



**UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE
MILANO**

DOTTORATO DI RICERCA IN: I PROBLEMI DELLA LEGALITÀ

CICLO: XXII

S.S.D.: IUS/17 DIRITTO PENALE

FATTI ILLECITI E «IRREGOLARITÀ» NEI PROCEDIMENTI ADOTTIVI

Coordinatore:
Ch.mo Prof. ENZO BALBONI

Tesi di dottorato di:
CRISTINA IBBA
Matricola: 3580054

ANNO ACCADEMICO 2008/09

Ad Andrea

INDICE

Introduzione	Pag.	1
--------------------	------	---

CAPITOLO 1

Irregolarità nelle procedure di adozione internazionale: una prospettiva storica

1. L'adozione internazionale in Italia nella legge 5 giugno 1967, n. 431: un fenomeno <i>messo in ombra</i> dall'adozione speciale	Pag.	7
1.1. Le irregolarità connesse alle adozioni di minori stranieri pronunciate in Italia	Pag.	11
1.2. Le adozioni di minori stranieri pronunciate all'estero: la delibazione come <i>passe-partout</i> di adozioni "facili"?	Pag.	18
2. Le prime "irregolarità" individuate dalla legge 4 maggio 1983, n. 184: il falso riconoscimento del figlio naturale ed i delitti in materia di adozione ...	Pag.	23
3. Dal "fai da te" delle coppie alle possibili manipolazioni del provvedimento estero di adozione. I punti deboli della legge 4 maggio 1983, n. 184 in materia di adozione internazionale	Pag.	29
4. La Convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993 per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale: i grandi principi traditi nella prassi	Pag.	39
5. Il ruolo della Commissione per le Adozioni Internazionali e degli enti autorizzati nella prevenzione degli abusi nelle procedure di adozione di minori stranieri	Pag.	45

5.1. La nozione di stato di abbandono nell'adozione internazionale: porta d'ingresso per l'adozione consensuale?	Pag.	50
6. Le modifiche introdotte dalla legge 28 marzo 2001, n. 149	Pag.	53
7. La prevenzione delle irregolarità nella Convenzione europea in materia di adozioni del 7 maggio 2008	Pag.	57

CAPITOLO 2

Delitti in materia di adozione ed altre violazioni di obblighi di legge nel sistema vigente

1. Premessa	Pag.	62
2. Le omesse segnalazioni previste dall'art. 9 della legge n. 184/83. Cenni introduttivi	Pag.	62
2.1. L'omessa segnalazione dello stato di abbandono di un minore (art. 9, commi 1, 2 e 3 della legge n. 184/83 – rinvio all'art. 70 della legge n. 184/83)	Pag.	64
2.2. L'omessa segnalazione di affidamenti ultrasemestrali (art. 9, commi 4 e 5 della legge n. 184/83)	Pag.	68
3. I delitti in materia di adozione. Riflessioni intorno al bene giuridico tutelato	Pag.	69
4. Elementi comuni alle singole fattispecie incriminatrici: i soggetti attivi dei delitti in materia di adozione	Pag.	74
4.1. Il minore soggetto passivo delle norme incriminatrici in materia di adozione	Pag.	83

5. Le singole fattispecie penali. L'omessa segnalazione dello stato di abbandono da parte di pubblici ufficiali, incaricati di un pubblico servizio ed esercenti un servizio di pubblica utilità (art. 70, comma 1 della legge n. 184/83)	Pag.	85
5.1. Il trattamento sanzionatorio: il rinvio all'art. 328 c.p.	Pag.	90
5.2. L'omessa trasmissione degli elenchi dei minori presso gli istituti e le comunità di tipo familiare e la trasmissione di informazioni inesatte circa i loro rapporti con i familiari (art. 70, comma 2 della legge n. 184/83)	Pag.	91
6. [segue] L'illecito affidamento di minore (art. 71 della legge n. 184/83)	Pag.	94
6.1. L'affido definitivo del minore a terzi e l'avvio all'estero del minore: elementi comuni	Pag.	95
6.1.1. L'affidamento con carattere definitivo	Pag.	96
6.1.2. L'avvio all'estero di un minore a scopo di affidamento definitivo	Pag.	97
6.2. L'accoglienza di un minore in illecito affidamento con carattere di definitività (art. 71, comma 5 della legge n. 184/83)	Pag.	99
6.3. La mediazione finalizzata all'illecito affidamento (art. 71, comma 6 della legge n. 184/83)	Pag.	100
6.4. Rapporti tra l'art. 71 della legge n. 184/83 ed alcune fattispecie del Codice Rocco	Pag.	101
7. [segue] L'introduzione del minore straniero in Italia in violazione della legge sull'adozione e l'accoglienza di minori stranieri in illecito affidamento (art. 72 della legge n. 184/83)	Pag.	102
8. [segue] Lo svolgimento, per conto terzi, di pratiche inerenti all'adozione di minori stranieri in assenza della prescritta autorizzazione (art. 72 bis della legge n. 184/83)	Pag.	107
8.1. La condotta di chi si avvale di enti non autorizzati per l'adozione di minori stranieri (art. 72 bis, comma 3 della legge n. 184/83)	Pag.	112

9. [segue] La diffusione di notizie atte a rintracciare il minore adottato e la rivelazione di notizie riguardo allo stato di figlio legittimo per adozione (art. 73 della legge n. 184/83)	Pag.	113
10. Le norme penali introdotte dalla legge n. 184/83: una promessa non mantenuta?	Pag.	117
11. Le fattispecie incriminatrici previste dalla legge n. 184/83 esauriscono le condotte penalmente rilevanti in materia di adozione?	Pag.	118
12. La tratta a scopo di adozioni illegali	Pag.	119

CAPITOLO 3

Irregolarità ed enti autorizzati

1. Premessa	Pag.	126
2. Le irregolarità determinate dall'inottemperanza ai requisiti di legge	Pag.	127
2.1. Inidoneità morale, incompetenza, incompatibilità delle persone che dirigono e compongono l'ente	Pag.	128
2.2. Violazione dei principi deontologici professionali da parte dei collaboratori dell'ente	Pag.	132
2.3. Metodologia operativa inefficace	Pag.	133
2.4. Arricchimenti indebiti e gestione contabile poco trasparente	Pag.	136
2.5. Discriminazioni, anche ideologiche e religiose, nei confronti dei potenziali genitori adottivi	Pag.	140
2.6. Progetti a favore dell'infanzia: impegno concreto o "mirato"? Il rischio di pressioni sul Paese estero	Pag.	141
3. Irregolarità relative all'accreditamento del Paese estero	Pag.	144
4. Le irregolarità "di interazione"	Pag.	145
4.1. L'ente autorizzato e la coppia	Pag.	146

4.1.1. Omessa informazione nella fase che precede il conferimento dell'incarico	Pag.	146
4.1.2. Rifiuto del mandato: irregolarità o tutela del rapporto fiduciario? L'assunzione di un numero di incarichi superiore alla "capacità di gestione" dell'ente	Pag.	147
4.1.3. Rifiuto di assistere la coppia nel Paese da questa prescelto	Pag.	151
4.1.4. Violazioni in materia di trattamento dei dati personali (rinvio al paragrafo 4.3.)	Pag.	151
4.1.5. Le irregolarità nel tempo dell'attesa	Pag.	152
4.1.5.1. Informazioni inattendibili sul minore. In particolare, il rapporto medico	Pag.	153
4.1.5.2. I "disabbinamenti"	Pag.	155
4.1.6. Adozione conclusa? Le irregolarità nel post-adozione	Pag.	156
4.2. Ente autorizzato e Tribunale per i minorenni: l'inosservanza delle indicazioni contenute nel decreto di idoneità	Pag.	157
4.3. Ente autorizzato e servizio sociale territoriale: le relazioni dell'ente in violazione del principio della separazione delle competenze	Pag.	159
4.4. Ente autorizzato e Paese estero: omesso invio o ritardo delle relazioni post-adoptive	Pag.	162
4.5. Rapporti con le Ambasciate d'Italia: pressioni dell'ente sui Consolati ...	Pag.	166
4.6. Violazione dei doveri di segnalazione alla Commissione per le Adozioni Internazionali (rinvio)	Pag.	167

CAPITOLO 4

La Commissione per le Adozioni Internazionali come garante della regolarità delle procedure di adozione internazionale

1. Premessa	Pag.	168
2. La natura soggettiva della Commissione per le Adozioni Internazionali: un'autorità amministrativa indipendente?	Pag.	168

3. Il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione	Pag.	171
4. Circostanze che possono condizionare il rilascio dell'autorizzazione	Pag.	173
5. I poteri di vigilanza della Commissione per le Adozioni Internazionali	Pag.	176
6. La natura delle sanzioni applicabili dall'Autorità centrale	Pag.	184
6.1. Le sanzioni	Pag.	186
6.2. Quali violazioni per quali sanzioni?	Pag.	189
7. Giudizio di accertamento delle irregolarità e riesame dei provvedimenti della Commissione per le Adozioni internazionali	Pag.	192
8. Quali tutele per le coppie in carico ad enti sanzionati con la revoca o la sospensione?	Pag.	194

CAPITOLO 5

Comportamenti che tradiscono l'etica dell'adozione: le irregolarità "sostanziali"

1. Le irregolarità "sostanziali"	Pag.	196
1.1. Dove rintracciamo un "codice etico" dell'adozione	Pag.	199
1.2. <i>Premura</i> per la persona come paradigma dell'etica dell'adozione	Pag.	202
2. Irregolarità ed autorità estera	Pag.	205
2.1. La <i>flessibilità</i> della nozione di stato di abbandono e la natura amministrativa dell'autorità competente a dichiarare l'adottabilità del minore	Pag.	205
2.2. Gli "orfani sulla carta"	Pag.	208
2.3. Quale prevenzione delle irregolarità nell'accertamento dello stato di abbandono in Italia?	Pag.	211
2.4. La violazione dei doveri di preparazione all'adozione del minore in stato di abbandono	Pag.	214

3. Irregolarità e Tribunale per i minorenni italiano	Pag. 218
3.1. Il decreto di idoneità in formule stereotipe, come esito di un mero esame di legittimità o “incoerente” con la relazione dei servizi sociali	Pag. 219
3.2. I decreti di idoneità “vincolati”: indicazioni discriminatorie e poco rispettose delle competenze dell’autorità estera e degli enti autorizzati	Pag. 221
3.3. Decreti del Tribunale per i minorenni e <i>premura</i> nei confronti della coppia. Per un uso delle indicazioni rispondente al superiore interesse del minore	Pag. 223
4. Irregolarità e servizi sociali	Pag. 225
4.1. Relazioni psico-sociali incomplete o aventi carattere “valutativo”	Pag. 226
4.2. Inosservanza di doveri di segnalazione al Tribunale per i minorenni delle situazioni che potrebbero incidere sul giudizio di idoneità (rinvio)	Pag. 227
4.3. Violazione del dovere di sostenere la famiglia nel post-adozione	Pag. 227
5. Inosservanza dei termini ai quali la legge n. 184 subordina l’adempimento di determinati atti	Pag. 228
6. Irregolarità e coppia	Pag. 229
6.1. Le irregolarità nella fase che precede l’abbinamento. La violazione dei doveri di trasparenza nei rapporti con i servizi sociali, il Tribunale per i minorenni e l’ente autorizzato	Pag. 229
6.2. Le irregolarità nella fase che segue l’abbinamento. Nascondere l’adozione: la “assimilazione” del minore adottato	Pag. 233
6.2.1. La richiesta di rettificazione del certificato di nascita	Pag. 234
6.2.2. Il cambiamento del nome in violazione del diritto all’identità del minore	Pag. 236
6.2.2.1. Conservare il cognome originario?	Pag. 239
6.2.3. Il silenzio sulle origini: la violazione del diritto del minore di essere informato del proprio status di figlio adottivo	Pag. 240

6.3. Bambini “in prova”: l’adozione di minori accolti in occasione dei soggiorni climatici	Pag.	243
7. Lo “sbocco” delle irregolarità: i fallimenti adottivi	Pag.	249
7.1. Il dato empirico	Pag.	250
7.2. Quale nazionalità per il minore straniero “restituito” nel corso dell’affido preadottivo?	Pag.	253

CAPITOLO 6

Buone prassi e proposte di riforma per la prevenzione delle irregolarità

1. Premessa	Pag.	258
2. L’accertamento della rispondenza dell’adozione all’interesse superiore del minore: un controllo da effettuarsi prima dell’abbinamento	Pag.	259
3. Buone prassi di trasparenza dei costi della procedura	Pag.	261
4. La sfida della riforma del sistema di adozione internazionale	Pag.	262
4.1. La prevenzione delle pressioni esercitate sui Paesi di origine	Pag.	263
5. La riforma dei delitti in materia di adozione	Pag.	265
6. Una lettura criminologica della tratta a scopo di adozioni illegali e del <i>child laundering</i>	Pag.	267
7. La prevenzione dei falsi riconoscimenti	Pag.	269
8. Alcune proposte <i>de iure condendo</i> sul rapporto tra enti autorizzati e Commissione per le Adozioni Internazionali	Pag.	271
9. La prevenzione del mercato di bambini: garantire il diritto alla registrazione alla nascita	Pag.	275

10. Buone prassi per l'incontro della coppia con i servizi sociali.	
La separazione del momento "informativo" da quello "valutativo"	
e il diritto di visionare la relazione dell'Équipe adozioni	Pag. 277
11. La "scoperta" del post-adozione	Pag. 282
11.1. Uno strumento del post-adozione: i gruppi di sostegno per	
genitori e figli	Pag. 283
11.2. L'inserimento scolastico del minore straniero adottato	Pag. 284
11.3. L'accoglienza sanitaria del minore straniero adottato	Pag. 288
12. Buone prassi di cooperazione interna: la "illuminata miopia"	
degli attori istituzionali	Pag. 290
13. Oltre l'adozione internazionale: per un modello diversificato di	
sostegno ai minori stranieri	Pag. 292
Conclusioni	Pag. 298
Fonti	Pag. 304
Bibliografia	Pag. 307

Ringraziamenti

INTRODUZIONE

Sempre più frequentemente ci imbattiamo nella denuncia di condotte “irregolari” perpetrate nel corso di procedure di adozione internazionale, anche da parte di soggetti istituzionali di rango internazionale¹. Lontana dall’essere solo un vocabolo appartenente al lessico giornalistico, generalmente poco rigoroso se si tratta di settori di competenza di “tecnici”, questa espressione compare invece anche nella normativa nazionale sull’adozione, con particolare riferimento all’attività degli enti autorizzati allo svolgimento delle procedure di adozione di minori stranieri. Il “Regolamento recante riordino della Commissione per le Adozioni Internazionali” (d.p.r. 8 giugno 2007, n. 108) statuisce che la Commissione per le Adozioni Internazionali può “censurare l’ente responsabile di *irregolarità*” (art. 16, comma 1, lett. a del d.p.r. n. 108/07) e che “nei casi più gravi, la Commissione può sospendere l’autorizzazione [dell’ente] per un periodo determinato, assegnando all’ente un termine entro il quale eliminare le *irregolarità*” (art. 16, comma 2 del d.p.r. n. 108/07). Il termine “irregolarità” era già stato utilizzato dal “Regolamento recante norme per la costituzione, l’organizzazione e il funzionamento della Commissione per le Adozioni Internazionali” (art. 13, comma 2 del d.p.r. n. 492/99), successivamente abrogato dal d.p.r. n. 108/07.

L’espressione non è dunque estranea alla normativa vigente, che tuttavia non ne offre mai una definizione. Con questo elaborato abbiamo cercato allora di ricostruire una nozione di irregolarità non esclusivamente attinente a condotte realizzabili dagli enti autorizzati, dunque più ampia di quella che troviamo nei regolamenti sopra citati; nel farlo, ci siamo avvalsi di tutti gli strumenti a nostra disposizione. In questa immaginaria cassetta degli attrezzi abbiamo posto naturalmente la normativa (nazionale ed internazionale) inerente all’adozione di minori, i contributi dottrinali e la giurisprudenza di settore, ma anche le ricerche empiriche promosse da autorevoli organizzazioni non governative.

Nell’avvicinarci al tema di ricerca, abbiamo infatti prediletto un approccio interdisciplinare, consapevoli che ci sarebbe stato di grande aiuto per aprire una finestra su quella realtà che le norme cercano di dominare. Una prospettiva che, del resto, è propria del diritto minorile e della sua giurisdizione e che, aggiungiamo sommamente, appartiene alla nostra formazione culturale. Sappiamo che la composizione mista dell’organo giurisdizionale minorile italiano (due giudici togati e due “benemeriti dell’assistenza, scelti tra i

¹ L’espressione “irregular adoptions” è usata in Hague Conference on Private International Law, *Report of a Fact-Finding Mission to Guatemala in Relation to Intercountry Adoption*, prepared by Ignacio Goicoechea with the assistance of Jennifer Degeling, May 2007, pp. 21 e 33 ss. Il Rapporto è consultabile sul sito www.hcch.net e si riferisce alle condotte in violazione dei diritti dell’infanzia perpetrate nel Paese americano.

cultori di biologia, di psichiatria di antropologia criminale, di pedagogia, di psicologia²) assicura specializzazione e duttilità all'operato del Tribunale per i minorenni. Al lettore piaccia allora considerare i frequenti rimandi alle scienze empiriche come la *componente onoraria* di questo percorso di ricerca.

Va detto che questa scelta metodologica si sarebbe imposta proprio in ragione del tema di studio. Cercheremo infatti di illustrare che la nozione di irregolarità di cui facciamo uso in questo scritto comprende alcune illiceità di natura penale ed amministrativa, ma anche le criticità della prassi, ovvero ogni condotta che *tradisce* i principi oggi riconosciuti da convenzioni e dichiarazioni³ di organismi internazionali⁴, principi che dovrebbero sempre trovare applicazione nei confronti di un fanciullo.

È proprio la natura ibrida delle irregolarità (un po' illiceità e un po' *altro* da quelle) che ha guidato il nostro percorso di ricerca, tanto segnando l'imprescindibile punto di partenza di ogni operatore del diritto, quanto invitandoci ad accomiatarcene ogni volta che la lettura dei "segni dei tempi" che il giurista è chiamato ad interpretare (la dottrina, la giurisprudenza, i mutamenti legislativi) avrebbe potuto limitare il nostro orizzonte. Lo studio delle irregolarità ci è sembrato il migliore pretesto – un ottimo pretesto, s'intende – per non arrestarci alla frequentazione di quegli strumenti, soprattutto quando quella si trasforma nella *cattiva abitudine* di avere come solo referente una norma dalla quale, invece, può essere opportuno "prendere le distanze". Proprio per questa ragione, nel corso dello studio ci siamo avvicinati spesso alla ricerca empirica, cercando di valorizzare la voce degli "addetti ai lavori", gli operatori del settore dell'adozione internazionale, consapevoli che avremmo potuto fruire di un osservatorio privilegiato e da lì estrarre la *materia prima* di questo scritto⁵.

Possiamo anticipare sin d'ora che le irregolarità nelle procedure di adozione internazionale non sono dunque da associarsi solo al tragico e fiorente fenomeno del "mercato di bambini", balzato anche recentemente agli onori della cronaca in forme più o meno sofisticate ed ammantate di un tale solidarismo da

² Art. 2 del r.d.l. 20 luglio 1934, n. 1404, Istituzione e funzionamento del Tribunale per i minorenni.

³ Qualunque elenco in materia peccherebbe di incompletezza. Devono essere tuttavia ricordate la Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite (1948), la Dichiarazione dei diritti del fanciullo delle Nazioni Unite (1959), la Convenzione europea sull'adozione dei minori del Consiglio d'Europa (1967), la Dichiarazione dei principi sociali e giuridici relativi alla protezione e al benessere dei minori, con particolare riferimento all'affidamento familiare e all'adozione nazionale e internazionale delle Nazioni Unite (1986), la Convenzione internazionale di New York sui diritti dell'infanzia delle Nazioni Unite (1989), la Convenzione dell'Aja per la tutela dei bambini e la cooperazione nell'adozione internazionale (1993) e la Convenzione di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei minori del Consiglio d'Europa (1996). Come si avrà modo di ricordare anche in seguito, non venne invece ratificata dal nostro Paese la Convenzione dell'Aja sulla competenza delle autorità, la legge applicabile e il riconoscimento delle decisioni in materia di adozione (1965), in vigore soltanto per Austria, Svizzera e Regno Unito. Aggiungiamo che l'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea riconosce ai bambini il "diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere" e la preminenza dell'interesse dello stesso ed il diritto di "intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori".

⁴ Il sistema di garanzie dei diritti dei minori approntato a livello internazionale è stato fondato e sviluppato anche dalla giurisprudenza della Commissione e della Corte Europea dei diritti dell'uomo. L. CASSETTI, *sub* art. 31, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, UTET, Torino 2006, p. 653.

⁵ L'apertura all'empiria è, nel settore penalistico, la vocazione del criminologo. G. FORTI, *L'immane concretezza, Metamorfosi del crimine e controllo penale*, Raffaello Cortina, Milano 2000.

renderle quasi socialmente accettabili⁶. A prima vista meno esecrabili della compravendita di un bambino, le condotte oggetto del nostro studio possono assumere forme ben più striscianti ed inquinare anche procedure apparentemente rispettose della legge⁷.

Il nostro procedere in questo percorso di ricerca è stato inevitabilmente influenzato da alcuni limiti, uno dei quali inatteso nel momento in cui hanno avuto inizio le attività di raccolta del materiale bibliografico e di approfondimento del tema di studio preparatorie alla redazione dello scritto.

Il primo limite di cui abbiamo preso coscienza combacia con il motore della nostra attività di ricerca, ciò che più di ogni altra cosa ci ha spinto a cercare di cogliere fenomeni che allora ci sembravano *senza nome*. L'assenza di una definizione di irregolarità e la ricostruzione di un parametro (poi riconosciuto nell'*etica dell'adozione*, di cui si dirà più avanti) che fosse sufficientemente ampio da abbracciare le situazioni che si presentavano progressivamente alla nostra attenzione, ma al contempo incisivo ed originale, ci hanno trasmesso la percezione, in particolare nei primi due anni di studio, di un procedere incerto, contrassegnato da molti dubbi intorno a ciò che stavamo cercando di riconoscere.

Il secondo limite è nell'oggetto stesso della nostra ricerca. Innanzitutto, questa tesi non approfondisce le irregolarità che possono essere realizzate nel corso delle procedure di adozione nazionale, cioè attinenti all'adozione di un minore che si trova sul territorio italiano. Inoltre, essa considera solo una delle due tipologie di adozione di minori stranieri, cioè l'adozione di un minore straniero non presente in Italia da parte di una coppia residente nel nostro territorio; il fenomeno di senso contrario, ovvero l'espatrio di un minore cittadino italiano perché questi sia adottato da una coppia residente all'estero (italiana o straniera), è numericamente inferiore al primo e, per ciò solo, attualmente oggetto di minore considerazione da parte della letteratura di settore.

Si aggiunga che scegliere di trattare le irregolarità nelle procedure di adozione internazionale ha anche implicato una selezione a priori di quello che può essere considerato un interstizio del più ampio ambito delle violazioni dei diritti umani che hanno come vittime i minorenni.

Le irregolarità nelle procedure di adozione internazionale hanno infatti un carattere *universale*⁸, poiché si intrecciano inevitabilmente con i fenomeni della tratta di persone e del *people smuggling*, della criminalità

⁶ Ci sembrano emblematici i casi dell'adozione di un minorenne del Malawi nell'ottobre del 2006 da parte di una nota popstar, impegnata a sostenere economicamente il paese africano con un significativo investimento e quello dell'organizzazione non governativa francese "L'Arche de Zoé", i cui volontari sono stati accusati dal governo del Ciad del rapimento di 103 minori africani per adozioni illegali ed arrestati negli ultimi mesi del 2007. I mezzi di comunicazione ci hanno informato anche dell'arresto nel marzo 2008 di sette persone che, tra la provincia di Napoli e Nocera Inferiore, vendevano neonati stranieri a coppie italiane, come della condanna alla reclusione di sei persone (tra cui due direttori di altrettanti centri per l'adozione) in Vietnam per aver falsificato i documenti in cui era certificato lo stato di abbandono di minori destinati a coppie statunitensi, francesi ed italiane. M. PORQUEDDU, *I bambini rubati del Ciad*, in *Corriere della Sera*, 14 novembre 2007, pp. 8-9; per la banda italiana, si veda il box pubblicato senza firma in *Corriere della Sera*, 5 marzo 2008, p. 23; la notizia delle condanne in Vietnam è comparsa il 29 settembre 2009 sul sito dell'ente autorizzato CIAI (www.ciai.it).

⁷ La valutazione della idoneità dei candidati genitori adottivi e della situazione di abbandono del minore sono terreni su cui facilmente può attecchire una cultura adultocentrica, in primis l'asserito diritto ad avere un figlio. Sulle corresponsabilità dei Paesi di arrivo in ordine al mancato rispetto dei principi statuiti dalla Convenzione dell'Aja del 1993 e sulle pressioni da essi esercitate sui Paesi d'origine per ottenere i minori, I. LAMMERANT - M. HOFSTETTER, *Adoption: at what cost? For an ethical responsibility of receiving countries in intercountry adoption*, International Federation Terres des hommes, Lausanne 2007.

organizzata transnazionale, delle violenze e degli abusi perpetrabili ai danni di persone particolarmente vulnerabili (ad esempio, in occasione di guerre o di catastrofi naturali). Siamo consapevoli che, nel definire l'oggetto della ricerca, abbiamo dovuto recidere queste connessioni per offrire una rappresentazione che è solo una fotografia di un quadro ben più complesso e ben più vasto.

Il terzo limite è dato dalla cifra oscura. Prendiamo a prestito questa espressione adottata in criminologia per esprimere il numero di reati commessi che non giungono a conoscenza delle autorità per dare contezza di tutte quelle condotte irregolari elusive della disciplina di adozione internazionale o ad essa contigue di cui abbiamo solo brandelli di informazioni. Ben poco sappiamo dell'effettiva estensione di fenomeni quali la cessione di neonati ed i falsi riconoscimenti, il *child laundering* che costruisce orfani "sulla carta" per coppie desiderose di adottare un minore straniero, nonché i c.d. fallimenti adottivi. Queste ed altre irregolarità sono presentate in questo elaborato, ma necessariamente esse sono sorrette solo dai pochi dati disponibili.

Il quarto ed ultimo limite, oltre a quello implicito della soggettività di chi scrive, è dato dalla mancata opportunità di interfacciarsi a quello che, in una ricerca sulle irregolarità nelle procedure di adozione internazionale, avrebbe potuto essere considerato l'interlocutore per antonomasia: la Commissione per le Adozioni Internazionali, ente finanziatore della borsa di studio di cui chi scrive ha fruito. Purtroppo si è rivelato non praticabile un periodo di ricerca presso l'Autorità centrale italiana.

Veniamo ora ad una descrizione dell'oggetto di questo elaborato e delle tappe che ne scandiscono il ritmo.

Lo scritto si apre con una prospettiva storica delle "irregolarità", ovvero della morfologia che esse hanno assunto nel corso del tempo, in relazione alla disciplina vigente nel nostro Paese a partire dagli anni Sessanta a oggi. Tappe imprescindibili di questo percorso sono dunque la legge 5 giugno 1967, n. 431, la Convenzione europea in materia di adozioni dello stesso anno, la legge 4 maggio 1983, n. 184, la Convenzione de L'Aja per la tutela dei minori e la cooperazione nell'adozione internazionale del 29 maggio 1993, la relativa legge di ratifica del 1998 (legge 31 dicembre 1998, n. 476), la legge 28 marzo 2001, n. 149 e la nuova Convenzione europea in materia di adozioni aperta alla firma il 27 novembre 2008, a oggi sottoscritta da undici Paesi. La presentazione di una prospettiva storica delle irregolarità nelle procedure di adozione internazionale presenta un duplice interesse: innanzitutto consente di rileggere, con maggiore limpidezza, le scelte della legislazione vigente alla luce degli "errori" del passato; in secondo luogo, aiuta a riconoscere che alcune modalità di elusione della normativa non sono mai del tutto scomparse, ma si sono semplicemente riproposte ai giorni nostri in una veste nuova.

Il cuore dello scritto è dato naturalmente dalla descrizione delle irregolarità nelle procedure di adozione internazionale come sopra precisate. Nel corso dell'approfondimento del tema, è emersa la necessità di suddividere in due percorsi separati questa sorta di censimento delle irregolarità, distinguendole tra "formali" e "sostanziali". Come si avrà modo di osservare nel prosieguo della trattazione, è la complessità e l'eterogeneità del *dover essere* nelle procedure di adozione di minori stranieri ad escludere un approccio, per così dire, monolitico della questione. Le due facce dell'irregolarità obbediscono infatti a paradigmi non

⁸ Volutamente si parafrasa la "universalità" dei diritti dei minori di cui parla M. BERTOLINO, *Il minore vittima di reato*, Seconda edizione, Giappichelli editore, Torino 2008, p. 7.

completamente sovrapponibili, in particolare quanto alla fonte normativa violata, alle conseguenze prodotte dalla realizzazione dei comportamenti da esse integrati ed al grado di coercibilità degli stessi.

Secondo la nostra tassonomia, sono irregolarità “formali” tutte quelle condotte (attive o omissive) riconoscibili come tali dall’apparato normativo in materia di adozione (legge n. 184/83, d.p.r. n. 492/99, abrogato dal d.p.r. n. 108/07). Questo riconoscimento trova la sua massima espressione nei delitti in materia di adozione introdotti per la prima volta con legge 4 maggio 1983, n. 184. Possiamo già anticipare che i delitti in materia di adozione hanno trovato una limitatissima applicazione, addebitabile in parte alle forme particolarmente insidiose assunte negli ultimi anni dal fenomeno del “mercato di bambini”: la tratta di minori a scopo di adozione e la cessione di neonati divenuti figli di coppie italiane attraverso i falsi riconoscimenti sono le nuove frontiere della mercificazione dei minori.

Quanto ai delitti di omessa segnalazione dello stato di abbandono (art. 70 della legge n. 184/83) e di affidamenti ultrasemestrali a persone diverse dai parenti entro il quarto grado (art. 71 della legge n. 184/83), abbiamo invece ipotizzato che le relative disposizioni siano di fatto rimaste “lettera morta” per una disaffezione dei cittadini a quei precetti che di fatto chiedono loro di *denunciare* una condizione di difficoltà di una famiglia, potendo così determinare l’apertura di un procedimento penale, anziché *informare* le Autorità competenti in vista dell’assunzione di interventi di *sostegno* a favore di quella.

Pur appartenendo alla categoria delle irregolarità “formali”, quelle realizzabili dagli enti autorizzati presentano un carattere, per così dire, più attenuato, in quanto la normativa indica esclusivamente il catalogo delle sanzioni applicabili dalla Commissione per le Adozioni Internazionali, ma non le condotte meritevoli delle stesse che si possono desumere dalla vigente normativa di settore. È stato dunque necessario, in particolare alla luce delle *Linee guida per l’ente autorizzato allo svolgimento di pratiche di adozione di minori stranieri*, redatte e periodicamente aggiornate dalla nostra Autorità centrale, ricostruire sia le condotte che la natura delle irregolarità realizzabili dagli enti.

È invece l’etica normativizzata dell’adozione, già ricordata nelle pagine precedenti, il parametro che ci ha guidato nella selezione delle irregolarità “sostanziali”. Sapevamo che, appellandoci ad un’etica – foss’anche dell’adozione – avremmo corso il rischio di lasciare un’aura paternalistica o moraleggiante intorno alle nostre parole. In verità, appoggiarci a quella che, non a torto, può essere considerata una delle più recenti acquisizioni della riflessione sull’adozione internazionale, ci ha aiutato a rappresentare uno degli aspetti più stimolanti della nostra ricerca.

L’etica dell’adozione, infatti, ci rimanda al sapere dei grandi principi a tutela dell’infanzia, ma soprattutto ad una riflessione sul consenso alle norme. I principi, infatti, sono più esigenti delle altre regole, che tracciano una linea di demarcazione tra ciò che è lecito e ciò che non lo è, tra ciò che è sanzionabile e ciò che non può produrre alcuna reazione da parte dell’ordinamento. I principi chiedono ai loro destinatari di agire nella direzione indicata, di conformarvisi con convinzione. Non è possibile, infatti, aderire ad un principio supinamente, adeguare il proprio comportamento esteriore ad esso semplicemente per timore di una reazione da parte dell’ordinamento. Innanzitutto, perché i principi sono spesso sguarniti di una sanzione. Essi sono gli indicatori di senso di una società, ma la loro forza è tutta racchiusa nella loro autorevolezza. In secondo

luogo, perché i principi investono il nostro essere cittadini, il nostro essere responsabili e solidali nei confronti degli altri. Ci insegnano ad andare verso l'altro, guidando il nostro agire al di fuori di una *regola*.

Da queste riflessioni scaturisce naturalmente un'idea di prevenzione fondata eminentemente sul consenso che le norme possono generare, sull'impegno educativo-culturale e politico-sociale, sul coinvolgimento di settori dell'ordinamento giuridico differenti dal diritto penale e, solo da ultimo, su un uso *razionale* del diritto penale, cioè capace di fare prevenzione⁹.

Chiude l'elaborato la presentazione di alcune buone prassi di prevenzione delle irregolarità nelle procedure di adozione internazionale e di proposte di riforma della disciplina vigente. In particolare, si auspica una revisione del ruolo della Commissione per le Adozioni Internazionali, attualmente unico organo preposto alla vigilanza della settantina di enti autorizzati operanti nel nostro Paese, affinché possa assumere un ruolo *politico* forte nei confronti delle altre Autorità centrali e promuovere un'incisiva cooperazione tra Stati, in particolare se non aderenti alla Convenzione de L'Aja per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale.

Come già precedentemente ricordato, la sostanziale disapplicazione delle norme penali in materia di adozione e l'emersione del fenomeno della tratta a scopo di adozione, avente caratteristiche che lo distinguono nettamente dalle altre forme note di tratta di persone, fanno auspicare una riforma anche di questa parte della normativa.

⁹ Per la critica alla logica retributiva si rinvia agli studi di Luciano Eusebi. Si vedano tra gli altri, L. EUSEBI, *Dibattiti sulle teoria della pena e «mediazione»*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1997, 3, pp. 811 ss.; ID., *Le istanze del pensiero cristiano e il dibattito sulla riforma del sistema penale nello stato laico*, in *Iustitia*, 1998, 3, pp. 241 ss.; ID., *La riforma del sistema sanzionatorio penale: una priorità elusa? Sul rapporto fra riforma penale e rifondazione della politica criminale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2002, 1, pp. 76 ss.; ID., *Appunti minimi su un dogma: prevenzione mediante retribuzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006, 4, pp. 1157 ss.; ID., *Profili della finalità conciliativa nel diritto penale*, in E. DOLCINI - C.E. PALIERO (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, vol. II, *Teoria della pena, Teoria del reato*, Giuffrè, Milano 2006, pp. 1109 ss.; ID., *Appunti minimi di politica criminale in rapporto alla riforma delle sanzioni penali*, in *Criminalia*, 2007, pp. 185 ss.; ID., *Laicità e dignità umana nel diritto penale. Pena, categorie dogmatiche, biogiuridica*, in M. BERTOLINO - G. FORTI (a cura di), *Scritti per Federico Stella*, Jovene, Napoli 2007, pp. 163 ss.; ID., *Appunti minimi in tema di riforma del sistema sanzionatorio penale*, in P. PISA (a cura di) *Verso una riforma del sistema sanzionatorio? Atti del convegno in ricordo di Laura Fioravanti*, Giappichelli, Torino 2008, pp. 279 ss.; ID., *Giustizia e salvezza*, in G. VISONÀ (a cura di), *La salvezza*, Teologia e saperi, Cittadella Editrice, Assisi 2008, pp. 163 ss.; ID., *Per uscire dal vicolo cieco: oltre la reciprocità del «male per male»*, in *Parola Spirito e Vita. Quaderni di lettura biblica*, 2009/1, 59, pp. 273 ss.

CAPITOLO 1

Irregolarità nelle procedure di adozione internazionale: una prospettiva storica

1. L'adozione internazionale in Italia nella legge 5 giugno 1967, n. 431: un fenomeno messo in ombra dall'adozione speciale

L'adozione internazionale si è imposta nel nostro Paese prima come *prassi* e, solo successivamente, come un istituto giuridico vero e proprio.

Il codice civile del 1942 sanciva addirittura il “divieto di adozione per diversità di razza”¹ (art. 292 c.c.), divieto dal quale discendeva l'assenza di una disciplina *ad hoc* della materia, ad eccezione di alcune norme di diritto internazionale privato², la cui applicazione sarà considerata a breve.

Fu la fine della seconda guerra mondiale ad aprire il capitolo delle *adozioni di massa* e a fare del nostro Stato un Paese di provenienza – e non di accoglienza, come accade oggi – dei minori adottabili, destinati ad entrare a far parte di famiglie statunitensi³.

¹ Era infatti vietata l'adozione fra cittadini di razza ariana e persone di razza diversa, italiana o non, salvo dispensa da chiedere preventivamente al Re o alle autorità a ciò delegate. “Anche la famiglia adottiva è un coefficiente di potenza, perché cementa e rafforza l'aggregato sociale”, sosteneva il Prof. Valerio Cottino nel corso di una conferenza sugli “Ordinamenti familiari nel nuovo codice civile”, tenuta nel Palazzo di Giustizia di Torino il 25 aprile 1942. Ragioni filantropiche e di beneficenza erano però ritenute estranee all'istituto, essendo l'adozione preordinata a “dar figli a chi non ne ha”. In V. COTTINO, *Di alcuni ordinamenti familiari nel nuovo codice civile*, in *Giur. it.*, 1940, IV, 41-43. L'articolo 292 c.c. venne abrogato dall'art. 1, r.d.l. 20 gennaio 1944, n. 25 e dall'art. 3³, d.lgs.lgt. 14 settembre 1944, n. 287.

² Il riferimento è agli articoli 17, 20 e 31 delle disposizioni preliminari al codice civile del 1942 (c.d. “Preleggi”), relativi alla legge regolatrice dello stato e della capacità delle persone e dei rapporti di famiglia (art. 17), alla legge regolatrice dei rapporti tra genitori e figli (art. 20) ed ai limiti derivanti dall'ordine pubblico e dal buon costume (art. 31). Fino alla riforma della materia con legge 31 maggio 1995, n. 218, fonti del diritto internazionale privato italiano furono gli articoli 17-31 delle Preleggi al Codice civile del 1942, gli artt. 5-14 delle Preleggi al Codice della navigazione (integrati dall'art. 14 del D.P.R. 21 febbraio 1990, n. 66), nonché varie disposizioni nei Codici (ad esempio, gli artt. 115 e 116 c.c. relativi al matrimonio di cittadini italiani all'estero e di cittadini stranieri in Italia) ed in leggi speciali, oltre alle convenzioni internazionali – specifiche o generali – contenenti norme di conflitto (o *anche* norme di conflitto). Si vedano E. VITTA - F. MOSCONI, *Corso di diritto internazionale privato e processuale*, UTET, Torino 1994, p. 44 e T. BALLARINO, *Diritto internazionale privato*, Cedam, Padova 1982, p. 41.

³ Le adozioni da parte di cittadini statunitensi furono “in un primo tempo rivolte ai bambini tedeschi ed italiani”, successivamente a quelli coreani e vietnamiti. Così G. FRANCHI, *Note introduttive*, in C.M. BIANCA - F.D. BUSNELLI - S. SCHIPANI (a cura di), *Legge 4 maggio 1983, n. 1984. Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori. Commentario*, in *Le Nuove Leggi Civili Commentate*, Cedam, Padova 1984, p. 131 e B. POLETTI DI TEODORO, *L'adozione internazionale*, in G. BONILINI - G. CATTANEO (a cura di), *Filiazione e adozione*, UTET Università, Torino 1999, p. 353.

Solo a partire dagli anni Sessanta del secolo scorso, invece, l'Europa divenne continente di destinazione dell'infanzia proveniente da altre parti del mondo⁴, con una inversione di rotta rispetto al passato che si è mantenuta fino ad oggi⁵. L'esplosione di questo fenomeno nel nostro Paese è solitamente ricondotto a due fattori, riconoscibili nella progressiva diminuzione del numero di minori italiani adottabili (che rendeva necessario alle coppie *rivolgersi altrove* per assecondare il loro desiderio di genitorialità) e nel manifestarsi di autentiche istanze solidaristiche, che si esprimevano con la volontà di accogliere un minore proveniente da Paesi poveri⁶.

Al *boom* delle adozioni internazionali in Italia negli anni Sessanta non corrispose, tuttavia, una disciplina nazionale organica. Piuttosto, a giudicare dalle disposizioni introdotte con la legge di riforma del codice civile del 1942 (legge 5 giugno 1967, n. 431), potremmo dire che il fenomeno passò pressoché inosservato.

“Il minore di nazionalità straniera che sia legittimato per adozione da coniugi di cittadinanza italiana acquista di diritto tale cittadinanza”, così recitava l'art. 5 della legge 5 giugno 1967, n. 431. In accoglimento dell'invito rivolto dal Consiglio d'Europa ai Paesi ratificanti la Convenzione europea in materia di adozione di minori (1967)⁷, la legge italiana contemplava dunque una sola disposizione che, tuttavia, si limitava a considerare solo l'effetto di un provvedimento di adozione di minori stranieri già perfetto (l'acquisto della cittadinanza italiana da parte di un minore straniero adottato da coniugi italiani), tralasciando l'essenziale,

⁴ G. FRANCHI, *Note introduttive*, in C.M. BIANCA et al., (a cura di), *op. cit.*, p. 132. Occorre però precisare che, anche prima di quella data, la nostra giurisprudenza ha trattato casi di adozione all'estero di minori stranieri da parte di cittadini italiani o viceversa. Si vedano, ad esempio, Cass. civ. sez. I, 24 giugno 1932, in *Giur. it.*, 1932, 1096 ss.; App. Genova, 16 dicembre 1932, in *Giur. it.*, 1933, 176 ss.; Trib. Torino, 28 novembre 1938, in *Giur. it.*, 1939, 1, 2, 109 ss.; App. Napoli, 31 gennaio 1949, in *Giur. it.*, 1950, 188 ss., nonché F. CAPOTORTI - B. CONFORTI - L. FERRARI BRAVO - V. STARACE, voce *Adozione* e voce *Giurisdizione volontaria (efficacia dei provvedimenti stranieri)*, in *La giurisprudenza italiana di diritto internazionale privato e processuale, Repertorio 1942-1966*, De Donato editore, Leonardo da Vinci, Bari 1967, pp. 1 ss. e 422 ss.

⁵ Nei primi sei mesi dell'anno 2009 i bambini giunti in Italia a scopo di adozione sono stati 208 in più rispetto al primo semestre del 2008, pari a un incremento percentuale del 12,6%. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Dati e prospettive nelle adozioni internazionali, Rapporto sui fascicoli dal 1° gennaio al 30 giugno 2009*, in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti, Firenze 2009, p. 3. Il Rapporto si può consultare sul sito www.commissioneadozioni.it.

⁶ P. VERCELLONE, *La filiazione*, in *Trattato di diritto civile italiano fondato da F. Vassalli*, Vol. III, Tomo II, UTET, Torino 1984, p. 274.

⁷ Il primo comma dell'art. 11 della Convenzione di Strasburgo del 1967 è così formulato: “Qualora l'adottato non abbia, nel caso di adozione da parte di una sola persona, la cittadinanza dell'adottante o, nel caso di adozione da parte di due coniugi, la loro comune cittadinanza, la Parte contraente di cui l'adottante o gli adottanti sono cittadini faciliterà l'acquisto della cittadinanza da parte del minore”. La Convenzione europea in materia di adozione di minori, proposta alla sottoscrizione dei Paesi membri del Consiglio d'Europa il 24 aprile 1967, è entrata in vigore per l'Italia il 25 agosto 1976. Obiettivo della Convenzione era quello di affermare “principi e pratiche comuni capaci di appianare le difficoltà dovute alle differenze esistenti, circa le procedure e gli effetti dell'adozione, negli ordinamenti interni di quegli stessi Stati”. Così U. NATOLI, *Note introduttive agli articoli 131 - 135 Nov.*, in L. CARRARO - G. OPPO - A. TRABUCCHI (a cura di), *Commentario alla riforma del diritto di famiglia*, Tomo I, Parte II, Cedam, Padova 1977, p. 730. In Italia venne autorizzata la ratifica e disposta l'esecuzione della Convenzione dalla legge 22 maggio 1974, n. 357, mentre la ratifica ebbe luogo il 25 maggio 1976. La disciplina è in vigore dal 25 agosto 1976. Tale Convenzione, disponendo una normativa uniforme solo per i minorenni, avrebbe accentuato maggiormente le distanze tra i due istituti dell'adozione di minori e di maggiori d'età. Sugli effetti dispiegati dalla Convenzione di Strasburgo sulle discipline dell'adozione speciale e ordinaria, ampiamente C. GRANELLI, *Riforma o controriforma dell'adozione? (Appunti sul regime dell'adozione dopo l'entrata in vigore della Convenzione di Strasburgo)*, in *Dir. fam.*, 1978, pp. 597 ss. e G. CATTANEO, *Convenzioni europee e leggi interne in tema di adozione dei minori e di trattamento dei figli naturali*, in *Riv. dir. civ.*, 1981, II, pp. 319 ss.

ovvero “con quali meccanismi, sulla base di quali norme, con quali limiti” il procedimento dovesse svolgersi e giungere al provvedimento definitivo⁸.

Pur affermando la possibilità di adottare minori stranieri, quell'unica disposizione lasciava nell'incertezza normativa rapporti che la dottrina più attenta aveva riconosciuti come meritevoli di particolari cautele. Già negli anni Settanta Alfredo Carlo Moro⁹ evidenziava le difficoltà di inserimento di un minore proveniente da un altro Paese e, dunque, la necessità che gli aspiranti genitori adottivi fossero un nucleo familiare “particolarmente maturo, singolarmente sensibile, pedagogicamente assai provveduto, adeguatamente preparato sul terreno psicologico¹⁰”, che le motivazioni della coppia all'accoglienza di un minore straniero fossero “sane¹¹”, nonché il pericolo che i problemi dell'infanzia abbandonata dessero vita a “una infame tratta dei minori” ed a “speculazioni economiche non indifferenti¹²”.

Tuttavia, la lungimiranza di queste osservazioni poteva ben poco contro la novità introdotta con la legge del 1967 e, dunque, contro il clamore da essa provocato: era infatti la neonata adozione “speciale”, che si aggiungeva agli istituti preesistenti dell'adozione ordinaria, affiliazione¹³ ed affidamento¹⁴, a mettere in ombra il dibattito sull'adozione internazionale.

⁸ A.C. MORO, *L'adozione speciale*, Giuffrè, Milano 1976, p. 347. Conforme anche G. CAMPANATO, *Il profilo internazionalistico*, in G. CAMPANATO - V. ROSSI, *Manuale dell'adozione nel diritto civile, penale, del lavoro, amministrativo, tributario*, Cedam, Padova 2003, p. 388.

⁹ Ci permettiamo di ricordare la figura di Alfredo Carlo Moro, magistrato, consigliere presso la Corte di Cassazione, docente universitario, fondatore della rivista “Bambino incompiuto - Rivista interdisciplinare rivolta ai bisogni del bambino”, che a ragione può essere considerato il padre del diritto minorile italiano. Moro è scomparso nel novembre 2005. In questa sede ci si limita a citare: A.C. MORO, *L'adozione speciale*, Giuffrè, Milano 1976; ID., *Il bambino è un cittadino: conquista di libertà e itinerari formativi. La Convenzione dell'ONU e la sua attuazione*, Mursia, Milano 1991; L. FADIGA (a cura di), *Una nuova cultura dell'infanzia e dell'adolescenza, Scritti di Alfredo Carlo Moro*, Franco Angeli, Milano 2006 e Fondazione E. Zancan, *Politiche per l'infanzia e la famiglia, Il contributo di Alfredo Carlo Moro alle proposte culturali della Fondazione Zancan*, Fondazione E. Zancan, Padova 2006.

