o di volontariato, religiosi o laici, siano effettivamente in grado di offrire una prestazione adeguata al ruolo per il quale si propongono, garantendo uno *standard* uniforme di qualità.

Va definito con chiarezza il loro spazio operativo, così da ottenere una procedura che si basi sulla collaborazione e integrazione di tutti gli ambiti professionali coinvolti, senza invadere o ingerire in altrui competenze.

Crediamo questo sia un nodo fondamentale che deve essere sciolto al più presto.

In un percorso nuovo, tutto da scrivere, sull'adozione internazionale, è importante che la diffidenza che ha separato, quando non contrapposto, i servizi socioassistenziali pubblici agli enti autorizzati - e viceversa - precludendo ogni ipotesi di collaborazione, venga a cadere per lasciare spazio a nuove modalità di lavoro.

Va dato atto che in alcune realtà locali quest'opera di conoscenza reciproca è già iniziata lasciando intravedere la possibilità di ulteriori aperture.

Quello su cui i servizi del territorio e gli enti autorizzati devono riflettere (e accettare) è che svolgono entrambi un ruolo importante ma diverso, che le loro attività, in ogni caso fondamentali, devono trovare un punto d'incontro senza sovrapposizioni nel rispetto delle competenze di ognuno.

Proprio perché i tempi per la valutazione della coppia sono stretti, la materia estremamente delicata e complessa, si deve riuscire a sfruttare al meglio le potenzialità esistenti in entrambi i servizi per addivenire a una idoneità sostanziale che risponda non solo a criteri lungamente sperimentati e applicati per l'adozione nazionale, ma a criteri che devono poter essere accettati anche dai Paesi di origine dei minori i quali, frequentemente, esprimono parametri riconducibili alla loro esperienza, al loro contesto culturale, sociale, politico e legislativo.

Nel momento in cui stiamo lavorando per l'adozione internazionale non possiamo "pensare solo in italiano", ovvero riferirci ai modelli nazionali ai quali siamo affezionati e che possono aver anche dato degli ottimi risultati, ma dobbiamo fare lo sforzo di proiettarci oltre confine ed

essere attrezzati per quel confronto con altri Paesi al qual è impossibile sottrarsi.

Quando le differenze tra una relazione e l'altra sono molto profonde si corre il rischio che le famiglie italiane risultino penalizzate nel momento della "messa in comparazione" con famiglie di altri Paesi perché l'Autorità straniera, potendo scegliere, opterà per quella situazione dove gli operatori sono riusciti a trasmettere un profilo il più esaustivo possibile e aderente alle reali capacità degli aspiranti all'adozione.

Non va dimenticato che dovendo gli aspiranti all'adozione recarsi nel Paese d'origine del minore, incontrare gli operatori sociali del luogo che conoscono il bambino, convivere con lo stesso per un periodo seppur breve, diventa quello il momento della verifica più importante.

Non a caso più volte è successo che lo scollamento tra quanto scritto nella relazione e quanto acquisito al momento della presentazione del bambino e della convivenza sperimentale desse l'impressione agli operatori del luogo del bambino di trovarsi davanti a persone completamente diverse, quando non estranee, a quelle descritte nella relazione.

Inoltre le notizie che riguardano gli aspiranti all'adozione sono importanti anche per procedere alla preparazione dei bambini che potrebbero essere proposti in adozione. La preparazione infatti non può essere unilaterale ma, per evitare, per quanto possibile, spiacevoli sorprese, deve essere portata avanti in entrambi i Paesi passando da quella generica a quella mirata alle due situazioni ben identificate: aspiranti genitori-bambino.

3. I servizi coinvolti

Sullo stato dei servizi valida e illuminante è la ricerca effettuata dalla Regione Veneto, Assessorato regionale per le politiche sociali, Direzione regionale per i servizi sociali, che ha voluto fare un'analisi del funzionamento dei consultori familiari sulle specifiche aree tematiche di competenza, i cui contenuti costituiranno una base di riferimento per riprogrammare l'attività dei consultori familiari alla luce della nuova legge. In particolare individuare il tipo di collaborazione tra agenzie riconosciute e consultori familiari nella fase di informazione e sensibilizzazione alle problematiche dell'adozione per coloro che intendono adottare un bambino e nella fase postadozione e, inoltre, quale ruolo il servizio pubblico può assumere in rete con le agenzie private riconosciute.

Dalla sintesi della ricerca emergono i punti sottoelencati:

- l'attività informativa viene attualmente svolta, nella maggior parte dei casi, (80%) dall'assistente sociale al momento dell'apertura della cartella;
- per quanto riguarda i tempi, mediamente dalla data della domanda all'incarico al consultorio trascorrono: 36 giorni a carico del tribu-

nale per i minorenni e 20 giorni a carico dell'Ulss, con grandi differenze tra una Ulss e l'altra;

- nell'assegnazione per il 90% dei casi viene seguito il criterio di territorialità, con situazioni molto differenti;
- nel 58,65% dei casi prevale la scelta di utilizzare come *metodologia dell'intervento* sia gli incontri individuali che di coppia; nel 17,30% vengono utilizzati anche incontri di gruppo, nel 18,26% gli incontri avvengono sempre e solo in coppia o in gruppo;
- per quanto riguarda l'area psicologica i colloqui "psicodiagnostica" vengono utilizzati nel 65,38% dei casi, nel 15,28% solo a volte e nel 4,80% mai. Le interviste e i questionari sono scarsamente utilizzati, mentre i test a volte il 36,53% e mai il 16,34%;
- per quanto riguarda l'area sociale, al 100% è prevista la visita domiciliare che l'assistente sociale effettua da sola nel 58,16%, assieme allo psicologo nel 38,77% e, da solo lo psicologo, nell'11,22% dei casi;
- in 11 consultori è emerso che i figli già presenti in famiglia non vengono direttamente coinvolti e 4 consultori affidano questo compito al servizio dell'età evolutiva;
- il *colloquio di restituzione* viene fatto solo nell'80% dei casi, di cui il 18,8% si realizza con la lettura della relazione;
- *ritmi e durata dei colloqui*: solitamente i colloqui avvengono con frequenza settimanale, al massimo quindicinale. La durata è in media di tre mesi con grosse differenze però tra Ulss e Ulss;
- la *relazione* nell'89% dei casi viene stesa congiuntamente dallo psicologo e assistente sociale. Vi sono 3 consultori in cui viene stesa unicamente dall'assistente sociale e in tre unicamente dallo psicologo. Resta aperto il problema relativo alla responsabilità della compilazione dell'atto amministrativo. Nelle relazioni di 93 consultori viene espresso un parere da *équipe* sulla genitorialità adottiva, che si configura come sintesi di una valutazione diagnostica e prognostica. Ciò non avviene in 7 servizi in quanto ritengono che ciò sia di competenza dell'autorità giudiziaria.

Nelle Osservazioni conclusive l'immagine che risulta dall'analisi dei dati sul lavoro dei consultori familiari del Veneto risulta che dal 1978 al 1999 è stata raggiunta una certa omogeneità dovuta probabilmente a un percorso di approfondimento della tematica, nella competenza professionale degli operatori che sono stati aiutati dall'aver partecipato a ricerche, convegni, dibattiti e corsi di formazione. Viene rilevato però che l'aumento negli ultimi anni delle adozioni internazionali, il cambiamento dei Paesi di origine dei minori, lo stato in cui arrivano i bambini provenienti dall'Europa dell'Est, pongono però nuovi interrogativi e la necessità di ulteriori riflessioni.

Inoltre, con la nuova legge sull'adozione internazionale si pongono pressanti interrogativi:

- il concetto di “tempo di elaborazione” viene completamente stravolto;
- gli studi di coppia dovranno avvenire in modo molto rapido;
- le coppie sterili (1108 su 1408) per le quali i colloqui rappresentavano l'occasione per l'elaborazione e, a volte, il superamento del problema nelle situazioni di sterilità “psicogena”, non potranno più essere aiutate in questo senso;
- ci sarà un aumento dell'“agito” a scapito del “mentalizzato”;
- occorrerà prevedere spazi, al di fuori dello studio di coppia, o meglio ancora, prima dello studio di coppia, dove i futuri genitori adottivi possano riflettere;
- nodo importantissimo diventerà il sostegno e l'aiuto durante l'affido preadottivo.

Sempre nell'ottica di addivenire a una omogenea interpretazione del percorso adottivo ci sembra importante mettere in comune alcune iniziative sperimentali che si stanno attuando sul territorio.

La Regione Lombardia, Direzione generale interventi sociali, già da tempo sta portando avanti una sperimentazione relativa a *Ipotesi di Protocollo Operativo Coordinato ai sensi della legge 476/98* più comunemente chiamato P.O.C. che, articolato in sette fasi, esamina, sperimenta e propone un percorso integrato tra: servizi del territorio, servizi dell'ente autorizzato e tribunale per i minorenni.

Il gruppo di lavoro è composto di funzionari della regione, da rappresentanti del tribunale per i minorenni di Milano e Brescia, dai servizi territoriali di Milano, Brescia, Bergamo e Pavia, dal Comune di Milano e da due enti autorizzati.

Il gruppo nei suoi lavori inizia dal primo approccio alle informazioni, dalla dichiarazione di disponibilità alla relazione psicosociale, la pronuncia del decreto, dall'incarico all'ente autorizzato all'incontro con il minore, il suo trasferimento in Italia, l'adozione, il periodo di sperimentazione e il postadozione.

I risultati attesi da questo lavoro in itinere si possono così riassumere:

- informazione più disponibile, diffusa, precisa e qualificata per i potenziali utenti;
- diffusione di una cartella informativa regionale al fine di garantire omogeneità e completezza delle informazioni;
- circolazione di informazione tra gli organismi;
- possibilità per la coppia di avviare una serena e critica autovalutazione prima di dichiarare la propria disponibilità;
- avvio della preparazione/formazione specifica per le coppie;

- gestione della collaborazione tra i diversi organismi coinvolti;
- stesura della relazione psicosociale per il riconoscimento dei requisiti dell'adozione internazionale da parte del tribunale per i minorenni, entro i termini previsti;
- decreto motivato attestante la sussistenza o l'insussistenza dei requisiti di idoneità;
- incarico all'ente autorizzato per l'avvio delle procedure di adozione;
- adempimento delle pratiche di adozione presso le autorità straniere e italiane;
- puntuale circolazione di informazioni tra gli organismi sullo status del percorso adottivo della coppia;
- garantire l'accompagnamento e il sostegno alla coppia e al minore e la tutela di quest'ultimo;
- garantire il rispetto delle leggi italiane, dello stato di origine e dei rapporti internazionali;
- vicinanza e tempestività degli interventi di sostegno e aiuto al nuovo nucleo familiare.

Dall'esame del documento istruttorio della Regione Marche si apprende che viene istituito un gruppo di lavoro con la specifica competenza di elaborare un apposito protocollo operativo che riguarda l'intero processo per l'adozione.

Nelle motivazioni che hanno portato ad elaborare tale proposta si legge che: «L'attività relativa all'adozione, anche internazionale è assai complessa; oggi essa è assicurata con notevoli differenze nelle varie realtà locali, sia nella qualità degli interventi, sia nella documentazione prodotta per il tribunale per i minorenni. Ne consegue per il tribunale stesso: una difficoltà di rilevazione omogenea e quindi di valutazione dei requisiti di idoneità delle coppie che aspirano all'adozione e dell'andamento dell'affido preadottivo stesso... In conclusione si rileva la necessità di addivenire ad un protocollo operativo che determini la metodologia di lavoro, la traccia per gli interventi richiesti, lo schema per le varie relazioni al tribunale per i minorenni e che sia la Regione ad assicurare questa iniziativa».

Lo schema predisposto per il protocollo operativo a carattere sperimentale in materia di adozione è molto articolato e indica:

- la metodologia per la valutazione della coppia aspirante all'adozione;
- la traccia per la relazione sociale con una serie di sottopunti che a loro volta comprendono altre dettagliate suddivisioni: storia individuale dei coniugi, storia di coppia, organizzazione attuale della famiglia, atteggiamento della coppia nei confronti dell'adozione, atteggiamento dei familiari nei confronti dell'adozione, disponibilità, reazioni dell'ambiente familiare allargato, dell'ambiente socio-culturale e le conclusioni;

- la traccia per la relazione psicologica che, come la precedente si articola in numerosi punti e sottopunti: gli aspetti intrapsichici e dinamici interpersonali, le motivazioni all'adozione, la genitorialità, il bambino, valutazione finale e motivazione;
- i documenti da inviare al tribunale per i minorenni che oltre alle due relazioni: quella sociale e quella psicologica prevedono una valutazione di sintesi redatta congiuntamente da psicologo e assistente sociale, un questionario compilato dai coniugi e la certificazione medica.

Segue altro dettagliato *iter* per l'affidamento preadottivo.

4. Integrazione e condivisione

La legge 184/83, così come modificata con L. 476/98, prevede che:

- la coppia o la famiglia, presenta dichiarazione di disponibilità al tribunale per i minorenni competente per distretto;
- il tribunale, entro 15 giorni, trasmette l'incarico ai servizi socioassistenziali del territorio i quali, entro 4 mesi, devono stendere la relazione e inviarla al tribunale stesso;
- il tribunale, ricevuta la relazione, sente gli aspiranti all'adozione, anche a mezzo di un giudice delegato, dispone se necessario gli opportuni approfondimenti e pronuncia, entro i due mesi successivi, decreto motivato attestante la sussistenza ovvero l'insussistenza dei requisiti per adottare;
- il decreto è trasmesso immediatamente, con copia della relazione e della documentazione esistente negli atti, alla Commissione per le adozioni internazionali e, se già indicato dagli aspiranti all'adozione, all'ente autorizzato;
- il decreto di idoneità ovvero di inidoneità o di revoca sono reclamabili davanti alla corte d'appello.

Sembrerebbe tutto molto chiaro, la complicazione si manifesta quando bisogna concretamente definire come e quando le informazioni sull'adozione internazionale, sulle relative procedure, sugli enti autorizzati, sulle altre forme di solidarietà nei confronti dei minori in difficoltà, nonché la preparazione degli aspiranti all'adozione venga effettuata dai servizi socioassistenziali anche in collaborazione con gli enti autorizzati.

Appare importante che l'idoneità possa essere una sintesi conclusiva del percorso informativo, formativo e di maturazione che gli aspiranti genitori adottivi compiono con l'aiuto e il supporto del servizio pubblico e del servizio privato, ma se non riusciamo a creare un raccordo tra le varie attività e interventi ciò non sarà possibile e andrà a scapito della buona riuscita dell'adozione oltre che a rendere molto sofferto l'*iter* adottivo.

È evidente che se non c'è un'impostazione di base uguale, un'identificazione di valori e capacità genitoriali condivisa, almeno nei punti fondamentali, da tutti coloro che interverranno nella fase dell'idoneità, si rischierà di avere un responso scisso e/o confuso, con il risultato che la stessa coppia può essere idonea per alcuni e inidonea per altri.

Se non si riuscisse ad arrivare a una "condivisione di massima", gli aspiranti all'adozione potrebbero trovarsi nella condizione di dover rispondere ai parametri previsti dei servizi socioassistenziali, a quelli previsti del tribunale per i minorenni, a quelli che vorrebbero gli enti autorizzati, a quelli dell'eventuale corte d'appello e, in ultimo, non certo per minore importanza, quelli dell'autorità centrale all'estero che dovrà accogliere o meno la richiesta di adozione e, dopo aver proceduto all'esame comparativo con altre coppie anche di altri Paesi, proporre il bambino e, non si può escludere la possibilità che tutti questi parametri entrino in conflitto tra loro. L'ultima valutazione spetterà poi al magistrato o all'autorità amministrativa che dovrà emettere la sentenza o il provvedimento. Come si vede l'iter è molto complesso e quella che potrebbe essere vista come "situazione estrema", in realtà, è possibile.

Non è nostra intenzione ipotizzare un modello unico di "super famiglia adottiva" a scapito delle risorse individuali, non stiamo pensando a un'idoneità frutto di un questionario chiuso dove si hanno tre caselle dove poter mettere la crocetta, bensì cercare di affinare alcuni concetti di base.

Non si tratta nemmeno di mettere dei paletti rigidi o erigere spartiacque permanenti, siamo in clima di sperimentazione e come tale tutto deve essere modificabile, però bisogna tentare di individuare, fin dove è possibile, le aree di pertinenza, trovare una mediazione sulle zone di confine tra le competenze di un servizio e l'altro e, contemporaneamente, predisporre momenti d'incontro che ne favoriscano la reciproca conoscenza.

Occorrerebbe stabilire, seppure a grandi linee, "chi fa cosa, come e quando farlo" e poi mettere in comune e a confronto le conoscenze acquisite.

La legge non menziona se gli enti autorizzati possano concorrere con un proprio contributo scritto, frutto dei loro incontri con gli aspiranti all'adozione, alla compilazione della relazione o al rilascio dell'idoneità.

Se, in quanto non previsto, non venisse considerato utile o possibile, si deve arguire che l'unica relazione che andrà all'estero sarà quella stesa dai servizi socioassistenziali. Però viene fatto di chiedersi a cosa serve la preparazione e la formazione che buona parte degli enti autorizzati da anni praticano, se nessuno è interessato a conoscerne i risultati: se gli aspiranti all'adozione si sono mobilitati internamente, se si sono avvicinati di più al possibile "bambino reale" o se sono rimasti legati all'immagine del loro

“bambino ideale”. Perché è indubbio che questa materia fa parte dell’attività quotidiana degli enti autorizzati e che questi hanno il privilegio della conoscenza più concreta e aggiornata sulle tipologie dei minori che potrebbero essere segnalati per l’adozione dai Paesi con i quali collaborano.

Vorremmo chiarire in maniera inequivocabile che non si tratta di interferire con il lavoro dei servizi e del tribunale, non si tratta di formulare una nuova idoneità, gli enti autorizzati non hanno alcun titolo per fare questo, si tratta invece di rendere disponibili una serie di informazioni e pareri formulati da operatori qualificati a farlo e che possono essere utili nell’ampliare al massimo la conoscenza degli aspiranti all’adozione da parte di coloro tenuti a una valutazione finale.

Per arrivare a questo risultato è però necessario che l’iter preveda una frequentazione dei due servizi in contemporanea.

Ci spieghiamo con un’ipotesi di percorso possibile:

- gli aspiranti all’adozione presentano dichiarazione di disponibilità al tribunale per i minorenni;
- in attesa di essere chiamati dai servizi possono, se lo desiderano, prendere informazioni sugli enti autorizzati e valutare le condizioni e la procedura proposta per la realizzazione dell’adozione;
- dopo alcuni incontri con i servizi socioassistenziali, sempre se gli aspiranti all’adozione lo desiderano, possono utilizzare quanto previsto dall’ente autorizzato per la preparazione,
- la sintesi degli incontri verrà trasmessa agli operatori socioassistenziali che hanno in carico la coppia;
- un colloquio conclusivo permetterà agli operatori di avere un quadro più completo della situazione e consentirà loro di tracciare un profilo realistico delle capacità e dei limiti degli aspiranti genitori adottivi.

Non è necessario che la sintesi dell’ente autorizzato diventi parte integrante della relazione, è importante che si tengano in giusta considerazione i suoi contenuti. Sarebbe questa un’altra modalità di approfondire la conoscenza tra i servizi pubblici e quelli del privato sociale, in quanto i servizi socioassistenziali avrebbero la possibilità, incontrando gli aspiranti all’adozione in un colloquio conclusivo, di verificare se quanto dichiarato dall’ente ha riscontro nella loro conoscenza della coppia.

Questa ipotesi non mancherà certo di suscitare critiche e obiezioni da parte dei servizi socioassistenziali, alcune delle quali potrebbero essere: “per procedere a una realistica valutazione delle capacità genitoriali degli aspiranti all’adozione è preferibile che non ci siano interferenze nella fase della presa in carico”; “gli enti nel preparare le coppie rischia-

no di anticipare quanto andranno a fare i servizi inquinando il rapporto con l'utenza" e altre argomentazioni analoghe.

Sarà anche vero e, in alcuni casi, sarà pure successo, ma delle due l'una: o troviamo un raccordo per avviare la collaborazione o escludiamo a priori e per tutto l'iter dell'idoneità la collaborazione dell'ente.

Nel caso prevalga la seconda ipotesi dev'essere chiaro che nulla può comunque impedire agli aspiranti genitori adottivi di scegliere il momento che ritengono più opportuno per rivolgersi all'ente e, pertanto, gli operatori non avranno mai alcuna garanzia di poter lavorare solo con coppie "incontaminate" da influenze esterne.

I servizi socioassistenziali, alcuni dei quali hanno raggiunto un ottimo livello di professionalità e competenza, negli incontri con gli aspiranti genitori adottivi dovranno affrontare argomenti attinenti l'ambito della famiglia e che riguardano, sintetizzando:

- l'anamnesi familiare;
- dinamiche relazionali di coppia;
- presenza/assenza di patologie fisiche e/o mentali;
- motivazioni manifeste e profonde della scelta adottiva;
- l'eventuale scelta di non procreare;
- sterilità, infertilità e possibili ripercussioni all'interno della coppia di eventuali fallimenti legati alla maternità/paternità assistita,
- rapporto con i figli biologici o adottivi, già presenti in famiglia, (eventuali colloqui con loro);
- eventuali esperienze di affidamenti familiari;
- l'abbandono: immagini e motivi di chi abbandona;
- l'istituzionalizzazione: quanto il vivere in un ambiente innaturale condiziona la crescita;
- la storia "sconosciuta" del bambino, ma che ha permesso a lui/lei di costruire l'immagine interna di famiglia e di sé (deprivazioni, maltrattamenti, violenze sessuali ecc.);
- la comprensione dei limiti e delle risorse che il bambino porterà con sé, riferite alle sue esperienze pregresse;
- le aspettative a livello affettivo, comportamentale e scolastico;
- la capacità di accettazione dei ritmi del bambino;
- l'organizzazione familiare dopo l'arrivo.

Dovranno valutare, inoltre, se sono rilevabili patologie o altri impedimenti che potrebbero mettere a rischio la presenza di un bambino oltre, ovviamente, a quanto previsto alla lettera c, dell'art. 39 bis.

Gli enti, dal canto loro, oltre che presentare le procedure per l'adozione nei diversi Paesi i progetti di solidarietà e prevenzione dell'abbandono, potrebbero orientarsi ad approfondire le aree all'interno delle quali possono meglio utilizzare la loro esperienza e tracciare un profilo degli aspi-

ranti segnalando al servizio socioassistenziale i fatti più significativi che possono essere di aiuto per una più puntuale e approfondita valutazione. Potrebbero occuparsi, indicativamente, delle aree attinenti a:

- fantasie e conoscenza del Paese prescelto, della sua cultura e del contesto sociale, nonché la ricaduta che queste ultime hanno sulla formazione della personalità e sulle abitudini del bambino;
- le aspettative nei confronti del bambino sia per quanto riguarda le sue caratteristiche fisiche e somatiche, sia per come immaginano che stia vivendo;
- la plasticità di adattamento a un eventuale bambino diverso da quello immaginato;
- la capacità di mobilitazione interna e di adattamento alle situazioni che dovranno affrontare all'estero;
- la ricettività dei messaggi inviati durante gli incontri di preparazione;
- le aree in rapporto all'adozione internazionale che meritano ulteriore approfondimento.

Come si vede si è proceduto sulla carta a una separazione degli argomenti che in linea di massima vengono affrontati in sede di idoneità.

Non appaiono macroscopiche penalizzazioni, né sottrazioni di competenze, né sovrapposizioni di interventi. Potrebbe essere un momento chiarificatore che consentirebbe di costruire un effettivo percorso integrato che, pur movendosi su due binari indipendenti ma paralleli, si pone l'obiettivo di essere un reale servizio di riferimento per gli aspiranti genitori adottivi capace di interagire anche dopo l'arrivo del bambino.

Ne risulterebbe una informazione e formazione certamente più completa, le coppie sarebbero maggiormente consapevoli e preparate, e gli enti sarebbero tenuti a offrire un servizio più omogeneo pur nel rispetto delle singole peculiarità.

Studio di coppia, quindi, da parte dei servizi sociali, preparazione da parte degli enti autorizzati e collegamento all'estero, proposta di abbinamento dell'autorità straniera, domanda di adozione o riadozione al tribunale per i minorenni, affidamento preadottivo, quando previsto, seguito dal servizio che ha effettuato lo studio di coppia, relazione al tribunale per i minorenni e decreto di adozione definitivo.

L'ipotesi già in atto in alcune realtà – vedi Regione Marche – di addivenire alla stesura di protocolli per gli operatori dei servizi pubblici potrebbe favorire l'omogeneità degli interventi.

Non ci nascondiamo i tempi lunghi e le difficoltà che potrà incontrare la realizzazione di questo progetto ma se non ci abituiamo a lavorare proiettati nel futuro, rischiamo di restare sempre superati dagli eventi che si muovono attorno a noi con estrema rapidità.

La Commissione per le adozioni internazionali potrebbe richiedere all'ente di predisporre in modo preciso e puntuale una dettagliata relazione sulle procedure seguite, sulle metodologie e contenuti degli incontri, sulle attività programmate, sulle prestazioni previste in Italia e all'estero, sui costi ecc. in modo da vincolare l'ente al rispetto degli impegni assunti. Lo stesso materiale, dopo essere stato visionato e approvato dalla Commissione, potrebbe essere messo a disposizione degli operatori socioassistenziali permettendo così l'acquisizione di ulteriori conoscenze sull'operato degli enti e sull'effettiva erogazione dei loro servizi.

6. La relazione psicosociale

In alcuni ambienti si sta pensando all'ipotesi che la relazione psicosociale sia redatta "a più mani", ossia, i servizi e le istituzioni che entreranno in rapporto con gli aspiranti all'adozione, potrebbero stendere una singola relazione in merito agli incontri avuti.

Ci sembra una possibilità che può essere controproducente, perché potrebbe rilevare delle contraddizioni al suo interno. Ossia, sarebbe possibile se ci fosse un *team* che lavora insieme da parecchio tempo con la possibilità di aver acquisito una visione e un atteggiamento univoco nei confronti dell'adozione internazionale e dei requisiti irrinunciabili per realizzarla.

Sappiamo che per ora non è così.

Nel caso invece si pensi a una sola relazione che raccolga i vari elementi emersi dai servizi socioassistenziali, dal tribunale per i minorenni e dall'ente autorizzato, si dovrebbe ipotizzare che l'estensore che ha titolo a compilare la relazione finale sia il tribunale per i minorenni che, attraverso un suo delegato, trascrive, interpretando, tutto ciò che è emerso nei colloqui.

Per la conoscenza che abbiamo dei tribunali per i minorenni, non ci sembrano, al momento, attrezzati per questo servizio, ma anche se lo fossero, non riteniamo sia loro compito, in quanto il tribunale "parla" attraverso decreti e non relazioni.

È vero che la legge 184/83 prevede all'art. 30, comma 1-bis «Il tribunale per i minorenni, ricevuta la relazione di cui all'art. 29-bis, comma 5, sente gli aspiranti all'adozione anche a mezzo del giudice delegato, dispone se necessario gli opportuni approfondimenti e pronuncia, entro i due mesi successivi, decreto motivato attestante la sussistenza ovvero l'insussistenza dei requisiti per adottare», ma si tratta di capire e stabilire quali sono i contenuti che si vogliono dare alla parola "sente". Ossia se si tratta di aprire un'istruttoria o semplicemente sentire gli interessati.

La stesura della relazione psicosociale non è un fatto da sottovalutare. Chi ha avuto la possibilità di leggerne alcune non può non aver notato le differenze sostanziali che mettono in evidenza come gli operatori

socioassistenziali si pongono davanti al problema dell'adozione internazionale, quale grado di conoscenza hanno di questo fenomeno e la loro preparazione professionale.

Ci sono relazioni che si limitano a raccogliere i dati sociali: buona moralità, titolo di studio, lavoro svolto e tipo di abitazione. Ce ne sono altre che dopo ampia descrizione della situazione familiare e delle problematiche di coppia che evidenziano conflitti di non poco conto o pesanti patologie, concludono esprimendo un parere positivo all'adozione. Succede anche viceversa.

I motivi di questi diversi atteggiamenti si annoverano tra l'uso successivo che viene fatto della relazione. Nel primo caso appare evidente la scarsa competenza e preparazione professionale di chi ha proceduto ai colloqui. Nel secondo e terzo caso c'è invece una sorta di disimpegno, un dire ma non dire, lasciando ad altri il compito di approfondire e concludere.

Va da sé che nel caso il tribunale per i minorenni emetta decreto di inidoneità il ricorso alla corte d'appello con quel tipo di relazione assicura l'accettazione del reclamo con conseguente rilascio dell'idoneità.

Comprendiamo che non è materia di facile soluzione e solo attraverso più sperimentazioni si potrà alla fine trovare la procedura che sia più consona all'obiettivo da raggiungere, senza dimenticare che ciò non sarà realizzabile se l'Italia continuerà a essere rappresentata a "macchia di leopardo" sia per quanto concerne di servizi territoriali sia per quanto riguarda l'organizzazione degli enti e la loro dislocazione.

Non è comunque possibile esimersi dal sottolineare che oggi stiamo assistendo a una svolta epocale per l'adozione di minori stranieri da parte di cittadini italiani e questo è rappresentato dal prossimo insediamento dell'Alta commissione per le adozioni internazionali che dovrebbe poter esprimere la "linea politica" che è sempre mancata nel nostro Paese, attraverso lo studio di un "progetto ideale", come fosse il lavoro di una grande *équipe* che interagisce: dall'autorità centrale quale punto di riferimento responsabile con funzioni di controllo sull'operato degli enti e rapporto con altre autorità centrali, ai servizi territoriali con il compito di valutare capacità e limiti degli aspiranti all'adozione e sostenerli durante l'affidamento preadottivo, i tribunali per i minorenni titolati ad emettere l'idoneità e successivamente il decreto di affidamento e di adozione. All'ente autorizzato, utilizzando strumenti professionali e personale qualificato, potrebbe competere di informare e preparare gli interessati, far incontrare le loro aspettative e disponibilità reale con i bisogni e i desideri del bambino mantenendo un collegamento con gli operatori del territorio e quelli all'estero.

La famiglia si sentirà accompagnata da servizi, che seppur diversi, lavorano collegati tra loro senza fratture e antagonismi. Tutto questo tor-

nerrebbe a vantaggio della famiglia che si troverebbe affiancata da operatori che con la stessa condideranno le ansie e le gioie.

Si potrebbe altresì vedere raggiunto uno degli obiettivi pregnanti della legge 184/83, quello di consentire l'adozione a coppie o famiglie effettivamente idonee, per minori dichiarati in effettivo stato di abbandono, con una procedura controllata in grado di garantire contro gli abusi, lo sfruttamento delle situazioni di povertà e vuoti legislativi. In altre parole, finalmente si potranno vedere idealmente estese al minore straniero le stesse tutele previste per il bambino italiano in stato di abbandono.

(Lina Pierro*)

È stato tenuto recentemente a Milano (14 ottobre 1999) un seminario di riflessione sull'impegno delle Regioni nell'attuazione della legge 476 del 1998: al seminario hanno partecipato i referenti dell'area minori e consultoriale di tutte le Regioni d'Italia.

La prima necessità evidenziatasi nel corso dei lavori è stata di conoscere come le varie Regioni sono organizzate e quali servizi hanno il mandato di rispondere alle richieste di una coppia che intende avvicinarsi all'adozione internazionale. Una scheda di rilevazione, sottoposta a tutte le Regioni, ha evidenziato la situazione che di seguito si illustra. Al questionario hanno risposto 17 Regioni (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto) e due Province autonome (Bolzano e Trento).

DOMANDA 1

All'interno della Regione/Provincia autonoma, quale assessorato si occupa dell'applicazione della nuova normativa in materia di adozione internazionale?

Politiche sociali	n. 10
Sanità e politiche sociali	n. 7
Politiche per la qualità della vita	n. 1
Enti locali	n. 1

Non in tutte le Regioni è stato individuato un referente specifico per l'applicazione della L. 476/98.

* Dirigente del Servizio dipendenze minori e volontariato Regione Lombardia. Intervento reso come coordinatore del gruppo interregionale Politiche minorili al seminario nazionale *L'attuazione della legge sull'adozione internazionale* del 5 e 6 novembre 1999 - Firenze.

**DOMANDA 2**

Riguardo all'applicazione della L. 476/98 la Regione/Provincia autonoma ha:

Emanato una circolare	n. 2
Approvato una delibera giunta/consiglio	n. 2
Avviato/realizzato una sperimentazione	n. 4
Previsto dei percorsi formativi	n. 3
Altro*	n. 7
Nulla	n. 9

*= 1 ricognizione attività consultoriale in materia di adozione internazionale; 2 proposte organizzative e predisposizione atti; 3 avviato gruppo di lavoro; 1 avviato incontri con gli enti autorizzati.

Alla seconda domanda era possibile indicare una o più risposte. Complessivamente 10 Regioni/Province autonome hanno avviato delle attività/iniziative e/o emanato degli atti finalizzati all'applicazione della L. 476/98, mentre 9 Regioni non hanno ancora avviato nulla.

DOMANDA 3

Rispetto all'organizzazione dei servizi socio-sanitari esistenti sul territorio della Regione/Prov. aut., da chi è svolto l'incarico dell'indagine psico-sociale sulla coppia che ha inoltrato la domanda di adozione internazionale?

Le risposte evidenziano una situazione molto diversificata sul territorio nazionale. Anche per questa domanda era possibile indicare una o più risposte, le quali per una corretta lettura sono state aggregate nel modo che segue:

Azienda sanitaria locale (consultori familiari)	n. 3
Az. sanitaria locale (consultori familiari) - Comuni	n. 7
Asl (altro servizio diverso dal cons. familiare) - Comune - Associazioni/consorzi di comuni	n. 3
Asl (consultori e altro servizio) - Comune	n. 1
Comune	n. 1
Altre modalità organizzative	n. 4

DOMANDA 4

L'art. 29 bis della L. 476/98 prevede le attività che devono svolgere i servizi socio-assistenziali degli enti locali singoli o associati, i quali le svolgono avvalendosi per quanto di competenza delle aziende sanitarie locali e ospedaliere.

Attualmente, nell'ambito della Regione/Prov. autonoma, i comuni pagano i servizi socio-assistenziali e/o sanitari resi dalle aziende sanitarie locali e ospedaliere in materia di adozione?

Le risposte evidenziano la seguente situazione:

No	n. 13
Si, i servizi socio-assistenziali	n. 4
Si, i servizi sanitari	n. 2

Esiste una disposizione regionale in merito?

Si	n. 7
No	n. 12

DOMANDA 5

La Regione/Prov. autonoma ha dato indicazioni in merito all'équipe che svolge l'indagine psico-sociale sulla coppia: ad esempio sull'organizzazione (distrettuale, sovradistrettuale), sulla composizione dell'équipe (operatori dell'Asl e del Comune), sulla metodologia (linee guida, traccia di relazione) ecc.?

Le Regioni/Prov. aut. che hanno dato delle indicazioni risultano essere 9, mentre 10 non hanno dato alcuna indicazione.

DOMANDA 6

Da quali figure professionali è svolta prevalentemente l'indagine psico-sociale sulla coppia?

Dai dati si rileva che in quasi tutte le realtà regionali l'indagine psico-sociale è svolta da équipe composte da psicologo ed assistente sociale:

Psicologo e assistente sociale	n. 16
Solo psicologo	n. 1
Solo assistente sociale	n. 1
Psicologo e assistente sociale e in alcune zone solo ass. sociale	n. 1

DOMANDA 7

La Regione/Prov. autonoma ha previsto delle forme di coordinamento tra i servizi socio-sanitari, enti autorizzati e tribunale?

7 Regioni e 1 Prov. autonoma hanno previsto delle forme di coordinamento, di cui 3 formalizzate. Tali modalità di coordinamento coinvolgono i servizi dell'Asl, del comune e il tribunale, mentre con gli enti autorizzati si stanno avviando dei percorsi. In 11 casi non sono previste forme di coordinamento.

DOMANDA 8

Esistono degli accordi anche informali tra i soggetti coinvolti nell'iter adottivo?

In 6 Regioni/Prov. aut. esistono degli accordi, anche informali, tra i soggetti coinvolti nell'iter adottivo. In alcune realtà territoriali esistono protocolli di intesa tra operatori dei servizi sociali e tribunale. In 13 Regioni non risulta nulla riguardo gli accordi tra i soggetti.

DOMANDA 9

Nell'ambito della Regione/Prov. autonoma alla coppia che ha inoltrato domanda di adozione internazionale è richiesta la partecipazione alla spesa delle prestazioni?

No in 12 casi, sì (esami medici) in 7.

Si chiedeva poi:

Esiste una disposizione regionale in merito?

No in 14 casi, sì in 5 (1 Regione e 1 Prov. aut. hanno dato delle disposizioni per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa medica degli esami medici, mentre 3 Regioni hanno dato disposizioni per il pagamento ticket degli esami medici).

Allo stato attuale la situazione delineata tende a subire dei cambiamenti, difatti le amministrazioni regionali dovranno formalizzare con atti precisi se il costo della prestazione sanitaria è a carico totale delle Usl, degli aspiranti genitori o a compartecipazione, con l'attenzione a non dimenticare l'obiettivo sociale che a monte la norma intende perseguire la tutela del minore abbandonato.

Mi riferisco al costo del colloquio psicologico e dei molteplici esami cui sono tenuti a sottoporsi gli aspiranti genitori. Infatti con l'applicazione del DLgs n. 502/92, del DLgs n. 112/98 e la trasformazione delle Usl in aziende Usl in molti territori comincia ad evidenziarsi un trattamento differenziato e sperequato che non pone sullo stesso piano di equità le coppie che intendono adottare.

Detto ciò, si indicano di seguito le criticità e le ipotesi di soluzione che il gruppo interregionale ha evidenziato in riferimento all'applicazione della L. 476/98.

Costi: non è previsto il trasferimento di fondi alle Regioni per il potenziamento e lo sviluppo dei servizi chiamati in causa. È necessario quindi che non si facciano partire servizi specifici per gli interventi richiesti ma che si vadano a rinforzare e potenziare le *équipe* già funzionanti sulla base della definizione dei carichi di lavoro tenuto conto del numero di adozioni che un territorio specifico effettua in media in un anno.

