

LA RATIFICA DELLA CONVENZIONE

Di Leonardo Lenti

Docente di diritto di famiglia presso l'università di Torino



In alcuni Paesi possono adottare anche i "single". In altri non vi sono rigidi limiti di età. Sui principi generali c'è grande concordanza. Sulle procedure, invece, esistono differenze. Anche nell'accesso alle informazioni sulla famiglia di origine.

La lunga vicenda della ratifica della Convenzione dell'Aja del 1993 sull'adozione internazionale è giunta al suo compimento con l'approvazione della legge del 31 dicembre 1998, n. 476 (*ndr*, vedi testo a pagina 78), che riscrive la disciplina dell'adozione internazionale contenuta nella legge 184 del 1983, per adeguarla alla convenzione.

La nuova normativa stabilisce che è la legge del Paese d'origine del minore che determina le circostanze nelle quali può essere adottato all'estero. Occorre comunque un provvedimento dell'autorità del Paese d'origine, secondo i casi giudiziaria o amministrativa, che lo dichiari adottabile, o ne pronunci l'adozione, o almeno ne autorizzi l'espatrio a scopo di adozione; dal provvedimento deve risultare trattarsi di un minore abbandonato, o quanto meno di un minore alla cui adozione i genitori biologici hanno dato il proprio consenso.

È la legge italiana che determina i requisiti delle persone disponibili ad adottare un minore straniero, purché siano cittadini italiani oppure risiedano in modo effettivo e continuativo in Italia. Pertanto si applicano le regole consuete della legge 184/1983: può adottare soltanto una coppia di coniugi, sposati da almeno 3 anni, conviventi, aventi una differenza d'età rispetto all'adottando di regola non inferiore a 18 e non superiore a 40 anni, dotati della capacità emotiva e affettiva di allevare, educare e mantenere un minore straniero. La loro idoneità dev'essere dichiarata mediante un decreto del Tribunale per i minorenni del loro luogo di residenza, pronunciato entro 2 mesi dalla richiesta, dopo che i servizi sociali degli Enti locali hanno svolto gli accertamenti necessari per verificarla.

L'idoneità non è generica, data per qualsiasi minore, e magari anche per un numero imprecisato di minori: il decreto contiene le indicazioni opportune sulle caratteristiche del minore (menzionato dalla legge al singolare) che si reputa adatto alla coppia di coniugi. È prevedibile che queste indicazioni limitatrici riguarderanno soprattutto l'età, evitando gli abusi resi possibili dalla sentenza della corte costituzionale 1996/303 [\(1\)](#).

La procedura di adozione dev'essere sempre svolta con l'intermediazione di uno degli enti autorizzati all'adozione internazionale: le coppie di coniugi sono libere di scegliere l'ente preferito, ma non possono fare a meno della sua collaborazione. L'ente svolge le pratiche adottive nel Paese straniero e, dopo l'adozione, può dare sostegno al nucleo adottivo, se

richiestone dagli adottanti.

L'autorità centrale straniera trasmette all'ente la proposta di abbinamento fra un minore adottabile e una coppia di aspiranti adottanti, formulata secondo la legge del Paese d'origine del minore; l'ente, previa fornitura alla coppia di coniugi di ogni utile informazione sul minore, riceve il loro consenso all'abbinamento; dà inoltre la sua approvazione all'abbinamento stesso, qualora ciò sia richiesto dalla legislazione del Paese straniero. La proposta di abbinamento dev'essere trasmessa alla Commissione per le adozioni internazionali; questa ha la funzione, fra le altre, di svolgere una sorta di giudizio d'appello per il caso in cui sia richiesto il consenso all'abbinamento da parte dell'ente e questo lo abbia rifiutato. Una volta ottenuti tutti i consensi necessari, il minore viene trasferito in Italia, previa autorizzazione all'ingresso e al soggiorno da parte della Commissione per le adozioni internazionali. L'ente vigila sulle sue modalità e cura tutte le certificazioni e le autenticazioni necessarie.

L'adozione può essere pronunciata nel Paese straniero, prima che il minore giunga in Italia, oppure in Italia, dopo che vi è giunto. Nel primo caso il Tribunale per i minorenni del luogo di residenza degli adottanti ordina la trascrizione sui registri dello stato civile del provvedimento dell'autorità straniera. Nel secondo caso, invece, pronuncia direttamente l'adozione. In entrambi i casi deve preliminarmente accertare che sussistano le condizioni elencate dall'art. 4 della convenzione ([vedi box](#)), che il provvedimento sia stato dichiarato conforme alla convenzione dalla Commissione per le adozioni internazionali e che non sia contrario ai principi fondamentali del diritto italiano della famiglia e dei minori. Non è necessario che sia trascorso un periodo di affidamento preadottivo.