¹⁰ A.C. MORO, *L'adozione speciale*, cit., p. 349 e ID., *L'adozione internazionale*, in *Foro. It.*, II, p. 32. Sul punto si veda anche G. FRANCHI, *Adozione dello straniero e all'estero*, in *Studi Saresi*, VII, *Il diritto del minore alla famiglia*, 1979-80, pp. 228 ss. e B. POLETTI DI TEODORO, *L'adozione nel diritto internazionale privato, Spunti critici*, in *Studi Saresi*, cit., pp. 228 ss., che denuncia la “scarsa sensibilità rispetto ad un fenomeno che presenta innegabili e peculiari aspetti problematici”.

¹¹ A.C. MORO, *L'adozione speciale*, cit., p. 350. Secondo l'Autore, non avrebbe dovuto essere considerato tra i potenziali candidati genitori chi fosse disposto ad accettare un minore straniero “solo per appagare il suo desiderio di un bimbo difficilmente reperibile in Italia; chi vuole seguire una moda e mostrarsi così alla «page»; chi è spinto a tale tipo di adozione da motivazioni narcisistiche”. Non possiamo non rimarcare la lungimiranza delle riflessioni di Alfredo Carlo Moro. *Ibi*, pp. 349-350.

¹² *Ibi*, p. 350.

¹³ Ricordiamo che l'adozione ordinaria e l'affiliazione presentavano molte differenze nella finalità e nella disciplina. L'adozione ordinaria rappresentava un mezzo di trasmissione del patrimonio da un soggetto ad un altro, allo scopo di eludere il pagamento delle tasse di successione nella misura prevista dalle norme vigenti nel caso di trasferimenti di ricchezze tra estranei. Questo istituto lasciava sussistere i rapporti con la famiglia di origine e non li comunicava ai rispettivi parenti. L'affiliazione, invece, aveva il fine precipuo di dare ai minori abbandonati dai genitori un'assistenza; essa aveva dunque una finalità essenzialmente benefica ed era regolata in funzione dell'“interesse pubblico dell'assistenza ai minori”. L'affiliazione non determinava l'acquisto dello *status* di figlio legittimo per il minore, non dava diritti ereditari all'affiliato, ma assicurava solo un'obbligazione alimentare che si esauriva con la maggiore età. Essa non dava stabilità al vincolo familiare anche perché poteva essere estinta per intervento dei genitori naturali del minore, nonché revocata per motivi di indegnità o in caso di sopravvenuta incapacità dell'affiliante a mantenere le sue obbligazioni alimentari. I due istituti differivano anche per altri aspetti, ne ricordiamo alcuni: non era richiesto che l'affiliante fosse privo di figli, condizione essenziale per l'adozione ordinaria; la disciplina dell'affiliazione non poneva in assoluto limiti e condizioni d'età, che invece si esigevano per l'adozione; l'affiliazione poteva trovare applicazione

Per la prima volta, infatti, con l'introduzione dell'adozione speciale, i minori abbandonati sarebbero stati inseriti in una famiglia e ne sarebbero divenuti figli legittimi¹⁵. A differenza dell'unica forma di adozione vigente nel nostro ordinamento fino a quel momento (quella ordinaria, disciplinata dal codice civile), l'adozione speciale aveva dunque effetti legittimanti: determinava infatti il venir meno dei legami con la famiglia d'origine (salvi gli impedimenti matrimoniali) e comportava l'assunzione in capo al minore dello *status* di figlio legittimo, "instaurando così vincoli di parentela non solo tra l'adottato e l'adottante, ma anche tra il primo e i parenti del secondo"¹⁶.

Con l'adozione speciale, dunque, il minore entrava a far parte di una famiglia definitivamente, senza essere più esposto ad eventuali ricatti della famiglia di origine, ma soprattutto era riconosciuto come "figlio", non più come "strumento" per la salvaguardia di un patrimonio, né figlio di quattro genitori, ma di una coppia di coniugi in grado di educarlo e crescerlo¹⁷.

Salutata come una *rivoluzione copernicana*¹⁸, poiché poneva "per la prima volta in discussione l'assolutezza del diritto dei genitori a decidere del futuro dei propri figli"¹⁹, la legge sull'adozione speciale

solo nei confronti di minorenni, a differenza dell'adozione. Infine, l'affiliazione poteva essere disposta solo in seguito ad un periodo di tre anni di affidamento. Si vedano P. DONALDI, *Adozione speciale*, Franco Poggi, Edizioni Diritto e giustizia, Roma 1967, pp. 123 ss.; I. BAVIERA, *L'adozione speciale*, Giuffrè, Milano 1968, pp. 285 ss.; AA.VV., *L'adozione speciale. Manuale pratico per l'applicazione della legge 5 giugno 1967, n. 431*, Amministrazione per le Attività Assistenziali Italiane e Internazionali, Roma 1969, pp. 27 ss.; A.C. MORO, *L'adozione speciale*, cit., in particolare pp. 81 ss.; C.M. BIANCA, *Abbandono del minore e diritto di crescere in famiglia: spunti in tema di adozione speciale*, in *Giust. civ.*, 1980, II, pp. 178 ss.; M. DOGLIOTTI, *Adozione speciale: orientamenti attuali e progetti di riforma*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1981, pp. 182 ss. Per un raffronto tra le due tipologie di adozione, M. BESSONE - G. FERRANDO, voci *Adozione ordinaria* e *Adozione speciale*, in *Noviss. Dig. It.*, 1980, rispettivamente a pp. 70 ss. e a pp. 85 ss.; N. RESTIVO, *Lineamenti di diritto minorile*, Maggioli Editore, Rimini 1980, pp. 79 ss.; A. DE CUPIS, *Fondatezza e conservazione della dicotomia degli istituti adozionali*, in *Riv. dir. civ.*, 1982, II, pp. 254 ss.

¹⁴ Come oggi, l'affido familiare non tendeva ad inserire definitivamente un minore in un nucleo familiare, ma ad offrire una valida alternativa all'istituzionalizzazione. Connotato essenziale di questo istituto era la permanenza dei rapporti tra il minore e la sua famiglia d'origine. Per un primo inquadramento dell'istituto, F. MAZZA GALANTI, *Il minore e l'affidamento familiare*, in *Dir. fam. pers.*, 1982, I, pp. 663 ss.; P. VERCELLONE, *Aspetti giuridici dell'affidamento familiare*, in *Dir. fam. pers.*, 1982, II, pp. 1054 ss.; L. SACCHETTI, *L'affidamento dei minori. Sistematica giuridica*, Maggioli, Rimini 1984; M. DOGLIOTTI, voce *Minori (Affidamento dei)*, in *Noviss. Dig. It.*, 1984, pp. 75 ss.

¹⁵ Ricordiamo che avevano accesso all'adozione speciale solo minori di età inferiore agli otto anni ed adottabili. Lo stato di adottabilità sussisteva in caso di mancanza di assistenza materiale e morale da parte dei genitori o dei parenti tenuti agli alimenti e sempre che tale condizione non fosse determinata da una causa di forza maggiore (art. 314/4 della legge n. 431/67). La dichiarazione dello stato di adottabilità del minore era di competenza del Tribunale per i minorenni.

¹⁶ G. CATTANEO, voce *Adozione*, cit., p. 95.

¹⁷ Ricordiamo che i coniugi dovevano essere sposati da cinque anni, senza che fosse intervenuta separazione nel corso del matrimonio. Inoltre dovevano avere almeno più di vent'anni e meno di quarantacinque anni dell'adottando (art. 314/2, comma 2 della legge n. 431/67). Dovevano essere adeguatamente preparati e, attraverso una comparazione tra varie coppie aspiranti all'adozione, selezionati dal Tribunale per i minorenni. La legge sull'adozione speciale prevedeva inoltre un congruo periodo di prova prima della pronuncia definitiva (l'affidamento preadottivo), durante il quale l'autorità giudiziaria e gli organi specializzati avrebbero sostenuto la famiglia affinché l'inserimento del minore fosse positivo.

¹⁸ Lo ricorda M. DOGLIOTTI, *Adozione, affiliazione, affidamento. Interesse del minore e prospettive di riforma*, in *Giur. It.*, 1980, I,2-IV, 393.

¹⁹ M. DOGLIOTTI, *Adozione, affiliazione, affidamento. Interesse del minore e prospettive di riforma*, cit., 393.

venne osteggiata più o meno esplicitamente dagli strenui difensori dei “natural vincoli di sangue²⁰”. Non solo segnò un vero e proprio cambio di paradigma nel diritto minorile, ma aprì il nostro ordinamento all’ingresso di quei principi-guida che ancora oggi costituiscono l’ossatura della nostra disciplina dell’adozione (anche internazionale) e che hanno ottenuto un riconoscimento internazionale con la Convenzione de L’Aja del 1993 per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale²¹. Principi che, anche a causa del vuoto normativo lasciato dalla legge n. 431/67, vennero traditi da alcune prassi di inserimento di minori stranieri nelle famiglie italiane.

Esamineremo le condotte che a nostro parere costituiscono delle irregolarità, distinguendo a seconda che l’adozione di un minore straniero fosse pronunciata dall’Autorità giudiziaria italiana oppure che lo fosse in forza di un provvedimento estero, successivamente deliberato nel nostro Paese.

1.1. Le irregolarità connesse alle adozioni di minori stranieri pronunciate in Italia

Come anticipavamo nel paragrafo precedente, il vuoto normativo lasciato dalla legge n. 431/67²² agevolò il diffondersi di disordinate prassi di procacciamento all’estero dei minori da parte di coppie italiane, pratiche cui i Tribunali per i minorenni si sforzavano di far fronte, se pur confusamente²³.

La ricerca del bambino in terra straniera, organizzata autonomamente o con l’appoggio di mediatori, era spesso tutt’altro che trasparente: sulla base di provvedimenti autorizzativi emessi nel Paese d’origine²⁴, la coppia *importava*²⁵, spesso irregolarmente²⁶, il minore in Italia, artefacendo quello stato di abbandono imposto dalla legge sull’adozione speciale come presupposto per la dichiarazione di adottabilità.

²⁰ M. DOGLIOTTI, *Adozione, affiliazione, affidamento. Interesse del minore e prospettive di riforma*, cit., 393 e F.D. BUSNELLI - S. SCHIPANI, *Osservazioni sul progetto unificato di riforma dell’adozione*, in *Dir. fam.*, 1982, II, p. 1408.

²¹ Convenzione de L’Aja del 29 maggio 1993, ratificata dall’Italia con legge 31 dicembre 1998, n. 476. Rinviamo alla lettura del paragrafo 4 di questo capitolo, espressamente dedicato alla Convenzione de L’Aja del 1993.

²² Precisiamo che l’assenza di una regolamentazione specifica dell’adozione internazionale non interessava esclusivamente il nostro Paese. Rileva la mancanza “in moltissimi Paesi” di “appropriati controlli da parte di servizi sociali specializzati o di altri organi a carattere pubblico” e conseguentemente la sussistenza di un “traffico clandestino di minori” A. DAVÌ, *L’adozione nel diritto internazionale privato italiano*, I, *Conflitti di leggi*, Giuffrè, Milano 1981, p. 33. Alla nota 48 (pp. 33-34), l’Autore menziona la procedura inglese del *provisional adoption order*, misura di controllo dell’espatrio di minori inglesi introdotta per assicurare adeguate garanzie agli stessi e, al contempo, per consentire la loro adozione all’estero.

²³ P. VERCELLONE, *La filiazione*, cit., p. 276.

²⁴ Questi potevano avere il contenuto più vario, come denuncia P. VERCELLONE, *La filiazione*, cit., p. 276.

²⁵ L’espressione è usata da A.C. MORO, *L’adozione internazionale*, cit., p. 32.

²⁶ Caustico il commento di Alfredo Carlo Moro: “È veramente singolare che mentre a livello internazionale esistono molti controlli per quanto riguarda il passaggio tra Paesi diversi di verdure o animali, molto meno controlli esistano per il passaggio di bambini da un Paese ad un altro”. A.C. MORO, *L’adozione internazionale*, cit., p. 37.

La denuncia-istanza al Tribunale per i minorenni²⁷ della situazione di abbandono, effettuata dagli aspiranti genitori, avrebbe così aperto il procedimento per la dichiarazione di adottabilità nel nostro Paese, seguito dal provvedimento di affidamento preadottivo disposto dall'Autorità giudiziaria italiana ed infine dalla pronuncia di adozione²⁸.

Gli esiti attesi dalla coppia (la rottura definitiva dei rapporti tra il minore e la famiglia d'origine) non si sarebbero realizzati qualora questa non fosse in possesso dei requisiti richiesti dalla legge del 1967²⁹, con gravi conseguenze per il minore³⁰, destinato ad essere affidato ad altri oppure a tornare nel suo Paese. Generalmente in questi casi i Tribunali italiani, preso atto dell'inserimento consolidato del minore nella famiglia, avrebbero pronunciato l'adozione ordinaria³¹, "soluzione" alternativa che, proprio in ragione degli effetti non legittimanti di questo istituto, avrebbe esposto in qualsiasi momento il minore al rischio di improvvisi ed inderogabili rientri in madrepatria, in quanto ancora cittadino del Paese d'origine³².

Fu proprio per tutelare da un ulteriore trauma i minori, spesso già strappati nel Paese di provenienza ai propri cari³³, che si diffuse tra alcuni Tribunali per i minorenni la prassi del "certificato di idoneità"³⁴ (uno dei nomi con cui veniva chiamato tale documento), attestante la rispondenza della coppia ai requisiti richiesti

²⁷ Chiunque aveva la facoltà di segnalare all'autorità pubblica situazioni di abbandono di minori di anni otto. Tale denuncia era invece obbligatoria per i pubblici ufficiali e gli organi scolastici, che dovevano riferire al Tribunale per i minorenni, tramite il Giudice tutelare; quest'ultimo trasmetteva gli atti con relazione informativa sulle condizioni di ogni minore in situazione di abbandono di cui comunque venissero a conoscenza i pubblici ufficiali e gli organi scolastici. Così disponeva l'art. 314/5 della legge n. 431/67.

²⁸ Anticipiamo che questa prassi, anche qualora la coppia rispondesse ai requisiti previsti dalla legge sull'adozione speciale, rappresentava una forzatura, in quanto impediva quell'esame comparativo di tutte le domande presentate al Tribunale per i minorenni che era garanzia del miglior abbinamento coppia-minore. Sul punto, A.C. MORO, *L'adozione speciale*, cit., pp. 350-351.

²⁹ Abbiamo ricordato precedentemente che l'adozione speciale poteva trovare applicazione a condizione che il minore avesse un'età inferiore agli otto anni ed a condizione che i coniugi avessero almeno più di vent'anni e meno di quarantacinque anni dell'adottando. Le norme sull'adozione ordinaria, invece, prescrivevano che l'adottante avesse compiuto il cinquantesimo anno di età e che vi fosse un divario di almeno diciotto anni tra l'età dell'adottando e dell'adottante.

³⁰ Vercellone riferisce del rigore dei Tribunali per i minorenni in merito agli unici requisiti suscettibili di valutazione da parte del Giudice. Invece, "pressoché inevitabilmente i giudici finivano col contentarsi, come prova indiretta dell'abbandono da parte dei genitori e dei parenti, del provvedimento straniero che aveva consentito alla coppia italiana di portare con sé il bambino in Italia". P. VERCELLONE, *La filiazione*, cit., p. 276.

³¹ B. POLETTI DI TEODORO, *L'adozione nel diritto internazionale privato*, *Spunti critici*, cit., pp. 285 ss.

³² Il minore straniero era "soggetto a tutte le norme di polizia italiana (non escluso il pericolo di espulsione) e a quelle del suo Paese d'origine (fra cui l'obbligo del servizio militare nello stato di provenienza)". G. MERGUICI, *Aspetti giuridici nell'adozione internazionale*, in *Studi Sassaresi*, cit., p. 312.

³³ Prendiamo a prestito le parole di Melita Cavallo: "Ricordo storie agghiaccianti di ragazzi, ormai grandi, che non riuscivano a cancellare dalla memoria di essere stati strappati dalla loro casa, di essere stati tirati da sotto il letto, dove avevano cercato di nascondersi per non essere sottratti da una realtà povera e disperata, e tuttavia carica di affettività e emozioni". M. CAVALLO, *L'etica dell'adozione*, in AA.VV., *Adozioni internazionali sul territorio e nei servizi. Aspetti giuridici e percorsi normativi*, Collana della Commissione per le Adozioni Internazionali, Istituto degli Innocenti, Firenze, 2004, p. 4.

³⁴ Alfredo Carlo Moro auspicava che l'accertamento fosse effettuato "in modo particolarmente penetrante" dal Tribunale per i minorenni a mezzo del servizio sociale e che obblighi di segnalazione al Tribunale per i minorenni del luogo di destinazione della coppia e del minore fossero adempiuti sia dalle autorità consolari italiane al momento della concessione del visto d'ingresso in Italia per minori non accompagnati da genitori o parenti che dagli Uffici di Polizia di frontiera. A.C. MORO, *L'adozione internazionale*, cit., p. 37. La prassi è menzionata anche in M. DOGLIOTTI, *Adozione: un progetto di riforma accettabile, ma suscettibile di miglioramento*, in *Dir. fam.*, 1982, II, pp. 1470-1471.

dalla legge prima dell'arrivo dell'adottando in Italia. Tale controllo preventivo avrebbe offerto maggiori garanzie e rassicurazioni tanto ai candidati genitori, che tornati in Italia avrebbero ottenuto in adozione il minore dallo stesso Tribunale che li aveva precedentemente valutati, quanto alle Autorità locali del Paese di origine del minore³⁵.

Nei casi in cui l'adozione del minore straniero fu dichiarata in Italia a seguito di deliberazione di provvedimenti esteri – ipotesi che considereremo nel paragrafo seguente – la prassi del “certificato di idoneità” fu considerata “illegittima³⁶” o inammissibile³⁷, in quanto “limitativa dei diritti dei cittadini e contraria alle norme che [...] attribuivano alla Corte d'appello la competenza a delibare le sentenze straniere in materia di adozione e di affidamento di minori³⁸”.

Vediamo ora quali problemi poneva questa prassi dal punto di vista squisitamente giuridico e in quale modo la giurisprudenza districava i nodi aggrovigliati di pratiche “fuori legge”.

Due erano le questioni che l'operatore del diritto era chiamato ad esaminare: la delimitazione della competenza giurisdizionale internazionale del Giudice italiano in tema di adozione e la determinazione della legge applicabile alla costituzione ed agli effetti del rapporto adottivo.

Il profilo relativo alla sussistenza di una giurisdizione del giudice interno venne sostanzialmente ignorato dalla giurisprudenza³⁹ che, in una delle rare pronunce in argomento, riconobbe la giurisdizione del giudice italiano indipendentemente dalla presenza del minore e degli adottanti nel territorio dello Stato⁴⁰.

Quanto al secondo profilo, è opportuno ricordare che la giurisprudenza, in assenza di norme di diritto materiale *ad hoc*, applicava alcune norme di diritto internazionale privato per sciogliere gli interrogativi posti dalle prassi sopra descritte; in particolare, erano richiamati gli articoli 17⁴¹, 20⁴² e 31⁴³ delle Disposizioni sulla legge in generale⁴⁴.

³⁵ Ancora P. VERCELLONE, *La filiazione*, cit., p. 277. Tali domande delle coppie non erano tra quelle formalmente proponibili al giudice, perché non aperte all'adozione di un minore di qualunque etnia. Così L. SACCHETTI, *Il diritto minorile e dei servizi sociali. Gli interventi civili*, Maggioli editore, Rimini 1982, p. 217.

³⁶ App. Roma, sez. min., 19 novembre 1983, in *Giur. merito*, 1984, 824 ss. Conforme App. Milano, 9 febbraio 1983, in *Dir. fam.*, 1983, pp. 569 ss.

³⁷ App. Milano, 18 marzo 1983 (decr.), in *Foro it.*, 1983, I, 2004.

³⁸ App. Roma, cit., 827.

³⁹ A.C. MORO, *L'adozione internazionale*, cit., p. 33. Secondo l'Autore, il decreto in questione (Trib. min. Milano, 5 gennaio 1972, in *Giur. it.*, 1972, 1, 2, 549) eluse sostanzialmente il problema di fondo.

⁴⁰ Si veda anche M. DOGLIOTTI, *L'adozione internazionale*, in M. BESSONE (a cura di), *Giurisprudenza dell'adozione, Casi e materiali*, Giuffrè, Milano, 1981, pp. 438-439.

⁴¹ Si riproduce il testo degli articoli citati in quanto gli artt. 16-31 sono stati abrogati dalla l. 31 maggio 1995, n. 218. Art. 17. *Legge regolatrice dello stato e della capacità delle persone e dei rapporti di famiglia*. – Lo stato e la capacità delle persone e i rapporti di famiglia sono regolati dalla legge dello Stato al quale esse appartengono. Tuttavia uno straniero, se compie nello Stato un atto per il quale sia incapace secondo la sua legge nazionale, è considerato capace se per tale atto secondo la legge italiana sia capace il cittadino, salvo che si tratti di rapporti di famiglia, di successioni per causa di morte, di donazioni, ovvero di atti di disposizione di immobili situati all'estero.

Tre erano gli orientamenti che si contrapponevano relativamente all'applicazione di quelle disposizioni. In forza del primo, prevalente in dottrina e in giurisprudenza, l'art. 17, comma 1 disp. prel. avrebbe dovuto essere applicato alla costituzione del rapporto di adozione, mentre l'art. 20, comma 2 disp. prel. avrebbe dovuto regolamentare il rapporto già sorto⁴⁵, con l'effetto che la costituzione del rapporto adottivo sarebbe stata subordinata alla sussistenza di tutte le condizioni (oggettive e soggettive) richieste da ciascuna delle leggi nazionali richiamate (dell'adottante e dell'adottando) e con le modalità da ciascuna stabilite (secondo la regola del c.d. cumulo giuridico). Alla disciplina del rapporto adottivo sarebbe stata applicata invece la legge italiana.

I fautori del secondo orientamento, minoritario, sostenevano invece l'applicazione in via analogica della seconda disposizione citata, in ragione delle difficoltà tecniche sorgenti dal sistema del cumulo giuridico⁴⁶. Di conseguenza, secondo questo orientamento, la legge nazionale dell'adottante – dunque la legge italiana – avrebbe disciplinato sia la costituzione dell'adozione che il rapporto giuridico sorto.

Sulla scia di quest'ultima posizione se ne sviluppò una terza, quella della “applicazione *distributiva* delle leggi nazionali concorrenti⁴⁷”, secondo la quale il coordinamento delle leggi richiamate dall'art. 17, comma 1 disp. prel. non avrebbe dovuto essere necessariamente effettuato secondo il sistema del cumulo giuridico:

⁴² Art. 20. *Legge regolatrice dei rapporti tra genitori e figli*. – I rapporti tra genitori e figli sono regolati dalla legge nazionale del padre, ovvero da quella della madre se soltanto la maternità è accertata o se soltanto la madre ha legittimato il figlio.

I rapporti tra adottante e adottato sono regolati dalla legge nazionale dell'adottante al tempo dell'adozione.

⁴³ Art. 31. *Limiti derivanti dall'ordine pubblico e dal buon costume*. – Nonostante le disposizioni degli articoli precedenti, in nessun caso le leggi e gli atti di uno Stato estero, gli ordinamenti e gli atti di qualunque istituzione o ente, o le private disposizioni possono avere effetto nel territorio dello Stato, quando siano contrari all'ordine pubblico o al buon costume.

Tale disposizione è stata invocata dal Trib. min. Milano (decr. 5 gennaio 1972, in *Giur. it.*, 1972, I, 2, 549) che, in un caso di adozione di un minore indiano, ha applicato la sola legge italiana. “Ciò perché l'India, pur prevedendo l'adozione, ne limitava l'applicazione a coloro che erano di religione Hindu, introducendo così un trattamento differenziale basato unicamente su motivi di religione e razza”, dunque “contrario all'ordine pubblico italiano basato sull'articolo 3 Costituzione”. A.C. MORO, *L'adozione internazionale*, cit., p. 36.

⁴⁴ Le disposizioni sulla legge in generale sono state approvate, insieme al Libro I del codice civile (Delle persone), il 12 dicembre 1938 e sono entrate in vigore il 1° luglio 1939. Il codice civile nel suo complesso è stato promulgato il 16 marzo 1942 ed è entrato in vigore il 21 aprile dello stesso anno. E. VITTA - F. MOSCONI, cit., p. 347, nota 1.

⁴⁵ La lettera dell'art. 20, comma 2 disp. prel. non consentirebbe altra interpretazione secondo la posizione maggioritaria. Aderisce a tale posizione di T. BALLARINO, *Diritto internazionale privato*, cit., p. 766. Definisce invece riferimento “senza troppa convinzione” quello all'art. 20 disp. prel. c.c. M. DOGLIOTTI, *L'adozione internazionale tra violazione di norme costituzionali e prospettive* de iure condendo, nota a App. Torino, sez. min., 26 novembre 1981, in *Giur. merito*, 1983, pp. 367 ss. Osterebbe all'applicazione dell'art. 20 disp. prel. alla costituzione del rapporto anche il principio di nazionalità, propugnato da Pasquale Stanislao Mancini (1817-1889). Tale principio, che informa tanto il nostro diritto internazionale privato quanto il nostro diritto processuale civile internazionale, si esprime con il rispetto del legame di ciascuna persona con il proprio ordinamento nazionale e dunque si traduce nell'esigenza di sottoporre (in materia di diritto familiare) ogni persona alla legge dello Stato di cui è cittadino. L'art. 20, derogando al principio generale, non avrebbe potuto che essere interpretato restrittivamente. E. VITTA - F. MOSCONI, *Corso di diritto internazionale privato e processuale*, cit., p. 42.

⁴⁶ A fronte delle rilevate difficoltà nascenti dal cumulo giuridico, va precisato che l'applicazione di una sola legge nazionale, pur presentando “indubbiamente il vantaggio della semplicità”, “nello stesso tempo comporta l'evidente rischio che il rapporto così costituito non venga riconosciuto dall'ordinamento le cui disposizioni non siano state osservate”. A. DAVÌ, cit., p. 97 e T. BALLARINO, *Diritto internazionale privato*, cit., p. 768.

⁴⁷ A. DAVÌ, cit., p. 157.

alla legge nazionale degli adottanti sarebbe spettato determinare le condizioni necessarie per adottare, mentre alla legge nazionale dell'adottando⁴⁸ stabilire le condizioni per essere adottato⁴⁹.

All'atto pratico le differenze teoriche tra la prima e la terza posizione proposte avrebbero conosciuto una sorta di livellamento, tale da avvicinare gli effetti delle due tesi in sede di applicazione⁵⁰ e da determinare, ancora una volta, uno stato di incertezza per quanto riguarda la disciplina da applicarsi al caso concreto, con evidenti implicazioni per le parti interessate, *in primis* l'eventuale disparità di trattamento sul territorio nazionale.

Alquanto insoddisfacenti erano da considerarsi le soluzioni prospettate dalla dottrina qualora l'istituto dell'adozione fosse ignoto alla legge straniera⁵¹ e nell'ipotesi di concorso di leggi che prevedessero tipi diversi di adozione⁵². Infatti questi rilievi, come quelli relativi alla possibilità di considerare le norme sull'adozione speciale come norme di applicazione necessaria⁵³, imponevano al dibattito dell'epoca un taglio eminentemente tecnicistico e, almeno apparentemente, meno sensibile alla condizione del minore⁵⁴.

⁴⁸ Problematico era il rinvio alla legge nazionale del minore straniero, considerata "diritto" o "fatto" a seconda dell'orientamento. Per il principio *jura novit curia*, il giudice avrebbe dovuto procurarsi d'ufficio la conoscenza della normativa straniera, operazione difficoltosa (tenuto conto del Paese di provenienza del minore) e che avrebbe richiesto tempi abbastanza lunghi. Qualora la legge straniera fosse stata considerata alla stregua di un mero fatto, le parti avrebbero dovuto provarne il preciso contenuto. L. SACCHETTI, *Il diritto minorile e dei servizi sociali. Gli interventi civili*, cit., pp. 215-216.

⁴⁹ A. DAVÌ, cit., p. 157.

⁵⁰ Presupposto essenziale perché il sistema "distributivo" conduca a conseguenze differenti da quelle del cumulo è che sia sempre possibile "distinguere, tra le condizioni dell'adozioni, quelle riferibili alla persona dell'adottante da quelle riferibili alla persona dell'adottando". Si pensi, ad esempio, al requisito della differenza d'età tra le parti. Le pretese di maggiore determinatezza avanzate dai sostenitori dell'applicazione distributiva si sarebbero affievolite. A. DAVÌ, cit., p. 176.

⁵¹ Secondo un'interpretazione, ciò non impedirebbe la costituzione del rapporto adottivo, che sarebbe disciplinato dalla *lex fori*. A. DAVÌ, cit., pp. 190-191.

⁵² L'interesse di una parte della dottrina pareva concentrarsi sulla ricerca di "un risultato complessivo sufficientemente coerente ed armonico", dato dalla "simultanea applicazione di norme desunte dalle leggi" richiamate nel caso concreto. C'era chi si accontentava che gli istituti richiamati dalle due normative avessero "in comune la finalità pratica di dare assetto giuridico alla medesima relazione sociale", né poteva dirsi sufficientemente determinato il criterio che richiedeva che gli istituti, "oltre ad applicarsi allo stesso tipo di situazioni della vita reale", avessero "in comune un nucleo essenziale di effetti giuridici sufficiente a conferire ai medesimi struttura e carattere sostanzialmente omogenei". Se si considera la rilevante diversità di effetti nascenti da un'adozione ordinaria e da un'adozione speciale, non si può che dissentire dall'opinione di chi riteneva il problema di facile risoluzione nel nostro Paese, proprio in forza della coesistenza di due istituti. Sarebbe dunque stato necessario, di volta in volta, "scegliere tra le due forme di adozione previste dalla legge italiana" quella che trovava "corrispondenza nel diritto straniero concorrentemente applicabile". A. DAVÌ, cit., pp. 194-206.

⁵³ Sono "norme che l'ordinamento cui appartengono vuole siano sempre applicate, indipendentemente dal fatto che le fattispecie da esse regolate siano o meno contraddistinte da elementi di estraneità". Questa nozione è stata talvolta accostata a quella di "ordine pubblico". E. VITTA - F. MOSCONI, *Corso di diritto internazionale privato e processuale*, cit., p. 56.

⁵⁴ Basti questa affermazione, ancora in tema di norme di applicazione necessaria: "Può darsi naturalmente che la legge nazionale dell'adottando conosca soltanto una forma «minore» di adozione, che non gli attribuisca lo *status* di figlio legittimo e non determini l'interruzione dei rapporti con la famiglia d'origine. Ma neanche questa eventualità costituisce a mio avviso una ragione sufficiente a far apparire necessaria l'applicazione della legge italiana ai minori stranieri". A. DAVÌ, cit., p. 235. *Contra*, A.C. MORO, *L'adozione internazionale*, cit., pp. 36-37, che sottolinea "gli interessi della collettività a vedere realizzato un adeguato processo di sviluppo della personalità del minore e di socializzazione" dello stesso e R. CLERICI, *Sulla legge regolatrice dell'adozione legittimante*, in P. TRIMARCHI - G. CATTANEO (a cura di), *Studi in onore di Cesare Grassetti*, Vol. I, Giuffrè, Milano 1980, p. 417.

Invero, la prassi qui considerata avrebbe dovuto stimolare una differente riflessione alla luce dello statuto a protezione dell'infanzia vigente in quel momento storico e di quella nuova sensibilità che cominciava a muovere i primi, timidi passi anche nel nostro Paese. Infatti in Italia solo negli anni Sessanta si cominciò a “parlare di un diritto minorile”, solo nel 1965 apparve “il primo manuale di diritto minorile che ha cercato di analizzare in modo compiuto e collegato la normativa civile e penale, processuale e ordinamentale, elaborata a protezione e promozione della personalità minorile”, solo negli anni Settanta si iniziò ad affermare “più compiutamente che il minore non è portatore di meri interessi, ma titolare di autentici diritti⁵⁵”.

La prassi di *importare* minori stranieri perché entrassero a far parte delle famiglie italiane, infatti, configurava gravi violazioni di diritti umani già riconosciuti da alcune indicazioni internazionali di *soft law*⁵⁶, nonché dalla nostra Costituzione⁵⁷.

Tali pratiche erano contrarie alla dignità del minore come soggetto di diritto, non più concepito come titolare di diritti di carattere patrimoniale, ma come persona⁵⁸, soggetto autonomo che deve essere rispettato e protetto da ogni forma di sfruttamento.

È stata la legge sull'adozione speciale a far scricchiolare la logica secondo la quale l'adozione serviva alla famiglia (meglio, al suo patrimonio) ed a rendere “concretamente operante il diritto del minore ad avere una famiglia”. E lo ha fatto non solo nel momento in cui ha riconosciuto che potevano essere “posti nel nulla gli antichi vincoli di sangue”, quando inadeguati, per inserire il minore abbandonato in una nuova famiglia *di elezione*, ma “principalmente nel momento in cui ha imposto al giudice una pregnante attività tesa esclusivamente al recupero al minore della sua famiglia d'origine, resa nuovamente cosciente delle sue responsabilità o posta nuovamente in grado di adempiere alle sue funzioni⁵⁹”.

L'apprensione materiale del minore nel suo Paese di origine poneva nel nulla un altro dei punti più qualificanti della legge sull'adozione speciale, ovvero il giudizio di comparazione tra le coppie aspiranti

⁵⁵ A.C. MORO, *Manuale di diritto minorile*, Terza edizione, Zanichelli, Bologna 2002, pp. 3-4.

⁵⁶ Tra le solenni affermazioni di diritti del minore, ricordiamo la Dichiarazione di Ginevra del 1924, con la quale la Società delle Nazioni, nella sua quinta assemblea, per la prima volta riconobbe alcuni diritti fondamentali del minore, quali quello ad una normale crescita psico-fisica e ad essere aiutato in un regolare processo di socializzazione. Nello stesso anno l'Unione Internazionale per la protezione dell'infanzia approvava delle integrazioni agli articoli della Dichiarazione di Ginevra, sancendo anche che “il fanciullo deve essere aiutato rispettando l'integrità della famiglia”. Nel 1959 l'Assemblea generale e plenaria delle Nazioni Unite approvava con voto unanime la nuova Dichiarazione dei diritti del fanciullo, nella quale si riconosce il diritto del minore ad avere amore e comprensione, preferibilmente nell'ambito della sua famiglia ed il diritto a godere di un'educazione che gli consenta di sviluppare le sue facoltà, il suo giudizio personale, il suo senso di responsabilità morale e sociale. Lo ricorda A.C. MORO, *L'adozione speciale*, cit., pp. 14-15.

⁵⁷ Nella nostra Carta fondamentale non abbiamo un'elencazione esaustiva dei diritti del minore in quanto tale, ma dobbiamo ricordare il riconoscimento del dovere dello stato di rimuovere ogni ostacolo allo svolgimento di un adeguato processo educativo (artt. 3 e 30), della speciale protezione accordata all'infanzia (art. 31), del diritto all'istruzione (art. 34), del diritto alla parità nella retribuzione a parità di lavoro svolto da adulti e minori (art. 37, comma 3). Ricordiamo inoltre che nella relazione sui rapporti sociali presentata all'Assemblea costituente dall'on. Moro, l'art. 2 della Costituzione venne presentato come il fondamento del diritto del fanciullo all'educazione, come “autentico diritto il quale deve essere costituzionalmente riconosciuto, non potendo costituire ostacolo per questo riconoscimento il fatto della incapacità naturale del fanciullo di esercitarlo”. A.C. MORO, *L'adozione speciale*, cit., p. 22.

⁵⁸ A.C. MORO, *L'adozione speciale*, cit., p. 16.

⁵⁹ A.C. MORO, *L'adozione speciale*, cit., pp. 25-26. Corsivo nostro.

all'adozione internazionale, affinché il minore fosse inserito presso la famiglia più adeguata al minore adottabile.

Al contrario, come già si diceva, quelle condotte irregolari costringevano i Tribunali per i minorenni ad avallare situazioni precostituite, solo per sottrarre il minore all'esperienza di istituzionalizzazione o al nuovo trauma dell'affido ad un'altra famiglia, durante il quale l'Autorità giudiziaria italiana avrebbe potuto provvedere ad un giudizio di comparazione.

La prassi di trasferire un minore straniero nel nostro Paese dopo averlo scelto, senza alcun controllo, decretandone l'adozione meramente in funzione di un suo inserimento in un nuovo nucleo, ignorando le reali condizioni della famiglia d'origine o le cause dell'asserito abbandono, rappresentava la negazione di quanto già riconosciuto dalla legge sull'adozione speciale⁶⁰. Rimarcavamo poc'anzi che la forza innovativa della legge sull'adozione speciale, infatti, non risiedeva tanto nel riconoscimento del diritto del minore ad essere cresciuto da una famiglia sostitutiva alla propria, quando incapace di adempiere ai propri doveri, ma nell'aver finalmente sancito il diritto del minore a vivere nella sua famiglia d'origine, da sostenersi concretamente qualora non fosse da sola in grado di adempiere ai compiti genitoriali⁶¹.

Un importante monito – evidentemente inascoltato – al rispetto del nucleo originario e ad un rigoroso accertamento della condizione del minore veniva anche da alcune disposizioni della Convenzione europea in materia di adozione di minori, entrata in vigore in Italia nel 1976 e tuttora vigente⁶². Queste norme impongono, per la valida pronuncia dell'adozione, la prestazione del consenso all'adozione da parte della madre o del padre, in caso di figlio legittimo (art. 5); statuiscono inoltre che l'autorità competente pronunci l'adozione solo dopo un'accurata inchiesta sull'adottante, sul minore e sulla sua famiglia (art. 9) e che i rapporti tra gli Stati ratificanti siano improntati alla collaborazione ai fini della trasmissione delle informazioni da assumersi per l'adozione (art. 14).

Dobbiamo ricordare che il dibattito dottrinale dell'epoca era anche incentrato sugli effetti che la Convenzione di Strasburgo avrebbe prodotto sul nostro ordinamento, una volta ratificata, nonché sulla compatibilità delle sue disposizioni essenziali con il regime degli istituti dell'adozione ordinaria e speciale⁶³. Al contrario, è di nostro interesse evidenziare gli elementi di assoluta novità contenuti nel testo del Trattato di Strasburgo, rimarcandone la lungimiranza proprio alla luce dell'evoluzione normativa internazionale e nazionale in materia di adozione. Come già detto per alcune disposizioni della legge sull'adozione speciale, anche la Convenzione europea in materia di adozione di minori riconobbe alcuni fondamentali principi di

⁶⁰ “Con la legge sull'adozione speciale il minore viene ad assumere una nuova autonomia e da «cosa» diviene veramente «persona»; il suo diritto originario viene finalmente riconosciuto; il suo bisogno di avere una famiglia viene ad essere anche giuridicamente garantito”. A.C. MORO, *L'adozione speciale*, cit., pp. 26-27.

⁶¹ A.C. MORO, *L'adozione speciale*, cit., p. 29.

⁶² Nel 2008 è stata redatta una nuova Convenzione europea in materia di adozione. Undici Paesi, tra cui l'Italia, l'hanno sottoscritta, ma non ratificata. Rinviamo alla lettura del paragrafo 7 di questo capitolo, dedicato alla Convenzione di Strasburgo del 2008 per i relativi approfondimenti.

⁶³ Si vedano tra gli altri C. EBENE COBELLI, *La Convenzione di Strasburgo e l'adozione nel diritto interno*, in *Riv. dir. civ.*, 1975, II, pp. 687 ss. e G. CATTANEO, *L'adozione dei minori nella Convenzione di Strasburgo e nel diritto italiano*, in P. TRIMARCHI - G. CATTANEO (a cura di), *Studi in onore di Cesare Grassetti*, cit., pp. 325 ss.

tutela del minore e del suo diritto a crescere nella propria famiglia. Non a caso, è stato il primo documento internazionale a porre il divieto di ogni ingiustificato guadagno proveniente dalla consegna di un minore⁶⁴.

In quelle prassi irregolari, ancora, difficilmente avremmo potuto riconoscere quell'apertura alla solidarietà – matrice della cooperazione internazionale, che è legata a doppio filo all'adozione internazionale nella disciplina vigente – che è uno dei messaggi culturali più forti della legge sull'adozione speciale. Infatti “la legge ha introdotto nel costume il principio che la famiglia non è e non può essere una comunità chiusa, arroccata in un egoismo di gruppo ma che deve essere *una comunità aperta alla solidarietà* verso colui che vive in condizioni di bisogno: la possibilità, per la famiglia con figli propri, di aprirsi a ricevere nel suo seno anche figli adottivi ha fatto cadere concezioni ben radicate nella famiglia italiana⁶⁵”.

Ancora, fu la legge che introdusse l'adozione speciale a stimolare per la prima volta la “presa di coscienza della necessità indilazionabile di un intervento globale di sostegno alla famiglia nel suo insieme e non limitato al singolo membro di essa in stato di bisogno⁶⁶”. Anche in questo caso, nella disciplina dell'adozione speciale possiamo riconoscere il terreno preparatorio di una *vocazione*, che quasi trent'anni dopo avrebbe trovato espressione nei principi di sussidiarietà e di cooperazione tra Stati sanciti dalla Convenzione de L'Aja del 1993 per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale.

In conclusione, convalidando adozioni in violazione dei principi riconosciuti dalla nostra Costituzione, dalla legge sull'adozione speciale e dalla Convenzione europea in materia di adozione di minori, i nostri Tribunali per i minorenni di fatto li misconoscevano, implicitamente affermavano che essi avevano un valore geograficamente circoscritto ai nostri confini e che, dunque, non erano propri di ciascun individuo in ragione della sua esistenza.

1.2. Le adozioni di minori stranieri pronunciate all'estero: la delibazione come *passe-partout* di adozioni “facili”?

Altra prassi che destava non poca preoccupazione era quella della delibazione⁶⁷ dei provvedimenti di autorità estere ai sensi degli articoli 796, 797⁶⁸ e 801⁶⁹ c.p.c.⁷⁰.

⁶⁴ Art. 15 della Convenzione europea sull'adozione dei minori: “Disposizioni vanno prese per impedire qualsiasi ingiustificato lucro dalla consegna di un minore ai fini d'adozione”.

⁶⁵ A.C. MORO, *L'adozione speciale*, cit., p. 111. Corsivo nostro.

⁶⁶ A.C. MORO, *L'adozione speciale*, cit., p. 112.

⁶⁷ La delibazione è la procedura mediante la quale sentenze straniere acquistano efficacia nell'ordinamento italiano, previo accertamento della rispondenza della sentenza straniera ai requisiti richiesti dalla legge italiana per il riconoscimento. Principi di economia processuale e di collaborazione internazionale sono sottesi all'introduzione di questa procedura nella maggior parte degli Stati. E. VITTA - F. MOSCONI, *Corso di diritto internazionale privato e processuale*, cit., p. 69 e p. 71. Fino al 1942, anno di entrata in vigore del nuovo codice di procedura civile, la legislazione italiana conosceva solo la disciplina dell'esecuzione delle sentenze straniere: l'esperimento della procedura di delibazione (termine che deriva da un vocabolo latino che significa anche “assaggiare”) era necessario per dare forza esecutiva alla sentenza straniera (necessariamente di condanna). T. BALLARINO, *Diritto internazionale privato*, cit., p. 149.

Era innanzitutto l'uso disinvolto che le Corti d'Appello (sezioni minorenni) facevano del giudizio di deliberazione a suscitare perplessità in dottrina, oltre a denotare un grave stato di incertezza riguardo alla determinazione del contenuto e dei limiti dei poteri spettanti alla Magistratura italiana in materia di adozione internazionale⁷¹. A norma dell'art. 796 c.p.c., la domanda di deliberazione doveva essere proposta alla Corte d'Appello del luogo in cui la sentenza avrebbe avuto attuazione, nel nostro caso alla sezione minori della Corte d'Appello in quanto giudice speciale in materia minorile⁷².

Al di là delle critiche – più o meno condivisibili – in ordine alla minore preparazione dei giudici delle Corti d'Appello rispetto ai colleghi dei Tribunali per i minorenni⁷³, la dottrina evidenziava come in materia di adozione internazionale fosse venuto meno il significato della deliberazione e la funzione ne fosse stata alterata⁷⁴.

⁶⁸ La disposizione enumera una serie di condizioni per la dichiarazione d'efficacia delle sentenze straniere. Si riteneva concordemente che solo quanto previsto ai numeri 1 e 7 dell'articolo 797 c.p.c. fosse applicabile agli atti di volontaria giurisdizione. E. VITTA - F. MOSCONI, cit., p. 78.

⁶⁹ L'articolo, "l'unica disposizione del codice processuale che menzioni la giurisdizione volontaria", accolse i prevalenti indirizzi giurisprudenziale e dottrinale espressi durante la vigenza del codice di procedura civile del 1865. Le modifiche introdotte con una legge del 1919 all'istituto della deliberazione non avevano introdotto alcuna disposizione in materia di provvedimenti di volontaria giurisdizione emanati all'estero. Da qui lo sviluppo di un orientamento che riconosceva la necessità della deliberazione "per quei provvedimenti (come l'adozione), in cui la volontà del privato rappresentava solo il presupposto per l'emanazione del provvedimento". Sul punto, G. FRANCHI, *Sulla deliberazione di atti stranieri di giurisdizione volontaria*, in *Riv. dir. proc.*, 1961, p. 356 e Cass. civ., sez. I, 6 dicembre 1968, n. 3900, in *Foro it.*, 1969, 633 ss. La sentenza citata è la prima pronuncia, nel vigore del codice di rito del 1940, sul tema della deliberazione dei provvedimenti stranieri di adozione, quando si intendessero far valere in Italia gli effetti primari dell'adozione (qui, successori). Per gli effetti secondari (materia fiscale), vedi Cass. civ., sez. I, 30 maggio 1963, n. 1450, in *Foro it.*, 1963, 1648 ss.

⁷⁰ Anche queste disposizioni sono state abrogate con la legge 31 maggio 1995, n. 218. Nei suoi profili internazionalistici, l'adozione di minori stranieri avrebbe dovuto essere disciplinata dalla Convenzione de L'Aja del 15 novembre 1965 sulla competenza delle autorità, la legge applicabile ed il riconoscimento delle sentenze in materia di adozione. La Convenzione tuttavia non entrò mai in vigore e venne ratificata solo da Austria, Svizzera e Regno Unito. In mancanza di questo strumento sopranazionale, si adottava il tradizionale strumento della deliberazione per attribuire efficacia ai provvedimenti esteri di adozione. Lo ricorda V. FRANCESCHELLI, *Adozione internazionale e nazionalismo adottivo*, nota a App. Milano, 13 febbraio 1981 (decr.) e Corte d'Appello, 25 luglio 1981 (decr.), in *Giur. it.*, 1982, I, 2, 755 ss.

⁷¹ A. DAVÌ, *Un conflitto di competenza tra Corte di Appello e Tribunale per i minorenni in tema di adozione internazionale*, in *Riv. dir. internaz. priv. proc.*, 1983, I, p. 315.

⁷² Ricordiamo che la Corte d'Appello (sezione minori) è un organo collegiale, composto da tre giudici togati e due giudici onorari. Il Tribunale per i minorenni è composto invece da due giudici togati e due giudici onorari, salve le differenti composizioni che l'organo giudicante ha in alcune fasi del processo (ad esempio, nell'udienza preliminare del processo penale minorile). Come già ricordato, giudici onorari sono "benemeriti dell'assistenza, scelti tra i cultori di biologia, di psichiatria di antropologia criminale, di pedagogia, di psicologia". Si veda il r.d.l. 20 luglio 1934, n. 1404, Istituzione e funzionamento del Tribunale per i minorenni.