Il contenimento dei tempi: attualmente i servizi territoriali, rispondono alle richieste dell'autorità giudiziaria in un tempo medio che oltrepassa i 6 mesi, la norma esige una risposta entro il tempo limite di 4 mesi successivi alla trasmissione di dichiarazione di disponibilità ad adottare.

Il lavoro che i servizi dovranno effettuare, ai sensi dell'art. 29 bis, c. 4 lett. c, con la raccolta di tutti gli elementi necessari è propedeutico alla dichiarazione di idoneità che il tribunale per i minorenni deve rilasciare, e deve pertanto possedere tutti i contenuti di qualità fondamentali per non incorrere in un fallimento del percorso adottivo. Necessita

quindi di formazione adeguata alle nuove esigenze, attraverso specifici moduli formativi mirati a far sì che i servizi siano sufficientemente attrezzati. Per realizzare quanto sopra si chiede una stretta connessione con la Commissione centrale per definire in riferimento all'art. 2, c. 3 la realizzazione di idonei piani di formazione e il relativo sostegno economico. Appare fondamentale, secondo quanto indicato dall'art. 39 bis, c. 1, lett. c, entrare in relazione con tutti i soggetti coinvolti: tribunale per i minorenni, enti autorizzati, servizi territoriali, regione mediante un percorso di lavoro integrato mirato a condividere un linguaggio comune, anche rispetto all'uso dei vocaboli che non generi ambiguità (ad esempio cosa significa convenzione, presupporre un costo?).

È stato rilevato inoltre che in alcune Regioni sono in corso delle sperimentazioni tese alla definizione di protocolli operativi concordati, si è ritenuto utile quindi socializzare la documentazione prodotta, con l'obiettivo di definire degli strumenti minimamente omogenei da utilizzare per i vari territori regionali. Pertanto sarà necessario lavorare in stretto collegamento con la Commissione anche prima del suo insediamento ufficiale.

Per ultimo alcune riflessioni sono state effettuate in riferimento all'art. 39 bis, c. 1, lett. b, per quanto riguarda la vigilanza che va intesa come processo e non come procedura ai fini di migliorare il servizio ed opportunamente tutelare l'utenza.

Anche rispetto a questo compito è fondamentale che le Regioni titolate a ciò dalla legge 698/75, DPR 616/77 e L. 184/83, lavorino in stretta connessione con la Commissione centrale titolata a sua volta a vigilare sugli enti autorizzati affinché non si abbiano duplicazioni e sovrapposizioni di funzioni ma azioni complementari tese al buon funzionamento della legge 476/98.

Il Coordinamento tecnico interregionale rende disponibili a procedere con le forme collaborative che si riterranno più opportune.

(Isabella Menichini e Valeria Ruperto*)

1. Introduzione; 2. L'attività negoziale; 3. Prospettive future; 4. Conclusioni.

1. Introduzione

La crescente attenzione rivolta negli ultimi due decenni all'istituto dell'adozione internazionale nasce – come noto – da una situazione che, già da tempo, andava delineandosi nei Paesi occidentali: caratterizzata da una progressiva riduzione del tasso di natalità ma anche – come nel caso dell'Italia – da una tradizione particolarmente sentita di slanci di generosità verso i minori. La venuta alla luce di situazioni di profonda deprivazione di tanti minori abbandonati in istituti, orfanotrofi – pensiamo alle notizie apparse dalla fine degli anni Ottanta sulla sorte di migliaia di bambini dell'Est Europa – ha certamente sollecitato le spinte solidaristiche di tante coppie. Ma è vero anche che un importante contributo allo sviluppo di una coscienza civile sul fenomeno delle adozioni internazionali e sui possibili rischi pur sempre inerenti a gesti di grande solidarietà, è stato dato dalla forte campagna di informazione e sensibilizzazione condotta da istituzioni pubbliche ed enti privati attivi in questo settore.

Anche in Italia l'interesse rivolto verso minori provenienti da Paesi stranieri è stato in parte sollecitato dalla progressiva diminuzione del tasso di natalità, che già aveva indirizzato le coppie verso una idea di “genitorialità acquisita”, la quale poteva a tutti gli effetti essere vissuta alla pari di una genitorialità biologica.

Il Ministero degli affari esteri, in stretta collaborazione con le altre amministrazioni nello svolgimento delle proprie attività istituzionali in materia, ha dato una risposta sensibile alle forti sollecitazioni che giungevano particolarmente dalla società civile, ed ha orientato il proprio impegno a sostenere ed assistere le organizzazioni interessate e l'utenza che all'adozione internazionale si avvicinava, rafforzando ed affinando progressivamente i propri strumenti di intervento e di assistenza in questo campo anche e soprattutto attraverso l'attività della rete diplomatico-consolare. Superando, in tutti questi anni, le difficoltà che molti conoscono e che sono state a più riprese oggetto di osservazione da parte delle istituzioni come di enti, associazioni e privati cittadini, ha profuso

* Ministero affari esteri - Direzione generale emigrazione e affari sociali - Ufficio X.

un importante sforzo per adeguare le proprie conoscenze in materia; mentre gli Uffici all'estero hanno svolto una preziosa opera di aiuto in favore dei nostri connazionali e di intermediazione con le autorità locali competenti, al fine di rimuovere gli ostacoli che purtroppo di frequente si incontravano nello svolgimento di procedure adottionali in Paesi stranieri, muovendosi tra normative non sempre adeguate, farraginosità procedurali e concreti rischi di abusi e irregolarità perpretati in danno sia dei minori, sia delle coppie in attesa di adozione.

Va sottolineato come il principio riconosciuto dalla nostra legislazione del «preminente interesse del minore» non sempre trova negli ordinamenti stranieri adeguata corrispondenza. I nostri consolati quindi si sono trovati spesso nella difficoltà di dover conciliare le procedure in vigore presso i Paesi stranieri, a volte molto “elastiche” quando non mutevoli e contraddittorie, con il rigore che contraddistingue la legislazione italiana e che ci pone proprio per questo all'avanguardia nella tutela dei diritti dei minori. Ciò è stato in alcune situazioni causa di imbarazzo e di disagio per chi si è trovato coinvolto, ed ha fatto non poco riflettere sull'opportunità di svolgere l'attività di assistenza in favore di coppie italiane in Paesi con i quali risultava particolarmente difficoltoso il rispetto dei principi base della tutela del minore.

L'attività negoziale condotta nell'ultimo decennio, che ha portato alla finalizzazione di alcuni atti internazionali, è nata proprio dalla consapevolezza di non poter abbandonare il terreno delle adozioni internazionali alla improvvisazione o peggio alla completa libertà da “far west” riscontrabili in alcuni Paesi, che esponevano i minori stranieri al rischio concreto di divenire “merce da adottare” e, quindi, oggetto di transazioni finanziarie quando non addirittura di gravi episodi di sfruttamento ed abuso.

Fissare delle regole più chiare e trasparenti significava garantire la tutela del minore, ma significava anche tutelare le coppie che ricorrono all'adozione internazionale spesso come ultima possibilità di realizzazione della propria naturale aspirazione genitoriale.

A fianco di questa importante attività il Ministero, in adesione ai principi riconosciuti dalla comunità internazionale nel campo della tutela dei minori, ha sviluppato gradualmente una politica di interventi di cooperazione allo sviluppo volti a combattere la povertà in quei Paesi ove più grave si manifesta la situazione di deprivazione dei minori: così da stimolare la crescita endogena di strumenti economici e finanziari che consentano alle famiglie di proteggere maggiormente i loro bambini, offrendo loro un adeguato ambiente per una crescita armoniosa e conforme ai loro diritti. Come riconosciuto da ultimo nella Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozioni internazionale (L'Aja, 29 maggio 1993), l'adozione internazio-

nale dev'essere a tutti gli effetti considerata uno strumento di cooperazione internazionale in favore dei minori, ma di tutti gli strumenti essa deve rappresentare la soluzione residuale, sussidiaria ad ogni possibile intervento *in loco*.

2. L'attività negoziale

Premessa

Nel contesto sopra brevemente illustrato, merita quindi una particolare attenzione, per quanto attiene alle competenze del Ministero degli affari esteri, l'attività concernente i negoziati bilaterali che si è cercato di porre in essere con quei Paesi le cui legislazioni minorili potevano presentare difformità rispetto al nostro ordinamento sì da non consentire un ordinato e regolare svolgimento delle attività di adozione. Può essere senz'altro utile ripercorrere il cammino intrapreso dalle amministrazioni coinvolte (quindi Ministero degli esteri e Ministero di grazia e giustizia) per la progressiva messa a punto di strumenti convenzionali volti a superare difficoltà e differenze giurisdizionali a volte particolarmente profonde o addirittura inconciliabili con i principi sanciti dal nostro ordinamento.

Negli anni in cui si veniva sviluppando fortemente il ricorso alle adozioni internazionali, le istituzioni acquisivano rapidamente la consapevolezza della inadeguatezza degli strumenti normativi a disposizione per favorire lo svolgimento di procedure adozionali in grado di rispettare, allo stesso tempo, gli ordinamenti dei due Paesi interessati, nonché le esigenze delle coppie ed i diritti del minore. Occorre la messa a punto tempestiva di nuovi sistemi normativi internazionali per assicurare un regolare flusso di minori stranieri adottati, e consentire loro un ingresso sicuro nella nuova realtà familiare.

La legge 184/83, di indubbio valore per la fissazione dei termini in materia di adozioni internazionali, pur prevedendo accuratamente, nel capo III, i passaggi normativi necessari alla finalizzazione della procedura internazionale di adozione, presentava un limite sostanziale nella mancata previsione di un'autorità specifica incaricata in via esclusiva del controllo assoluto e superiore del sicuro svolgimento di tutti i "passaggi" necessari al compimento di una "giusta adozione". Tale limite è emerso in sede internazionale fin dalle prime riflessioni manifestate laddove si avviava il dibattito per la messa a punto di nuovi strumenti pattizi. Perché l'esigenza di una autorità *super partes*? Come noto, la povertà che opprime molti Paesi del Terzo mondo fa sì che i minori finiscano per essere un autentico strumento di sopravvivenza di larga parte della popolazione. Per molte famiglie essi rappresentano una vera risorsa economica, che può essere venduta, mandata a lavorare, mercificata, sfruttata.

I flussi maggiori di minori adottabili provenivano ovviamente da Paesi caratterizzati da forti disagi economici e finanziari. Si ravvisò

quindi ben presto la imprescindibile esigenza di un'istituzione di controllo più potente, ancora non prevista dalla nostra legislazione. Nei primi contatti avuti con le autorità di quei Paesi, tale situazione emergeva in maniera chiara, inducendo gli organi italiani interessati ad una profonda riflessione sull'urgente individuazione di un organo atto a svolgere tali compiti di supervisione. Dall'esame delle trattative svoltesi con alcuni di essi potremo comprendere le ragioni che hanno favorito in sede multilaterale (Convenzione de L'Aja) l'individuazione dell'autorità centrale per lo svolgimento ed il controllo delle procedure di adozione.

I punti principali toccati dalle convenzioni bilaterali già finalizzate hanno riguardato, quindi, oltre all'istituzione dell'autorità centrale ed al ruolo degli enti autorizzati, la fissazione dei compiti di tutti i soggetti coinvolti nel procedimento adozionale, nonché i requisiti perché una adozione possa essere riconosciuta in entrambi gli ordinamenti, la fissazione delle procedure, le modalità di presentazione delle domande, la documentazione necessaria, la regolamentazione di casi particolari quali ad esempio il mancato riconoscimento dell'adozione nel caso in cui venga ritenuta non conforme al superiore interesse del minore. È evidente che la situazione che si prospetta nel futuro avrà caratteristiche in parte differenti, tenuto conto del nuovo quadro normativo interno definitosi con la ratifica della Convenzione de L'Aja e l'adeguamento delle norme interne a quelle internazionali. Si ritiene tuttavia, anche alla luce delle esperienze maturate, che il ricorso ad accordi bilaterali *ad hoc* possa essere di particolare utilità nei casi ovviamente di Paesi che non hanno ratificato la Convenzione "madre", ma anche nel caso di Paesi che hanno già fatto un tale importante passo. In questo secondo caso intese bilaterali, magari a carattere maggiormente tecnico e procedurale, potranno rendere i meccanismi dell'adozione internazionale più fluidi. Guardando al caso del Perù apparirà chiaro quanto utile possa essere un provvedimento applicativo che, entrando più nel dettaglio delle procedure, sia già in grado di garantire a un tempo maggiore trasparenza e speditezza. Nella fase infatti di prima applicazione della Convenzione con quel Paese, gli enti autorizzati non hanno mancato di sottolineare la poca chiarezza e trasparenza della posizione assunta dall'autorità centrale in particolare per quanto concerneva i tempi di attesa – non era stato infatti fissato alcun termine per l'esame delle domande –, il sistema degli abbinamenti ritenuto a volte oscuro, la crescente richiesta di documentazione e relazioni sugli aspiranti, nonché la scarsità delle informazioni sui bambini proposti e i costi troppo elevati per le documentazioni da produrre.

Può essere interessante ripercorrere le tappe più significative che hanno condotto alla finalizzazione, nel 1995, dell'accordo bilaterale con il Perù ed anche ciò che è occorso successivamente a quella data nelle relazioni bilaterali con quel Paese nello svolgimento delle pratiche adottazionali. Anche uno sguardo al cammino che ha condotto alla negoziazione di un altro accordo in materia – quello con la Romania – e la conoscenza dei seguiti che sono intervenuti, soprattutto le difficoltà successivamente incontrate, possano aiutare a meglio individuare quali problemi ci si trova ad affrontare e quali siano gli strumenti da utilizzare per superarli. L'esperienza seppur limitata del passato costituisce imprescindibile bagaglio nel cammino verso la nuova istituzione, che auspichiamo possa prendere le mosse di qui a breve tempo: la quale dovrà confrontarsi immediatamente con alcune situazioni che già sappiamo essere prioritarie: la Russia, la Cina, la Bielorussia, l'Ucraina.

All'inizio di questo decennio ci si rese conto che il Perù rappresentava uno dei maggiori "bacini" di minori adottabili per le coppie italiane. Si sapeva che, grazie alle oggettive difficoltà incontrate dalle istituzioni locali nella gestione del fenomeno "adozioni internazionali", era possibile per i nostri connazionali – come spesso si è purtroppo dovuto riscontrare in altri Paesi – ottenere in modo quanto mai agevole sia i necessari abbinamenti con i minori abbandonati – già peraltro individuati dalle coppie – sia l'emanazione dei prescritti provvedimenti giurisdizionali o amministrativi. Senza contare le insistenti voci che circolavano su pericolose zone d'ombra, nelle quali sembravano annidarsi ben più drammatici fenomeni legati al traffico di organi o di bambini stessi.

Bisogna riconoscere che l'esigenza di una regolamentazione maggiore fu vivamente sentita dagli stessi peruviani, allarmati da quanto essi stessi potevano verificare e dalla possibilità di autenticità delle voci in circolazione. Ciò rese senz'altro agevole l'avvio dei contatti con quelle autorità per una riflessione congiunta sui migliori passi da svolgere per reprimere ogni possibile patologia del fenomeno delle adozioni – fenomeno che registrava con quel Paese una progressiva crescita – senza tuttavia interromperlo, ma facendo in modo da assicurare un più trasparente e corretto svolgimento dei necessari adempimenti. Dal canto loro, le competenti istituzioni italiane, vincolate da una rigorosa normativa in materia, si scontravano di frequente – primi fra tutti i nostri consolati – con procedure incomplete, documentazione non conforme all'ordinamento, abbinamenti non rispondenti al principio del superiore interesse del minore quando poi non in palese violazione delle norme vigenti (vedi ad esempio il rispetto dei limiti di età), spesso assenza di provvedimenti definitivi dai quali potersi evincere con chiarezza lo stato di abbandono del minore ecc. Dall'altra parte le coppie – ignare e provate da lungaggini burocratiche nonché, a volte, da episodi di corruzio-

ne, raggirate da referenti locali che si proponevano in veste di legali intermediari e che poi si rivelavano persone di totale inaffidabilità – le quali che dopo tutto il cammino in salita, spingevano per veder finalmente chiusa positivamente la vicenda.

Va dato merito a quella parte di associazionismo italiano impegnato nel settore delle adozioni internazionali, che operano *in loco* per svolgere la propria attività di assistenza e sostegno alle coppie italiane, di aver saputo per primo richiamare l'attenzione sulle dimensioni di tali fenomeni contribuendo, anche grazie alla significativa esperienza maturata sul campo, all'individuazione delle maggiori difficoltà e quindi dei migliori strumenti per superarle.

Tali situazioni purtroppo non erano circoscritte al Perù, ma fu questo Paese che fra i primi si è mostrato disponibile – come già sottolineato – a finalizzare un'intesa bilaterale con il nostro Paese in questo settore, consapevole delle dimensioni del fenomeno e dei rischi connessi. Alcune cifre aiutano a comprendere meglio. Le adozioni tra l'Italia ed il Perù registravano in quegli anni i seguenti dati: da un centinaio di casi nel 1986 si era giunti alla cifra di 165 nel 1988 e di 239 nel 1989 fino al numero massimo di 252 nel 1991; per poi ridiscendere gradualmente, anche a causa dei problemi segnalati, fino a 87 nel 1994. Tante difficoltà e tante illegalità nonostante la legislazione di quel Paese apparisse particolarmente complessa e attenta rispetto a quella in vigore in altri Paesi.

A seguito della situazione già emersa sul finire degli anni Ottanta, relativa in particolare a ripetuti scandali che avevano visto coinvolte coppie italiane in attesa di adozione e che portarono all'arresto di cittadini peruviani ed italiani – la stampa locale infatti dava ampio risalto al sospetto che somme considerevoli erano state versate allo scopo di facilitare i provvedimenti di adozione –, il Governo peruviano provvedeva all'inizio del 1993 ad emanare un nuovo testo di legge che fissava principi profondamente innovativi, quali la sussidiarietà dell'adozione internazionale rispetto alla nazionale, la riserva ad operare esclusivamente in presenza di accordi bilaterali, e l'istituzione di una nuova struttura alla quale venivano attribuiti tutti i compiti relativi ai procedimenti adozionali internazionali: la *Secreteria Técnica des Adopciones*. Un successivo regolamento attuativo del giugno 1993 stabiliva inoltre l'obbligo per le coppie di esibire la propria dichiarazione di idoneità nonché il consueto rapporto psico-sociale che costituisce la storia della coppia e delle proprie relazioni interpersonali nonché le motivazioni che hanno condotto alla scelta di adottare. Tali innovazioni rischiavano di condurre ad un blocco del flusso verso l'Italia di minori peruviani se il nostro Paese non si fosse adeguato quanto prima alle nuove disposizioni.

Ciò indusse i dicasteri competenti a gettare le basi di un negoziato bilaterale per la tempestiva finalizzazione d'un testo in grado di contemplare le normative dei due Paesi. È ben noto il laborioso sforzo che vide impegnati, da una parte, le istituzioni pubbliche italiane e gli enti di volontariato che sulla base della esperienza di cooperazione in quel Paese desideravano continuare ad operare in questo settore, e, dall'altra parte, gli organismi peruviani. Come si ricorderà quelle autorità espressero il loro gradimento affinché l'autorità centrale italiana fosse rappresentata dal Ministero di grazia e giustizia - Ufficio centrale per la giustizia minorile. Nel corso del negoziato venne progressivamente affinato il progetto di accordo con il superamento di conflitti normativi che avevano indotto le autorità peruviane a proporre addirittura l'automatico riconoscimento delle sentenze di adozione nell'altro Paese, senza quindi il ricorso alla delibazione, oppure l'eliminazione del periodo di preadozione previsto dalla nostra normativa. Particolare attenzione richiese inoltre la scelta dei corretti termini per rendere aderente il testo convenzionale agli ordinamenti dei due Paesi.

L'accordo fu firmato a Lima il 17 dicembre 1993 ed entrò finalmente in vigore il 1° marzo 1995. Purtroppo all'indomani dell'entrata in vigore sorsero una serie di problemi determinati dal passaggio dal vecchio al nuovo sistema nonché certamente dall'inesperienza di tutte le parti chiamate a gestire nuove procedure con nuovi strumenti. Il coinvolgimento diretto dell'autorità centrale in tutte le fasi dell'*iter* adottivo ha provocato un inevitabile disagio nell'attuazione delle procedure, così come la diversa interpretazione data dalle parti contraenti ad alcune disposizioni convenzionali ha generato non poche difficoltà anche agli enti italiani autorizzati ad operare in quel Paese, tanto che si è visto ridurre progressivamente il numero delle adozioni di bambini peruviani. A seguito di tutto ciò si è ritenuto di dover procedere ad un ulteriore sforzo negoziale, conclusosi proprio quest'anno con un Protocollo addizionale alla Convenzione.

Quali i maggiori problemi registrati? Dopo un iniziale *misunderstanding* da parte della autorità centrale italiana circa la legittimità degli enti ad operare in Perù - problema risoltosi con uno scambio di comunicazioni tra queste amministrazioni e gli stessi enti nonché con la controparte -, l'autorità centrale peruviana lamentava la mancata nomina da parte italiana di un proprio rappresentante *in loco*. Infatti secondo l'interpretazione data dalle autorità peruviane, sebbene nella Convenzione non si facesse precisa menzione della nomina di tale rappresentante, la stessa doveva essere recepita pienamente dai firmatari dell'accordo che ovviamente era stato sottoscritto in conformità e nel pieno rispetto delle legislazioni di entrambi i Paesi. Essi ritenevano pertanto indispensabile, a prescindere dall'attività svolta in loco degli enti autorizzati, la pre-

senza di un rappresentante diretto dell'autorità centrale italiana. La legislazione peruviana sembrava essere orientata in tal senso. Tale richiesta sembrava scaturire anche dall'esigenza, più volte manifestata dalla controparte, di rendere più agevoli le comunicazioni fra la Segreteria peruviana e l'Ufficio centrale per la giustizia minorile che risultavano particolarmente difficoltose. Fin dove possibile l'Ambasciata a Lima aveva utilmente svolto con ampia disponibilità compiti di raccordo tra le due autorità. Si registrava tuttavia una difficoltà di dialogo non sempre superabile con interventi della rappresentanza. Analogamente si registravano difficoltà di raccordo anche tra i due ministeri italiani che pur avevano sempre "marciato" concordemente in materia.

Il secondo grave problema riguardava invece la posizione degli enti autorizzati nei confronti della *Secretaria Técnica des Adopciones* poiché essa, oltre ad esprimere il proprio gradimento nei loro confronti - adempimento previsto espressamente dall'Accordo - richiedeva ad essi la sottoscrizione di un documento di sottoposizione ad obblighi non statuiti dalle norme. Tale documento - detto *lineamiento* - conteneva clausole, condizioni e procedure difformi da quelle dell'accordo e contrarie all'ordinamento interno. Tra l'altro, il *lineamiento* finiva per sottoporre gli enti autorizzati ad un rapporto diretto di subordinazione nei confronti dell'autorità centrale peruviana, posizione questa assolutamente in contrasto con le norme che vogliono l'ente come emanazione della nostra autorità centrale e non già della controparte.

La sottoscrizione di tali documenti inoltre veniva richiesta anche ad enti appartenenti a Paesi con i quali il Perù non aveva sottoscritto alcun impegno pattizio, e tale consuetudine sembrava quindi vanificare lo spirito collaborativo che aveva animato la conclusione della Convenzione, volta ovviamente a rendere più agevole lo svolgimento delle pratiche di adozione.

A seguito di un proficuo incontro realizzatosi presso il Ministero degli esteri tra le autorità centrali, alla presenza anche degli enti autorizzati, si concordava circa l'opportunità di finalizzare un Protocollo aggiuntivo alla Convenzione che consentisse di sanare i conflitti sopra descritti. La soluzione fu quella di riprendere in parte, nella stesura del Protocollo, quanto richiesto agli enti con la sottoscrizione del *lineamiento*, particolarmente riguardo alla presentazione delle domande, all'inoltro della documentazione necessaria, all'accreditamento dell'Ente autorizzato, ai suoi obblighi, nonché alle procedure relative all'abbinamento con particolare attenzione alla scelta degli aspiranti all'adozione, ed agli adempimenti previsti nella fase post-adoztiva. In tal modo si soddisfacevano le richieste poste dai peruviani, che peraltro sembravano nascere da modifiche apportate di recente alla legislazione in materia, attuando il passaggio del rapporto con gli enti nel

giusto ambito del rapporto tra autorità centrali, e così svincolando gli enti da ogni forma di dipendenza diretta nei confronti dell'altra autorità. Per quanto attiene al primo punto evidenziato, si concordava con la controparte circa il superamento della richiesta di avere *in loco* un rappresentante; veniva pertanto riconosciuta valida l'interpretazione che la parte italiana aveva dato all'articolo 3 della Convenzione.

Il Protocollo è stato firmato nel corso di quest'anno (nel mese di luglio) e siamo in attesa del completamento delle procedure di ratifica. È da ritenere che esso aiuterà molto le autorità centrali a lavorare con maggior rigore, sintonia e speditezza.

Il caso Romania

Il numero di adozioni di minori romeni da parte di coppie italiane era andato crescendo in maniera esponenziale dalla fine del 1991 fino a raggiungere nel 1994 il tetto di 1200. È noto a tutti che gli istituti romeni ospitavano un altissimo numero di bambini abbandonati: alcune stime ammontavano addirittura a 40.000 bambini. Le istituzioni locali avevano gradatamente maturato la consapevolezza circa la delicata situazione che tanti minori rappresentavano e l'esigenza di individuare adeguate soluzioni a loro tutela. L'adozione era senz'altro tenuta in considerazione come possibile strumento cui ricorrere per aiutare tanti minori abbandonati. Il Paese si avviava a profonde trasformazioni normative nel campo delle adozioni internazionali emanando a partire dal 1990 e fino al 1997 nuove disposizioni volte a disciplinare maggiormente la materia ed evitare il rischio concreto di illeciti e abusi in danno dei minori. Nel 1991 al Comitato romeno per le adozioni veniva assegnato il compito di controllo di tutte le procedure adottive internazionali. Tuttavia gli enti umanitari registravano con crescente preoccupazione un alto livello di situazioni a rischio di illeciti nei confronti delle adozioni di minori romeni. Tra l'altro la legislazione romena prevedeva la possibilità per i genitori naturali di prestare il proprio consenso all'adozione del figlio minore, aumentando così considerevolmente il rischio di traffici economici attorno ad esso. Gli organi di stampa riportavano notizie preoccupanti circa vero e proprio commercio di bambini romeni a scopo di adozione: coppie provenienti da molti Paesi occidentali si recavano in Romania consci di tale situazione quasi da "mercato": soltanto nel 1991, 2000 coppie americane.

Una tappa importante era stata segnata dalla normativa introdotta in Romania nel 1995 che aveva fatto tra l'altro registrare un calo nel numero delle adozioni internazionali, sembrerebbe per due aspetti così innovativi da causare uno "scossone" in un sistema che oramai si era consolidato, intriso di interessi, compiacenze e connivenze. La modifica relativa all'obbligo di porre richieste di adozione esclusivamente attraverso autorità centrali o istituti all'uopo abilitati e riconosciuti dai Paesi de-

gli adottanti con i quali erano stati stipulati accordi di collaborazione, aveva di fatto eliminato il fenomeno della “adozione privata”. L’aver conferito poi maggior peso e presenza al Comitato romeno per le adozioni (Cra) anche nella fase preliminare dell’adozione, aveva imposto un maggior controllo da parte dei magistrati sul rispetto di due principi fondamentali in materia, quali lo stato di abbandono dell’adottando e la sussidiarietà dell’adozione internazionale rispetto a quella nazionale. Ciò con l’intento ovviamente di eliminare il fenomeno di adozioni private direttamente effettuate dagli adottanti presso famiglie di genitori biologici.

Sembra quasi superfluo sottolineare che un fenomeno di tali dimensioni necessitava con la massima urgenza di regolamentazione, di procedure chiare e definite a tutela dei minori e per una più appropriata salvaguardia delle aspettative delle coppie. Si erano registrati con sempre maggior frequenza casi di procedure adozionali svolte in maniera difforme rispetto alla normativa o in carenza di alcuni requisiti. Ad esempio, in alcuni casi si rilevava una certa difficoltà a verificare in maniera esplicita l’accertamento dello stato di abbandono. Nonostante l’evoluzione della normativa locale avesse condotto, come ricordato, all’obbligo di presentazione dell’istanza di adozione da parte di cittadino straniero esclusivamente attraverso le autorità centrali o, in mancanza, attraverso organismi autorizzati, continuavano a giungere alla nostra rappresentanza in Bucarest richieste di visto di ingresso per minori romeni adottati con procedura “privata”.

L’interesse quindi a finalizzare un accordo bilaterale in materia era stato ripetutamente manifestato da entrambi i Paesi. Un primo progetto era stato presentato nel 1993 ma soltanto nel 1995, dopo un lungo e laborioso negoziato, si era addivenuti alla firma di un testo che in Romania entrò immediatamente in vigore. La trattativa aveva subito nel tempo alcune battute di arresto anche a causa di alcuni problemi sorti in corso d’opera, particolarmente per quanto riguardava aspetti concettuali difformi fra i due Stati e soprattutto per la mancanza da parte italiana di una figura di autorità centrale con caratteri già delineati. Pieno consenso da parte italiana era stato prestato invece sulla proposta romena di allungare i termini relativi allo stato di abbandono, che veniva “pubblicato” in appositi registri, per un tempo portato in sede di definizione dell’accordo a sei mesi.

Firmata finalmente la Convenzione il 29 marzo 1995, si rilevavano tuttavia nel corso dei mesi successivi alcuni problemi tecnici, quali una non sempre piena osservanza della normativa romena da parte degli stessi giudici minorili locali. Ciò che causava la presentazione di sentenze per così dire “viziate” dal mancato ricorso alla prevista intermediazione di enti autorizzati. Da parte della nostra rappresentanza furono effet-

tuati opportuni interventi presso le competenti autorità volti a sensibilizzare riguardo alla esigenza di un'uniforme osservanza di una normativa da loro stesse promossa.

Tra aprile e maggio del 1997, attraverso una serie di ordinanze, decreti e decisioni governative, alcuni aspetti della normativa romena assumevano una nuova definizione, soprattutto in relazione alla struttura del Cra. La riorganizzazione implicava l'adozione di un nuovo istituto e l'emanazione di un nuovo regolamento di funzionamento dello stesso. In particolare da tale innovazione scaturiva l'obbligo per le associazioni straniere di concludere accordi di collaborazione con Fondazioni romene accreditate presso il predetto Cra. Le associazioni straniere dovevano dimostrare di avere la propria sede sociale nel territorio di uno Stato che avesse ratificato la Convenzione de L'Aja oppure le cui competenti autorità avessero concluso a loro volta un accordo di collaborazione con lo stesso Cra. Tale decisione sembrava mettere a rischio la possibilità per le associazioni italiane di ottenere la prevista e necessaria autorizzazione ad operare in Romania. Successivamente queste previsioni si sono rivelate, per fortuna, infondate, poiché gli enti italiani interessati sono riusciti senza particolari difficoltà a stipulare convenzioni con tali fondazioni.

La questione Romania andava tuttavia assumendo connotazioni particolarmente delicate nel 1997 a causa dell'atteggiamento assunto da quelle autorità nei confronti delle adozioni internazionali riguardanti famiglie italiane, anche a seguito della normativa appena illustrata. Infatti, su una situazione resa già complessa dalla persistente vischiosità delle procedure adottate da quel Paese in materia, si era in quel tempo sovrapposta una vasta inchiesta promossa dalla Procura generale di Bucarest nei confronti di pratiche di adozione che interessavano alcune coppie italiane. Tale inchiesta aveva portato addirittura alla sostituzione del Procuratore generale di Bucarest, sospettato di aver coperto la constatata illegalità di taluni casi di adozione. Tale situazione provocò per l'appunto nel 1997 la decisione del Comitato rumeno per le adozioni di congelare tutte le pratiche pendenti che coinvolgevano coppie italiane, in attesa che le procedure in materia potessero svolgersi in un contesto di maggior chiarezza e trasparenza istituzionale. L'accordo firmato nel 1995 non era stato infatti sottoposto nel nostro Paese alle procedure di ratifica a causa di problemi sorti all'indomani della sottoscrizione dell'atto, riguardanti l'interpretazione di alcune disposizioni. I rilievi erano stati posti proprio da parte italiana. La posizione romena di blocco delle adozioni veniva ascritta alla mancata ratifica italiana dell'accordo e quindi all'impossibilità per quel Paese di procedere in assenza ad esempio di una autorità centrale di riferimento, alla finalizzazione di adozioni con coppie italiane.

Tale situazione rese necessaria la predisposizione di un Protocollo addizionale alla Convenzione bilaterale, volto a dare una corretta interpretazione degli articoli oggetto di rilievo e quindi a consentire finalmente l'entrata in vigore dello strumento pattizio. Benché si trattasse di poche precisazioni apparentemente di natura terminologica, esse attenevano alla sostanza del diritto, poiché nella formulazione originaria alcuni articoli finivano per essere in contrasto con l'ordinamento nazionale.

Il Protocollo è stato parafato nel corso di un incontro a Bucarest il 12 dicembre 1997. In questa occasione è stata inoltre stabilita, grazie ad uno scambio di lettere, una procedura interinale in attesa dell'entrata in vigore della Convenzione bilaterale, indispensabile per la ripresa dello svolgimento delle procedure di adozione di minori romeni, soprattutto per quelle che erano state già avviate prima del "blocco". Attraverso tale scambio di lettere è stato concordato che le adozioni internazionali possono essere svolte esclusivamente per il tramite degli enti; che questi ultimi per poter operare in Romania debbano ottenere, oltre che l'autorizzazione italiana, anche quella del Comitato romeno per le adozioni e debbano soddisfare le altre condizioni stabilite dalla legge romena, come la presentazione dei fascicoli all'Ambasciata d'Italia per il rilascio di una dichiarazione da parte di quest'ultima circa la regolarità del fascicolo stesso: quindi presenza del decreto di idoneità all'adozione internazionale e dell'impegno assunto dalle coppie e dall'ente autorizzato a fornire relazioni sullo stato dell'adozione per i due anni successivi alla data della pronuncia di adozione da parte delle Autorità romene. Tale documento attesta inoltre che, in armonia con la legge 184/83, le adozioni di minori fatte all'estero da cittadini italiani sono assistite dalla piena garanzia di ingresso del minore sul territorio nazionale e di riconoscimento della adozione in Italia a condizione che la stessa risulti conforme alle leggi di entrambi gli Stati contraenti.

3. Prospettive future

In considerazione della imminente entrata in azione della nuova Commissione centrale per le adozioni occorre cercare di delineare un quadro sulla posizione del nostro Paese in rapporto a quei Paesi che attualmente rappresentano i bacini dei più consistenti flussi di minori da adottare e che purtroppo in molti casi presentano delle situazioni particolarmente critiche in relazione alla tutela dei diritti dei minori ed all'adozione.

Uno dei Paesi che è stato all'attenzione delle nostre Autorità è il Brasile dal quale proviene un alto numero di minori adottati e che ha presentato nel recente passato non pochi problemi per le note presunte attività illecite di traffico di organi. Le voci che circolarono a quei tempi fecero calare un'ombra di sospetto sul nostro Paese, peraltro presto dis-

solta anche a seguito di approfondite indagini svolte in proposito. Alcuni anni fa è stata tuttavia segnalata alle Autorità brasiliane l'opportunità di stipulare una convenzione bilaterale, certamente lo strumento migliore per esercitare un maggior controllo sulle adozioni e garantire quindi condizioni di massima sicurezza e trasparenza.

Nel prosieguo, tuttavia, alcuni altri Paesi si sono posti all'attenzione delle istituzioni, essendo divenuti meta per le coppie italiane desiderose di adottare minori. Si fa riferimento per esempio alle ex Repubbliche sovietiche, che per ben note ragioni storiche e politiche, hanno via via fatto conoscere la realtà in cui versano migliaia di minori istituzionalizzati: trattasi di Ucraina, Bielorussia e Russia, Paesi che ancora pochi anni fa si caratterizzavano per una preoccupante assenza di normativa in materia di adozioni; ciò che comportava tra l'altro, una profonda incertezza di conoscenza delle procedure e diversità di gestione delle adozioni da un Paese all'altro. In alcuni Paesi era assolutamente necessaria l'intermediazione di enti autorizzati dai rispettivi Governi; in altri (tra cui l'Ucraina) tali agenzie erano e sono tuttora addirittura malviste e nei fatti proibite. La finalizzazione di accordi bilaterali sia con quelli tra loro che hanno già ratificato la Convenzione de L'Aja sia soprattutto con gli altri, può favorire l'insorgere nel campo delle adozioni di nuovi rapporti internazionali caratterizzati da certezza, rigore e trasparenza.

La Cina

È nota a tutti la triste situazione degli orfanotrofi cinesi, in cui vivono in condizioni estremamente precarie tanti bambini abbandonati. Abbiamo visto *reportage* in televisione e letto articoli che hanno colpito vivamente la pubblica opinione ma anche le Istituzioni del Paese. La Cina non è divenuta, a differenza di Paesi dove si erano registrate analoghe situazioni, la meta di un "arrembaggio" disordinato di coppie occidentali in cerca del minore da adottare. I dati raccolti non indicano certamente questo tra i Paesi prioritari come flusso, anzi. Due enti hanno in questi anni ottenuto l'autorizzazione ad operare in Cina, ma nei fatti non è stato ancora possibile avviare in quel Paese una concreta attività nel campo delle adozioni.