L'adozione non può essere trascritta, né pronunciata, se gli adottanti non hanno i requisiti di legge, o se non sono state rispettate le indicazioni sulle caratteristiche del minore contenute nel decreto di idoneità (soprattutto l'età), o se mancano l'intermediazione di un ente autorizzato e il passaggio presso le autorità centrali, straniera e italiana, o se l'adozione è contraria all'interesse del minore.

Interventi coordinati

Gli enti che svolgono la funzione di intermediazione e di collaborazione all'adozione internazionale devono essere preventivamente autorizzati a svolgere la loro attività in determinati Paesi stranieri da parte della Commissione per le adozioni internazionali. Gli enti devono avere sede in Italia ed essere dotati di un'adeguata struttura organizzativa almeno in una regione italiana; devono essere composti da persone esperte nel settore e avvalersi della collaborazione di professionisti in campo sociale, giuridico e psicologico; non devono tenere comportamenti discriminatori e devono attuare il principio secondo il quale l'adozione internazionale del minore è sussidiaria rispetto all'adozione nel suo Paese d'origine. Gli enti non possono avere scopo di lucro; tuttavia hanno il diritto di ottenere dagli adottanti un rimborso delle spese sostenute.

Le regioni devono promuovere fra tutti gli operatori del loro territorio una politica comune delle adozioni, mediante la definizione di protocolli operativi e di convenzioni fra gli enti autorizzati e i servizi sociali degli enti locali.

Ogni Paese deve nominare un'«autorità centrale» per tenere tutti i contatti internazionali resi necessari dalla procedura adottiva. L'autorità centrale italiana è la Commissione per le adozioni internazionali, costituita presso la presidenza del Consiglio dei ministri e composta da rappresentanti dei ministeri interessati e della conferenza Stato-regioni.

Possono essere adottati anche i minori provenienti da Paesi che non hanno ratificato la convenzione, purché siano rispettate le stesse regole, e più precisamente purché sia accertato che il minore è stato abbandonato o che i suoi genitori biologici hanno consentito all'adozione, gli adottanti siano stati dichiarati idonei, siano state rispettate le indicazioni contenute nel decreto d'idoneità, la vicenda adottiva si sia svolta con l'intermediazione di un ente autorizzato e con l'intervento della Commissione per le adozioni internazionali italiana.

L'adozione pronunciata in un Paese straniero su richiesta di cittadini italiani, che dimostrino di avervi soggiornato continuativamente e di avervi risieduto da almeno 2 anni, può essere riconosciuta in Italia, purché conforme ai principi della convenzione, con un provvedimento del Tribunale per i minorenni.

Non è stata introdotta una nuova regolazione complessiva sull'accesso dell'adottato alle informazioni sulla sua famiglia d'origine: la materia, delicatissima, resta così sostanzialmente priva di una regolazione legislativa chiara e certa. È stato soltanto stabilito che i genitori adottivi possono ottenere le informazioni sanitarie sulla famiglia d'origine, che hanno importanza per la salute dell'adottato.

Consonanze e differenze

La Convenzione dell'Aja è stato il più importante tentativo di stabilire alcuni principi generali di politica del diritto comuni sì da permettere un dialogo rispettoso e armonioso fra le diverse legislazioni. La comunanza di tali principi generali garantisce che anche nelle adozioni internazionali abbia un rilievo decisivo lo scopo di aiutare il minore, dandogli una famiglia che lo ami e lo allevi; e di evitare, o almeno disincentivare, la compravendita dei minori o certi disinvolti metodi di acquisizione degli stessi, derivanti dal ricorso all'intermediazione di organizzazioni di faccendieri privi di scrupoli e, oltre a tutto, assai costosi per le coppie adottanti.

Una vera e propria uniformazione delle legislazioni sull'adozione è probabilmente un'utopia irrealizzabile, non solo fra le legislazioni di tutti i Paesi, ma anche soltanto fra quelle dei Paesi "importatori", vale a dire dei Paesi del cosiddetto nord-ovest del mondo (Europa occidentale, America settentrionale, Australia, Nuova Zelanda e Giappone). Un rapido panorama

sul diritto di alcuni Paesi europei occidentali evidenzia che, al di sotto dei principi generali, contenuti anche nella convenzione, non vi è molta uniformità normativa.