⁷³ "[...] nelle Sezioni minori delle Corti d'Appello i magistrati togati sono giudici minorili a *part-time*, a differenza dei colleghi dei tribunali". G. FRANCHI, *Deliberazione per equivalenza di provvedimenti preparatori e frazionabilità dell'«iter» adottivo*, nota a Trib. min. Milano, 10 dicembre 1980 (ord.), in *Giur. it.*, 1982, I, 2, 141.

⁷⁴ "La funzione della deliberazione consiste nell'estendere al nostro ordinamento la soluzione data dal giudice straniero al caso sottoposto al suo esame, nonostante la diversità che possa esservi tra il contenuto della decisione estera e il contenuto della decisione che nella stessa ipotesi verrebbe emanata dal giudice italiano, ed anzi proprio in considerazione di tale potenziale diversità". A. DAVÌ, *Un conflitto di competenza tra Corte di Appello e Tribunale per i Minorenni in tema di adozione internazionale*, cit., p. 324.

Il giudice italiano, infatti, non rispettava il contenuto decisorio del provvedimento estero, ma lo manipolava. Con una certa larghezza⁷⁵ (se non addirittura con provvedimenti assai carenti sul piano della motivazione⁷⁶), le Corti d'Appello attribuivano a provvedimenti stranieri di varia natura gli effetti di adozione ordinaria o speciale⁷⁷, senza assicurare le tutele previste dalla legge 5 giugno 1967, n. 431, in particolare per quanto riguarda l'indagine ai fini dell'accertamento dell'idoneità, aspetto su cui torneremo tra poco.

Quanto al provvedimento estero da delibare, la casistica era piuttosto variegata: si trattava “spesso [di] una decisione giudiziaria, seppure di volontaria giurisdizione, talvolta [di] un provvedimento anche formalmente amministrativo⁷⁸, in casi eccezionali addirittura [di] un atto privato⁷⁹”, privo di qualunque garanzia di carattere pubblicistico. È stato così riconosciuto dalla nostra giurisprudenza come produttivo in Italia degli effetti di un'adozione speciale un provvedimento di adozione promanante da un Paese che ne prevedeva la revocabilità⁸⁰; la nomina a tutori, con permesso di espatrio a scopo di adozione, è stata delibata come nomina a tutori e contemporaneamente affidamento preadottivo⁸¹.

⁷⁵ L'espressione è di M DOGLIOTTI, *L'adozione internazionale tra violazione di norma costituzionali e prospettive de iure condendo*, cit., p. 370.

⁷⁶ Si veda App. Firenze, 23 ottobre 1979 (decr.), in *Giur. it.*, 1981, I, 2, 469 ss., con nota di Franchi. Dalla nota (469): “Il provvedimento non indica l'età dei coniugi adottanti, la durata del loro matrimonio, la loro residenza, la situazione di abbandono del minore, i consensi prestati o le ragioni che hanno potuto rendere inutile il consenso, e nemmeno le norme che il Tribunale colombiano avrebbe dovuto osservare”.

⁷⁷ Inutile sottolineare quanto differenti fossero gli effetti giuridici, specialmente per il minore, nell'uno e nell'altro caso. Sui rapporti tra adozione ordinaria e speciale in sede di delibazione, Cass. civ., sez. I, 16 giugno 1982, n. 3673 in *Foro it.* 1982, 2846 ss. Anche App. Milano, 13 febbraio 1981 (decr.) e App. Milano, 25 luglio 1981 (decr.), in *Giur. it.*, 1982, I, 2, 755 ss.: su due provvedimenti giuridicamente identici (due sentenze ecuadoriane di adozione) la Corte milanese si pronunciò per un'adozione ordinaria e per un'adozione speciale. Ancora, App. Milano, 12 gennaio 1979 (decr.), in *Giur. it.*, 1981, I, 2, 486 ss. con nota di Franchi per un caso di modifica della delibazione del provvedimento straniero di adozione. Gli effetti di un provvedimento delibato come adozione ordinaria per mancanza di uno dei requisiti richiesti dalla legge n. 431/1967 (la durata minima del vincolo matrimoniale degli adottanti) sarebbero stati trasformati in legittimanti una volta maturato il periodo minimo di coniugio.

⁷⁸ “Per quanto l'art. 801 si riferisca testualmente agli «atti di giudici stranieri in materia di volontaria giurisdizione», una diffusa corrente giurisprudenziale considerava applicabile il procedimento da esso previsto anche agli atti di adozione provenienti da organi amministrativi stranieri, ritenendo decisiva ai fini della qualificazione dell'atto la funzione esercitata dall'autorità straniera e non la sua appartenenza al potere giudiziario”. A. DAVÌ, voce *Adozione nel diritto internazionale privato*, *Digesto delle Discipline Privatistiche, Sezione Civile*, I, UTET, Torino 1987, p. 134, nota 6. Sull'orientamento giurisprudenziale a riconoscere anche le adozioni costituite in forma contrattuale, T. BALLARINO, *Diritto internazionale privato*, cit., p. 772.

⁷⁹ P. VERCELLONE, *La filiazione*, cit., p. 278. La legislazione guatemalteca (il dato si riferisce al 1981) richiedeva solo un atto notarile per la costituzione di un rapporto di adozione. Lo precisa App. Torino, sez. min., 26 novembre 1981, in *Giur. merito*, 1983, p. 373.

⁸⁰ La motivazione del decreto si conclude con il seguente argomento, assai poco convincente considerata la possibilità di revoca del legame costituito: “il provvedimento del tribunale per i minori di Pichincha è ispirato all'intento di dare una famiglia al minore che ne è privo, assicurandogli tranquillità, benessere, sana educazione”. Non si condivide la soddisfazione del commentatore, che sottolinea “la validità del criterio ermeneutico adottato dai giudici milanesi e consistente [...] nella preliminare ricerca della *ratio legis* secondo un'indagine teleologica”, perché criterio assai generico e suscettibile di essere manipolato dal giudice italiano. App. Milano, 26 luglio 1980 (decr.), in *Giust. civ.*, 1981, I, pp. 861 ss. con nota di Giacobbe. La formula adottata in motivazione è riproposta esattamente in App. Milano, 13 febbraio 1981 (decr.), in *Giur. it.*, 756.

⁸¹ Si tratta di un caso estremamente interessante, anche perché bene evidenzia le differenti garanzie assicurate da un ordinario giudizio di delibazione ed un procedimento di adozione speciale. Si riassume brevemente la vicenda: una coppia di italiani, ottenuto in India un provvedimento di nomina a tutori e l'autorizzazione all'espatrio di una minorene

A queste condizioni, la delibazione non rappresentava più un giudizio di riconoscimento nell'ordinamento italiano di un provvedimento straniero, ma un giudizio al cui esito era pronunciata una "nuova decisione di merito sul presupposto di quella straniera"⁸².

La competente Corte d'Appello, allora, interpellata su un vero e proprio "caso di coscienza"⁸³, avrebbe dovuto optare tra il rigetto della domanda di dichiarazione di efficacia o l'attribuzione al provvedimento straniero di una efficacia diversa da quella che il provvedimento aveva nel Paese d'origine⁸⁴.

Assai discutibile era anche la natura del controllo in sede di delibazione circa la non contrarietà all'ordine pubblico italiano del provvedimento estero, controllo che si concretava in una valutazione esclusivamente formale e non di merito⁸⁵, dovendosi effettuare "con esclusivo riferimento alle concrete determinazioni contenute nella pronuncia da delibare"⁸⁶. Esso, dunque, non assicurava un accurato accertamento giurisdizionale né dello stato di abbandono del minore⁸⁷, spesso dedotto da situazioni di fatto⁸⁸, dichiarate nel provvedimento straniero e non sempre indicative dell'effettiva privazione di assistenza materiale e di legami affettivi significativi, né dell'idoneità della coppia adottanda⁸⁹, presumibilmente "scelta" in relazione alla capacità di far fronte alle spese connesse alla "procedura"⁹⁰.

ed in Italia la delibazione di tale pronuncia estera anche agli affetti di affidamento preadottivo, presentava domanda di adozione speciale al Tribunale per i minorenni, assumendo la decorrenza dell'anno di affido preadottivo richiesto dalla legge. Il Tribunale per i minorenni sollevava conflitto di competenza, ritenendo di dover riesaminare tutte le condizioni dell'accoglimento della domanda: l'idoneità degli adottanti e lo stato di abbandono della minore. La sentenza merita di essere letta anche per una dichiarazione contenuta nel provvedimento straniero che si potrebbe prestare ad ambigue interpretazioni, ovvero l'attestazione del versamento di una "cauzione con garanzia per la somma di diecimila rupie per rimpatriare via aerea la detta minore in India, qualora ciò si rendesse necessario per qualsivoglia motivo". Trib. min. Milano, 10 dicembre 1980 (ord.), in *Giur. it.*, 1982, I, 2, 141 ss. *Contra* App. Milano, 6 aprile 1979 (decr.), in *Giur. it.*, 1981, I, 2, 484 ss. con nota di Franchi. Sempre in materia di tutela, la Corte si è limitata a delibare il provvedimento estero senza estenderne gli effetti oltre il tenore del provvedimento straniero.

⁸² A. DAVÌ, *Un conflitto di competenza*, cit., p. 324.

⁸³ Sul difficile compito di mediare tra la "intensa gravidanza umana delle situazioni ed il carattere meramente formale della valutazione consentita [al giudice] dalla legge", App. Torino, sez. min., 26 novembre 1981, in *Giur. merito*, 1983, p. 369.

⁸⁴ Ancora P. VERCELLONE, *La filiazione*, cit., p. 278.

⁸⁵ M. DOGLIOTTI, *Adozione internazionale e interesse del minore*, nota a Cass. civ., sez. I, 12 settembre 1984, n. 4799, in *Giur. it.*, 1985, I, 1, 1083; A. DAVÌ, voce *Adozione nel diritto internazionale privato*, cit., p. 133; App. Milano, 9 febbraio 1983 (decr.), in *Dir. fam.*, 1983, pp. 569 ss.

⁸⁶ App. Milano, 9 febbraio 1983, cit., p. 572.

⁸⁷ "Nel decreto [...] della Corte d'Appello si legge [...] «dato per scontato lo stato di abbandono». È questa una pronuncia implicita? A quale attività accertativa del giudice indiano [...] ha fatto riferimento il giudice italiano della delibazione [...] ? [...] Certamente nell'ordinamento italiano per disporre un affidamento preadottivo non si può prescindere da una pronuncia giudiziaria, irrevocabile, dello stato di abbandono del minore, né può farsi riferimento semplicemente ad un mero stato di fatto, ovvero considerarsi legittimo un accertamento per così dire incidentale nel corso di una decisione relativa ad un altro oggetto". Trib. min. Milano, 10 dicembre 1980, cit., 147.

⁸⁸ Si legge nel decreto emanato il 27 ottobre 1978 dalla Corte d'Appello di Milano: "scontato lo stato di abbandono, quale discende dal precedente ricovero della piccola in istituto". Trib. min. Milano, 10 dicembre 1980 (ord.), cit., 143.

⁸⁹ La delibazione, "dovendo limitarsi agli accertamenti meramente formali" previsti dalle relative norme, di fatto introduceva in Italia "una sorta di adozione speciale priva delle garanzie che la legge italiana impone per una pronuncia di adozione speciale", con un'evidente disparità di trattamento tra minori italiani adottati con adozione speciale e minori stranieri adottati in Italia a seguito di delibazione. App. Torino, sez. min., 26 novembre 1981, in *Giur. merito*, 1983, p. 368. Si veda anche App. Milano, 25 luglio 1981 (decr.), in *Giur. it.*, 1982, I, 2, 756: "Può essere dichiarato efficace in Italia, con gli effetti dell'adozione ordinaria, il provvedimento giurisdizionale con il quale il Tribunale Terzo per i

Come già accennavamo nel precedente paragrafo, proprio la prassi di alcuni Tribunali per i minorenni di rilasciare un “certificato di idoneità” alla coppia diede vita a casi di aperto conflitto tra organi giudiziari differenti⁹¹. In sede di deliberazione, le Corti d’Appello (sezioni minori) ne dichiaravano l’inammissibilità, in quanto le valutazioni dei Tribunali per i minorenni in ordine alle capacità genitoriali della coppia andavano a sovrapporsi all’accertamento che sarebbe successivamente stato compiuto dal giudice straniero⁹².

Quella prassi, in verità, era rispettosa di quanto sancito dalla Convenzione di Strasburgo del 24 aprile 1967 proprio in merito alla necessità di un previo accertamento delle capacità genitoriali (artt. 8 e 9 della Convenzione); tuttavia, ed era questo uno degli argomenti addotti dai Giudici di merito di secondo grado, tale disposizione era compresa in quella Parte Terza della Convenzione che gli Stati Parti erano invitati a “prendere in considerazione”, senza alcun obbligo di conformarvisi⁹³.

Era infine assai insoddisfacente un ulteriore profilo della deliberazione di provvedimenti stranieri di adozione: lo svolgimento del procedimento in camera di consiglio non avrebbe assicurato tempestività in caso di eventuale opposizione della famiglia d’origine del minore⁹⁴. Tale procedimento, infatti, non avrebbe consentito la risoluzione in tempi brevi della delicata situazione di fatto in cui si trovava il minore straniero ormai in Italia, poiché l’opposizione al decreto dava diritto ad una sentenza impugnabile dinanzi alla Corte di Cassazione.

Come già detto per le adozioni pronunciate in Italia, le pratiche oltre i confini dell’Italia restavano così ancora oscure e povere di garanzie per il minore e la famiglia d’origine ed erano assunte soprattutto da coloro che non avevano i requisiti richiesti dalla legge sull’adozione speciale, come coppie magari già

Minorenni di [...] (Ecuador), ha decretato l’adozione di un minore, poiché, *per quanto emerge dalla decisione delibanda, l’adottante gode di buona fama e l’adozione è utile e conveniente per il minore*”. Corsivo nostro.

⁹⁰ App. Torino, sez. min., 26 novembre 1981, cit., p. 368. Nella sentenza i giudici esplicitano il sospetto circa la sussistenza di “canali” di reperimento di bambini resi accessibili dall’attività di organizzazioni nei Paesi più poveri del mondo.

⁹¹ Cfr. Cass. civ., sez. I, 1 aprile 1982, n. 2005 in *Giust. civ.*, 1982, I, 1785 ss. Con questa pronuncia, il Giudice di legittimità respinse, dichiarandola inammissibile, una richiesta di regolamento di competenza (art. 42 ss. c.p.c.) rivolta d’ufficio dal Tribunale per i minorenni di Milano. La Corte di Cassazione così decise in ragione della “abnormità” dell’istanza del Tribunale per i minorenni; contrariamente a quanto disposto dall’art. 45 c.p.c., che attiene al caso del conflitto negativo di competenza, né il Tribunale per i minorenni, né la Corte d’Appello competente avevano dichiarato la propria incompetenza. Piuttosto, entrambi i soggetti rivendicavano la competenza in materia di adozione speciale, nel caso di specie di una minore indiana. L’ordinanza di regolamento di competenza del Tribunale per i minorenni è Trib. min. Milano, 10 dicembre 1980 (ord.), in *Giur. it.*, cit., 141 ss.

⁹² App. Milano, 18 marzo 1983 (decr.), in *Foro it.*, 1983, I, 2004. Conforme App. Milano, 9 febbraio 1983, in *Dir. famiglia*, 1983, 569 ss.

⁹³ Così App. Milano, 18 marzo 1983 (decr.), cit., 2003. Cfr. artt. 1 e 2 della Convenzione di Strasburgo del 24 aprile 1967.

⁹⁴ G. FRANCHI, *Sul rito camerale nella deliberazione dei provvedimenti adottivi*, nota a App. Milano, 13 luglio 1979 (decr.), in *Giur. it.*, 1981, I, 2, 473.

ritenute inidonee all'adozione speciale dal Tribunale per i minorenni⁹⁵, in particolare perché troppo anziane per adottare un bambino di età inferiore agli otto anni⁹⁶.

La consapevolezza della necessità di una riforma della materia sarebbe sfociata anche in due ordinanze della Corte d'Appello di Torino⁹⁷ che sollevarono questione di legittimità costituzionale degli articoli 796, 797, 801 c.p.c. nella parte in cui consentivano di deliberare, con effetto di adozione ordinaria, provvedimenti stranieri di adozione di minori di età inferiore agli otto anni senza valutare se l'interesse del minore fosse in concreto quello di usufruire dell'adozione speciale e nella parte in cui consentivano di deliberare, con effetto di adozione speciale, provvedimenti stranieri senza le garanzie offerte dalla legge 5 giugno 1967, n. 431.

2. Le prime “irregolarità” individuate dalla legge 4 maggio 1983, n. 184: il falso riconoscimento del figlio naturale ed i delitti in materia di adozione

La legge 4 maggio 1983, n. 184⁹⁸ ha rinnovato profondamente la disciplina degli istituti a protezione dei minori, a tal punto che non a torto potrebbe essere definita una legge dai molti primati.

Essa riformò l'istituto dell'adozione conformemente alla Convenzione di Strasburgo del 1967 in materia di adozione di minori, che estendeva l'applicazione dell'istituto ai minori di diciotto anni. Quella speciale (legittimante) divenne l'unica forma di adozione applicabile a tutti i minorenni, non più solo a quelli di età inferiore agli otto anni come previsto dalla legge 5 giugno 1967, n. 431. L'adozione ordinaria, invece, continuò (e continua) ad esistere solo per le persone maggiori di età.

Le differenze nei principi ispiratori e nella *ratio* dei due istituti furono anche ben evidenziate dalla *fisica* separazione della disciplina dell'adozione e dell'affidamento per i minori (normati dalla legge 4 maggio 1983, n. 184) da quella per le persone maggiorenni (contenuta nel codice civile⁹⁹). La funzione di tutela del patrimonio di una coppia senza figli o di un adulto restò, allora, prerogativa dell'istituto dell'adozione di

⁹⁵ App. Torino, sez. min., 26 novembre 1981, cit., 373.

⁹⁶ A rendere socialmente più tollerata questa ricerca di un figlio ad ogni costo contribuiva anche l'idea secondo cui “i «nonni» sono sempre meglio che l'abbandono”. V. FRANCESCHELLI, *Adozione internazionale e nazionalismo adottivo*, nota a App. Milano, 13 febbraio 1981 (decr.) e App. Milano, 25 luglio 1981 (decr.), in *Giur. it.*, 1982, I, 2, 762.

⁹⁷ App. Torino, sez. min., ordinanze 1 dicembre 1981 e 24 novembre 1981, in *Foro it.*, 1983, 259-260. Con sentenza 18 luglio 1983, n. 214, tuttavia, la Corte Costituzionale avrebbe dichiarato inammissibili le questioni sollevate con le ordinanze sopra citate. Corte Cost., 18 luglio 1983, n. 214, in *Foro it.*, 1984, I, 2691 ss.

⁹⁸ Tra i primi commenti alla nuova legge, A. FINOCCHIARO - M. FINOCCHIARO, *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori. (Commento teorico-pratico alla legge 4 maggio 1983, n. 184)*, Giuffrè, Milano 1983; G. MANERA, *L'adozione e l'affidamento familiare. Commento alla L. 4 maggio 1983, n. 184 con la giurisprudenza relativa alla parte della vecchia disciplina trasfusa nella nuova*, Jovene, Napoli 1983. L. SACCHETTI, *Adozione e affidamento dei minori. Commento alla nuova legge 4 maggio 1983 n. 184*, Maggioli, Rimini 1983. Si veda anche M. BESSONE - G. FERRANDO, voce *Minori e maggiori di età (Adozione dei)*, in *Noviss. Dig. It.*, Appendice, Vol. V, 1984, pp. 82 ss.

⁹⁹ L'adozione di persone maggiori di età è disciplinata agli artt. 291 ss. c.c.

persone di età superiore ai diciotto anni, mentre l'adozione disciplinata dalla legge del 1983 acquisì pienamente il significato di un istituto a protezione dei minori.

Questo nuovo valore di fondo della disciplina fu dichiarato solennemente in apertura della legge che, all'art. 1, così disponeva:

Il minore ha diritto di essere educato nell'ambito della propria famiglia.
Tale diritto è disciplinato dalle disposizioni della presente legge e dalle altre leggi speciali.

Per la prima volta, dunque, in linea con il dettato degli artt. 2 e 31 (comma 1) della Costituzione, la legge riconosceva il diritto di ogni minore ad essere un "figlio di famiglia", a vivere come parte di rapporti familiari educativi e tali da consentire la maturazione di una personalità armoniosa¹⁰⁰.

Per la prima volta, inoltre, venne introdotta una disciplina organica dell'adozione internazionale, che illustreremo nel paragrafo seguente.

Tra le altre novità, possiamo anche ricordare la soppressione dell'istituto dell'affiliazione, la regolamentazione unitaria dell'affido familiare e l'introduzione dell'adozione in casi particolari, regolata dal Titolo IV della legge (artt. 44-57). Non pienamente sovrapponibile all'adozione ordinaria¹⁰¹, espresse la volontà del legislatore di favorire l'inserimento del minore in nuclei familiari anche quando l'adozione legittimante non fosse possibile, tenuto conto delle caratteristiche degli adottanti o della particolare situazione del minore.

Pur sommariamente tracciato, così si presentava il ventaglio delle novità della legge 4 maggio 1983, n. 184. Continuando con la nostra presentazione di una prospettiva storica delle "irregolarità" nelle procedure di adozione internazionale, veniamo ora a considerare quelle condotte riconosciute dal legislatore del 1983 come pratiche insidiose o illecite: il falso riconoscimento del figlio naturale ed i delitti in materia di adozione. Nel trattarle, cercheremo di evidenziare perché queste irregolarità possono essere considerate oggetto di interesse del nostro studio.

Il falso riconoscimento del figlio naturale è una strategia adottata ancora oggi dalle coppie per aggirare le norme in materia di adozione; probabilmente si tratta dell'irregolarità che viene perpetrata con maggiore frequenza, non solo perché consente ad una coppia di *acquistare* un neonato, ma anche di farlo senza troppi rischi. Oggi i falsi riconoscimenti hanno assunto una dimensione transnazionale¹⁰² e si manifestano in forme più sofisticate rispetto al passato, ma rappresentano pur sempre una facile modalità di elusione delle procedure di adozione internazionale, soprattutto perché difficilmente possono essere intercettati dalle forze dell'ordine.

¹⁰⁰ C.M. BIANCA, *sub art. 1*, in C.M. BIANCA et al., *Legge 4 maggio 1983, n. 184, Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori. Commentario*, in *Le Nuove Leggi Civili Commentate*, Cedam, Padova 1984, p. 3.

¹⁰¹ Per le differenze, G. MANERA, *sub art. 44*, in ID., *L'adozione e l'affidamento familiare*, cit., pp. 233-234.

¹⁰² Nel paragrafo 12 del secondo capitolo ci occuperemo delle migrazioni di donne in stato di gravidanza da un Paese all'altro allo scopo di vendere ad altri il proprio figlio.

Ciò detto, facciamo un passo indietro e torniamo al nostro percorso storico. Ad agevolare la realizzazione di questa irregolarità fu la riforma del diritto di famiglia del 1975¹⁰³, che, ammettendo il riconoscimento dei c.d. figli adulterini¹⁰⁴, consentì a persone dichiarate inidonee (o non intenzionate ad attendere il proprio turno per l’abbinamento) di diventare genitori di un minore abbandonato, senza alcun controllo da parte del Tribunale per i minorenni ed in cambio della corresponsione di una somma di denaro¹⁰⁵. Allora si trattava di una prassi strumentale all’aggiramento della disciplina dell’adozione nazionale – dunque, volta ad introdurre nella propria famiglia un minore italiano – che, come dicevamo, consideriamo di interesse per la nostra trattazione perché oggi si ripresenta con le forme di una irregolarità nelle procedure di adozione di minori stranieri.

L’aggiramento della legge sull’adozione tendeva a ripetere lo stesso schema: una volta individuata la donna in stato di gravidanza disponibile a “cedere” il proprio figlio, una coppia si accordava con la donna, affinché il nascituro fosse riconosciuto come figlio proprio dall’uomo coniugato e fosse inserito (ex art. 252 c.c.) nella famiglia legittima per essere poi adottato dalla moglie¹⁰⁶. L’uomo avrebbe poi dichiarato di essere il padre del bambino, nato da una relazione extraconiugale con una donna non intenzionata ad essere nominata.

Il commercio di neonati poggiava su un meccanismo coinvolgente una rete di professionisti operanti intorno alle gestanti. A gestire il mercimonio era “un numero non grande, ma ben addestrato e prudentissimo di ostetriche, assistenti sociali, direttori di istituti di assistenza alle madri nubili e altre figure che per mestiere e professione¹⁰⁷” erano a contatto con donne in stato di gravidanza.

Per contrastare questa prassi, chiamata “parto su commissione”, la legge n. 184 ha previsto all’art. 74 (primo comma) che gli ufficiali di stato civile debbano trasmettere immediatamente al Tribunale per i minorenni una comunicazione, sottoscritta dal dichiarante, dell’avvenuto riconoscimento da parte di persona coniugata di un figlio naturale non riconosciuto dall’altro coniuge. Ricevuta tale comunicazione, l’Autorità giudiziaria “dispone l’esecuzione di opportune indagini” per l’accertamento della veridicità del riconoscimento¹⁰⁸. Qualora vi siano “fondati motivi per ritenere che ricorrano gli estremi dell’impugnazione del riconoscimento, il Tribunale per i minorenni assume, anche d’ufficio, i provvedimenti di cui all’art. 264,

¹⁰³ Legge 19 maggio 1975, n. 151, Riforma del diritto di famiglia.

¹⁰⁴ La riforma non ha interessato i figli incestuosi.

¹⁰⁵ M. DOGLIOTTI, *Riconoscimento non veritiero e adozione*, Riv. trim. dir. proc. civ., 1980, p. 1116 ss. e G. FERRANDO, *La filiazione naturale e la legittimazione* in *Trattato di diritto privato* diretto da Pietro Rescigno, Tomo III, UTET, Torino 1982, pp. 198 ss.

¹⁰⁶ La moglie avrebbe adottato il neonato con l’istituto della adozione in casi particolari (art. 44 ss. della legge n. 184), che prevede espressamente tra le sue ipotesi quella dell’adozione di un minore da parte del coniuge del genitore biologico del minore stesso. Ricordiamo che l’adozione in casi particolari non è legittimante.

¹⁰⁷ G. SALMÈ, *Sul «mercato» di bambini*, commento a Cass. civ., sez. I, 13 gennaio 1978, n. 156, in *Foro it.*, 1978, p. 307.

¹⁰⁸ Secondo Sacchetti, “più rispettoso della figura del giudice e dei principi processuali” sarebbe stato lasciare tale compito al Pubblico Ministero. L. SACCHETTI, *sub art. 74*, in ID., *Adozione e affidamento dei minori*, cit., p. 173.

comma 2 c.c.¹⁰⁹», ovvero può dare l'autorizzazione ad impugnare il riconoscimento e nominare un curatore speciale.

La norma, che è tra quelle introdotte per stroncare il mercato di bambini¹¹⁰, non è stata esente da critiche¹¹¹; infatti, se ha l'indiscusso merito di aver riconosciuto un fenomeno assai insidioso, essa non descrive che l'ipotesi più frequente, ovvero le false denunce di paternità. Rimangono escluse situazioni ugualmente verificabili, come il riconoscimento da parte di due coniugi¹¹² (con il consenso della madre naturale), di persone non coniugate¹¹³ o il caso di un riconoscimento fittizio successivo a quello di uno dei genitori veri¹¹⁴.

Inoltre, il controllo del Tribunale per i minorenni avrebbe potuto essere facilmente evitato qualora anche la madre biologica (oltre al "falso" padre) avesse provveduto al riconoscimento del minore¹¹⁵ o qualora l'atto di riconoscimento fosse ricevuto da soggetti diversi dall'ufficiale di stato civile¹¹⁶.

Non sono inoltre mancate critiche riguardo al silenzio della norma intorno alla posizione del minore nella fase, generalmente di consistente durata, in cui si attende la conclusione del giudizio di impugnazione del riconoscimento. La disposizione nulla dice, infatti, intorno ad eventuali provvedimenti che potrebbero essere assunti dal Tribunale per i minorenni, affinché sia interrotta la permanenza del minore presso la casa di chi lo ha falsamente riconosciuto come figlio naturale¹¹⁷. La genericità della norma, dunque, agevola il consolidarsi

¹⁰⁹ Art. 74, comma 2 della legge n. 184/83.

¹¹⁰ Lo ricorda L. ROSSI CARLEO, *sub art. 74*, C.M. BIANCA et al. (a cura di), *Legge 4 maggio 1983, n. 184*, cit., p. 231.

¹¹¹ Non è questa la sede per considerare le critiche che sono state mosse in merito alla nebulosità del testo della disposizione, dal momento che la nostra attenzione deve essere interamente focalizzata sulle criticità della disposizione che ne hanno evidenziato la limitata efficacia preventiva delle irregolarità che era volta a combattere. Ci limiteremo a ricordare che il legislatore non offre alcuna indicazione in ordine alla natura della comunicazione da trasmettersi al Tribunale per i minorenni. Non è chiaro infatti, se debba trattarsi di una dichiarazione dell'ufficiale dello stato civile, poi sottoscritta dal sedicente (in caso di riconoscimento fittizio) genitore o della dichiarazione dell'autore del riconoscimento, semplicemente trasmessa dall'ufficiale di stato civile all'Autorità giudiziaria. Nulla dicendo il legislatore in ordine all'ipotesi che il genitore rifiuti di apporre la propria sottoscrizione all'atto del pubblico ufficiale, si propende per la seconda interpretazione. C. EBENE COBELLI, *sub art. 74*, in G. CIAN - G. OPPO - A. TRABUCCHI (a cura di), *Commentario al diritto italiano della famiglia*, *Commentario al diritto italiano di famiglia*, Tomo VI, 2, Cedam, Padova 1993, pp. 541-542. Ancora, si è detto che, nei casi di riconoscimento veritiero, gli accertamenti del Tribunale per i minorenni rappresenterebbero un'indebita ingerenza nella vita privata di una famiglia. G. CATTANEO, *Appunti sulla nuova disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori*, in *Quadr.*, 1984, p. 62.

¹¹² Tale condotta sarebbe stata comunque repressa dall'art. 567 c.p (Alterazione di stato). Lo ricorda L. SACCHETTI, cit., p. 173.

¹¹³ L. ROSSI CARLEO, *sub art. 74*, in C.M. BIANCA et al. (a cura di), *Legge 4 maggio 1983, n. 184*, cit., p. 232. L'autrice sottolinea la gravità di tali ipotesi, dal momento che i coniugi non hanno i requisiti stabiliti dalla legge per adottare (il vincolo matrimoniale).

¹¹⁴ G. CATTANEO, *Appunti sulla nuova disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori*, cit., p. 62.

¹¹⁵ G. MANERA, *sub art. 74*, in ID., *L'adozione e l'affidamento familiare*, cit., p. 268. Giudica la "disposizione insufficiente ad ambigua", poiché la segnalazione è prevista solo nel caso in cui la madre abbia preferito "non essere nominata" P. VERCELLONE, *Prime osservazioni alla L. 4 maggio 1983, n. 184 «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori»*, in *Giur. it.*, 1983, 279.

¹¹⁶ Come nel caso del notaio, ricorda C. EBENE COBELLI, *sub art. 74*, in G. CIAN et al., *Commentario al diritto italiano di famiglia* cit., p. 543.

¹¹⁷ L. ROSSI CARLEO, *Il falso riconoscimento di figlio naturale: un apprezzabile tentativo di reazione*, commento a Trib. min. Catania, 7 ottobre 1982, in *Giur. it.*, 1983, I, 2, 831 ss.

di situazioni affettive nella pendenza della procedura tendente ad invalidare il riconoscimento non veritiero e vanifica l'obiettivo di frenare il mercato dell'infanzia sotteso a queste pratiche.

Per queste ragioni possiamo dire che le finalità preventive di questa disposizione sono state di fatto frustrate e che la prassi dei falsi riconoscimenti di neonati non ha incontrato un ostacolo nella legislazione in materia di adozione.

Come anticipavamo, la legge n. 184/83 ha introdotto nuove figure di reato (Titolo VI) per contrastare “le situazioni – manifeste e occulte – di «mercato dei bambini»¹¹⁸”.

La previsione di fattispecie incriminatrici venne salutata positivamente da una parte della dottrina¹¹⁹, anche se non mancò chi ne sottolineò il carattere superfluo e manifestò perplessità per la criminalizzazione dei comportamenti in esse descritti¹²⁰.

Alle quattro norme iniziali, comprese tra gli articoli 70 e 73 della legge, ne è stata aggiunta una quinta (l'art. 72 *bis*) dalla legge di riforma della disciplina dell'adozione internazionale, la legge 31 dicembre 1998, n. 476. Sono punite le fattispecie di omessa segnalazione dello stato di abbandono (art. 70 della legge), illecito affidamento di minore (art. 71), introduzione del minore straniero in Italia in violazione della legge sull'adozione ed accoglienza di minori stranieri in illecito affidamento (art. 72), svolgimento, per conto terzi, di pratiche inerenti all'adozione di minori stranieri, in assenza della prescritta autorizzazione (art. 72 *bis*, comma 1 e 2), nonché la condotta di chi si avvale di enti non autorizzati per l'adozione di minori stranieri (art. 72 *bis*, comma 3), la diffusione di notizie atte a rintracciare il minore adottato e la rivelazione di notizie riguardo allo stato di figlio legittimo per adozione (art. 73).

Alle norme sono state infine apportate alcune modifiche con la legge 28 marzo 2001, n. 149, ma sostanzialmente attinenti all'aggravamento dell'entità del trattamento sanzionatorio.

Dobbiamo rimarcare il significato dell'introduzione di queste disposizioni, in quanto per la prima volta il legislatore qualificò come reati, precisamente come delitti, condotte che fino a quel momento non erano soggette ad alcuna sanzione perché erano considerate lecite, oltre ad essere socialmente diffuse.

¹¹⁸ Relazione al Senato in G. MANERA, *L'adozione e l'affidamento familiare*, cit., pp. 287 e 291. Lo ricorda anche S. SILVANI, *Reati in materia di adozione in Trattato di diritto di famiglia* diretto da Paolo Zatti, Vol. IV, Giuffrè, Milano 2002, p. 444.

¹¹⁹ Fu giudicata “assai opportuna” da M. DOGLIOTTI, *Luci (ed ombre) nella nuova legge sull'adozione*, in *Giur. merito*, 1983, IV, p. 1356. Definì “norme adeguate a stroncare il commercio di bambini”, secondo P. VERCELLONE, *Prime osservazioni alla L. 4 maggio 1983, n. 184 «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori»*, cit., 272. L'introduzione era stata auspicata da G. SALMÈ, *Sul «mercato» di bambini*, cit., 306.

¹²⁰ Per un giudizio non favorevole, si veda M. FINOCCHIARO, *sub art. 70* in A. FINOCCHIARO - M. FINOCCHIARO, *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori*, cit., p. 558. L'Autore esprime perplessità “sull'opportunità, politica, di una tale severità, specie considerato che [...] la criminalizzazione di certi comportamenti non è, da sola, sufficiente per eliminarli”. Le sanzioni penali furono inoltre considerate “superflue” in quanto, abrogata la disciplina dell'adozione ordinaria, che invece offriva l'opportunità di eludere la disciplina dell'adozione speciale, la legge n. 184 non avrebbe offerto più alcuna opportunità di aggirare la legge. In conclusione, “meglio avrebbe fatto, il legislatore, ad astenersi, del tutto, dal creare nuove ipotesi «criminose» che, ove per ipotesi realizzate, andranno ad accrescere la crisi della nostra giustizia penale senza risolvere i problemi, di fondo, connessi alla tutela dei minori”. *Ibidem*, p. 559.

Ci riferiamo, ad esempio, al fenomeno degli affidi di fatto, ovvero all'affido della prole di minore età a parenti o ad amici. Tale consuetudine¹²¹, diffusa nel Novecento in alcune aree del nostro Paese¹²², in particolare in quelle contraddistinte da un'economia agricola¹²³, era determinata da una situazione di difficoltà temporanea della famiglia d'origine nell'assolvimento dei doveri genitoriali.

Questo costume – diffuso anche oggi e, di per sé, non irregolare se rispettoso degli obblighi di segnalazione introdotti proprio dalla legge n. 184 – fino alla legge sull'adozione speciale del 1983 non era disciplinato in alcun modo. Ad alcuna sanzione, allora, erano soggetti i casi di affido di fatto ad una famiglia diversa da quella di origine che si traducevano nell'abbandono definitivo¹²⁴ del minore: questi, titolare di uno *status* giuridico non corrispondente alla sua condizione (in quanto figlio legittimo di genitori disinteressati alla sua vita ed accudito da figure adulte non titolari della potestà genitoriale¹²⁵), privo di qualunque tutela¹²⁶, era esposto a sfruttamento, sopraffazioni, violazioni dei suoi diritti, se non addirittura ad un nuovo abbandono da parte di chi lo aveva avuto con sé fino a quel momento. Accadeva inoltre che sotto le spoglie di un affido a terzi, per molto tempo espressione legittima della patria potestà¹²⁷, le parti interessate pattuissero un vero e proprio “scambio” in elusione delle norme sull'adozione speciale¹²⁸.

Almeno nell'intento del legislatore del 1983¹²⁹, le disposizioni penali avrebbero rafforzato l'impianto civilistico innovato ed assolto una “funzione *propulsiva*, tesa ad assicurare un più alto tasso di effettività ad

¹²¹ Preferisce parlare di un “fenomeno della vita sociale” e non di un istituto giuridico vero e proprio G. CATTANEO, *L'affidamento familiare*, in *Studi sassaresi*, VII, Edizioni Scientifiche italiane, 1979-1980, p. 237.

¹²² Erano in particolare interessate le regioni dell'Italia centrale e meridionale, come riferisce G. SBISÀ, *Adozione speciale e adozione tradizionale*, in *Studi sassaresi*, VII, Edizioni Scientifiche italiane, 1979-1980, p. 221. Per un riferimento all'affidamento rurale in Lazio, Campania e Veneto, F. SENSALÉ, *L'affidamento familiare. Esperienze e prospettive*, in *Dir. fam.*, 1973, p. 861.

¹²³ Tra le motivazioni a favore dell'affidamento di minori nelle campagne, vi era chi considera anche la possibilità che il genitore del bambino potesse “ingraziarsi l'affidatario, in genere, con piccoli donativi o contributi anche in natura”. Secondo Sensale, ciò avrebbe favorito i rapporti tra le famiglie. F. SENSALÉ, *L'affidamento familiare*, cit., p. 861.

¹²⁴ G. SBISÀ, *Adozione speciale e adozione tradizionale*, cit., p. 221.

¹²⁵ Si ricorda che prima della riforma di diritto di famiglia (legge n. 151/1975) l'ordinamento italiano contemplava la “patria” potestà.

¹²⁶ Sui pregiudizi arrecati all'equilibrio psichico del bambino dall'appartenenza a due famiglie (una “di fatto” e “una di diritto”), Cass. civ., sez. I, 7 marzo 1977, n. 941, in *Giur. it.*, 1977, I, 1, 1310 con nota di Ebene Cobelli.

¹²⁷ La tradizionale patria potestà subì forti contraccolpi sia dalla legge sull'adozione speciale, che avrebbe influito anche sulla nozione di affido legittimo, limitando tale ipotesi al caso in cui non integrasse lo stato di abbandono del minore, che dalla legge di riforma del diritto di famiglia del 1975 che, innovando sensibilmente la materia, la rese finalmente conforme alla Costituzione. L'effettività della norma sulla denuncia dello stato di abbandono (art. 314/5 legge n. 431/67) sarebbe tuttavia stata garantita solo da una corretta interpretazione del concetto di abbandono, da ricondursi anche alla situazione del minore che “per lungo tempo non viva in famiglia”, fatte salve le cause di forza maggiore di carattere transitorio. Si vedano M. BESSONE - G. FERRANDO, voce *Adozione speciale*, in *Noviss. Dig. It.*, Vol. I, 1980, p. 91; E. CAPELLI, *Gli affidamenti privati da parte del genitore ed il loro controllo nell'interesse del minore*, in Commissione del Centro nazionale di Prevenzione e Difesa sociale sugli aspetti giuridici degli affidamenti familiari (a cura della), *Affidamenti familiari*, Cedam, Padova 1973, pp. 115; A. TRABUCCHI, *Le Sezioni Unite e la configurazione del concetto di abbandono dopo l'intervento della Corte Costituzionale in tema di adozione speciale*, nota a Cass. Civ., Sez. Un., 14 aprile 1981, n. 2216, in *Giur. it.*, 1981, 1559 ss. e C. EBENE COBELLI, *Rigore di principi e criteri di opportunità nel progressivo affermarsi dell'adozione speciale*, in *Giur. it.*, 1978, I, 2193 ss.

¹²⁸ G. CATTANEO, *L'affidamento familiare*, cit., p. 239.

¹²⁹ Possiamo già anticipare che i delitti in materia di adozione, che saranno analizzati nel secondo capitolo, hanno infatti trovato una rara applicazione giurisprudenziale. Lo segnalano A. FINOCCHIARO - M. FINOCCHIARO, *sub art. 36*, in

un sistema normativo avente ad oggetto [...] il «diritto del minore ad avere una famiglia»¹³⁰». Così, stando al caso sopra citato, agli affidi di fatto irregolari il legislatore rispose con la previsione dell'art. 71, che, come vedremo, punisce l'illecito affidamento di minore.

In questo elaborato, non ci limiteremo a considerare i delitti in materia di adozione esclusivamente in una prospettiva di ricostruzione storica delle irregolarità nelle procedure di adozione, ma all'analisi di questi sarà dedicato il secondo capitolo. Al lettore attento non sfuggirà che solo alcune di queste disposizioni sono strettamente attinenti all'adozione internazionale, ovvero all'adozione da parte di coppie residenti in Italia di minori stranieri non presenti sul nostro territorio. Due di esse (gli artt. 70 e 71 della legge n. 184), infatti, descrivono illeciti che possono verificarsi esclusivamente ai danni di un minore presente sul territorio italiano (ad esempio, nel caso di un'omessa segnalazione o di un affido irregolare) e concernenti esclusivamente una procedura di adozione nazionale, che non è oggetto specifico del nostro studio.

Ebbene, se avessimo escluso a priori l'approfondimento delle disposizioni aventi come presupposto la presenza del minore sul territorio italiano, avremmo avuto una visione comunque parziale della *vitalità* e dello *stato di salute* delle norme penali introdotte dalla legge 4 maggio 1983, n. 184, forse "dimenticate" nel corso degli anni dal nostro legislatore. Uno sguardo complessivo può invece consentirci di avanzare delle proposte di riforma che prendono le mosse dalla constatazione di un insuccesso di questa propaggine della Parte Speciale del codice penale, insuccesso che investe tutte le disposizioni e che dunque non può essere addebitato semplicemente ad un mutamento dei fenomeni, a nuove forme di criminalità a danno dell'infanzia, ma ad un più generale malessere. Malessere che probabilmente ci parla, questo è quanto vorremmo sostenere qui, della lunga strada che ancora dobbiamo percorrere per la diffusione di un'autentica cultura *per* l'infanzia, del profondo bisogno di educazione della nostra società, dell'impegno concreto che tutti sono chiamati ad assumere per la costruzione di una nuova sensibilità.

3. Dal "fai da te" delle coppie alle possibili manipolazioni del provvedimento estero di adozione. I punti deboli della legge 4 maggio 1983, n. 184 in materia di adozione internazionale

Con la legge 4 maggio 1983, n. 184 venne introdotta per la prima volta una disciplina organica dell'adozione internazionale, prevista dal Titolo III (artt. 29-53 della legge¹³¹).

ID., *Adozione e affidamento dei minori. Commento alla nuova disciplina (l. 28 marzo 2001, n. 149 e d.l. 24 aprile 2001, n. 150*, Giuffrè, Milano 2001, p. 161; D. BARTOLETTI, *L. 28.3.2001, n. 149 - Modifiche alla legge 4 maggio 1983 n. 184 recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile*, in *Leg. pen.*, 2001, p. 671; M. PALAZZI, *sub artt. 34-36*, in C.M. BIANCA - L. ROSSI CARLEO (a cura di), *La nuova disciplina della adozione nazionale ed internazionale a seguito delle modifiche introdotte dalle LL. 31 dicembre 1998, n. 476 e 28 marzo 2001, n. 149. Commentario*, in *Le Nuove Leggi Civili Commentate*, Cedam, Padova 2002, p. 1060; S. SILVANI, *Reati in materia di adozione*, cit., p. 445.

¹³⁰ M. PALAZZI, *sub art. 34*, in C.M. BIANCA - L. ROSSI CARLEO (a cura di), *La nuova disciplina della adozione nazionale ed internazionale*, cit., p. 1055.

¹³¹ Il Titolo III è composto dal Capo I (Dell'adozione di minori stranieri) e dal Capo II (Dell'espatrio di minori a scopo di adozione).

I punti più qualificanti delle nuove disposizioni possono essere così sintetizzati: il Tribunale per i minorenni fu riconosciuto come il solo soggetto competente sul territorio nazionale in materia di adozione internazionale (art. 29), ponendo fine alla confusione determinata dall'assenza di raccordi tra la *prassi* del "certificato di idoneità" adottata da alcuni Tribunali per i minorenni ed il giudizio di deliberazione delle Corti d'Appello.

Il Tribunale per i minorenni territorialmente competente era infatti chiamato sia ad accertare l'idoneità all'adozione della coppia disponibile ad accogliere un minore straniero (art. 30), che a dichiarare l'efficacia nello Stato italiano del provvedimento emesso dall'Autorità estera (art. 32).

Come nell'adozione nazionale, i coniugi che intendessero adottare un minore straniero avrebbero dovuto richiedere al Tribunale per i minorenni una dichiarazione di idoneità all'adozione (art. 30), un provvedimento assunto dall'Autorità giudiziaria solo dopo aver accertato, "previe adeguate indagini", la sussistenza degli stessi requisiti richiesti alla coppia che intendesse adottare un minore italiano residente nel territorio italiano¹³². Il giudizio di idoneità all'adozione internazionale, a differenza di quello proprio dell'adozione nazionale, era (ed è tuttora) formulato in via astratta e teorica, non essendo individuato, né conosciuto dall'Autorità giudiziaria italiana il minore in stato di abbandono, non presente sul nostro territorio¹³³. Quella dichiarata dal Tribunale per i minorenni era dunque una "generica idoneità ad adottare"¹³⁴, che tuttavia non doveva essere formulata "in modo aprioristico [...], senza alcun riferimento alla realtà umana e sociale"¹³⁵ nella quale vivevano i coniugi. L'indagine avrebbe dovuto far emergere la capacità della coppia di accogliere un minore straniero, la sua "attitudine ad affrontare l'arduo problema del recupero del minore, quasi sempre tarato da un doloroso, traumatizzante vissuto, e del superamento delle sue iniziali, non lievi difficoltà di inserimento e adattamento nel nuovo contesto familiare e sociale"¹³⁶. Per questa ragione, l'accertamento non avrebbe potuto esaurirsi in un colloquio dal quale risultassero "solo notizie descrittive (lavoro, abitazione, dati anagrafici, modalità dell'incontro, e così via)"¹³⁷ riguardanti la coppia,

¹³² Lo prevede espressamente l'art. 30 della legge n. 184/83.

¹³³ Nel procedimento di adozione nazionale, invece, il Tribunale per i minorenni procedeva (e procede anche in forza della disciplina vigente) ad un giudizio di comparazione tra le coppie disponibili all'adozione e, tra tutte, selezionava quella che appariva come quella più idonea ad accogliere un determinato minore dichiarato in stato di abbandono.

¹³⁴ Cass. civ., sez. I, 18 gennaio 1990, n. 232, in *Giust. civ.*, 1991, I, 723 ss.

¹³⁵ App. Bologna, 11 maggio 1988, in *Dir. fam.*, 1989, p. 619.