Gli addetti ai lavori ben conoscono la situazione emersa a seguito dei contatti avuti con le Autorità di quel Paese: la difformità di legislazioni ed un ostacolo ritenuto da parte cinese, di fatto insormontabile ha impedito fino ad oggi di veder realizzate adozioni di bambini cinesi. Negli anni alcuni rari casi si sono verificati, segnatamente da parte di cittadini italiani colà residenti. È noto inoltre che le Autorità cinesi avevano in alcuni casi richiesto - a scopo "cautelativo" - un deposito monetario prima di autorizzare l'adozione. Ma, a detta delle Autorità di Pechino, tali parziali deroghe o *escamotages* non possono in alcun modo essere suscettibili di divenire una regola di carattere generale, che peral-

tro neanche noi potremmo seriamente prendere in considerazione. Il problema principale nasceva dalla prescrizione, da parte della legge italiana, del periodo di preadozione per i minori stranieri giunti nel territorio nazionale, richiesto prima della definitiva deliberazione della sentenza straniera e quindi della iscrizione del minore adottato nei registri di stato civile nazionali. La normativa cinese di contro non prevede tale istituto ed anzi, nel momento in cui viene emesso il provvedimento definitivo di adozione del minore, questi perde la cittadinanza cinese. Va da sé che in tale situazione il minore si verrebbe a trovare nella fase di preadozione in uno stato di "apolidia". La possibilità, inoltre, contemplata dalla nostra normativa di dichiarare dopo tale periodo di prova l'adozione non conforme all'interesse superiore del minore, preoccupava oltremodo le Autorità di quel Paese.

Nonostante questo ostacolo, negli ultimi due anni, in attesa che il nostro Parlamento giungesse all'approvazione della legge di ratifica della Convenzione de L'Aja, si sono mantenuti vivi i contatti con quelle Autorità ed è stato manifestato inoltre il nostro particolare interesse ad aprire un dialogo, inizialmente almeno di carattere tecnico, con la controparte. Si è provveduto inoltre a trasmettere un progetto di Convenzione bilaterale già delineato sui principi cardine dell'atto multilaterale, e si è inoltre prospettato alla controparte cinese di individuare degli strumenti interinali con efficacia limitata, da adottare nelle more della più articolata conclusione del testo bilaterale, che richiede comunque un approfondimento della normativa dei rispettivi Paesi e quindi l'individuazione di un terreno comune sul quale lavorare proficuamente. Peraltro anche in sintonia con gli enti già autorizzati ad operare in Cina si è proceduto ad una verifica dello stato dei rapporti bilaterali con altri Paesi occidentali che hanno sottoscritto intese in questo settore, per esempio l'Olanda o l'Irlanda. È emerso tuttavia che in questi casi si è trattato per lo più di scambi di Note con le quali è stato possibile superare le citate difformità legislative. Tale tipo di soluzione, consentita evidentemente dall'ordinamento di quei Paesi, non sembra rispondere adeguatamente ed in via definitiva tra l'altro al giusto rigore della nostra normativa interna. La nostra Ambasciata ha potuto verificare nel corso di colloqui con la controparte che non sono vigenti al momento accordi bilaterali veri e propri con Paesi che accolgono minori cinesi in adozione.

Intanto che l'Italia ha raggiunto finalmente la definitiva approvazione della legge di ratifica della Convenzione de L'Aja, le istituzioni di Pechino hanno promulgato una nuova normativa in materia, che ha introdotto procedure diverse individuandone le autorità responsabili. Un passo in avanti è stato fatto nei confronti delle adozioni internazionali, atteso che le nuove disposizioni stabiliscono che le disparità di legisla-

zione con gli altri Paesi non possono essere considerate un ostacolo alla realizzazione delle adozioni e che devono potersi superare con appositi strumenti internazionali.

Le nuove disposizioni prevedono che lo straniero che intende adottare in Cina si rechi lì e faccia registrare la propria richiesta. Sarebbe inoltre esser stato abolito il pagamento delle spese sostenute per il mantenimento del minore prima della adozione. Le Autorità cinesi auspicano tuttavia che i cittadini stranieri facciano donazioni agli istituti di ricovero dei minori. Secondo alcuni organi di stampa locali la struttura competente per le adozioni in Cina ha trattato 90 mila casi di adozione, di cui 21 mila verso l'estero.

Si sottolinea che i contatti tra il nostro ufficio all'estero e quelle autorità sono proseguiti, e nel corso di più recenti incontri si è provveduto alla reciproca informazione riguardo alle nuove normative. Abbiamo provveduto a trasmettere la traduzione inglese della legge 476/98 ed abbiamo acquisito il testo della legislazione cinese. Sono stati inoltre emanati alcuni regolamenti di applicazione della nuova normativa cinese.

Tutta questa attività potrà efficacemente proseguire nello spirito di stretta collaborazione che certamente animerà i rapporti tra il Ministero degli affari esteri e la Commissione per le adozioni, tenuto conto del fatto quanto mai rilevante che grazie alla normativa contenuta nella legge 476/98 tale difformità verrebbe superata attraverso la revisione dell'istituto del preaffido.

L'Ucraina

Il tema delle adozioni internazionali con l'Ucraina ha sempre rivestito carattere di particolare delicatezza. Dall'esame del dossier si evince chiaramente che un alto numero di coppie italiane già da tempo si recava in Ucraina per adottare e che la nostra Ambasciata ha registrato crescenti difficoltà nella trattazione dei singoli casi. È noto il caso che è stato oggetto di particolare attenzione da parte delle istituzioni, degli organi di informazione e dell'opinione pubblica, di nove bambini ucraini le cui pratiche di adozione da parte di coppie italiane hanno subito congelamenti, ripensamenti ecc. e che ancora oggi non risultano esser state definite. Nel 1992 si rilevava che non erano vigenti norme specifiche per l'adozione internazionale di minori ucraini cosicché le autorità locali (in genere organismi distrettuali) procedevano ad una valutazione caso per caso, che si concludeva di norma a livello di branche regionali del Ministero dell'interno. Le procedure apparivano quanto mai complesse e - a detta degli stessi ucraini - non prive di incongruenze. Le autorità locali tendevano in tale situazione a scoraggiare l'avvio di procedure con quel Paese. Ciò portò nel 1994 ad un blocco totale delle adozioni, nel quale tra l'altro rimasero coinvolte le nove famiglie italiane, ed alla revisione complessiva del diritto di famiglia contenente la disci-

plina per le adozioni internazionali, orientandosi verso un maggior allineamento con le norme di carattere internazionale. Tale situazione di stallo veniva aggravata anche in questo Paese dal fondato sospetto di traffici di bambini a scopo di adozione, per i quali venivano accusati addirittura rappresentanti politici. Tra il 1992 ed il 1994 oltre 100 bambini ucraini venivano trattenuti in altri Paesi occidentali a scopo di adozione; essi erano stati temporaneamente accolti fuori dal Paese con la speranza di veder definite le procedure di adozione. Nella realtà, a causa della estrema incertezza normativa e – come detto – di specifiche disposizioni al riguardo, non si era riusciti in alcun modo a terminare in maniera corretta i procedimenti in corso. Secondo i dati forniti dalle autorità locali, comunque, risultavano adottati all'estero tra il 1990 ed il 1994, 802 minori ucraini dei quali: 471 nel USA, 155 in Italia, 70 in Israele, 43 in Canada. Soltanto nel febbraio 1996 il Parlamento ucraino ha approvato il nuovo diritto di famiglia ed il Governo alcuni mesi dopo ha adottato un *Regolamento sull'adozione di bambini con cittadinanza ucraina da parte di cittadini ucraini e di cittadini stranieri e sul controllo delle loro condizioni di vita presso le famiglie adottive* (Delibera n. 775 del 20 luglio 1996), che forse proprio per le gravi situazioni verificatesi negli anni precedenti assumeva un carattere di particolare rigidità e restrizione: è stato istituito un Centro per le adozioni presso il Ministero dell'istruzione; è stato introdotto il principio della sussidiarietà dell'adozione internazionale; i bambini abbandonati vengono iscritti in un registro per almeno un anno. Un punto di particolare rilevanza per noi e che rappresenta una delle difformità rispetto alla nostra legislazione è il divieto di intermediazione: è esclusa dalla normativa locale la possibilità di ricorrere ad enti o associazioni che svolgano a qualsiasi titolo opera di mediazione o consulenza nel settore delle adozioni. È previsto tuttavia che «a nome e negli interessi dei cittadini ucraini e stranieri che vogliono adottare un bambino di cittadinanza ucraina, possono agire altre persone, in conformità ad una procedura autenticata da un notaio dello Stato». Un altro problema verificatosi di recente nella trattazione di alcuni casi è stato sollevato da un giudice locale, che ha rifiutato di deliberare le adozioni di cinque bambini ucraini da parte di famiglie italiane, in base all'assunto che la nostra legislazione non offrirebbe sufficienti garanzie al minore ucraino adottando, in particolare a causa dell'istituto del preaffidamento. Sembra esser stata una presa di posizione isolata ma che potrebbe rappresentare – la questione Cina insegna – se estesa, un ostacolo insormontabile. Anche in questo caso non dobbiamo tuttavia dimenticare che tale istituto ha subito una profonda modificazione grazie alle disposizioni della L. 476/98.

Sono stati in questi anni mantenuti contatti costanti con le Autorità di quel Paese, sia per individuare congiuntamente una soluzione ai casi

specifici cui si è fatto cenno, sia per sondare la disponibilità alla finalizzazione di un accordo bilaterale attraverso il quale – anche in questo caso – definire un *modus operandi* più corretto e coerente ai due ordinamenti. È stato già sottoposto a quelle autorità un progetto di accordo redatto sulla falsariga dei testi già parafati. Va detto peraltro che anche in considerazione dei dati riportati le stesse autorità ucraine hanno manifestato la loro disponibilità a negoziare con il nostro Paese un accordo sulle adozioni.

La Bielorussia

Il caso della Bielorussia si presenta particolarmente interessante per la peculiarità dell'evolversi del processo di adozioni internazionali con il nostro Paese. Infatti, già dai primi anni Novanta, a seguito del disastro che aveva colpito la regione di Chernobyl, attraverso i soggiorni umanitari organizzati da varie associazioni di volontariato e coordinate dal Comitato dei minori, giungevano in Italia alcune migliaia di minori dalla Bielorussia, ospiti presso famiglie per periodi di circa tre mesi ogni anno. I minori, che ogni anno facevano ritorno nel nostro Paese, hanno soggiornato nella maggior parte dei casi sempre presso le medesime famiglie, con le quali nel tempo si sono inevitabilmente instaurati rapporti affettivi continuativi.

Trattandosi di bambini in massima parte orfani e residenti nel loro Paese presso strutture sociali di assistenza, alcune coppie in possesso dei requisiti previsti dalla legge italiana ai fini dell'adozione, avevano già da allora espresso il desiderio di offrire loro una famiglia attraverso un regolare procedimento di adozione. Quindi, la propensione delle coppie all'adozione di questi minori, diversamente dalla prassi normale, scaturiva da una precedente conoscenza: l'abbinamento si era costituito "spontaneamente" prima che fosse avviato qualsiasi *iter* adozionale.

Poiché la legge bielorussa in materia prevede che le istanze di adozione internazionale debbano essere rivolte dalle coppie direttamente alle Rappresentanze diplomatiche bielorusse, le famiglie italiane interessate hanno provveduto ad inoltrare già da qualche anno le richieste al Consolato bielorusso in Roma peraltro, a detta degli interessati, da questo accolte sempre di buon grado e con ampie rassicurazioni di un andamento rapido delle procedure.

Purtroppo, fino ad oggi, i procedimenti di adozione giunti a conclusione sono pochissimi, con grande rammarico delle famiglie interessate, le quali hanno dovuto far fronte a continui costi aggiuntivi per l'aggiornamento delle documentazioni presentate.

Tale situazione, particolarmente sentita da questo Ministero, che ha continui contatti con gli interessati, viene costantemente seguita dalla nostra Rappresentanza a Minsk attraverso una costante corrispondenza con le autorità locali competenti.

Da parte bielorusa è stato sempre fatto presente che le difficoltà in questione sarebbero causate, oltre che dal problema di preservare il “patrimonio infantile” a fronte di un forte calo demografico registrato negli ultimi anni, anche dall’esigenza di apportare alla normativa locale continui aggiornamenti in linea con le condizioni sociali in cui versa il Paese.

Per quanto riguarda in particolare i rapporti con l’Italia, è stata inoltre più volte segnalata dai bielorusi l’esigenza d’individuare nel nostro Paese un organo centrale governativo che fungesse da collettore delle richieste di adozione da parte italiana e delle proposte di adozione da parte bielorusa nonché da garante per il controllo successivo all’adozione richiesto dalla legge locale che prevede relazioni semestrali per un periodo di almeno tre anni miranti a verificare le condizioni di vita e di educazione del minore.

Al fine di recare ogni possibile contributo allo scorrimento delle procedure, l’Ufficio per la giustizia minorile ha sempre rilasciato, alle coppie che ne hanno fatto richiesta, dichiarazioni volte a garantire l’invio di informazioni periodiche alle autorità bielorusse, sui minori che saranno adottati in Italia. Si è trattato di una garanzia fornita da quel Ministero in via del tutto eccezionale e quale segno di una speciale apertura, poiché, come è noto, l’adozione internazionale è, secondo la stessa legge 184/83, definita e non soggetta a controlli o verifiche periodiche.

Un altro problema di non facile soluzione è stato rappresentato dal divieto d’intermediazione genericamente previsto dalla normativa locale: limite, questo, che ha creato non poche difficoltà nei rapporti con gli enti umanitari operanti nell’ambito dell’adozione in un Paese nel quale la materia viene gestita esclusivamente da strutture pubbliche.

La mancanza di un quadro di riferimento normativo internazionale riconosciuto valido dal nostro come dall’altro Paese, ha costretto e costringe ancora oggi le famiglie a defatiganti attese, dovendo esse confrontarsi con procedure ancora poco snelle e non chiaramente definite.

Ciò ha condotto nel recente passato, proprio a causa della perdurante pendenza di vari procedimenti di adozione, questo Ministero, di concerto con le altre amministrazioni competenti, ad avviare lavori preparatori in vista della possibile apertura di un tavolo negoziale per la finalizzazione di un accordo bilaterale, volto a favorire il superamento delle difficoltà fino ad oggi riscontrate. La particolare condizione dei rapporti internazionali con quel Paese, che aveva condotto nel recente passato, come noto, ad alcune prese di posizione da parte dei Governi europei, non ha permesso di attivare concretamente, nonostante la volontà, i lavori preparatori. Tale situazione ha tuttavia subito positive evoluzioni, e si ritiene pertanto ipotizzabile una ripresa fattiva del dialogo con quel Paese sul tema delle adozioni.

A seguito dei ripetuti interventi svolti nei loro confronti, peraltro, le autorità bielorusse sembrano oggi avere assunto un atteggiamento di maggiore apertura e disponibilità nei confronti di un problema che coinvolge tante famiglie italiane. La concreta attuazione della Convenzione de L'Aja nel nostro Paese consentirà grazie anche al miglior quadro internazionale di studiare congiuntamente il progetto di accordo bilaterale già messo a punto, con il quale superare le difficoltà di ordine procedurale finora riscontrate.

La Federazione russa

L'esigenza di finalizzare con la Federazione russa un accordo bilaterale è stata sentita sin dai primi anni Novanta (le adozioni internazionali in questo Paese sono state teoricamente autorizzate a partire dal 1992), quando, stante l'aumento del numero di richieste di bambini russi, ci si scontrò con una realtà caratterizzata dall'assenza di norme specifiche sulla materia e quindi da una incertezza circa le procedure da seguire, la documentazione da presentare, gli organismi locali responsabili. Nel 1992, secondo i dati forniti dalla nostra Rappresentanza a Mosca, erano state perfezionate 72 pratiche di adozione internazionale di minori, dei quali 40 provenienti dalla Federazione russa, per la maggior parte originari dal Comune di Mosca. Da allora le adozioni con la Russia hanno registrato una progressiva crescita, fino a raggiungere la cifra di 953 nel 1998. Tra il 1992 ed il 1998 sono state registrate oltre 2100 adozioni. Anche in questo caso l'assenza di un quadro normativo di riferimento certo e definito ha costretto famiglie, istituzioni locali e la nostra rappresentanza a sforzi considerevoli per portare a termine positivamente il lungo cammino dell'adozione internazionale. Sono noti i casi, perché oggetto di attenzione da parte di istituzioni e organi di informazione, di coppie italiane per le quali si è dovuto letteralmente "inventare" l'iter da seguire. Uno dei maggiori problemi negli anni passati (1993-1994) era rappresentato, ad esempio, dall'assenza di norme uniformi vigenti in tutto il territorio dello Stato. Il sistema delle adozioni veniva regolato con norme di carattere locale, per cui mentre ad esempio a San Pietroburgo era possibile avviare l'iter "privatamente", nella regione di Leningrado era necessario il tramite di una associazione riconosciuta e garantita dal nostro governo. Le istituzioni russe si attivavano comunque per avviare un processo di aggiornamento della normativa in materia e alla fine del 1994 la Duma approvava un disegno di legge di riforma - promulgato nel marzo dell'anno successivo - presentato anche dalla stampa locale come lo strumento per contrastare il grave fenomeno, che abbiamo visto verificarsi in altri Paesi, del commercio di bambini a fini di adozione. La scelta operata andava già a quel tempo nella direzione indicata dalla Convenzione de L'Aja: quindi introduzione del principio di sussidiarietà dell'adozione inter-

nazionale e della lotta ad ogni possibile forma di speculazione; istituzione di un organo nazionale per il controllo e monitoraggio, centralizzando quindi l'intera materia che come detto era prima affidata alla gestione di organismi locali; introduzione del concetto del provvedimento di adottabilità che fa seguito all'accertamento dell'abbandono; fissazione di un periodo di tempo oltre il quale il minore può essere dato in adozione a cittadini stranieri. Tale novità si rivelò di particolare importanza, attesa la norma precedente che concedeva in adozione agli stranieri unicamente minori handicappati. Per quanto attiene infine alla presenza degli enti, veniva disposto che i soli enti autorizzati dagli Stati di provenienza delle coppie ed approvati formalmente dalle autorità competenti russe potevano svolgere pratiche di adozione. Tale precepto non sembra tuttavia aver trovato piena applicazione nella concreta realtà, poiché lo spirito che permea l'iter adozionale in quel Paese sembra essere ancora legato alla considerazione che la forma migliore di adozione è quella direttamente promossa dalle coppie.

Oggi questa sembra essere la meta favorita dalle coppie italiane. Le ragioni sono varie. Certamente incide il fatto che in altri Paesi sono state adottate normative rigorose che impediscono il realizzarsi di adozioni troppo "facili" e "veloci". Certamente incidono sulla scelta anche la relativa vicinanza geografica ed il moltiplicarsi negli ultimi anni di situazioni di abbandono minorile. Va sottolineato che, stante l'atteggiamento di quelle autorità, che accettano adozioni promosse da privati, la nostra Ambasciata in ossequio ai precetti normativi italiani, ha svolto in questi anni un'importante opera di controllo sulla legittimità delle procedure svolte. La stessa controparte non ha mancato di rilevare positivamente l'impegno profuso dal nostro Ufficio all'estero per assicurare uno svolgimento corretto e aderente alla normativa in vigore nei due Paesi.

Occorre pertanto - soprattutto in attesa che il Parlamento russo decida sull'approvazione della Convenzione de L'Aja - valutare attentamente la possibilità di negoziare un accordo con quel Paese per rendere le procedure necessarie alle adozioni internazionali maggiormente rigorose e trasparenti. Nel contempo va segnalato che nel corso dell'anno è stata presentata dal Governo russo per l'approvazione un'ordinanza che stabilisce criteri e modalità di accreditamento degli enti, associazioni e studi legali interessati ad operare in territorio russo nel settore delle adozioni.

4. Conclusioni

In chiusura di questo *excursus* ed in vista della completa entrata in vigore della legge 476/98, si ritiene utile procedere ad alcune considerazioni che nascono proprio dalla esperienza che il Ministero degli esteri ha maturato in oltre dieci anni di attività sul "fronte" delle adozioni internazionali.

La delicatezza della materia richiede un costante monitoraggio delle situazioni locali: in questa attività il contributo delle nostre rappresentanze può rivelarsi prezioso, soprattutto se esso si accompagna all'occhio esperto ed allenato degli enti che operano sul terreno. La risposta delle istituzioni deve essere per quanto possibile tempestiva poiché, come dimostrano tutti i fenomeni di sfruttamento dei minori in drammatica espansione in questo scorcio di millennio, il minore è la nuova frontiera dei mercati illegali, consente profitti altissimi, e in assenza di legislazioni attente, comporta rischi per i criminali molto limitati. Sappiamo tutti che alzare il coperchio su nuove realtà di profonda deprivazione dei minori ha sollecitato immediatamente una risposta da parte della società civile ma ha anche "stuzzicato" la fantasia dei criminali e dei profittatori di tali situazioni. Pertanto il controllo e l'aggiornamento costante sulle situazioni locali da parte delle istituzioni operanti nel settore e quindi prima fra tutti della nascente Commissione per le adozioni, deve essere un compito ben chiaro e definito. Possiamo addirittura immaginare che si creino delle reti costanti di informazione tra la Commissione e gli Uffici all'estero per un aggiornamento riguardo alla evoluzione delle situazioni locali, sui mutamenti normativi, sulla nascita di nuove realtà, istituzioni ecc. Come chiede la Convenzione stessa e come chiede la legislazione che sta per essere operativa, andranno potenziati i rapporti con le altre autorità centrali per uno scambio costante di informazioni anche di carattere generale. Ma poiché come sappiamo non tutti i Paesi hanno ratificato la Convenzione, parte di questa attività potrà essere svolta, come nel passato, grazie al contributo degli uffici all'estero. Questi ultimi, che, come già detto, hanno svolto in tutti questi anni in ottemperanza alle prescrizioni della legge 184/83 un prezioso compito di controllo sulle procedure, di vaglio della documentazione, di assistenza e supporto in favore degli enti e delle famiglie, rappresentano certamente un patrimonio che non deve andare perso. Non è un caso che la nuova legge imponga all'articolo 32, comma 4, ai consolati di collaborare con gli enti per la buona riuscita dell'adozione. E non è un caso che all'articolo 7 della medesima legge si preveda la possibilità di missioni del personale della Commissione presso le Rappresentanze all'estero. La collaborazione tra queste, il Ministero degli esteri e la Commissione deve essere massima per consentire di utilizzare al meglio il patrimonio di conoscenze ed esperienze maturate.

Di fondamentale importanza è inoltre la conoscenza approfondita delle legislazioni nazionali in materia di adozioni: sappiamo bene quanto complessa ed articolata è di norma la gestione delle adozioni internazionali, che, toccando appunto gli ordinamenti dello stato di origine del minore e di arrivo, richiedono di sapere bene dell'uno e dell'altro. Que-

sto non soltanto per gli aspetti connessi alla eventuale conclusione di accordi o intese bilaterali, ma anche per il superamento di problemi più immediati. Abbiamo potuto verificare attraverso la storia dei casi Perù e Romania come il mutamento continuo delle legislazioni di quei Paesi – certamente motivato dall’esigenza di rendere le regole più coerenti e adeguate – ha comportato per tante coppie italiane disagi insormontabili: basti pensare soltanto al blocco delle adozioni verificatosi in Romania all’indomani dell’entrata in vigore delle norme del 1997. La conseguente paralisi ha avuto dei contraccolpi gravissimi sui nostri connazionali coinvolti ed ha messo a dura prova le nostre istituzioni ovviamente chiamate a dare risposte adeguate ad una crisi così grave. Il Natale del 1997 sarà ricordato dagli addetti ai lavori come un momento di sofferenza e poi di rinnovata fiducia: la messa a punto nel dicembre di quell’anno del Protocollo addizionale e del temporaneo scambio di lettere ha veramente rappresentato una soluzione importante ad una situazione che stava mettendo tutti in forte imbarazzo.

Abbiamo individuato alcuni tra i Paesi al momento prioritari: la Cina, la Russia, la Bielorussia, l’Ucraina. Ognuno di questi presenta una realtà specifica con le situazioni di disagio in cui versano migliaia di bambini, con le legislazioni non sempre conciliabili con la nostra, con situazioni politiche a volte delicate, come il caso della Bielorussia. Il lavoro di monitoraggio e preparazione è stato avviato: non resta che andare avanti. In alcuni casi sono stati già avviati contatti, sono stati inoltrati progetti di accordo messi a punto sulla base delle esperienze maturate. Sono testi che, seppur “pensati” prima dell’approvazione della legge 476/98, tenevano già nella giusta considerazione i principi e le procedure da questa e dalla Convenzione de L’Aja previsti. Abbiamo messo in evidenza come alcuni ostacoli che prima potevano sembrare insormontabili – vedi la legislazione cinese – ora, grazie agli importanti passi avanti segnati dalla nostra legislazione, potranno essere più coerentemente affrontati e superati.

Occorre tenere ben presente un altro problema che al momento caratterizza i rapporti soprattutto con le ex Repubbliche sovietiche e riguarda la presenza e l’attività degli enti. Occorrerà verificare attentamente in che modo sia possibile conciliare l’obbligo finalmente imposto per legge di ricorso agli enti autorizzati con le realtà di quei Paesi che sembrano ancora nutrire diffidenza e sospetti nei confronti di tali istituzioni, spaventati da possibili intenti di intermediazione a scopo di arricchimento.

Occorrerà ricordare – poiché non sembra che la legge 476/98 ne abbia tenuto conto – il passaggio che dovrà realizzarsi tra l’autorità centrale indicata per l’applicazione delle due Convenzioni bilaterali già finaliz-

zate e la Commissione centrale. Anche in questo caso l'esperienza maturata potrà tornare di particolare utilità per la neonata istituzione. Le difficoltà che quell'autorità ha inizialmente incontrato nei rapporti con la controparte, la gestione dei fascicoli, l'individuazione delle soluzioni ai problemi sono tutti aspetti che non possono essere perduti.

Riteniamo infine che la Commissione, in stretta collaborazione con il Ministero degli affari esteri, potrebbe lanciare - eventualmente appoggiata dalle autorità centrali di altri Paesi occidentali - una campagna internazionale di informazione e stimolo perché tutti i Paesi che danno luogo a significativi flussi di minori adottati si attrezzino e sottoscrivano innanzitutto la Convenzione de L'Aja del 1993 adeguando inoltre, se necessario, la legislazione interna ai principi in essa enunciati. Sappiamo bene che l'obbligo di costituire una autorità centrale alla quale affidare poteri decisionali, di controllo e coordinamento nel settore non può che migliorare la "qualità delle adozioni".

Avviandosi alle conclusioni, sembra opportuno mettere in evidenza ancora alcune considerazioni, manifestate peraltro anche in altre sedi dai rappresentanti delle istituzioni nazionali.

È possibile che, come già verificato nel caso della stipula dell'accordo bilaterale con il Perù all'indomani della messa in opera della nuova legislazione nazionale e con l'avvio dell'attività della Commissione centrale, si debba registrare un calo nel numero delle adozioni internazionali. È facilmente intuibile che per mandare il nuovo ed articolato "meccanismo" a regime sarà necessario un periodo di rodaggio. Tale sintomo - come giustamente rilevato anche dal Ministero di grazia e giustizia - a conclusione della relazione sullo stato di applicazione della legge 184/83 nel quinquennio 1993-1997, può non essere da considerare negativamente se esso nasce effettivamente dall'iniziale decelerazione che l'applicazione rigorosa di leggi e convenzione in materia di tutela dei minori genera. Le indicazioni individuate da quel Ministero in detta sede sono certamente da condividere: «l'inaugurazione di una grande politica delle adozioni internazionali che vede queste ultime come parte integrante e momento qualificante (benché residuale della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo. Se l'adozione potrà essere recepita da questi ultimi non come ulteriore "sottrazione di risorse", peraltro vergognosa, ma come una (residuale) modalità di aiuto, solo in tal caso potrebbe aumentare, con soddisfazione reciproca, il flusso internazionale delle adozioni».

E qui va fatto cenno prima di chiudere alle prospettive che tale statuizione apre e che sono state peraltro oggetto di riflessione nel corso dei lavori di predisposizione del nuovo Piano d'azione da parte dell'Osservatorio nazionale.

La solidarietà internazionale è uno degli impegni che il nostro Paese si è da tempo assunto nei confronti dei minori, e che ha portato alla individuazione di linee strategiche di intervento per la tutela e protezione dei loro diritti. Ma il bambino deve essere favorito nel proprio sviluppo individuale, sia psicologico che fisico, secondo una visione olistica, e per quanto possibile si devono individuare strumenti che ne sostengano e favoriscano lo sviluppo armonioso nell'ambito familiare o comunque nella comunità di appartenenza. L'impegno delle istituzioni deve pertanto divenire ancora più stringente affinché l'adozione internazionale, proprio in ossequio ai principi contenuti nella Convenzione de L'Aja, sia uno strumento di cooperazione internazionale ma residuale rispetto a quegli interventi che possono realizzarsi *in loco*. Le istituzioni devono farlo poiché oggi, ratificata la Convenzione, questo è divenuto un impegno di legge. È evidente che sarà necessario attivare tutti i soggetti che a vario titolo operano nel settore dei diritti dei minori e si dovrà essere ricorrere alla collaborazione ed al contributo del settore pubblico e privato. Quest'ultimo in particolare, come noto, ha svolto fino ad oggi una preziosa opera anticipando a volte le istituzioni un po' "rallentate" dai tempi e ritmi burocratici. Ha saputo individuare in molti casi prima degli altri le situazioni di disagio in cui versano i minori ed ha saputo proporre soluzioni nuove e risposte adeguate ai problemi. Tutto questo deve confluire in un progetto di più ampio respiro, nel quale le istituzioni, le forze del privato sociale e ogni altra struttura impegnata in questo settore collaborino per favorire il raggiungimento degli scopi che sono stati già ben individuati nelle sedi internazionali.

Riflettendo su questo tema, e cercando di individuare nuove possibili strade da percorrere o da battere meglio, si è concordato sulla opportunità che la cooperazione sia riconosciuta e valorizzata come impegno non soltanto delle istituzioni ma anche come sostegno che la società civile può dare per combattere le situazioni di disagio in cui versano tanti minori nel mondo; quindi un compito assunto dalle istituzioni, ma coadiuvato dall'intervento del privato. Nel grande calderone della cooperazione dovrà trovar posto la cooperazione decentrata, che sta assumendo sempre maggior rilevanza man mano che le Regioni ed altri enti locali si autonomizzano ed imparano a progettare anche in settori così nuovi rispetto a quelli tradizionalmente di loro competenza. Questa nuova veste che la cooperazione dovrà assumere potrebbe essere realizzata proprio grazie alla "politica internazionale" cui si faceva cenno prima: accordi bilaterali con i Paesi emergenti da cui partono i maggiori flussi di minori per favorire sul posto una nuova coscienza del minore; ricorso a tutti gli strumenti di solidarietà internazionale, che devono essere quindi inquadrati nel pacchetto nego-

ziale affinché siano efficacemente calibrati tra di loro e possano così sortire i migliori effetti; cooperazione governativa strutturale come cornice di riferimento nella quale inquadrare gli interventi del sostegno a distanza, dell'accoglienza temporanea, della cooperazione decentrata, delle adozioni internazionali ecc. Gli accordi bilaterali tra l'Italia ed i Paesi sottoscrittori devono trovare forme efficaci di diffusione capillare, divenire patrimonio politico e culturale delle istituzioni nonché strumento di lavoro degli operatori sociali attualmente impegnati nel campo delle adozioni internazionali. Occorrerà per fare questo dialogare con le istituzioni dei Paesi beneficiari, individuare bene i bisogni, verificare le condizioni di vita dei bambini di quel Paese e comprendere profondamente quali sono le esigenze da soddisfare. Occorrerà aiutare quelle istituzioni a maturare e, per quelle che ancora non lo fanno, ad imparare a considerare il minore come un bene prezioso da proteggere, da incentivare, da tutelare perché diventi un patrimonio di ricchezza umana, culturale e di evoluzione anche economica del Paese. Un bene sul quale investire per la crescita del Paese. Ecco perché occorrono programmi multisettoriali integrati, che tocchino contestualmente più settori di intervento: da quello sanitario a quello scolastico, da quello giuridico a quello tecnico-professionale. Si devono sostenere i Paesi beneficiari nell'identificare le necessità e le priorità nella trattazione delle problematiche minorili (*institution building*); si devono investire risorse soprattutto nel settore dell'educazione e della formazione tecnico-professionale degli operatori, nel settore del sostegno alle famiglie e alle madri, nei servizi sanitari. Nel più ampio quadro della cooperazione "centrale", che dovrà quindi orientarsi verso le principali direttrici di crescita delle istituzioni del Paese beneficiario in tema di minori, si dovranno inserire gli interventi più specifici della cooperazione decentrata e del sostegno a distanza che hanno un carattere di maggior capillarità sul territorio, rispondendo così ad esigenze più concrete di settore. La cooperazione decentrata, inoltre, può assicurare maggiore vitalità e sostenibilità ad un programma di cooperazione ed incidere significativamente a livello delle realtà locali, ad esempio promuovendo gemellaggi tra diversi enti, istituzioni, scuole, ospedali, con relativi scambi di esperienze, visite. Ma anche attraverso il sostegno a distanza, che, investendo su casi ben individuati, ha un impatto diretto benché più circoscritto e può vedere in tempi più ravvicinati sviluppi significativi sulla crescita del minore. Gli interventi promossi con le rimesse del sostegno a distanza hanno invero un carattere più locale, più focalizzato su specifiche attività non sostenibili nel breve-medio periodo, ma comunque indispensabili per garantire un minimo livello di risposta a bisogni inderogabili, compresa la sopravvivenza stessa dei bambini.

Per quanto attiene poi al settore specifico delle adozioni, bisognerà guardare anche al contenuto della Risoluzione del Parlamento Europeo A4-0392/96 del 12 dicembre 1996 in materia di *Miglioramento del diritto e della cooperazione tra gli Stati membri in materia di adozione dei minori*.

L'adozione va considerata, secondo quanto sopra detto, uno strumento sussidiario e residuale della cooperazione internazionale; ma, sempre tenendo presente che in alcuni casi, anche a fronte di altre possibilità, l'adozione internazionale rappresenta la migliore soluzione.

(Marco Griffini*)

1. Il contesto; 2. I nodi problematici; 3. Prime ipotesi di risoluzione.

La legge 31 dicembre 1998, n. 476 in ratifica ed esecuzione della *Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale* (L'Aja il 23 maggio 1993), col suo caratterizzarsi nella forma di parziale modifica della legge 184/83 in tema di adozione di minori stranieri, comporta lo sviluppo e una nuova organizzazione dei servizi presenti sul territorio, insieme all'assunzione di nuove responsabilità da parte delle regioni, delle province autonome, degli enti locali, dei tribunali per i minorenni e degli enti autorizzati.

Tuttavia, con il ruolo assegnato agli enti locali e ai tribunali per i minorenni, insieme all'articolato e complesso coinvolgimento degli enti autorizzati, nel quadro della ratifica della Convenzione de L'Aja, emergono inediti o permangono non risolti, alcuni nodi problematici; di questi, evidentemente, occorre avere consapevolezza per elaborare e avanzare adeguate e opportune ipotesi di risoluzione.

Procederemo, dunque, con una breve ripresa del contesto di ratifica, in una succinta esposizione dei nodi problematici e in una sintetica illustrazione di ipotesi di risoluzione.

1. Il contesto

La Convenzione de L'Aja al 29 settembre 1999 risulta firmata da 39 Stati: di questi, 27 hanno concluso l'iter di ratifica (15 Paesi di origine e 12 di accoglienza).

Inoltre, 9 Stati non membri della Conferenza de L'Aja di diritto internazionale privato all'epoca della XVII sessione hanno attualmente accesso alla Convenzione.

Incrociando i dati del Ministero di grazia e giustizia relativi al 1998 con quelli emersi da una ricerca condotta dalla nostra associazione, emergono 7 Paesi di origine con cui gli enti autorizzati hanno significativi rapporti: Romania (361), Brasile (205), Colombia (167), Polonia (77), Perù (27), Cile (24), Messico (22); in altri 7 Paesi di origine sono

* Presidente Ai.Bi. - Associazione amici dei bambini.

registrate solo occasionali adozioni: Ecuador (8), Lituania (6), Costa Rica (5), Filippine (5), Moldavia (2), Sri Lanka (2), El Salvador (2).

Gli accordi bilaterali sottoscritti dall'Italia con i Paesi di origine sono 2:

- con il Perù, ratificato il 19 novembre 1994, protocollo di applicazione firmato il 6 luglio 1999;
- con la Romania, firmato il 28 marzo 1995, ma non ancora ratificato dall'Italia.

2. I nodi problematici

Primo nodo: Informazione e preparazione (art. 29 bis, c. 4)

Delle attività assegnate ai servizi territoriali, solo quella relativa alla acquisizione di elementi utili per la valutazione da parte del tribunale per i minorenni dell'idoneità degli aspiranti genitori appare oggi assicurabile dai servizi stessi.

I servizi di informazione e preparazione specificatamente orientate all'esperienza adottiva di livello internazionale rischiano oggi di essere erogati in carenza, quando non totale assenza, di specifiche competenze e sufficienti informazioni.

Nello specifico si tratta di:

- *Attività di informazione*

Dovrà essere assicurata l'informazione sui seguenti argomenti o temi: l'adozione internazionale e le relative procedure; gli enti autorizzati; le cosiddette altre forme di solidarietà nei confronti dei minori in difficoltà.

- *Attività di preparazione degli aspiranti all'adozione di livello internazionale*

Premesso che ogni Paese ha proprie e specifiche norme e i problemi e le condizioni di vita dei bambini in stato di abbandono variano da Paese a Paese, a oggi solo alcuni degli enti autorizzati sono a conoscenza di tali realtà e in grado di seguirne per tempo e con pertinenza sviluppi e modifiche.

Come conciliare il dettato dell'art. 29 bis, c. 4, lett. a-b con tale situazione di carenza di competenze?

Come procedere a fronte di una non pronta, specifica e adeguata erogazione di servizi da parte degli enti locali?

Secondo nodo: la proposta di incontro ovvero dalla trasmissione della idoneità all'abbinamento

Quasi tutte le autorità centrali o le autorità competenti preposte, sottopongono la documentazione della coppia trasmessa dall'ente autorizzato a una verifica per il rilascio o meno per la loro particolare "ido-

neità” (dichiarazione di *apta* in Perù, *laudo* ovvero sia accettazione in Brasile ecc.).

Le autorità centrali straniere seguono modalità diverse per le procedure di abbinamento (Perù: minori da 0 a 3 anni per coppie fino a 35 anni; Panama: il padre può avere massimo 45 anni, nessun figlio biologico; Cile: i genitori devono essere sposati da almeno 4 anni).

Inoltre, le autorità centrali straniere assegnano bambini piccoli e senza problemi alle coppie “indigene”; grandi e con problemi alle coppie straniere.