I principi generali comuni, che si collocano entro l'ordine d'idee della convenzione, sono: l'adozione è disciplinata per garantire la sua funzione di strumento di tutela dei minori, con il quale viene data loro una famiglia che li ami e li allevi; essa quindi non è, e non deve essere, una tecnica per realizzare un desiderio insoddisfatto di genitorialità degli adulti; non è ammessa una vera e propria cessione del minore da adottare, direttamente dai genitori biologici a quelli adottivi; la specie fondamentale di adozione è quella legittimante, con la quale si effettua un vero e proprio trapianto del minore nella famiglia adottiva, della quale diviene membro a tutti gli effetti, in condizioni di piena parità con gli eventuali figli legittimi che ne fanno parte; ogni legame giuridico con la famiglia d'origine è reciso. Tuttavia nella maggior parte dei Paesi è ammessa, in casi delimitati, anche l'adozione non legittimante, con la quale il minore diviene membro della famiglia adottiva, ma non a tutti gli effetti, e soprattutto mantiene un legame giuridico con la famiglia d'origine.

Al di sotto di questi principi generali comuni, sono molte e profonde le differenze fra i modi, più o meno coerenti, con i quali la legislazione e la prassi dei diversi Paesi dell'Europa occidentale hanno dato loro attuazione.

Nella maggior parte dei Paesi il requisito principale è quello del consenso dei suoi genitori biologici; in mancanza di tale consenso, può essere adottato un minore del quale l'autorità, secondo i casi giurisdizionale o amministrativa, abbia accertato lo stato di abbandono. Vi sono Paesi che si discostano da questo schema: da un lato vi è l'Italia, ove è pressoché sempre indispensabile l'accertamento giudiziale dello stato di abbandono; dall'altro lato vi sono Paesi, come l'Olanda, la Norvegia, la Svezia, ove il consenso dei genitori biologici è indispensabile.

Nella quasi totalità dei Paesi i minorenni sono adottabili senza limiti di età, quindi in astratto fino ai 18 anni, o con limiti di età abbastanza vicini alla maggiore età. Eccezione rilevante è l'Olanda, ove l'età massima che può avere un bambino per essere adottato è di 6 anni.

I requisiti fondamentali affinché una persona possa ottenere un minore in adozione sono diversi. Comune a tutti i Paesi è quello della capacità di educare e allevare un minore, valutata discrezionalmente dall'autorità che gestisce il percorso adottivo.

In tutti i Paesi il modello fondamentale di adottante è quello di una coppia sposata e convivente, avente o un'età, o una differenza di età rispetto all'adottato, contenute fra un minimo e un massimo corrispondente a quanto più comunemente si incontra nelle famiglie legate da vincoli genetici. Tuttavia nella maggior parte dei Paesi, con l'eccezione significativa dell'Italia e dell'Olanda, questo non è il solo modello di famiglia adottiva ammesso.

Le legislazioni di quasi tutti i Paesi stabiliscono che possano adottare anche persone singole, a somiglianza di quanto era normale nelle legislazioni europee al tempo della firma della Convenzione di Strasburgo del 1967; e quella di qualche Paese ammette pure le coppie non sposate. Va però rilevato che spesso la prassi non corrisponde pienamente a indicazioni legislative così larghe: in alcuni Paesi, soprattutto in quelli dell'Europa settentrionale, il governo ha emanato delle linee-guida per le autorità amministrative che procedono all'abbinamento fra il minore e l'adottante, secondo le quali le coppie sposate e conviventi devono essere preferite agli altri potenziali adottanti; ne deriva la conseguenza che le adozioni nazionali, che in tali Paesi sono pochissime, sono riservate a tali coppie, tranne casi particolari.

Limiti di età

Le legislazioni di quasi tutti i Paesi stabiliscono limiti di età per gli adottanti, o di differenza di età fra gli adottanti e gli adottati. Nella maggior parte dei casi è stabilito un limite minimo di età o di differenza di età: per esempio in Francia, in Gran Bretagna, in Norvegia, in Svezia vi è un limite minimo di età; in Francia, in Olanda vi è un limite minimo di differenza di età. È meno frequente incontrare un limite massimo di età o di differenza d'età: per esempio, in Norvegia vi è un limite massimo d'età, in Olanda vi è un limite massimo di differenza d'età. Nei Paesi che stabiliscono limiti rigidi è prevista la possibilità di derogarvi in casi particolari, a somiglianza di quanto imposto in Italia dalla sentenza 1996/303. Dunque, l'unico Paese la cui legislazione sul punto è molto simile a quella italiana è l'Olanda.