¹³⁶ Trib. min. Torino, 23 novembre 1989, in *Dir. fam.*, 1990, p. 1285. Sul punto, vedi anche App. Bologna, 20 giugno 1984 (decr.), in *Giust. civ.*, 1985, I, 1453 ss.; Trib. min. Roma, 6 giugno 1986, in *Dir. fam.*, 1986, pp. 1101 ss.; Trib. min. Torino, 12 febbraio 1988, in *Giur. it.*, 1989, I, 2, 213 ss.; App. Bologna, 18 marzo 1988, in *Dir. famiglia*, 1988, 1335 ss.; App. Bologna, 11 maggio 1988, in *Dir. fam.*, 1989, pp. 617 ss.; App. Torino, 25 giugno 1988, in *Giur. it.*, 1989, I, 2, 214 ss.; App. Torino, 5 dicembre 1990, in *Dir. fam.*, 1991, pp. 575 ss. Per garantire l'assolvimento dei doveri genitoriali, i Tribunali per i minorenni non esitavano a rigettare la domanda di adozione a coppie che avessero già adottato un minore straniero, con la motivazione che gli adottandi, distratti dal secondo figlio, non avrebbero potuto garantire al primo figlio il supporto necessario; si vedano Trib. min. Torino, 27 gennaio 1987, in *Dir. fam.*, 1987, pp. 737 ss. e Trib. min. Trieste, 22 dicembre 1987, in *Dir. fam.*, 1988, pp. 1034 ss. Anche una sopraggiunta gravidanza poteva determinare la revoca dell'idoneità, secondo App. Torino, 4 febbraio 1991, in *Dir. fam.*, 1991, pp. 188 ss.; *contra*, App. Torino, 4 giugno 1996, in *Dir. fam.*, 1996, pp. 1420 ss. Rimarca che la competenza del Tribunale per i minorenni di dichiarare l'idoneità delle coppie è diretta a prevenire un eventuale fallimento dell'adozione, Trib. min. Venezia, 7 ottobre 1991, in *Dir. fam.*, 1992, pp. 246 ss.

¹³⁷ App. Bologna, 11 maggio 1988, in *Dir. fam.*, 1989, p. 620.

ma avrebbe dovuto constare di “numerosi incontri di formazione, diretti a far prendere agli interessati coscienza consapevole circa la realtà del rapporto educativo con un minore straniero¹³⁸”.

La disposizione che imponeva alle coppie desiderose di adottare un minore straniero di ottenere una dichiarazione di idoneità era solo una delle norme attraverso le quali il legislatore intendeva prevenire l'*importazione* di bambini del Terzo mondo¹³⁹. Venne infatti imposto alle Autorità consolari italiane di rilasciare il visto per l'ingresso in Italia di un minore straniero (di età inferiore ai quattordici anni) a scopo di adozione solo a determinate condizioni¹⁴⁰, condizioni che dovevano sussistere altresì perché gli Uffici della Polizia di frontiera autorizzassero l'introduzione di minori stranieri nel nostro territorio (art. 35, comma 1). Coloro che, in assenza delle condizioni indicate dalla legge, avessero accompagnato alla frontiera minori infraquattordicenni stranieri, avrebbero dovuto provvedere a proprie spese al rimpatrio immediato del minore nel Paese di origine¹⁴¹.

Un ulteriore controllo era imposto dall'art. 36 della legge, che obbligava gli ufficiali della Polizia di frontiera a segnalare immediatamente al Tribunale per i minorenni del distretto dove era diretto il minore o, in assenza, al Tribunale per i minorenni di Roma, l'ingresso in Italia di minori stranieri di età inferiore ai quattordici anni non accompagnati da parenti. La norma, però, non imponeva tale segnalazione “nel caso d'ingresso di minori per motivi turistici e di studio¹⁴²”, quando la permanenza non fosse superiore a tre mesi. Vedremo che questa previsione avrebbe aperto le porte all'ingresso irregolare nel nostro territorio di minori provenienti dall'estero.

Malgrado l'intento preventivo di queste disposizioni, infatti, parte della dottrina più autorevole non mancò di rilevarne profili problematici tali da non consentire la rimozione di quella “anarchia selvaggia¹⁴³” dominante precedentemente¹⁴⁴.

¹³⁸ App. Bologna, 11 maggio 1988, cit., 621. Nella sentenza si aggiunge che l'obiettivo dell'acquisizione di tale consapevolezza doveva essere perseguito, in particolare per minori “di colore”.

¹³⁹ L'espressione è di P. VERCELLONE, *La filiazione*, cit., p. 298.

¹⁴⁰ Considereremo tra poco tali condizioni, indicate dall'art. 31 della legge n. 184/83. Le anticipiamo riproducendo il testo della norma: “L'ingresso nello Stato a scopo di adozione di stranieri minori di anni quattordici è consentito quando vi sia provvedimento di adozione o di affidamento preadottivo del minore emesso da una autorità straniera nei confronti di cittadini italiani residenti in Italia o nello Stato straniero, o altro provvedimento in materia di tutela e degli altri istituti di protezione dei minori. L'autorità consolare del luogo ove il provvedimento è stato emesso dichiara che esso è conforme alla legislazione di quello Stato.

L'ingresso nello Stato a scopo di adozione di stranieri minori degli anni quattordici è altresì consentito quando vi sia nulla osta, emesso dal Ministro degli Affari Esteri d'intesa con quello dell'Interno”.

¹⁴¹ Ciò era previsto dall'art. 35, comma 2 della legge n. 184/83.

¹⁴² Art. 36, comma 3 della legge n. 184/83.

¹⁴³ L'espressione è di M. DOGLIOTTI, *Affidamento e adozione*, in *Trattato di diritto civile e commerciale* già diretto da Antonio Cicu e Francesco Messineo, Giuffrè, Milano 1990, p. 253.

¹⁴⁴ F.D. BUSNELLI - S. SCHIPANI, *Osservazioni sul progetto unificato di riforma dell'adozione*, cit., pp. 1400 ss.; M. DOGLIOTTI, *Luci (ed ombre) nella nuova legge sull'adozione*, cit., pp. 1349 ss.; A.F. PANZERA, *L'«adozione internazionale»: alcune osservazioni di diritto internazionale privato e processuale*, in *Giust. civ.*, 1988, II, pp. 77 ss.; L. SACCHETTI, *Profili di disuguaglianza e di regresso giuridico nell'adozione internazionale*, in *Giust. civ.*, 1988, II, pp. 115 ss. Giudizio sostanzialmente positivo esprime invece A. BEGHÉ LORETI, *Adozione internazionale: considerazioni sulle innovazioni introdotte nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Giust. civ.*, 1984, II, pp. 274 ss.

La previsione della dichiarazione di idoneità all'adozione, peraltro di consueto pretesa dagli Stati da cui espatriavano i minori stranieri¹⁴⁵, sarebbe stata vanificata dalla larghezza con cui veniva concessa da alcuni Tribunali per i minorenni¹⁴⁶.

Inoltre, poiché la legge non richiedeva espressamente che la verifica dell'idoneità della coppia precedesse cronologicamente il provvedimento straniero, parte della giurisprudenza ne ammetteva anche una dichiarazione successiva al provvedimento estero ed all'ingresso del minore in Italia¹⁴⁷, esponendo così a "ricatti sentimentali" il Tribunale per i minorenni, posto dinanzi al fatto compiuto¹⁴⁸. In questi casi, anche quando l'Autorità giudiziaria italiana avesse accertato l'inidoneità della coppia all'adozione, avrebbe potuto essere indotta a concederla "in base all'unico o al prevalente rilievo della sussistenza della costituzione e del consolidamento di [...] rapporti affettivi di fatto"¹⁴⁹ tra la coppia e il minore.

In possesso o meno di un decreto di idoneità, quindi, la coppia si recava all'estero alla ricerca del minore. Nel farlo, poteva, ma non doveva, avvalersi di associazioni o enti; l'art. 38 della legge prevedeva la possibilità che il Ministro degli Affari Esteri, "di concerto con il Ministro di Grazia e Giustizia", potesse autorizzare "enti pubblici o altre organizzazioni idonee allo svolgimento delle pratiche"¹⁵⁰ inerenti all'adozione di minori stranieri".

È questa una delle disposizioni più discusse, dal momento che consentì un sistema di "fai da te" in tutta la fase estera della procedura di adozione¹⁵¹ ed il proliferare di associazioni non sempre competenti e mai

¹⁴⁵ L. SACCHETTI, *sub art. 30*, in ID., *Adozione e affidamento dei minori*, cit., p. 109. La considera come "uno strumento per attuare la collaborazione internazionale nel settore particolarmente delicato dell'adozione di minori" F. TOMMASEO, *sub art. 30*, in G. CIAN et al., *Commentario al diritto italiano della famiglia*, cit., p. 408.

¹⁴⁶ Anche per un "malinteso pietismo" sarebbe stata dichiarata nel 90% dei casi, nel 100% in alcuni distretti. L. SACCHETTI, *Profili di disuguaglianza e di regresso giuridico nell'adozione internazionale*, cit., p. 121. A favore dell'applicazione di criteri più rigorosi per accertare l'idoneità quando i coniugi chiedano l'adozione internazionale, malgrado la prassi dimostri una tendenza a riconoscere con una certa facilità l'idoneità. M. DOGLIOTTI, *Affidamento e adozione*, cit., pp. 264-265; B. POLETTI DI TEODORO, *sub art. 30*, in C.M. BIANCA - L. ROSSI CARLEO (a cura di), *La nuova disciplina dell'adozione nazionale ed internazionale*, cit., p. 140; L. SACCHETTI, *sub art. 30*, in ID., *Adozione e affidamento dei minori*, cit., pp. 108-109.

¹⁴⁷ Trib. min. Trieste, 11 aprile 1985, in *Giur. merito*, 1986, 842 ss. e Trib. min. Bologna, 10 giugno 1989, in *Dir. fam.*, 1990, pp. 522 ss.

¹⁴⁸ Il rilievo della dottrina era unanime sul punto. Si vedano M. FINOCCHIARO, *sub art. 30*, in A. FINOCCHIARO - M. FINOCCHIARO, *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori*, cit., p. 340 ss. e B. POLETTI DI TEODORO, *sub art. 31*, C.M. BIANCA - L. ROSSI CARLEO (a cura di), *La nuova disciplina dell'adozione nazionale ed internazionale*, cit., p. 143. La dichiarazione di idoneità doveva sempre precedere la delibazione del provvedimento estero, secondo Cass. civ., sez. I, 19 ottobre 1993, n. 10355, in *Dir. fam.*, 1994, pp. 615 ss. e Cass. civ., sez. I, 18 aprile 1997, n. 3335, in *Giust. civ. Mass.*, 1997, 602.

¹⁴⁹ Cass. civ., sez. I, 18 aprile 1997, cit., 602.

¹⁵⁰ Critica la genericità e l'imprecisione di questa espressione G. KOJANEC, *sub art. 38*, in G. CIAN et al., *Commentario al diritto italiano della famiglia*, cit., p. 443.

¹⁵¹ "Si possono elencare numerosi casi in cui i due coniugi, con i requisiti stabiliti dalla legge, e quindi idonei all'adozione, si recano in un Paese dell'America Latina, con l'assistenza di un avvocato appunto, si scelgono, direttamente da una famiglia in condizione di grave indigenza e con molti figli, un loro bambino dando una mancia alla famiglia d'origine e un cospicuo onorario all'avvocato-notaio che svolge rapidamente la pratica per ottenere l'autorizzazione all'espatrio del minore". E. GANDOLFI NEGRINI, *Adozione e affidamento. Proposte per l'attuazione della nuova legge*, in Atti del convegno di Torino 11-12 novembre 1983, *L'attuazione della nuova legge sull'adozione e*

controllate¹⁵². Nella maggior parte dei casi¹⁵³, gli aspiranti genitori adottivi optavano per il canale “non autorizzato”, più rapido¹⁵⁴ e meno rigoroso; gli enti autorizzati, infatti, non si limitavano ad assistere la coppia, ma la sottoponevano anche ad un “secondo giudizio”¹⁵⁵ per sondarne le motivazioni all’adozione, esigendo la partecipazione a un percorso di formazione che in molti casi avrebbe condotto ad un’auto-selezione¹⁵⁶. Il legislatore del 1983 lasciava così all’iniziativa delle coppie il reperimento e la scelta del minore straniero, contravvenendo all’obiettivo di assicurare parità di trattamento tra minori italiani e non¹⁵⁷.

Alla fine del 1986 solo quattro enti¹⁵⁸ ottenevano il riconoscimento ministeriale¹⁵⁹, subordinato alle condizioni indicate dal d.m. 28 giugno 1985, n. 229¹⁶⁰ (artt. 1 e 3 del decreto).

Ad aggravare le premesse già precarie che precedevano l’ingresso del minore straniero in Italia era anche l’ampia rosa di provvedimenti esteri che poteva fungere da presupposto di fatto per la dichiarazione di efficacia pronunciata dal Tribunale per i minorenni: poteva trattarsi non solo di provvedimenti di adozione e di affidamento preadottivo, ma anche – formula che suscitò opinioni discordanti¹⁶¹ – di ogni “altro

l'affidamento familiare. Proposte a conforto tra magistrati, amministratori di Regioni e di Enti locali, operatori e movimenti di base, Quaderni di promozione sociale, Rosenberg & Sellier, Torino 1984, p. 47.

¹⁵² G. MANERA, *sub art.* 38, in ID., *L'adozione e l'affidamento familiare*, cit., p. 225.

¹⁵³ Negli anni 1986-93 solo il 13% delle famiglie adottive ha scelto il canale dell’ente autorizzato, si veda MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA, *Relazione e statistiche sull’attuazione della Legge 4 maggio 1983 n. 184 - Disciplina dell’adozione e dell’affidamento dei minori*, anno 1992, cit. in G. ROSSI - E CARRÀ, *Le associazioni autorizzate: vincolo o risorsa per l’adozione internazionale?* in E. SCABINI - P. DONATI (a cura di), *Famiglia e adozione internazionale: esperienze, normativa e servizi*, Vita e Pensiero, Milano 1996, p. 203 e A. DELL’ANTONIO, *Bambini e famiglie nell’adozione internazionale: il supporto delle istituzioni*, supplemento al numero 0 di *Minorigiustizia*, 1996, pp. 39 ss. Dati anche in L. FADIGA, *L’adozione*, Il Mulino, Bologna 1999, p. 74. Solo il 13-15 % circa delle adozioni internazionali ha luogo tramite gli enti autorizzati e quindi in qualche modo sottoposta a controllo, A. VACCARO, *L’adozione internazionale e la Convenzione de l’Aja*, in *Dir. fam. pers.*, 1996, II, p. 1127.

¹⁵⁴ M. DOGLIOTTI, *Affidamento e adozione*, in *Trattato di diritto civile e commerciale* già diretto da Antonio Cicu e Francesco Messineo, cit., p. 289.

¹⁵⁵ Sulla liceità di tale pratica, ancora M. DOGLIOTTI, *Affidamento e adozione*, cit., p. 295. Il Tribunale per i minorenni di Lecce rigettò l’istanza per la dichiarazione di efficacia del provvedimento di adozione, adducendo nella motivazione che la coppia non si era rivolta ad uno degli enti indicati dall’art. 38 della legge n. 184/83 per lo svolgimento delle pratiche di adozione; la Corte di Cassazione, dinanzi alla quale venne presentato ricorso contro il provvedimento del Tribunale per i minorenni, rilevò invece che la legge non aveva disposto che fosse obbligatorio per la coppia servirsi di tali intermediari. Cass. civ., sez. I, 11 dicembre 1997, n. 3106, in *Guida al diritto*, 14, pp. 38 ss.

¹⁵⁶ G. ROSSI - E CARRÀ, *Le associazioni autorizzate: vincolo o risorsa per l’adozione internazionale?*, cit., p. 208 e 214.

¹⁵⁷ L. ROSSI CARLEO, *L’affidamento e le adozioni*, in *Trattato di diritto privato* diretto da Pietro Rescigno, Tomo III, UTET, Torino 1982, pp. 374-375.

¹⁵⁸ Erano solo dieci (di cui uno nell’Italia meridionale) nel 1995. Lo ricorda L. FADIGA, *L’adozione internazionale* in AA.VV., *Trattato di diritto di famiglia* diretto da Paolo Zatti, Giuffrè, Milano 2002, p. 800, nota 18.

¹⁵⁹ Sulla natura dell’autorizzazione, M. DOGLIOTTI, *Affidamento e adozione*, cit., p. 288 e F. SCOCA, *sub art.* 38, in C.M. BIANCA - L. ROSSI CARLEO (a cura di), *La nuova disciplina dell’adozione nazionale ed internazionale*, cit., p. 157.

¹⁶⁰ Il decreto ministeriale “Principi e criteri per il rilascio dell’autorizzazione allo svolgimento delle pratiche inerenti l’adozione dei minori stranieri da parte di enti ed organizzazioni ai sensi dell’art. 38 della legge 4 maggio 1983, n. 184” è pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 28 settembre, n. 229 ed è consultabile sul sito <http://beta.vita.it>.

¹⁶¹ Considera discutibile l’ampliamento L. ROSSI CARLEO, *L’affidamento e le adozioni*, cit., p. 361. *Contra* M. DOGLIOTTI, *Affidamento e adozione*, cit., p. 271. L’Autore si dice contrario alla limitazione data da un decreto di

provvedimento in materia di tutela e degli altri istituti di protezione dei minori”¹⁶² (art. 31, comma 1 della legge n. 184/83).

Ai commentatori coevi della legge del 1983 non apparve remota la possibilità che la decisione dell’Autorità straniera potesse essere oggetto di pericolose “manipolazioni”¹⁶³ da parte del Giudice italiano, tali da farne uno strumento ad uso e consumo dei desideri delle coppie in cerca di un figlio¹⁶⁴. La dottrina più attenta suggerì alcuni correttivi interpretativi della norma, che tuttavia erano lasciati all’etica degli operatori dello Stato estero, non essendo dominabili dai nostri Tribunali per i minorenni¹⁶⁵.

Va detto, poi, che qualora il provvedimento estero non attestasse il decorso di un anno di affidamento preadottivo o qualora non fosse stato conseguito, avrebbe avuto in Italia efficacia di affidamento preadottivo, a prescindere dall’originario *nomen juris*¹⁶⁶; solo dopo un anno di permanenza del minore in Italia presso gli adottanti, il Tribunale per i minorenni territorialmente competente avrebbe dichiarato l’adozione¹⁶⁷. Con questa disposizione era assicurato anche all’adottando straniero il periodo di affidamento preadottivo previsto per l’adozione nazionale; tuttavia, tenuto conto delle irregolarità che avrebbero potuto verificarsi nella fase estera della procedura anche a causa delle scelte del nostro legislatore, la norma sull’affidamento preadottivo si traduceva in una scelta di facciata e non certo in una effettiva garanzia di parità di trattamento tra minori a prescindere dalla loro nazionalità.

Dopo aver “scelto” il minore nel Paese di origine, la coppia faceva rientro in Italia. All’inizio di questo paragrafo abbiamo ricordato gli obblighi di segnalazione della Polizia di frontiera, precisando che questi non

adozione, dal momento che i Paesi di provenienza dei minori hanno tradizioni giuridiche contrarie alle nostre. Concorde B. POLETTI DI TEODORO, *sub art. 31*, in C.M. BIANCA et al., *Legge 4 maggio 1983, n. 184*, cit., p. 144.

¹⁶² La loro natura dovrebbe essere comunque quella di provvedimenti provvisori in vista di un’adozione successiva. B. POLETTI DI TEODORO, *sub art. 32*, cit., p. 145.

¹⁶³ C.M. BIANCA - F.D. BUSNELLI - S. SCHIPANI (a cura di), *Note sul progetto unificato in materia di adozione e di affidamento dei minori*, in *Le Nuove Leggi Civili Commentate*, Cedam, Padova 1982, p. 1582 e F.D. BUSNELLI - S. SCHIPANI, *Osservazioni sul progetto unificato di riforma dell’adozione*, cit. p. 1412. Non a caso si parlava di una “pseudodelibazione”: nonostante la legge avesse impiegato la formula deliberatoria della dichiarazione di efficacia nello Stato, questa non era dichiarativa, ma costitutiva dell’efficacia del provvedimento straniero. L. SACCHETTI, *Il nuovo sistema dell’adozione internazionale, Legge 31 dicembre 1998, n. 476*, cit., p. 12.

¹⁶⁴ Così alla nomina di un tutore o ad una misura assistenziale a favore del minore sono stati riconosciuti effetti di affidamento preadottivo. M. DOGLIOTTI, *Affidamento e adozione*, cit., pp. 278-279. La dichiarazione di efficacia del Tribunale per i minorenni non corrisponde infatti alla delibazione, ma è “una dichiarazione di efficacia «manipolativa» del provvedimento straniero”, un “presupposto per una nuova decisione di merito”. L. ROSSI CARLEO, *L’affidamento e le adozioni*, cit., p. 363. L’opinione è pressoché unanime in dottrina. M. FINOCCHIARO, *sub art. 32*, in A. FINOCCHIARO - M. FINOCCHIARO, *Disciplina dell’adozione e dell’affidamento dei minori*, cit., p. 366; L. SACCHETTI, *Il nuovo sistema dell’adozione internazionale*, cit., p. 116 e P. VERCELLONE, *La filiazione*, cit., p. 286.

¹⁶⁵ Si tratta del già ricordato accertamento dello stato di abbandono, della consapevolezza dei genitori circa gli effetti del provvedimento del giudice italiano, della possibilità data ad essi di opporsi al provvedimento straniero ed in generale della possibilità di esprimere le proprie ragioni. M. DOGLIOTTI, *Affidamento e adozione*, cit., pp. 280 ss. e L. ROSSI CARLEO, *L’affidamento e le adozioni*, cit., p. 361.

¹⁶⁶ Art. 33 della legge n. 184/83.

¹⁶⁷ Art. 33, comma 2 della legge n. 184/83.

erano imposti dalla legge n. 184 qualora il minore fosse in Italia per “motivi turistici e di studio”¹⁶⁸, sempre che la permanenza non fosse superiore a tre mesi.

Ebbene, poiché l’ottenimento del decreto di idoneità da parte della coppia non era oggetto di verifica da parte delle autorità di frontiera, ogni coppia già dichiarata inadatta o sprovvista di decreto di idoneità, anche solo in possesso di un provvedimento straniero di tutela del minore, non avrebbe incontrato alcun ostacolo ad entrare in Italia con il minore¹⁶⁹. Allo stesso modo, una coppia in possesso di un decreto di idoneità per l’adozione di un solo minore, avrebbe potuto varcare la frontiera con due fratelli¹⁷⁰.

Attraverso false dichiarazioni e documentazioni circa l’ingresso del minore a fini di studio o per motivi turistici¹⁷¹, poi, la coppia avrebbe facilmente eluso le segnalazioni della Polizia di frontiera (art. 35 della legge n. 184/83). La medesima norma era poi lacunosa nella parte in cui non prescriveva in capo ai coniugi l’obbligo di richiedere la dichiarazione di efficacia del provvedimento straniero al Giudice italiano dal momento dell’ingresso del minore in Italia¹⁷², a vantaggio di coloro che, certi del rifiuto da parte del Tribunale per i minorenni della dichiarazione di efficacia del provvedimento estero, avrebbero richiesto all’Autorità giudiziaria una sanatoria delle irregolarità solo dopo aver stretto rapporti significativi col minore¹⁷³.

Come anticipavamo, il passo della procedura successivo all’ingresso in Italia della coppia con il minore era dato dalla dichiarazione di efficacia del provvedimento estero da parte del Tribunale per i minorenni.

Benché a questo soggetto competessero per legge due rilevanti, per quanto diverse, funzioni di “sbarramento” delle irregolarità – essendo competente tanto a pronunciarsi sulla idoneità degli aspiranti genitori (art. 29) quanto a dichiarare l’efficacia del provvedimento straniero (art. 33) – alla sua giurisdizione

¹⁶⁸ Art. 36, comma 3 della legge n. 184/83.

¹⁶⁹ Dogliotti ritiene che la Polizia di frontiera dovrebbe effettuare tale controllo per evitare aggiramenti della legge da parte dichiarate già inadatte o sprovviste del decreto. M. DOGLIOTTI, *Affidamento e adozione*, cit., pp. 285-286.

¹⁷⁰ Trib. min. Torino, 9 febbraio 1993, in *Dir. famiglia*, 1995, 193 ss. Il caso trattato è quello di una coppia che aveva ottenuto dall’autorità estera competente un provvedimento di adozione di due fratelli messicani, benché il decreto di idoneità facesse riferimento “esplicito, tassativo e motivato all’adozione di un solo minore”. Ancora, si consideri il caso della coppia che si presenti alla frontiera con un minore che ha caratteristiche diverse da quelle indicate nel decreto di idoneità ottenuto (ipotesi non remota, non essendo frequente che l’autorità straniera tenesse conto delle indicazioni contenute nel decreto). Di un caso analogo fa menzione L. FADIGA, *L’adozione*, cit., p. 79.

¹⁷¹ Lo prevedeva l’art. 36, comma 3 della legge n. 184/83, norma “inopportuna, perché consente di eludere tutte le restrizioni poste dai precedenti articoli”. G. MANERA, *sub art. 36*, in ID., *L’adozione e l’affidamento familiare*, cit., pp. 217-218. L’Autore sottolinea anche, con una battuta, come i neonati e i bimbi piccoli non abbiano questo tipo di interessi. Aggiungiamo che, onde evitare di insospettire la Polizia di frontiera, era invalsa anche un’altra prassi: il minore straniero, giunto in Italia con gli ascendenti naturali e munito di visto turistico sul passaporto dei propri genitori, sarebbe rimasto nel nostro Paese presso una coppia italiana. Sul punto, denuncia la mancanza di controlli da parte delle autorità italiane che non avrebbero verificato al momento del rinnovo del permesso di soggiorno a chi fosse affidato il minore e perché fosse in Italia senza i propri genitori naturali, M.P. GARAVAGLIA in *Adozione e affidamento, Proposte per l’attuazione della nuova legge*, cit., p. 56.

¹⁷² M. DOGLIOTTI, *Affidamento e adozione*, cit., p. 296. L’Autore ritiene che il termine entro il quale la coppia debba presentare tale richiesta possa essere riconosciuto in quello indicato dall’art. 9 della legge n. 184/83. In caso di inadempimento, il Tribunale per i minorenni avrebbe potuto aprire la procedura per la dichiarazione di adottabilità e darne comunicazione allo Stato di provenienza del minore, perché ne chiedesse eventualmente il rimpatrio.

¹⁷³ M. DOGLIOTTI, *Affidamento e adozione*, cit., pp. 286-287 e M. FINOCCHIARO, *sub art. 33*, in A. FINOCCHIARO - M. FINOCCHIARO, *Disciplina dell’adozione e dell’affidamento dei minori*, cit., p. 379.

sfuggiva tutta la fase intermedia della procedura, cioè la più delicata: l'accertamento dello stato di abbandono del minore, l'abbinamento coppia-bambino e l'assunzione del provvedimento di adozione erano infatti rimessi alla "autorità straniera"¹⁷⁴.

Per quanto il provvedimento straniero dovesse essere sottoposto ad un triplice vaglio del Giudice italiano¹⁷⁵, i poteri di controllo della regolarità della procedura nella fase estera erano infatti esigui. Il "triplice vaglio" comprendeva la verifica della previa emissione del decreto di idoneità dei coniugi (art. 32, lett. a della legge n. 184/83), il controllo della conformità del provvedimento straniero alla legislazione dello Stato di provenienza del minore¹⁷⁶, conformità che era dichiarata dall'Autorità consolare del luogo in cui era stato emesso¹⁷⁷, nonché la dichiarazione della non contrarietà dello stesso "ai principi fondamentali che regolano nello Stato il diritto di famiglia e dei minori" (art. 32, lett. c della legge n. 184/83), tra i quali non poteva (e non può) non essere annoverato quello che subordina la dichiarazione di adottabilità di un infradiciottenne al suo comprovato stato di abbandono.

Dei tre accertamenti di competenza del Tribunale per i minorenni, suscitava maggiore perplessità il terzo¹⁷⁸, poiché il Giudice italiano non disponeva di alcuno strumento per attestare con certezza l'effettiva condizione di abbandono del minore straniero.

Il controllo del Tribunale per i minorenni era infatti circoscritto ad una documentazione che, pur formalmente ineccepibile secondo la legge dello Stato estero¹⁷⁹, spesso non offriva elementi per ricostruire la situazione familiare e sociale dell'adottando¹⁸⁰. Non era altresì necessario che nel provvedimento estero vi fosse menzione dello stato di abbandono del minore, "potendo desumersi *anche per implicito* dal contenuto del documento"¹⁸¹. Piuttosto, il Tribunale per i minorenni, "nel considerare la situazione quale desumibile dal provvedimento e dalla documentazione che ne sta[va] alla base"¹⁸² doveva tenere conto anche della "legislazione locale", la cui conoscenza poteva costituire "un momento essenziale per l'esatta comprensione di quell'atto"¹⁸³.

¹⁷⁴ L'espressione ritorna negli articoli 31 e 33 della legge n. 184/83.

¹⁷⁵ Art. 33 della legge n. 184/83.

¹⁷⁶ Art. 32, comma 2, lett. b) della legge n. 184/83.

¹⁷⁷ Così era disposto dall'art. 31, comma 1 della legge n. 184/83.

¹⁷⁸ In verità, anche l'attribuzione al giudice italiano di un controllo sulla legittimità del provvedimento straniero in relazione alla legge estera era "assai sconcertante e nuovamente anomalo rispetto ai principi di diritto internazionale privato". P. VERCELLONE, *La filiazione*, cit., p. 289.

¹⁷⁹ L. SACCHETTI, *Il nuovo sistema dell'adozione internazionale*, cit., p. 12 e M. DOGLIOTTI, *Affidamento e adozione*, cit., pp. 254 ss. Dogliotti giudica sintomatico di un mancato accertamento un contratto stipulato tra le parti e semplicemente vistato dal giudice straniero o dall'autorità amministrativa.

¹⁸⁰ Sulla necessità di una rigorosa applicazione dell'art. 32 lett. c), affinché la legge n. 184 non si trasformi in uno strumento di facile reperimento di minori stranieri per coppie italiane, B. POLETTI DI TEODORO, *sub art. 32*, in C.M. BIANCA et al., *Legge 4 maggio 1983, n. 184*, cit., p. 147.

¹⁸¹ Cass. civ., sez. I, 18 gennaio 1990, n. 232, in *Dir. fam.*, 1990, p. 1116, conforme a Cass. civ., 12 giugno, 1986, n. 3904, in *Giust. civ.*, 1987, I, 612. Corsivo nostro.

¹⁸² Cass. civ., 12 ottobre 1987, cit., 1116; Cass. civ., 19 novembre 1987 n. 8506, cit., 613.

¹⁸³ *Ibidem*.

Tenuto conto che in alcuni Stati stranieri era invalsa la prassi di rilasciare certificazioni di nascita del minore, già con il cognome degli adottanti, se non addirittura un nuovo atto di nascita in cui egli appariva come figlio loro¹⁸⁴, non sempre il Tribunale per i minorenni avrebbe avuto sufficienti strumenti per effettuare controlli rigorosi riguardo all'effettivo stato di abbandono del minore.

È pur vero che, di fatto, nulla avrebbe impedito al Giudice italiano per i minori di rifiutare il riconoscimento di efficacia del provvedimento estero qualora il provvedimento straniero di affidamento del minore a coniugi italiani escludesse esplicitamente la possibilità di un'adozione legittimante, contraria all'ordine pubblico del nostro Paese. Possiamo pensare, però, che le complicazioni che ne sarebbero seguite avrebbero potuto scoraggiare la rigorosa assunzione di un simile provvedimento da parte della nostra autorità giudiziaria: al rigetto del riconoscimento, sarebbe seguita una comunicazione allo Stato di provenienza e, solo in assenza di sua risposta, il Tribunale per i minorenni avrebbe potuto procedere alla dichiarazione di adottabilità del minore ex art. 37 della legge n. 184/83¹⁸⁵. Inoltre, per quanto esposto precedentemente in merito alla falsificazione dei certificati di nascita, lo Stato estero non sarebbe stato in grado di ricostruire la provenienza del minore, senza contare che, nell'eventualità di un rimpatrio, il trauma provato dal minore a causa del distacco dal Paese d'origine sarebbe stato aggravato da un nuovo trasferimento.

L'accertamento dell'effettiva situazione di abbandono del minore si rarefaceva nelle circoscritte ipotesi di concessione del nulla osta da parte del Ministero degli Esteri (art. 34 della legge n. 184/83)¹⁸⁶, articolata procedura che andiamo ad illustrare. Su richiesta di una coppia dichiarata idonea all'adozione, il Ministro degli Affari esteri poteva autorizzare l'ingresso del minore nello Stato italiano nei casi seguenti: quando nell'ordinamento dello Stato di origine del minore non fosse prevista l'emanazione di uno di quei provvedimenti indicati dalla nostra legge (adozione, affidamento o "altro provvedimento in materia di tutela e degli altri istituti di protezione dei minori, indicati dall'art. 31, comma 1 della legge n. 184) sopra ricordati, qualora sussistessero "motivi di esclusivo interesse del minore stesso all'ingresso nello Stato a scopo di adozione¹⁸⁷" ed infine "nel caso in cui per eventi bellici, calamità naturali o altri eventi di carattere

¹⁸⁴ M. DOGLIOTTI, *Affidamento e adozione*, cit., p. 291. Si aggiunga che sotto il vigore della legge era nota anche la prassi di scambiare la data di nascita di due fratelli affinché la coppia avesse il bambino desiderato e di età conforme ai limiti stabiliti; lo segnala A. VACCARO, *L'adozione internazionale e la Convenzione de l'Aja*, cit., p. 1128. Vedremo nel quinto capitolo che la prassi sussiste tuttora in alcuni Paesi.

¹⁸⁵ P. VERCELLONE, *La filiazione*, cit., p. 290. Ricordiamo che l'art. 37 della legge n. 184/83 disponeva quanto segue: "Al minore straniero in stato di abbandono che si trovi nello Stato, si applica la legge italiana in materia di adozione, di affidamento e di provvedimenti in caso di urgenza".

¹⁸⁶ Sulla opportunità del ricorso all'adozione internazionale qualora il Paese versi in stato di guerra o simili e sulla necessaria cautela nella concessione del nulla osta, M. DOGLIOTTI, *Affidamento e adozione*, cit., pp. 282-283 e B. POLETTI DI TEODORO, *sub art. 34*, in C.M. BIANCA et al., *Legge 4 maggio 1984, n. 184*, cit., pp. 152-153. Giudica eccessive queste preoccupazioni G. MANERA, *sub art. 34*, in ID., *L'adozione e l'affidamento familiare*, cit., pp. 206 ss. L'Autore sottolinea come lo Stato di provenienza del minore avesse il potere-dovere di rifiutare o di non concedere l'autorizzazione all'espatrio qualora non risultasse "oggettivamente ed inequivocabilmente provata la situazione di abbandono dei minori".

¹⁸⁷ Art. 34, comma 1 della legge n. 184/83.

eccezionale¹⁸⁸ non fosse possibile l'assunzione da parte dell'Autorità estera competente di uno di quei provvedimenti di cui dicevamo sopra.

La concessione del nulla osta era subordinata al previo ottenimento da parte dei coniugi di un'autorizzazione all'espatrio del minore a scopo di adozione o di affidamento dell'Autorità estera competente ed alla verifica della sussistenza dell'attestazione da parte dell'Autorità consolare che il provvedimento promanava dall'Autorità competente. Era invece compito del Tribunale per i minorenni verificare la sussistenza dei suddetti provvedimenti ed acquisire "ogni possibile notizia in ordine alla situazione del minore¹⁸⁹" per poterne dichiarare lo stato di adottabilità e disporre l'affidamento preadottivo ai coniugi richiedenti.

L'arzigogolata procedura della concessione del nulla osta non spiegava però quali potessero essere i "motivi di esclusivo interesse del minore" (art. 34, comma 1 della legge n. 184/83) all'ingresso nello Stato a scopo di adozione¹⁹⁰, di quali strumenti disponesse il Tribunale per i minorenni per acquisire informazioni sul minore e quali provvedimenti potesse assumere lo stesso qualora non ritenesse accertato lo stato di abbandono del minore ed ipotizzasse che la procedura del nulla osta celasse qualche irregolarità, se non addirittura una compravendita di minori¹⁹¹.

Era inoltre assente dalla considerazione del legislatore anche la fase informativa dei coniugi¹⁹²: le notizie "in ordine alla situazione del minore" erano acquisite dal Tribunale per i minorenni solo qualora fosse concesso dal Ministro degli Esteri il nulla osta all'ingresso in Italia dell'adottando¹⁹³.

Anche la differente regolamentazione dell'ingresso dei minori in Italia in relazione alla loro età ci sembra discriminatoria. Tutte le limitazioni all'ingresso previste per il minore infraquattordicenne, considerate sin qui, non riguardavano il minore di età uguale o superiore ai quattordici anni, ad eccezione del "triplice vaglio" del Tribunale per i minorenni sopra ricordato. Questa disparità di trattamento veniva giustificata sostenendo che l'adozione dell'adolescente avrebbe richiesto comunque cautele inferiori¹⁹⁴ in ragione della presunta maggiore capacità di autodeterminazione dell'individuo¹⁹⁵.

¹⁸⁸ Art. 34, comma 2, della legge n. 184/83.

¹⁸⁹ Art. 34, comma 4 della legge n. 184/83.

¹⁹⁰ Sull'opportunità del ricorso ai servizi sociali internazionali o alle organizzazioni idonee, autorizzate ex art. 38, L. ROSSI CARLEO, *L'affidamento e le adozioni*, cit., p. 368 e B. POLETTI DI TEODORO, *sub art. 34*, in C.M. BIANCA et al., *Legge 4 maggio 1983, n. 184*, cit., p. 151.

¹⁹¹ M. DOGLIOTTI, *La riforma dell'adozione, Prime osservazioni*, cit., p. 283.

¹⁹² L. ROSSI CARLEO, *L'affidamento e le adozioni*, cit., p. 349 e p. 366. L'Autrice sottolinea inoltre come la legge ignori la previsione di qualunque informazione al minore che, se ultraquattordicenne, dovrà esprimere il proprio consenso all'adozione.

¹⁹³ Non la ritiene una scelta efficace G. MANERA, *sub art. 36*, in ID., *L'adozione e l'affidamento familiare*, cit., p. 280.

¹⁹⁴ R. CAFARI PANICO, voce *Minori (Adozione internazionale dei)*, in *Noviss. Dig. It.*, Appendice, Vol. V, 1984, p. 70.

¹⁹⁵ M. DOGLIOTTI, *Affidamento e adozione*, cit., p. 268 e p. 285. L'Autore definisce eccessivamente fiducioso il legislatore italiano nel ritenere che il minore straniero ultraquattordicenne giunto in Italia sia a conoscenza della normativa sull'immigrazione e degli adempimenti richiestigli dalla legge, cioè la richiesta del permesso di soggiorno, tramite i prossimi congiunti o gli accompagnatori, al questore della provincia del luogo di destinazione.

4. La Convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993 per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale: i grandi principi traditi nella prassi

La Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, approvata a L'Aja il 29 maggio 1993, costituisce il documento finale della XVII sessione della Conferenza sul diritto internazionale privato¹⁹⁶ e rappresenta la più incisiva¹⁹⁷ delle iniziative di carattere sovranazionale assunte in materia nel corso del XX secolo, preceduta solo da accordi aventi carattere regionale¹⁹⁸.

La forza della Convenzione sta nell'aver introdotto un sistema che potrebbe essere paragonato ad un reticolo dalle larghe maglie, caratteristica che ha consentito a Paesi dalle tradizioni giuridiche differenti di riconoscersi in un sistema di principi e in una trama comune di soggetti e procedure. La partecipazione dei rappresentanti degli Stati di provenienza dei minori adottati¹⁹⁹ manifestò la preoccupazione sia dei Paesi di accoglienza che dei Paesi di origine per un fenomeno ormai di dimensioni mondiali e rappresentò il valore aggiunto di uno strumento giuridico multilaterale che diversamente non avrebbe avuto alcun valore²⁰⁰.

Il duplice obiettivo di un maggiore controllo nelle procedure di adozione di minori stranieri e della prevenzione del fenomeno del mercato di bambini è espressamente sancito nel Preambolo e dall'art. 1, lett. b) della Convenzione, obiettivo che si è tradotto in una disciplina che, pur non considerando strettamente i risvolti penalistici dell'istituto²⁰¹, è potenzialmente in grado di rispondere ad istanze di politica criminale²⁰².

¹⁹⁶ Il *Bureau Permanent* della Conferenza de L'Aja presentò il documento preliminare della Convenzione su formale proposta dell'Italia. Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport explicatif sur la Convention sur la protection et la coopération en matière d'adoption internationale*, établi par M.G. Parra-Aranguren, Bureau Permanent, La Haye 1994, par. 1, p. 1. Il Rapporto è consultabile sul sito della Conferenza de L'Aja, www.hcch.net.

¹⁹⁷ L'espressione è di Paolo Morozzo della Rocca, che tuttavia pare circoscrivere tale caratteristica al numero degli Stati firmatari della stessa. P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La riforma dell'adozione internazionale. Commento alla Legge 31 dicembre 1998, n. 476*, UTET, Torino 1999, p. 1. La definisce invece "ambigua e contraddittoria nell'indicare gli strumenti e gli organi" preposti ad assicurare gli standard minimi dell'adozione internazionale M. DOGLIOTTI, *Adozione internazionale: ratifica della Convenzione de L'Aja e nuova disciplina*, L. 31 dicembre 1998 n. 476, in *Fam. e dir.*, 1999, 1, p. 12.

¹⁹⁸ Si vedano la Convenzione inter-americana di La Paz del 1984, gli accordi bilaterali per i Paesi dell'area dell'Est Europa, la Convenzione di diritto internazionale privato su matrimonio, adozione e tutela (detta Convenzione nordica), firmata a Stoccolma nel 1931 e vigente in Danimarca, Finlandia, Norvegia, Svezia e Islanda. La Convenzione della Conferenza de L'Aja del 15 novembre 1965 sulla competenza, il diritto applicabile e il riconoscimento dei provvedimenti in materia di adozione – ratificata solo da Austria, Regno Unito e Svizzera – aveva in sé già il germe della Convenzione in esame. E. URSO, *L'adozione internazionale nei Paesi d'origine fra fonti, prassi e modelli*, in AA.VV., *Adozioni internazionali sul territorio e nei servizi, Aspetti giuridici e percorsi formativi*, Istituto degli Innocenti, Firenze 2004, p. 55 e J. LONG, *L'adozione internazionale nei Paesi di accoglienza*, *ibi*, pp. 100-101.

¹⁹⁹ Il numero dei rappresentanti dei c.d. Stati ospiti crebbe progressivamente nel corso delle tre riunioni preparatorie, come anche quello dei portavoce di organizzazioni internazionali (governative e non governative) specializzate nei problemi dell'infanzia. Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport explicatif*, cit., pp. 4 ss., par. 9 ss.

²⁰⁰ Così in «Conclusions de la Commission spéciale de janvier 1988», établis par le Bureau Permanent, Document préliminaire No. 14 d'avril 1988 cit. in Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport explicatif* cit., p. 1, par. 2.

²⁰¹ P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La riforma dell'adozione internazionale*, cit., p. 8.

²⁰² Durante i lavori preparatori, il Segretario generale dell'Organizzazione internazionale di politica criminale (Interpol) sottolineò la valenza preventiva dell'introduzione di procedure civili ed amministrative rispetto a tutte le attività di

È la rete delle Autorità centrali²⁰³, a cui possono affiancarsi altri soggetti, lo strumento *indiretto*²⁰⁴ di prevenzione di ogni irregolarità verificabile in questo settore, essendo precipuo compito dei legislatori nazionali e di altri strumenti internazionali provvedervi²⁰⁵.

L'applicazione del Trattato de L'Aja ha tuttavia evidenziato nel corso degli anni una scarsa tenuta rispetto a quei "contenuti etici che ogni adozione deve poter esprimere"²⁰⁶: studi hanno rivelato una collusione del sistema ufficiale con quello sotterraneo della tratta a scopo di adozione e della vendita di minori²⁰⁷ e, di fatto, solo una minima parte delle procedure di adozione internazionale è rispettosa della Convenzione²⁰⁸.

Persino il catalogo dei principi riconosciuti, ideale prosecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti del fanciullo del 1989, citata nel Preambolo²⁰⁹, non ha resistito a prassi che hanno ritagliato un cono d'ombra per ciascuno di essi. Le irregolarità hanno mostrato il crinale meno esposto alla luce dei grandi principi, il loro volto *sleale*²¹⁰. Si aggiunga che tutte, pur distinte da Paese a Paese in quanto anche radicate nella tradizione giuridica e culturale di ognuno di essi, fanno ritorno alla stessa matrice.

Il principio del superiore interesse del minore disvela la sua ambivalenza se il suo carattere flessibile e flessuoso cede alla manipolazione²¹¹ e si piega ad essere mera "formula risolutiva"²¹², pezza giustificativa di

copertura volte a mascherare il collocamento internazionale di minori per scopi diversi dall'adozione ed auspicò la denuncia dei reati presso le autorità competenti attraverso il sistema delle Autorità centrali. Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport explicatif*, cit., pp. 12-13, par. 54.

²⁰³ Un sistema di Autorità centrali non era nuovo alla comunità internazionale, essendo già previsto da altri trattati. Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport explicatif*, cit., p. 76, par. 191.

²⁰⁴ È lo stesso *Rapport explicatif* a precisare che la Convenzione "non previene direttamente, ma solo indirettamente «la sottrazione, la vendita nonché il traffico di bambini»". Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport explicatif*, cit., p. 12, par. 52-53.

²⁰⁵ Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport explicatif*, cit., p. 48, par. 66.

²⁰⁶ "La Convenzione de L'Aja è l'espressione massima dei contenuti etici che ogni adozione deve poter esprimere, in qualunque parte del mondo venga realizzata, e qualunque sia la cittadinanza delle persone che adottano". M. CAVALLO, *L'etica dell'adozione*, in AA.VV., *Adozioni internazionali sul territorio e nei servizi*, cit., p. 2.

²⁰⁷ Sono numerosi gli studi che hanno rivelato il pericoloso intreccio dei due sistemi. Ad esempio, D. M. SMOLIN, *Child Laundering: How the Intercountry Adoption System Legitimizes and Incentivizes the Practice of Buying, Trafficking, Kidnapping, and Stealing Children*, 2005, consultabile sul sito <http://law.bepress.com;ID.>, *The Two Faces of Intercountry Adoption: The Significance of the Indian Adoption Scandals*, 2005, consultabile sul sito <http://works.bepress.com>; I. LAMMERANT - M. HOFSTETTER, *Adoption: at what cost? For an ethical responsibility of receiving countries in intercountry adoption*, International Federation Terres des hommes, Lausanne 2007, consultabile sul sito www.terresdeshommes.com. Si rinvia alla lettura del paragrafo 2.2 del quinto capitolo per la compravendita di bambini celata dal sistema di adozione internazionale, al paragrafo 12 del secondo capitolo per la tratta di minori a scopo di adozione.

²⁰⁸ M. MARGOLIS, *Baby Backlash, Interview with Peter Selman, Newsweek magazine*, 25 gennaio 2008, cit. in J. DEGELING, *How the International Scenario of Intercountry Adoption Has Changed After the Approval of the Hague Convention*, in *Atti del convegno internazionale "Scenari e sfide dell'adozione internazionale"*, tenutosi il 4-5 aprile 2008 a Venezia, p. 5.

²⁰⁹ Per la valenza di esso come criterio interpretativo della Convenzione del 1993, Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport explicatif*, cit., p. 9, par. 36.

²¹⁰ Si parafrasa M. CAVALLO, *L'etica dell'adozione*, cit., p. 2.