Come conciliare norme e prassi delle autorità centrali dei Paesi di origine con le diverse indicazioni già oggi espresse nei decreti di idoneità e previste dall’art. 30, c. 2?

Come conciliare il conferimento dell’incarico previsto dalla L. 476/98 all’art. 31, c. 1, nonché quanto descritto all’art. 29 bis, c. 4, con quanto stabilito dal protocollo di applicazione del *Convenio* tra la Repubblica del Perù e la Repubblica italiana in materia di adozione internazionale di minori, laddove viene stabilito come obbligo per gli enti autorizzati «selezionare e preparare le famiglie che desiderano adottare bambini e/o adolescenti peruviani, selezionando le più qualificate» (art. 11)?

Terzo nodo: identità e autorizzazione degli enti autorizzati

Gli enti autorizzati saranno chiamati a interagire con le autorità centrali secondo quanto previsto dalla Convenzione de L’Aja prima e oltre quanto affermato dalla L. 476/98. Problematico risulta, allora, conciliare il ruolo previsto dalla L. 476/98 con quello richiesto da alcune autorità centrali di Paesi d’origine.

L’ente autorizzato italiano per poter operare in un Paese straniero deve essere autorizzato anche dalle locali autorità centrali in relazione a precise “regole” che variano da Paese a Paese.

Deve impegnarsi a rispettare determinate condizioni, come farsi carico direttamente della preparazione e selezione delle coppie, seguire il post-adozione per periodi anche lunghi (tre anni) con l’invio di periodiche relazioni.

Come conciliare i requisiti di identità e le competenze assegnate agli enti autorizzati dalla L. 476/98 con quelli espressi dalla Convenzione de L’Aja e richiesti dalle autorità centrali dei Paesi di origine?

Quarto nodo: il post-adozione

All’art. 31, c. 3, lett. m, la L. 476/98 prevede per l’ente autorizzato lo svolgimento, in collaborazione con i servizi dell’ente locale, di attività di sostegno del nucleo adottivo sin dall’ingresso del minore in Italia su richiesta degli adottanti.

Come conciliare l'obbligatorietà del cosiddetto post-adozione richiesto da molte autorità centrali straniere con quanto previsto dalla L. 476/98?

Quinto nodo: l'applicazione del concetto di sussidiarietà

Gli enti autorizzati sono chiamati a impegnarsi a partecipare a attività di promozione dei diritti dell'infanzia, preferibilmente attraverso azioni di cooperazione allo sviluppo e di attuazione del principio di sussidiarietà dell'adozione internazionale nei Paesi di provenienza dei minori.

Alcune autorità centrali richiedono all'ente autorizzato non tanto una dichiarazione di intenti quanto la realizzazione *in loco* di progetti di cooperazione finalizzati alla prevenzione dell'abbandono e alla deistituzionalizzazione dei minori (a es. Romania: più interventi misurati unicamente in termini economici, più punteggio, più bambini per l'adozione).

Basterà una dichiarazione di impegno?

Alla dichiarazione di intenti dovrà seguire una verificabile, effettiva intraprendenza in tale senso? E se sì, con quali fondi, risorse?

Come verificare e vigilare, concertare e pianificare gli interventi?

Come verificare che il finanziamento non ricada automaticamente sui "costi" esposti dall'ente autorizzato e sostenuti dalle coppie per l'espletamento della procedura adottiva?

Sesto nodo: attuazione di protocolli operativi

La L. 476/98 cita all'art. 39 bis, c. 1, lett. c: «Le regioni e le provincie autonome di Trento e di Bolzano nell'ambito delle loro competenze promuovono la definizione di protocolli operativi e convenzioni fra enti autorizzati e servizi, nonché forme stabili di collegamento fra gli stessi e gli organi giudiziari minorili».

Come procedere con quegli enti che non prenderanno in considerazione tali strategie e non intendono rendersi disponibili al coordinamento e alla collaborazione?

3. Prime ipotesi di risoluzione

Riteniamo che i problemi connessi alle attività di informazione e preparazione specificatamente orientate all'esperienza adottiva di livello internazionale potranno essere affrontati attraverso lo sviluppo di due prospettive, non alternative:

- con l'avvio e la strutturazione di percorsi di perfezionamento professionale o di aggiornamento degli operatori dei servizi sullo specifico della adozione internazionale (procedure, legislazione, enti autorizzati, percorsi formativi e di preparazione, forme di solidarietà alternative nei confronti dei minori in difficoltà...);

- la seconda prospettiva, peraltro prevista esplicitamente dall'articolo stesso, si realizza attivando forme di collaborazione con gli enti autorizzati (occorre in questa occasione denunciare con chiarezza e preoccupazione che solo alcuni degli enti oggi autorizzati sono sicuramente preparati, competenti, disponibili e già positivamente impegnati e attrezzati anche nei settori della *informazione* e della *preparazione*).

Questa prospettiva, precisata la necessità di prendere in considerazione nuovi parametri per l'autorizzazione degli enti a fronte di un loro nuovo profilo e ruolo, consentirebbe almeno in alcuni casi di reinvestire e condividere una indubbia e specializzata professionalità acquisita e documentabile in anni di esperienza e di competente strutturazione di servizi connessi all'esperienza adottiva di livello internazionale.

Resta, tuttavia, aperta la riflessione e prosegue talvolta in modo confuso il confronto su molte questioni relative alle forme e ai contenuti di tali collaborazioni soprattutto in ordine alla preparazione degli aspiranti genitori (tempi, modalità, contenuti, costi...).

Gli accordi bilaterali sono la strada maestra per evitare che la Convenzione de L'Aja e le relative leggi di ratifica si rivelino un *bluff* o peggio rischino di trasformare l'adozione internazionale in un "mercato legalizzato".

L'esperienza adottiva vede protagonisti i minori e gli aspiranti genitori; tutti gli altri soggetti intervengono al loro servizio: dalle autorità centrali, agli enti autorizzati, agli enti locali, ai tribunali.

Titolari della tutela dei diritti dei minori sono indubbiamente gli Stati di origine e le rispettive autorità centrali ne rappresenteranno le legittime istanze.

Resta da individuare quale spazio sarà riservato in futuro agli enti autorizzati nella promozione e definizione di accordi bilaterali e dei relativi regolamenti.

Infatti, agli accordi bilaterali riteniamo debba essere richiesto di stabilire e armonizzare tutto l'impianto adottivo tra cui i requisiti di identità e competenze attribuite.

Come sopra anticipato, il ruolo riconosciuto e assegnato agli enti autorizzati si presenta specifico, articolato e delicato; inoltre, espone gli stessi enti a corrispondenti delicate e rilevanti responsabilità correate di non poche problematiche, alcune già note, altre inedite.

Riteniamo che i servizi degli enti locali e quelli erogati dagli enti autorizzati dovranno essere assicurati sull'intero territorio nazionale con omogeneità di possibilità e parità di condizioni; per quanto riguarda gli enti autorizzati, un coordinamento territoriale a diversi livelli (naziona-

le, interregionale, regionale) potrebbe farsi carico di perseguire e assicurare tali caratteristiche dei servizi. Questo, non riconoscibile oggi, sarà oggetto non certo soltanto di riflessione, quanto di ristrutturazione, riorganizzazione e ampliamento dei servizi stessi.

Come già affermato, una nuova organizzazione e pianificazione dei servizi si presenterà risolvibile e perseguibile anche attraverso il ricorso di condivisi protocolli operativi (cfr. art. 39 bis, c. 1, lett. c) in grado di assicurare un'erogazione coordinata dei servizi, nel rispetto delle singole responsabilità, per l'ottimizzazione delle risorse e delle competenze certo nella tutela dei diritti del minore e nel rispetto delle lecite istanze degli aspiranti genitori e del nuovo nucleo familiare; in questa prospettiva dovranno con determinazione orientarsi e decidersi le regioni, le province autonome, nel quadro delle loro competenze e del loro propositivo ruolo, poiché non bastano le norme e gli accordi per diffondere la cultura dell'adozione internazionale auspicata dalla Convenzione de L'Aja.

Nel contesto di un rinnovato impegno dell'intera società italiana nei confronti dell'infanzia e dell'adolescenza (cfr. il piano d'azione del Governo italiano per l'infanzia e l'adolescenza, le linee guida per la cooperazione dedicata ai minori del Mae, la conferenza nazionale sull'infanzia e l'adolescenza), anche l'esperienza adottiva internazionale trova adeguata collocazione nel quadro della tutela e promozione dei diritti dei minori, di *tutti* i minori.

Sottratta al rischio di essere pratica copertura di attività illecite e passaporto autorizzato di un traffico di minori comunque esecrabile, l'adozione internazionale diventa preziosa prassi, certo residuale e non esclusiva, destinata da un lato a assicurare ai minori il diritto alla famiglia e, dall'altro, a smascherare e contrastare le forme delittuose di mercato dei minori.

(Valeria Rossi Dragone*)

Le organizzazioni che dal 1968 hanno promosso l'adozione internazionale in Italia, hanno maturato una lunga esperienza in fatto di collaborazione con Paesi scarsamente attrezzati dal punto di vista legislativo e hanno operato, per molti anni, in un panorama non solo ampiamente deregolamentato ma, a volte, anche poco sensibile dal punto di vista culturale alla tutela del minore.

In alcuni Paesi (India, Brasile, Corea e altri) queste organizzazioni hanno svolto un grosso lavoro in collaborazione con autorità locali e altri soggetti sensibili (istituzioni, associazioni) per costruire non solo una procedura condivisa, che fosse rispettosa dell'interesse del bambino, vero soggetto dell'adozione, ma, prioritariamente, per diffondere una cultura dell'infanzia attenta ai suoi bisogni, per promuovere interventi di prevenzione dell'abbandono, per favorire l'adozione nazionale. Oggi in India, in Brasile e in altri Paesi l'adozione nazionale è una realtà.

Negli anni in cui l'adozione internazionale è poi diventata un fenomeno di massa, si è purtroppo assistito, anche in questi stessi Paesi - a causa dei vuoti legislativi esistenti - a una sua vera e propria mercificazione.

Alla Convenzione de L'Aia si è perciò arrivati grazie sì a lunghi anni di lavoro di sensibilizzazione sui valori portanti dell'adozione, ma anche per la necessità forte di porre fine al mercato delle adozioni "selvagge" e incontrollate, che stava assumendo in quegli anni dimensioni molto allarmanti (Romania, Brasile ecc.).

Altre convenzioni internazionali avevano in precedenza tracciato la strada verso il riconoscimento dei diritti del minore e la necessità di una sua maggiore tutela, ma il merito della Convenzione de L'Aia è più specificamente quello di aver voluto sia enunciare principi sia fissare i criteri e le procedure vincolanti per i Paesi firmatari in materia di adozione internazionale.

Finalmente, la recente legge 476 ha allineato l'Italia ai dettami della Convenzione, istituendo un organismo di controllo (la Commissione

* Coordinamento degli enti autorizzati.

per le adozioni internazionali) e riconoscendo alle organizzazioni autorizzate una funzione precisa nella procedura adottiva.

Se la collaborazione tra due Paesi firmatari della Convenzione de L'Aia sarà, con l'entrata in vigore della 476, regolamentata in modo abbastanza definito, e il ruolo e i compiti dell'ente autorizzato sufficientemente delineati, in assenza di ratifica della Convenzione o di accordo bilaterale l'ente autorizzato sarà invece chiamato a un compito delicatissimo e carico di responsabilità perché dovrà saper operare al di fuori della Convenzione, pur garantendo il rispetto dei principi portanti della Convenzione stessa.

L'art. 36 della 476 chiarisce, infatti, l'inderogabilità della procedura contemplata dalla legge, prevedendo però al comma 2 una cosiddetta norma di chiusura o residuale. Quanto tale norma sarà effettivamente residuale, dipenderà dal numero di stati stranieri i cui minori sono accolti in adozione in Italia, che per motivi vari non s'ispireranno alla Convenzione (India, Etiopia, Federazione Russa, Ucraina, Guatemala, Marocco, Bulgaria, Pakistan, Madagascar...).

È dunque necessario che siano stabiliti requisiti fondamentali e nderogabili anche per questi tipi di adozione.

I requisiti minimi che devono essere salvaguardati, e che la Commissione dovrà verificare con particolare rigore, riguardano il bambino, la coppia adottiva e la procedura seguita per la realizzazione dell'adozione:

- per quel che riguarda gli aspiranti all'adozione, si dice che essi debbono essere muniti del decreto di idoneità, preesistente all'ingresso del minore in Italia (art. 36, c. 2, lett. b);
- la condizione indispensabile riguardante il minore è che egli si trovi in stato di reale abbandono o che, in ogni modo, i genitori naturali abbiano espresso il loro consenso a che il minore si trasferisca in uno Stato straniero acquisendo lo *status* di figlio legittimo con recisione dei suoi legami con la famiglia d'origine. Pare che questa seconda parte della lettera a dell'articolo 36, comma 2, sia soprattutto volta a tutelare la famiglia di origine del bambino, nel senso che tali soggetti abbiano avuto la reale possibilità di conoscere le conseguenze del proprio consenso e dunque il venir meno di qualsiasi legame tra loro e il figlio che sarà adottato (Vietnam);
- per quanto attiene infine alle procedure, esse devono essere svolte con l'intervento della Commissione e di un ente autorizzato (art. 36, comma 2, lett. b);
- altra condizione indispensabile è che sia stata concessa l'autorizzazione da parte della Commissione all'ingresso e al soggiorno permanente del minore straniero in Italia (art. 36, c. 2, lett. d);

- la competenza giudiziaria va individuata nel tribunale per i minorenni che ha emesso il decreto di idoneità all'adozione (art. 36, c. 3).

La delicatezza del ruolo dell'organizzazione operante in un Paese non firmatario è del tutto evidente: in mancanza di una vera e propria autorità centrale, dovrà, ad esempio, scegliere di collaborare solo con interlocutori ufficiali e, a nostro parere, dovrà rinunciare ad operare ove non esistano le condizioni minime di tutela del minore.

Ad esempio non dovrebbe praticare l'adozione consensuale, seppur questa sia "tollerata" dalla Convenzione. L'adozione consensuale può facilmente diventare cessione diretta del bambino dalla famiglia d'origine a quella adottiva (Pakistan).

Sottolineiamo la delicatezza di questo passaggio e quanto sia importante che la rinuncia ad esercitare il proprio ruolo genitoriale rappresenti per il genitore "biologico" l'espressione di una libera scelta che non può e non deve essere provocata da pressioni e sollecitazioni di terzi (abbandono consolidato nel tempo) magari con l'allettante prospettiva di un beneficio economico.

In generale, l'ente dovrà quindi dimostrare di adottare criteri operativi coerenti con i principi portanti della Convenzione, ovvero dovrà essere sostenuto da una cultura fortemente radicata e orientata non tanto al soddisfacimento del bisogno delle coppie aspiranti all'adozione, quanto alla tutela del bambino, all'attenzione verso il suo Paese e la sua famiglia d'origine.

Inoltre, anche il rispetto della funzione residuale dell'adozione internazionale e quindi il riconoscimento del diritto del bambino a vivere, quando possibile, nella sua famiglia d'origine o nel suo Paese, dovrà trovare coerente applicazione nell'operatività dell'ente tramite l'attuazione concreta di interventi di prevenzione dell'abbandono e la promozione di progetti di cooperazione internazionale.

Essenziale sarà quindi il ruolo politico della Commissione per le adozioni internazionali, sia sul versante italiano (autorizzazione e controllo degli enti) che all'estero (promozione e stipulazione di accordi bilaterali).

Adozione internazionale tra norma e cultura, a cura del Centro italiano per l'adozione internazionale, Milano, Edizioni Unicopli, 1991.

Adozione internazionale e Convezione dell'Aja. Contributi interdisciplinari, a cura di Annamaria Dell'Antonio, Milano, F. Angeli, 1997.

Biavati L.

Il ruolo dei servizi, in «Famiglia oggi», 22, 1999, n. 3, p. 38-41.

Cassani Bortoloso M.

La formazione delle coppie adottive. Una esperienza, in *Giustizia minorile e servizi sociali*, a cura di Barbero Avanzino B., Milano, F. Angeli, 1997.

Colella A.M.

Ruolo dei servizi dell'ente locale nell'avvio della famiglia interetnica, in *Adozione internazionale e Convezione dell'Aja. Contributi interdisciplinari*, a cura di Annamaria Dell'Antonio, Milano, F. Angeli, 1997.

Dell'Antonio A.

Bambini di colore in affido e in adozione, Milano, R. Cortina, 1994.

Il bambino adottato di diversa etnia ed il legame con la sua origine, in «Esperienze di giustizia minorile», 29, 1992, n. 1, p. 194-229.

Convenzioni internazionali per l'adozione e interesse del minore, in «Diritto di famiglia e delle persone», 24, 1995.

L'idoneità all'adozione internazionale, in «Minorigiustizia», 1996, n. 3, p. 29-40.

Il ruolo delle istituzioni tra presente e futuro, in *Il percorso istituzionale dell'adozione. Realtà e prospettive*, a cura di Roberta Lombardi, Giuseppina Valvo, Roma, SEAM, 1999.

Farri Monaco M. e Peila Castellani P.

Il figlio del desiderio. Quale genitore per l'adozione?, Torino, Bollati Boringhieri, 1994.

Finocchiaro M.

Adozione internazionale, in «Guida al diritto», 6, genn. 1999.

Germanò A.

L'adozione internazionale dalla legge 4 maggio 1983 n. 184 alla Convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993, in «Diritto di famiglia e delle persone», 24, 1995, fasc. 4, p. 1567-1591.

Greco O. e Rosnati R.

Alla ricerca di un patto adottivo, in *Il patto adottivo. L'adozione internazionale di fronte alla sfida dell'adolescenza*, a cura di Bramanti D. e Rosnati R., Milano, F. Angeli, 1998.

Hinde R.A. e Stevenson Hinde J.

Attachment biological cultural and individual desiderata, in «Hum. Developm.», 33, 1990, p. 62-72.

Kuciukian S.

L'adozione internazionale nel consultorio. Esperienze operative, in *Adozione internazionale e Convenzione dell'Aja. Contributi interdisciplinari*, a cura di Annamaria Dell'Antonio, Milano, F. Angeli, 1997.

Lombardi R., Luzzatto L., Santona A.

La domanda di adozione: dieci anni a confronto, in *Il percorso istituzionale dell'adozione. Realtà e prospettive*, a cura di Roberta Lombardi, Giuseppina Valvo, Roma, SEAM, 1999.

Losana C.

Problemi giuridici di applicazione della Convenzione dell'Aja, in *Adozione internazionale e Convenzione dell'Aja. Contributi interdisciplinari*, a cura di Annamaria Dell'Antonio, Milano, F. Angeli, 1997.

Luzzatto L.

La formazione dei servizi pubblici per l'adozione e i raccordi interistituzionali, in «Minorigiustizia», 1999, n. 4, p. 86-94.

Morozzo Della Rocca P.

La riforma dell'adozione internazionale, Torino, UTET, 1999.

Paradiso L.

Prepararsi all'adozione. Le informazioni, le leggi, il percorso formativo personale e di coppia per adottare un bambino, Milano, Edizioni Unicopli, 1999.

Parra-Arangueren G.

Explanatory report on the convention on protection of children and co-operation in respect of intercountry adoption, consultato ad aprile 2000 sul sito Internet: <http://www.hcch.net/e/conventions/exp133e.html>.

Pazè P.

Nuove frontiere dell'adozione. Esigenze e diritti dei bambini in stato di abbandono, in «Minorigiustizia», 1996, n. 3, p. 5-16.

Sacchetti L.

Il nuovo sistema dell'adozione internazionale. Legge 31 dicembre 1998, n. 476, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 1999.

Schellenbaum P.

Antropologia e adozione internazionale, in «Il Foglio», 1993, 31, p. 6-13.

Turri G.

I bambini stranieri non accompagnati, in «Minorigiustizia», 1999, n. 3, p. 10-22.

Vaccaro A.

L'adozione internazionale e la Convenzione de L'Aja, in «Diritto di famiglia e delle persone», 25, 1996, fasc. 3.

Valvo G., Santona A., Mostardi G.

La verifica istituzionale dell'affidamento preadottivo, in *Il percorso istituzionale dell'adozione. Realtà e prospettive*, a cura di Roberta Lombardi, Giuseppina Valvo, Roma, SEAM, 1999.

Vitale G.

Il diritto di asilo e lo status di rifugiato dei bambini stranieri non accompagnati, in «Minorigiustizia», 1999, n. 3, p. 23-37.

Adozioni
internazionali

DOCUMENTI

16
sedici

DOCUMENTI INTERNAZIONALI

La Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale (L'Aja 29 maggio 1993)*

199

Gli Stati firmatari della presente Convenzione,

- **riconoscendo che**, per lo sviluppo armonioso della sua personalità, il minore deve crescere in un ambiente familiare, in un clima di benessere, d'amore e di comprensione,
- **ricordando** che ogni Stato dovrebbe adottare, con criterio di priorità, misure appropriate per consentire la permanenza del minore nella famiglia di origine,
- **riconoscendo** che l'adozione internazionale può offrire l'opportunità di dare una famiglia permanente a quei minori che non hanno una famiglia idonea nel loro Stato di origine,
- **convinti** della necessità di apprestare misure atte a garantire che le adozioni internazionali si facciano nell'interesse superiore del minore e nel rispetto dei suoi diritti fondamentali, e che siano evitate la sottrazione, la vendita e la tratta dei minori,
- **desiderando stabilire**, a questo scopo, disposizioni comuni che tengano conto dei principi riconosciuti dagli strumenti internazionali, in particolare dalla *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del minore*, del 20 novembre 1989, e dalla Dichiarazione delle Nazioni Unite sui principi sociali

e giuridici applicabili alla protezione ed al benessere dei minori, accolti soprattutto nella visuale delle pratiche in materia di adozione e di affidamento familiare, sul piano nazionale e su quello internazionale (Risoluzione dell'Assemblea generale n. 41/85 del 3 dicembre 1986);

si sono accordati sulle seguenti disposizioni.

CAPITOLO I CAMPO D'APPLICAZIONE DELLA CONVENZIONE

Art.1

La presente Convenzione ha per oggetto :

- a) di fissare delle garanzie, affinché le adozioni internazionali si facciano nell'interesse superiore del minore e nel rispetto dei diritti fondamentali che gli sono riconosciuti nel diritto internazionale;
- b) d'instaurare un sistema di cooperazione tra gli Stati contraenti, al fine di assicurare il rispetto di queste garanzie e quindi di prevenire la sottrazione, la vendita e la tratta dei minori;
- c) di assicurare il riconoscimento, negli Stati contraenti, delle adozioni realizzate in conformità alla Convenzione.

* a cura dell'Ufficio centrale per la giustizia minorile.

Art. 2

1. La Convenzione si applica allorché un minore, residente abitualmente in uno Stato contraente ("lo Stato di origine") è stato, è o dev'essere trasferito in un altro Stato contraente ("lo Stato di accoglienza"), sia a seguito di adozione nello Stato d'origine da parte di coniugi o di una persona residente abitualmente nello Stato di accoglienza, sia in vista di tale adozione nello Stato d'accoglienza o nello in quello d'origine.

2. La Convenzione contempla solo le adozioni che determinano un legame di filiazione.

Art. 3

La Convenzione non si applica se gli accordi previsti dall'art.17 lettera c) non sono stati espressi prima che il minore compia l'età di diciotto anni.

**CAPITOLO II
CONDIZIONI DELLE ADOZIONI
INTERNAZIONALI**

Art. 4

Le adozioni contemplate dalla Convenzione possono aver luogo solo se le autorità competenti dello Stato di origine:

- a) hanno stabilito che il minore è adottabile;
- b) hanno constatato, dopo aver debitamente vagliato le possibilità di affidamento del minore nello Stato di origine, che l'adozione internazionale corrisponde al suo superiore interesse;
- c) si sono assicurate:
 - 1) che le persone, istituzioni ed au-

torità, il cui consenso è richiesto per l'adozione, sono state assistite coi necessari consigli e sono state debitamente informate sulle conseguenze del loro consenso, particolarmente a proposito della conservazione o della rottura, a causa dell'adozione, dei legami giuridici fra il minore e la sua famiglia di origine;

- 2) che esse hanno prestato il consenso liberamente, nella forme legalmente stabilite, e che questo consenso è stato espresso o constatato per iscritto;
 - 3) che i consensi non sono stati ottenuti mediante pagamento o contropartita di alcun genere e non sono stati revocati; e
 - 4) che il consenso della madre, qualora sia richiesto, sia stato prestato solo successivamente alla nascita del minore; e
- d) si sono assicurate, tenuto conto dell'età e della maturità del minore,
- 1) che questo è stato assistito con consigli e debitamente informato sulle conseguenze dell'adozione e del suo consenso all'adozione, qualora sia richiesto;
 - 2) che i desideri e le opinioni dal minore sono stati presi in considerazione;
 - 3) che il consenso del minore all'adozione, quando è richiesto, è stato prestato liberamente, nelle forme legalmente stabilite, ed è stato espresso o constatato per iscritto; e
 - 4) che il consenso non è stato ottenuto mediante pagamento o contropartita di alcun genere.

Art. 5

Le adozioni contemplate dalla Convenzione possono aver luogo soltanto se le autorità competenti dello Stato di accoglienza:

- a) hanno constatato che i futuri genitori adottivi sono qualificati e idonei per l'adozione;
- b) si sono assicurate che i futuri genitori adottivi sono stati assistiti coi necessari consigli; e
- c) hanno constatato che il minore è o sarà autorizzato ad entrare ed a soggiornare in permanenza nello Stato medesimo.

CAPITOLO III AUTORITÀ CENTRALI E ORGANISMI AUTORIZZATI

Art. 6

1. Ogni Stato contraente designa un'Autorità Centrale incaricata di soddisfare agli obblighi che le sono imposti dalla Convenzione.

2. Gli Stati federali, gli Stati in cui sono in vigore diversi sistemi giuridici e gli Stati comprendenti unità territoriali autonome sono liberi di designare più di un'Autorità Centrale, specificando l'estensione territoriale o soggettiva delle rispettive funzioni. Lo Stato che utilizza questa facoltà designa l'Autorità Centrale cui può essere indirizzata qualsiasi comunicazione, per la successiva remissione all'Autorità Centrale competente nell'ambito dello Stato medesimo.

Art. 7

1. Le Autorità Centrali debbono cooperare fra loro e promuovere la collaborazione fra le autorità competenti

dei loro Stati per assicurare la protezione dei minori e per realizzare gli altri scopi della Convenzione.

2. Esse prendono direttamente tutte le misure idonee per:

- a) fornire informazioni sulla legislazione dei loro Stati in materia di adozione, oltre ad informazioni generali, come statistiche e formulari;
- b) informarsi scambievolmente sul funzionamento della Convenzione e, per quanto possibile, eliminare gli ostacoli all'applicazione della medesima.

Art. 8

Le Autorità Centrali prendono, sia direttamente sia col concorso di pubbliche autorità, tutte le misure idonee a prevenire i profitti materiali indebiti in occasione di una adozione e ad impedire qualsiasi pratica contraria agli scopi della Convenzione.

Art. 9

Le Autorità Centrali prendono, sia direttamente sia col concorso di pubbliche autorità o di organismi debitamente autorizzati nel loro Stato, ogni misura idonea, particolarmente, per:

- a) raccogliere, conservare e scambiare informazioni relative alla situazione del minore e dei futuri genitori adottivi, nella misura necessaria alla realizzazione dell'adozione;
- b) agevolare, seguire ed attivare la procedura in vista dell'adozione;
- c) promuovere nei rispettivi Stati lo sviluppo di servizi di assistenza per l'adozione e per la fase successiva all'adozione;

- d) scambiare rapporti generali di valutazione sull'esperienze in materia di adozione internazionale;
- e) rispondere, nella misura consentita dalla legge del proprio Stato, alle richieste motivate di informazioni su una particolare situazione d'adozione, formulate da altre Autorità Centrali o da pubbliche autorità.

Art. 10

Possono ottenere l'autorizzazione e conservarla solo quegli organismi che dimostrino la loro idoneità a svolgere correttamente i compiti che potrebbero essere loro affidati.

Art. 11

Un organismo autorizzato deve:

- a) perseguire solo scopi non lucrativi nelle condizioni e nei limiti fissati dalle autorità competenti dello Stato che concede l'autorizzazione;
- b) essere diretto e gestito da persone qualificate per la loro integrità morale e per la loro formazione o esperienza di azione nel campo dell'adozione internazionale; e
- c) essere sottoposto alla sorveglianza di autorità competenti dello Stato medesimo, per quanto riguarda la composizione, il funzionamento e la situazione finanziaria.

Art. 12

Un organismo autorizzato in uno Stato contraente non potrà agire in un altro Stato se le autorità competenti di entrambi gli Stati non l'abbiano autorizzato.

Art. 13

La designazione delle Autorità Centrali e, se del caso, l'estensione delle loro funzioni, come pure la denominazione e la sede degli organismi autorizzati, sono comunicate da ogni Stato contraente all'Ufficio Permanente della Conferenza de L'Aja di diritto internazionale privato.

CAPITOLO IV
CONDIZIONI PROCEDURALI
DELL'ADOZIONE INTERNAZIONALE

Art. 14

Le persone residenti abitualmente in uno Stato contraente, che desiderano adottare un minore con residenza abituale in un altro Stato contraente, debbono rivolgersi all'Autorità Centrale dello Stato in cui esse risiedono abitualmente.

Art. 15

1. Se l'Autorità Centrale dello Stato di accoglienza ritiene che i richiedenti sono qualificati e idonei per l'adozione, 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 e sui minori che essi sarebbero in grado di accogliere.
2. Essa trasmette la relazione all'Autorità Centrale dello Stato di origine.

Art. 16

1. Se l'Autorità Centrale dello Stato d'origine ritiene che il minore è adottabile,

- a) redige una relazione contenente informazioni circa l'identità del minore, la sua adottabilità, il suo ambiente sociale, la sua evoluzione personale e familiare, l'anamnesi sanitaria del minore stesso e della sua famiglia, nonché sulle sue necessità particolari;
- b) tiene in debito conto le condizioni di educazione del minore, la sua origine etnica, religiosa e culturale;
- c) si assicura che i consensi previsti dall'art. 4 sono stati ottenuti; e
- d) constata, basandosi particolarmente sulle relazioni concernenti il minore ed i futuri genitori adottivi, che l'affidamento prefigurato è nel superiore interesse del minore.

2. Trasmette all'Autorità Centrale dello Stato di accoglienza la relazione sul minore, la prova dei consensi richiesti e le ragioni della sua decisione sull'affidamento, curando di non rivelare l'identità della madre e del padre se, nello Stato di origine, tale identità non debba essere resa nota.

Art. 17

La decisione di affidamento di un minore a futuri genitori adottivi è presa nello Stato di origine a condizione che:

- a) l'Autorità Centrale di questo Stato si sia assicurata circa il consenso dei futuri genitori adottivi;
- b) l'Autorità Centrale dello Stato d'accoglienza abbia approvato la decisione di affidamento, allorché la legge di questo Stato o l'Autorità Centrale dello Stato d'origine lo richiedano;

- c) le Autorità Centrali di entrambi gli Stati siano concordi sul fatto che la procedura di adozione prosegua; e
- d) sia stato constatato, in conformità all'art. 5, che i futuri genitori adottivi sono qualificati ed idonei all'adozione e che il minore è o sarà autorizzato ad entrare ed a soggiornare in permanenza nello Stato di accoglienza.

Art. 18

Le Autorità Centrali di entrambi gli Stati adottano le misure opportune per far ottenere al minore l'autorizzazione ad uscire dallo Stato di origine e quella d'ingresso e di soggiorno permanente nello Stato d'accoglienza.

Art. 19

1. Il trasferimento del minore nello Stato d'accoglienza può aver luogo solo se le condizioni fissate dall'articolo 17 si sono verificate.
2. Le Autorità Centrali di entrambi gli Stati si adoperano affinché il trasferimento avvenga in assoluta sicurezza, in condizioni appropriate e, se possibile, in compagnia dei genitori adottivi o dei futuri genitori adottivi.
3. Se il trasferimento non ha luogo, le relazioni indicate agli articoli 15 e 16 vengono restituite alle autorità mittenti.

Art. 20

Le Autorità Centrali si tengono informate sulla procedura di adozione, sulle misure prese per condurla a termine e sullo svolgimento del periodo di prova, quando è richiesto.

Art. 21

1. Allorché l'adozione deve aver luogo successivamente al trasferimento del minore nello Stato d'accoglienza e l'Autorità Centrale di tale Stato ritiene che la permanenza del minore nella famiglia che lo ha accolto non è più conforme al superiore interesse di lui, prende le misure necessarie alla protezione del minore, particolarmente al fine di:

- a) riprendere il minore dalle persone che desideravano adottarlo e averne provvisoriamente cura;
- b) di concerto con l'Autorità Centrale dello Stato di origine, assicurare senza ritardo un nuovo affidamento per l'adozione del minore o, in difetto, una presa in carico alternativa durevole; l'adozione non può avere luogo se l'Autorità Centrale dello Stato d'origine non è stata debitamente informata circa i nuovi genitori adottivi;
- e) come ultima ipotesi, garantire il ritorno del minore, se il suo interesse lo richiede.

2. Il minore, tenuto particolarmente conto della sua età e della sua maturità, sarà consultato e, se del caso, sarà ottenuto il suo consenso sulle misure da prendere in conformità al presente articolo.

Art. 22

1. Le funzioni conferite all'Autorità Centrale dal presente capitolo possono essere esercitate da autorità pubbliche o da organismi autorizzati in conformità alle norme contenute nel capitolo III, nella misura consentita dalle leggi dei rispettivi Stati.

2. Uno Stato contraente può dichiarare al depositario della Convenzione che le funzioni conferite all'Autorità Centrale in virtù degli articoli da 15 a 21 possono essere esercitate altresì in tale Stato, nella misura consentita dalla legge e sotto il controllo delle autorità statali competenti, da organismi o persone che:

- a) soddisfino le condizioni di moralità, di competenza professionale, d'esperienza e di responsabilità richieste dallo Stato medesimo; e
- b) siano qualificate per la loro integrità morale, per formazione ed esperienza, per agire nel campo dell'adozione internazionale.

3. Lo Stato contraente che fa la dichiarazione prevista al comma 2 comunica regolarmente all'Ufficio Permanente della Conferenza de L'Aja di diritto internazionale privato i nomi e gli indirizzi degli organismi e delle persone interessati.

4. Uno Stato contraente può dichiarare al depositario della Convenzione che le adozioni dei minori residenti abitualmente sul suo territorio possono aver luogo solo se le funzioni conferite alle Autorità Centrali sono esercitate in conformità al primo comma.

5. Anche se è stata fatta la dichiarazione indicata al comma 2, le relazioni previste dagli articoli 15 e 16 sono, in ogni caso, redatte sotto la responsabilità dell'Autorità Centrale o di altre autorità o organismi, in conformità al primo comma.

CAPITOLO V
RICONOSCIMENTO ED EFFETTI
DELL'ADOZIONE

Art. 23

1. L'adozione certificata conforme alla Convenzione, dall'autorità competente dello Stato contraente in cui ha avuto luogo, è riconosciuta di pieno diritto negli altri Stati contraenti.

Il certificato indica quando e da chi i consensi indicati all'art. 17, lettera c), sono stati prestati.

2. Ogni Stato contraente, al momento della firma, della ratifica, dell'accettazione, dell'approvazione o dell'adesione, notifica al depositario della Convenzione l'identità e le funzioni dell'autorità o delle autorità che, in tale Stato, sono competenti a rilasciare il certificato. Notifica, altresì, qualsiasi modifica nella designazione di queste autorità.

Art. 24

Il riconoscimento dell'adozione può essere rifiutato da uno Stato contraente solo se essa è manifestamente contraria all'ordine pubblico, tenuto conto dell'interesse superiore del minore.

Art. 25

Ogni Stato contraente può dichiarare al depositario della Convenzione di non essere tenuto a riconoscere, in base a questa, le adozioni fatte in conformità a un accordo concluso in applicazione dell'art. 39, comma 2.

Art. 26

1. Il riconoscimento dell'adozione comporta quello

- a) del legame di filiazione tra il minore ed i suoi genitori adottivi;

- b) della responsabilità parentale dei genitori adottivi nei confronti del minore;

- c) della rottura del legame preesistente di filiazione tra il minore, sua madre e suo padre, se l'adozione produce questo effetto nello Stato contraente in cui ha avuto luogo.

2. Se l'adozione ha l'effetto di rompere il legame preesistente di filiazione, il minore gode, nello Stato di accoglienza ed in tutti gli altri Stati contraenti in cui l'adozione è riconosciuta, dei diritti equivalenti a quelli che dipendono da una adozione che produca tale effetto in ciascuno di questi Stati.

3. I commi precedenti non inficiano l'applicazione di qualunque disposizione più favorevole al minore, in vigore nello Stato contraente che riconosca l'adozione.

Art. 27

1. Quando un'adozione fatta nello Stato di origine non ha per effetto di rompere il legame preesistente di filiazione, può essere convertita, nello Stato di accoglienza che riconosce l'adozione conforme alla Convenzione, in un'adozione che produce questo effetto

- a) se l'ordinamento giuridico dello Stato di accoglienza lo consente; e
- b) se i consensi previsti dall'art. 4, lettera c) e d), sono stati o sono prestati contemplando una tale adozione.

2. Alla decisione di conversione si applica l'art. 23.

CAPITOLO VI DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 28

La Convenzione non deroga alle leggi dello Stato di origine, le quali richiedono che l'adozione di un minore residente abitualmente in tale Stato debba aver luogo nel suo territorio né a quelle che proibiscono l'affidamento del minore nello Stato di accoglienza o il suo trasferimento verso questo Stato prima dell'adozione.

Art. 29

Nessun contatto può aver luogo tra i futuri genitori adottivi ed i genitori del minore o qualsiasi altra persona che abbia la tutela di questo, finché le disposizioni dell'articolo 4, lettere da a) a c), dell'articolo 5 lettera a) non sono state rispettate, salvo se l'adozione abbia luogo fra i membri della stessa famiglia o se siano osservate le condizioni fissate dall'autorità competente dello Stato di origine.