Anche i Paesi che non stabiliscono limiti rigidi prevedono che le età degli interessati corrispondano a quanto è "normale" nelle famiglie con legami biologici reciproci.

Quasi sempre il percorso adottivo è gestito da un'autorità pubblica, che ha il compito e il potere di identificare chi può essere adottato e chi può adottare, e di abbinarli. Vi è un discrimine nettissimo fra i Paesi anglosassoni e scandinavi da una parte, e i Paesi dell'Europa centro-meridionale dall'altra. Nei primi la competenza è attribuita all'autorità amministrativa, mentre nei secondi è attribuita all'autorità giurisdizionale. In tutti i Paesi, però, resta sempre compito proprio dell'autorità giurisdizionale quello di modificare lo stato civile del minore, cioè di pronunciare definitivamente l'adozione, anche nei casi in cui l'identificazione dell'adottante e dell'adottato e il loro abbinamento siano stati decisi da un'autorità amministrativa.

È caratteristico del diritto e della prassi della Gran Bretagna l'ampio spazio di azione che viene lasciato alle organizzazioni private specializzate: la loro attività resta soggetta a un controllo pubblico, attento e pregnante.

Il periodo di affidamento preadottivo, dato caratteristico della legislazione italiana, è richiesto in alcuni Paesi, mentre non lo è in molti altri. Ad ogni modo è essenziale rilevare che nei Paesi scandinavi, ove l'autorità amministrativa gestisce il percorso adottivo e decide l'abbinamento, sono

previsti periodi di prova più o meno lunghi sotto il controllo e con l'aiuto dei servizi sociali, di modo che si giunge alla pronuncia (giurisdizionale) dell'adozione solo quando vi è la ragionevole certezza di un inserimento positivo del minore. Tali periodi svolgono quindi in concreto la medesima funzione dell'affidamento preadottivo.

È un fenomeno comune a quasi tutti i Paesi europei occidentali che la specie di adozione numericamente prevalente sia quella internazionale. Nei Paesi scandinavi e in Olanda, poi, l'adozione nazionale è ormai ridotta a poche decine di casi all'anno, grazie soprattutto a una capacità d'intervento dei servizi sociali che riesce a scongiurare gran parte degli abbandoni di bambini. Si può quindi ormai dire che in quasi tutti i Paesi dell'Europa occidentale l'adozione più importante nella società è quella internazionale.

Riguardo a quest'ultima, va rilevato che quasi tutti i Paesi europei occidentali hanno firmato la Convenzione dell'Aja del 1993 ; in tutti i Paesi europei, con la significativa eccezione del Regno Unito, l'adozione internazionale è ispirata agli stessi principi di fondo dell'adozione nazionale; tuttavia presenta rilevanti differenze di procedura, dovute sia alle diverse situazioni pratiche, sia al rispetto della disciplina della convenzione.

È ammesso dalla legislazione di gran parte dei Paesi che l'adottato, una volta divenuto maggiorenne, abbia la possibilità, se lo desidera, di accedere alla documentazione che gli permette di identificare i propri genitori biologici. Tale facoltà non può però essere esercitata in piena libertà, almeno nella maggior parte dei Paesi: sono previsti limiti, di natura e portata assai diverse secondo i Paesi, soprattutto a tutela della riservatezza dei genitori biologici.

Nei Paesi latini, ove vi è un tradizionale predominio culturale della Chiesa cattolica, è ammessa la possibilità per la donna di partorire in modo anonimo, abbandonando il bambino fin dalla nascita, sicché la ricerca delle origini genetiche si scontra con la garanzia dell'anonimato del parto. Negli altri Paesi europei, invece, la donna deve sempre essere identificata, sicché i limiti alla ricerca delle origini genetiche, non presentando questo fattore di contrasto, nella maggior parte dei casi sono più ridotti.

Leonardo Lenti

NOTE

1 Tale sentenza ha stabilito che i limiti di differenza d'età possono essere superati quando è interesse di un determinato minore essere adottato proprio da una determinata famiglia, purché la differenza d'età corrisponda a quanto è normale nelle famiglie in cui i genitori e i figli hanno un legame biologico reciproco.