²¹¹ Sul punto, le parole di un rappresentante dell'UNICEF sinteticamente riportate in Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport et conclusions de la deuxième Commission spéciale sur le fonctionnement pratique de la Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, 17-23 septembre 2005*, établis par le Bureau Permanent, Août 2006, p. 18, par. 30. Il Rapporto è consultabile sul sito www.hcch.net.

una situazione di fatto a cui non resta che dare *ex post* una veste di legittimità²¹³. Resta formula vuota, se non si intreccia con i principi di sussidiarietà e di non discriminazione²¹⁴. Mostra altresì il suo volto rigido se, strettamente interpretato, non persegue il “reale” interesse del minore negando soluzioni comunque soddisfacenti²¹⁵.

La sussidiarietà, al servizio del diritto fondamentale del minore di crescere nella propria famiglia e nel proprio Paese, sembra cedere alle lusinghe di una specie di *nazionalismo adottivo*²¹⁶ in quei Paesi di origine che subordinano l'adozione internazionale non tanto ad una valutazione rigorosa della situazione familiare e sociale del minore, quanto al raggiungimento da parte di questi di prefissati limiti d'età²¹⁷ o alla permanenza in istituto per un determinato periodo di tempo²¹⁸. Anche i sistemi che istituiscono un registro dei minori adottabili (che ne prevedono l'iscrizione per sessanta o novanta giorni per dare la priorità all'adozione nazionale) possono essere facilmente aggirati attraverso la corruzione: è sufficiente che persone non intenzionate ad adottare firmino false dichiarazioni di rifiuto del minore per renderlo disponibile sul “mercato” internazionale²¹⁹. Così deformato, il principio non fa che alimentare un sistema di “donazioni²²⁰” e di pesanti pressioni sui Paesi di provenienza, aspetti su cui ci soffermeremo anche a breve.

Nella sua dimensione squisitamente nazionale, tale principio è ostacolato dalle pratiche radicate in alcuni Paesi d'origine, in particolare in quelli che non conoscono l'istituto dell'adozione nazionale²²¹, dalle risorse

²¹² E. URSO, *L'adozione internazionale nei Paesi d'origine fra fonti, prassi e modelli* cit., p. 67.

²¹³ L. SACCHETTI, *Il nuovo sistema dell'adozione internazionale*, cit., p. 16.

²¹⁴ Service Social International - Centre international de référence pour les droits de l'enfant privé de famille, *Éditorial: un enfant égale un enfant : le principe de non-discrimination appliqué à l'adoption*, in *Bullettin mensuel*, 2005, 2, consultabile sul sito www.iss-ssi.org.

²¹⁵ Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport explicatif*, p. 12, par. 50.

²¹⁶ In alcuni Paesi l'adozione internazionale è percepita come un fallimento nazionale, perché sintomatica dell'incapacità di uno Stato di prendersi cura dei propri bambini. Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport 2005*, cit., p. 39, par. 152.

²¹⁷ E. URSO, *L'adozione internazionale nei Paesi d'origine fra fonti, prassi e modelli*, cit., pp. 68-69. L'Autrice specifica come in Bulgaria, ad esempio, le regole dello sbarramento tengano anche conto dell'appartenenza del minore alla minoranza rom. Più comprensibile la regola vietnamita che subordina l'autorizzazione all'adozione internazionale solo se plurima, cioè se la coppia dia la disponibilità ad adottare più fratelli, sempre che non si traduca nella prolungata istituzionalizzazione e nella mancanza di alternative per i minori.

²¹⁸ La legge ucraina impone l'istituzionalizzazione dei minori in stato di adottabilità per almeno un anno, allo scopo di favorire le adozioni nazionali. Solo se il minore sarà affetto da accertate patologie fisiche o psichiche entrerà subito nel circuito dell'adozione internazionale. E. URSO, *L'adozione internazionale nei Paesi d'origine fra fonti, prassi e modelli*, cit., pp. 68-69.

²¹⁹ Conférence de La Haye de droit international privé, *Guide de bonnes pratiques, La mise en œuvre et le fonctionnement de la Convention de La Haye de 1993 sur l'adoption internationale*, 2008, Annexe 3-12. La Guida è consultabile sul sito www.hcch.net.

²²⁰ La prassi registra casi di corruzione dei direttori degli istituti, preventiva rispetto all'arrivo della coppia, per ottenere una falsa certificazione di malattia e, naturalmente, un bambino sano e di pochi anni. L. LENTI, *L'adozione internazionale in Italia: i principi e le regole*, in AA.VV. *Adozioni internazionali sul territorio e nei servizi*, cit., p. 29.

²²¹ Nelle Filippine è diffusa la prassi di simulare la nascita di un bambino: la pratica dell'adozione ufficiale non esiste e la madre adottiva dichiara falsamente di aver generato quel bambino. Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport et conclusions de la Commission spéciale sur le fonctionnement pratique de la Convention de La Haye du 29 mai sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale*, 29 novembre-1er décembre 2000, avril 2001, p. 22, par. 27. Il Rapporto è consultabile sul sito www.hcch.net.

limitate (a partire dalla mancanza di infrastrutture²²²) che non consentono di investire in soluzioni alternative entro i confini nazionali, nonché dal quadro giuridico statale che non prevede una divisione di competenze e funzioni tra autorità giudiziarie ed amministrative²²³.

Disfunzioni hanno investito anche la pietra angolare della Convenzione²²⁴: la cooperazione. Esemplicativamente, i suoi meccanismi hanno mostrato di essere ancora poco oliati nella mancata risposta di uno Stato alla richiesta di informazioni, riguardanti il minore, inoltrata da un organismo o da un'Autorità centrale o alla richiesta dell'invio di relazioni periodiche sull'inserimento del minore nella sua nuova famiglia e nel suo nuovo Paese (i c.d. *follow-up*)²²⁵. Ancora, proficui contatti tra Paesi sono stati interrotti quando lo Stato ha dato informazioni alla coppia prima ancora che all'Autorità dello Stato di accoglienza del minore²²⁶ o in caso di rapporti medici non esaustivi e non corrispondenti a verità²²⁷.

L'invio di un numero eccessivo di dossier²²⁸, di domande di adozione da parte di candidati inadeguati (cioè privi dei requisiti richiesti dallo Stato d'origine) o riguardanti minori che non sono adottabili (bambini di età inferiore ai dodici mesi)²²⁹, l'elevato numero di enti operanti nello stesso Stato²³⁰ sono forme di pressione sui Paesi di provenienza che devono essere contrastate allo scopo di evitare che l'integrità delle procedure possa essere inquinata.

Possono essere inoltre citati casi che evidenziano la necessità che alcuni correttivi siano apportati anche al "lato interno" della cooperazione. La Convenzione de L'Aja (artt. 8, 9 e 22) riconosce alle Autorità centrali la possibilità di esercitare le funzioni indicate di concerto con autorità pubbliche o con organismi autorizzati;

²²² Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport et conclusions 2000*, cit., p. 22, par. 29.

²²³ Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport et conclusions 2000*, cit., p. 22, par. 30.

²²⁴ Così Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport 2005*, cit., p. 44, par. 176.

²²⁵ La Convenzione de L'Aja del 1993 non prevede in capo allo Stato d'accoglienza un obbligo giuridico di trasmettere le relazioni al Paese d'origine. Tuttavia, la Commissione speciale per il funzionamento della Convenzione, nel corso delle riunioni tenutesi dal 17 al 23 settembre 2005, ha formulato espressamente una raccomandazione sul tema, perché il Paese di destinazione rispetti le richieste del Paese di provenienza del minore e quest'ultimo circoscriva tali richieste ad un periodo di tempo limitato. Si rinvia alla lettura del paragrafo 4.4. del terzo capitolo per ulteriori approfondimenti.

²²⁶ Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport et conclusions 2005*, p. 19, par. 38.

²²⁷ Conférence de La Haye de droit international privé, *Guide de bonne pratiques*, cit., pp. 87-88.

²²⁸ L'esperienza ha dimostrato che se il numero di domande eccede "l'offerta", le probabilità del verificarsi di attività illegali aumentano. Conférence de La Haye de droit international privé, *Guide de bonne pratiques*, cit., Annexe 3-11.

²²⁹ Conférence de La Haye de droit international privé, *Notes sur les questions d'agrément*, établie par Jennifer Degeling, august 2005, p. 18. Anche questo documento si può consultare sul sito della Conferenza de L'Aja, www.hcch.net.

²³⁰ Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport et conclusions 2000*, cit., p. 18, par. 14. Per completezza occorre aggiungere che il numero elevato di enti nel medesimo stato non è sempre foriero di difficoltà. Alcuni stati partecipanti alla seconda riunione della Commissione speciale per il funzionamento della Convenzione de L'Aja hanno sottolineato come ciò possa essere vantaggioso in Paesi in cui i minori in stato di abbandono sono dispersi in un territorio vasto. Ciò consentirebbe ai genitori di avere un contatto più frequente con i professionisti che intervengono nelle procedure di adozione. Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport et conclusions 2000*, cit., p. 19, par. 19.

questa possibilità – di per sé non deprecabile²³¹ – in alcuni Stati ha dato luogo a disfunzioni che hanno interferito con una efficace attività di protezione dell'infanzia²³².

L'area più vasta del campo oscuro²³³ abbraccia però le figure degli intermediari che, a vario titolo, operano nelle diverse fasi della procedura: la maggior parte degli abusi sono infatti riconducibili alla loro attività²³⁴.

A riguardo, la disciplina approntata dalla Convenzione de L'Aja, compromesso tra posizioni antagoniste²³⁵, introduce una serie di limiti all'operatività degli organismi autorizzati²³⁶ e cerca di sciogliere il delicato nodo delle c.d. adozioni indipendenti²³⁷. Di esse, si ignora tutto: le modalità attraverso le quali il minore è reperito dalla coppia, i costi, l'organizzazione dell'adozione, l'entità del fatturato degli intermediari, come dei coordinatori, traduttori, interpreti nello Stato d'origine²³⁸.

A oggi, gli Stati contraenti non hanno ancora abolito le adozioni indipendenti, nonostante il monito della Conferenza de L'Aja di assumere provvedimenti affinché queste forme di adozione, se non regolate o controllate dalle Autorità centrali, siano eliminate²³⁹.

²³¹ Il Servizio Sociale Internazionale ha rilevato la “complementarietà utile e necessaria” tra i servizi offerti dagli uni e dagli altri soggetti. *Conférence de La Haye de droit international privé, Notes sur les questions d'agrement*, cit., p. 9.

²³² *Conférence de La Haye de droit international privé, Notes sur les questions d'agrement*, cit., p. 8, nota 15. In Germania, ad esempio, ogni regione (Land) nella quale è suddiviso il territorio nazionale ha una propria Autorità centrale. Questo decentramento comporta tuttavia che l'autorità estera competente non abbia mai un solo referente per la Germania, che deve “spiegare ogni volta tutte le procedure di adozione ad ogni Autorità centrale regionale” e che deve “restare in contatto con rappresentanti amministrativi differenti”.

²³³ G. FORTI, *L'immane concretezza, Metamorfosi del crimine e controllo penale*, cit., p. 64. Naturalmente, la maggior parte degli illeciti resta ignota. Si pensi alle condotte che non rientrano nell'ambito di applicazione della Convenzione de L'Aja, come definito dall'art. 2 della stessa. Un esempio è dato dalle c.d. “mères porteuses” (forse traducibile come “madri fattorino”), donne in stato di gravidanza che attraversano i confini di uno Stato per partorire in un altro, dove l'attende una coppia di genitori acquirenti. La prassi è menzionata in *Conférence de La Haye de droit international privé, Rapport 2005*, cit., p. 42, par. 166.

²³⁴ *Conférence de La Haye de droit international privé, Rapport explicatif*, cit., p. 84, par. 242.

²³⁵ Se nel corso dei lavori preparatori alcuni Stati si dissero contrari alla delega di funzioni attribuite alle Autorità centrali ad organismi autorizzati, vi fu anche chi interpretò tale proposta come vincolante la libertà delle Parti contraenti di adempiere gli obblighi stabiliti dalla Convenzione. *Conférence de La Haye de droit international privé, Rapport explicatif*, cit., p. 84, par. 242.

²³⁶ Si vedano gli articoli 10, 11 e 32 della Convenzione de L'Aja del 1993.

²³⁷ L'articolo 22, comma 2 della Convenzione de L'Aja consente a persone o ad organismi non autorizzati di adempiere le funzioni attribuite all'Autorità centrale solo alle condizioni indicate. Le Parti contraenti (art. 22, comma 4) non sono obbligate, previa dichiarazione espressa in tal senso, ad accettare tali soggetti; si ritiene che il silenzio equivalga ad una obiezione. *Conférence de La Haye de droit international privé, Rapport explicatif*, cit., p. 84, par. 252, p. 102, par. 373, p. 104, par. 382 e p. 105, par. 395. Ricordiamo che, su insistenza degli USA, il regime ordinario della Convenzione de L'Aja è quello delle adozioni indipendenti. L. SACCHETTI, *Il nuovo sistema dell'adozione internazionale*, cit., p. 73.

²³⁸ *Conférence de La Haye de droit international privé, Notes sur les questions d'agrement*, cit., p. 12.

²³⁹ La Norvegia e l'Italia hanno vietato le adozioni indipendenti. L'espressione designa una situazione nella quale i futuri genitori adottivi, giudicati idonei da un'Autorità centrale o da un organismo autorizzato, si recano autonomamente, cioè senza l'assistenza di quei soggetti, in un Paese di origine per cercarvi un minore da adottare. *Conférence de La Haye de droit international privé, Guide de bonne pratiques*, cit., p. 15 e p. 138, par. 627.

Particolare preoccupazione destano ancora oggi le somme di denaro di cui sono destinatari gli organismi autorizzati e gli intermediari in genere²⁴⁰. Tuttavia, le disposizioni in tema di indebito arricchimento nelle procedure di adozione internazionale²⁴¹ sono rimaste inascoltate: il sistema dell'adozione di minori stranieri resta poco trasparente ed il rischio che sia finanziato da introiti di dubbia provenienza è tutt'altro che remoto. Un primo, inquietante segnale è dato dalla grande disparità dei costi sostenuti dalle coppie che intendono adottare un minore straniero²⁴²; in gergo sono chiamati onorari di "accelerazione", perché sono necessari per far avanzare la procedura: "alcuni enti autorizzati [...] possono constatare che i loro clienti non riceveranno alcun minore se non verseranno una commissione ai funzionari o ai direttori degli orfanotrofi che decidono della sistemazione del minore²⁴³".

Vi è poi la pratica delle "donazioni" obbligatorie dirette ai servizi di protezione dell'infanzia²⁴⁴, particolarmente pericolosa qualora abbia luogo prima della conclusione della procedura di adozione. Tra i suoi drammatici effetti, pensiamo al rischio che il minore sia abbinato al miglior offerente²⁴⁵ ed alla creazione di una rete di orfanotrofi a due livelli: da un lato, quelli legati al "sistema" dell'adozione internazionale, destinatari di maggiori fondi e dunque tali da assicurare cure migliori ai minori ospitati; dall'altro, quelli fuori dal "giro" che dispongono di minori risorse²⁴⁶.

Un'altra prova di forza dei Paesi di destinazione dei bambini nei confronti degli Stati di provenienza è nella sottile forma di pressione all'abbandono che potrebbe celarsi dietro ai rimborsi-spese autorizzati dai primi²⁴⁷ e spettanti alla famiglia d'origine. In questi casi, ogni dubbio sulla trasparenza della procedura potrebbe essere fugata solo a condizione che i consensi all'adozione siano ottenuti da personale che abbia dato prova di integrità morale e professionalità.

²⁴⁰ A farsi tentare da profitti materiali indotti sono avvocati, notai, funzionari, magistrati, professori universitari che hanno fatto richiesta o accettato somme di denaro eccessive o regali di lusso da futuri genitori adottivi. Rapport de la Commission spéciale, No 310 cit. in Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport explicatif*, p. 125, par. 527.

²⁴¹ Si tratta degli articoli 8 e 32 della Convenzione de L'Aja, conformemente all'art. 21 lett. d) della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo.

²⁴² Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport et conclusions 2000*, cit., p. 24, par. 37.

²⁴³ Conférence de La Haye de droit international privé, *Guide de bonne pratiques*, cit., p. 65, par. 236. Traduzione nostra.

²⁴⁴ Non esiste una prova della loro utilizzazione al fine indicato. Conférence de La Haye de droit international privé, *Notes sur les questions d'agrement*, cit., p. 12, par. 6.

²⁴⁵ Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport et conclusions 2000*, cit., p. 25, par. 43.

²⁴⁶ Conférence de La Haye de droit international privé, *Guide de bonne pratiques*, cit., p. 66, nota 161.

²⁴⁷ Quarantasei Stati degli USA autorizzano il rimborso delle spese sostenute dalla famiglia d'origine (relative al trasporto, alla traduzione, spese mediche, giudiziarie). In questi casi, potrebbe essere difficile tracciare il confine tra un consenso estorto dalla prospettiva di una remunerazione ed uno liberamente espresso. Vedi National Adoption, *Information Clearinghouse Report* cit. in Conférence de La Haye de droit international privé, *Guide de bonne pratiques*, cit., p. 36, par. 88, nota 58.

Per evitare che il sostegno economico possa tradursi in una pressione sul Paese d'origine²⁴⁸, l'aiuto potrebbe assumere la forma della trasmissione di competenze tecniche o di regole di buona condotta²⁴⁹. È stato tuttavia riconosciuto quanto possa essere difficile per un Paese in via di sviluppo non dipendere da questi onorari e da questi contributi, soprattutto nel caso di Stati che stanno avanzando lentamente verso la costituzione di un sistema integrato di protezione dell'infanzia ed una politica di riforme. Per alcune regioni di Paesi in via di sviluppo, l'adozione internazionale può essere la soluzione meno onerosa, al contrario delle politiche a favore dell'infanzia che nel bilancio dello Stato rappresentano un costo non compensato da profitti²⁵⁰.

5. Il ruolo della Commissione per le Adozioni Internazionali e degli enti autorizzati nella prevenzione degli abusi nelle procedure di adozione di minori stranieri

La legge di riforma della Convenzione de L'Aja (legge 31 dicembre 1998, n. 476) ha costruito un reticolato di fasi ed attori per assicurare la trasparenza e la regolarità delle procedure di adozione internazionale. Nel farlo, ha attribuito a soggetti già presenti nel nostro ordinamento giuridico compiti nuovi ed ha istituito nuove figure a tutela dei minori stranieri adottabili da coppie residenti in Italia.

Il Tribunale per i minorenni è posto in apertura e in chiusura della procedura di adozione internazionale. È infatti presso il Tribunale per i minorenni territorialmente competente che gli aspiranti genitori devono depositare la “dichiarazione di disponibilità²⁵¹” all'adozione di un minore straniero, è quello il soggetto istituzionale che dichiara l'idoneità della coppia e, al termine della procedura, ordina la trascrizione dell'adozione nei registri dello stato civile, concedendo, di fatto, la cittadinanza italiana al minore straniero.

Il ruolo del Tribunale per i minorenni segna una divaricazione tra il testo della Convenzione de L'Aja e la nostra legge di ratifica, poiché la Convenzione fa ruotare tutta la procedura attorno ad un'autorità amministrativa (l'Autorità centrale). Il riconoscimento di quelle funzioni anche all'attore giurisdizionale risponde quindi all'esigenza tutta italiana di salvaguardare il ruolo dell'Autorità giudiziaria nel nostro ordinamento, unico soggetto preposto a modificare lo *status* delle persone.

I servizi socio-assistenziali, invece, istruiscono le pratiche per l'idoneità all'adozione, dovendo adempiere a compiti di informazione, preparazione della coppia ed acquisizione di ogni elemento di carattere psicologico, sociale e familiare, utile per la valutazione dell'idoneità all'adozione degli aspiranti genitori. Entro quattro mesi dal deposito della dichiarazione di disponibilità, i servizi devono redigere una relazione completa al Tribunale per i minorenni, che deciderà se dichiarare idonea o meno la coppia. Nella fase del

²⁴⁸ Tale preoccupazione ha indotto taluni a suggerire che il canale degli aiuti all'infanzia delle aree più povere della terra debba essere separato da quello dell'adozione internazionale. Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport 2005*, p. 26, par. 75.

²⁴⁹ Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport 2005*, cit., p. 26, par. 75.

²⁵⁰ Conférence de La Haye de droit international privé, *Guide de bonne pratiques*, cit., Annexe 3-11.

²⁵¹ Art. 29 *bis*, comma 1 della riformata legge n. 184/83.

post-adozione, che ha inizio con l'ingresso del minore in Italia, i servizi sostengono il nucleo adottivo per un anno dall'ingresso del minore in Italia e segnalano al Tribunale per i minorenni eventuali necessità di intervento.

Tutta la procedura è orientata all'accompagnamento degli adottanti, non solo, come vedremo tra poco, da intendersi come controllo per scoraggiarne le incursioni all'estero per la ricerca di un minore da adottare, ma soprattutto come offerta di sostegno ed aiuto, soprattutto in relazione alle specificità dell'adozione internazionale che chiede alla coppia di genitori anche la capacità di sapere rispondere alle difficoltà di adattamento di un minore straniero.

La prima grande novità della legge 31 dicembre 1998, n. 476, conformemente al dettato convenzionale, è l'istituzione di un nuovo organismo preposto alla prevenzione delle irregolarità nelle procedure di adozione internazionale. La nostra Autorità centrale, denominata Commissione per le Adozioni Internazionali (art. 38 della legge n. 184/83 come modificata dalla legge di ratifica), è un organismo centralizzato, con sede a Roma, costituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Anche nella composizione della Commissione per le Adozioni Internazionali – modificata nel tempo – è possibile scorgere la trama della legge di riforma, ovvero l'idea della *globalità del percorso adottivo*, da intendersi sia come percorso che chiede di essere abbracciato da una rete di strumenti preventivi di carattere interdisciplinare, che come progetto che impone, per la sua riuscita, una sensibile cooperazione tra tutti i soggetti della procedura, appartenenti ai livelli statale, regionale e locale.

La legge di riforma del 1998 indicava come componenti dell'Autorità centrale rappresentanti del Dipartimento per gli Affari sociali, dei Ministeri degli Affari esteri, di Giustizia, della Sanità, nonché della Conferenza unificata Stato-città e autonomie locali, costituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri proprio allo scopo di assicurare un coordinamento fra le predette realtà istituzionali. Con il recente "Regolamento recante riordino della Commissione per le Adozioni Internazionali" (d.p.r. 8 giugno 2007, n. 108), la Presidenza dell'Autorità centrale è passata ad un soggetto politico²⁵² e non più ad un "magistrato avente esperienza nel settore minorile" o ad "un dirigente dello Stato avente analoga specifica esperienza²⁵³", modifica che è stata letta come il segno evidente della trasformazione di un soggetto, nato come tendenzialmente tecnico, in un organismo politico²⁵⁴.

All'Autorità centrale sono conferite funzioni di programmazione, coordinamento, vigilanza e collaborazione con le competenti Autorità centrali straniere ai fini dell'attuazione di accordi nella specifica materia. L'attività di vigilanza della Commissione per le Adozioni Internazionali, che è di nostro precipuo interesse, si esprime attraverso i compiti di autorizzazione dei soggetti del privato sociale che intendono

²⁵² Secondo l'art. 3 (comma 1) del d.p.r. n. 108/07, "la Commissione è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro delle politiche per la famiglia". Nel momento in cui si scrive, il Presidente della Commissione per le Adozioni Internazionali è Carlo Amedeo Giovanardi, Sottosegretario di Stato.

²⁵³ Così disponeva l'art. 38, comma 2, lett. a) della legge n. 184/83.

²⁵⁴ M. FINOCCHIARO, *Nel nuovo assetto organizzativo la presidenza diventa «politica»*, in *Guida al diritto*, 2007, 32, p. 34.

candidarsi come intermediari nelle procedure di adozione internazionale, di controllo sul loro operato e di cura della tenuta dell'Albo nel quale sono iscritti.

Tale attività si esercita attraverso ispezioni, controlli di documentazione, missioni all'estero presso le sedi operative, esercizio del potere di indirizzo in merito ai Paesi nei quali l'ente è autorizzato ad operare, incontri ed audizioni con i rappresentanti degli enti per promuovere l'adozione di metodologie e modalità di intervento omogenee, nonché la definizione di parametri uniformi da applicare ai costi dell'adozione, richiami all'ente affinché conformi le proprie modalità operative ai requisiti di legge e naturalmente l'applicazione di sanzioni²⁵⁵.

Quanto ai poteri di vigilanza sulla singola procedura di adozione, la Commissione per le Adozioni Internazionali deve accertare che l'adozione risponda al superiore interesse del minore; prende inoltre atto dell'autorizzazione all'ingresso e al soggiorno permanente del minore straniero adottato o affidato a scopo di adozione, disposta dal Vice-presidente²⁵⁶. La lettera della disposizione sembrerebbe aver introdotto una modifica peggiorativa nella procedura di adozione internazionale, lasciando ad un singolo soggetto, se pur di alto profilo istituzionale, una decisione originariamente attribuita alla Commissione nella sua collegialità, forse sacrificando quello sguardo interdisciplinare sulla singola vicenda adottiva che appariva come uno dei punti di forza della disciplina originaria.

Ricordiamo, infine, che la Commissione per le Adozioni Internazionali conserva tutti gli atti e le informazioni relativi alle procedure di adozione internazionale e che, successivamente all'adozione, può comunicare ai genitori adottivi le informazioni che hanno rilevanza per lo stato di salute dell'adottato²⁵⁷.

La legge di riforma ha inoltre istituito gli enti autorizzati²⁵⁸, organismi *no profit*, di cui la coppia deve avvalersi per poter adottare un minore straniero: la coppia, dunque, non può più recarsi autonomamente nel Paese di origine o appoggiarsi per lo svolgimento delle pratiche a soggetti a ciò non autorizzati dalla Commissione per le Adozioni Internazionali. A confortare con sanzione penale l'attività degli enti autorizzati quali unici intermediari leciti nelle pratiche di adozione internazionale è l'art. 72 *bis*, nuova previsione penale introdotta dalla legge n. 476/98²⁵⁹.

Agli enti spettano importantissime funzioni, essi infatti ricevono l'incarico dagli aspiranti genitori adottivi, curano la pratica all'estero ed informano la Commissione per le Adozioni Internazionali dell'esito della proposta di abbinamento presentata dalla competente Autorità estera. Attraverso il loro coinvolgimento si contava di "eliminare quegli elementi estranei che sinora hanno contaminato la procedura, come il sospetto

²⁵⁵ Approfondiremo i poteri di vigilanza della Commissione per le Adozioni Internazionali nel paragrafo 5 del quarto capitolo.

²⁵⁶ Anche questa è una modifica introdotta dal d.p.r. n. 108/07 (art. 4, comma 2). Il Vice-presidente ha lo stesso profilo che era tenuto ad avere in precedenza il Presidente della Commissione. Fino ad allora, infatti, era la Commissione per le Adozioni Internazionali ad autorizzare l'ingresso.

²⁵⁷ Art. 37, comma 1 della legge riformata n. 184/83.

²⁵⁸ Il legislatore ha fatto leva sulla possibilità offerta dalla Convenzione de L'Aja di abilitare altri "organismi all'esercizio delle funzioni dell'Autorità centrale" (art. 22 della Convenzione).

²⁵⁹ Rinviamo al paragrafo 8 del secondo capitolo per il commento di questa norma.

di turpi commerci o anche i rischi connessi ad una gestione «meramente burocratica» della stessa²⁶⁰». A distanza di poco più di un decennio dall'entrata in vigore della legge di riforma, dobbiamo constatare che, pur essendo nella singola procedura di adozione i tutori della trasparenza e della correttezza delle procedure²⁶¹, proprio a causa delle alte responsabilità loro affidate (non solo sul piano giuridico, ma soprattutto sul piano etico), essi stessi possono partecipare alla realizzazione di gravi irregolarità che sfuggono al controllo della Commissione per le Adozioni Internazionali perché si verificano all'estero²⁶².

In questa rete costruita dalla legge di riforma ci sembra importante ricordare anche i compiti degli Uffici consolari all'estero, delle Regioni e delle Province autonome.

I primi collaborano con l'ente autorizzato per il buon esito della procedura all'estero e rilasciano il visto d'ingresso dopo che questo è stato autorizzato dalla Commissione per le Adozioni Internazionali²⁶³

Le Regioni e le Province autonome²⁶⁴ esercitano funzioni di coordinamento e di controllo sulle strutture operanti nel territorio e devono altresì promuovere “la definizione di protocolli operativi e convenzioni fra enti autorizzati e servizi, nonché forme stabili di collegamento fra gli stessi e gli organi giudiziari minorili²⁶⁵”, attraverso i quali assicurare una erogazione coordinata dei servizi.

Sin qui abbiamo cercato, se pur sommariamente, di presentare i soggetti della procedura. Vogliamo ricordare, però che l'azione di questi soggetti, che dalla nostra descrizione potrebbero sembrare cristallizzati in compiti e funzioni riconosciuti dalla legge, è animata dal dinamismo delle idee forti che sono sottese alla legge di ratifica: sono quei principi-guida che abbiamo già considerato nel paragrafo dedicato alla Convenzione de L'Aja del 1993.

Dalla “dichiarazione di disponibilità” all'adozione alla rete di soggetti che ruotano attorno alla coppia, la legge 31 dicembre 1998, n. 476 ci parla a chiare lettere di un'adozione che è uno strumento di protezione del minore e di promozione dei suoi diritti, ma solo di un minore in stato di abbandono irreversibile al quale non sia possibile offrire una famiglia del proprio Paese. Questa *nuova* adozione internazionale non è mai un diritto per una coppia desiderosa di accogliere un minore, ma è sempre l'espressione di una disponibilità al dono del calore di una famiglia; non è semplicemente “una buona azione”, ma è un gesto che chiede preparazione e competenza, sia da parte dei genitori che da parte degli operatori del settore.

²⁶⁰ F. ZACCO, *Tutela dei minori cosa cambia in tema di adozione di minori stranieri*, in *Le Nuove Leggi Civili Commentate*, Cedam, Padova 1999, p. 89.

²⁶¹ Ribadiamo che la funzione di vigilanza e di autorizzazione all'ingresso del minore in Italia spettano esclusivamente alla Commissione per le Adozioni Internazionali e al suo vice-Presidente.

²⁶² Si rinvia alla lettura del terzo capitolo per l'approfondimento delle irregolarità realizzabili dagli enti autorizzati e al quarto capitolo per l'esame delle funzioni di vigilanza della Commissione per le Adozioni Internazionali.

²⁶³ Art. 32, comma 4 della legge n. 184/83.

²⁶⁴ Art. 39 *bis*, comma 1, lett. c) della legge n. 184/83.

²⁶⁵ *Ibi*.

Detto questo, dobbiamo fin d'ora anticipare che la legge di riforma dell'adozione internazionale non ha tuttavia impedito il verificarsi di alcune irregolarità, non contenute da quello che è stato definito un “apparato di garanzie puramente scenico e intimidatorio, pieno di tigri di carta²⁶⁶”.

Nonostante la legge 31 dicembre 1998, n. 476 presentasse un indiscusso valore aggiunto rispetto alla normativa previgente, alcune scelte del nostro legislatore hanno in qualche modo agevolato la persistenza di disinvolute prassi, ben poco rispettose del superiore interesse del minore, nonché di meccanismi espressivi di una concezione adultocentrica dell'adozione. All'approfondimento di queste prassi è dedicato il prosieguo della trattazione, qui ci limiteremo ad anticipare alcuni “meccanismi irregolari”.

Innanzitutto, la possibilità di avviare una procedura di adozione internazionale in Paesi non aderenti alla Convenzione de L'Aja²⁶⁷ ha legalizzato la definizione di procedure che non offrono garanzie di rigore e trasparenza, che, peraltro, non sempre sono assicurate nemmeno quando il minore adottando provenga da un Paese firmatario della Convenzione de l'Aja per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale. I Paesi che non sono parti del Trattato de L'Aja del 1993, infatti, potrebbero non disporre di una struttura legislativa conforme allo statuto internazionale di protezione dell'infanzia e di una struttura amministrativa adeguata, senza considerare che, non avendo costituito un'Autorità centrale, generalmente non possono garantire adeguati controlli.

Ciononostante, negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della legge di riforma, il disordinato flusso delle adozioni di minori provenienti in particolare dall'Europa dell'Est non ha indotto alcun provvedimento (di sospensione o blocco delle procedure) da parte della Commissione per le Adozioni Internazionali²⁶⁸ ed oggi almeno la metà dei minori entrati in Italia a scopo di adozione proviene da Paesi che non hanno ratificato la Convenzione de L'Aja²⁶⁹.

Secondo Fadiga, ci sono altri due aspetti della nostra legge che non hanno affrancato il nostro Paese da quelle logiche di *colonialismo*²⁷⁰ che avrebbero dovuto cessare con la riforma del 1998 e dietro alle quali può germinare il *mercato* dell'adozione internazionale. La prima è che, nonostante la legge parli di “dichiarazione di disponibilità all'adozione” (art 29 *bis* della legge n. 184), la coppia ha il diritto di scegliere il Paese di provenienza del minore e dunque ha il diritto di scegliere il bambino, vedendo respinta la propria richiesta solo quando non vi siano concrete possibilità di adozione nel Paese prescelto dai potenziali genitori²⁷¹.

²⁶⁶ L. SACCHETTI, *Il nuovo sistema dell'adozione internazionale*, cit., p. 27.

²⁶⁷ Si vedano i commi 2 e 3 dell'art. 36 della legge n. 184/83 come riformata.

²⁶⁸ La denuncia è di L. FADIGA, *L'adozione internazionale, paesi di origine e paesi di accoglienza*, in *Minorigiustizia*, 2007, 2, p. 167.

²⁶⁹ Nel 2000 il 74% dei minori adottati da copie residenti in Italia proveniva da Paesi non aderenti alla Convenzione de L'Aja, nel 2004 il numero era sceso al 52%. I. LAMMERANT - M. HOFSTETTER, *Adoption: at what cost?*, cit., p. 23.

²⁷⁰ L'espressione, usata da Alfredo Carlo Moro negli anni Settanta, ci sembra ancora attuale. A.C. MORO, *L'adozione speciale*, cit., p. 350.

²⁷¹ L. FADIGA, *L'adozione internazionale, paesi di origine e paesi di accoglienza*, cit., p. 165.

Analogamente, la legge n. 476/98 ha riconosciuto all'ente autorizzato il diritto di selezionare il Paese o i Paesi nei quali operare²⁷². Solo nel 2007²⁷³ è stato infatti riconosciuto il potere della Commissione per le Adozioni Internazionali di negare l'autorizzazione ad operare in Paesi ormai "sovraffollati" di organismi abilitati a svolgere pratiche di adozione di minori stranieri²⁷⁴. Il connubio di questi fattori ha determinato una concentrazione di coppie ed enti autorizzati solo in alcuni Paesi del mondo, con la sostanziale esclusione di un intero continente (l'Africa) dall'area di interesse del nostro Paese.

Ad acuire l'isolamento di alcuni Paesi di origine è un'altra scelta del nostro legislatore, quella di aver escluso sostanzialmente ogni potere (anche sussidiario) ed ogni competenza diretta della Commissione per le Adozioni Internazionali nelle singole procedure di adozione, poiché è la stessa legge a non ammettere le adozioni di minori stranieri in Paesi nei quali non operi alcun ente autorizzato e perché in questi casi non riconosce alla Commissione il potere di svolgere tutte le funzioni che sono proprie dell'ente. La nostra Autorità centrale, infatti, si sostituisce all'ente autorizzato solo in casi eccezionali, ovvero quando quell'ente sia stato sanzionato dalla stessa con la misura della revoca o della sospensione dell'autorizzazione²⁷⁵.

5.1. La nozione di stato di abbandono nell'adozione internazionale: porta d'ingresso per l'adozione consensuale?

Per la legge italiana il presupposto prioritario ed indispensabile perché possa procedersi all'adozione è lo stato di abbandono del minore.

La nozione è prevista dall'art. 8 della legge n. 184 e viene definita con una clausola generale:

1. Sono dichiarati in stato di adottabilità [...] i minori di cui sia accertata la situazione di abbandono perché privi di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi, purché la mancanza di assistenza non sia dovuta a causa di forza maggiore di carattere transitorio.
2. La situazione di abbandono sussiste, sempre che ricorrano le condizioni di cui al comma 1, anche quando i minori si trovino presso istituti di assistenza pubblici o privati o comunità di tipo familiare ovvero siano in affidamento familiare.
3. Non sussiste causa di forza maggiore quando i soggetti di cui al comma 1 rifiutano le misure di sostegno offerte dai servizi sociali locali e tale rifiuto viene ritenuto ingiustificato dal giudice.

²⁷² *Ibi.*

²⁷³ L'art. 6, comma 1, lett. d) del d.p.r. n. 108/07 stabilisce che la Commissione per le Adozioni Internazionali "agisce al fine di assicurare l'omogenea diffusione degli enti autorizzati sul territorio nazionale e delle relative rappresentanze nei Paesi stranieri, favorendone il coordinamento, nonché la fusione al fine di ridurre complessivamente il numero e migliorarne l'efficacia e la qualità".

²⁷⁴ Precisiamo che tale potere della Commissione non può mai tradursi nell'imposizione rivolta all'ente autorizzato di operare in un nuovo Stato estero. P. PAZÉ, *L'identità degli enti che svolgono per conto terzi pratiche di adozione di minori stranieri*, in *Minorigiustizia*, 2001, 1, p. 24.

²⁷⁵ Lo stabilisce l'art. 16, comma 5 del d.p.r. n. 108/07.

Per la sussistenza dello stato di abbandono è necessario e sufficiente che gli esercenti la potestà genitoriale tengano un comportamento commissivo o omissivo inconciliabile con l'esercizio del diritto-dovere previsto dall'art. 147 c.c.²⁷⁶ e prima ancora dall'art. 30 Cost.²⁷⁷. Deve, dunque, sussistere una oggettiva situazione di privazione di cure ed attenzioni affettive, nonché di aiuto allo sviluppo della personalità dell'individuo.

Il concetto di abbandono nell'adozione internazionale, tuttavia, non sempre è pienamente sovrapponibile a quello indicato dall'art. 8 della legge n. 184/83.

A norma dell'art. 4 della Convenzione de L'Aja del 1993, è l'autorità competente del Paese di origine ad accertare "lo stato di adottabilità²⁷⁸" del minore. La Convenzione de L'Aja, infatti, non contiene alcun riferimento allo stato di abbandono, ma solo allo stato di adottabilità del minore ed alla disciplina dei consensi espressi dalla famiglia di origine (o da istituzioni ed autorità) e dal minore adottando. L'art. 4 della Convenzione de L'Aja, infatti, impone all'Autorità competente dello Stato di provenienza del minore di accertare che i consensi siano informati, liberi e prestati senza l'induzione di alcuna contro-prestazione.

Ebbene, la legislazione dello Stato estero potrebbe prevedere una nozione di stato di abbandono corrispondente o diversa da quella prevista dall'ordinamento italiano. Sappiamo che esistono delle vere e proprie "tendenze culturali²⁷⁹" dell'abbandono, per cui, a seconda del Paese, lo stato di abbandono potrebbe essere dichiarato solo in casi tassativi (ad esempio, qualora il minore sia figlio di ignoti o orfano).

L'ipotesi in cui la nozione di abbandono corrisponda a quella italiana non pone naturalmente alcun problema.

Invece, nel caso dell'esempio sopra citato, cioè in caso di nozione di abbandono differente da quella prevista dalla nostra legislazione, il nostro ordinamento dovrebbe attenersi a quella nozione indicata dalla normativa estera.

Potrebbe, però, accadere che l'unica forma di adozione conosciuta dal Paese di origine sia quella consensuale, che non prevede l'interruzione dei rapporti con il Paese di origine e che prescinde completamente dall'accertamento di una oggettiva situazione di abbandono del minore da parte della sua famiglia.

Ora, nel considerare questa ipotesi, non infrequente²⁸⁰, dobbiamo fare un passo indietro e portare alla nostra attenzione alcune disposizioni in materia di adozione internazionale. La nostra legge²⁸¹ parifica il caso della oggettiva situazione di abbandono all'ipotesi in cui i genitori biologici abbiano prestato il proprio

²⁷⁶ Ricordiamo che l'art. 147 c.c. così dispone: "Il matrimonio impone ad ambedue i coniugi l'obbligo di mantenere, istruire ed educare la prole tenendo conto delle capacità, dell'inclinazione naturale e delle aspirazioni dei figli".

²⁷⁷ L'art. 30, comma 1 della Costituzione sancisce il dovere e diritto dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio.

²⁷⁸ Art. 4 lett. a) della Convenzione de L'Aja.

²⁷⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Coppie e bambini nelle adozioni internazionali, Rapporto della Commissione sui fascicoli dal 16/11/2000 al 31/12/2006*, realizzato in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti, Firenze 2007 in www.commissioneadozioni.it.

²⁸⁰ M. DOGLIOTTI, *sub art. 32*, in ID., *Adozione e affidamento*, cit. pp. 692-694.

²⁸¹ Articoli 32, comma 2, lett. b) e 36 comma, 2, lett. a) della legge n. 184/83.

consenso all'adozione legittimante, che determina l'acquisizione dello *status* di figlio legittimo e la cessazione dei rapporti d'origine tra la famiglia di origine ed il minore.

Ora, equiparare lo stato di abbandono alla rinuncia volontaria da parte dei genitori ha delle importanti implicazioni.

Innanzitutto, perché la famiglia di origine del minore potrebbe decidere di prestare il proprio consenso all'adozione non per disinteresse o perché voglia abbandonare il proprio figlio, ma per amore, solo per “assicurarli un futuro migliore in un Paese ricco dell'Occidente”²⁸².

Questa rilettura del concetto di abbandono, allora, ne “modifica parzialmente, ma significativamente”²⁸³ il contenuto, perché questa interpretazione *strattona* il principio di sussidiarietà, che impone ad ogni Stato aderente alla Convenzione de L'Aja del 1993 di adoperarsi, affinché le adozioni internazionali abbiano luogo solo qualora non sia possibile assicurare al minore di essere accolto da una famiglia del proprio Paese o un'altra idonea protezione sostitutiva.

L'altra faccia di questo principio è naturalmente il diritto, riconosciuto a tutte le famiglie di ogni Paese aderente alla Convenzione, di ricevere aiuto e sostegno per evitare proprio di vedersi “costrette” ad abbandonare i propri figli, a causa dell'impossibilità di far fronte alle loro esigenze essenziali di vita (mantenimento, educazione, istruzione).

Secondo Occhiogrosso, sussiste il rischio che il nostro Paese possa legittimare un'adozione privatistica²⁸⁴, ovvero un istituto non fondato tanto sull'accertamento della sussistenza di una oggettiva condizione di abbandono del minore, quanto sulla volontà abbandonica dei genitori biologici.

L'adozione internazionale, a queste condizioni, acquisirebbe una valenza sanzionatoria della condotta dei genitori, facendo comparire nuovamente nel nostro ordinamento l'adottabilità dei minori “per colpa” della propria famiglia, tema che soprattutto in passato è stato oggetto del dibattito giurisprudenziale in materia di adozione nazionale²⁸⁵.

Inoltre, lo stato di abbandono verrebbe ad essere accertato non in ragione dell'oggettiva situazione di vita del minore, ma in relazione ad una comparazione tra il progetto di vita offerto dalla famiglia di origine e quello, più desiderabile, offerto dalla famiglia “media” di un Paese occidentale²⁸⁶ o, ancora, semplicemente in forza di una cosciente *derelictio* da parte dei genitori²⁸⁷.

²⁸² F. OCCHIOGROSSO, *L'adozione internazionale dalla legge 184/1983 a oggi*, in AA.VV., *Adozioni internazionali sul territorio e nei servizi*, cit., p. 138.

²⁸³ *Ibi*.

²⁸⁴ *Ibi*.

²⁸⁵ Qui ci limitiamo a richiamare Trib. min. Roma, 12 aprile 1984, in *Giur. merito*, 1984, 765 ss; Cass. civ., sez. I, 27 maggio 1995, n. 5911, in *Famiglia e diritto*, 1995, 441 ss.; Cass. civ., sez. I, 4 settembre 1998, n. 8779, in *Famiglia e diritto*, 1999, 26 ss.

²⁸⁶ Sul punto, si è formato un orientamento consolidato della nostra giurisprudenza, secondo il quale la migliore sistemazione offerta dalla famiglia affidataria o di adozione non devono costituire un criterio per la determinazione dello stato di abbandono. Si vedano tra le altre Cass. civ., sez. I, 13 febbraio 2001, n. 2010, in *Famiglia e diritto*, 2001,

In conclusione, possiamo affermare che la ratifica della Convenzione de L'Aja ha indebolito la nozione di stato di abbandono riconosciuta dalla nostra stessa legge, determinando una disparità di trattamento tra minori italiani e minori stranieri. La legge n. 184, come riformata nel 1998, potrebbe aprire le porte all'adozione consensuale, alla possibilità che questo istituto venga applicato per censurare le condizioni di vita delle famiglie meno abbienti o di coloro che sono socialmente più emarginati o non raggiunti da servizi o aiuti, statali o locali, in forte contrasto con il principio – sancito dall'art. 1 della legge n. 184/83 – secondo il quale le condizioni di indigenza degli esercenti la potestà genitoriale non possono essere di ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia²⁸⁸.

Nell'ipotesi prospettata, la legge n. 184 finirebbe per *tradire* i propri principi e per legalizzare l'ingresso dell'adozione consensuale. Ricordiamo che, a norma dell'art 32, comma 3 della legge n. 184, infatti, il Tribunale per i minorenni può convertire un'adozione con effetti non legittimanti in adozione con effetti legittimanti, se la riconosce conforme alla Convenzione de L'Aja, cioè se il minore è stato dichiarato adottabile secondo l'ordinamento estero e se è stata accertata l'impossibilità di affidare tale minore nel suo Stato di origine. Il consenso all'adozione della famiglia di origine o dei soggetti tenuto a prestarlo – come ricordavamo, disciplinato espressamente dall'art. 4 della Convenzione de L'Aja – potrebbe essere così degradato a condizione superflua, non necessaria per la regolarità della procedura.

6. Le modifiche introdotte dalla legge 28 marzo 2001, n. 149

La legge 28 marzo 2001, n. 149 ha introdotto alcune novità, in verità piuttosto circoscritte rispetto a quelle della legge n. 476/98 e, ancora prima, delle leggi n. 184/83 e n. 431/67, anche perché attinenti esclusivamente alla procedura di adozione nazionale.

Nella presentazione di una prospettiva storica delle irregolarità, tuttavia, non possiamo certamente tralasciare questo intervento legislativo. Anche in questo caso, tuttavia, vorremmo mettere in luce non tanto le novità introdotte da questa legge – secondo alcuni di mero dettaglio ed alle quali erano sottese “logiche tra loro differenti, difficilmente riconducibili ad unità²⁸⁹” – quanto i principi che sono stati riconosciuti o espressi con maggiore forza, perché, come vedremo meglio nel prosieguo della trattazione, le irregolarità nelle procedure di adozione internazionale gettano sempre un riflesso opaco sui grandi principi a protezione dell'infanzia.

pp. 620 ss.; ID., 5 febbraio 1988, n. 1265 in *Giur. it.*, 1989, I, 1, 534; ID., 11 novembre 1996, n. 9861, in *Famiglia e diritto*, 1997, 250;

²⁸⁷ Anche il tema della *derelictio* riemergerebbe dal passato. È irrilevante la precisa volontà dei genitori di abbandonare il figlio secondo Cass. civ., sez. I, 18 luglio 1989, n. 3354, in *Foro it.*, 1990, I, 2260 ss.; ID., 17 febbraio 1986, n. 935, in *Arch. Civ.*, 1986, 626; Trib. min. Roma, 23 dicembre 1984, in *Dir. fam.*, 1975, pp. 210 ss.

²⁸⁸ Art. 1, comma 2 della legge n. 184/83.

²⁸⁹ M. DOGLIOTTI, *La riforma dell'adozione. legge 28 marzo 2001, n. 149. decreto-legge 24 aprile 2001 n. 105. Il Commento*, in *Fam. dir.*, 2001, 3, p. 247.