Art. 30

1. Le autorità competenti di ciascuno Stato contraente conservano con cura le informazioni in loro possesso sulle origini del minore, in particolare quelle relative all'identità della madre e del padre e i dati sui precedenti sanitari del minore e della sua famiglia.
2. Le medesime autorità assicurano l'accesso del minore o di un suo rappresentante a tali informazioni, con l'assistenza appropriata, nella misura consentita dalla legge dello Stato.

Art. 31

Salvo quanto previsto dall'art. 30, i dati personali raccolti o trasmessi in conformità alla Convenzione, in particolare quelli indicati agli articoli I5 e I6, non possono essere utilizzati a fini diversi da quelli per cui sono stati raccolti o trasmessi.

Art. 32

1. Non è consentito alcun profitto materiale indebito in relazione a prestazioni per un'adozione internazionale.
2. Possono essere richiesti e pagati soltanto gli oneri e le spese, compresi gli onorari, in misura ragionevole, dovuti alle persone che sono intervenute nell'adozione.
3. I dirigenti, gli amministratori e gli impiegati degli organismi che intervengono nell'adozione non possono ricevere una remunerazione sproporzionata, in rapporto ai servizi resi.

Art. 33

Quando l'autorità competente constata che una disposizione della Convenzione è stata trasgredita o rischia chiaramente di esserlo, ne informa subito l'Autorità Centrale dello Stato cui essa appartiene. L'Autorità Centrale ha la responsabilità di curare che siano applicate le misure opportune.

Art. 34

Se l'Autorità competente dello Stato destinatario di un documento lo richiede, questo deve essere tradotto, con certificazione di conformità all'originale. Le spese di traduzione, salvo dispensa, sono a carico dei futuri genitori adottivi.

Art. 35

Le autorità competenti degli Stati contraenti trattano le procedure di adozione in modo urgente.

Art. 36

Riguardo a quegli Stati che riconoscono, in materia di adozione, due o più sistemi di diritto, applicabili in differenti unità territoriali:

- a) qualsiasi riferimento alla residenza abituale nello Stato s'intende fatto alla residenza abituale in un'unità territoriale di questo Stato;
- b) qualsiasi riferimento alla legge dello Stato si intende fatto alla legge in vigore nell'unità territoriale interessata;
- c) ogni riferimento alle autorità competenti o alle autorità pubbliche dello Stato s'intende fatto alle autorità abilitate ad agire nell'unità territoriale interessata;
- d) ogni riferimento agli organismi autorizzati dello Stato s'intende fatto agli organismi autorizzati nell'unità territoriale interessata.

Art. 37

Quando uno Stato riconosce, in materia di adozione, uno o più sistemi di diritto, applicabili a differenti categorie di persone, ogni riferimento alla legge dello Stato s'intende fatto al sistema di diritto indicato dall'ordinamento dello Stato medesimo.

Art. 38

Qualora in uno Stato diverse unità territoriali abbiano proprie regole giuridiche in materia di adozione, esso non sarà tenuto ad applicare la

Convenzione, se uno Stato con ordinamento giuridico unitario non sarebbe tenuto ad applicarla.

Art. 39

1. La Convenzione non deroga agli strumenti internazionali rispetto ai quali degli Stati contraenti siano Parti e che contengono disposizioni sulle materie regolate dalla presente Convenzione, a meno che non sia diversamente dichiarato dagli Stati tenuti all'osservanza di tali strumenti.

2. Ogni Stato contraente può concludere, con uno o più degli altri Stati contraenti, accordi tendenti a favorire l'applicazione della Convenzione nei loro reciproci rapporti. Tali accordi possono derogare solo alle disposizioni contenute negli articoli da 14 a 16 e da 18 a 21. Gli Stati che concludono simili accordi ne trasmettono una copia al depositario della Convenzione.

Art. 40

Non è ammessa alcuna riserva alla Convenzione.

Art. 41

La Convenzione è applicabile allorché la domanda prevista dall'art. 14 sia pervenuta in epoca successiva all'entrata in vigore della Convenzione nello Stato di accoglienza ed in quello d'origine.

Art. 42

Il Segretario generale della Conferenza de L'Aja di diritto internazionale privato convoca periodicamente una Commissione speciale, al fine di valutare il funzionamento pratico della Convenzione.

CAPITOLO VII CLAUSOLE FINALI

Art. 43

1. La Convenzione è aperta alla firma degli Stati che erano Membri della Conferenza de L'Aja di diritto internazionale privato all'epoca della Diciassettesima Sessione e degli altri Stati che hanno partecipato a tale Sessione.
2. Essa sarà ratificata, accettata o approvata e gli strumenti di ratifica, di accettazione e di approvazione saranno depositati presso il Ministero degli Affari Esteri del Regno dei Paesi Bassi, depositario della Convenzione.

Art. 44

1. Gli altri Stati potranno aderire alla Convenzione, successivamente all'entrata in vigore, ai sensi dell'articolo 46, comma 1.
2. Lo strumento di adesione sarà depositato presso il depositario.
3. L'adesione avrà effetto soltanto nei rapporti tra lo Stato aderente e gli Stati contraenti che non abbiano sollevato obiezioni nei confronti di essa nel termine di sei mesi dall'effettuazione della notifica prevista dall'articolo 48, lettera b). Un'eventuale obiezione può essere sollevata altresì da qualsiasi Stato al momento della ratifica, dell'accettazione o dell'approvazione della Convenzione, successive all'adesione. Tali obiezioni vanno notificate al depositario.

Art. 45

1. Se uno Stato comprende due o più unità territoriali, nelle quali si applicano differenti sistemi di diritto alle ma-

terie contemplate da questa Convenzione, al momento della firma, della ratifica, dell'accettazione, dell'approvazione o dell'adesione esso può dichiarare che la presente Convenzione si applica a tutte le unità territoriali o soltanto ad una o ad alcune di esse, e può in ogni momento modificare la dichiarazione facendone una nuova.

2. Queste dichiarazioni sono notificate al depositario ed indicano espressamente le unità territoriali in cui la Convenzione si applica.
3. Se uno Stato non fa alcune dichiarazioni ai sensi di questo articolo, la Convenzione si applica al suo intero territorio.

Art. 46

1. La Convenzione entra in vigore il primo giorno del mese successivo allo spirare di un periodo di tre mesi che segue il deposito del terzo strumento di ratifica, di accettazione o d'approvazione previsto all'art. 43.
2. In seguito la Convenzione entrerà in vigore:
 - a) per ogni Stato che la ratifica, l'accetta o l'approva posteriormente, o che vi aderisce, il primo giorno del mese successivo allo spirare di un periodo di tre mesi che segue il deposito del proprio strumento di ratifica, d'accettazione, d'approvazione o di adesione;
 - b) per le unità territoriali cui la Convenzione sia stata estesa in conformità all'articolo 45, il primo giorno del mese successivo allo spirare di un periodo di tre mesi che segue la notifica prevista in detto articolo.

Art. 47

1. Ogni Stato Parte alla Convenzione può denunciarla mediante notifica indirizzata per iscritto al depositario.
2. La denuncia avrà effetto dal primo giorno del mese successivo allo spirare di un periodo di dodici mesi che segue la data della ricezione della notifica da parte del depositario. Se è specificato nella notifica un periodo più lungo perché abbia efficacia la denuncia, questa avrà effetto allo spirare del periodo in questione, dopo la data di ricezione della notifica.

Art. 48

Il depositario notifica agli Stati membri della Conferenza de L'Aja di diritto internazionale privato, agli altri Stati che hanno partecipato alla Diciassettesima Sessione, agli Stati che abbiano aderito in conformità alle disposizioni dell'articolo 44:

- a) le firme, le ratifiche, le accettazioni e le approvazioni indicate all'articolo 43;
- b) le adesioni e le obiezioni alle adesioni indicate all'articolo 44;

- c) la data in cui la Convenzione entrerà in vigore, in conformità alle disposizioni dell'articolo 46;
- d) le dichiarazioni e le designazioni menzionate agli articoli 22, 23, 25 e 45;
- e) gli accordi menzionati all'articolo 39;
- f) le denunce previste dall'articolo 47.

In fede di che i sottoscritti, debitamente autorizzati, hanno firmato la presente convenzione.

Fatta a L'Aja, addì 29 maggio 1993, in francese ed in inglese, entrambi i testi facenti ugualmente fede, in un solo esemplare, che sarà depositato negli archivi del Governo del Regno dei Paesi Bassi e di cui una copia certificata conforme sarà trasmessa, per via diplomatica, a ciascun Stato membro della Conferenza de L'Aja di diritto internazionale privato all'epoca della Diciassettesima Sessione, ed a ciascuno degli altri Stati che hanno partecipato a tale Sessione.

Stati contraenti

Si riporta di seguito lo stato delle firme e delle ratifiche della Convenzione de L'Aja sull'adozione internazionale, ripreso dal sito Internet della Conferenza de L'Aja sul diritto internazionale privato (www.hcch.net/index.html) e aggiornato al 15 febbraio 2000.

La Convenzione risulta aperta alla firma degli Stati che risultavano essere membri della Conferenza de l'Aja sul diritto internazionale privato al momento della XVII sessione che ha fatto nascere la Convenzione: la firma è il primo passo d'adesione ad un trattato internazionale e non ha effetto vincolante per lo Stato firmatario.

I seguenti 11 Stati hanno firmato, ma non ancora ratificato la Convenzione:

Uruguay	1 Settembre 1993
Regno Unito	12 Gennaio 1994
Stati Uniti	31 Marzo 1994
Svizzera	16 Gennaio 1995
Lussemburgo	6 Giugno 1995
Irlanda	19 Giugno 1996
Germania	7 Novembre 1997
Bielorussia	10 Dicembre 1997
Belgio	27 Gennaio 1999
Slovacchia	1 Giugno 1999
Portogallo	26 Agosto 1999

I seguenti 29 Stati hanno ratificato la Convenzione attraverso il deposito delle ratifiche presso il Ministero degli esteri del Regno dei Paesi Bassi, depositario della Convenzione. Con la ratifica nasce l'accettazione definitiva degli obblighi contenuti nel trattato.

		Entrata in vigore
Messico	14 Settembre 1994	1 Maggio 1995
Romania	28 Dicembre 1994	1 Maggio 1995
Sri Lanka	23 Gennaio 1995	1 Maggio 1995
Cipro	20 Febbraio 1995	1 Giugno 1995
Polonia	12 Giugno 1995	1 Ottobre 1995
Spagna	11 Luglio 1995	1 Novembre 1995
Ecuador	7 Settembre 1995	1 Gennaio 1996
Perù	14 Settembre 1995	1 Gennaio 1996
Costa Rica	30 Ottobre 1995	1 Febbraio 1996
Burkina Faso	11 Gennaio 1996	1 Maggio 1996
Filippine	2 Luglio 1996	1 Novembre 1996

Canada	19 Dicembre 1996	1 Aprile 1997
Venezuela	10 Gennaio 1997	1 Maggio 1997
Finlandia	27 Marzo 1997	1 Luglio 1997
Svezia	28 Maggio 1997	1 Settembre 1997
Danimarca	2 Luglio 1997	1 Novembre 1997
Norvegia	25 Settembre 1997	1 Gennaio 1998
Olanda	26 Giugno 1998	1 Ottobre 1998
Francia	30 Giugno 1998	1 Ottobre 1998
Colombia	13 Luglio 1998	1 Novembre 1998
Australia	25 Agosto 1998	1 Dicembre 1998
El Salvador	17 Novembre 1998	1 Marzo 1999
Israele	3 Febbraio 1999	1 Giugno 1999
Brasile	10 Marzo 1999	1 Luglio 1999
Austria	19 Maggio 1999	1 Settembre 1999
Cile	13 Luglio 1999	1 Novembre 1999
Panama	29 Settembre 1999	1 Gennaio 2000
Italia	18 Gennaio 2000	1 Maggio 2000
Repubblica Ceca	11 Febbraio 2000	1 Giugno 2000

Come previsto dall'art. 44 comma 3, l'accessione alla Convenzione di Stati non membri della Conferenza de L'Aja né presenti alla sua diciassettesima sessione, produce i suoi effetti unicamente nei rapporti tra lo Stato aderente e gli altri Stati contraenti che, nei sei mesi successivi al ricevimento della notifica prevista, non abbiano sollevato obiezione in merito a tale accessione.

I seguenti 10 Stati hanno accesso alla Convenzione:

	Accessione	Entrata in vigore	Termine ultimo ex art 44, c. 3
Andorra	3 Gennaio 1997	1 Maggio 1997	1 Agosto 1997
Moldova	10 Aprile 1998	1 Agosto 1998	1 Novembre 1998
Lituania	29 Aprile 1998	1 Agosto 1998	1 Dicembre 1998
Paraguay	13 Maggio 1998	1 Settembre 1998	1 Dicembre 1998
Nuova Zelanda	18 Settembre 1998	1 Gennaio 1999	15 Aprile 1999
Isole Maurizio	28 Settembre 1998	1 Gennaio 1999	15 Maggio 1999
Burundi	15 Ottobre 1998	1 Febbraio 1999	15 Maggio 1999
Georgia	9 Aprile 1999	1 Agosto 1999	1 Novembre 1999
Monaco	29 Giugno 1999	1 Ottobre 1999	15 Gennaio 2000
Islanda	17 Gennaio 2000	1 Maggio 2000	15 Agosto 2000

16
sedici

Autorità centrali

Si riporta di seguito l'elenco delle autorità centrali degli Stati contraenti istituiti come previsto all'articolo 6 della Convenzione de L'Aja sull'adozione internazionale. Alcuni Stati hanno istituito più di un'autorità centrale in relazione alle diverse estensioni territoriali o funzionali; in tali casi è stata riportata la sola indicazione dell'autorità centrale federale. L'elenco, aggiornato al 9 marzo 2000, è ripreso dal sito Internet della Conferenza de L'Aja sul diritto internazionale privato (www.hcch.net/index.html).

Andorra

Servicio de Adopciòn
Ministerio de Salud y Bienestar
Avenue Princep Benlloch No 30, 4a
planta
AND-La Vella, Andorra
Tel.:+376 829346
Fax:++376 829347
e-mail: min.sanitat@andorra.ad

Australia

L'Australia ha predisposto autorità separate per le diverse province. A livello federale l'autorità centrale è:
The Commonwealth Central Authority:
The Secretary
Commonwealth Attorney-General's
Department
Robert Garran Offices
BARTON ACT 2600
Australia
Tel.: +61 (2) 6250 6366
Fax: +61 (2) 6250 5917
E-mail: richard.morgan@ag.gov.au

Austria

L'Austria ha predisposto autorità separate per le diverse province. A livello federale l'autorità centrale è:
Bundesministerium für Justiz

Abteilung I 10, Postfach 63
1016 WIEN
Tel:+43 (1) 52152 2134
Fax:+43 (1) 52152 2829 +43 (1)
52152 2727
e-mail werner.schuetz@bmj.gv.at

Brasile

State Secretary for Human Rights
Ministry of Justice
Dr. José Gregori
Esplanada dos Ministérios
Bloco T, sala 420
70.064-900 - BRASÍLIA D.F.
Tel:+55 (61) 225 0906 +55 (61) 218
3454 +55 (61) 218 3225
Fax : +55 (61) 223 4889
e-mail : dca@mj.gov.br

Burkina Faso

Ministère de l'Action Sociale et de la
Famille
01 B.P. 515, Ouagadougou 01
Burkina Faso
Tel.: +226 306875
Fax: +226 316737

Burundi

Ministère de l'Action sociale et de la
Promotion de la Femme
BUJUMBURA

Tel : +257 217988 +257 223331
 +257 222431
 Fax : +257 216102

Santafé de Bogotá
 Tel:+57 231 4558
 Fax: +57 310 8574

Canada

Il Canada ha predisposto autorità separate per le varie province. A livello federale, l'autorità governativa è:
 Minister of Human Resources Development
 National Adoption Desk
 5th floor, Phase IV
 Place du Portage
 140 Promenade du Portage
 Hull, Quebec K1A OJ9 Canada
 Tel.: + +1 (819) 9538000
 Fax: +1 819 9531115
 e-mail: lise.lavoie@hrdc-drhc.gc.ca

Costa Rica

Consejo Nacional de Adopciones
 Patronato Nacional de la Infancia
 P.O. Box 5000-1000
 San Jose! Costa Rica
 Tel.: +506 (2) 2330005 ou/or +506
 (2) 2220443
 Fax: +506 (2) 233 2414
 E-mail: sblanco@nb.casa.pres.go.cr

Repubblica Ceca

The Office of International Legal
 Protection of Children
 Benesova 22
 602 00 BRNO
 Czech Republic

Cile

National Service for Minors
 Avenida Pedro de Valdivia No 4070
 Nuñoa
 SANTIAGO
 Chile
 Tel:+56 (2) 239 2283
 Fax: +56 (2) 239 2427

Danimarca

The Danish Ministry of Justice
 Department of Private Law (Civilret-
 sdirektoratet)
 Æbeløgade 1
 2100 COPENHAGEN ØDenmark
 Tel.: +45 33923302
 Fax: +45 39271889
 e-mail: civildir@civildir.dk

Cipro

Ministry of Labour and Social Insurance
 7, Lord Byron Avenue
 CY-1465 Nicosia Cipro
 Tel.: +357 (2) 673580
 Fax: +357 (2) 670993

Ecuador

Corte Nacional de Menores
 Calle Veintimilla y Reina Victoria
 Edificio Wandemberg, 6to. Piso
 QUITO
 Tel.: +593 (2) 544 011
 Fax: +593 (2) 232 022

Colombia

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF - División de Adopciones
 (Colombian Institute of Family Welfare, Division of Adoptions)
 Avenida 68 Número 64-01

El Salvador

El Instituto de Protección al Menor (ISPM)
 Colonia Costa Rica

Ave. Irazú Fnal, Calle Santa Marta
Complejo “La Gloria”
SAN SALVADOR
Tel.: +503 270 4142
Fax: +503 270 1348
La Procuraduría General de la República (PGR)
13A. Calle Peniente
Centro de Gobierno
San Salvador
Tel.: +503 222 3815
Fax: +503 221 3602

Filippine

The Inter-Country Adoption Board (ICAB)
2 Chicago Street corner Ermin Garcia, Barangay Pinagkaisahan Quezon City Filippine
Tel.: +63 (2) 4101643/4
+63 (2) 726 4568
+63 (2) 726 4551 +63 (2) 414 9974
Fax: +63 2 727 2026 or 9512802
e-mail: icaba@skyinet.net

Finlandia

The Finnish Board of Intercountry Adoption Affairs
Ministry of Social Affairs and Health
Kirkkokatu 14
SF-00170 Helsinki Finlandia
Tel.: +358 (9) 1601
Fax: +358 (9) 1603816

Francia

Mission de l'adoption internationale
244 boulevard Saint Germain
F-75303 Paris 07 SP Francia
Tel.: +33 (1) 4317 9090 (*pour le public*)
+33 (1) 4317 8991 (*pour les autorités*)
Fax: +33 1 43.17.93.44
E-mail: mai@diplomatie.fr (*pour le public*)

autorite.centrale@diplomatie.fr (*pour les autorités*)
Web site: www.diplomatie.fr

Georgia

Ministry of Education of Georgia
2 Uznade Str.
Tbilisi
Georgia 380002
Tel.:+995 (32) 952514 ou/or +995 (32) 953155
Fax:+995 (32) 953155

Israele

Central Authority for Intercountry Adoption
Ms Ella Blass
State of Israel
Ministry of Labour and Social Affairs
10, Yad Harutzim Street
Talpiot, 93420 Jerusalem
Tel.:+972 (2) 6708177
Fax:+972 (2) 6708451

Islanda

Ministry of Justice
Arnarhvoll, 150
Reykjavík
Iceland
Tel.:+354 560 9010
Fax:+354 552 7340
e-mail: postur@dkm.stjr.is

Italia

Commissione per le adozioni internazionali
Dipartimento per gli affari sociali
Via Vittorio Veneto, 56
00187 Roma
Italia
Fax +39 (06) 48161729
e-mail: adozioneinternazionale@affarisociali.it

Lituania

Children's Rights Protection Office
under the Ministry of Social Security
and Labour
A. Juozapaviciaus St. 10A
2600 Vilnius
Lithuania
Tel.: +3702 728081 ou/or +3702
754086
Fax: +3702 725825
e-mail: lrvtat@post.ogmios.lt
Persona di riferimento: Silva J. Sa-
vickalte (Direttore: Valdas Vadoklis)

Messico

Secretaria de Relaciones Exteriores
Consultoria Juridica
Homero no. 213, Piso 17, Colonia
Chapultepee Morales
MEX-11570 Mexico Citta del Messi-
co
Tel.: +52 (5) 3273218 or 3273219 or
25473 06
Fax: +52 (5) 3273201 or 32732 82

Moldavia

The Ministry of Education and
Science of the Republic of Moldova
1, Piata Marii Adunari Nationale
Chisinau MD-2033
Republic of Moldova
Tel:+373 (2) 232727
Fax:+373 (2) 233348
e-mail: pitei@minedu.moldnet.md

Monaco

la Direction des Services Judiciaires
Palais de Justice
5 rue Colonel Bellando de Castro
MC 98000 Monaco
Tel:+377 9315 8430
Fax:+377 9350 0568

Norvegia

Governmental Office for Youth and
Adoption
P.O. Box 8036 Dep
N-0030 Oslo Norvegia
Tel.: +47 2224 2593
Fax: +47 2224 +47 22249523
E-mail:
morten.stephansen@suak.dep.tele-
max.no

Nuova Zelanda

The Director General of Social Wel-
fare
Children, Young Persons and Their
Families Agency
Private Bag 21
Wellington, New Zealand
Tel:+64 (4) 916 3860
Fax:+64 (4) 916 3144
e-mail:
brenda.farrell001@dsw.govt.nz

Paesi Bassi

Ministry of Justice, Prevention,
Youth and Sanction Policy Depart-
ment
PO Box 20301
2500 EH THE HAGUE
Netherlands
Tel.: +31 (70) 370 6408
Fax: +31 70 3707507
E-mail: jvrooman@best-dep.minjus.nl

Paraguay

Ha aderito il 1 settembre 1998. L'au-
torità centrale non è stata ancora de-
signata.

Perù

Oficina de Adopciones de la Geren-
cia de Promoción de la Niñez y la
Adolescencia del Ministerio de Pro-



moción de la Mujer y Desarrollo Humano -
Promudeh
Jirón Camaná 616
7mo Piso
LIMA 1
Tel:+51 428-9800 Anexos 2700 ó 2701 ó 2702 ó 2704 ó 2710
Fax: +51 428-9800 Anexo 2717 ó 426-1336
e-mail:
postmaster@lima.promudeh.gob.pe

Polonia

Ministerstwo Edukacji Narodowej
Al. Szucha 25
PL-00-918 Warsaw 7 Polonia
Tel.: +48 (22) 628 81 07
Fax: +48 (22) 628 35 04
Telex+48 29 813523 o 813379 o 816841
e-mail: uzytkownik@men.wew.pl

Romania

Comitetul Roman pentru Adoptii
(Comitato rumeno per l'adozione)
Piata Victoriei Nr. 1 Sector 1
Bucarest Romania
Tel.: +40 (1) 312 7363 ou/or+40 (1) 314 3400, ext. 1096 ou/or 1428
Fax: +40 (1) 312 7363 ou/or +40 (1) 312 7474

Spagna

La Spagna ha designato ognuna delle 17 comunità autonome quale autorità centrale per il suo territorio.
A livello nazionale, l'autorità è:
Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia,
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
Madrid Spagna

Tel.: +34 (91) 3478173
Fax: +34 (91) 3478120
e-mail: elopez@mtas.es

Sri Lanka

The Commissioner of Probation and Child Care Services
Department of Probation and Child Care Services
95, Sir Chittampalam A. Gardiner Mawatha
Colombo 2 Sri Lanka
Tel.: +94 (1) 327600
Fax: +94 (1) 327600

Svezia

Swedish National Board of Inter-country Adoptions (NIA)
Box 22086 Norr Malarstrand 6
S-104 22 Stoccolma Svezia
Tel.: +46 08 6519292
Fax: +46 08 6504110
E-mail: adoption@nia.se

Venezuela

Ministerio de Relaciones Exteriores de la Republica de Venezuela
Dirección General Sectorial de Relaciones Consulares
División de Asuntos Especiales
Torre M.R.E.
Conde A. Carmelitas, Piso 6
Caracas 1010 Venezuela
Tel.: +58 (2) 8621145/819691
Fax: +58 (2) 8622420

Si riportano di seguito alcuni articoli della Convenzione dell'Onu sui diritti del fanciullo, correlati alla materia dell'adozione internazionale, tratti dalla traduzione della Convenzione riportata nella legge 27 maggio 1991, n. 176 Ratifica ed esecuzione della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989 (Pubblicata nella Gazzetta ufficiale 11 giugno 1991, n. 135, S.O.).

Omissis

Art. 7

Il fanciullo è registrato immediatamente al momento della sua nascita e da allora ha diritto a un nome, ad acquisire una cittadinanza e, nella misura del possibile, a conoscere i suoi genitori e a essere allevato da essi.

Gli Stati parti vigilano affinché questi diritti siano attuati in conformità con la loro legislazione nazionale e con gli obblighi che sono imposti loro dagli strumenti internazionali applicabili in materia, in particolare nei casi in cui se ciò non fosse fatto, il fanciullo verrebbe a trovarsi apolide.

Art. 8

Gli Stati parti si impegnano a rispettare il diritto del fanciullo a preservare la propria identità, ivi compresa la sua nazionalità, il suo nome e le sue relazioni familiari, così come riconosciute dalla legge, senza ingerenze illegali. Se un fanciullo è illegalmente privato degli elementi costitutivi della

sua identità o di alcuni di essi, gli Stati parti devono concedergli adeguata assistenza e protezione affinché la sua identità sia ristabilita il più rapidamente possibile.

Omissis

Art. 12

Gli Stati parti garantiscono al fanciullo capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa, le opinioni del fanciullo essendo debitamente prese in considerazione tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità. A tal fine, si darà in particolare al fanciullo la possibilità di essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerne, sia direttamente, sia tramite un rappresentante o un organo appropriato, in maniera compatibile con le regole di procedura della legislazione nazionale.

Omissis

Art. 20

Ogni fanciullo il quale è temporaneamente o definitivamente privato del suo ambiente familiare oppure che non può essere lasciato in tale ambiente nel suo proprio interesse, ha diritto a una protezione e ad aiuti speciali dello Stato.

Gli Stati parti prevedono per questo fanciullo una protezione sostitutiva, in conformità con la loro legislazione nazionale.

Tale protezione sostitutiva può in particolare concretizzarsi per mezzo dell'affidamento familiare, della Kafalah di diritto islamico, dell'adozione o in caso di necessità, del collocamento in adeguati istituti per l'infanzia. Nell'effettuare una selezione tra queste soluzioni, si terrà debitamente conto della necessità di una certa continuità nell'educazione del fanciullo, nonché della sua origine etnica, religiosa, culturale e linguistica.

Art. 21

Gli Stati parti che ammettono e/o autorizzano l'adozione, si accertano che l'interesse superiore del fanciullo sia la considerazione fondamentale in materia, e:

- a) Vigilano affinché l'adozione di un fanciullo sia autorizzata solo dalle Autorità competenti le quali verificano, in conformità con la legge e con le procedure applicabili e in base a tutte le informazioni affidabili relative al caso in esame, che l'adozione può essere effettuata in considerazione della situazione del bambino in rapporto al padre e

alla madre, genitori e tutori legali e che, ove fosse necessario, le persone interessate hanno dato il loro consenso all'adozione in cognizione di causa, dopo aver acquisito i pareri necessari;

- b) Riconoscono che l'adozione all'estero può essere presa in considerazione come un altro mezzo per garantire le cure necessarie al fanciullo, qualora quest'ultimo non possa essere affidato a una famiglia affidataria o adottiva oppure essere allevato in maniera adeguata nel paese d'origine;
- c) Vigilano, in caso di adozione all'estero, affinché il fanciullo abbia il beneficio di garanzie e norme equivalenti a quelle esistenti per le adozioni nazionali;
- d) Adottano ogni adeguata misura per vigilare affinché, in caso di adozione all'estero, il collocamento del fanciullo non diventi fonte di profitto materiale indebito per le persone che ne sono responsabili;
- e) perseguono le finalità del presente articolo stipulando accordi o intese bilaterali o multilaterali a seconda dei casi, e si sforzano in questo contesto di vigilare affinché le sistemazioni di fanciulli all'estero siano effettuate dalle autorità o dagli organi competenti.

Omissis**Art. 25**

Gli Stati parti riconoscono al fanciullo che è stato collocato dalle

Autorità competenti al fine di ricevere cure, una protezione oppure una terapia fisica o mentale, il diritto a una verifica periodica di detta terapia e di ogni altra circostanza relativa alla sua collocazione.

Omissis

Art. 35

219

Gli Stati parti adottano ogni adeguato provvedimento a livello nazionale, bilaterale e multilaterale per impedire il rapimento, la vendita o la tratta di fanciulli per qualunque fine e sotto qualsiasi forma.

Omissis

16
sedici

NORMATIVA EUROPEA

221

Risoluzione del Parlamento europeo sul miglioramento del diritto e della cooperazione tra gli Stati membri in materia di adozione dei minori*

Processo verbale del 12/12/96 - A4-0392/96

Il Parlamento europeo,

- vista la proposta di risoluzione presentata dagli On. Colli Comelli e Danesin, a nome del gruppo Forza Europa, sul miglioramento della legislazione in materia di adozione (B40568/94),
- vista la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo,
- vista la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989,
- visto il trattato sull'Unione europea, in particolare gli articoli K I, punto 6, e K 3 del trattato CE relativi alla cooperazione giudiziaria in materia civile, nonché l'articolo 220 del trattato CE,
- vista la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950,
- vista la sua risoluzione del 16 marzo 1989 sulla fecondazione artificiale «in vivo e in vitro»,
- vista la sua risoluzione del 13 dicembre 1991 sui problemi dell'infanzia nella Comunità europea,
- vista la Convenzione europea in materia di adozione del Consiglio d'Europa, del 24 aprile 1967,
- vista la Convenzione dell'Aja del 29 maggio 1993 sulla protezione dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale,
- visto l'articolo 45 del suo regolamento,
- visti la relazione della commissione giuridica e per i diritti dei cittadini e i pareri delle commissioni per le libertà pubbliche e gli affari interni e della commissione per la cultura, la gioventù, l'istruzione e i mezzi di informazione (A40392/96),
 - a) considerando che l'obiettivo essenziale che deve perseguire l'adozione è il bene dell'adottando e la protezione dei suoi diritti,
 - b) considerando che l'interesse superiore del minore adottato richiede di preferenza la scelta di una famiglia composta da un padre e da una madre e quindi occorre addivenire a una soddisfacente cooperazione fra le istituzioni statali, le organizzazioni non governative e gli adottanti,
 - c) considerando che il minore, nella misura del possibile, ha il diritto di essere allevato dai genitori di origine e che nei casi in cui essi sono temporaneamente impossibilitati egli deve essere affidato a persone in grado di tutelare la

* Pubblicata nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee C 20 del 20 gennaio 1997.

- sua dignità e i suoi diritti, evitando la sua istituzionalizzazione, e considerando che quando si verifica uno stato di abbandono reale e accertato dalle competenti autorità il minore ha diritto di essere adottato, interrompendo quindi i suoi legami con la famiglia di origine,
- d) considerando che attraverso l'istituto dell'adozione il bambino in stato di abbandono diventa figlio degli adottanti,
- e) considerando che in tutti gli Stati dell'Unione si verifica un forte calo di natalità e contemporaneamente una elevata domanda di adozione, che non può essere soddisfatta se non in una bassa percentuale, e che determina la crescita delle adozioni internazionali;
- f) considerando che l'istituto giuridico dell'adozione corre oggi rischi di degenerazione soprattutto nel settore dell'adozione internazionale, sicché occorre una riscoperta del suo significato come strumento per dare una casa ai bambini abbandonati, al di là di ogni separazione di frontiere, verificandola attraverso procedure più rigorose, purché tale rigosità non renda impossibile la pratica dell'adozione,
- g) considerando che l'adozione internazionale deve essere realizzata solo quando non è veramente possibile, neppure con aiuti economici e sociali, la permanenza del bambino nella sua famiglia di origine o, in subordine, in una famiglia affidataria del suo paese,
- ma che quando lo stato di abbandono è reale e accertato deve essere favorita l'adozione internazionale anche con misure di accompagnamento nelle pratiche all'estero che, da un lato, le rendano trasparenti e, dall'altro, evitino inutili difficoltà per gli aspiranti adottanti,
- h) considerando che, conseguentemente, nell'adozione internazionale è indispensabile il superamento dell'attuale regime privatistico, prevedendo per le procedure che si svolgono all'estero l'intermediazione obbligatoria di organismi senza scopo di lucro, autorizzati e sotto controllo pubblico,
- i) considerando che anche altri istituti come la tutela o l'affido temporaneo nazionale e internazionale possono essere messi in atto per far fronte a situazioni di emergenza legati ai fenomeni bellici, alle calamità naturali o nel caso di minori che chiedono asilo,
- j) considerando che è necessario creare lo statuto giuridico dell'adottato il quale deve assicurare, sulla base di un sistema di cooperazione interstatale, il riconoscimento reciproco delle adozioni realizzate negli Stati membri,
1. ritiene che ogni intervento legislativo e amministrativo per rendere più agevole l'adozione dovrebbe sempre essere inquadrato in una forte politica di aiuti economico-sociali alle famiglie in difficoltà e di interventi di sostegno diretti a prevenire l'abbandono dei minori o il loro ricovero in una istituzione;

2. ritiene che gli Stati membri dovrebbero prevedere, nella loro legislazione nazionale, anche la possibilità di adozione da parte di persone sole, nei casi in cui l'interesse del minore lo esiga e non sia possibile l'adozione da parte di una coppia;
3. invita gli Stati membri e gli Stati candidati all'adesione che non l'abbiano ancora fatto a ratificare quanto prima la Convenzione dell'Ada del 1993, risolvendo i contrasti esistenti tra ordinamenti giuridici che prevedono una competenza dell'autorità giudiziaria e ordinamenti che invece prevedono una competenza dell'autorità amministrativa in materia di adozione;
4. invita la Commissione e il Consiglio a esercitare costanti pressioni sui paesi terzi, da dove provengono i bambini adottati nei paesi dell'Unione, affinché ratifichino senza indugio, la Convenzione dell'Aja;
5. ritiene che la natura contrattuale dell'adozione prevista da taluni ordinamenti nazionali con un controllo giurisdizionale solo nella fase di omologazione possa creare taluni problemi di ordine etico e giuridico oltre al rapporto tra i genitori d'origine e quelli adottivi;
6. riafferma il principio che l'adozione tanto nazionale che internazionale può avvenire solo dopo che il minore sia stato dichiarato adottabile dalle competenti autorità pubbliche, se del caso in cooperazione con le ONG a carattere umanitario, e con la garanzia che tutti i consensi -ove richiesti- delle persone, degli istituti o di chi ha la potestà parentale siano stati prestati liberamente e per iscritto;
7. invita gli Stati membri a mettere in atto strumenti per preparare, aiutare e seguire le coppie candidate all'adozione nazionale e internazionale;
8. invita gli Stati membri ad armonizzare il divario di età che dà diritto agli adottanti di candidarsi a un'adozione;
9. chiede che, viste le difficoltà che comporta l'adozione internazionale, gli Stati membri concedano l'idoneità solo dopo la verifica dei requisiti specifici degli aspiranti genitori adottivi;
10. invita gli Stati membri a consentire l'intermediazione nelle procedure di adozione solo a organismi pubblici o a organizzazioni riconosciute e autorizzate dallo Stato, senza scopo di profitto, che assicurino piena affidabilità;
11. deplora l'insufficienza dei progressi realizzati al titolo VI del trattato CE relativo ai settori della giustizia e degli affari interni rispetto alle ambizioni dell'Unione e alle sfide che essa deve affrontare;
12. invita il Consiglio d'Europa a proseguire la sua azione giuridica e sociale relativa alla politica familiare in generale e all'adozione in particolare, e ciò in collaborazione con gli Stati membri del Consiglio d'Europa, soprattutto per svolgere con gli Stati dell'Europa centrale e orientale (paesi Romitori) di bambini da adotta-

- re) il suo ruolo di organo di coordinamento tra i paesi in fase di transizione democratica e gli Stati di diritto europeo;
13. invita il Consiglio e la Commissione ad approfondire, nel contesto della cooperazione con gli Stati associati e nel rispetto delle vigenti norme internazionali, le loro attività sul piano giuridico e sociale connesse con la problematica dell'adozione;
 14. chiede alla Commissione di presentare proposte concrete relative ad azioni appropriate che favoriscano la cooperazione in materia civile, finalizzate principalmente alla prevenzione dell'abbandono e dirette ad assicurare la permanenza, per quanto possibile, del bambino nella sua famiglia di origine oppure, secondo le situazioni, in una famiglia adottiva o affidataria del suo paese;
 15. ritiene indispensabile che il Consiglio adotti quanto prima azioni comuni sulla base dell'articolo K. 3, paragrafo 2, lettera b), del trattato sull'Unione europea, volte
 - alla definizione di una politica in materia di visti, per evitare che i minori non siano oggetto di pratiche illecite a opera di reti di adozione internazionale che si prevalgono della libera circolazione delle persone nell'Unione europea,
 - alla lotta contro l'ingresso illegale di minori, sulla base di un approccio uniforme nell'Unione europea, tenendo presente che in questo quadro è possibile utilizzare il Sistema d'informazione Schengen,
 - alla prevenzione e alla lotta contro il rapimento e il traffico di minori,
 - alla definizione di un programma per lo sviluppo di iniziative in materia di formazione e di scambi destinato alle persone competenti in materia di lotta contro il rapimento e il traffico di minori,
 - all'esame della possibilità di estendere i compiti di EURO-POL anche alle filiere che controllano il traffico di minori a fini di adozione, nel quadro delle responsabilità di EURO-POL in materia di tratta degli esseri umani;
 16. chiede alle autorità comunitarie competenti di includere progetti specifici per l'attuazione di programmi di prevenzione e di protezione dell'infanzia abbandonata e volti al controllo, da parte del paese di origine, degli intermediari necessari per l'adozione internazionale;
 17. sollecita il ripristino della dimensione europea nell'ambito dell'adozione internazionale per formalizzare l'incontro delle autorità centrali designate dagli Stati membri e varare adeguati strumenti di decisione e di gestione, in particolare creare un centro di riferimento internazionale quale banca dati informatizzata e un'unità di ricerca e di valutazione al servizio dell'azione in materia di adozione;
 18. invita gli Stati membri a diffondere il concetto di adozione come strumento al servizio dei diritti dei bambini e non degli adulti e

mostrare in tal modo il valore sociale dell'adozione in quanto strumento di accoglienza anche nel caso di rifiuto dei genitori a far crescere il loro figlio in un ambiente familiare adeguato o allorché questi si imbattano in difficoltà insormontabili nel pervenire a tale obiettivo;

19. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione, ai governi e ai parlamenti degli Stati membri, all'Unicef e all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa.

225

16
sedici

Raccomandazione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa

Adozione internazionale: rispetto per i diritti dei bambini Raccomandazione 1443 (2000)¹

L'Assemblea afferma che tutti i bambini hanno diritti, come dichiarato nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, e, in particolare, il diritto a conoscere ed essere allevati dai propri genitori per quanto possibile. Lo scopo dell'adozione internazionale deve essere quello di fornire ai bambini una madre e un padre in un modo che rispetta i loro diritti, non di permettere a genitori stranieri di soddisfare il loro desiderio di un bambino a qualsiasi costo; non ci può essere alcun diritto ad avere un bambino.

L'Assemblea quindi si oppone fermamente all'attuale trasformazione dell'adozione internazionale in null'altro che un mercato regolato dalle leggi capitaliste dell'offerta e della domanda e caratterizzato da un flusso a senso unico di bambini da Stati poveri ed emergenti verso i nostri paesi sviluppati. Condanna pienamente tutti i crimini commessi al fine di facilitare l'adozione, così come le tendenze commerciali e le pratiche che includono l'utilizzo di pressioni psi-

cologiche o finanziarie su famiglie vulnerabili, il concordare le adozioni direttamente con le famiglie, il concepire bambini per adozione, la falsificazione dei documenti di paternità etc. e l'adozione via Internet.

Desidera allertare l'opinione pubblica europea sul fatto che, tristemente, l'adozione internazionale potrebbe dimostrarsi una pratica che trascura i diritti dei bambini e che non è necessariamente nel loro miglior interesse. In molti casi, i paesi di accoglienza perpetuano nozioni fuorvianti sulle condizioni dei bambini nei loro paesi d'origine e una convinzione ostinatamente pregiudiziale sui vantaggi per un bambino straniero del venire adottato e vivere in un paese ricco. Le attuali tendenze dell'adozione internazionale vanno contro la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, che stipula che se un bambino o una bambina sono privati della propria famiglia le soluzioni alternative prese in considerazione devono porre la dovuta attenzione alla desiderabilità della continuità nell'allevamento

¹ Dibattito assembleare del 26 gennaio 2000 (5° seduta). Vedi: Documento 8592, rapporto del Comitato Affari Sociali Sanitari e Familiari (relatore: Signor About), Documento 8626, opinione del Comitato sugli Affari legali e Diritti umani (relatrice Signora Wohlwend) e Documento 8600, opinione del Comitato sulla Migrazione, Rifugiati, e Demografia (relatrice: Signora Vermot-Mangold). Testo adottato dall'Assemblea il 26 gennaio 2000 (5° seduta).

del bambino o della bambina e al loro retroterra etnico, religioso, culturale e linguistico.

Nel 1993 la comunità internazionale adottò un'insieme di regole e principi etici nella forma della Convenzione de L'Aja sull'adozione, in cui il principio guida è quello della sussidiarietà, che significa che l'adozione internazionale può essere presa in considerazione solo se non ci sono soluzioni nazionali disponibili.

L'Assemblea è costretta a riconoscere che c'è una coscienza insufficiente della portata di questa convenzione e che pochi dei paesi membri l'hanno ratificata.

L'Assemblea perciò si rivolge al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa perché dia una chiara indicazione della sua volontà politica di assicurare che i diritti dei bambini vengano rispettati, invitando immediatamente gli Stati membri a :

- ratificare la Convenzione de L'Aja sull'adozione se non l'hanno ancora fatto e impegnarsi ad osservarne i principi e le regole anche nei rapporti con paesi che non l'hanno ancora ratificata;
- condurre campagne informative per dare ai professionisti e alle coppie che contemplan l'adozione internazionale una piena comprensione degli impegni insiti nella convenzione e delle loro implicazioni;
- sviluppare la cooperazione bilaterale e multilaterale essenziale per l'effettiva applicazione della convenzione;

- aiutare quei paesi da cui i bambini stranieri provengono a sviluppare le loro leggi d'adozione e a formare il relativo personale negli enti pubblici e nelle agenzie appropriatamente accreditate e tutti gli altri professionisti coinvolti nell'adozione;
- assicurare che in un evento quale il divorzio dei genitori adottivi, l'abbandono del bambino straniero, o l'emergere di difficoltà nella procedura di adozione, i diritti fondamentali del fanciullo, quali il diritto ad un nome e alla cittadinanza, verranno rispettati;
- assicurare il diritto dei bambini adottati a sapere delle proprie origini al più tardi al raggiungimento della maggior età ed eliminare dalla legislazione nazionale ogni clausola contraria.

L'Assemblea inoltre fa appello al Comitato dei Ministri perché inviti gli Stati membri a cooperare più da vicino con ogni mezzo possibile, e specialmente attraverso l'Europol per combattere il traffico di bambini ed eliminare le reti mafiose e criminali, e per assicurare che nel campo dell'adozione internazionale nessun abuso, per quanto piccolo, resti impunito.

Inoltre, l'Assemblea chiede al Comitato dei Ministri di:

- affermare con maggior forza il ruolo necessario del Consiglio d'Europa, come garante di diritti umani, nella protezione e promozione dei diritti dei bambini;
- perseguire tale ruolo nell'ambito della cooperazione internazionale

- particolarmente in relazione ai nuovi Stati membri - sviluppando politiche sociali e familiari attente all'infanzia, concepite per prevenire l'abbandono dei bambini e perché essi restino nelle loro famiglie d'origine, e quando questo non sia possibile per sviluppare alternative di tipo familiare e pro-

muovere l'adozione nazionale in preferenza all'istituzionalizzazione.

- rivedere la Convenzione europea sulla nazionalità del 6 novembre 1997 per rendere più facile ai bambini stranieri acquisire la nazionalità del paese ricevente nel caso l'adozione fallisca o si infranga la procedura adottiva.

NORMATIVA ITALIANA

Legge 31 dicembre 1998, n. 476*

229

Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri

Art. 1

1. Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare la Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993, di seguito denominata "Convenzione".

Art. 2

1. Piena ed intera esecuzione è data alla Convenzione a decorrere dalla sua entrata in vigore, in conformità all'articolo 46 della Convenzione medesima.

Art. 3

1. Il Capo I del Titolo III della legge 4 maggio 1983, n. 184, è sostituito dal seguente:

"Capo I. – Dell'adozione di minori stranieri.

Art. 29. – 1. L'adozione di minori stranieri ha luogo conformemente ai principi e secondo le direttive della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993, di seguito denominata "Convenzione", a norma delle disposizioni contenute nella presente legge.

Art. 29-bis. – 1. Le persone residenti in Italia, che si trovano nelle condizioni prescritte dall'articolo 6 e che intendono adottare un minore straniero residente all'estero, presentano dichiarazione di disponibilità al tribunale per i minorenni del distretto in cui hanno la residenza e chiedono che lo stesso dichiari la loro idoneità all'adozione.

2. Nel caso di cittadini italiani residenti in uno Stato straniero, fatto salvo quanto stabilito nell'articolo 36, comma 4, è competente il tribunale per i minorenni del distretto in cui si trova il luogo della loro ultima residenza; in mancanza, è competente il tribunale per i minorenni di Roma.

3. Il tribunale per i minorenni, se non ritiene di dover pronunciare immediatamente decreto di inidoneità per manifesta carenza dei requisiti, trasmette, entro quindici giorni dalla presentazione, copia della dichiarazione di disponibilità ai servizi degli enti locali.

4. I servizi socio-assistenziali degli enti locali singoli o associati, anche avvalendosi per quanto di competenza delle aziende sanitarie locali e ospedaliere, svolgono le seguenti attività:

a) informazione sull'adozione inter-

* Pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 8 del 12 gennaio 1999.

- nazionale e sulle relative procedure, sugli enti autorizzati e sulle altre forme di solidarietà nei confronti dei minori in difficoltà, anche in collaborazione con gli enti autorizzati di cui all'articolo 39-ter;
- b) preparazione degli aspiranti all'adozione, anche in collaborazione con i predetti enti;
- c) acquisizione di elementi sulla situazione personale, familiare e sanitaria degli aspiranti genitori adottivi, sul loro ambiente sociale, sulle motivazioni che li determinano, sulla loro attitudine a farsi carico di un'adozione internazionale, sulla 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 acquisizione di ogni altro elemento utile per la valutazione da parte del tribunale per i minorenni della loro idoneità all'adozione.
5. I servizi trasmettono al tribunale per i minorenni, in esito all'attività svolta, una relazione completa di tutti gli elementi indicati al comma 4, entro i quattro mesi successivi alla trasmissione della dichiarazione di disponibilità.
- Art. 30. — 1. Il tribunale per i minorenni, ricevuta la relazione di cui all'articolo 29-bis, comma 5, sente gli aspiranti all'adozione, anche a mezzo di un giudice delegato, dispone se necessario gli opportuni approfondimenti e pronuncia, entro i due mesi successivi, decreto motivato attestante la sussistenza ovvero l'insussistenza dei requisiti per adottare.
2. Il decreto di idoneità ad adottare ha efficacia per tutta la durata della procedura, che deve essere promossa dagli interessati entro un anno dalla comunicazione del provvedimento. Il decreto contiene anche indicazioni per favorire il migliore incontro tra gli aspiranti all'adozione ed il minore da adottare.
3. Il decreto è trasmesso immediatamente, con copia della relazione e della documentazione esistente negli atti, alla Commissione di cui all'articolo 38 e, se già indicato dagli aspiranti all'adozione, all'ente autorizzato di cui all'articolo 39-ter.
4. Qualora il decreto di idoneità, previo ascolto degli interessati, sia revocato per cause sopravvenute che incidano in modo rilevante sul giudizio di idoneità, il tribunale per i minorenni comunica immediatamente il relativo provvedimento alla Commissione ed all'ente autorizzato di cui al comma 3.
5. Il decreto di idoneità ovvero di inidoneità e quello di revoca sono reclamabili davanti alla corte d'appello, a termini degli articoli 739 e 740 del codice di procedura civile, da parte del pubblico ministero e degli interessati.
- Art. 31. — 1. Gli aspiranti all'adozione, che abbiano ottenuto il decreto di idoneità, devono conferire incarico a curare la procedura di adozione ad uno degli enti autorizzati di cui all'articolo 39-ter.
2. Nelle situazioni considerate dall'articolo 44, primo comma, lettera a), il tribunale per i minorenni può autorizzare gli aspiranti adottanti, valutate le loro personalità, ad effettuare direttamente le attività previste alle let-

tere b), d), e), f) ed h) del comma 3 del presente articolo.

3. L'ente autorizzato che ha ricevuto l'incarico di curare la procedura di adozione:

- a) informa gli aspiranti sulle procedure che inizierà e sulle concrete prospettive di adozione;
- b) svolge le pratiche di adozione presso le competenti autorità del Paese indicato dagli aspiranti all'adozione tra quelli con cui esso intrattiene rapporti, trasmettendo alle stesse la domanda di adozione, unitamente al decreto di idoneità ed alla relazione ad esso allegata, affinché le autorità straniere formulino le proposte di incontro tra gli aspiranti all'adozione ed il minore da adottare;
- c) raccoglie dall'autorità straniera la proposta di incontro tra gli aspiranti all'adozione ed il minore da adottare, curando che sia accompagnata da tutte le informazioni di carattere sanitario riguardanti il minore, dalle notizie riguardanti la sua famiglia di origine e le sue esperienze di vita;
- d) trasferisce tutte le informazioni e tutte le notizie riguardanti il minore agli aspiranti genitori adottivi, informandoli della proposta di incontro tra gli aspiranti all'adozione ed il minore da adottare e assistendoli in tutte le attività da svolgere nel Paese straniero;
- e) riceve il consenso scritto all'incontro tra gli aspiranti all'adozione ed il minore da adottare, proposto dall'autorità straniera, da parte degli aspiranti all'adozione, ne autentica le firme e trasmette

- l'atto di consenso all'autorità straniera, svolgendo tutte le altre attività dalla stessa richieste; l'autenticazione delle firme degli aspiranti adottanti può essere effettuata anche dall'impiegato comunale delegato all'autentica o da un notaio o da un segretario di qualsiasi ufficio giudiziario;
- f) riceve dall'autorità straniera attestazione della sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 4 della Convenzione e concorda con la stessa, qualora ne sussistano i requisiti, l'opportunità di procedere all'adozione ovvero, in caso contrario, prende atto del mancato accordo e ne dà immediata informazione alla Commissione di cui all'articolo 38 comunicandone le ragioni; ove sia richiesto dallo Stato di origine, approva la decisione di affidare il minore o i minori ai futuri genitori adottivi;
- g) informa immediatamente la Commissione, il tribunale per i minorenni e i servizi dell'ente locale della decisione di affidamento dell'autorità straniera e richiede alla Commissione, trasmettendo la documentazione necessaria, l'autorizzazione all'ingresso e alla residenza permanente del minore o dei minori in Italia;
- h) certifica la data di inserimento del minore presso i coniugi affidatari o i genitori adottivi;
- i) riceve dall'autorità straniera copia degli atti e della documentazione relativi al minore e li trasmette immediatamente al tribunale per i minorenni e alla Commissione;
- l) vigila sulle modalità di trasferimen-

to in Italia e si adopera affinché questo avvenga in compagnia degli adottanti o dei futuri adottanti;

- m) svolge in collaborazione con i servizi dell'ente locale attività di sostegno del nucleo adottivo fin dall'ingresso del minore in Italia su richiesta degli adottanti;
- n) certifica la durata delle necessarie assenze dal lavoro, ai sensi delle lettere a) e b) del comma 1 dell'articolo 39-*quater*, nel caso in cui le stesse non siano determinate da ragioni di salute del bambino, nonché la durata del periodo di permanenza all'estero nel caso di congedo non retribuito ai sensi della lettera c) del medesimo comma 1 dell'articolo 39-*quater*;
- o) certifica, nell'ammontare complessivo agli effetti di quanto previsto dall'articolo 10, comma 1, lettera *l-bis*), del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, le spese sostenute dai genitori adottivi per l'espletamento della procedura di adozione.

Art. 32. — 1. La Commissione di cui all'articolo 38, ricevuti gli atti di cui all'articolo 31 e valutate le conclusioni dell'ente incaricato, dichiara che l'adozione risponde al superiore interesse del minore e ne autorizza l'ingresso e la residenza permanente in Italia.

2. La dichiarazione di cui al comma 1 non è ammessa:

- a) quando dalla documentazione trasmessa dall'autorità del Paese straniero non emerge la situazione di abbandono del minore e la con-

statazione dell'impossibilità di affidamento o di adozione nello Stato di origine;

- b) qualora nel Paese straniero l'adozione non determini per l'adottato l'acquisizione dello stato di figlio legittimo e la cessazione dei rapporti giuridici fra il minore e la famiglia di origine, a meno che i genitori naturali abbiano espressamente consentito al prodursi di tali effetti.

3. Anche quando l'adozione pronunciata nello Stato straniero non produce la cessazione dei rapporti giuridici con la famiglia d'origine, la stessa può essere convertita in una adozione che produca tale effetto, se il tribunale per i minorenni la riconosce conforme alla Convenzione. Solo in caso di riconoscimento di tale conformità, è ordinata la trascrizione.

4. Gli uffici consolari italiani all'estero collaborano, per quanto di competenza, con l'ente autorizzato per il buon esito della procedura di adozione. Essi, dopo aver ricevuto formale comunicazione da parte della Commissione ai sensi dell'articolo 39, comma 1, lettera *h*), rilasciano il visto di ingresso per adozione a beneficio del minore adottando.

Art. 33. — 1. Fatte salve le ordinarie disposizioni relative all'ingresso nello Stato per fini familiari, turistici, di studio e di cura, non è consentito l'ingresso nello Stato a minori che non sono muniti di visto di ingresso rilasciato ai sensi dell'articolo 32 ovvero che non sono accompagnati da almeno un genitore o da parenti entro il quarto grado.

2. È fatto divieto alle autorità conso-

lari italiane di concedere a minori stranieri il visto di ingresso nel territorio dello Stato a scopo di adozione, al di fuori delle ipotesi previste dal presente Capo e senza la previa autorizzazione della Commissione di cui all'articolo 38.

3. Coloro che hanno accompagnato alla frontiera un minore al quale non viene consentito l'ingresso in Italia provvedono a proprie spese al suo rimpatrio immediato nel Paese d'origine. Gli uffici di frontiera segnalano immediatamente il caso alla Commissione affinché prenda contatto con il Paese di origine del minore per assicurarne la migliore collocazione nel suo superiore interesse.

4. Il divieto di cui al comma 1 non opera nel caso in cui, per eventi bellici, calamità naturali o eventi eccezionali secondo quanto previsto dall'articolo 18 della legge 6 marzo 1998, n. 40, o per altro grave impedimento di carattere oggettivo, non sia possibile l'espletamento delle procedure di cui al presente Capo e sempre che sussistano motivi di esclusivo interesse del minore all'ingresso nello Stato. In questi casi gli uffici di frontiera segnalano l'ingresso del minore alla Commissione ed al tribunale per i minorenni competente in relazione al luogo di residenza di coloro che lo accompagnano.

5. Qualora sia comunque avvenuto l'ingresso di un minore nel territorio dello Stato al di fuori delle situazioni consentite, il pubblico ufficiale o l'ente autorizzato che ne ha notizia lo segnala al tribunale per i minorenni competente in relazione al luogo in cui il minore si trova. Il tribunale,

adottato ogni opportuno provvedimento temporaneo nell'interesse del minore, provvede ai sensi dell'articolo 37-bis, qualora ne sussistano i presupposti, ovvero segnala la situazione alla Commissione affinché prenda contatto con il Paese di origine del minore e si proceda ai sensi dell'articolo 34.

Art. 34. – 1. Il minore che ha fatto ingresso nel territorio dello Stato sulla base di un provvedimento straniero di adozione o di affidamento a scopo di adozione gode, dal momento dell'ingresso, di tutti i diritti attribuiti al minore italiano in affidamento familiare.

2. Dal momento dell'ingresso in Italia e per almeno un anno, ai fini di una corretta integrazione familiare e sociale, i servizi socio-assistenziali degli enti locali e gli enti autorizzati, su richiesta degli interessati, assistono gli affidatari, i genitori adottivi e il minore. Essi in ogni caso riferiscono al tribunale per i minorenni sull'andamento dell'inserimento, segnalando le eventuali difficoltà per gli opportuni interventi.

3. Il minore adottato acquista la cittadinanza italiana per effetto della trascrizione del provvedimento di adozione nei registri dello stato civile.

Art. 35. – 1. L'adozione pronunciata all'estero produce nell'ordinamento italiano gli effetti di cui all'articolo 27.

2. Qualora l'adozione sia stata pronunciata nello Stato estero prima dell'arrivo del minore in Italia, il tribunale verifica che nel provvedimento dell'autorità che ha pronunciato l'adozione risulti la sussistenza delle condizioni delle adozioni internazio-

nali previste dall'articolo 4 della Convenzione.

3. Il tribunale accerta inoltre che l'adozione non sia contraria ai principi fondamentali che regolano nello Stato il diritto di famiglia e dei minori, valutati in relazione al superiore interesse del minore, e se sussistono la certificazione di conformità alla Convenzione di cui alla lettera i) e l'autorizzazione prevista dalla lettera h) del comma 1 dell'articolo 39, ordina la trascrizione del provvedimento di adozione nei registri dello stato civile.

4. Qualora l'adozione debba perfezionarsi dopo l'arrivo del minore in Italia, il tribunale per i minorenni riconosce il provvedimento dell'autorità straniera come affidamento preadottivo, se non contrario ai principi fondamentali che regolano nello Stato il diritto di famiglia e dei minori, valutati in relazione al superiore interesse del minore, e stabilisce la durata del predetto affidamento in un anno che decorre dall'inserimento del minore nella nuova famiglia. Decorso tale periodo, se ritiene che la sua permanenza nella famiglia che lo ha accolto è tuttora conforme all'interesse del minore, il tribunale per i minorenni pronuncia l'adozione e ne dispone la trascrizione nei registri dello stato civile. In caso contrario, anche prima che sia decorso il periodo di affidamento preadottivo, lo revoca e adotta i provvedimenti di cui all'articolo 21 della Convenzione. In tal caso il minore che abbia compiuto gli anni 14 deve sempre esprimere il consenso circa i provvedimenti da assumere; se ha raggiunto gli anni 12 deve essere personalmente sentito; se di età inferiore può essere sentito ove sia oppor-

tuno e ove ciò non alteri il suo equilibrio psico-emotivo, tenuto conto della valutazione dello psicologo nominato dal tribunale.

5. Competente per la pronuncia dei provvedimenti è il tribunale per i minorenni del distretto in cui gli aspiranti all'adozione hanno la residenza nel momento dell'ingresso del minore in Italia.

6. Fatto salvo quanto previsto nell'articolo 36, non può comunque essere ordinata la trascrizione nei casi in cui:

- a) il provvedimento di adozione riguarda adottanti non in possesso dei requisiti previsti dalla legge italiana sull'adozione;
- b) non sono state rispettate le indicazioni contenute nella dichiarazione di idoneità;
- c) non è possibile la conversione in adozione produttiva degli effetti di cui all'articolo 27;
- d) l'adozione o l'affidamento stranieri non si sono realizzati tramite le autorità centrali e un ente autorizzato;
- e) l'inserimento del minore nella famiglia adottiva si è manifestato contrario al suo interesse.

Art. 36. — 1. L'adozione internazionale dei minori provenienti da Stati che hanno ratificato la Convenzione, o che nello spirito della Convenzione abbiano stipulato accordi bilaterali, può avvenire solo con le procedure e gli effetti previsti dalla presente legge.

2. L'adozione o l'affidamento a scopo adottivo, pronunciati in un Paese non aderente alla Convenzione né firmatario di accordi bilaterali, possono essere dichiarati efficaci in Italia a condizione che:

- a) sia accertata la condizione di abbandono del minore straniero o il consenso dei genitori naturali ad una adozione che determini per il minore adottato l'acquisizione dello stato di figlio legittimo degli adottanti e la cessazione dei rapporti giuridici fra il minore e la famiglia d'origine;
- b) gli adottanti abbiano ottenuto il decreto di idoneità previsto dall'articolo 30 e le procedure adottive siano state effettuate con l'intervento della Commissione di cui all'articolo 38 e di un ente autorizzato;
- c) siano state rispettate le indicazioni contenute nel decreto di idoneità;
- d) sia stata concessa l'autorizzazione prevista dall'articolo 39, comma 1, lettera h).

3. Il relativo provvedimento è assunto dal tribunale per i minorenni che ha emesso il decreto di idoneità all'adozione. Di tale provvedimento è data comunicazione alla Commissione, che provvede a quanto disposto dall'articolo 39, comma 1, lettera e).

4. 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.

Art. 37. — 1. Successivamente all'adozione, la Commissione di cui all'articolo 38 può comunicare ai genitori adottivi, eventualmente tramite il tri-

bunale per i minorenni, solo le informazioni che hanno rilevanza per lo stato di salute dell'adottato.

2. Il tribunale per i minorenni che ha emesso i provvedimenti indicati dagli articoli 35 e 36 e la Commissione conservano le informazioni acquisite sull'origine del minore, sull'identità dei suoi genitori naturali e sull'anamnesi sanitaria del minore e della sua famiglia di origine.

3. Per quanto concerne l'accesso alle altre informazioni valgono le disposizioni vigenti in tema di adozione di minori italiani.

Art. 37 bis. — 1. Al minore straniero che si trova 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.

Art. 38. — 1. Ai fini indicati dall'articolo 6 della Convenzione è costituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri la Commissione per le adozioni internazionali.

2. La Commissione è composta da:

- a) un presidente nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri nella persona di un magistrato avente esperienza nel settore minorenni ovvero un dirigente dello Stato avente analoga specifica esperienza;
- b) due rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali;
- c) un rappresentante del Ministero degli affari esteri;
- d) un rappresentante del Ministero dell'interno;
- e) due rappresentanti del Ministero di grazia e giustizia;

- f) un rappresentante del Ministero della sanità;
- g) tre rappresentanti della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.
3. Il presidente dura in carica due anni e l'incarico può essere rinnovato una sola volta.
4. I componenti della Commissione rimangono in carica quattro anni. Con regolamento adottato dalla Commissione è assicurato l'avvicendamento graduale dei componenti della Commissione stessa allo scadere del termine di permanenza in carica. A tal fine il regolamento può prorogare la durata in carica dei componenti della Commissione per periodi non superiori ad un anno.
5. La Commissione si avvale di personale dei ruoli della Presidenza del Consiglio dei ministri e di altre amministrazioni pubbliche.
- Art. 39. – 1. La Commissione per le adozioni internazionali:
- a) collabora con le autorità centrali per le adozioni internazionali degli altri Stati, anche raccogliendo le informazioni necessarie, ai fini dell'attuazione delle convenzioni internazionali in materia di adozione;
- b) propone la stipulazione di accordi bilaterali in materia di adozione internazionale;
- c) autorizza l'attività degli enti di cui all'articolo 39-ter, cura la tenuta del relativo albo, vigila sul loro operato, lo verifica almeno ogni tre anni, revoca l'autorizzazione concessa nei casi di gravi inadempimenti, insufficienze o violazione delle norme della presente legge. Le medesime funzioni sono svolte dalla Commissione con riferimento all'attività svolta dai servizi per l'adozione internazionale, di cui all'articolo 39-bis;
- d) agisce al fine di assicurare l'omogenea diffusione degli enti autorizzati sul territorio nazionale e delle relative rappresentanze nei Paesi stranieri;
- e) conserva tutti gli atti e le informazioni relativi alle procedure di adozione internazionale;
- f) promuove la cooperazione fra i soggetti che operano nel campo dell'adozione internazionale e della protezione dei minori;
- g) promuove iniziative di formazione per quanti operino o intendano operare nel campo dell'adozione;
- h) autorizza l'ingresso e il soggiorno permanente del minore straniero adottato o affidato a scopo di adozione;
- i) certifica la conformità dell'adozione alle disposizioni della Convenzione, come previsto dall'articolo 23, comma 1, della Convenzione stessa;
- l) per le attività di informazione e formazione, collabora anche con enti diversi da quelli di cui all'articolo 39-ter.
2. La decisione dell'ente autorizzato di non concordare con l'autorità straniera l'opportunità di procedere all'adozione è sottoposta ad esame della Commissione, su istanza dei coniugi interessati; ove non confermi il precedente diniego, la Commissione può procedere direttamente, o delegando

altro ente o ufficio, agli incumbenti di cui all'articolo 31.

3. La Commissione attua incontri periodici con i rappresentanti degli enti autorizzati al fine di esaminare le problematiche emergenti e coordinare la programmazione degli interventi attuativi dei principi della Convenzione.

4. La Commissione presenta al Presidente del Consiglio dei ministri, che la trasmette al Parlamento, una relazione biennale sullo stato delle adozioni internazionali, sullo stato della attuazione della Convenzione e sulla stipulazione di accordi bilaterali anche con Paesi non aderenti alla stessa.

Art. 39-bis. — 1. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano nell'ambito delle loro competenze:

- a) concorrono a sviluppare una rete di servizi in grado di svolgere i compiti previsti dalla presente legge;
- b) vigilano sul funzionamento delle strutture e dei servizi che operano nel territorio per l'adozione internazionale, al fine di garantire livelli adeguati di intervento;
- c) promuovono la definizione di protocolli operativi e convenzioni fra enti autorizzati e servizi, nonché forme stabili di collegamento fra gli stessi e gli organi giudiziari minorili.

2. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono istituire un servizio per l'adozione internazionale che sia in possesso dei requisiti di cui all'articolo 39-ter e svolga per le coppie che lo richiedano al momento della presentazione della domanda di adozione internazionale le attività di cui all'articolo 31, comma 3.

3. I servizi per l'adozione internazionale di cui al comma 2 sono istituiti e disciplinati con legge regionale o provinciale in attuazione dei principi di cui alla presente legge. Alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano sono delegate le funzioni amministrative relative ai servizi per l'adozione internazionale.

Art. 39 ter. — 1. Al fine di ottenere l'autorizzazione prevista dall'articolo 39, comma 1, lettera c), e per conservarla, gli enti debbono essere in possesso dei seguenti requisiti:

- a) essere diretti e composti da persone con adeguata formazione e competenza nel campo dell'adozione internazionale, e con idonee qualità morali;
- b) avvalersi dell'apporto di professionisti in campo sociale, giuridico e psicologico, iscritti al relativo albo professionale, che abbiano la capacità di sostenere i coniugi prima, durante e dopo l'adozione;
- c) disporre di un'adeguata struttura organizzativa in almeno una regione o in una provincia autonoma in Italia e delle necessarie strutture personali per operare nei Paesi stranieri in cui intendono agire;
- d) non avere fini di lucro, assicurare una gestione contabile assolutamente trasparente, anche sui costi necessari per l'espletamento della procedura, ed una metodologia operativa corretta e verificabile;
- e) non avere e non operare pregiudiziali discriminazioni nei confronti delle persone che aspirano all'adozione, ivi comprese le di-

scriminazioni di tipo ideologico e religioso;

- 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;
- g) avere sede legale nel territorio nazionale.

Art. 39 quater. — 1. Fermo restando quanto previsto in altre disposizioni di legge, i genitori adottivi e coloro che hanno un minore in affidamento preadottivo hanno diritto a fruire dei seguenti benefici:

- a) l'astensione dal lavoro, quale regolata dall'articolo 6, primo comma, della legge 9 dicembre 1977, n. 903, anche se il minore adottato ha superato i sei anni di età;
- b) l'assenza dal lavoro, quale regolata dall'articolo 6, secondo comma, e dall'articolo 7 della predetta legge n. 903 del 1977, sino a che il minore adottato non abbia raggiunto i sei anni di età;
- c) congedo di durata corrispondente al periodo di permanenza nello Stato straniero richiesto per l'adozione".

Art. 4

1. Nell'articolo 10, comma 1, del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, dopo la lettera l) è aggiunta la seguente:

"l^{bis}) il cinquanta per cento delle spese sostenute dai genitori adottivi per l'espletamento della procedura di adozione disciplinata dalle disposizioni contenute nel Capo I del Titolo III della legge 4 maggio 1983, n. 184".

Art. 5

1. All'articolo 40 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è aggiunto il seguente comma:

"Agli stranieri stabilmente residenti in Paesi che hanno ratificato la Convenzione, in luogo della procedura disciplinata dal primo comma si applicano le procedure stabilite nella Convenzione per quanto riguarda l'intervento ed i compiti delle autorità centrali e degli enti autorizzati. Per il resto si applicano le disposizioni della presente legge".

2. All'articolo 41 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è aggiunto il seguente comma:

"Nel caso di adozione di minore stabilmente residente in Italia da parte di cittadini stranieri residenti stabilmente in Paesi che hanno ratificato la Convenzione, le funzioni attribuite al console dal presente articolo sono svolte dall'autorità centrale straniera e dall'ente autorizzato".

Art. 6

1. Dopo l'articolo 72 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è inserito il seguente:

"Art. 72 bis. — 1. Chiunque svolga per conto di terzi pratiche inerenti all'adozione di minori stranieri senza avere previamente ottenuto l'autorizzazione prevista dall'articolo 39, comma 1, lettera c), è punito con la pena

della reclusione fino a un anno o con la multa da uno a dieci milioni di lire.

2. La pena è della reclusione da sei mesi a tre anni e della multa da due a sei milioni di lire per i legali rappresentanti ed i responsabili di associazioni o di agenzie che trattano le pratiche di cui al comma 1.

3. Fatti salvi i casi previsti dall'articolo 36, comma 4, coloro che, per l'adozione di minori stranieri, si avvalgono dell'opera di associazioni, organizzazioni, enti o persone non autorizzati nelle forme di legge sono puniti con le pene di cui al comma 1 diminuite di un terzo”.

Art. 7

1. Con regolamento, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri degli affari esteri, dell'interno, di grazia e giustizia e della sanità, è data attuazione alle norme della presente legge riguardanti la costituzione e l'organizzazione della Commissione per le adozioni internazionali, anche per quanto concerne il contingente di personale e le relative qualifiche. Con il medesimo regolamento sono disciplinate le procedure per ottenere l'autorizzazione, i suoi contenuti, la modifica o la revoca della medesima, la tenuta dell'albo ed ogni altra modalità operativa relativa agli enti autorizzati di cui all'articolo 39-ter della legge 4 maggio 1983, n. 184, introdotto dall'articolo 3 della presente legge.

2. Il regolamento di cui al comma 1 disciplina altresì l'invio da parte della Commissione per le adozioni internazionali di proprio personale in missione presso le rappresentanze diplomatiche e consolari all'estero.

3. La Commissione è costituita nei tre mesi successivi all'emanazione del regolamento di cui al comma 1.

Art. 8

1. Le dichiarazioni di idoneità all'adozione ed i provvedimenti di adozione e di affidamento preadottivo, pronunciati in data anteriore a quella di entrata in vigore della Convenzione, conservano piena efficacia.

2. Le domande già presentate alla data di entrata in vigore della presente legge e quelle inoltrate successivamente continuano ad essere esaminate e trattate secondo le disposizioni di natura procedimentale anteriori, sino alla avvenuta costituzione della Commissione per le adozioni internazionali e alla pubblicazione dell'albo degli enti autorizzati.

3. Le disposizioni di attuazione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993, contenute nell'articolo 3 della presente legge, hanno efficacia a partire dalla data di entrata in vigore della Convenzione stessa.

Art. 9

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 13.200 milioni annue a decorrere dal 1998, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto nell'ambito dell'unità

previsionale di base di parte corrente “Fondo speciale” dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l’anno finanziario 1998, allo scopo parzialmente utilizzando, per 11.200 milioni di lire, l’accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri e, per 2.000 milioni di lire, l’accantonamento relativo alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

2. Le somme di cui al comma 1 confluiscono nel Fondo per le politiche

sociali istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con esclusione della quota di minori entrate pari a 3.000 milioni di lire recate dall’articolo 39-*quater* della legge 4 maggio 1983, n. 184, introdotto dall’articolo 3 della presente legge, nonché dall’articolo 4 della presente legge.

3. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Regolamento recante norme per la costituzione, l'organizzazione e il funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali, a norma dell'articolo 7, commi 1 e 2, della legge 31 dicembre 1998, n. 476

Il Presidente della Repubblica

Omissis

Emana
il seguente regolamento:

CAPO I
DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1

Oggetto e definizioni

1. Il presente regolamento, ai sensi dell'articolo 7, commi 1 e 2, della legge 31 dicembre 1998, n. 476, disciplina l'organizzazione ed il funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali di cui all'articolo 38 della legge 4 maggio 1983, n. 184, come modificata dalla citata legge n. 476 del 1998, nonché i criteri e le procedure per le autorizzazioni degli enti di cui all'articolo 39-ter della medesima legge n. 184 del 1983.

2. Ai fini del presente regolamento si intende:

a) per "legge sull'adozione", la legge 4 maggio 1983, n. 184, come mo-

dificata dalla legge 31 dicembre 1998, n. 476;

b) per "Convenzione" la Convenzione per tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993;

c) per "adozione internazionale" l'adozione di minori stranieri conformemente ai principi e secondo le direttive della Convenzione e della legge sull'adozione;

d) per "Commissione", la Commissione per le adozioni internazionali costituita dall'articolo 38 della legge sull'adozione, quale Autorità centrale per l'Italia;

e) per "autorità centrali" le autorità dei vari Paesi che curano l'adozione internazionale;

f) per "enti autorizzati", gli enti di cui all'articolo 39-ter della legge sull'adozione e i servizi per l'adozione internazionale istituiti dall'articolo 39-bis, comma 2, della stessa legge dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano;

g) per "servizi", i servizi di cui alla legge 31 dicembre 1998, n. 476.

* Pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 27 dicembre 1999, n. 302.

CAPO II COSTITUZIONE E ORGANIZZAZIONE DELLA COMMISSIONE PER LE ADOZIONI INTERNAZIONALI

Art. 2

Funzioni e compiti della Commissione

1. La Commissione è l'Autorità centrale italiana ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione. La Commissione, costituita ai sensi dell'articolo 38 della legge sull'adozione, ha sede presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari sociali.
2. La Commissione svolge le funzioni e i compiti ad essa assegnati dalla legge sull'adozione e dal presente regolamento.
3. La Commissione raccoglie, in forma anonima, per esigenze statistiche o di studio, di informazione e di ricerca, i dati dei minori adottati o affidati a scopo di adozione di cui autorizza l'ingresso ed ogni altro dato utile per la conoscenza del fenomeno delle adozioni internazionali. Raccoglie, altresì, ogni anno dai tribunali per i minorenni, dalle regioni e dagli enti autorizzati i dati in forma anonima, le informazioni e le valutazioni sull'adozione internazionale.
4. La Commissione, per la pubblicazione in forma anonima di dati statistici relativi alle adozioni internazionali e di informazioni sulla propria attività, si avvale del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia costituito ai sensi dell'articolo 3 della legge 23 dicembre 1997, n. 451.
5. Gli atti e i documenti relativi alle procedure di adozione internazionale acquisiti ai sensi dell'articolo 39,

comma 1, lettera e), della legge sull'adozione sono conservati nella segreteria di sicurezza istituita presso la segreteria tecnica di cui all'articolo 6 del presente regolamento.

6. L'accesso agli atti e ai documenti è regolato dalla disciplina generale prevista dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché dalla legge 31 dicembre 1996, n. 675, e successive modificazioni.