Il grande pregio della legge n. 149/01 è stato quello di aver dato un *nuovo* riconoscimento al diritto del minore di crescere ed essere educato dalla sua famiglia, per la prima volta entrato addirittura nel titolo della legge, cambiato da “Disciplina dell’adozione e dell’affidamento dei minori” a “Diritto del minore ad una famiglia”.

Ricordavamo precedentemente che secondo la nuova norma di apertura della legge, che è stata anche separata *fisicamente* dalla disciplina degli istituti dell’affidamento e dell’adozione²⁹⁰, le condizioni di indigenza degli esercenti la potestà genitoriale non possono essere di ostacolo all’esercizio del diritto del minore alla propria famiglia²⁹¹.

Il *nuovo riconoscimento* di cui vogliamo parlare non ha, però, come esclusivo fondamento normativo l’articolo così titolato (art. 1 della legge n. 184), peraltro rinnovato nella sua formulazione, ma è espresso anche da alcune disposizioni che sono disseminate qua e là nella legge.

Infatti, per la prima volta, attraverso alcune disposizioni-chiave, il legislatore ha fatto passare tra le pieghe della legge *il volto dei minori adottabili*, per dare finalmente spazio al bambino *reale* e non più a quello *ideale*.

Il bambino reale della legge è (anche) il minore portatore di handicap, colui che non può essere separato dal fratello o dalla sorella, l’adolescente, il minore che vuole conoscere le proprie origini, che chiede di essere ascoltato, colui che manifesta il desiderio di tornare nel Paese di nascita per riconoscere le proprie radici. Qualcuno potrebbe dire che sono minori “scomodi”, ma sono semplicemente i minori adottabili oggi, nel nostro Paese e all’estero. Sono il ritratto del cambiamento verificatosi negli ultimi anni anche nello scenario internazionale, almeno da quando nei Paesi di origine hanno cominciato a diffondersi l’adozione nazionale ed altri istituti a protezione dei minori.

Fino alla legge n. 149/01, tutti quei minori erano lasciati *fuori dalla legge*, come se non esistessero. Semmai, erano chiusi nelle stanze degli uffici dei servizi sociali o degli enti autorizzati, dove per la prima volta le coppie sarebbero state informate dagli operatori della realtà, dell’impegno di apertura e accoglienza che l’adozione internazionale chiede e dei moltissimi minori “difficili” che attendono di essere accolti in una famiglia.

Dal 2001, invece, per la prima volta quei bambini e quegli adolescenti sono stati metaforicamente *guardati in faccia* anche dal legislatore, che, in questo modo, a nostro parere ha lanciato un messaggio culturale molto forte: tutti questi minori hanno diritto alla propria famiglia o, qualora questa non sia in grado di assolvere adeguatamente i propri doveri genitoriali, ad una famiglia idonea. E tale diritto, come recita il quinto comma dell’art. 1 della legge n. 184, deve essere assicurato “senza distinzione di sesso, di etnia, di età, di lingua, di religione e nel rispetto della identità culturale del minore”.

²⁹⁰ L’art. 1 è infatti la sola norma del Titolo I, denominato “Principi generali”.

²⁹¹ Perplessità sono state sollevate in dottrina riguardo al concreto impegno che lo Stato, le Regioni e gli enti locali assumono per sostenere i nuclei familiari a rischio (art. 1, comma 3 della legge n. 184/83). Questo è infatti assicurato “nei limiti delle risorse finanziarie disponibili”, inciso che sembra far degradare un diritto soggettivo ad interesse legittimo. C.M. BIANCA, *sub* art. 1, in C.M. BIANCA - L. ROSSI CARLEO (a cura di), *La nuova disciplina dell’adozione nazionale ed internazionale*, cit., pp. 908 ss.

Per quanto sia condivisibile l'affermazione del principio di eguaglianza anche nelle procedure di adozione in apertura della legge, come anticipavamo, esso rischierebbe di esaurirsi in una vuota ed anonima enunciazione di principio, se non fosse riempita di senso da altre disposizioni, se non fosse puntellata da altre norme che dicono che quel principio è attuabile.

Abbiamo detto che la legge ci offre i volti dei bambini reali per la prima volta, vorremmo ora spiegare dove li rintracciamo. La Novella del 2001 ha modificato l'art. 6 della legge n. 184, attinente ai requisiti che i coniugi devono possedere per potere essere dichiarati idonei all'adozione; al comma 6 della disposizione, la legge introduce una deroga ai limiti di età dei coniugi, "quando l'adozione riguardi *un fratello o una sorella* del minore già dagli stessi adottato". "Ai medesimi coniugi", continua il comma 7 della stessa disposizione, "sono consentite più adozioni anche con atti successivi e costituisce criterio preferenziale ai fini dell'adozione l'aver già adottato un fratello dell'adottando o il far richiesta di adottare *più fratelli*", ovvero la disponibilità ad adottare minori portatori di handicap. Specifiche misure di carattere economico offerte dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali, "anche mediante misure di sostegno alla formazione e all'inserimento sociale, fino all'età di diciotto anni degli adottati", sono assicurate in caso di adozione di *minori di età superiore ai dodici anni o con handicap accertato*²⁹².

In tutti questi casi, il rigore del requisito dei limiti d'età dei coniugi ha ceduto il passo alla concretezza del diritto del minore ad una famiglia e questa scelta ci sembra condivisibile, poiché nell'adozione internazionale il Tribunale per i minorenni dichiara l'idoneità della coppia in via astratta.

In questa legge ci sono ancora delle importanti aperture che vorremmo segnalare. Per la prima volta, la legge ha riconosciuto ai minori dei dodici anni il diritto di "essere sentiti" in considerazione della loro capacità di discernimento, mentre per gli adottandi che abbiano compiuto i dodici anni è stato sancito il diritto di essere sempre sentiti (art. 7 della legge n. 184). La disposizione ha dato così rilevanza alla partecipazione del minore nel corso di un procedimento volto alla tutela del suo preminente interesse, al fine di ribadire la capacità di autodeterminazione e di espressione.

Con il nuovo testo dell'art. 28 della legge n. 184, per la prima volta è stato anche riconosciuto nel nostro ordinamento il diritto del minore di conoscere le proprie origini. "Il minore adottato è informato di tale sua condizione ed i genitori adottivi vi provvedono nei modi e termini che essi ritengono più opportuni", così si apre la corposa disposizione (ben otto commi) dell'art. 28, frutto di una redazione travagliata che ne ha probabilmente pregiudicato la chiarezza²⁹³.

²⁹² Art. 6, comma 8 della legge n. 184/83.

²⁹³ L'ha definita una "norma mal scritta, sciatta, confusa e incompleta" L. LENTI, *La conoscenza delle origini familiari e genetiche*, in AA.VV., *Adozioni internazionali sul territorio e nei servizi*, cit., p. 276. L'esito del tormentato iter parlamentare è "ampiamente compromissorio, complicato e ambiguo, tale da scontentare tutti", secondo M. DOGLIOTTI, *Verità biologica, legale, affettiva nel rapporto di filiazione. Spunti e riflessioni*, in *Famiglia e diritto*, 2004, 1, p. 90.

Per quanto perfettibile, la norma ha segnato una “svolta epocale²⁹⁴” rispetto al passato, quando l’istituto dell’adozione legittimante era associato ad una seconda nascita che cancellava definitivamente il passato del minore. L’art. 28 della legge n. 184, che tardivamente adegua la nostra legge sull’adozione a principi già da tempo espressi a livello internazionale²⁹⁵, ha dato corpo a quel diritto all’identità culturale che abbiamo già menzionato in questo paragrafo²⁹⁶, mettendo in discussione l’opportunità di un’integrale rescissione con la famiglia di origine. Lo sottolineiamo per evitare fraintendimenti: questa disposizione non determina l’attenuazione degli effetti legittimanti dell’adozione. Piuttosto, per la prima volta ha espresso l’opportunità che l’interesse dell’adottato a conoscere le proprie origini non sia “rigidamente ed astrattamente predeterminato²⁹⁷”, ma sia “valutato concretamente, alla stregua delle molteplici circostanze e delle differenti sensibilità di tutti i protagonisti della delicata vicenda adottiva²⁹⁸”.

La disposizione impone ad una serie di soggetti di rifiutarsi di fornire notizie, informazioni, certificazioni, estratti o copie dai quali possa comunque risultare il rapporto di adozione²⁹⁹. Tale divieto è temperato da una serie di eccezioni, potendo il minore o i suoi genitori di adozione ricevere informazioni concernenti l’identità dei genitori biologici, previa autorizzazione del Tribunale per i minorenni³⁰⁰.

È tuttavia escluso in caso di parto anonimo, ovvero nel caso in cui la madre biologica abbia dichiarato alla nascita di non voler essere nominata, che il diritto del minore a conoscere le proprie origini possa prevalere sul diritto all’anonimato della madre³⁰¹.

Nonostante queste solenni enunciazioni, questi principi non hanno ancora dismesso gli abiti della “legge” per diventare cultura. Nel prosieguo della trattazione illustreremo le irregolarità che ne rappresentano la negazione.

Ricordiamo infine che la legge n. 149/01 ha parzialmente modificato il trattamento sanzionatorio dei delitti in materia di adozione.

²⁹⁴ L. BALESTRA, *Il diritto alla conoscenza delle proprie origini tra tutela dell’identità dell’adottato e protezione del riserbo dei genitori biologici*, nota a Corte Cost., 25 novembre 2005, n. 425, in *Famiglia: rivista di diritto della famiglia e delle successioni in Europa*, 2006, 1, p. 166.

²⁹⁵ Cfr. gli artt. 7 e 8 della Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo e l’art. 30 della Convenzione de L’Aja per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale.

²⁹⁶ Art. 1, comma 5 della legge n. 184/83.

²⁹⁷ L. BALESTRA, *Il diritto alla conoscenza*, cit., p. 166.

²⁹⁸ *Ibi*.

²⁹⁹ Art. 28, comma 3 della legge n. 184/83.

³⁰⁰ Per la casistica si rinvia alla lettura dei commi 3, 4 e 5 dell’art. 28 della legge n. 184/83.

³⁰¹ L’Italia, con la Francia e il Lussemburgo, appartiene a quella minoranza di Stati che ammette il parto anonimo. Sull’ammissibilità del parto anonimo, si vedano J. LONG, *Ammissibilità del parto anonimo e accesso alle informazioni sulle proprie origini secondo la Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *Minorigiustizia*, 2003, 3, pp. 172 ss.; A. RENDA, *La sentenza O. c. Francia della Corte europea dei diritti dell’uomo. Un passo indietro rispetto all’interesse a conoscere le proprie origini biologiche*, in *Famiglia: rivista di diritto della famiglia e delle successioni in Europa*, 2004, 6, pp. 1121 ss.; A. PALAZZO, *La filiazione*, in *Trattato di diritto civile e commerciale* già diretto da Antonio Cicu, Francesco Messineo e Luigi Mengoni, Giuffrè, Milano 2007, pp. 177 ss.

7. La prevenzione delle irregolarità nella Convenzione europea in materia di adozioni del 7 maggio 2008

Il 7 maggio 2008 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha approvato la nuova Convenzione sull'adozione dei minori che riforma la previgente Convenzione del 24 aprile 1967, ratificata dall'Italia e da altri diciassette Paesi³⁰².

Il trattato, aperto alla firma il 27 novembre 2008 in concomitanza con l'avvicinarsi della presidenza spagnola al Consiglio d'Europa, non è ancora entrato in vigore, in quanto alcun Paese ha provveduto a ratificarla³⁰³. Il testo è stato redatto da un Comitato di esperti in diritto di famiglia, incaricato dal Comitato europeo di cooperazione giuridica di esaminare la Convenzione del 1967 in vista di un suo aggiornamento alla luce delle novità legislative³⁰⁴ e giurisprudenziali³⁰⁵. Il gruppo di lavoro, riunitosi nel maggio del 2002, si è avvalso delle risposte date ad un questionario, pervenute da ventiquattro soggetti³⁰⁶.

Malgrado sinora la stampa abbia soprattutto evidenziato le disposizioni che estendono la rosa dei possibili candidati genitori adottivi a soggetti sinora esclusi anche dalla Convenzione del 1967³⁰⁷, le novità più significative attengono alla struttura del testo ed ai principi generali posti a fondamento della disciplina.

Quanto al primo punto, occorre ricordare che la Convenzione del 1967 contemplava “disposizioni essenziali” (Parte II) e “disposizioni suppletive” (Parte III), delle quali solo le prime avevano carattere di obbligatorietà³⁰⁸. Gli esiti del questionario hanno rivelato come la maggior parte degli Stati fosse favorevole

³⁰² Conseil de l'Europe, *Convention européenne en matière d'adoption des enfants (révisée)*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg 2009; A. BISIO - I. ROAGNA, *L'adozione internazionale di minori. Normativa interna e giurisprudenza europea*, Giuffrè, Milano 2009, in particolare pp. 59 ss. e R. CLERICI, *Adozioni: sull'apertura ai single l'ultima parola spetterà agli Stati*, in *Famiglia e minori - Guida al diritto*, 2008, 7, pp. 9 ss.

³⁰³ Nel momento in cui si scrive undici Paesi hanno firmato, ma non ratificato, la Convenzione. Tra questi non compare l'Italia. È possibile controllare lo stato delle firme e delle ratifiche sul sito www.coe.int.

³⁰⁴ La revisione della legislazione in materia di adozione da parte di molti Stati membri aveva reso ormai obsolete alcune disposizioni della Convenzione del 1967; inoltre la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989 e quella de L'Aja per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale del 1993 avevano profondamente modificato il quadro giuridico internazionale. Pur non essendo giuridicamente vincolanti, le proposizioni contenute nella Raccomandazione 1443 (2000) dell'Assemblea parlamentare (“Per il rispetto dei diritti del minore nell'adozione internazionale”) e nel c.d. Libro bianco (“Libro bianco sui principi relativi alla costituzione e alle conseguenze giuridiche del legame di filiazione”) sono state ugualmente determinanti nel percorso che ha condotto alla revisione del testo del 1967. Conseil de l'Europe, *Convention européenne en matière d'adoption des enfants (révisée), Rapport explicatif*, par. 3 e 5 in www.coe.int. Il testo della Convenzione e il relativo rapporto esplicativo sono consultabili sul sito www.coe.int. In attesa della pubblicazione della traduzione ufficiale della Convenzione in lingua italiana, si propone una traduzione personale, non esente da errori ed imprecisioni.

³⁰⁵ La nuova Convenzione si allinea ad alcune decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo, si veda Conseil de l'Europe, *Rapport explicatif*, cit., sub art. 5, par. 29, sub art. 6, par. 41 e sub art. 22, par. 84.

³⁰⁶ Si tratta del Servizio Sociale Internazionale e di ventitre Stati, dei quali nove hanno ratificato la Convenzione del 1967, tre l'hanno firmata e nove non l'hanno né ratificata né firmata. Conseil d'Europe, *Rapport explicatif*, cit., par. 10.

³⁰⁷ La Convenzione europea del 2008 consente l'adozione di minori a persone singole e coppie di fatto (anche omosessuali). Si rinvia alla nota 312 per ulteriori precisazioni.

³⁰⁸ Si vedano gli articoli 1 e 2 della Convenzione del 1967. La Parte III (artt. 17-20) conteneva le disposizioni riguardanti il periodo di affidamento preadottivo, la promozione di istituzioni pubbliche e private preposte alla consulenza in materia di adozione, la formazione degli assistenti sociali, nonché il delicato tema delle informazioni sulle proprie origini.

all'applicazione vincolante delle disposizioni inerenti alla conoscenza della identità dell'adottato, opzione che ha indotto i redattori della Convenzione ad abbandonare la struttura precedente³⁰⁹.

Quanto al secondo punto, la Convenzione del 2008 sviluppa il principio del superiore interesse del minore come sancito dall'art. 3 della Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti del fanciullo al fine di precisarlo e definirne la portata. Così, accanto ad un esplicito riferimento ad esso nel Preambolo, numerose disposizioni ne sono espressione e specificazione: l'art. 4, comma 1 (Consensi all'adozione)³¹⁰; l'art. 6 (Ascolto del minore); l'art. 9, comma 2 (Età minima dell'adottante); l'art. 14, comma 1 (Revoca e annullamento dell'adozione) e l'art. 19 (Periodo di prova).

È poi particolarmente stretto il legame tra la Convenzione del 2008 e quella de L'Aja del 1993, di cui il nuovo testo ripropone un assonante sistema di garanzie, pur completandone l'impianto. La prima, infatti, non abbracciando esclusivamente il settore delle adozioni internazionali assicurerà una regolamentazione a tutte le adozioni³¹¹ che non rientrano nel campo di applicazione della Convenzione de L'Aja, *in primis* il rispetto del diritto del minore ad una famiglia idonea a crescerlo ed educarlo³¹².

In questa sede ci si limiterà a considerare solo le novità che dovrebbero prevenire il verificarsi di abusi in questo settore, lasciando ad altri ogni riflessione sui possibili scenari di cambiamento che alcune disposizioni potrebbero determinare³¹³.

La Convenzione – che ancora statuisce la necessità che l'adozione sia pronunciata da un'autorità giudiziaria o amministrativa (art. 3) – ripropone il già noto meccanismo dei consensi previsto dal testo del 1967 e dal Trattato de L'Aja del 1993. Rispetto al passato, si ha una equiparazione del figlio naturale a quello legittimo: oggi infatti è richiesto il consenso all'adozione anche da parte del padre naturale, conformemente all'evoluzione giurisprudenziale della Corte europea dei diritti dell'uomo e salve alcune eccezioni indicate dall'articolo in commento³¹⁴.

³⁰⁹ Conseil de l'Europe, *Rapport explicatif*, cit., par. 17.

³¹⁰ L'art. 8, comma 1 della Convenzione del 1967 recitava: "L'autorità competente pronuncia l'adozione soltanto ove sia convinta che questa assicurerà il bene dell'adottando". Si veda la Convenzione europea sull'adozione dei minori, Strasburgo, 24 aprile 1967, traduzione ufficiale della Cancelleria federale della Svizzera, consultabile sul sito www.coe.int.

³¹¹ Oggetto della Convenzione è l'adozione che "determina un legame di filiazione" (art. 2, comma 2), "elemento essenziale del sistema giuridico dell'adozione" come sancito dall'articolo 2 della Convenzione de L'Aja. Conseil de l'Europe, *Rapport explicatif*, cit., *sub* article 1, par. 21.

³¹² Conseil de l'Europe, *Rapport explicatif*, cit., par. 19.

³¹³ Il riferimento è in particolare all'articolo 7 della Convenzione, che consente l'adozione di un minore alla persona singola o a due persone di sesso differente che siano unite in matrimonio, che abbiano contratto una forma di partenariato registrato (qualora nell'ordinamento nazionale esista questo tipo di istituto) o che siano parti di una relazione stabile. Alle medesime condizioni può adottare anche una coppia omosessuale. In relazione al partenariato registrato sono state modificate altre norme: l'art. 5, comma 1, lett. c), l'art. 8, lett. a) (possibilità di una nuova adozione); l'art. 9 lett. a) e l'art. 10, comma 2, lett. c). Dagli effetti meno dirompenti appare l'art. 9, che modifica l'età minima dell'adottante, prescrivendo che non sia superiore ai 30 anni (contro i 35 della Convenzione del 1967) e richiedendo una differenza d'età appropriata tra l'adottante e il minore (preferibilmente di almeno 16 anni). Tali limiti possono essere derogati dalla legislazione nazionale.

³¹⁴ Conseil de l'Europe, *Rapport explicatif*, cit., *sub* art. 5, par. 29. L'articolo è l'art. 5, comma 1, lett. a). L'eccezione sono indicate ai commi 3 e 4 dell'art. 5 della Convenzione. Ad esempio, l'art. 3 prescrive che i soggetti chiamati a prestare il consenso possano esserne esonerati "per motivi eccezionali determinati dalla legislazione".

La Convenzione subordina la pronuncia dell'adozione anche al consenso del minore avente una sufficiente capacità di discernimento³¹⁵ secondo la legge nazionale³¹⁶. Solo qualora il minore sia affetto da un handicap che gli impedisce di esprimere un consenso valido è possibile derogare a tale principio³¹⁷.

La stessa disposizione³¹⁸ prescrive che le persone il cui consenso è richiesto per l'adozione siano informate delle conseguenze di quello, in particolare in merito al mantenimento o allo scioglimento del vincolo di filiazione a causa dell'adozione. È esplicitamente richiesto che il consenso si prestatò liberamente nella forma legale richiesta e che sia dato o constatato per iscritto.

Riecheggia la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori (adottata dal Consiglio d'Europa il 25 gennaio 1996) nella norma sull'ascolto del minore (art. 6), che deve essere consultato e la cui opinione deve essere tenuta in considerazione avuto riguardo al suo grado di maturità; solo qualora ciò sia manifestamente contrario all'interesse superiore del minore è possibile derogare a tale principio.

Rispetto all'art. 9 della Convenzione del 1967, la disposizione relativa all'istruttoria (art. 10, comma 1) prescrive che i dati degli interessati (l'adottante o la coppia, il minore e la sua famiglia) siano raccolti, trattati e comunicati nel rispetto delle regole relative al segreto professionale e alla protezione dei dati personali. Ulteriori modifiche attengono all'elenco delle circostanze oggetto di indagine³¹⁹, non esaustivo e non avente carattere tassativo, come indicato nel *Rapport explicatif*³²⁰.

L'art. 10, comma 5 della Convenzione rappresenta la soluzione di compromesso adottata dai redattori del trattato in merito al delicato nodo delle adozioni indipendenti. La disposizione precisa che le indagini³²¹ devono comunque essere effettuate prima che il minore sia affidato alle cure dei futuri adottanti, sia nel caso in cui nella procedura siano intervenuti "organismi riconosciuti o a ciò autorizzati dalla legge o da un'autorità competente³²²", sia nell'ipotesi di adozione diretta³²³. Probabilmente anche in ragione della

³¹⁵ "[...] un minore è considerato come avente una sufficiente capacità di discernimento quando ha raggiunto l'età prevista dalla legge, che non deve superare i quattordici anni". Art. 5, comma 1, lett. b) della Convenzione europea. Si veda Conseil de l'Europe, *Rapport explicatif*, cit., sub article 5, par. 30.

³¹⁶ Art. 5, comma 1, lett. b) della Convenzione europea.

³¹⁷ Art. 5, comma 3 della Convenzione europea.

³¹⁸ Art. 5, comma 2 della Convenzione europea.

³¹⁹ Occorre attendere la traduzione ufficiale italiana, tuttavia nel nuovo testo non si fa menzione della "situazione economica dell'adottante", mentre all'art. 10, comma 2, lett. a) (disposizione della Convenzione del 1967) si fa riferimento all'ambiente sociale dell'adottante. È stato anche rinnovato il dettato delle lettere e) ed f), corrispondenti alle precedenti lettere e) e g). Nel testo del 1967 si aggiungeva alla lettera f) la "reazione del minore alla prospettata adozione", oggi confluita nelle norme sul consenso e sull'ascolto del minore.

³²⁰ Conseil de l'Europe, *Rapport explicatif*, cit., sub art. 10, par. 56.

³²¹ Ad esempio, si tratta delle indagini relative alla capacità legale e all'attitudine ad adottare, alla situazione e alle motivazioni delle persone coinvolte.

³²² Art. 10, comma 3 della Convenzione europea. Traduzione nostra.

³²³ Il *Rapport explicatif* non distingue tra adozioni indipendenti e dirette. Conseil de l'Europe, *Rapport explicatif*, cit., sub art. 10, par. 62.

difficoltà di uniformare scelte legislative incompatibili³²⁴, i redattori del *Rapport explicatif* hanno infatti ritenuto “non realistico³²⁵” limitare le adozioni legittime a quelle effettuate attraverso il tramite di intermediari e vietare le adozioni indipendenti, nonostante la prassi abbia dimostrato come la maggior parte degli abusi sia associato a queste ultime.

Non mancano disposizioni più precise in termini di revoca dell'adozione³²⁶, di lucro ingiustificato tratto dalla relativa procedura³²⁷ e di sostegno ai futuri adottanti, a coloro che hanno adottato e al minore³²⁸.

Una delle innovazioni più significative della Convenzione rivisitata riguarda il tema della conoscenza delle proprie origini. Se il comma 4 e 6 dell'art. 22 riproducono sostanzialmente (ad eccezione della precisazione di cui al comma 4) i commi 3 e 4 dell'art. 20 della Convenzione del 1967³²⁹, al terzo e al quinto comma è espressamente riconosciuto³³⁰ il diritto del minore a conoscere le proprie origini. È lasciato alle autorità competenti il compito di trovare nel caso concreto un contemperamento tra le opposte esigenze del minore e della famiglia d'origine, con particolare riferimento al diritto all'anonimato³³¹.

³²⁴ Determinati Paesi sono infatti favorevoli alla promozione delle adozioni effettuate tramite intermediari, pur ammettendo quelle indipendenti in particolari situazioni (ad esempio, nel caso di adozione intrafamiliare). Conseil d'Europe, *Rapport explicatif*, cit., sub art. 10, par. 62.

³²⁵ Conseil de l'Europe, *Rapport explicatif*, cit., sub art. 10, par. 62. Traduzione nostra.

³²⁶ In forza dell'art. 14, comma 3, “la domanda di annullamento deve essere depositata entro un termine fissato dalla legislazione” (cfr. con l'art. 13 del 1967). La Convenzione riformata richiede questo requisito come condizione per superare la vaghezza della disposizione della Convenzione del 1967. Si veda Conseil de l'Europe, *Rapport explicatif*, cit., sub art. 14, par. 74.

³²⁷ La portata dell'art 17 della Convenzione del 2008 è più ampia di quella del passato, in quanto la norma si riferisce all'adozione di un minore (e non solo alla sua consegna a fini d'adozione, come indicato nell'art. 15 del 1967, secondo la traduzione ufficiale).

³²⁸ Confrontando l'art. 20 del 2008 con l'art. 18 del 1967, si può osservare che i servizi devono avere come destinatari anche il minore e che, conformemente alla Convenzione de L'Aja, non devono limitarsi ad offrire “aiuto e consiglio” (cfr. con l'art. 18), ma anche sostegno (psicologico, ad esempio). Conseil de l'Europe, *Rapport explicatif*, cit., sub art. 20, par. 80.

³²⁹ Riproduciamo il testo dei commi 3 e 4 dell'art. 20 della Convenzione del 1967. Il comma 3 stabilisce che “l'adottante e l'adottato potranno ottenere degli estratti dei registri ufficiali, attestanti il fatto, la data e il luogo della nascita dell'adottato, ma privi d'espressa indicazione dell'adozione del medesimo e dell'identità dei suoi genitori di sangue”. Il comma 4 aggiunge che “i registri vanno tenuti, o, almeno, le loro indicazioni riprodotte, in modo tale che chi non abbia un legittimo interesse non possa aver notizia dell'adozione, o, se questa è conosciuta, dell'identità dei genitori del sangue dell'adottato”. Convenzione europea sull'adozione dei minori, Strasburgo, 24 aprile 1967, traduzione ufficiale della Cancelleria federale della Svizzera, cit.

³³⁰ I redattori della Convenzione non si sono limitati ad un'astratta dichiarazione di principio, avendo infatti previsto per ogni Stato parte (art. 15) la designazione di un'autorità nazionale preposta alla ricezione di ogni domanda in merito all'adozione (cfr. con l'art. 14 Convenzione 1967) allo scopo di agevolare lo scambio di informazioni. Il comma 3 dell'articolo in commento dispone che l'adottato che non sia maggiorenne possa essere consigliato e il comma 5 prevede inoltre l'obbligo di conservare i dati per almeno cinquant'anni dalla pronuncia definitiva dell'adozione, termine che tiene conto del fatto che, solitamente, le persone adottate cominciano a cercare informazioni sulle proprie origini quando hanno una quarantina d'anni, dopo aver avuto dei figli o successivamente alla morte dei genitori adottivi. Conseil de l'Europe, *Rapport explicatif*, cit., sub art. 20, par. 86.

³³¹ Conseil de l'Europe, *Rapport explicatif*, sub art. 20, par. 84.

La portata innovativa del Trattato di Strasburgo deve essere tuttavia stimata anche alla luce della facoltà di formulare riserve³³², riconosciuta proprio in relazione a tre disposizioni segnalate per la loro conformità al mutato quadro normativo e giurisprudenziale: si tratta dell'art. 5, comma 1, lett. b) sul consenso del minore, dell'art. 7, comma 1, lett. a.ii e b sullo status degli adottanti e dell'art. 22, comma 3, sull'equilibrio tra diritto alla conoscenza delle proprie origini e diritto all'anonimato dei genitori biologici.

³³² Art. 27, comma 1 della Convenzione del 2008.

CAPITOLO 2

Delitti in materia di adozione ed altre violazioni di obblighi di legge nel sistema vigente

1. Premessa

Questo capitolo sarà dedicato alla trattazione di alcune delle condotte che nelle pagine introduttive abbiamo definito irregolarità “formali”: i delitti in materia di adozione. Al terzo e quarto capitolo saranno invece dedicate le irregolarità realizzabili dagli enti autorizzati.

Ricordiamo che, nella nostra tassonomia, le irregolarità “formali” appartengono alla categoria giuridica degli illeciti; nella nostra trattazione prendiamo le mosse da un’accezione comune di illecito inteso come “qualsiasi fatto che costituisce la trasgressione ad una regola, e diviene così l’oggetto [...] di un giudizio di riprovazione, e correlativamente di una reazione adeguata¹”.

Tali irregolarità sono integrate da condotte (omissive o commissive) previamente individuate dal legislatore, dunque vincolate ad un dato normativo che pone un divieto; la descrizione di questi illeciti è naturalmente corredata da un quadro sanzionatorio.

L’evidenza di questi due dati normativi incontrovertibili (la descrizione del comportamento riprovevole e la sanzione, appunto) è la prima emergenza nel panorama delle irregolarità che ci proponiamo di tracciare qui ed è anche, come ribadiremo nel capitolo quinto, la linea di demarcazione tra queste condotte e quelle che abbiamo voluto chiamare irregolarità “sostanziali”.

2. Le omesse segnalazioni previste dall’art. 9 della legge n. 184/83. Cenni introduttivi

Nel primo capitolo ricordavamo che la legge n. 184/83 costruì un meccanismo di obblighi di segnalazione di minori in stato di abbandono, supportato per la prima volta da nuove figure di reato.

Nella sua corposa articolazione (otto commi nella sua versione originaria², ridotti a cinque con la legge di riforma n. 149/01³), l’art. 9 della legge n. 184/83 ha introdotto obblighi di segnalazione per alcuni soggetti

¹ R. SCOGNAMIGLIO, voce *Illecito (Diritto vigente)*, in *Noviss. Dig. It.*, Vol. VIII, UTET, 1975, p. 164.

² Art. 9 – 1. Chiunque ha facoltà di segnalare all’autorità pubblica situazioni di abbandono di minori di età.

2. I pubblici ufficiali, gli incaricati di un pubblico servizio, gli esercenti un servizio di pubblica necessità, debbono riferire al più presto al Tribunale per i minorenni sulle condizioni di ogni minore in situazioni di abbandono di cui vengono a conoscenza in ragione del proprio ufficio.

qualificati che, in ragione del proprio ufficio, giungano a conoscenza della situazione di abbandono di un minore ed obblighi di segnalazione per gli esercenti la potestà genitoriale che affidino il proprio figlio minore a persone diverse dai parenti entro il quarto grado per un periodo superiore a sei mesi. Per una maggiore chiarezza espositiva, esamineremo separatamente questi due casi.

Dal momento che l'analisi di questa disposizione è strumentale anche alla trattazione di uno dei delitti in materia di adozione introdotti con la legge n. 184/83, la considereremo per prima.

È opportuno rimarcare fin d'ora che il sistema delle segnalazioni è uno degli strumenti predisposti dal nostro ordinamento per la prevenzione delle irregolarità nelle procedure di adozione. Esso infatti agevola la conoscenza da parte delle autorità preposte alla tutela dei minori (primo fra tutti, il Tribunale per i minorenni) della eventuale condizione di abbandono in cui possano trovarsi, a prescindere dal fatto che essi siano accolti in famiglia o presso una struttura di assistenza.

3. La situazione di abbandono può essere accertata anche d'ufficio dal giudice.

4. Gli istituti di assistenza pubblici o privati devono trasmettere semestralmente al giudice tutelare del luogo ove hanno sede l'elenco di tutti i minori ricoverati con l'indicazione specifica, per ciascuno di essi, della località di residenza dei genitori, dei rapporti con la famiglia e delle condizioni psicofisiche del minore stesso. Il giudice tutelare, assunte le necessarie informazioni, riferisce al Tribunale per i minorenni sulle condizioni di quelli tra i ricoverati che risultano in situazioni di abbandono, specificandone i motivi.

5. Il giudice tutelare, ogni sei mesi, procede ad ispezione negli istituti ai fini di cui al comma precedente. Può procedere ad ispezioni straordinarie in ogni tempo.

6. Chiunque, non essendo parente entro il quarto grado, accoglie stabilmente nella propria abitazione un minore, qualora l'accoglienza si protragga per un periodo superiore a sei mesi, deve, trascorso tale periodo, darne segnalazione al giudice tutelare, che trasmette gli atti al Tribunale per i minorenni con relazione informativa. L'omissione della segnalazione può comportare l'inidoneità ad ottenere affidamenti familiari o adottivi e l'incapacità all'ufficio tutelare.

7. Nello stesso termine di cui al comma precedente uguale segnalazione deve essere effettuata dal genitore che affidi stabilmente a chi non sia parente entro il quarto grado il figlio minore per un periodo non inferiore a sei mesi.

8. L'omissione della segnalazione può comportare la decadenza dalla potestà sul figlio a norma dell'art. 330 del codice civile e l'apertura della procedura di adottabilità.

³ Per maggiore chiarezza riportiamo anche il testo dell'art. 9 della legge n. 184/83, come modificato dalla legge n. 149/01.

1. Chiunque ha facoltà di segnalare all'autorità pubblica situazioni di abbandono di minori di età. I pubblici ufficiali, gli incaricati di un pubblico servizio, gli esercenti un servizio di pubblica necessità, debbono riferire al più presto al procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni sulle condizioni di ogni minore in situazioni di abbandono di cui vengono a conoscenza in ragione del proprio ufficio.

2. Gli istituti di assistenza pubblici o privati e le comunità di tipo familiare devono trasmettere semestralmente al procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni del luogo ove hanno sede l'elenco di tutti i minori ricoverati con l'indicazione specifica, per ciascuno di essi, della località di residenza dei genitori, dei rapporti con la famiglia e delle condizioni psicofisiche del minore stesso. Il procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, assunte le necessarie informazioni, chiede al tribunale, con ricorso, di dichiarare l'adottabilità di quelli tra i minori segnalati o collocati presso le comunità di tipo familiare o gli istituti di assistenza pubblici o privati o presso una famiglia affidataria, che risultano in situazioni di abbandono, specificandone i motivi.

3. Il procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, che trasmette gli atti al medesimo Tribunale con relazione informativa, ogni sei mesi, effettua o dispone ispezioni negli istituti di assistenza pubblici o privati ai fini di cui al comma 2. Può procedere ad ispezioni straordinarie in ogni tempo.

4. Chiunque, non essendo parente entro il quarto grado, accoglie stabilmente nella propria abitazione un minore, qualora l'accoglienza si protragga per un periodo superiore a sei mesi, deve, trascorso tale periodo, darne segnalazione al procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni con relazione informativa. L'omissione della segnalazione può comportare l'inidoneità ad ottenere affidamenti familiari o adottivi e l'incapacità all'ufficio tutelare.

5. Nello stesso termine di cui al comma 4 uguale segnalazione deve essere effettuata dal genitore che affidi stabilmente a chi non sia parente entro il quarto grado il figlio minore per un periodo non inferiore a sei mesi. L'omissione della segnalazione può comportare la decadenza dalla potestà sul figlio a norma dell'art. 330 del codice civile e l'apertura della procedura di adottabilità.

Salvo che sia diversamente indicato, nel testo si rinvia all'ultima versione della disposizione.

2.1. L'omessa segnalazione dello stato di abbandono di un minore (art. 9, commi 1, 2 e 3 della legge n. 184/83 – rinvio all'art. 70 della legge n. 184/83)

Il primo comma dell'art. 9 della legge prevede che “chiunque ha la facoltà di segnalare all'autorità pubblica situazioni di abbandono di minori di età”. Ad eccezione dei soggetti qualificati indicati successivamente nella norma, il legislatore non impone a ciascun individuo di denunciare le condizioni di privazione di assistenza di un minore di cui giunga a conoscenza⁴. La disposizione ha dunque un valore precettivo, esortativo⁵, non essendo da questa sanzionata l'omessa segnalazione alla “autorità pubblica”. Con quest'ultima espressione, tanto generica quanto ampia, si indicano l'autorità giurisdizionale, amministrativa, nonché tutti i soggetti (elencati di seguito nella disposizione) che sono tenuti a riferire alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni sulle condizioni di abbandono di un minore⁶.

In questo caso, l'omessa segnalazione da parte del cittadino potrebbe integrare gli estremi di due fattispecie di reato, cioè quella dell'omissione di soccorso (art. 593 c.p.⁷) oppure quella prevista dall'art. 19 del r.d. 24 dicembre 1934, n. 2316, Testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza alla maternità ed infanzia.

Ricordiamo che la norma sull'omissione di soccorso punisce chiunque “trovando abbandonato o smarrito un fanciullo minore degli anni dieci [...] omette di darne immediato avviso all'Autorità”. Con la stessa pena prevista dall'art. 593, comma 1 c.p. (reclusione fino a un anno o multa fino a 2.500 euro) è sanzionato il cittadino “che trovi abbandonato in luogo pubblico un fanciullo minore degli anni quattordici o venga a conoscenza che un fanciullo trovasi in stato di abbandono morale e materiale” e non ottemperi all'obbligo di “darne subito notizia al comitato di patronato incaricato dell'assistenza [dei minori] nel luogo in cui si trovi il fanciullo”⁸. Così dispone l'art. 19 del r.d. 24 dicembre 1934, n. 2316, norma della cui vigenza si discute.

⁴ La segnalazione infatti costituisce “una dichiarazione di scienza da parte dei soggetti che la compiono, i quali non sono interessati nel procedimento e non sono legittimati al reclamo o all'istanza di revoca della dichiarazione di adattabilità eventualmente emessa”. A. FINOCCHIARO - M. FINOCCHIARO, *sub art. 9*, in ID., *Adozione e affidamento dei minori, Commento alla nuova disciplina (l. 28 marzo 2001, n. 149 e d.l. 24 aprile 2001, n. 150)*, cit., p. 70.

⁵ F. GAETANO SCOCA, *sub art. 9*, in C.M. BIANCA et al. (a cura di), *Legge 4 maggio 1983, n. 184, Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori*, cit., p. 59.

⁶ Sull'assenza di indicazioni per l'individuazione della pubblica autorità legittimata a ricevere la denuncia, S. CICCARELLO, *sub art. 9*, in G. CIAN et al. (a cura di), *Commentario al diritto italiano della famiglia*, cit., pp. 94-95.

⁷ Art. 593 c.p. (Omissione di soccorso). - Chiunque, trovando abbandonato o smarrito un fanciullo minore degli anni dieci, o un'altra persona incapace di provvedere a se stessa, per malattia di mente o di corpo, per vecchiaia o per altra causa, omette di darne immediato avviso all'Autorità, è punito con la reclusione fino a un anno o con la multa fino a 2.500 euro.

Alla stessa pena soggiace chi, trovando un corpo umano che sia o sembri inanimato, ovvero una persona ferita o altrimenti in pericolo, omette di prestare l'assistenza occorrente o di darne immediato avviso all'Autorità.

Se da siffatta condotta del colpevole deriva una lesione personale, la pena è aumentata; se ne deriva la morte, la pena è raddoppiata.

⁸ Art. 19, comma 1 del r.d. n. 2316/34.

I primi commentatori della legge n. 184/83⁹ considerarono la norma vigente, ma attualmente si tende a considerare l'art. 19 del r.d. n. 2316/34 tacitamente abrogato per due ragioni: innanzitutto a causa della difficoltà di individuare gli organi che hanno sostituito i preesistenti comitati di patronato citati dalla norma¹⁰ e poi perché l'art. 9 della legge n. 184/83 ha previsto una segnalazione facoltativa per il cittadino ed un obbligo di segnalazione in capo a soggetti qualificati (pubblici ufficiali, incaricati di un pubblico servizio, esercenti un servizio di pubblica necessità)¹¹.

Se ancora vigente, il concorso tra norme avrebbe creato non pochi problemi in ordine alla sua qualificazione. Le due norme sono infatti due reati propri¹², in quanto l'art. 19 del r.d. n. 2316/34 ha come soggetto attivo il "cittadino" che trovi abbandonato il minore "in luogo pubblico". L'art. 19 del r.d. n. 2316/34 connota dunque con maggior precisione sia l'agente di reato, escludendo automaticamente la punibilità di tutti coloro che non sono cittadini italiani, che la situazione concreta, con l'effetto che, solo basandoci su questi elementi, potremmo definire la norma sull'omissione di soccorso generale rispetto alla seconda. Se invece tenessimo conto del soggetto passivo di reato, che nella norma contenuta nel codice penale (art. 593 c.p.) è un minore degli anni dieci, mentre nell'art. 19 del r.d. n. 2316/34 è un minore degli anni quattordici, dovremmo dedurre che la disposizione del 1934 è generale rispetto alla prima¹³.

In conclusione, in caso di vigenza dell'art. 19 del r.d. n. 2316/34, ognuna di queste due disposizioni conterrebbe elementi specializzanti rispetto all'altra, dovendo essere qualificata come un'ipotesi di specialità c.d. reciproca o bilaterale¹⁴.

⁹ G. MANERA, *L'adozione e l'affidamento familiare, Commento alla L. 4 maggio 1983 n. 184 con la giurisprudenza relativa alla parte della vecchia disciplina trasfusa nella nuova*, cit., pp. 79-80; M. DOGLIOTTI, *sub art. 9*, in ID., *Adozione di maggiorenni e minori*, cit., pp. 492-493 e M. FINOCCHIARO, *sub art. 9*, in A. FINOCCHIARO - M. FINOCCHIARO, *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori, (Commento teorico-pratico alla legge 4 maggio 1983 n. 184)*, cit., p. 130.

¹⁰ Con legge 23 dicembre 1975 n. 698 (Scioglimento e trasferimento delle funzioni dell'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia) sono state devolute alle Regioni a statuto ordinario e speciale le funzioni spettanti a quell'istituzione (art. 1 della legge n. 698/75). La legge non specifica ulteriormente i soggetti chiamati a subentrare a quella.

¹¹ G. SANDOR, *Omissione di soccorso (art. 593 c.p.)*, in S. CANESTRARI (a cura di), *I reati contro la vita e l'incolumità individuale*, in *I reati contro la persona*, Trattato diretto da Alberto Cadoppi, Stefano Canestrari e Michele Papa, Utet, Torino 2006, p. 404. Conforme F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte speciale*, Vol. I, Terza edizione, Cedam, Padova 2008, pp. 177-178.

¹² Ricordiamo che i reati propri subordinano la punibilità a particolari qualifiche o qualità del soggetto agente. Il reato è proprio in quanto l'agente si trova "in una condizione di *contiguità spazio-temporale* rispetto ai soggetti pericolanti", G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 72. *Contra*, F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte speciale*, p. 179 e G. SANDOR, *Omissione di soccorso (art. 593 c.p.)*, cit., p. 393.

¹³ La differente tutela accordata dall'art. 593 c.p. (solo per i minori infradecenni) e dall'art. 19 r.d. n. 2316/34 (minori infraquattordicenni) è stata spiegata sostenendo che il passante occasionale sarebbe "più facilmente spinto a preoccuparsi del bambino di nove anni che del ragazzino tredicenne". F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 179.

¹⁴ Si ha specialità bilaterale quando "due norme descrivono fatti di reato che, accanto ad un nucleo di elementi comuni, presentano elementi speciali ed elementi generali rispetto ai corrispondenti elementi dell'altra". G. MARINUCCI - E. DOLCINI, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Seconda edizione, Giuffrè, Milano 2006, p. 385. La specialità reciproca è figura controversa, F. MANTOVANI, *Diritto penale*, Cedam, Padova 2001, pp. 487-488; M. ROMANO, *sub art. 15*, in ID., *Commentario sistematico del codice penale*, Terza edizione, Giuffrè, Milano 2004, pp. 177 ss.; G. MARINUCCI - E. DOLCINI, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, cit., pp. 385-386; G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, Quinta edizione, Zanichelli, Bologna 2007, p. 672.

Sempre a norma del primo comma dell'art. 9 della legge n. 184/83, i pubblici ufficiali, gli incaricati di un pubblico servizio e gli esercenti un servizio di pubblica necessità¹⁵ hanno l'obbligo di "riferire al più presto" sulle "condizioni di ogni minore in situazioni di abbandono di cui vengano a conoscenza in ragione del proprio ufficio"¹⁶.

Un obbligo di segnalazione era già imposto dall'art. 314/5 c.c., ma solamente ai "pubblici ufficiali" ed agli "organi scolastici" che fossero "comunque" informati della situazione di abbandono di un minore. La norma civilistica mal si raccordava con la tutela penale offerta dall'art. 328 c.p., il quale – nella formulazione precedente alla legge 26 aprile 1990 n. 86¹⁷ – puniva le omissioni di atti "dell'ufficio"¹⁸. Questa discordanza tra tutela civile e penale è stata superata con l'art. 9 della legge n. 184/83, che circoscrive l'obbligatorietà della segnalazione ai soli casi in cui il soggetto giunga a conoscenza della situazione di abbandono nello svolgimento delle sue funzioni, non più meramente in relazione al possesso di una qualità personale¹⁹.

La segnalazione deve essere trasmessa al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e non più al Tribunale per i minorenni, come invece disponeva la legge prima della riforma del 2001 (legge n. 149/01). Con la Novella del 2001 è altresì venuto meno l'accertamento d'ufficio della situazione di abbandono da parte del Tribunale per i minorenni (conformemente al principio di terzietà del giudice²⁰) e la figura del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni è subentrata al Giudice tutelare nell'adempimento di tutti i compiti di sua competenza.

Il comma 2 dell'art. 9 della legge n. 184/83 impone agli istituti di assistenza pubblici e privati ed alle comunità di tipo familiare (soggetto che è stato aggiunto con la legge n. 149/01) di trasmettere semestralmente al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni²¹ l'elenco dei minori li ricoverati.

La lista che deve essere trasmessa semestralmente dagli istituti e dalle comunità²² riguarda tutti i minori ricoverati e non solo coloro che vi sono stati abbandonati, spettando al soggetto destinatario dell'informativa dare eventualmente impulso ad un procedimento a tutela del minore. L'elenco deve inoltre essere corredato dell'indicazione specifica di una serie di informazioni riguardanti, per ciascun minore, la residenza dei genitori, i rapporti con la famiglia e le condizioni psicofisiche del minore stesso.

¹⁵ Rinviamo alla lettura del paragrafo 4 di questo capitolo, dedicato alle qualifiche soggettive per la descrizione di questi soggetti.

¹⁶ Per la descrizione delle qualifiche soggettive, della nozione di abbandono e dell'espressione "in ragione del proprio ufficio", si rinvia al paragrafo 4 di questo capitolo.

¹⁷ Ricordiamo che con la legge n. 86/90 sono stati riformati i delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione.

¹⁸ Torneremo a considerare l'art. 328 c.p. nel paragrafo dedicato all'art. 70 della legge n. 184/83.

¹⁹ M. MANTOVANI, *sub art. 9*, in C.M. BIANCA et al. (a cura di), *Legge 4 maggio 1983, n. 184, Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori*, cit., p. 60.

²⁰ Il principio del giusto processo è sancito dall'art. 111 della Costituzione. G. CAMPANATO, *Le sanzioni penali*, in G. CAMPANATO - V. ROSSI, *Manuale dell'adozione nel diritto civile, penale, del lavoro, amministrativo, tributario*, cit., p. 637.