7. La Commissione può effettuare il trattamento dei dati sensibili, di cui al comma 1 dell'articolo 22 della legge 31 dicembre 1996, n. 675, che ad essa pervengono ai sensi delle disposizioni del capo I, titolo III, della legge sull'adozione e del presente regolamento, in particolare per quanto attiene all'origine razziale ed etnica del minore, della famiglia di origine e dei genitori adottivi, alle loro convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, allo stato di salute. Salve le limitazioni espressamente previste dalle disposizioni del citato capo I, dei dati sensibili possono essere effettuate, in relazione alle competenze istituzionali della Commissione, le operazioni di raccolta, registrazione, organizzazione, conservazione, elaborazione, selezione, estrazione, raffronto, utilizzo, interconnessione, blocco, comunicazione, cancellazione e distruzione; la diffusione può essere effettuata in forma anonima e per finalità statistiche, di studio, di informazione e ricerca.

8. Le operazioni di cui al comma 8 possono essere effettuate, altresì, per il trattamento dei dati sensibili acquisiti dalla Commissione ai fini dello svolgimento dei compiti ispettivi, di

vigilanza e di controllo di cui al capo I del titolo III della legge sull'adozione e al capo III del presente regolamento.

Art. 3

Composizione della Commissione

1. I componenti della Commissione sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su designazione dei Ministri, per i rappresentanti dei Ministeri di cui all'articolo 38 della legge sull'adozione, e della Conferenza unificata.
2. La durata in carica del presidente e dei componenti decorre dalla data del decreto di nomina.
3. I componenti cessano dalla carica:
 - a) per dimissioni, che hanno effetto dalla data di comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri;
 - b) per impossibilita' a svolgere la propria attività a causa di un impedimento di natura permanente o comunque superiore a sei mesi; l'impossibilita' è accertata e dichiarata dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Art. 4

Modalità di funzionamento

1. La Commissione adotta a maggioranza assoluta dei componenti il regolamento di cui all'articolo 38, comma 4, della legge sull'adozione.
2. La Commissione è convocata dal Presidente a norma dell'articolo 5, o su richiesta di un componente che ne indica le ragioni e richiede l'iscrizione di un argomento all'ordine del giorno.
3. Per la validità delle deliberazioni della Commissione è necessaria la

presenza del presidente o del vice presidente e di un numero complessivo di componenti non inferiore a sei. Le deliberazioni sono adottate a maggioranza dei votanti e il voto è sempre palese; in caso di parità di voti prevale il voto del presidente.

4. Le funzioni di segretario sono svolte da un funzionario della segreteria tecnica di cui all'articolo 6, designato dal presidente.

5. La Commissione per lo svolgimento delle funzioni di cui all'articolo 2 può disporre audizioni dei soggetti operanti nel campo dell'adozione internazionale e della protezione dei minori.

Art. 5

Il presidente della Commissione

1. Il presidente è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 38, comma 2, lettera a), della legge sull'adozione ed è posto in posizione di fuori ruolo per tutto il periodo del mandato.
2. Il presidente:
 - a) rappresenta la Commissione;
 - b) convoca le riunioni della Commissione, ne stabilisce l'ordine del giorno, designa i relatori e dirige i lavori;
 - c) nomina un vicepresidente che assume le funzioni di presidente in caso di sua assenza o impedimento;
 - d) sovrintende all'attività della segreteria tecnica di cui all'articolo 6;
 - e) delega temporaneamente singole funzioni al vicepresidente o ad uno dei componenti;
 - f) e nei casi di urgenza, che non permettono la convocazione in tem-

po utile della Commissione, può adottare i provvedimenti di competenza della Commissione. Tali provvedimenti cessano di avere efficacia sin dal momento della loro adozione se non sono ratificati dalla Commissione nella prima riunione utile successiva;

- g) svolge gli altri compiti previsti dal presente regolamento.

Art. 6

Segreteria tecnica e attività di supporto alla Commissione

1. La Commissione, per lo svolgimento delle attività assegnate dalla legge, si avvale di una propria segreteria tecnica.

2. La segreteria tecnica cura, in particolare:

- a) la predisposizione della documentazione per le riunioni della Commissione;
- b) l'istruttoria degli atti della Commissione;
- c) la predisposizione del servizio di traduzione dei documenti provenienti dall'estero;
- d) la conservazione degli atti e delle informazioni relative alle procedure di adozione;
- e) l'assistenza alla Commissione per le attività di promozione, cooperazione, informazione e formazione di cui all'articolo 39, comma 1, lettere f), g) e l), della legge sull'adozione;
- f) i rapporti con gli uffici delle amministrazioni interessate e con gli enti autorizzati;
- g) gli adempimenti relativi alla tenuta dell'albo e alla vigilanza sugli enti autorizzati;

h) i rapporti con gli uffici delle altre autorità centrali per le adozioni internazionali, nonché con le rappresentanze diplomatiche e consolari per le missioni della Commissione presso tali rappresentanze;

- i) l'elaborazione di studi e analisi per le proposte relative agli accordi bilaterali.

3. La dotazione organica della segreteria tecnica, composta da personale appartenente ai ruoli della Presidenza del Consiglio dei Ministri e di altre amministrazioni pubbliche, collocati in posizione di comando o di fuori ruolo presso la predetta Presidenza nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, è quantificata come segue:

- a) 4 dirigenti;
- b) 14 unità di area C (9 unità con posizione economica C1; 3 unità con posizione economica C2; 2 unità con posizione economica C3);
- c) 5 unità di area B (3 unità con posizione economica B2; 2 unità con posizione economica B3).

4. La Commissione può avvalersi di esperti ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, con incarico di durata massima annuale rinnovabile.

5. La Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari sociali, provvede agli adempimenti amministrativi e contabili riguardanti la gestione delle spese e all'acquisizione di beni e servizi per il funzionamento della Commissione; in tale ambito, provvede agli adempimenti

per il conferimento, con contratto individuale nel quale sono determinati l'oggetto, la durata, il luogo e il compenso per le consulenze di cui al comma 4. Al fine di consentire la programmazione delle attività amministrative e contabili del Dipartimento, la Commissione presenta annualmente un programma nel quale sono indicate le principali attività che intende realizzare.

Art. 7

Missioni presso le rappresentanze diplomatiche e consolari all'estero

1. L'invio dei componenti della Commissione o di personale della segreteria tecnica all'estero, ai sensi dell'articolo 7, comma 2, della legge n. 476 del 1998, è autorizzato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari sociali, su richiesta della Commissione.
2. La Commissione richiede lo svolgimento delle missioni all'estero per l'espletamento dei compiti d'istituto, e in particolare per la partecipazione di suoi componenti, ed eventualmente di personale di supporto, ad incontri internazionali con le autorità centrali degli altri Stati o in vista della proposizione di accordi bilaterali.
3. Al presidente e agli altri componenti della Commissione spetta l'indennità di missione prevista per la qualifica di appartenenza, e comunque non inferiore a quella corrisposta ai dirigenti in servizio presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

CAPO III

AUTORIZZAZIONE AGLI ENTI

Art. 8

Istanza di autorizzazione

1. Gli enti che intendono richiedere l'autorizzazione di cui all'articolo 39-ter della legge sull'adozione presentano istanza alla Commissione, sottoscritta dal legale rappresentante, secondo uno schema predisposto dalla Commissione medesima, contenente, tra l'altro, le seguenti indicazioni:
 - a) il possesso dei requisiti previsti dall'art. 39-ter della legge sull'adozione;
 - b) l'elenco e le generalità delle persone che dirigono e operano nei servizi dell'ente, nonché le relative qualifiche professionali, la formazione ricevuta, le specifiche competenze ed esperienze acquisite nel settore, le qualità morali possedute. Le qualità morali possedute sono dichiarate dall'interessato, ai sensi delle vigenti disposizioni, con riferimento alla insussistenza a proprio carico di procedimenti per l'applicazione di una misura di prevenzione, nonché al fatto di non essere stati sottoposti a misure di prevenzione o condannati, ancorché con sentenza non definitiva, per uno dei delitti indicati agli articoli 380 e 381 del codice di procedura penale, salvo che i relativi procedimenti si siano conclusi con un provvedimento che esclude il reato o la responsabilità dell'interessato, e salvi in ogni caso gli effetti della riabilitazione;
 - c) l'elenco e le generalità dei profes-

- sionisti in ambito sociale, giuridico e psicologico di cui l'ente si avvale, con l'indicazione per ciascuno dell'iscrizione all'albo professionale e delle specifiche competenze nel campo dell'assistenza agli adottanti;
- d) i dati forniti sull'articolazione dell'ente sul territorio nazionale, la sede principale e le eventuali sedi periferiche, nonché i giorni e gli orari di apertura;
- e) i Paesi stranieri o le aree geografiche nei quali l'ente intende agire e l'indicazione delle strutture dell'ente in ciascuno di essi;
- f) l'area geografica del territorio italiano nella quale l'ente intende operare per i cittadini italiani ivi residenti;
- g) le modalità operative e di supporto ai coniugi che intendono adottare, per dare continuità all'attività di sostegno e di accompagnamento al percorso adottivo, comprese quelle concordate con i servizi;
- h) il costo, per ciascun Paese di operatività dell'ente, richiesto alle coppie che intendono adottare un bambino.
2. All'istanza di autorizzazione gli enti devono altresì allegare:
- a) la dichiarazione che l'ente non ha, e si impegna a non avere, pregiudiziali di tipo ideologico, religioso, razziale o di qualsiasi altro genere nei confronti degli aspiranti alla adozione;
- b) una dichiarazione contenente l'impegno a presentare annualmente alla Commissione una relazione sull'attività svolta, il bilancio consuntivo, nonché ulteriori dati forniti secondo uno schema predisposto dalla Commissione;
- c) una copia dell'atto costitutivo, dal quale risulti la sede legale nel territorio nazionale e l'assenza di finalità di lucro.
3. Le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, in luogo dei documenti di cui ai commi 1 e 2, indicano gli atti legislativi e allegano i provvedimenti amministrativi relativi alla istituzione e disciplina dei servizi per le adozioni internazionali di cui all'articolo 39-bis della legge sull'adozione.

Art. 9

Accertamento dei requisiti

1. Entro centoventi giorni dal ricevimento dell'istanza di cui all'articolo 8, la Commissione delibera in ordine alla corrispondenza dei requisiti dell'ente a quelli previsti dall'articolo 39-ter della legge sull'adozione. Ove ricorrano particolari necessità istruttorie, i termini per la deliberazione dell'autorizzazione sono prorogati per ulteriori trenta giorni con apposito provvedimento comunicato all'ente istante per l'acquisizione di ulteriori elementi o per sanare eventuali irregolarità.
2. Con il provvedimento di autorizzazione la Commissione:
- a) indica i Paesi o le aree geografiche in cui l'ente è autorizzato ad operare;
- b) può limitare l'autorizzazione all'ente ad operare per le persone residenti in una o più regioni d'Italia.

Art. 10

Albo degli enti autorizzati

1. Gli enti autorizzati sono iscritti all'albo di cui all'articolo 39, comma 1, lettera c), della legge sull'adozione. L'albo contiene:

- a) la denominazione, la sede legale e le sedi operative dell'ente;
- b) gli estremi dell'atto costitutivo;
- c) il nominativo del legale rappresentante dell'ente;
- d) la data e gli estremi del provvedimento di autorizzazione.

2. La Commissione dispone, altresì, la registrazione nell'albo delle modifiche, della sospensione e della cancellazione per revoca dell'autorizzazione. L'albo, le relative modifiche e i provvedimenti di sospensione e revoca dell'autorizzazione sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

Art. 11

Modalità operative dell'ente autorizzato

1. L'ente autorizzato, oltre a svolgere gli adempimenti disposti dalla legge sull'adozione:

- a) conserva un registro cronologico delle domande di adozione internazionale pervenutegli;
- b) conserva la documentazione relativa agli aspiranti alla adozione;
- c) trasmette alla Commissione e al tribunale per i minorenni competente la documentazione della famiglia aspirante alla adozione e del bambino proposto per l'adozione e fornisce le notizie relative alla sua condizione di abbandono;
- d) comunica tempestivamente alla Commissione ogni variazione o modifica riguardante i propri dati, l'attività ed i rappresentanti all'estero;
- e) trasmette entro il 31 gennaio di ogni anno alla Commissione una relazione sulla propria attività, il bilancio consuntivo, nonché ulteriori dati forniti secondo uno

schema predisposto dalla Commissione;

- f) segnala alla Commissione eventuali difficoltà incontrate nello svolgimento dei procedimenti amministrativi e giudiziari relativi alle adozioni all'estero;
- g) partecipa alle audizioni richieste dalla Commissione;
- h) segnala al tribunale per i minorenni e alla Commissione eventuali situazioni familiari che potrebbero comportare pregiudizio per il minore, anche successive all'adozione.

2. L'ente autorizzato è tenuto al rispetto delle disposizioni in materia di trattamento dei dati personali.

3. L'ente autorizzato rende disponibili periodicamente, anche mediante proprie pubblicazioni, i dati quantitativi relativi all'attività svolta, alle modalità operative, ai costi dell'attività e alle spese per l'adozione.

Art. 12

Verifiche sull'attività degli enti

1. Ai fini dell'accertamento della permanenza dei requisiti di idoneità che hanno determinato il rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento dell'attività in Italia e negli altri Paesi e dell'adempimento degli obblighi previsti dalla legge sull'adozione e dal presente regolamento, la Commissione dispone verifiche con cadenza almeno biennale. A tal fine può disporre l'invio in missione all'estero di componenti o di personale della segreteria tecnica, per verificare l'attività dell'ente autorizzato presso la sede operativa.

2. A seguito degli accertamenti di cui al comma 1, la Commissione, salvo

che non debba procedere alla sospensione o alla revoca dell'autorizzazione, può disporre la modifica della estensione territoriale della operatività dell'ente autorizzato e chiedere l'adeguamento delle modalità operative ai prescritti requisiti.

3. La Commissione, anche attraverso incontri con i rappresentanti degli enti, favorisce l'adozione di metodologie e modalità di intervento omogenee, nonché la definizione di uniformi parametri di congruità dei costi delle procedure di adozione.

Art. 13

Revoca e sospensione dell'autorizzazione

1. Qualora venga accertato il venire meno di requisiti che hanno determinato il rilascio dell'autorizzazione, o qualora l'attività svolta dall'ente non sia rispondente ai principi e alle disposizioni della Convenzione, della legge sull'adozione e del regolamento, la Commissione dispone la revoca dell'autorizzazione, sentito l'ente interessato.

2. Nei casi meno gravi, la Commissione può sospendere l'autorizzazione per un periodo determinato, assegnando all'ente un termine entro il quale eliminare le irregolarità, trascorso detto termine senza che l'ente abbia provveduto, la Commissione procede alla revoca dell'autorizzazione.

3. I provvedimenti di revoca e di sospensione sono adottati nel rispetto delle norme sul procedimento amministrativo e previa contestazione dei fatti e delle ragioni per cui si intende procedere all'adozione di tali provvedimenti.

Art. 14

Richieste di riesame

1. Gli enti interessati possono presentare, a firma del legale rappresentante, entro trenta giorni dalla comunicazione del provvedimento, richiesta di riesame alla Commissione contro:

- a) i provvedimenti di diniego di rilascio dell'autorizzazione a svolgere pratiche inerenti all'adozione di minori stranieri;
- b) i provvedimenti di revoca o di sospensione dell'autorizzazione.

2. I soggetti interessati possono presentare richiesta di riesame contro le deliberazioni della Commissione relative alla autorizzazione al visto di ingresso e alle certificazioni di conformità.

3. La Commissione delibera entro trenta giorni dalla presentazione della richiesta di riesame.

Art. 15

Rappresentanza e difesa

1. La rappresentanza, il patrocinio e l'assistenza in giudizio della Commissione spettano all'Avvocatura dello Stato ai sensi del regio decreto 30 settembre 1933, n. 1611, e successive modificazioni ed integrazioni, recante il testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato.

CAPO IV
NORME TRANSITORIE, FINANZIARIE
E FINALI

Art. 16

*Pubblicazione dell'albo
degli enti autorizzati*

1. Entro un mese dalla nomina della Commissione gli enti che intendono svolgere per conto di terzi pratiche inerenti all'adozione di minori stranieri devono richiedere l'autorizzazione.
2. La Commissione delibera con le procedure di cui al capo III del presente regolamento sulle richieste di autorizzazione pervenute dagli enti entro il termine di cui al comma 1 e provvede alla formazione e alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'albo degli enti autorizzati.
3. L'albo degli enti autorizzati entra in vigore quindici giorni dopo la data della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Art. 17

Norma finanziaria

1. In attuazione dell'articolo 9 della legge 31 dicembre 1998, n. 476, gli oneri derivanti dal presente regolamento per il funzionamento della Commissione, esclusi quelli per il personale della segreteria tecnica, sono posti a carico dell'unità previsionale di base 12.1.3.1 dello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Art. 18

*Minori stranieri accolti o presenti nello
Stato ai sensi dell'articolo 33 del decreto
legislativo n. 286 del 1998*

1. Sono fatte salve le competenze del Comitato per i minori stranieri di

cui all'articolo 33 del decreto legislativo 25 luglio 1988, n. 286, come modificato dal decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 113, e del relativo decreto di attuazione, concernenti l'ingresso, il soggiorno, l'accoglienza e l'affidamento temporanei e il rimpatrio assistito dei minori accolti nell'ambito di programmi solidaristici, ovvero presenti per qualsiasi causa nel territorio dello Stato e privi di assistenza e di rappresentanza. La Commissione provvede a comunicare al Comitato per i minori stranieri i nominativi dei minori la cui presenza è segnalata sul territorio dello Stato ai sensi dell'articolo 33, comma 5, della legge sull'adozione.

Art. 19

Entrata in vigore

1. Il presente regolamento entra in vigore il quindicesimo giorno dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. Le disposizioni acquistano efficacia dal giorno successivo alla data di entrata in vigore della Convenzione. Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 1° dicembre 1999

Omissis

Convenzione tra la Repubblica italiana e la Repubblica del Perù in materia di adozione internazionale dei minori^{**}

Riconoscendo che la convenzione sui diritti del fanciullo approvata dall'assemblea generale delle nazioni unite il 20 novembre 1989 considera l'adozione internazionale come sussidiaria per la protezione del fanciullo, che non possa essere adottato né adeguatamente tutelato nel proprio paese d'origine:

- riconoscendo che il principio dell'interesse superiore del fanciullo è il fondamento e la base interpretativa del presente strumento giuridico:
- riconoscendo l'importanza di contemplare e salvaguardare il diritto alla identità culturale del minore:
- riconoscendo che il minore interessato dall'adozione internazionale deve avere garanzie equivalenti a quelle di cui gode il minore dichiarato adottabile nello stato:
- considerando che l'adozione dei minori deve essere realizzata da autorità competenti e non deve produrre alcun beneficio indebito per le persone coinvolte nel processo:
- considerando che le parti desiderano ispirare i loro rapporti in materia di adozione dei minori alla maggiore sicurezza reciproca:

Hanno concordato le seguenti disposizioni:

TITOLO I AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA CONVENZIONE

La presente convenzione ha come scopo:

1. Instaurare un sistema di cooperazione tra le parti che assicuri, nei procedimenti di adozione, la totale eliminazione e la prevenzione della sottrazione, del traffico, della tratta e della vendita dei minori.
2. Assicurare il riconoscimento reciproco delle adozioni effettuate in base alla presente convenzione.

1) agli effetti della presente convenzione s'intende per "minore" ogni persona minore degli anni diciotto. La convenzione è altresì applicabile a coloro che compiono diciotto anni dopo l'inizio del procedimento di adozione.

2) la convenzione è applicabile al caso del minore cittadino di uno degli stati parte, adottato da cittadini dell'altro stato: è applicabile, inoltre, agli apolidi che si trovano nel territorio di uno dei due stati, qualora siano adottati da cittadini dell'altro stato.

^{*} Firmata a Lima il 17 settembre 1993, entrata in vigore in Italia il 1 marzo 1995. Pubblicata nella Gazzetta ufficiale del 15 aprile 1995, n. 89, Suppl. ord. n. 42.

TITOLO II
AUTORITÀ CENTRALI ED ORGANISMI AU-
TORIZZATI AD EFFETTUARE
PROCEDURE DI ADOZIONE

1. Le parti contraenti designeranno le rispettive autorità centrali, incaricate di adempiere gli obblighi derivanti dalla presente convenzione.
2. Le autorità centrali possono delegare le loro funzioni o parte di esse ad organismi pubblici o privati, debitamente autorizzati dalla parte proponente e accettati dall'altra parte.
3. Le autorità centrali esercitano la vigilanza sugli organismi da esse autorizzati ed applicano o chiedono l'applicazione a questi, da parte delle autorità competenti, delle sanzioni conseguenti alle omissioni od alle violazioni delle norme contenute nella presente convenzione, nelle convenzioni internazionali e nelle leggi a tutela dell'infanzia.

Le parti contraenti s'impegnano reciprocamente a riconoscere soltanto le adozioni internazionali realizzate in conformità alla presente convenzione, tramite le autorità centrali o gli organismi autorizzati indicati nell'articolo 3.

1. Le autorità centrali o gli organismi da esse autorizzati collaborano fra loro e promuovono la collaborazione delle autorità competenti dei rispettivi stati per assicurare la protezione dei minori adottabili e raggiungere gli altri obiettivi della convenzione: in particolare, esse realizzano e seguono, di concerto fra loro, la fase pre-adoptiva, che consiste nell'assegnazione di un minore adottabile alle persone ritenute più idonee ad averlo in

adozione e seguono la fase posteriore al provvedimento giudiziario.

2. Le autorità centrali s'informano reciprocamente sulle rispettive legislazioni nazionali in materia di adozione e su ogni altra questione di carattere generale riguardante l'adozione: mantengono continui contatti in merito al funzionamento della convenzione e provvedono ad eliminare gli ostacoli che potrebbero impedirne la realizzazione.

Le autorità centrali, direttamente o tramite gli organismi autorizzati, prendono provvedimenti appropriati per:

1. Conservare e scambiare informazioni relative alla situazione del minore e degli aspiranti all'adozione, anche con riferimento alla buona riuscita dell'inserimento del minore presso gli adottanti;
2. Facilitare, seguire ed attuare il procedimento di adozione;
3. Impedire benefici materiali indebiti connessi all'adozione e impedire qualunque pratica contraria agli obiettivi della convenzione;
4. Realizzare e promuovere le attività di controllo in materia di adozione nei rispettivi stati;
5. Scambiarsi mutuamente elementi di valutazione in merito alle adozioni internazionali realizzate in conformità alla presente convenzione, mediante rapporti almeno semestrali, per un periodo di tre anni.

Le adozioni considerate nella presente convenzione hanno luogo quando:

1. Il giudice competente abbia dichiarato il minore in stato di abbandono o adottabile;

2. L'autorità centrale dello stato d'origine del minore abbia verificato che l'adozione internazionale risponde all'interesse superiore del minore stesso;
3. L'autorità centrale dello stato di accoglienza del minore garantisca che gli aspiranti alla adozione sono stati dichiarati idonei all'adozione internazionale e sono i più indicati ad adottare il minore proposto;
4. L'autorità centrale dello stato di accoglienza garantisca che il minore sarà autorizzato ad entrare e risiedere permanentemente in tale stato;
5. L'autorità centrale dello stato di origine, conclusa la fase pre-adoptiva, abbia assegnato, per quanto di sua competenza, il minore agli aspiranti all'adozione.

TITOLO III PROCEDIMENTO

1. Gli aspiranti all'adozione, in possesso della dichiarazione di idoneità, indirizzano la domanda all'autorità centrale dello stato cui appartengono per cittadinanza o ad uno degli organismi autorizzati.
2. L'autorità centrale o l'organismo autorizzato che riceve la domanda invia all'autorità centrale dell'altro stato tutte le informazioni e i documenti relativi a:
 - identità e stato personale degli aspiranti all'adozione, inclusa una fotografia recente;
 - la loro capacità, le qualità morali e l'attitudine all'adozione;
 - la loro situazione personale, compresi i precedenti giudiziari, la si-

tuazione familiare e di salute fisica e mentale;

- la loro condizione sociale ed economica;
- le motivazioni che li inducono all'adozione;
- le indicazioni circa il minore o i minori che gli aspiranti desiderano adottare.

3. Tutti i documenti devono essere legalizzati dalla rispettiva autorità consolare e tradotti ufficialmente nella lingua del paese di origine del minore.

L'autorità centrale dello stato d'origine del minore o gli organismi autorizzati trasmettono all'autorità centrale o all'organismo autorizzato dell'altro stato tutte le informazioni concernenti l'età, il sesso, le condizioni fisiche, lo stato di salute e le eventuali particolari necessità del minore adottabile che si ritiene di dover assegnare ai richiedenti.

Le autorità centrali o gli organismi autorizzati, allorché concordano circa l'assegnazione di uno o più minori adottabili ai richiedenti, pongono in essere il procedimento necessario, secondo le leggi del proprio stato, per giungere all'adozione e si mantengono reciprocamente informati su tale procedimento e sulle modalità attuate per portarlo a buon fine.

L'autorità centrale dello stato di accoglienza del minore garantisce, secondo la propria legislazione nazionale, il compimento di tutte le azioni necessarie per il riconoscimento dell'adozione e ne informa l'autorità centrale dello stato di origine del minore, trasmettendo la documentazione pertinente.

Qualora, nel corso del procedimento per l'adozione, si verificano impedimenti tali che, considerato il superiore interesse del minore, rendono inopportuno il riconoscimento dell'adozione, l'autorità centrale che constata tale impedimento ne informa immediatamente l'autorità centrale dell'altro stato allo scopo di stabilire, d'accordo fra loro, le misure più appropriate da prendere per la salvaguardia dei diritti del minore. Durante tale periodo l'autorità centrale assicura la protezione totale del minore fino all'attuazione della misura di protezione definitiva.

TITOLO IV DISPOSIZIONI FINALI

Le autorità centrali assicurano la conservazione di tutte le informazioni relative alle origini del minore ed alla sua famiglia, se nota, in un registro delle adozioni, cui è possibile accedere con le autorizzazioni necessarie, nei limiti stabiliti dalle leggi di entrambi gli stati.

Ogni autorità competente, la quale verifichi che non è stata rispettata qualche disposizione della presente convenzione, o che esista il rischio manifesto che non sia rispettata, ne informa immediatamente l'autorità centrale dello stato da cui dipende, affinché siano presi gli adeguati provvedimenti.

La durata della presente convenzione è indefinita. Essa entra in vigore il primo giorno del mese successivo allo spirare di un periodo di tre mesi seguente alla ratifica o approvazione da parte di entrambi gli stati.

2. Ciascuno stato contraente può denunciare la convenzione, mediante notifica indirizzata per iscritto all'altra parte. La denuncia ha effetto dal primo giorno del mese successivo allo spirare di un periodo di sei mesi seguente la data di ricezione della notifica.

3. Le procedure di adozione in corso al momento della denuncia sono condotte a termine anche oltre la scadenza del periodo indicato al comma secondo.

4. Ciascuna parte può presentare emendamenti, i quali avranno effetto dopo tre mesi dalla data di accettazione da parte dell'altra.

La convenzione non si applica alle adozioni in casi eccezionali o particolari previsti dalla legislazione di ciascuno dei due stati.

In fede di che i sottoscritti debitamente autorizzati, hanno firmato la presente convenzione.

Fatta a Lima (Perù), il 17 dicembre 1993, nelle lingue italiana e spagnola, in due originali facenti ugualmente fede.

Convenzione tra la Repubblica italiana e la Romania concernente l'adozione dei minori*

La Repubblica Italiana e la Romania

Riconoscendo che l'adozione internazionale può talora offrire l'opportunità di dare una famiglia permanente al minore al quale non può esser trovata una famiglia idonea nel suo Stato d'origine.

Convinti della necessità di apprestare misure atte a garantire che le adozioni internazionali si facciano nell'interesse superiore del minore e nel rispetto dei suoi diritti fondamentali, e che siano evitate la sottrazione la vendita e la tratta dei minori.

Desiderando stabilire, a questo scopo disposizioni comuni, sul piano bilaterale, che tengano conto dei principi riconosciuti dagli strumenti internazionali pertinenti in particolare dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del minore, fatta a New York il 20 novembre 1989, e dalla Convenzione europea sull'adozione dei minori fatta a Strasburgo il 24 aprile 1967.

Considerato che le legislazioni dei due Stati contraenti consentono l'adozione internazionale.

Hanno concordato le seguenti disposizioni:

TITOLO I

AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA CONVENZIONE

Art. 1

1. La presente Convenzione ha come scopo:
 - a) instaurare un sistema di cooperazione fra i due Stati contraenti, in materia di adozione dei minori, al fine di impedire e di eliminare le attività o i profitti illeciti;
 - b) assicurare il riconoscimento reciproco delle sole adozioni effettuate in base alla presente Convenzione.
2. La presente Convenzione si riferisce unicamente alle adozioni con effetti legitimanti.

Art. 2

1. Agli effetti della presente Convenzione s'intende per "minore" ogni persona minore di anni diciotto. La Convenzione è altresì applicabile a coloro che compiono diciotto anni nel corso della procedura di adozione.
2. Il minorene adottabile cittadino di uno dei due stati contraenti, successivamente indicato come "adottando", che si trovi sul territorio di uno di essi, è adottato da cittadini dell'altro stato, successivamente indicati come "adottanti", secondo le norme stabilite dalla presente Convenzione. La disposizione di cui al punto 1 si

* Sottoscritta a Roma il 29 marzo 1995 - non ancora ratificata dalla Repubblica italiana.

applica, altresì, all'adottando apolide, residente sul territorio di uno dei due Stati.

3. Il minore adottato non perde la propria cittadinanza se non per effetto dell'acquisto della cittadinanza dell'altro Stato contraente.

Art. 3

1. Si applica la legge nazionale dell'adottando, per quanto riguarda le competenze, i requisiti e le procedure per constatare l'adottabilità del minore. Si applica la legge nazionale di ogni adottante, per l'accertamento ed i limiti dell'idoneità, dei medesimi all'adozione di minorenni.

2. Le procedure per la dichiarazione di idoneità degli adottanti sono di esclusiva competenza di quello tra i due Stati contraenti di cui essi hanno la cittadinanza. In caso di cittadinanza mista, la competenza a dichiarare l'idoneità degli adottanti coniugi appartiene a quello tra i due Stati contraenti in cui essi risiedono.

3. Gli atti ufficiali relativi all'adottabilità del minore e all'idoneità degli adottanti, emessi in conformità alle norme interne di uno degli Stati contraenti, non sono suscettibili di contestazione nel merito da parte dell'altro Stato.

4. Allorché un minore, cittadino di uno degli Stati contraenti, si trova di fatto abbandonato sul territorio dell'altro Stato, le autorità di questo attuano d'urgenza misure provvisorie di protezione e ne danno contemporaneamente comunicazione alla rappresentanza diplomatica o consolare dell'altro Stato. Se il minore non viene rimpatriato nel termine di sei me-

si dalla data della comunicazione, si applicano le norme relative all'abbandono dello Stato contraente sul cui territorio il minore si trova.

TITOLO II AUTORITÀ CENTRALI ED ORGANISMI AUTORIZZATI AD EFFETTUARE PROCEDURE DI ADOZIONE

Art. 4

1. In ciascun Stato contraente esiste una Autorità Centrale competente per l'attuazione delle funzioni stabilite dalla presente Convenzione. La denominazione e la sede verranno comunicate all'altro Stato contraente per le vie diplomatiche.

L'assegnazione degli adottandi a determinati adottanti dell'altro Stato contraente è esclusivamente effettuata dall'Autorità Centrale dello Stato di origine del minore.

2. Nella scelta fra diversi adottanti, è data preferenza ai connazionali dell'adottando.

3. Le Autorità Centrali possono delegare le loro funzioni o parte di esse ad organismi pubblici o privati, debitamente autorizzati dallo Stato proponente e accettati dall'altro Stato contraente.

4. Le Autorità Centrali esercitano la vigilanza sugli organismi da esse autorizzati ed applicano o chiedono l'applicazione a questi, da parte delle autorità competenti, dei provvedimenti conseguenti alle omissioni ad alle violazioni delle norme contenute nella presente Convenzione, o in altre convenzioni internazionali o leggi applicabili a tutela dell'infanzia.

5. Gli adottanti cittadini di uno dei due Stati. nello svolgimento delle pratiche dell'adozione contemplata da questa Convenzione, sia che si avvalgano delle attività, di uno degli organismi indicati al comma 3, sia che si rivolgano direttamente all'Autorità Centrale del proprio Stato di cittadinanza, debbono seguire le procedure fissate nella presente Convenzione e, per quanto in essa non contemplato, nella rispettiva legislazione nazionale.

Art. 5

1. Le Autorità Centrali o gli organismi autorizzati, allorché, concordano circa l'assegnazione di uno o più adottandi ai richiedenti, pongono in essere il procedimento necessario, secondo le leggi del proprio Stato, per giungere all'adozione e si mantengono reciprocamente informati su tale procedimento.

2. L'Autorità Centrale dello Stato di accoglienza del minore garantisce, secondo la propria legislazione nazionale, il compimento di tutte le azioni necessarie per il riconoscimento dell'adozione e ne informa l'Autorità Centrale dello Stato di origine del minore, trasmettendo la documentazione pertinente.

3. Qualora, nel corso del procedimento per l'adozione, si verificano impedimenti tali che, considerato il superiore interesse del minore, rendono impossibile il riconoscimento dell'adozione, l'Autorità Centrale che constati tale impedimento ne informa immediatamente l'Autorità Centrale dell'altro Stato, allo scopo di stabilire, d'accordo fra loro le misure più appropriate da prendere per

la salvaguardia dei diritti del minore. Durante tale periodo l'Autorità Centrale assicura la protezione totale del minore fino all'attuazione della misura di protezione definitiva.

Art. 6

Le Autorità Centrali, direttamente o tramite gli organismi autorizzati, prendono provvedimenti appropriati per:

- a) conservare e scambiare informazioni relative alla situazione del minore e degli aspiranti all'adozione, anche con riferimento alla buona riuscita dell'inserimento del minore presso gli adottanti;
- b) facilitare, seguire ed attuare il procedimento di adozione;
- c) impedire benefici indebiti connessi all'adozione e impedire qualunque pratica contraria agli obbiettivi della Convenzione;
- d) realizzare e promuovere, per quanto di loro competenza le attività di controllo in materia di adozione;
- e) scambiarsi mutuamente elementi di valutazione in merito alle adozioni realizzate in conformità, alla presente Convenzione.

TITOLO III PROCEDIMENTO

Art. 7

Le adozioni considerate nella presente Convenzione hanno luogo quando:

- a) L'Autorità Centrale dello Stato di origine, conclusa la fase preadottiva, abbia assegnato, per quanto di sua competenza, il minore agli aspiranti all'adozione;

- b) l'Autorità Centrale dello Stato d'origine dell'adottando abbia verificato che l'adozione risponde all'interesse superiore del minore stesso;
- c) l'Autorità Centrale dello Stato di accoglienza dell'adottando garantisca che gli aspiranti all'adozione sono stati dichiarati idonei all'adozione internazionale e sono i più indicati ad adottare il minore proposto;
- d) il giudice competente abbia stabilito lo stato di abbandono o di adottabilità del minore;
- e) l'Autorità Centrale dello Stato di accoglienza garantisca che il minore sarà autorizzato ad entrare e risiedere permanentemente in tale Stato

Art. 8

1. Gli aspiranti all'adozione, in possesso della dichiarazione di idoneità, indirizzano la domanda all'Autorità centrale o ad uno degli organismi autorizzati del proprio Stato di cittadinanza. In caso di cittadinanza mista, si applica la disposizione dell'articolo 3, comma 2.

2. L'Autorità Centrale o l'organismo autorizzato che riceve la domanda invia all'Autorità Centrale dello Stato di origine dell'adottando tutte le informazioni e i documenti relativi a:

- identità e stato personale degli aspiranti all'adozione, inclusa una fotografia recente;
- la loro capacità, le qualità morali e l'attitudine all'adozione;
- la loro situazione personale, compresi i precedenti giudiziari, la situazione familiare e di salute fisica e mentale;

- la loro condizione sociale ed economica;
- le motivazioni che li inducono all'adozione;
- le indicazioni circa il minore o i minori che gli aspiranti desiderano adottare.

3. Tutti i documenti devono essere accompagnati da una traduzione ufficiale nella lingua dello Stato di origine del minore.

Art. 9

L'Autorità Centrale dello Stato d'origine del minore o gli organismi autorizzati trasmettono all'Autorità Centrale o all'organismo autorizzato dell'altro Stato contraente tutte le informazioni concernenti l'età, il sesso, le condizioni fisiche, lo stato di salute e le eventuali particolari necessità dell'adottando che si ritiene di dover assegnare ai richiedenti.

TITOLO IV DISPOSIZIONI FINALI

Art. 10

Il riconoscimento dell'adozione può essere rifiutato da uno Stato contraente solo se essa è manifestamente contraria all'ordine pubblico, tenuto conto dell'interesse, superiore del minore.

Art. 11

Le Autorità Centrali assicurano la conservazione di tutte le informazioni relative alle origini del minore ed alla sua famiglia, se nota, in un registro delle adozioni, cui è possibile accedere con le autorizzazioni necessa-

rie, nei limiti stabiliti dalle leggi di entrambi gli Stati.

Art. 12

Ogni autorità competente, la quale verifichi che non è stata rispettata qualche disposizione della presente Convenzione o che esista il rischio manifesto che non sia rispettata, ne informa immediatamente l'Autorità Centrale affinché siano presi gli adeguati provvedimenti.

Art. 13

La presente Convenzione integra le disposizioni delle convenzioni internazionali e delle altre norme di diritto internazionale pertinenti di cui entrambi gli Stati contraenti sono parti.

Art. 14

1. La durata della presente Convenzione è a tempo indeterminato. Essa entra in vigore il primo giorno del mese successivo alla data dell'ultima comunicazione dell'avvenuto adempimento delle formalità previste dagli ordinamenti dei due Stati.

2. Ciascuno Stato contraente può denunciare la Convenzione, mediante notifica indirizzata per iscritto all'altro Stato. La denuncia ha effetto dal primo giorno del mese successivo allo spirare di un periodo di sei mesi seguente la data di ricezione della notifica.

3. Le procedure di adozione in corso al momento della denuncia sono condotte a termine anche oltre la scadenza del periodo indicato al comma 2, in conformità alla presente Convenzione.

4. Ciascuno Stato può presentare emendamenti, i quali avranno effetto dopo tre mesi dalla data di accettazione da parte dell'altro.

In fede di che i sottoscritti, debitamente autorizzati, hanno firmato la presente Convenzione.

Fatta a Roma il 28 marzo 1995 nelle lingue italiana e romena, in due originali facenti ugualmente fede.

COMMISSIONE PER LE ADOZIONI INTERNAZIONALI

Decreto ministeriale di nomina del Presidente

259

Il Ministro per la Solidarietà sociale

- **Vista** la legge 31 dicembre 1998, n. 476, di autorizzazione alla ratifica e di esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993, e di modifica della legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri;
- **Visto** l'articolo 38 della citata legge n. 476 del 1998, comma 2, lett. a);
- **Visto** il D.P.R. 1 dicembre 1999 che all'art. 5 precisa i compiti del Presidente della Commissione per le adozioni internazionali di cui all'articolo 38 della legge 4 maggio 1983, n. 184;

Decreta

Art. 1

Il dott. Luigi Fadiga, consigliere di Cassazione, è nominato presidente della Commissione per le adozioni internazionali prevista dall'art. 38, comma 2 lett. a) della legge 31.12.1998, n. 476 e disciplinata dal D.P.R. 1 dicembre 1999, n.492.

Il presente decreto sarà trasmesso agli organi di controllo per la registrazione.

Roma, li 14 aprile 2000

On. Livia Turco

16
sedici

Decreto ministeriale di nomina della Commissione

Il ministro per la Solidarietà sociale

- **Vista** la legge 31 dicembre 1998, n. 476, di autorizzazione alla ratifica e di esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993, e di modifica della legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri;
- **Visto** in particolare, l'articolo 38 della citata legge n. 476 del 1998;
- **Visto** il D.P.R. 1 dicembre 1999 che all'art. 2, ai sensi dell'articolo 7, commi 1 e 2, della legge 31 dicembre 1998, n. 476, disciplina l'organizzazione ed il funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali di cui all'articolo 38 della legge 4 maggio 1983, n. 184, come modificata dalla citata legge n. 476 del 1998, nonché i criteri e le procedure per le autorizzazioni degli enti di cui all'articolo 39-ter della medesima legge n. 184 del 1983.
- **Viste** le designazioni dei Ministri per la solidarietà sociale, per gli affari esteri, dell'interno, della giustizia e della sanità,
- **Viste** le designazioni della Conferenza Unificata

Decreta

Art. 1

La Commissione per le adozioni internazionali di cui all'art. 38, comma 2 della legge 31.12.1998 n. 476 e di cui all'art. 3 del D.P.R. 1 dicembre 1999 n. 492 è così composta:

Dott. Paolo Onelli
Dipartimento per gli Affari Sociali
Dott. ssa Anna Maria Colella
Dipartimento per gli Affari Sociali
Dott.ssa Isabella Menichini
Ministero degli Affari Esteri
Dott.ssa Perla Stancari
Ministero dell'Interno
Dott.ssa Vanda Verusio
Ministero della Giustizia
Dott.ssa Ludovica Jovene
Ministero della Giustizia
Dott.ssa Silvia Castorina
Ministero della Sanità
Dott. Giovanni Errera
Conferenza Unificata
Dott.ssa Valeria Macchia
Conferenza Unificata
Dott.ssa Simonetta Tugnoli
Conferenza Unificata

Art. 2

Il presente decreto sarà trasmesso agli organi di controllo per la registrazione.

Roma, li 14 aprile 2000

On.le Livia Turco

Il Presidente

- **Visto** il d.p.r. 27-12-99 n. 492 recante norme per la costituzione l'organizzazione e il funzionamento della Commissione per le Adozioni Internazionali;
- **Visto** il decreto 14 aprile 2000 con il quale sono stati nominati i componenti della Commissione;
- **Visto** in particolare l'art. 5 comma 1 lettera c) del d.p.r. 27.12.99 n. 492 sopra citato, che attribuisce al presidente della Commissione il potere di nominare un vicepresidente che ne assuma le funzioni in caso di sua assenza o impedimento;
- **Ritenuto** di dover provvedere in merito per garantire l'indispensabile continuità delle funzioni stesse;
- **Ritenuto** che il componente della Commissione dottor Paolo Onelli per la sua specifica esperienza nel settore minorile e nella materia dell'adozione, per la sua particolare competenza amministrativa, nonché per la sua residenza in Roma risulta particolarmente idoneo a tale compito;
- **Visto** l'art. 5 comma 1 lettera c) del d.p.r. 27.12.99 n. 492,

P.Q.M.

Nomina il dottor Paolo Onelli vicepresidente della Commissione per le adozioni internazionali.
Manda la segreteria tecnica per le comunicazioni a tutti gli interessati.

Roma, 2 maggio 2000

Il Presidente
Luigi Fadiga

Insedimento della Commissione Relazione del Presidente Luigi Fadiga

Signore e signori componenti della Commissione:

1. La commissione che si insedia oggi e che ho l'onore di presiedere ha davanti a sé un cammino del tutto nuovo e in gran parte inesplorato, al quale tuttavia corrisponde un obiettivo della massima chiarezza: operare perché le adozioni all'estero avvengano con modalità pienamente trasparenti ed eticamente accettabili, esclusivamente nel superiore interesse dei minori.

Questo compito non si prospetta facile.

La rapida evoluzione quantitativa dell'adozione internazionale in Italia ha determinato – non dobbiamo nasconderselo – un suo sensibile scostamento dai principi e dalle finalità solidaristiche che da più di trent'anni disciplinano l'adozione nel nostro paese. Come conseguenza, si deve registrare un suo preoccupante avvicinamento a forme e modi dell'adozione di tipo privatistico che il nostro legislatore aveva voluto superati fin dal 1967, e che la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti fanciullo ha definitivamente bandito dal 1989. Quel forte incremento numerico non è stato infatti accompagnato da un pari sviluppo dei sistemi di preparazione e di aiuto alle coppie adottanti, e neppure da un sistema di adeguati controlli sull'attività degli organismi di intermediazione. È stato – come sovente accade nel nostro paese – uno sviluppo spontaneo e incontrollato, generoso ma spesso disordinato e improvvisato, che gradualmente ha posto in ombra gli obiettivi originari della legge 184 e ad essi ha sostituito una visione dell'adozione internazionale incentrata più sui desideri sui bisogni e sugli interessi dell'adulto che su quelli del minore.

È molto facile che ciò avvenga, nell'adozione internazionale: dove di fronte a una situazione di forza rappresentata da adottanti adulti provenienti da un paese ricco, si pone la doppia debolezza di un bambino abbandonato in un paese povero. Ma non si tratta di un fenomeno soltanto italiano. In misura maggiore o minore, tutti i paesi economicamente sviluppati hanno conosciuto questa deriva, che nei casi peggiori può sconfinare nel mercato dei bambini e nei casi migliori fa comunque prevalere la legge del più forte. La Convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993 rappresenta lo sforzo comune posto in essere da persone di buona volontà dei paesi di origine e dei paesi di accoglienza perché questo non accada; perché ogni bambino abbandonato possa trovare la famiglia per lui più adatta: prima di tutto nel proprio paese; se ciò non è possibile, anche altrove: ma che mai diventi merce di esportazione da un paese povero o in difficoltà a un paese ricco alla ricerca di bambini da adottare.

L'adesione dell'Italia alla Convenzione de L'Aja, attuata con la legge 31.12.1998 n. 476, comporta l'impegno a ricondurre l'adozione internazionale

a questi principi e a questi valori: e ciò non soltanto per le adozioni che si faranno con gli altri paesi firmatari della Convenzione, ma, come ha voluto il nostro legislatore, per tutte le adozioni di bambini all'estero, in qualunque parte del mondo esse avvengano.

2. A questa Commissione, istituita da quella legge e dal successivo regolamento, è attribuita in via principale la responsabilità di operare perché quegli obiettivi siano raggiunti.

Non si tratta, come ho già detto, di un compito facile. Pesano in Italia sull'adozione internazionale molti anni di deriva. Pesano inerzie e disinteresse di amministrazioni locali, pesano insufficienza e impreparazione dei servizi; pesano lentezze e ritardi della giustizia e il lassismo di certa giurisprudenza; pesa la troppo lunga assenza di una valida "politica estera" dell'adozione. Pesano il disordinato proliferare di organismi di intermediazione spesso improvvisati e non sempre disinteressati; pesa l'incontrollato fortissimo aumento delle adozioni nei paesi dell'Est Europa. Pesa infine – e non sarà l'ostacolo più facile da superare – un'immagine edulcorata e perciò stesso mistificante dell'adozione internazionale, che vuole nascondersi al tempo stesso il passato e il futuro del fatto adottivo, vale a dire: le tragedie umane e sociali sottostanti all'abbandono di un bambino in un paese povero, e gli elevati rischi di fallimento delle adozioni frettolose, malfatte o peggio comprate.

La Convenzione de L'Aja, è bene ricordarlo, non è nata per fare più adozioni o per fare adozioni più veloci. È nata per garantire i diritti dei bambini che vengono adottati da stranieri e portati fuori dal loro paese; è nata perché quei bambini non diventino merce da esportazione, perché un atto di amore disinteressato come l'adozione non diventi un gesto di egoismo e di prevaricazione o, peggio, una sottile e insidiosa forma di neocolonialismo.

3. Non adozioni più facili e più veloci dunque, ma adozioni migliori e più garantite. E tuttavia, di fronte alle centinaia di migliaia di bambini del terzo mondo condannati alla solitudine se non alla fame e alla morte, e di fronte alle migliaia di coppie italiane desiderose di dar loro affetto e pronte a prendersene cura, sorge l'obbligo morale di facilitare in ogni modo i contatti fra chi ha e chi non ha, fra chi può dare e chi ha bisogno di avere, in modo che siano eliminati inutili ritardi lentezze burocratiche e snervanti attese e, soprattutto, che sia evitato ogni spreco di preziose energie e risorse.

Non tutti sono adatti a prendersi per figlio un bambino venuto da lontano, con tutto il suo carico di sofferenze e di problemi. Ma certamente deve far riflettere la circostanza che nel 1998 vi siano state in Italia poco più di duemila adozioni internazionali di fronte a quattromila cinquecento coppie dichiarate idonee, e che nel 1999 su cinquemila coppie idonee le adozioni internazionali siano state poco più di tremila. Ciò vuol dire che ogni anno almeno millecinquecento coppie legalmente abilitate da un tribunale della repubblica non riescono a tro-

vare la strada per raggiungere i millecinquecento bambini bisognosi del loro affetto che certamente esistono nei paesi del terzo mondo, e rinunciano così al loro progetto adottivo. Certo, fra i paesi di accoglienza non esiste solo l'Italia, e di sicuro quei bambini troveranno od hanno già trovato altrove dei genitori adottivi validi e capaci. Tuttavia, il potenziale umano che in questo modo e nonostante la massa dei bisogni resta inutilizzato e sprecato ci deve far riflettere, e ci deve spingere ad operare col massimo impegno perché esso trovi dei canali trasparenti, puliti, solleciti e tecnicamente corretti per incontrarsi con chi ha tanto bisogno di aiuto e di amore e non riesce a trovarlo nella propria terra.

4. È questo il compito fondamentale della Commissione che oggi inizia i suoi lavori.

La Commissione lo affronta, ne sono certo, con piena consapevolezza e con il massimo impegno. Ma non senza avvertire, ne sono certo ugualmente, certe sue debolezze oggettive e certi condizionamenti contingenti che rischiano di limitare l'efficacia della sua azione e comunque di cagionare un avvio non sufficientemente incisivo del suo operare.

Fra le prime, va senz'altro indicata la sua incerta natura giuridica. Pur avendole attribuito compiti che travalicano l'ambito dei confini nazionali e che ne fanno il gestore della politica dell'adozione internazionale nel nostro paese, il legislatore non ha ritenuto di farne per conseguenza un organismo autonomo come è avvenuto per altri consimili. Per di più, la sua collocazione presso la presidenza del consiglio dei ministri viene ora resa incerta dalla riforma di quell'organo attuata col D. Lgv. nr. 303 del 1999, che non prevede fra le sue articolazioni il dipartimento degli affari sociali: cosicché non è da escludere che con la prossima legislatura si debba affrontare il problema di un trasferimento presso un'altra amministrazione, a meno di un chiarimento normativo (peraltro opportuno) circa la collocazione definitiva della Commissione, la sua natura giuridica ed i suoi poteri.

Un'ulteriore debolezza sembra ravvisabile nella brevità dell'incarico presidenziale, limitato incomprensibilmente a due anni di fronte ai quattro previsti per la durata della commissione: mentre una presidenza di durata triennale non rinnovabile avrebbe meglio coniugato le esigenze di continuità (specie nella fase iniziale) con quelle di rinnovamento. Infatti, pur essendo la commissione un organo collegiale, non c'è dubbio che il regolamento di attuazione attribuisca al presidente una somma di poteri assai rilevante: da quello di nominare un vicepresidente e di delegare singole funzioni ai componenti, a quello di sovrintendere alla segreteria tecnica, a quello di provvedere monocraticamente in caso di urgenza, e così via (vedi art. 7 del regolamento). Per di più (art. 4 regolamento), in caso di parità di voti prevale il voto del presidente. Si tratta dunque di un organo con propri poteri di impulso e di decisione, che necessita di un arco di tempo adeguato per poter operare efficacemente.

Va inoltre segnalata la mancanza di una norma che renda chiaramente obbligatoria la collocazione fuori del ruolo organico della magistratura nel caso in

cui la scelta del presidente della commissione cada su di un magistrato: e ciò perché non accada che le scelte del presidente del consiglio dei ministri siano condizionate o poste nel nulla da una circolare del consiglio superiore della magistratura. Utili indicazioni di tecnica legislativa in tal senso si sarebbero potute trovare, ad esempio, nella legge 31.12.96 n. 675 sulla tutela dei dati personali che, quando la scelta cada su un magistrato, ne prevede l'automatica collocazione fuori ruolo per il solo fatto dell'accettazione della nomina.

Infine, è fin d'ora ravvisabile una certa debolezza oggettiva della commissione per quanto attiene la presenza al suo interno di giuristi esperti in materia di adozione: detto più chiaramente, di giudici minorili. È certamente vero che la Convenzione de L'Aja e, conseguentemente, la legge 1998 n. 476, in armonia con quanto accade in altri paesi europei, ampliano il ruolo dell'amministrazione e dei servizi e riducono quello della giurisdizione e dei tribunali per i minorenni. Tuttavia, specie in questa prima fase, la commissione dovrà affrontare problemi giuridici numerosi e complessi di diritto minorile e di diritto internazionale privato, di diritto processuale civile e di diritto di famiglia. A norma dell'art. 38 della legge, sono attualmente soltanto due i rappresentanti del ministero della giustizia, e non necessariamente giuristi, e anche in tal caso non necessariamente esperti in diritto minorile. Una composizione della commissione che avesse previsto la presenza di almeno un giudice minorile sarebbe stata assai più idonea a dare risposta ai numerosi problemi giuridici che si potranno porre.

5. A questa ultima lacuna avrebbe potuto agevolmente supplire il regolamento di attuazione, prevedendo la presenza di almeno un magistrato minorile nella segreteria tecnica della commissione. Sfortunatamente non è stato così. È vero che quella norma prevede nella dotazione organica della segreteria tecnica la presenza di quattro dirigenti, ma omette di precisare, com'era pure possibile ed opportuno, che almeno uno di essi debba essere un magistrato esperto di diritto minorile e della famiglia. Come è noto, ciò ha permesso al Consiglio superiore della magistratura di assumere un atteggiamento miope e formalistico di fronte alle motivate e reiterate richieste dell'amministrazione, e di negare la collocazione fuori ruolo del validissimo magistrato che era stato espressamente individuato a tal fine e che si era dichiarato pienamente disponibile ad assumere l'incarico.

Ma non è questa la sola carenza di cui soffre la segreteria tecnica. Dei ventitré elementi di cui, a norma del citato art. 6 del regolamento, dovrebbe essere composta la sua dotazione organica, ne risultano oggi presenti meno di dieci: per cui la commissione, anziché trovare al suo avvio un organo tecnico di supporto già rodato e funzionante, dovrà essa stessa in tutte le misure possibili svolgere attività di supplenza per evitare inutili ritardi. Ciò significa, in altre parole, che in questa fase iniziale tutti i Commissari dovranno sentirsi personalmente impegnati a dare ogni possibile priorità al lavoro della Commissione per le Adozioni internazionali rispetto alle attività ordinariamente svolte nelle amministrazioni di provenienza.

6. Altri condizionamenti oggettivi dovrà affrontare subito la Commissione, ma il più rilevante consiste nella brevità del tempo a disposizione per l'istruttoria delle istanze di autorizzazione degli enti e per la pubblicazione dell'albo. Come è noto, l'art. 9 del regolamento concede alla Commissione il termine di centoventi giorni per l'accertamento dei requisiti e per la deliberazione conseguente. Tenuto conto che gli enti autorizzati sotto la disciplina precedente erano trentuno, e che certamente tutti presenteranno domanda per ottenere il rinnovo dell'autorizzazione; e considerato che, da informazioni assunte, almeno altri quaranta nuovi organismi aspirano ad essere autorizzati, il termine di centoventi giorni sarebbe già di per sé molto ridotto. Senonché neppure di questo termine potrà avvalersi la Commissione, in quanto il prematuro deposito degli strumenti di ratifica ha fatto scattare il meccanismo di entrata in vigore della Convenzione, che già da due giorni impegna l'Italia nei confronti degli altri paesi ratificanti. E dunque sarà necessario lavorare con la massima intensità per giungere quanto prima alla pubblicazione dell'albo, per evitare ogni rischio di blocco delle adozioni in corso da parte di quei paesi d'origine che pretendessero l'immediata puntuale applicazione delle norme convenzionali.

7. Con la consapevolezza di questi problemi ma con la piena fiducia che la Commissione saprà farvi fronte, credo necessario proporre una serie di priorità sulle quali ci dovremo da subito concentrare: e ciò anche per abbozzare sin d'ora quel programma annuale di attività che ci viene richiesto dall'art. 6 quarto comma del regolamento.

Prima fra tutte, è la pubblicazione dell'albo degli enti autorizzati: ho già detto perché e non è necessario tornare sull'argomento. Aggiungo solo che l'art. 8 del regolamento stabilisce che le istanze di autorizzazione devono essere presentate "secondo uno schema predisposto dalla Commissione", e che l'art. 16 fissa in un mese il termine per la presentazione delle domande destinate a formare la "prima edizione" dell'albo. Ne consegue l'esigenza di approvare subito lo schema di domanda, e questo argomento è stato appositamente messo all'ordine del giorno dell'odierna seduta.

Contemporaneamente all'attività diretta alla pubblicazione dell'albo, è indispensabile che sia subito attivata la rete di collegamento fra tutti gli attori della nuova adozione internazionale: e quindi autorità giudiziaria minorile, servizi degli enti locali, enti autorizzati. Una serie di incontri, a cominciare da quelli con i presidenti dei tribunali per i minorenni, dovrà subito essere messa in calendario per le prossime settimane.

Urgenza non minore hanno le attività dirette a promuovere l'avvio di progetti e di iniziative di formazione. La insufficienza se non la mancanza di servizi pubblici qualificati per la preparazione all'adozione in genere e all'adozione internazionale in specie ha pesato negativamente, come ho già detto sopra, sull'evoluzione del fenomeno adottivo nel nostro paese. È quindi necessario che quelle lacune siano rapidamente colmate, e la Commissione dovrà farsi carico

di questo problema per la parte che le compete, pienamente rispettosa delle autonomie locali ma anche capace di smuovere inerzie e di aggregare energie.

In parallelo, è necessaria un'attività di corretta informazione sulla nuova adozione internazionale, diretta in primo luogo ai cittadini ma anche ai servizi degli enti locali e a tutti gli operatori dell'adozione. La creazione di un sito Internet della Commissione, o quanto meno in questa fase iniziale la creazione di apposite pagine nel sito del Dipartimento affari sociali, è della massima urgenza. Il sito dovrà essere almeno bilingue. Ciò potrà servire per far conoscere la Commissione alle altre Autorità centrali e per avviare e facilitare i necessari collegamenti.

8. A livello internazionale, è necessario avviare subito i contatti con le Autorità centrali degli altri paesi che sono parte della Convenzione, per impostare fin da principio rapporti improntati alla massima collaborazione e fiducia reciproca. Nel far questo, particolare attenzione e priorità dovranno essere date alle Autorità Centrali dei paesi d'origine.

Com'è noto però, appena un terzo delle adozioni internazionali italiane avviene attualmente con paesi membri della Convenzione. Nel 1999 più di tremila bambini stranieri sono entrati in Italia per adozione, ma di questi circa duemila provenivano da paesi terzi e di questi più di mille da paesi dell'ex Unione Sovietica. L'obiettivo più urgente sul piano internazionale è dunque senza alcun dubbio quello della messa allo studio di accordi bilaterali con i paesi dell'Est Europa ed in particolare con quelli dell'ex Unione sovietica. Da questi ultimi, che non sono parti della Convenzione de L'Aja, proviene infatti il numero maggiore di bambini adottati, con un incremento annuo di tale entità che non può non preoccupare, quando si pensi che quel flusso (quadruplicato fra il 1996 e il 1999) passa solo in minima parte e solo di recente attraverso enti autorizzati con la vecchia disciplina normativa.

Occorre dunque senza ritardo prendere contatto con le autorità di quei paesi, per mettere allo studio accordi bilaterali che valgano a portare sotto controllo quel flusso e a garantire anche a quei bambini il pieno rispetto dei diritti previsti dalla convenzione.

9. Queste, a grandi linee, le priorità sulle quali a mio parere la Commissione dovrà concentrare le sue energie in questa fase iniziale.

Sono certo che tutti voi siete consapevoli dell'importanza del nostro lavoro, e che tutti insieme sapremo collaborare tra noi, con quello spirito di servizio che solo permette alla pubblica amministrazione di mantenere il collegamento con la società civile.

Roma, 3 maggio 2000

sedici

Disposizioni concernenti il funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali ex articolo 38 della legge 4 maggio 1983, n.184, come sostituito dall'articolo 3 della legge 31 dicembre 1988, n. 476

La Commissione per le adozioni internazionali

- **Vista** la legge 31 dicembre 1998, n. 476, che all'articolo 3 reca disposizioni sostitutive del Capo I del Titolo III della legge 4 maggio 1983, n. 184;
- **Visto** in particolare l'articolo 38 - comma 4 della richiamata legge 184/1983, come sostituito dal citato articolo 3 della legge n. 476/1998, che attribuisce alla Commissione potestà regolamentare in materia di avvicendamento dei propri componenti allo scadere del termine di rispettiva permanenza in carica;
- **Visto** l'articolo 4 del D.P.R. 1 dicembre 1999, n. 492,
- **Ravvisata** l'opportunità di assicurare - nelle more della nomina dei componenti di questa Commissione allo scadere del termine di quattro anni della durata in carica fissato dalla citata disposizione del comma 4 dell'articolo 38 della legge n. 184/1983, sostituito come innanzi - la rappresentanza di tutte le Amministrazioni indicate nel comma 2 dello stesso articolo 38;
- **Visto** l'articolo 7 - comma 3 dello stesso D.P.R. n. 492/1999 che prevede la corresponsione dell'indennità di missione, a favore del Presidente e di componenti della Commissione che svolgano missioni all'Estero, corrispondente alla qualifica di appartenenza, e comunque non inferiore a quella corrisposta ai dirigenti in servizio presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- **Ritenuto** di dover prevedere, per via analogica, il rimborso delle spese documentate di viaggio, vitto e alloggio, nei termini stabiliti dalla qualifica di appartenenza o, se più favorevoli, per i dirigenti in servizio presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, oltre che per le missioni all'Estero, anche per la partecipazione ai lavori della Commissione nonché per le missioni svolte sul territorio nazionale, per l'espletamento dei compiti d'istituto, autorizzate dalla Commissione;
- **Ritenuto**, altresì, di dover disciplinare la partecipazione ai lavori della Commissione;
- **Vista** la legge 31 dicembre 1998, n. 476;
- **Visto** il D.P.R. 1° dicembre 1999, n. 492
- **Visto** il D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 303

Art. 1

1) Allo scadere del termine di quattro anni di permanenza in carica dei componenti della Commissione, si intende prorogata la durata in carica del Vice Presidente nonché dei componenti designati dai Ministeri degli Affari Esteri, dell'Interno, della Sanità e del componente - di livello più elevato, o a parità di livello, più anziano in ruolo, o, in subordine ed anche in caso di soggetti estranei alla Pubblica Amministrazione, più anziano di età - in rappresentanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari Sociali, del Ministero della Giustizia e della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, fino alla nomina di altri componenti o alla formale conferma di quelli scaduti.

2) La Commissione, su proposta del Presidente, può deliberare, ove ne valuti l'opportunità in ragione dell'esigenza di continuità dell'azione amministrativa, la proroga anche di altri componenti per periodi non superiori ad un anno.

Art. 2

Si intende altresì prorogato l'incarico scaduto del Presidente, fino al formale rinnovo dello stesso o alla nomina del nuovo Presidente.

Art. 3

Per la partecipazione ai lavori della Commissione, nonché per le missioni svolte sul territorio nazionale, oltre che per quelle all'Estero, spetta ai componenti della Commissione l'indennità e il rimborso delle spese documentate di viaggio, vitto e alloggio, nei termini stabiliti per la qualifica di appartenenza o, se più favorevoli, per i dirigenti in servizio presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Art. 4

Ai lavori della Commissione possono partecipare, senza diritto di voto, su invito e previa convocazione del Presidente, gli esperti di cui all'articolo 6, comma 4, del D.P.R. 492 del 1° dicembre 1999. Per le audizioni di operatori disposte dalla Commissione, ai sensi dell'articolo 4 - comma 5 del D.P.R. 1 dicembre 1999, n.492, si applica l'articolo precedente.

Roma, 3 maggio 2000

Il presidente

Luigi Fadiga

Il segretario

Bruno Di Franco

Adozioni
internazionali

DATI STATISTICI

16
sedici

Scopo di questa nota è quello di evidenziare gli elementi quantitativi più rilevanti che il fenomeno dell'adozione internazionale ha messo in luce nel corso del quinquennio 1994-1998. A tal fine sono state elaborate, a partire dai dati elementari, alcune tavole statistiche corredate di indicatori che permettono una più facile lettura del fenomeno. Inoltre, laddove possibile, i dati dell'adozione internazionale sono stati appaiati a quelli dell'adozione nazionale per consentire un confronto tra i due fenomeni, diversi ma strettamente connessi.

I dati elementari sono desunti dalle statistiche del Ministero di grazia e giustizia, in quanto fonte ufficiale italiana delle statistiche relative all'adozione, sia nazionale che internazionale. In particolare, l'Ufficio centrale per la giustizia minorile redige annualmente un elaborato con informazioni di natura quantitativa sull'applicazione della legge 4 maggio 1983 n.184 (e sue modifiche, legge 31 dicembre 1998 n.476) che disciplina l'adozione e l'affidamento dei minori.

Venendo ai dati, il numero di domande presentate di disponibilità all'adozione è in aumento nel corso del quinquennio considerato, si passa dalle 13.676 del 1994 alle 16.410 del 1998. Nel merito, crescono più sensibilmente le domande di adozione nazionale - 7.669 nel 1994, 9.484 nel 1998 (+23,7%) -, meno quelle di adozione internazionale - 6.007 nel 1994, 6.926 nel 1998 (+15,3%) -. Nell'intero periodo considerato, 1994-1998, le domande di adozione internazionale rappresentano mediamente il 42% delle domande presentate (nel restante 58% si tratta di domande nazionali). È necessario, al riguardo, sottolineare che una stessa coppia può presentare più domande di adozione nazionale (una per ogni tribunale per i minorenni), mentre può presentare una sola domanda di adozione internazionale presso il tribunale per i minorenni sotto la cui giurisdizione ricade per residenza. Ciò significa che, passando dalle domande alle coppie, non c'è una sostanziale differenza tra il numero di coppie aspiranti all'adozione di un bambino sul territorio nazionale e di quante intendono adottare un bambino straniero. In generale, le coppie presentano entrambe le domande.

Nel corso del periodo 1994-98 sono aumentati anche i decreti di affidamento preadottivo e i decreti definitivi di adozione, sia nazionali che internazionali. Per gli affidamenti preadottivi internazionali il trend d'aumento ha subito due lievi battute di arresto nel 1995 e nel 1996, rispettivamente 2088 e 2095 decreti emessi. Per i decreti definitivi di adozione internazionale il valore massimo si registra nel 1996 con 2649 decreti emessi. Al contrario di quanto accade per le domande di disponibilità all'adozione, è nell'ambito dell'adozio-

* A cura di Enrico Moretti, Centro nazionale.

ne internazionale che si registra il maggior numero di decreti di affidamento preadottivo e di decreti definitivi di adozione. Mediamente, nel quinquennio considerato, i decreti di affidamento preadottivo internazionale rappresentano il 72% dei decreti di affidamento preadottivo emessi, analoga percentuale (71,6%) quella che fanno segnare i decreti definitivi di adozione internazionale sul totale dei decreti di adozione emessi. Questi dati sono sicuramente da ricollegare a una maggiore disponibilità di bambini stranieri rispetto ai minorenni dichiarati adottabili sul territorio nazionale. Comune a entrambi i tipi di adozione, nazionale e internazionale, è il fatto che in alcuni anni i decreti di affidamento preadottivo risultano più numerosi dei decreti di adozione, in altri si verifica l'esatto opposto. Ciò è dovuto essenzialmente al combinarsi di alcune situazioni: trascinarsi degli affidamenti da un anno all'altro, proroghe degli affidamenti, e infine dal fallimento di alcuni di essi.

A conferma della più spiccata dinamicità dell'adozione internazionale, il numero di decreti di adozione emessi ogni 100 domande di adozione oscillano da un minimo di 28,5 nel 1994 a un massimo di 45,9 nel 1996 per l'adozione internazionale, e da un minimo di 9,6 nel 1996 a un massimo di 10,9 del 1997 per l'adozione nazionale. Bisogna annotare che questo indicatore mette assieme domande di adozione e decreti di adozione che non si riferiscono alla stessa coppia. In sostanza è un rapporto tra coppie che in un determinato periodo hanno presentato domanda di adozione e coppie che nello stesso periodo hanno ottenuto un'adozione, ciò peraltro non intacca il valore informativo che ci fornisce. In definitiva, la possibilità di conseguire effettivamente un'adozione è nettamente a favore delle coppie richiedenti adozione internazionale in un rapporto di 3 a 1, ovvero ogni 4 decreti di adozione emessi, ben 3 riguardano adozioni internazionali.

Relativamente alle adozioni internazionali è inoltre possibile analizzare i dati dei minorenni secondo l'area geografica di provenienza. Questa informazione aggiuntiva è disponibile sia per i minorenni in affidamento preadottivo che per i minorenni per cui è stato emesso un decreto di adozione definitiva. In entrambi i casi la graduatoria dei Paesi di provenienza vede nelle prime sei posizioni gli stessi Paesi variamente combinati nel corso degli anni presi in esame. Sempre più evidente è il ruolo che la Russia si è ritagliata quale primo "serbatoio" per l'adozione di minori stranieri. Nel 1998, riguardano minori russi il 26,3% dei decreti di adozione definitiva emessi, e ben il 33% degli affidamenti preadottivi disposti dai tribunali per i minorenni. Notevoli anche i valori che hanno fatto segnare, nel corso degli anni considerati, il Brasile e ancor più la Romania.

Tavola 1 - Domande presentate di disponibilità all'adozione - Anni 1994-1998

Adozioni	VALORI ASSOLUTI					Totale
	1994	1995	1996	1997	1998	
Nazionali	7.669	7.715	8.425	8.530	9.484	41.823
Internazionali	6.007	5.849	5.768	6.217	6.926	30.767
Totale	13.676	13.564	14.193	14.747	16.410	72.590

Adozioni	VALORI PERCENTUALI					Totale
	1994	1995	1996	1997	1998	
Nazionali	56,1	56,9	59,4	57,8	57,8	57,6
Internazionali	43,9	43,1	40,6	42,2	42,2	42,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tavola 2 - Decreti definitivi di adozione nazionale ed internazionale - Anni 1994-1998

Decreti di adozioni	VALORI ASSOLUTI					Totale
	1994	1995	1996	1997	1998	
Nazionali	751	784	811	926	1.006	4.278
Internazionali	1.712	2.161	2.649	2.019	2.263	10.804
Totale	2.463	2.945	3.460	2.945	3.269	15.082

Decreti di adozioni	VALORI PERCENTUALI					Totale
	1994	1995	1996	1997	1998	
Nazionali	30,5	26,6	23,4	31,4	30,8	28,4
Internazionali	69,5	73,4	76,6	68,6	69,2	71,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tavola 3 - Decreti di affidamenti preadottivi nazionali ed internazionali - Anni 1994-1998

Decreti di aff. pread.	VALORI ASSOLUTI					Totale
	1994	1995	1996	1997	1998	
Nazionali	614	864	1.027	1.141	943	4.589
Internazionali	2.434	2.503	2.088	2.095	2.662	11.782
Totale	3.048	3.367	3.115	3.236	3.605	16.371

Decreti di aff. pread.	VALORI PERCENTUALI					Totale
	1994	1995	1996	1997	1998	
Nazionali	20,1	25,7	33,0	35,3	26,2	28,0
Internazionali	79,9	74,3	67,0	64,7	73,8	72,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Fonte statistica: Ministero di Grazia e Giustizia - Ufficio centrale per la giustizia minorile, Analisi statistica - *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori 1993-1998*, edizione 1999.

276 **Tavola 4 - Numero decreti di adozione per 100 domande di adozione - Anni 1994-1998**

Adozioni	1994	1995	1996	1997	1998	Totale
Nazionali	9,8	10,2	9,6	10,9	10,6	10,2
Internazionali	28,5	36,9	45,9	32,5	32,7	35,1
Totale	18,0	21,7	24,4	20,0	19,9	20,8

Tavola 5 - Decreti di adozione definitiva di minori stranieri per paese di provenienza - Anni 1996-1998

Provenienza	1996		1997		1998	
	v.a	% del totale	v.a	% del totale	v.a	% del totale
Ex Unione Sovietica	185	7,0	294	14,6	588	26,3
Romania	527	19,9	414	20,5	260	11,6
Brasile	330	12,5	294	14,6	262	11,7
Bulgaria	100	3,8	130	6,4	224	10,0
Colombia	242	9,1	249	12,3	208	9,3
India	143	5,4	149	7,4	159	7,1
Altro	1.122	42,4	489	24,2	532	23,8
Totale	2.649	100,0	2.019	100,0	2.233	100,0

Tavola 6 - Decreti di adozione definitiva di minori stranieri per paese di provenienza Anno 1998

Provenienza	valori assoluti	in % sul totale
Russia	588	26,3
Brasile	262	11,7
Romania	260	11,6
Bulgaria	224	10,0
Colombia	208	9,3
India	159	7,1
Polonia	61	2,7
Ucraina	59	2,6
Guatemala	45	2,0
Cile	42	1,9
Etiopia	41	1,8
Bolivia	35	1,6
Messico	26	1,2
Perù	25	1,1
Ungheria	17	0,8
Albania	15	0,7
Haiti	15	0,7
Filippine	10	0,4
Altri	141	6,3
Totale	2.233	100,0

**Tavola 7 - Provvedimenti efficaci come affidamento preadottivo per provenienza del minore straniero
Anni 1994-1998**

Provenienza	1994	1995	1996	1997	1998	1994-1998	
						v.a	% sul totale
Russia	234	255	360	561	881	2.291	19,4
Romania	738	706	285	242	361	2.332	19,8
Bulgaria	48	127	147	223	319	864	7,3
Brasile	296	436	256	239	205	1.432	12,2
India	71	204	187	142	194	798	6,8
Colombia	203	289	246	173	167	1.078	9,1
Altre nazionalità	844	486	355	475	535	2.695	22,9
Non specificato	-	-	252	40	-	292	2,5
Totale	2.434	2.503	2.088	2.095	2.662	11.782	100,0

**Tavola 8 - Provvedimenti efficaci come affidamento preadottivo per provenienza del minore straniero
Anno 1998**

Provenienza	valori assoluti	in % sul totale
Russia	881	33,1
Romania	361	13,6
Bulgaria	319	12,0
Brasile	205	7,7
India	194	7,3
Colombia	167	6,3
Ucraina	128	4,8
Polonia	77	2,9
Etiopia	42	1,6
Guatemala	36	1,4
Perù	27	1,0
Cile	24	0,9
non specificato	23	0,9
Messico	22	0,8
Bolivia	21	0,8
Haiti	18	0,7
Albania	12	0,5
Nepal	12	0,5
Altri	93	3,5
Totale	2.662	100,0

Quaderni pubblicati del Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza

- n. 1 *Violenze sessuali sulle bambine e sui bambini*, marzo 1998
- n. 2 *Dossier di documentazione*, maggio 1998
- n. 3 *Infanzia e adolescenza: rassegna delle leggi regionali aggiornata al 31 dicembre 1997*, giugno 1998
- n. 4 *Figli di famiglie separate e ricostituite*, luglio 1998
- n. 5 *I "numeri" dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia – Edizione 1998*, settembre 1998
- n. 6 *Dossier di documentazione*, dicembre 1998
- n. 7 *Minori e lavoro in Italia: questioni aperte*, febbraio 1999
- n. 8 *Dossier di documentazione*, aprile 1999
- n. 9 *I bambini e gli adolescenti "fuori dalla famiglia"*, ottobre 1999
- n. 10 *Infanzia e adolescenza: aggiornamento annuale della raccolta delle leggi regionali*, settembre 1999
- n. 11 *Dossier di documentazione*, novembre 1999
- n. 12 *In strada con bambini e ragazzi*, dicembre 1999
- n. 13 *Indicatori europei dell'infanzia e dell'adolescenza*, gennaio 2000
- n. 14 *Quindici città "in gioco" con la legge 285/97*, febbraio 2000
- n. 15 *Tras-formazioni: legge 285/97 e percorsi formativi*, marzo 2000
- n. 16 *Adozioni internazionali*, maggio 2000

*Finito di stampare nel mese di maggio 2000
presso l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Roma*