²¹ La legge n. 184/83 disponeva invece la trasmissione degli elenchi al giudice tutelare (art. 9, comma 4).

²² Si rinvia alla lettura del paragrafo 4 di questo capitolo.

Gli atti ricevuti dal Procuratore della Repubblica devono essere poi trasmessi, corredati da una relazione informativa, al Tribunale per i minorenni. Si è discusso dell'opportunità di questa relazione, che poteva essere rispondente al previgente regime di apertura del procedimento d'ufficio, ma che oggi, a scenario mutato, rischia di rendere inutilmente farraginoso l'iter giudiziario. Poiché solo il Pubblico Ministero può aprire il procedimento di adottabilità di un minore, il Tribunale per i minorenni, anche quando fosse a conoscenza dello stato di abbandono di un minore ricoverato in un istituto grazie alla "relazione informativa", comunque non potrebbe procedere d'ufficio per la sua adozione, a discapito della rapidità dell'accertamento dello stato di abbandono dei minori. Infatti solo dopo aver disposto i necessari approfondimenti²³, la Procura della Repubblica presenterà ricorso motivato al Tribunale minorile, affinché dichiari l'adottabilità dei minori in stato di abbandono collocati presso istituti o comunità.

Indicatori della valutazione del Pubblico Ministero, raccolti anche attraverso relazioni dei servizi o indagini della polizia giudiziaria, potrebbero essere la frequenza delle visite e, in generale, dei contatti tra i familiari e il minore.

Infine, il comma 3 dell'art. 9 della legge n. 184/83 menziona un altro importante potere di vigilanza delle strutture di accoglienza dei minori, presso le quali potrebbero essere collocati minori in stato di abbandono non ancora dichiarati adottabili. Si tratta di un compito precedentemente di competenza del Giudice tutelare, oggi riconosciuto al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, consistente nell'effettuare o disporre²⁴ ogni sei mesi ispezioni (anche straordinarie) presso gli istituti di assistenza pubblici e privati per accertare la regolare redazione degli elenchi e l'eventuale ricovero di minori in stato di abbandono.

Sottolineiamo che la disposizione non menziona le comunità di tipo familiare tra i soggetti destinatari delle ispezioni dell'organo inquirente del Tribunale per i minorenni, segno che il legislatore della Novella del 2001 è stato abbastanza frettoloso negli interventi riformatori.

Con l'esclusione di un'apertura d'ufficio del procedimento, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni diventa dunque il solo "motore" delle procedure di adottabilità, il "filtro" attraverso il quale passano le segnalazioni dei pubblici ufficiali e degli altri soggetti a ciò tenuti, la condizione necessaria e sufficiente affinché un minore sia dichiarato adottabile e sia accolto in una famiglia, nonché il detentore di poteri ispettivi.

In caso di violazione degli obblighi di segnalazione, l'ordinamento non fa dunque seguire l'applicazione di alcuna sanzione civile, ma di una sanzione penale²⁵.

²³ Le indagini del Pubblico ministero saranno dirette anche ad individuare gli esercenti la potestà genitoriale del minore o, in mancanza di questi, a rintracciare parenti entro il quarto grado che abbiano rapporti significativi col minore. Essi sono infatti contraddittori necessari dell'azione proposta dalla Procura (art. 10, comma 2). M. FINOCCHIARO, *sub art. 9*, in A. FINOCCHIARO - M. FINOCCHIARO, *Adozione e affidamento dei minori, Commento alla nuova disciplina (l. 28 marzo 2001, n. 149 e d.l. 24 aprile 2001, n. 150)*, cit., p. 70.

²⁴ Le ispezioni potrebbero essere delegate alla polizia giudiziaria o al giudice tutelare, "più vicino per sede a istituti e comunità". M. DOGLIOTTI, *sub art. 9*, in ID., *Adozione di maggiorenni e minori, Artt. 291-314, L. 4 maggio 1983, n. 184 Diritto del minore a una famiglia*, Giuffrè, Milano 2002, p. 490.

²⁵ Per il commento della relativa fattispecie, rinviamo al paragrafo 5 di questo capitolo, dedicato al commento dell'art. 70 della legge n. 184/83.

2.2. L'omessa segnalazione di affidamenti ultrasemestrali (art. 9, commi 4 e 5 della legge n. 184/83)

Obblighi di segnalazione sono ancora previsti in caso di affidamento di minori a persone diverse dai parenti entro il quarto grado per un periodo di tempo superiore ai sei mesi, in quanto situazioni "sospette" che potrebbero celare l'abbandono del minore o violazioni meno gravi dei doveri genitoriali.

Gli ultimi due commi dell'art. 9 della legge n. 184/83 prescrivono che la stabile accoglienza di un minore per un periodo superiore a sei mesi deve essere segnalata al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni²⁶ sia da parte di colui che accoglie che da parte del genitore. Tale obbligo grava su entrambi i soggetti, lo ribadiamo, solo a condizione che l'affidatario sia persona diversa da un parente entro il quarto grado.

La stabile accoglienza, chiave di volta della disposizione, non è definita dal legislatore. La dottrina ha elaborato una serie di criteri che tuttavia, nella loro eterogeneità, dovrebbero indurre affidatario ed affidante a segnalare senza indugio, allo scadere dei sei mesi, la condizione in cui si trova il minore²⁷.

L'omessa segnalazione può comportare per entrambi i soggetti l'inidoneità ad affidamenti familiari o adottivi e l'incapacità all'ufficio tutelare. La discrezionalità del giudice nell'applicazione di queste sanzioni mitiga in qualche misura il carattere, almeno potenzialmente, "pericolosamente vessatorio"²⁸ della norma²⁹: l'automatismo applicativo avrebbe posto sullo stesso piano la condotta del genitore che dimentica di denunciare il lecito affidamento ultrasemestrale e quella del genitore che, ad esempio, abusi dei poteri inerenti la potestà genitoriale.

Pur essendo difficilmente contestabile che si tratti del Tribunale per i minorenni, costituisce invece un'importante omissione del legislatore quella di non aver specificato quale autorità giudiziaria sia competente a disporre le eventuali sanzioni civili e, prima ancora, in occasione di quale giudizio tale provvedimento debba essere assunto. Possiamo ipotizzare che, effettuate le indagini, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni presenti ricorso al Tribunale stesso affinché assuma gli opportuni provvedimenti³⁰, cioè dichiari eventualmente l'inidoneità del genitore e dell'affidatario ad essere

²⁶ Il giudice tutelare era il destinatario della segnalazione secondo la disposizione originaria (art. 9, comma 5).

²⁷ "L'accoglienza stabile dovrebbe essere qualificata dal fatto che il minore soggiorna presso il soggetto obbligato". M. FINOCCHIARO, *sub art. 9*, in A. FINOCCHIARO - M. FINOCCHIARO, *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori (Commento teorico-pratico alla legge 4 maggio 1983 n. 184)*, cit., p. 134. Non è chiaro, ad esempio, se l'interruzione dell'accoglienza, seguita da una sua ripresa, interrompa il compito dei sei mesi.

²⁸ L'espressione è di M. FINOCCHIARO, *sub art. 9*, in A. FINOCCHIARO - M. FINOCCHIARO, *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori (Commento teorico-pratico alla legge 4 maggio 1983 n. 184)*, cit., p. 136. Secondo l'Autore, la norma "finisce per consentire un'intromissione, non prevista dalle norme costituzionali, sull'esercizio della potestà educativa dei genitori anche in ipotesi in cui i minori non sono in stato di abbandono". *Ibi*, p. 137.

²⁹ Giudica la scelta non inopportuna M. DOGLIOTTI, *sub art. 9*, in ID., *Adozione di maggiorenni e minori*, op. cit., p. 497.

³⁰ Ricordiamo che il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni che sia a conoscenza della situazione di abbandono di un minore presso una famiglia affidataria, presenta ricorso al Tribunale affinché ne sia dichiarata l'adottabilità (art. 9, comma 2 della legge n. 184/83).

affidatari. Diversamente, qualora questa opzione appaia poco conforme a principi di economia processuale³¹, l'eventuale irrogazione delle sanzioni sarebbe rinviata al momento della presentazione di una domanda di affidamento da parte del soggetto "negligente". In questo caso, tuttavia, la mancanza di un registro in cui annotare le omissioni di segnalazione accertate vanifica l'accertamento della violazione dell'obbligo di segnalazione: nella legge, infatti, non se ne trova menzione³².

Anche queste ultime riflessioni, ci inducono a constatare che il meccanismo delle segnalazioni appare piuttosto claudicante e limitato nella sua concreta efficacia preventiva. È pur vero che la *mitezza* della giurisdizione minorile, che incontreremo più volte in questa trattazione, impone al Tribunale per i minorenni una valutazione attenta alla specificità del caso concreto ed esclude una giurisdizione dell'automatismo sanzionatorio.

3. I delitti in materia di adozione. Riflessioni intorno al bene giuridico tutelato

Nel primo capitolo abbiamo ricordato che i delitti in materia di adozione sono stati introdotti dalla legge 4 maggio 1983, n. 184 (Titolo VI) per contrastare "le situazioni – manifeste e occulte – di «mercato dei bambini»³³", in elusione delle norme sull'adozione nazionale ed internazionale.

Con questo complesso di norme, il legislatore ha evidenziato la rilevanza (anche) penale dei principali obiettivi perseguiti dalla legge, "contribuendo nel contempo ad elevare i congegni normativi predisposti per la loro realizzazione al rango di regole (pur sempre civilistiche, ma) di ordine pubblico³⁴".

Di questi delitti, che a detta di un primo commentatore avrebbero potuto definirsi "delitti contro l'infanzia³⁵" secondo la sistematica del codice penale, è stato detto che hanno una "funzione *propulsiva*, tesa ad assicurare un più alto tasso di effettività ad un sistema normativo avente ad oggetto [...] il «diritto del minore ad avere una famiglia»³⁶".

³¹ "[...] ci sembra francamente eccessivo lo spiegamento di una così vasta attività giurisdizionale in situazioni in cui è possibile che il soggetto non abbia alcuna intenzione di chiedere affidamenti o accettare uffici tutelari, pur sussistendo il suo interesse a non essere colpito da tali incapacità". M. FINOCCHIARO, *sub art. 9*, in A. FINOCCHIARO - M. FINOCCHIARO, *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori (Commento teorico-pratico alla legge 4 maggio 1983 n. 184)*, cit., p. 135.

³² Nel vigore della precedente disciplina, che riconosceva al giudice tutelare il compito di ricevere la segnalazione, si evidenziava come la legge n. 184/83 (art. 69) indicasse che nel registro delle tutele (art. 51 disp. att. c.c.) dovesse essere annotati una serie di provvedimenti, tra i quali non compariva quello in questione. M. FINOCCHIARO, *sub art. 9*, in A. FINOCCHIARO - M. FINOCCHIARO, *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori (Commento teorico-pratico alla legge 4 maggio 1983 n. 184)*, cit., p. 135.

³³ Relazione al Senato della legge 4 maggio 1983, n. 184 pubblicata in G. MANERA, *L'adozione e l'affidamento familiare*, cit., pp. 287 e 291.

³⁴ F.D. BUSNELLI, *Legge 4/5/1983, n. 184. Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori*, in *Leg. pen.*, 1984, 1, p. 13.

³⁵ M. FINOCCHIARO, *sub art. 70*, in A. FINOCCHIARO - M. FINOCCHIARO, *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori (Commento teorico-pratico alla legge 4 maggio 1983, n. 184)*, cit., p. 558.

³⁶ M. PALAZZI, *sub art. 34*, in C.M. BIANCA - L. ROSSI CARLEO (a cura di), *La nuova disciplina della adozione nazionale ed internazionale*, cit., p. 1055.

Il bene giuridico³⁷ tutelato da queste norme è infatti quel diritto sancito dall'art. 1 della legge n. 184, fondato costituzionalmente nell'art. 30, comma 2 della Carta fondamentale³⁸, non semplicemente da intendersi come diritto alla famiglia *tout court*, cioè a prescindere dalla legittimità della sua costituzione, ma come diritto a non essere sottratto arbitrariamente dalla propria famiglia oppure, qualora questa non possa offrire un ambiente sereno per la crescita del minore, diritto ad una famiglia che sia stata dichiarata idonea dall'autorità a ciò deputata, nel rispetto delle procedure previste dalla legge³⁹.

La famiglia di cui ha diritto il minore non è dunque la famiglia-istituzione dell'impianto originario del codice Rocco (Titolo XI, Libro II del codice penale), ma è il nucleo degli affetti fondamentale per la crescita equilibrata di un individuo⁴⁰, la prima formazione sociale ove si svolge la personalità del singolo, conformemente al principio personalista posto dall'art. 2 della Costituzione⁴¹.

È opportuno ricordare che il bene giuridico tutelato da queste disposizioni ha in sé lo spettro di colori che la riforma del 2001 ha dato al suo principio-guida (art. 1 della legge). Questo implica che il bene giuridico presenti una complessità nuova rispetto a quella della sua originaria formulazione: il minore non potrà allora essere privato del diritto a crescere nella famiglia di origine semplicemente in ragione delle condizioni di indigenza di quest'ultima⁴²; non potrà essere discriminato o sfavorito rispetto ad altri, in considerazione del sesso, dell'etnia, dell'età, della lingua, della religione⁴³; nell'assicurare quel diritto fondamentale dovrà essere garantito il rispetto dell'identità culturale del minore⁴⁴.

Commentando le singole fattispecie, osserveremo che le condotte punite dalle norme penali della legge n. 184/83 corrispondono a differenti modalità di aggressione di questo bene giuridico e presentano altrettante negazioni del diritto del minore ad una famiglia.

³⁷ Per un primo inquadramento del tema del bene giuridico, F. MANTOVANI, *Diritto penale*, cit., pp. 204 ss.; M. ROMANO, *sub* Pre-art. 39, in ID., *Commentario sistematico del codice penale*, cit., pp. 299 ss.; M. CATENACCI, voce *Bene giuridico (dir. pen.)*, in *Dizionario di diritto pubblico* diretto da Sabino Cassese, Vol. I, Giuffrè, Milano 2006, pp. 671 ss.; G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, cit., pp. 146 ss.; D. PULITANÒ, *Diritto penale*, Seconda edizione, Giappichelli, Torino 2007, pp. 124 ss.

³⁸ Il comma 2 dell'art. 30 Cost. stabilisce che, nei casi di incapacità dei genitori, la legge provvede a che siano assolti i loro compiti.

³⁹ T. PADOVANI, voce *Adozione e affidamento (reati in materia di)*, in *Digesto delle Discipline penalistiche*, Quarta edizione, UTET, Torino 1987, pp. 50-51.

⁴⁰ G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, Volume II, Tomo I, Zanichelli, Bologna 2006, pp. 277 ss.

⁴¹ E. ROSSI, *sub* art. 2, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino 2006, pp. 38 ss. e G. DI COSIMO, *sub* art. 2, in S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Seconda edizione, Cedam, Padova 2008, pp. 10 ss.

⁴² Cfr. art. 1, comma 2 della legge n. 184/83.

⁴³ Cfr. art. 1, comma 5 della legge n. 184/83.

⁴⁴ *Ibi*.

Alcuni delitti in materia di adozione sono pluri offensivi in quanto proteggono anche beni strumentali alla tutela del bene finale del diritto del minore ad una famiglia, beni di cui sono titolari soggetti diversi dal minore⁴⁵.

L'art. 70 (comma 1) della legge n. 184/83 punisce i pubblici ufficiali, gli incaricati di un pubblico servizio e gli esercenti un servizio di pubblica necessità che omettono di segnalare alla procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni le situazioni di abbandono di cui vengano a conoscenza in ragione del proprio ufficio; al comma 2 della disposizione sono altresì puniti i rappresentanti degli istituti di assistenza pubblici e privati che omettono di trasmettere semestralmente alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni l'elenco dei minori là ricoverati o assistiti. La norma mira a tutelare la tempestività nelle segnalazioni dello stato di abbandono in quanto condizione per l'assunzione di idonei interventi dell'autorità giudiziaria a protezione dell'infanzia, per garantire cioè il diritto del minore a vedere recuperata la propria famiglia (quando possibile) o altrimenti proteggendone il diritto ad una idonea famiglia sostitutiva. Dobbiamo rimarcare che la segnalazione delle condizioni di un minore in condizioni di difficoltà potrebbe essere, nel caso di minori figli di immigrati o di persone socialmente emarginate e perciò non raggiunte dall'assistenza sociale, il solo strumento per consentire ad una famiglia di essere conosciuta e dunque sostenuta dalle autorità competenti. Sottolineiamo che trattasi di una segnalazione, cioè di uno strumento funzionale all'apertura di un procedimento civile a favore della famiglia e del minore interessati, non di una *denuncia*, che prelude ad un procedimento penale. Torneremo nelle pagine seguenti su questo profilo, che rappresenta un nodo cruciale per la nostra trattazione.

Anche in forza del rinvio *quoad poenam* all'art. 328 c.p. (Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione), la norma sembra ricalcare un delitto contro la Pubblica Amministrazione e sembra essere preposta ad assicurare il buon andamento delle procedure di adozione⁴⁶. Il reato potrebbe dunque configurare anche una "offesa allo Stato che si concreta nell'incepimento delle dinamiche di solidarietà sociale e di tutela della famiglia"⁴⁷.

La norma impedisce inoltre che l'omessa segnalazione faciliti l'appropriazione illecita di un minore da parte di una famiglia che non si sia sottoposta al giudizio di idoneità ed alla conseguente comparazione con altre coppie⁴⁸. La disposizione sembra dunque tutelare anche la famiglia di origine del minore da indebite ingerenze da parte di terzi nella vita familiare, assicurando che eventuali allontanamenti del minore dal nucleo o dall'istituto di assistenza siano disposti solo a seguito di accurate indagini da parte dell'organo inquirente presso il Tribunale per i minorenni⁴⁹.

⁴⁵ La tutela di beni giuridici strumentali determina un'anticipazione della tutela per il bene giuridico ultimo (finale), che deve essere valutata anche sul piano della legittimità costituzionale.

⁴⁶ R. CARANTA, *sub art. 97*, in R. BIFULCO et al. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 1889 ss. e L. COEN, *sub art. 97*, in S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., pp. 884 ss.

⁴⁷ M. L'INSALATA, *I reati di omessa comunicazione di informazioni riguardanti i minori (art. 70) e di rivelazione di notizie sulla provenienza del minore adottato (art. 73)*, in A. CADOPPI (a cura di), *I reati contro la famiglia*, Trattato diretto da Alberto Cadoppi, Stefano Canestrari e Michele Papa, UTET, Torino 2006, p. 552.

⁴⁸ A. C. MORO, *Manuale di diritto minorile*, cit., p. 407.

⁴⁹ L'unità familiare è bene giuridico di rango costituzionale ed è espressamente riconosciuto dall'art. 29, comma 2 della Costituzione. F. CAGGIA - A. ZOPPINI, *sub art. 29*, in R. BIFULCO et al. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*,

L'art. 71 della legge n. 184/83 punisce l'illecito affidamento di minore e la mediazione volta a realizzarlo. Anche il bene giuridico di questa disposizione può essere ricostruito in chiave plurioffensiva, in quanto la norma assicura la trasparenza nelle procedure di affidamento ed adozione, ma anche il diritto all'unità familiare (costituzionalmente garantito all'art. 29, comma 2), di cui sono titolari i membri del nucleo, nonché la *responsabilità genitoriale*⁵⁰, espressione che preferiamo a quella di potestà genitoriale, tradizionalmente intesa come complesso dei diritti-doveri di educare, istruire e mantenere la prole⁵¹.

Essa implica che solo gli esercenti la potestà genitoriale possano e debbano fissare la residenza della famiglia e valutare, tenuto conto delle capacità, delle inclinazioni e delle aspirazioni dei propri figli⁵², ciò che può favorire la loro crescita serena ed armoniosa, senza alcuna ingerenza da parte di terzi. Dunque, spetta solo ai genitori ponderare, nel rispetto dei desideri dei propri figli, se questi possano, ad esempio, affrontare un'esperienza di studio o di lavoro in un'altra città, che potrebbe implicare il loro affido a terzi. Non solo. La responsabilità genitoriale rimanda anche alla relazione *affettiva* tra genitori e figli, ai rapporti personali che non si esauriscono nell'assolvimento dei doveri sopra citati⁵³. Le ingerenze esterne che determinano il turbamento delle condizioni che consentono il costante mantenimento dei rapporti tra genitori e figli devono essere considerate lesive del loro rapporto affettivo; l'illecito affidamento a terzi ne è certamente un esempio.

L'art. 72 della legge n. 184/83 previene il mercato di bambini, in particolare di minori stranieri e sottrae a logiche di profitto le procedure di adozione. Questa norma infatti punisce coloro che, per denaro o altra utilità, introducono nel territorio italiano minori stranieri perché siano definitivamente affidati a cittadini italiani e coloro che accolgono minori stranieri "in illecito affidamento con carattere di definitività"⁵⁴. Anche in questo caso, beni giuridici tutelati dalle norme sono sia il diritto del minore straniero alla propria famiglia che il diritto-dovere dei genitori del minore straniero a crescere ed educare il proprio figlio.

L'art. 72 *bis* della legge n. 184/83 assicura il rispetto dell'obbligatorietà di intervento di enti autorizzati allo svolgimento di pratiche di adozione internazionale, in quanto sanziona il comportamento di chi svolge per conto di terzi le pratiche di adozione di minori stranieri non presenti sul territorio italiano (comma 1) e di chi si avvale dell'opera di soggetti non autorizzati dalla Commissione per le Adozioni Internazionali per

cit., pp. 601 ss. e C. BERGONZINI, *sub* art. 24, in S. BARTOLE - R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, cit., pp. 302 ss.

⁵⁰ Sulla crisi della nozione di patria potestà e sull'opportunità di introdurre il concetto di responsabilità genitoriale, P. PAZÉ, *Dalla patria potestà alla responsabilità genitoriale*, in *Minorigiustizia*, 2007, 2, pp. 7 ss. e E. BELLISARIO, "Parental responsibilities": i lavori della Commission on European Family Law, *ibi*, pp. 61 ss.

⁵¹ Cfr. art. 30 Cost. e art. 147 c.c.

⁵² Cfr. art. 147 c.c.

⁵³ Nel dicembre 2007 sono stati pubblicati i principi sulla responsabilità genitoriale ad opera della Commission on European Family Law (CEFL), istituita a Utrecht il 1° settembre 2001 per favorire l'armonizzazione del diritto di famiglia. La Commissione è rappresentata da 22 Stati europei (anche l'Italia vi partecipa). Secondo il principio 3.1. la responsabilità genitoriale comprende la cura, la tutela e l'educazione (lett. a); la conservazione dei rapporti personali (lett. b); la fissazione della residenza (lett. c); l'amministrazione del patrimonio (lett. d) e la rappresentanza legale (lett. e). Al principio 3.25 è sancito il diritto del minore e dei genitori di "intrattenere e conservare un costante contatto tra di loro". M.G. CUBEDDU, *I principi europei sulla responsabilità genitoriale*, in *Famiglia - Rivista di diritto italiano e internazionale della famiglia e delle successioni*, 2008, 6, pp. 97 ss. Si veda anche il sito www.ceflonline.net.

⁵⁴ Art. 72, comma 2 della legge n. 184/83.

l'adozione di minori stranieri (comma 2). Pur essendo funzionale alla tutela del diritto del minore ad una famiglia dichiarata idonea dalle competenti autorità ed adeguatamente preparata all'adozione internazionale, anche questa disposizione ci sembra posta a tutela dell'interesse statale alla correttezza delle procedure, all'efficienza e al buon andamento della Pubblica Amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione.

Infine, l'art. 73 salvaguarda la riservatezza dell'adottato e della sua famiglia come pre-condizione per consentire al minore di entrare a far parte della famiglia di adozione, senza turbative provenienti dall'esterno. La norma punisce coloro che, essendone a conoscenza in ragione del proprio ufficio, forniscono notizie atte a rintracciare un minore nei cui confronti sia stata pronunciata adozione o rivelano in qualsiasi modo "notizie circa lo stato di figlio legittimo per adozione"⁵⁵. È forse questa l'unica fattispecie mono-offensiva, in quanto volta a proteggere la famiglia da poco costituitasi da ogni ingerenza che potrebbe minare il processo di attaccamento tra genitori e figlio.

Questa breve illustrazione dei delitti in materia di adozione ci ha dunque mostrato che, in alcuni casi, il legislatore ha scelto una tutela anticipata del bene giuridico "diritto del minore alla propria famiglia" attraverso delitti-ostacolo: è questo il caso dell'art. 70 e dell'art. 72 *bis* della legge n. 184/83, che dispongono rispettivamente l'applicazione di una sanzione penale in caso di inosservanza di un obbligo di segnalazione e dell'obbligo di avvalersi degli enti autorizzati per le pratiche di adozione internazionale.

La scelta del legislatore ci suggerisce alcune riflessioni. Ci domandiamo, innanzitutto, quanto questa opzione sia rispettosa dei principi di offensività⁵⁶ e di extrema ratio⁵⁷, principi di matrice liberale che impongono al legislatore di imbracciare la spada (la sanzione penale) solo quando il bene giuridico tutelato sia di rango costituzionale e solo quando non possa essere adeguatamente tutelato in altro modo (ad esempio, attraverso sanzioni civili o amministrative).

⁵⁵ Cfr. art. 73, comma 1 della legge n. 184/83.

⁵⁶ Per un primo inquadramento del principio di offensività e della concezione realistica del reato, F. BRICOLA, *Teoria generale del reato*, in ID., *Scritti di diritto penale*, Vol. I, Giuffrè, 1997, pp. 731 ss.; A. PAGLIARO, *Principi di diritto penale. Parte generale*, Settima edizione, Giuffrè, Milano 2000, pp. 222 ss.; F. MANTOVANI, *Principi di diritto penale*, Cedam, Padova 2002, pp. 81 ss.; M. ROMANO, *sub art. 49*, in ID., *Commentario sistematico del codice penale*, cit., pp. 512 ss.; V. MANES, *Il principio di offensività nel diritto penale. Canone di politica criminale, criterio ermeneutico, parametro di ragionevolezza*, Giappichelli, Torino 2005; M. CATENACCI, voce *Offensività del reato*, in Dizionario di diritto pubblico diretto da Sabino Cassese, cit., Vol. IV, pp. 3902 ss.; G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, cit., pp. 148 ss.; C. FIORE - S. FIORE, *Diritto penale. Parte generale*, Utet, Torino 2008, pp. 281 ss. La Corte Costituzionale ha attribuito al principio di offensività rango costituzionale, come vincolo per il legislatore e per il giudice. Si vedano Corte Cost., 7 luglio 2005, n. 265 in *Cass. pen.*, 2005, 11, pp. 3320 ss.; Corte Cost. 17 luglio 2002, n. 354 in *Cass. pen.*, 2002, pp. 3631 ss.; Corte Cost. 21 novembre 2000, n. 263, in *Cass. pen.*, 2001, pp. 2015 ss.; Corte cost., 11 luglio 2000, n. 263 in *Giur. cost.*, 2000, pp. 2064 ss.; Corte Cost., 24 luglio 1995, n. 360 in *Cass. pen.*, 1995, pp. 2820 ss.; Corte Cost., 11 luglio 1991, n. 333 in *Cass. pen.*, 1992, pp. 576 ss. Per un primo inquadramento dei delitti-ostacolo e delle problematiche ad essi sottese, si vedano A. FIORELLA, voce *Reato*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXXVIII, Giuffrè, Milano 1987, pp. 770 ss.; T. PADOVANI, *Tutela di beni e tutela di funzioni nella scelta fra delitto, contravvenzione e illecito amministrativo*, in *Cass. pen.*, 1987, pp. 670 ss.; F.C. PALAZZO, *I confini della tutela penale: selezione dei beni e criteri di criminalizzazione*, in *Riv. it. proc. pen.*, 1992, 2, pp. 453 ss.; V. MANES, *Il principio di offensività nel diritto penale*, cit., in particolare pp. 86 ss.

⁵⁷ Per un primo inquadramento del principio di extrema ratio o sussidiarietà, F. MANTOVANI, *Diritto penale*, cit., p. XLIII ss.; M. ROMANO, *sub Pre-art. 1*, in ID., *Commentario sistematico al codice penale*, cit. pp. 23 ss.; G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, cit., pp. 29 ss.. Si vedano anche Corte Cost., 30 dicembre 1998, n. 455, in *Giur. cost.*, 1998, pp. 3789 ss. e Corte cost., 28 dicembre 1998, n. 477, in *Giur. cost.*, 1998, pp. 3721 ss.

Ora, non vi è dubbio che il buon andamento della Pubblica Amministrazione sia un bene giuridico di rango costituzionale. Rileviamo, semmai, che l'anticipazione della tutela del bene giuridico finale (diritto del minore ad una famiglia) attraverso delitti-ostacolo e, dunque la protezione di un bene strumentale (efficienza delle procedure di protezione dell'infanzia e di adozione), non si è tradotta nella scelta di strumenti diversi dalla sanzione penale.

Alla prova dei fatti, le disposizioni, che si pongono in frizione con i succitati principi fondamentali in materia penale, non hanno superato né la prova della *effettività* della sanzione penale, né quella della sua *efficienza preventiva*⁵⁸: i delitti in materia di adozione sono infatti rimasti sostanzialmente disapplicati. Nel prosieguo della trattazione ci interrogheremo sulle ragioni che potrebbero aver condotto a questo esito; qui ci limitiamo ad anticipare che, probabilmente, norme così formulate hanno determinato una sorta di disaffezione da parte dei consociati, che non hanno riconosciuto queste condotte tra i *mala in se*, ma tra i *mala quia proibita* e, dunque, un indebolimento dell'efficacia general-preventiva delle relative disposizioni⁵⁹.

Le pagine che seguono saranno dedicate agli elementi comuni delle norme penali, cioè ai soggetti attivi e passivi delle fattispecie. Successivamente lasceremo spazio al commento dei singoli delitti, soffermandoci in particolare sui vuoti di tutela lasciati dalle rispettive norme.

4. Elementi comuni alle singole fattispecie incriminatrici: i soggetti attivi dei delitti in materia di adozione

Alcuni reati in materia di adozione hanno come autori soggetti qualificati, precisamente pubblici ufficiali, incaricati di un pubblico servizio ed esercenti un servizio di pubblica necessità⁶⁰. Sono gli articoli 357, 358 e 359 c.p. a dare una definizione di queste tre qualifiche soggettive, definizione modificata dalla riforma del 1990 dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione. La legge 26 aprile 1990, n. 86 ha infatti eliminato ogni riferimento al rapporto di dipendenza con la Pubblica Amministrazione, ancorando la nozione di pubblico ufficiale e di incaricato di un pubblico servizio al requisito *oggettivo* dell'esecuzione di

⁵⁸ L. EUSEBI, *Appunti minimi di politica criminale in rapporto alla riforma delle sanzioni penali*, cit., p. 185.

⁵⁹ M. L'INSALATA, *Reati in tema di adozione*, cit, p. 549.

⁶⁰ Per un inquadramento delle qualifiche pubblicistiche, C. BENUSSI, *I delitti contro la Pubblica Amministrazione*, in *Trattato di diritto penale. Parte speciale*, diretto da Giorgio Marinucci e Emilio Dolcini, Vol. I, Tomo I, Cedam, Padova 2001, pp. 22 ss.; A. BONDI, *Nozioni comuni e qualifiche soggettive*, in A. BONDI - A. DI MARTINO - G. FORNASARI, *Reati contro la Pubblica Amministrazione*, Seconda edizione riveduta e aggiornata, Giappichelli, Torino 2008, pp. 42 ss.; G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale, Parte speciale*, Volume I, Terza edizione, Zanichelli, Bologna 2002, pp. 164 ss.; G. LATTANZI - E. LUPO, *Codice penale, Rassegna di giurisprudenza e di dottrina, I delitti contro la Personalità dello Stato. I delitti contro la Pubblica Amministrazione*, Volume III, Libro II, Artt. 241-360, Giuffrè, Milano 2005, pp. 635 ss.; M. ROMANO, *sub artt. 357, 358 e 359*, in ID., *I delitti contro la Pubblica Amministrazione, I delitti dei privati. Le qualifiche soggettive pubblicistiche. Artt. 336-360, Commentario sistematico*, Terza edizione, Giuffrè, Milano 2008, in particolare pp. 269 ss.; S. VINCIGUERRA, *I delitti contro la Pubblica Amministrazione*, Cedam, Padova 2008, pp. 23 ss.

fatto di una pubblica funzione o di un pubblico servizio, non più alla condizione formale dell'essere il soggetto un dipendente della Pubblica Amministrazione⁶¹.

Considereremo separatamente queste tre qualifiche soggettive per cogliere, rispetto alla prassi, l'applicabilità di queste disposizioni⁶². Per questa ragione presenteremo solo una casistica di figure e soggetti che a vario titolo potrebbero incontrare il minore o la sua famiglia, in ragione della loro funzione o professione.

La giurisprudenza ha riconosciuto la qualifica di pubblici ufficiali agli insegnanti di scuole statali⁶³, al direttore di una scuola privata parificata⁶⁴, agli insegnanti di scuole secondarie private (equiparate alle scuole pubbliche dalla legge 19 gennaio 1942, n. 86, "Disposizioni concernenti le scuole non regie e gli esami di Stato di maturità e di abilitazione")⁶⁵, ai docenti universitari⁶⁶ ed al personale ivi preposto alla segreteria degli studenti⁶⁷.

Non vi è univocità intorno alla qualifica da attribuirsi al tutore, dalla giurisprudenza considerato un pubblico ufficiale⁶⁸ o un incaricato di un pubblico servizio⁶⁹, ma le cui attività – svolgere i compiti di cura di una persona, rappresentarla negli atti civili, amministrarne i beni – sono state stimate dalla dottrina come "oggettivamente privatistiche"⁷⁰.

Per quanto riguarda gli esercenti la professione sanitaria, sono pubblici ufficiali il medico convenzionato con il Servizio Sanitario Nazionale⁷¹, i dipendenti (sia amministrativi che tecnici) di un ospedale⁷², il medico

⁶¹ G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale, Parte speciale*, cit., pp. 164 ss. Anche la riforma del 1990 non ha completamente fugato le incertezze interpretative in ordine alle nozioni di pubblico ufficiale ed incaricato di un pubblico servizio. Non sempre la giurisprudenza si è allineata allo spirito della riforma. C. BENUSSI, *I delitti contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 112.

⁶² Naturalmente si applicherà l'art. 117 c.p. (Mutamento del titolo di reato per taluno dei concorrenti) ogniqualvolta un soggetto non qualificato concorra nella realizzazione di uno delitti propri in materia di adozione.

⁶³ Cass. pen., sez. V, 20 novembre 1996, n. 421, in *Dir. pen. e proc.*, 1997, pp. 594 ss. e Cass. pen., sez. V, 14 aprile 1992, in *Giust. pen.*, 1993, II, 49.

⁶⁴ Cass. pen., sez. VI, 10 ottobre 1984, in *Cass. pen.*, 1986, p. 293.

⁶⁵ Cass. pen., sez. V, 21 settembre 1999, n. 3004, in *Cass. pen.* 2001, pp. 876 ss. e Cass. pen., sez. V, 14 febbraio 2001, in *Riv. pen.*, 2001, p. 356.

⁶⁶ Cass. pen., sez. VI, 28 settembre 2006, n. 5777, in *Cass. pen.*, 2007, 1, pp. 4182 ss.; Cass. pen., sez. VI, 14 dicembre 1994, in *Dir. pen e proc.*, 1996, pp. 64 ss.

⁶⁷ App. Cagliari, 12 novembre 1993, in *Foro it.*, 1994, II, 704 ss.

⁶⁸ Cass. pen., sez. VI, 16 aprile 2007, n. 27570 cit. in L.D. CERQUA, *sub art. 357*, in A. CRESPI - G. FORTI - G. ZUCCALÀ, (a cura di), *Commentario breve al codice penale*, Cedam, Padova 2009, p. 1283.

⁶⁹ Trib. Ragusa, 17 giugno 1996, in *Riv. Pen.*, 1997, pp. 613 ss.

⁷⁰ P. PAZÈ, *Tutela e curatela dei minori*, in L. LENTI (a cura di), *Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia*, in *Trattato di diritto di famiglia* diretto da Paolo Zatti, cit., p. 268. Cfr. anche M. ROMANO *sub art. 357*, in ID., *I delitti contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 292. Secondo l'Autore, nel caso del tutore del minore, come anche nel caso del minore emancipato, "neppure possono ammettersi, in base agli art. 357, comma 2 o 358, comma 2, una pubblica funzione amministrativa o un servizio pubblico: per il tutore, in particolare, vero che la sua disciplina presenta aspetti pubblicistici, è altrettanto vero che le norme penali che lo riguardano mostrano di volere apprestare una disciplina a sé stante, diversa da quella connessa alle qualifiche di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio".

⁷¹ Il medico convenzionato con l'A.S.L. è pubblico ufficiale, Cass. pen., sez. VI, 22 febbraio 2007, n. 35836, in *Cass. pen.*, 2008, 10, 3719; Cass. pen., sez. I, 18 gennaio 1995, n. 2207, in *Cass. pen.*, 1996, 1149; Trib. Ragusa, 14 aprile

ospedaliero che esegua prestazioni sanitarie fuori dell'orario di servizio⁷³, l'incaricato provvisorio di Medicina generale per convenzione intercorsa con l'Unità Sanitaria Locale⁷⁴, il primario di una casa di cura appartenente ad un ente religioso⁷⁵. Ancora, hanno questa qualifica l'amministratore di un'Unità Sanitaria Locale⁷⁶, il responsabile di un laboratorio convenzionato con il Servizio Sanitario Nazionale⁷⁷, l'ostetrica che risulti abilitata ad esprimere la volontà dell'ente ospedaliero nella procedura di ammissione all'intervento di interruzione volontaria della gravidanza⁷⁸.

Tra i rappresentanti delle forze dell'ordine e della sicurezza, ricordiamo gli appartenenti all'Arma dei Carabinieri anche quando non sono comandati in servizio⁷⁹. In generale, salvo il caso in cui non vengano mandati "in servizio di ordine pubblico"⁸⁰, non sono pubblici ufficiali gli allievi della Scuola di Polizia, che "espletando attività solo discente, non sono ancora investiti di pubbliche funzioni"⁸¹. Sono pubblici ufficiali altresì gli agenti e gli assistenti del corpo di Polizia penitenziaria, in virtù della funzione loro attribuita di garantire la sicurezza e l'ordine all'interno degli istituti di pena⁸², nonché i Vigili del fuoco, anche se in servizio volontario⁸³.

Tra i soggetti deputati all'esercizio del potere giudiziario, sono pubblici ufficiali il Giudice tutelare, i componenti del Tribunale per i minorenni⁸⁴ e del Tribunale ordinario⁸⁵. In quanto indispensabili per un

1995, in *Riv. pen.*, 1995, 1465 ss. È incaricato di pubblico servizio l'ausiliario socio-sanitario specializzato, nel caso di specie, nell'assistenza ai cerebropatici, secondo App. Palermo, 7 maggio 1992, in *Foro it.*, 93, II, 696.

⁷² Per la qualifica di pubblico ufficiale di un primario ospedaliero, Cass. pen., sez. VI, 20 maggio 1997, n. 2004, in *Cass. pen.*, 1998, p. 1642; il medico veterinario dipendente di una A.S.L. è pubblico ufficiale secondo Trib. Roma, 18 aprile 2001, in *Giur. merito*, 2003, p. 515. Nega che il primario ospedaliero sia pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio, Cass. pen., sez. VI, 12 dicembre 1996, n. 1128, in *Cass. pen.*, 1998, p. 483. Sono pubblici ufficiali i componenti del consiglio di amministrazione di un ente ospedaliero secondo Cass. pen., sez. VI, 12 giugno 1997, n. 11462, in *Cass. pen.*, 1999, 538. Non è qualificabile nemmeno come incaricato di un pubblico servizio il portiere di un ospedale secondo Cass. pen., sez. VI, 5 marzo 2003, n. 17914, in *Riv. pen.*, 2003, pp. 843 ss.

⁷³ Cass. pen., sez. VI, 27 giugno 2007, n. 40182, in *Cass. pen.*, 2008, 10, pp. 3720 ss. Nel caso di specie, la casa di cura era classificata come ospedale ed inserita come tale nel Servizio Sanitario Nazionale.

⁷⁴ Cass. pen., sez. VI, 20 febbraio 1998, n. 5482, in *Giust. pen.*, 1998, II, pp. 682 ss.

⁷⁵ Cass. pen., sez. VI, 28 settembre 2000, n. 11611, in *Riv. pen.*, 2001, pp. 271 ss.

⁷⁶ Cass. pen., sez. VI, 4 maggio 1998, n. 6563, in *Giust. pen.*, 1999, II, p. 435.

⁷⁷ Cass. pen., sez. V, 9 marzo 2005, n. 12827, in *Cass. pen.*, 2006, 11, pp. 3675 ss. e Cass. pen., sez. V, 12 dicembre 1997, n. 2956, in *Cass. pen.*, 1999, p. 857.

⁷⁸ Cass. pen., sez. VI, 25 giugno 1996, n. 8508, in *Cass. pen.*, 1997, p. 2720. È incaricato di pubblico servizio il medico di fiducia che svolge le funzioni previste dalla legge sulla interruzione volontaria della gravidanza (artt. 4 e 5 della legge 22 maggio 1978, n. 194), secondo Cass. pen., sez. III, 4 maggio 1994, n. 1408 in *Cass. pen.*, 1995, p. 2896.

⁷⁹ Cass. pen., sez. VI, 5 febbraio 2003, n. 9691, in *Cass. pen.*, 2004, p. 885.

⁸⁰ Cass. pen., sez. VI, 31 marzo 1995, n. 5816, in *Cass. pen.*, 1996, p. 1447.

⁸¹ *Ibi.*

⁸² Cass. pen., sez. VI, 28 ottobre 1997, n. 896, in *Cass. pen.*, 1999, p. 2847. La sentenza si riferisce alle agenti ed alle assistenti femminili del corpo di polizia penitenziaria.

⁸³ Cass. pen., sez. VI, 10 maggio 2006, n. 29772, in F. RIGO, *sub art.* 357, in T. PADOVANI (a cura di), *Codice penale*, Tomo I, IV edizione, Giuffrè, Milano 2007, p. 2313.

⁸⁴ Sono pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni loro proprie anche ni magistrati onorari: i giudici di pace, i giudici onorari del tribunale, i vice-procuratori, gli esperti del Tribunale ordinario e della sezione di Corte d'Appello per i minorenni, i giudici popolari della Corte d'Assise. Di essi, infatti, si afferma espressamente che "appartengono

corretto espletamento della funzione giudiziaria, sono pubblici ufficiali anche altri soggetti che partecipano al processo civile e penale: i periti ed i consulenti tecnici⁸⁶, nonché i testimoni⁸⁷.

Sono stati considerati pubblici ufficiali i notai, non solo nell'esercizio del potere certificativo in senso stretto, ma in considerazione di tutta la "complessa attività disciplinata da norme di diritto pubblico e diretta alla formazione di atti pubblici⁸⁸".

Sono incaricati di un pubblico servizio l'autista di ambulanza di proprietà di una società privata, autorizzata al servizio di pronto soccorso come ausiliaria della protezione civile provinciale⁸⁹, il bidello di una scuola elementare⁹⁰, colui che affigge manifesti sulla pubblica via⁹¹, il "controllore" di un'azienda di trasporto urbano⁹², i dirigenti e gli operatori dei corsi professionali⁹³.

Anche a tutti i soggetti inseriti nell'organigramma della Pubblica Amministrazione come dipendenti dello Stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle Comunità montane, a condizione che siano privi dei poteri tipici della pubblica funzione e non svolgano "semplici mansioni di ordine" o "opera meramente materiale", è stata riconosciuta la qualifica di incaricato di un pubblico servizio.

In forza dell'art. 359, n. 1 c.p., sono esercenti un servizio di pubblica necessità i privati che esercitano una professione forense⁹⁴ o sanitaria "o altre professioni il cui esercizio sia per legge vietato senza una speciale abilitazione dello Stato, quando dell'opera di essi il pubblico sia per legge obbligato a valersi".

Tra i professionisti sanitari qualificati come esercenti un servizio di pubblica necessità, ricordiamo il medico-chirurgo, il veterinario, il farmacista⁹⁵ (ex art. 99, comma 1, r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, "Testo unico delle leggi sanitarie").

all'ordine giudiziario" all'art. 4, comma 2, r.d. 12/1941, come modificato dall'art. 4, lett. b) l. 51/1998 sull'istituzione del giudice unico di primo grado. M. ROMANO, *sub art. 357*, in ID., *I delitti contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 290.

⁸⁵ Immaginiamo, ad esempio, che il Tribunale ordinario sia chiamato, in sede civile, a pronunciarsi sulla separazione o divorzio di una coppia coniugata o, in sede penale, a conoscere un reato commesso da un adulto ai danni di uno minore.

⁸⁶ Per il consulente tecnico, Cass. civ., sez. III, 24 maggio 2007, n. 12086, in *Guida al diritto*, 2007, 38, p. 59.

⁸⁷ Cass. pen., sez. I, 16 febbraio 2001, n. 15542, in *Riv. pen.*, 2001, pp. 640 ss.

⁸⁸ C. BENUSSI, *I delitti contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 68. Si veda anche Corte d'Appello di Torino, 5 settembre 2008, n. 2440, in *Guida al diritto*, 2008, 46, p. 106 e Cass. pen., sez. III, 25 maggio 1994, in *Giust. pen.*, 1995, II, pp. 264 ss.

⁸⁹ Cass. pen., sez. VI, 28 maggio 1997, n. 6687, in *Dir. pen. proc.*, 1998, p. 861.

⁹⁰ Cass. pen., sez. VI, 7 marzo 2000, n. 5543, in *Cass. pen.*, 2003, p. 912 e Cass. pen., sez. III, 7 maggio 1998, n. 7152, in *Cass. pen.*, 1999, 2844.

⁹¹ Cass. pen., sez. VI, 1 ottobre 1982, n. 11363, in *Cass. pen.*, 1984, p. 557.

⁹² Cass. pen., sez. V, 11 giugno 2008, n. 31391, consultabile sulla banca dati De Jure. Conforme, Trib. Lecce, 23 dicembre 1991 in *Foro. it.*, 92, II, 712 ss. sulla qualifica di incaricato di un pubblico servizio di un controllore di biglietti di una società per azioni di trasporto ad esclusiva partecipazione pubblica.

⁹³ Nella specie, l'Ente Nazionale di Formazione Professionale, in Cass. pen., sez. VI, 15 febbraio 1994, n. 4639, in *Giust. pen.*, 1995, II, pp. 200 ss.

⁹⁴ Con l'entrata in vigore della legge 7 dicembre 2000, n. 397, che riconosce al difensore dell'indagato la facoltà di svolgere indagini difensive nell'interesse del proprio assistito, ci si è domandati se all'esercente la professione forense possa essere attribuita la qualifica di pubblico ufficiale. Per un quadro del dibattito giurisprudenziale e dottrinale, F. RIGO, *sub art. 359*, in T. PADOVANI (a cura di), *Codice penale*, cit., pp. 2370-2371.

Anche l'operatore dell'ente autorizzato appartiene a quest'ultima categoria di soggetti; questi infatti appartiene al privato sociale, ma al contempo è tenuto a compiere atti "espressivi d'un esercizio privato di pubbliche funzioni" (certificazioni e, soprattutto, l'accordo con l'autorità straniera in ordine all'adozione)⁹⁶. Si tratta certamente di poteri di spessore pubblicistico ben maggiore di quello proprio delle fattispecie tipiche dell'esercizio privato di pubbliche funzioni e che distingue l'attività dell'operatore dell'organismo abilitato dall'attività di un avvocato anche per un ulteriore profilo: l'ente agisce per un interesse esclusivamente pubblico (lo svolgimento delle procedure di adozione internazionale), non in nome proprio o per un interesse proprio⁹⁷.

Dobbiamo ora considerare alcune figure particolarmente pregnanti nell'attività di sostegno dei minori: l'assistente sociale dipendente di un servizio pubblico e l'educatore professionale. Di particolare interesse, anche perché espressamente indicati tra i soggetti di due norme penali in materia di adozione, sono anche gli "istituti di assistenza pubblici e privati" (art. 70, comma 2 e art. 71, comma 4 della legge n. 184/83).

Cercheremo di ricostruire la qualifica soggettiva dell'assistente sociale di un servizio pubblico e dell'educatore che opera presso un istituto di assistenza pubblico o privato, soggetti sui quali la giurisprudenza non si è espressa o si è espressa raramente⁹⁸, attraverso i criteri indicati dal legislatore della riforma del 1990 dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione.

La qualificazione giuridica dell'assistente sociale non è di semplice definizione per alcune ragioni. Le difficoltà sono in parte da attribuire al fatto che i giuristi hanno poco approfondito il tema delle responsabilità giuridiche e deontologiche degli operatori del servizio sociale⁹⁹, in parte alla "giovinezza" di questa professione: la sua attività "non si desume da una consolidata professione¹⁰⁰", né "mette capo [...] ad atti essenzialmente identificativi¹⁰¹" della stessa, "la figura dell'assistente sociale è emersa dalla pratica¹⁰²". La legislazione speciale ci dà conferma di quanto appena detto: nel 1987 è stato riconosciuto al diploma

⁹⁵ M. ROMANO, *sub art. 359*, in ID., *I delitti contro la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 324. La giurisprudenza ha in più occasioni rimarcato la natura privatistica dell'attività farmaceutica. Cfr. Cass. pen., sez. II, 27 giugno 1987, n. 7761, in *Riv. pen.*, 1988, 314; Cass. pen., sez. V, 24 aprile 1991, n. 4525 in *Riv. pen.*, 1992, 425; Pret. Ragusa, 7 ottobre 1996, in *Riv. pen.*, 1998, n. 215, 68 ss.

⁹⁶ L. SACCHETTI, *I servizi, gli enti autorizzati, il tribunale per i minorenni, la Commissione per le adozioni internazionali*, in AA.VV., *Adozioni internazionali sul territorio e nei servizi*, cit., p. 178.

⁹⁷ L. SACCHETTI, *Il nuovo sistema dell'adozione internazionale*, cit., pp. 86-87.

⁹⁸ Quanto all'assistente sociale, è necessario risalire a Cass. Pen., sez. VI, 19 ottobre 1982, in *Giust. Pen.*, 1983, II, pp. 259 ss., laddove si legge che "l'assistente sociale dell'amministrazione penitenziaria è pubblico ufficiale perché le mansioni a lui demandate concorrono al conseguimento del fine costituzionale della emenda dei detenuti" (p. 261).

⁹⁹ L. SACCHETTI, *Sulle responsabilità giuridiche degli assistenti sociali*, in *Minorigiustizia*, 2007, 2, p. 240.

¹⁰⁰ *Ibi*, p. 251.

¹⁰¹ *Ibi*.

¹⁰² *Ibi*.

universitario il valore di “unico titolo abilitante per l’esercizio della professione¹⁰³” e solo nel 1993 è stato istituito l’Albo professionale degli assistenti sociali¹⁰⁴.

Sappiamo che l’assistente sociale “opera con autonomia tecnico-professionale e di giudizio in tutte le fasi dell’intervento per la prevenzione, il sostegno e il recupero di persone, famiglie, gruppi e comunità in situazioni di bisogno e di disagio¹⁰⁵”; svolge inoltre “compiti di gestione, concorre all’organizzazione e alla programmazione e può esercitare attività di coordinamento e di direzione dei servizi sociali¹⁰⁶”.

Per inquadrare questo operatore sociale, precipuamente preposto a compiti di aiuto e sostegno alla persona, indicheremo la figura che a nostro parere più gli si attaglia, ma possiamo ammettere fin d’ora di non essere pienamente soddisfatti della qualificazione adottata; in particolare, commentando il delitto di omessa segnalazione dello stato di abbandono (art. 70 della legge n. 183/84), cercheremo di sottolineare le incongruenze a cui potrebbe dare vita una pedissequa qualificazione dell’assistente sociale come pubblico ufficiale. Così infatti può essere considerato a nostro parere, in relazione ai poteri autoritativi, certificativi e deliberativi che questi esplica nell’esercizio della sua funzione.

Gli assistenti sociali esercitano infatti un potere d’imperio, contro il quale il cittadino non può opporsi e che non pone il dipendente della Pubblica Amministrazione in una posizione paritetica rispetto al privato. Pensiamo agli “interventi di sostegno per i minori in situazioni di disagio tramite il sostegno al nucleo familiare di origine e l’inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare e per la promozione dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza¹⁰⁷”, agli “interventi per le persone anziane e disabili per favorire la permanenza a domicilio, per l’inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare¹⁰⁸”, alle “prestazioni integrate di tipo socio-educativo per contrastare dipendenze da droghe, alcol e farmaci, favorendo interventi di natura preventiva, di recupero e reinserimento sociale¹⁰⁹”. Si tratta di misure che fanno capo alla sostanziale autonomia del servizio sociale, che assolve anche compiti senza il mandato dell’autorità giudiziaria¹¹⁰. Naturalmente l’assistente sociale interviene anche su mandato dell’autorità giudiziaria (esecuzione di provvedimenti, attività di vigilanza), oltre a svolgere attività di indagine sociale e di segnalazione¹¹¹.

¹⁰³ Art. 1, comma 1 del d.p.r. 15 gennaio 1987, n. 14 (Valore abilitante del diploma di assistente sociale in attuazione dell’art. 9 del D.P.R. 10 marzo 1982, n. 162).

¹⁰⁴ L’albo professionale è stato istituito con la legge 23 marzo 1993, n. 84. Il Codice deontologico è stato oggetto di revisione nel 2002.

¹⁰⁵ Art. 1, comma 1 della legge 23 marzo 1993, n. 84, Ordinamento della professione di assistente sociale e istituzione dell’albo professionale.

¹⁰⁶ Art. 1, comma 2, della legge n. 84/93.

¹⁰⁷ Art. 22, comma 2, lett. c) della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali).

¹⁰⁸ Art. 22, comma 2, lett. g) della legge n. 328/00.

¹⁰⁹ Art. 22, comma 2, lett. h) della legge n. 328/00.

¹¹⁰ Cfr. M. CARBONE, *Il Codice deontologico dell’assistente sociale*, in G. O. CESARO (a cura di), *La tutela dell’interesse del minore: deontologie a confronto*, Franco Angeli, Milano 2007, p. 46.

¹¹¹ M. DELLAVALLE, *Il sistema dei servizi sociali per i minorenni*, in L. LENTI (a cura di), *Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia*, in *Trattato di diritto di famiglia diretto da Paolo Zatti*, Vol. VI, Giuffrè, Milano 2002, p.

Per quanto siano disposti da soggetti che sono depositari di un mandato sociale volto alla predisposizione di progetti integrati e finalizzati a sostenere le persone ad aiutarle ad uscire dallo stato di bisogno¹¹², tali interventi possono rappresentare anche significative interferenze nella vita familiare¹¹³. Sappiamo che spesso l'assistente sociale interviene in assenza di una richiesta di aiuto, perché non sempre le persone sono in grado di riconoscere l'esistenza di problemi¹¹⁴.

L'assistente sociale del servizio pubblico esercita anche poteri certificativi. La relazione psico-sociale, redatta dall'Équipe adozioni¹¹⁵ successivamente all'attività di acquisizione di una serie di elementi attinenti alla coppia ed alla sua motivazione all'adozione, appartiene al novero di quelle attestazioni, che "provenendo dalla pubblica autorità [...] o da alcuni soggetti privati, ad essa per la specifica incombenza equiparati dalla legge [...] godono presso i terzi, con riguardo alle situazioni o fatti rappresentati, di una particolare forza probatoria, o comunque, rispetto a corrispondenti dichiarazioni di comuni privati, di una potenziale maggiore credibilità¹¹⁶".

È pur vero che, dovendo operare anche nel rispetto del rapporto gerarchico, all'interno del quale potranno essere distinti assistenti sociali con responsabilità di direzione e di coordinamento dell'attività dei propri colleghi, potremmo anche qualificare alcuni operatori come incaricati di pubblico servizio. Sappiamo che il codice ci offre una nozione di incaricato di un pubblico servizio residuale rispetto a quella di pubblico ufficiale: il pubblico servizio, infatti, non è caratterizzato dai poteri tipici della pubblica funzione, né sussiste quando il soggetto svolga semplici mansioni di ordine e una prestazione di opera meramente materiale.

Pur riconoscendo ad esso i poteri appena illustrati, l'assistente sociale resta un operatore sociale, una figura che non viene completamente definita dalla nozione di pubblico ufficiale (a fini penali) attualmente vigente nel nostro ordinamento. Torneremo su questo aspetto quando considereremo il delitto di omessa segnalazione dello stato di abbandono (art. 70 della legge n. 184/83).

Anche agli educatori professionali possono essere estese le medesime difficoltà nell'inquadramento della qualifica soggettiva loro spettante, certamente derivanti dalle peculiarità dei compiti che sono loro affidati. L'educatore professionale è infatti quell'operatore che, "nell'ambito di un progetto terapeutico elaborato da un'Équipe multidisciplinare¹¹⁷", accompagna l'utente nel suo percorso di crescita attraverso la costruzione di

103. Si veda anche l'art. 37 del Codice deontologico del 2002, secondo il quale "l'assistente sociale ha il dovere di porre all'attenzione delle istituzioni che ne hanno la responsabilità e della stessa opinione pubblica situazioni di deprivazione e gravi stati di disagio non sufficientemente tutelati".

¹¹² Cfr. legge n. 328/00, in particolare artt. 1, 2 e 3.

¹¹³ Cfr. art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

¹¹⁴ M. DELLAVALLE, *Il sistema dei servizi sociali per i minorenni*, cit., p. 104.

¹¹⁵ Composta almeno da un assistente sociale e da uno psicologo, è preposta allo svolgimento delle funzioni attribuite al servizio sociale dalla legge n. 184/83.

¹¹⁶ M. ROMANO, *sub art. 357*, in ID., *I delitti contro la Pubblica Amministrazione*, cit., pp. 283-284.

¹¹⁷ Cfr. art. 1, comma 1 del Decreto del Ministero della Sanità, 8 ottobre 1998, n. 520, Regolamento recante norme per l'individuazione della figura e del relativo profilo professionale dell'educatore professionale, ai sensi dell'articolo 6, comma 3 del D.L.vo 30 dicembre 1992, n. 502, Riordino della disciplina in materia sanitaria. Il decreto introduce la figura dell'educatore professionale nell'ambito delle professioni sanitarie, attribuendogli il compito di curare l'inserimento o il reinserimento di soggetti in difficoltà, mediante la realizzazione di specifici progetti educativi e

una relazione educativa, cioè di un rapporto significativo che possa aiutare l'utente a realizzare la propria personalità¹¹⁸.

Gli educatori “non gradiscono vedersi in veste di pubblico ufficiale: non ne vorrebbero la tutela, né la responsabilità penale. Non la tutela perché sono portati a ricercare con l'utente del servizio un approccio non autoritario e libero da preoccupazioni di prestigio istituzionale; non la responsabilità per non essere vincolati all'obbligo del rapporto [...] Loro fine istituzionale in effetti non è la difesa della legalità, ma l'assistenza di chi versa in stato di bisogno, da attuare anche attraverso rapporti fiduciari incompatibili col rigore delle pubbliche funzioni¹¹⁹”.

La legge n. 184/83 non fa mai menzione della figura dell'educatore professionale, a cui, in considerazione dei compiti che gli sono riconosciuti, probabilmente dovrebbe essere attribuita la qualifica soggettiva di incaricato di un pubblico servizio. Agli educatori non spettano gli stessi poteri degli assistenti sociali, né la complessa funzione educativa loro riconosciuta potrebbe essere mai considerata lo svolgimento di “semplici mansioni di ordine¹²⁰”.

La figura dell'educatore potrebbe essere richiamata dalle due norme penali che, nella legge n. 184/83, fanno riferimento agli istituti di assistenza pubblici o privati. Questi centri di accoglienza dei minori in stato di abbandono, presso i quali operano senza dubbio anche educatori, sono menzionati dall'art. 70, comma 2 e dall'art. 71, comma 4 della legge n. 184/83.

La prima norma, lo ricordiamo, sanziona penalmente i “rappresentanti degli istituti di assistenza pubblici o privati che omettono di trasmettere semestralmente alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni l'elenco di tutti i minori ricoverati o assistiti, ovvero forniscono informazioni inesatte circa i rapporti familiari concernenti i medesimi”.

Dunque, dal testo della norma deduciamo che soggetti attivi di questa disposizione sono coloro che, secondo lo statuto dell'ente, sono titolari del potere di rappresentanza¹²¹ (pubblici ufficiali), non gli educatori dipendenti della struttura di accoglienza per i minori. È indubbio che il ruolo degli operatori è essenziale per l'adempimento di questo obbligo, in quanto può essere assolto solo a condizione che ogni educatore professionale riferisca con puntualità la condizione dei minori con i quali instaura una relazione educativa all'interno dell'istituto. Solo l'educatore, infatti, conosce la situazione familiare dei minori con cui è a stretto contatto quotidianamente, così come può riferire del numero e della frequenza delle visite e delle telefonate dei familiari di ogni minore di cui si occupa.

riabilitativi, all'interno di un più globale programma terapeutico elaborato da un'équipe multidisciplinare. in www.normativasanitaia.it.

¹¹⁸ W. BRANDANI, *Chi è oggi l'educatore professionale* in W. BRANDANI - P. ZUFFINETTI, *Le competenze dell'educatore professionale*, Carocci Faber, Roma 2004, pp. 16-17. Si veda anche F. CHIARLE PREVER - M. PIDELLO - L. RONDA, *La responsabilità dell'educatore professionale. Etica e prassi del lavoro socio-educativo*, Carocci Faber, Roma 2003.

¹¹⁹ L. SACCHETTI, *Il diritto minorile e dei servizi sociali*, cit., p. 97.

¹²⁰ Art. 358, comma 2 c.p.

¹²¹ Costoro sono pubblici ufficiali secondo M. PALAZZI, *sub art. 34*, in C.M. BIANCA - L. ROSSI CARLEO (a cura di), *La nuova disciplina della adozione nazionale ed internazionale*, cit., p. 1059.

Un ulteriore elemento deve farci riflettere in ordine ai doveri che devono essere assolti dall'educatore professionale dipendente di un istituto e, dunque, in ordine alla qualifica da attribuirsi effettivamente a questa figura. In due pronunce la Corte di Cassazione ha avuto occasione di chiarire che il legislatore della legge n. 184/83, nel far riferimento (in una disposizione diversa dall'art. 70¹²²) al "rappresentante" e non al "legale rappresentante" dell'istituto, ha fatto uso di quella espressione secondo "un'accezione non rigorosamente tecnica", tale da far ritenere che "il legislatore abbia inteso riferirsi ad un qualsiasi esponente della comunità, in grado di esprimere non già la volontà dell'ente, ma un parere motivato sulla condizione del minore stesso¹²³". Nella fattispecie, la Cassazione non ha considerato fondato il rilievo che l'audizione di un'educatrice priva dei poteri rappresentativi della comunità avesse viziato il decreto di adottabilità, nullo (secondo i ricorrenti) proprio in ragione del fatto che non era stato sentito il legale rappresentante della comunità che ospitava il minore coinvolto nella vicenda. Secondo il Giudice di legittimità, invece, l'educatrice, trovandosi a diretto contatto con il minore era soggetto particolarmente qualificato a fornire al giudice gli elementi per una giusta decisione¹²⁴.

Ci domandiamo allora se, anche in questo caso, l'uso dell'espressione debba essere considerato atecnico. Se così fosse, si tratterebbe di una grave imprecisione, ancor meno tollerabile in considerazione del principio fondamentale di tassatività, vigente in diritto penale¹²⁵. Come vedremo analizzando l'art. 70 della legge n. 184/83, le incertezze sul punto potrebbero essere alimentate dall'assenza di alcuni raccordi tra la disciplina civilistica e le norme penali della legge n. 184/83.

Alcune precisazioni possono invece aiutarci a fugare i nostri dubbi sull'uso di questa espressione. La prima è che le due pronunce della Corte di Cassazione si sono espresse sulla disposizione (art. 15, comma 2 della legge n. 184/83) che prescrive che la dichiarazione dello stato di adottabilità sia disposta dal Tribunale per i minorenni, sentiti alcuni soggetti, tra cui, appunto, "il rappresentante dell'istituto di assistenza pubblico o privato o della comunità di tipo familiare presso cui il minore è collocato o la persona cui egli è affidato". In questa norma (art. 15, comma 2 della legge n. 184/83) l'uso "atecnico" del termine "rappresentante" è dunque, per così dire, giustificato proprio dal ruolo dell'educatore, dalla sua prossimità al minore; nella

¹²² Riportiamo il testo del comma 2 dell'art. 15 della legge n. 184/83 per comodità del lettore: "La dichiarazione dello stato di adottabilità è disposta dal Tribunale per i minorenni in camera di consiglio con sentenza, sentito il pubblico ministero, nonché il rappresentante dell'istituto di assistenza pubblico o privato o della comunità di tipo familiare presso cui il minore è collocato o la persona cui egli è affidato. Devono essere, parimenti, sentito il tutore, ove esista, ed il minore che abbia compiuto gli anni dodici ed anche il minore di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento".

¹²³ Cass. civ., sez. I, 23 aprile 1990, in *Giust. Civ., Mass.*, 1990, pp. 788-789. Conforme Cass. civ., sez. I, 27 febbraio 2003, in *Giust. Civ., Mass.*, 2003, 422. Entrambe le sentenze possono essere consultate per esteso sulla banca dati elettronica De Jure.

¹²⁴ Cass. Civ., sez. I, 23 aprile 1990, cit.

¹²⁵ Per un primo inquadramento del principio di tassatività, A. PAGLIARO, *Principi di diritto penale*, cit., pp. 50 ss.; F. MANTOVANI, *Diritto penale*, cit., pp. 64 ss.; M. ROMANO, *sub art. 1*, in ID., *Commentario sistematico del codice penale*, cit., pp. 41 ss.; M. D'AMICO, *sub art. 25 (comma 2)*, in R. BIFULCO et al. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 535 ss.; G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, cit., pp. 75 ss.; P. PITTARO, *sub art. 25 (comma 2)*, in S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., pp. 253 ss. Si vedano anche Corte Cost., 1 agosto 2008, n. 327, in *Giur. cost.*, 2008, 4, pp. 3529 ss.; Corte cost., 2 novembre 1996, n. 370, in *Giust. pen.*, 1998, I, pp. 25 ss. e Corte Cost., 8 giugno 1981, n. 96, in *Giur. cost.*, 1981, I, pp. 806 ss.

fattispecie, l'educatore è chiamato ad esprimersi sulla condizione del minore dinanzi al Tribunale per i minorenni.

La situazione sottesa all'art. 70 della legge n. 184/83 ci sembra invece differente, in quanto il soggetto "rappresentante" esprime un potere certificativo attraverso la trasmissione semestrale dell'elenco dei minori ricoverati ed assistiti. Ora, premesso che all'interno dell'organizzazione di una struttura di accoglienza per minori il compito di trasmettere quell'elenco dovrebbe essere di competenza di una figura determinata, figura che potrebbe essere proprio quella del rappresentante legale della struttura, certamente deve essere sempre riconosciuto in capo all'educatore professionale il compito di segnalare al soggetto a ciò deputato nella singola struttura il minore (o i minori) in stato di abbandono di cui si occupa. Altro è, però, trarre la conclusione che al singolo educatore debba essere riconosciuto il compito di provvedere alla trasmissione semestrale degli elenchi dei minori ricoverati ed assistiti, compito, che come dicevamo non può spettare ad ogni educatore dipendente della struttura¹²⁶.

In sintesi, anche dal tenore della norma relativa al delitto di omessa segnalazione dello stato di abbandono, possiamo trarre l'ulteriore elemento che l'educatore professionale operante presso istituti di assistenza o comunità non è qualificabile come pubblico ufficiale, ma come incaricato di un pubblico servizio.

La seconda disposizione penale di nostro interesse (art. 71, comma 4 della legge n. 184/83) prevede, invece, tra le circostanze aggravanti, l'ipotesi in cui "appartenenti ad istituti di assistenza pubblici o privati", in violazione delle norme di legge in materia di adozione, affidino a terzi con carattere di definitività un minore o lo avviino all'estero perché sia definitivamente affidato.

L'ampiezza dell'espressione – anch'essa discutibile in termini di tassatività della norma penale – sembra infatti essere comprensiva anche di soggetti differenti dagli educatori, ad esempio preposti esclusivamente allo svolgimento di mansioni di ordine o meramente materiali (pensiamo al personale addetto alla pulizia dei locali o alla preparazione dei pasti all'interno dell'istituto o della comunità).

4.1. Il minore soggetto passivo delle norme incriminatrici in materia di adozione

Solo in alcuni casi le fattispecie incriminatrici in materia di adozione precisano che il soggetto passivo del reato¹²⁷ è un minore straniero che si trova all'estero. Così è per l'art. 72 della legge n. 184 che punisce chi "introduce nello Stato uno straniero minore di età" e per l'art. 72 bis della legge n. 184, che punisce "chiunque svolga per conto di terzi pratiche inerenti all'adozione di minori stranieri".

¹²⁶ *Contra* PADOVANI, secondo il quale potrebbero rispondere per concorso nel reato (artt. 110 ss. c.p.) i dipendenti incaricati di compilare l'elenco in questione. T. PADOVANI, *sub* art. 70, in ID., *L. 4/5/1983, n. 184. Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori (Commento agli artt. 70-73)*, in *Leg. pen.*, 1984, 1, p. 26.

¹²⁷ Ampiamente sul punto, M. BERTOLINO, *Il reo e la persona offesa. Il diritto penale minorile*, in *Trattato di diritto penale* diretto da Carlo Federico Grosso, Tullio Padovani e Antonio Pagliaro, Giuffrè, Milano 2009, pp. 225 ss.

Tutte le altre disposizioni si riferiscono genericamente ad un minore, che probabilmente ai tempi della redazione ed entrata in vigore della legge n. 184 non poteva che essere di nazionalità italiana, essendo il fenomeno migratorio piuttosto recente per la storia del nostro Paese.

La situazione attuale è chiaramente assai differente da quella dei primi anni Ottanta del secolo scorso; la forte immigrazione che ha avuto inizio a partire dagli anni Novanta ha infatti determinato anche una forte presenza di minori stranieri sul nostro territorio¹²⁸.

La legge n. 183/84 equipara la condizione giuridica del minore di nazionalità italiana e straniera presenti sul territorio italiano che versino in uno stato di privazione di assistenza morale e materiale, statuendo che “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. 37 *bis* della legge n. 184/83).

Alla condizione di eguaglianza riconosciuta al momento dell'accertamento dello stato di abbandono – che in alcuni casi potrebbe essere estremamente complesso, dovendo il Tribunale per i minorenni valutarlo anche alla luce della cultura di appartenenza del minore¹²⁹ – dovrebbe anche seguire la parità di trattamento ai fini della legge penale, dunque tali disposizioni dovrebbero essere applicabili ogniqualvolta un minore sia soggetto passivo delle condotte descritte dai delitti in materia di adozione, a prescindere dalla sua nazionalità.

L'espresso riferimento a “minori stranieri” nelle disposizioni sopra citate (artt. 72 e 72 *bis* della legge n. 184/83) ne escluderebbe invece l'estensione analogica¹³⁰ – contraria al principio di legalità in materia penale – a minori di nazionalità italiana.

Naturalmente, l'ascolto del minore vittima di questi reati richiederà particolari cautele e dovrà avere luogo in un contesto e secondo modalità adeguate all'età ed alla maturità del minore¹³¹.

¹²⁸ Più di un quinto della popolazione straniera presente in Italia è costituito da minori (862.453). Fonte: Caritas/Migrantes, *Immigrazione. Dossier statistico 2009*, XIX Rapporto sull'immigrazione. Per una scheda di sintesi della pubblicazione, www.caritasitaliana.it

¹²⁹ Cfr. Trib. min. Roma, 30 giugno 1992, in *Dir. fam.*, 1994, 635 e Trib. min. Venezia, 1 ottobre 1993, in *Dir. fam.*, 1994, I, 251 sull'accertamento dello stato di abbandono di minori rom. Citando questa giurisprudenza, naturalmente non intendiamo indicare che coloro che appartengono all'etnia rom sono, per ciò solo, cittadini stranieri, una percentuale dei rom presenti sul territorio italiano è di cittadinanza italiana. La giurisprudenza citata è semplicemente emblematica della considerazione che la cultura di appartenenza del minore può avere nelle decisioni del Tribunale per i minorenni.

¹³⁰ Per un primo inquadramento del divieto di analogia in materia penale, A. PAGLIARO, *Principi di diritto penale*, cit., pp. 81 ss.; F. MANTOVANI, *Diritto penale*, cit., pp. 74 ss.; M. ROMANO, *sub art. 1*, in ID., *Commentario sistematico del codice penale*, cit., pp. 47 ss. e G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, cit., pp. 105 ss. Si vedano anche Corte Cost., 13 gennaio 2005, n. 5, in *Cass. pen.*, 2004, pp. 1541 ss.; Corte Cost., 13 febbraio 1995, n. 34, in *Giur. cost.*, 1995, pp. 1155 ss.; Corte Cost., 16 maggio 1989, n. 247, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1989, pp. 1194 ss.

¹³¹ Ricordiamo anche il problema della valutazione dell'attendibilità del minore vittima di reato, in particolare di abusi sessuali. G. MAZZONI, *Si può credere a un testimone? La testimonianza e le trappole della memoria*, Il Mulino, Bologna 2003 e ID. (a cura di), *La testimonianza nei casi di abuso sessuale sui minori: la memoria, l'intervista e la validità della deposizione*, Giuffrè, Milano 2000.

5. Le singole fattispecie penali. L'omessa segnalazione dello stato di abbandono da parte di pubblici ufficiali, incaricati di un pubblico servizio ed esercenti un servizio di pubblica utilità (art. 70, comma 1 della legge n. 184/83)

La fattispecie descritta dall'art. 70 della legge n. 184/83 sanziona l'inosservanza dell'obbligo previsto dall'art. 9 della legge, rafforzandone l'enunciato attraverso la minaccia della sanzione penale. Scopo della norma è infatti quello di assicurare che i soggetti a conoscenza dello stato di abbandono di un minore ne diano tempestiva informazione alle autorità competenti, in modo tale da assicurare l'apertura del procedimento di adottabilità e, sussistendone i presupposti, la pronuncia della sentenza di adozione.

Soggetti attivi sono le figure, già incontrate nelle pagine precedenti, dei pubblici ufficiali, degli incaricati di un pubblico servizio e degli esercenti un servizio di pubblica utilità, questi ultimi puniti in forza di una distinta disposizione e con un differente trattamento sanzionatorio¹³².

Trattandosi di un obbligo di informazione penalmente rilevante, i doveri di segretezza imposti a queste tre qualifiche soggettive dovrebbero venire meno dinanzi al dovere di segnalare le situazioni di abbandono all'autorità giudiziaria. Il ruolo dell'esercente un servizio di pubblica necessità ed il rapporto fiduciario che questi instaura con il privato (cliente per l'avvocato e il notaio, paziente per il medico) richiedono però una particolare attenzione.

Le norme penali che nel Codice Rocco hanno come soggetto attivo l'esercente un servizio di pubblica necessità generalmente impongono a quello determinati adempimenti, affinché possa assicurare alla propria utenza la correttezza del servizio offerto, in quanto attività particolarmente significativa per i privati (la difesa in giudizio, il servizio sanitario). Si tratta, in altre parole, di norme che obbligano il professionista ad assumere dei comportamenti "a favore" del proprio cliente o paziente, perché funzionali ad assicurare un servizio conforme agli *standards* imposti dalla legge, norme che mai chiedono a questi soggetti di assolvere "obblighi di cooperazione attiva verso l'autorità per la salvaguardia di interessi «esterni» al servizio esercitato¹³³". Consideriamo, ad esempio, l'art. 331 c.p. (Interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità), l'art. 365, comma 2 c.p. (Omissione di referto) e, norma che interessa in questa sede, l'art. 622 c.p. (Rivelazione di segreto professionale).

Al contrario, il delitto di omessa segnalazione dello stato di abbandono rappresenta un'eccezione a questa regola, in quanto chiede al professionista di osservare una condotta che potrebbe, quasi certamente nel caso concreto, danneggiare il privato che si sia rivolto al professionista per un servizio. Nel caso dell'avvocato, ad esempio, l'adempimento dell'obbligo di denuncia imposto dall'art. 70 della legge n. 184/83 vanificherebbe

¹³² Come vedremo, la condotta omissiva del pubblico ufficiale e dell'incaricato di un pubblico servizio è punita "ai sensi dell'art. 328 del codice penale", mentre quella dell'esercente un servizio di pubblica necessità è sanzionata "con la pena della reclusione fino ad un anno o con la multa da lire 500.000 a lire 2.500.000" (art. 70, comma 1 della legge n. 184/83). Conformemente all'art. 51 del D.L.vo 24 giugno 1998, n. 213 ("Disposizioni per l'introduzione dell'euro nell'ordinamento nazionale, a norma dell'art. 1, comma 1 della legge 17 dicembre 1997, n. 433"), il minimo e il massimo della sanzione pecuniaria devono essere convertiti in 258,23 euro e 1291,14 euro.

¹³³ T. PADOVANI, *sub art. 70, cit.*, in ID., *L. 4/5/1983, n. 184. Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori (Commento agli artt. 70-73)*, cit., p. 24.

la difesa del proprio assistito in un giudizio. Vanificherebbe, cioè, il rapporto fiduciario tra avvocato e cliente¹³⁴, violando il diritto costituzionalmente garantito della difesa in giudizio¹³⁵.

Sono dunque in gioco due beni giuridici di rango costituzionale che nella concretezza dell'esperienza sarebbero frequentemente in conflitto tra loro, un conflitto per la cui composizione la norma non offre alcuno strumento o criterio di risoluzione.

Premesso ciò, trovano spazio alcune riflessioni. Quanto detto ci conduce prima di tutto a mettere in dubbio il rispetto dell'obbligo di segnalazione, in particolare da parte degli esercenti un servizio di pubblica necessità, proprio per la vincolatività del rapporto fiduciario con il privato. Pare infatti plausibile ritenere che l'avvocato cercherà di salvaguardare sempre il rapporto con il cliente.

È stato giustamente osservato, inoltre, che in caso di inosservanza dell'obbligo di segnalazione da parte del professionista, funzionale alla difesa dell'assistito, l'avvocato potrebbe invocare a propria discolta l'operatività della causa di giustificazione prevista dall'art. 51 c.p. (Esercizio di un diritto o adempimento di un dovere)¹³⁶, ogniquale volta la presentazione della denuncia possa effettivamente compromettere la posizione dell'assistito¹³⁷. In questi casi nel conflitto tra beni giuridici prevarrebbe l'esercizio del diritto alla difesa in giudizio.

È altrettanto vero che il silenzio dell'esercente un servizio di pubblica necessità non determinerebbe un'assoluta costrizione del diritto del minore ad una famiglia, in quanto la stessa situazione di fatto potrebbe essere oggetto di segnalazione di altri soggetti, qualificati e non, coinvolti nella vicenda processuale. Diversamente, la rivelazione dello stato di abbandono da parte dell'esercente un servizio di pubblica necessità a danno del privato (assistito) concreterebbe "una lesione certa o probabile¹³⁸" del diritto alla difesa.

Anche per quanto riguarda l'assistente sociale, che abbiamo precedentemente qualificato come pubblico ufficiale, la configurazione di un dovere di segnalazione dello stato di abbandono di un minore rischia di porre questo soggetto dinanzi ad un conflitto di coscienza senza soluzione¹³⁹. Come ricordavamo nelle pagine precedenti, l'assistente sociale è chiamato ad offrire sostegno ed aiuto all'utenza, ruolo che sarebbe

¹³⁴ La segnalazione dello stato di abbandono di un minore, conosciuto per ragioni del proprio ufficio, non integrerebbe comunque il reato di violazione di segreto professionale in quanto la rivelazione non potrebbe dirsi avvenuta "senza giusta causa", come impone la norma. T. PADOVANI, *sub art. 70*, in ID., *L. 4/5/1983, n. 184. Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori (Commento agli artt. 70-73)*, cit., p. 24.

¹³⁵ Art. 24 Cost.

¹³⁶ L'art. 51 c.p. disciplina la causa di giustificazione comune dell'esercizio di un diritto o adempimento di un dovere.

¹³⁷ T. PADOVANI, *sub art. 70*, in ID., *L. 4/5/1983, n. 184. Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori (Commento agli artt. 70-73)*, cit., p. 25.

¹³⁸ T. PADOVANI, *sub art. 70*, in ID., *L. 4/5/1983, n. 184. Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori (Commento agli artt. 70-73)*, cit., p. 25.

¹³⁹ Ricordiamo brevemente che l'assistente sociale che assume la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio risponderà del delitto di rivelazione di segreti d'ufficio (art. 326 c.p.) qualora violi l'obbligo del segreto, ma avrà sempre l'obbligo penalmente sanzionato (artt. 361 e 362 c.p.) di denunciare all'autorità giudiziaria o ad altra autorità che a quella abbia l'obbligo di riferirne un reato di cui abbia avuto notizia nell'esercizio o a causa delle sue funzioni. Potrà opporre il segreto d'ufficio qualora sia chiamato a deporre dinanzi all'autorità giudiziaria, ad eccezione del caso in cui sia chiamato a deporre su un fatto di reato (art. 201 c.p.p.).

fortemente snaturato se il legislatore imponesse in qualunque situazione un obbligo di segnalazione da parte di questo professionista. Infatti il cittadino che si relaziona con un assistente sociale sa di avere di fronte un soggetto al quale non solo può, ma deve rivelare la propria condizione di disagio per ricevere aiuto.

L'automatismo di un dovere di segnalazione senza limiti in capo agli assistenti sociali dovrebbe essere allora modulato in relazione alla situazione concreta, proprio per far sì che le relazioni di aiuto possano essere tutelate e salvaguardate.

Del resto, lo stesso legislatore ha riconosciuto la prevalenza del rapporto di fiducia tra operatore sociale ed utente sull'osservanza degli obblighi di collaborazione con l'autorità giudiziaria¹⁴⁰ quando ha previsto che i dipendenti del servizio pubblico per le tossicodipendenze non possono essere obbligati a deporre "su quanto hanno conosciuto per ragione della propria professione, né davanti all'autorità giudiziaria né davanti ad altra autorità¹⁴¹".

Anche per il rapporto tra l'art. 70 della legge n. 184/83 e l'art. 593 c.p. (Omissione di soccorso) possiamo ritenere sussistente un rapporto di specialità bilaterale, già incontrato illustrando l'art. 9 della legge n. 184/83. Il delitto di omessa segnalazione dello stato di abbandono ha come soggetti attivi agenti maggiormente qualificati dell'autore di un'omissione di soccorso. Invero, la notizia dello stato di abbandono viene acquisita dal soggetto obbligato in quanto tale e nell'esercizio delle sue funzioni, non solo quando si imbatte personalmente in tale situazione¹⁴².

Tra le modifiche che hanno interessato questa disposizione, ve ne sono alcune che rappresentano solo un indispensabile adeguamento della norma penale alla disciplina civilistica. Come già ricordavamo in precedenza, la riforma del 2001 (legge n. 149) ha infatti modificato il soggetto che deve essere informato "sulle condizioni di ogni minore in situazione di abbandono": venuta meno l'apertura d'ufficio del procedimento di adozione, oggi le segnalazioni devono essere trasmesse alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni competente e non più al Tribunale per i minorenni¹⁴³.

¹⁴⁰ P. PITTARO, *Il segreto professionale degli assistenti sociali: profili penali*, in G. FLORA - P. TONINI (a cura di), *Diritto penale per operatori sociali*, Vol. I, Giuffrè, Milano 2002, p. 210.

¹⁴¹ Per comodità del lettore si riporta il comma 7 dell'art. 120 del Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza" (D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309) così dispone: "I dipendenti del servizio pubblico per le tossicodipendenze e delle strutture private autorizzate ai sensi dell'articolo 116, salvo l'obbligo di segnalare all'autorità competente tutte le violazioni commesse dalla persona sottoposta al programma terapeutico alternativo a sanzioni amministrative o ad esecuzione di pene detentive, non possono essere obbligati a deporre su quanto hanno conosciuto per ragione della loro professione, né davanti all'autorità giudiziaria né davanti ad altra autorità. Agli stessi si applicano le disposizioni dell'art. 200 del codice di procedura penale e si estendono le garanzie previste per il difensore della disposizioni dell'art. 103 del codice di procedura penale in quanto applicabili".

¹⁴² Ricordiamo che la norma sull'omissione di soccorso richiede il "ritrovamento" del fanciullo o della persona, espressione che non comprende il fatto di "venire a conoscenza" in via indiretta, su informazione altrui, della situazione di pericolo. F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte speciale*, I, cit., pp. 181 ss., in particolare la nota 129 con numerosi rinvii giurisprudenziali. Vedi anche G. SANDOR, *Omissione di soccorso (art. 593 c.p.)*, cit., pp. 395 ss.

¹⁴³ Si rinvia al commento dell'art. 9 della legge n. 184/83 per ulteriori commenti sul punto.

Il dovere di informazione ha ad oggetto “le condizioni di ogni minore in situazione di abbandono”. La situazione di abbandono da comunicarsi è naturalmente quella definita dall’art. 8¹⁴⁴ della legge n. 184/83.

Come sappiamo, la nozione di stato di abbandono scelta dal legislatore è molto ampia e volutamente non tassativa. Una elencazione delle situazioni di disagio contraddistinte dalla privazione di assistenza morale e materiale non avrebbe potuto abbracciare tutti i casi concreti che si fossero presentati agli operatori del diritto.

L’ampiezza di questa nozione è certamente efficace anche sotto un altro punto di vista. Premesso che l’accertamento dello stato di abbandono è di competenza del solo Tribunale per i minorenni, il soggetto che segnala non è tenuto ad avere conoscenze tecniche o una particolare sensibilità. Il pubblico ufficiale e gli altri soggetti a ciò chiamati devono, appunto, limitarsi a segnalare la situazione di fatto all’autorità competente, che poi provvederà a disporre gli accertamenti necessari per ponderare la fondatezza della denuncia.

La segnalazione dello stato di abbandono presenta comunque profili di complessità che, per quanto siano oggetto esclusivamente dell’attenta valutazione del Tribunale per i minorenni, potrebbero influenzare la propensione alla segnalazione, anche da parte di chi ne è tenuto.

Il primo elemento di complessità è dato dal fatto che, nella prassi, chiare situazioni di abbandono (maltrattamenti, abusi) si presentano con minore frequenza di quelle in cui il minore ha figure di riferimento non completamente negative per il suo benessere e per la sua crescita. Sono, in altre parole, casi dei quali non è chiaro prevedere il carattere provvisorio o permanente, per i quali non è possibile comprendere con certezza se sussistano i presupposti per l’affidamento o l’adozione. Sono le ipotesi di abbandono inteso come “prognosi fondata e ragionevolmente certa del prodursi di tale danno¹⁴⁵”, casi di pericolo di abbandono più che di abbandono vero e proprio. Anche chiamato semi-abbandono, è quell’area grigia che comprende tutte “quelle situazioni in cui la famiglia del minore è più o meno insufficiente rispetto ai suoi bisogni, ma ha un ruolo attivo e positivo che non è opportuno venga cancellato totalmente¹⁴⁶”.

Altro aspetto di complessità è dato dal fatto che lo stato di abbandono potrebbe essere sottovalutato in relazione alla capacità di un minore determinato di far fronte alla condizione di disagio in cui versa la propria famiglia. Del resto, non solo la segnalazione, ma soprattutto la valutazione della situazione di abbandono (di competenza del Tribunale per i minorenni) non dovrebbe mai essere espressa in assoluto o esclusivamente in relazione al comportamento del genitore, ma in relazione alle conseguenze che quella condizione determina per quel minore determinato, per il suo sviluppo psico-fisico, per la sua crescita serena ed armoniosa. La situazione di abbandono non dovrebbe essere accertata riguardo ad un minore astrattamente considerato, ma

¹⁴⁴ La situazione di abbandono rilevante ai fini della dichiarazione di adottabilità è definita dal legislatore come la mancanza di “assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi, purché la mancanza di assistenza non sia dovuta a forza maggiore di carattere transitorio” (art. 8 della legge n. 184/83).

¹⁴⁵ L’espressione è di G. CAMPANATO, *Le sanzioni penali*, cit., p. 635.

¹⁴⁶ Trib. min. Bari, 7 maggio 2008, in *Famiglia e diritto*, 2009, 4, p. 393.

a quello specifico minore¹⁴⁷, con il suo bisogno di sostegno ed affetto, con il suo vissuto, ma anche con le sue risorse, tanto che due minori nelle medesime condizioni di trascuratezza da parte dei genitori potrebbero essere destinatari di provvedimenti differenti, tenuto conto ad esempio della personalità, dell'età, della presenza di significative figure adulte di riferimento.

A tutto questo si aggiunga che il soggetto qualificato, nell'attesa di avere maggiori elementi o informazioni per avere un quadro più dettagliato della situazione concreta, potrebbe esporre ad un grave pregiudizio o a pericolo il minore, anche nella sua integrità psico-fisica.

A prescindere da questi profili di complessità, il pubblico ufficiale dovrebbe, se non altro per evitare di incorrere nella sanzione penale, segnalare lo stato di abbandono piuttosto che tacerlo. In caso di errore, ad esempio qualora la famiglia di origine del minore versi in una condizione di difficoltà temporanea, sopravvalutata dal denunciante, il Tribunale per i minorenni non disporrebbe l'apertura del procedimento di adottabilità, ma si limiterebbe ad assumere i provvedimenti opportuni. Sussistendone i presupposti potrebbe disporre l'affidamento eterofamiliare o la sospensione della potestà genitoriale in caso di violazione dei doveri genitoriali.

Nell'ipotesi alternativa, in caso di omissione della denuncia per errore sulla circostanza di fatto, il pubblico ufficiale non sarebbe chiamato a rispondere del delitto, in quanto una erronea rappresentazione della realtà dovuta a colpa non rileva penalmente, essendo il delitto in commento punito solo a titolo di dolo¹⁴⁸.

All'omissione della denuncia determinata da un errore sulla norma extrapenale che definisce lo stato di abbandono¹⁴⁹ (art. 8 della legge n. 184/83) non seguirebbe l'applicazione della sanzione penale solo a condizione che il soggetto agente riesca a dimostrare l'inevitabilità (e dunque la scusabilità) dell'errore sulla legge extrapenale¹⁵⁰.

La norma penale – a differenza di quella civile – non impone a questi soggetti di trasmettere le informazioni “al più presto”. Non crediamo che la differente lettera della legge possa essere interpretata nel senso di consentire al soggetto di ottemperare all'obbligo di denuncia solo dopo aver acquisito elementi dettagliati, in quanto questi non è chiamato ad accertare lo stato di abbandono, ma solo a segnalarlo. Certamente, la segnalazione dovrebbe essere fondata su dati empirici e verificabili, non su meri giudizi di

¹⁴⁷ M. DOGLIOTTI, *sub* art. 8, in ID., *Adozione di maggiorenni e minori*, cit., p. 438 e A. C. MORO, *Manuale di diritto minorile*, Quarta edizione a cura di L. FADIGA, Zanichelli, Bologna 2008, p. 249.

¹⁴⁸ Art. 47, comma 1 c.p.

¹⁴⁹ Lo stato di abbandono è infatti un elemento normativo della fattispecie a metà strada tra il tipo giuridico e il tipo extragiuridico. È infatti un elemento definibile in base ad un'altra norma giuridica chiaramente individuabile, ma che esprime una condizione che può essere descritta anche grazie a parametri non giuridici (sociali, psicologici ecc.).

¹⁵⁰ A questa conclusione giungiamo ricordando la distinzione tra leggi extrapenali integratrici e leggi extrapenali non integratrici: le prime concorrono effettivamente con la norma incriminatrice alla definizione del singolo tipo di illecito, “integrandone la descrizione legale mediante l'aggiunta o la specificazione di elementi da intendere come essenziali”; le seconde, non aggiungono “nulla al tipo di illecito”, non lo arricchiscono di alcun contenuto. Ci sembra di poter affermare con sufficiente certezza che la norma che definisce lo stato di abbandono sia una norma integratrice della fattispecie penale. Aggiungiamo che, sostanzialmente, la giurisprudenza ha di fatto privato di qualsiasi rilievo l'art. 47, comma 3 c.p. Si veda M. ROMANO, *sub* art. 47, in ID., *Commentario sistematico del codice penale*, cit., pp. 495 ss.

valore o opinioni; diversamente, tutti coloro che vivono in condizione di emarginazione sociale sarebbero esposti ad indiscriminate e pretestuose ingerenze nella propria vita privata e familiare.

Le informazioni che devono essere segnalate sono quelle apprese dal soggetto “in ragione del proprio ufficio”, espressione che è stata considerata la formula sintetica di quella “nell’esercizio o a causa delle sue funzioni o del servizio”, che dunque escluderebbe tutte le informazioni apprese in campo strettamente privato¹⁵¹. Tale locuzione implica anche che gli stessi soggetti siano “preposti istituzionalmente all’assistenza all’infanzia¹⁵²”.

Il rifiuto ed il ritardo non possono ritenersi esclusi dalla fattispecie tipica, anche perché tanto il primo quanto il secondo possono considerarsi una forma di omissione¹⁵³.

5.1. Il trattamento sanzionatorio: il rinvio all’art. 328 c.p.

Quanto al trattamento sanzionatorio previsto per il delitto di cui al primo comma, il legislatore rinvia all’art. 328 c.p.¹⁵⁴.

Il rinvio all’art. 328 c.p. deve essere considerato tenendo conto che questa disposizione è stata modificata dalla già citata legge di riforma dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione¹⁵⁵.

Prima della modifica dell’art. 328 c.p., quindi sotto la vigenza della originaria norma¹⁵⁶, l’art. 70 della legge n. 184/83 si poneva in rapporto di specialità rispetto all’art. 328 c.p. ed aveva una portata meramente “dichiarativa”, nel senso che “il rapporto imposto a tali soggetti rappresenta [*rappresentava*] infatti, senza ombra di dubbio, un «atto dell’ufficio», la cui omissione sarebbe ricaduta nella fattispecie comune¹⁵⁷”.

¹⁵¹ G. CAMPANATO, *Le sanzioni penali*, cit., p. 637.

¹⁵² G. MANERA, *sub art. 9*, in ID., *L’adozione e l’affidamento familiare*, cit., p. 81.

¹⁵³ T. PADOVANI, *sub art. 70*, in ID., *L. 4/5/1983, n. 184. Disciplina dell’adozione e dell’affidamento dei minori (Commento agli artt. 70-73)*, cit., p. 23.

¹⁵⁴ Art. 328 c.p. (Rifiuto di atti d’ufficio. Omissione). 1. Il pubblico ufficiale, o l’incaricato di un pubblico servizio, che indebitamente rifiuta un atto del suo ufficio che, per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica, o di ordine pubblico o di igiene e sanità, deve essere compiuto senza ritardo, è punito con la reclusione da sei mesi a due anni. 2. Fuori dei casi previsti dal primo comma, il pubblico ufficiale o l’incaricato di un pubblico servizio, che entro trenta giorni dalla richiesta di chi vi abbia interesse non compie l’atto del suo ufficio e non risponde per esporre le ragioni del suo ritardo, è punito con la reclusione fino a un anno o con la multa fino a € 1.032. Tale richiesta deve essere redatta in forma scritta ed il termine di trenta giorni decorre dalla ricezione della richiesta stessa”.

¹⁵⁵ L’art. 328 è stato riformato dall’art. 16 della già citata legge 26 aprile 1990, n. 86.

¹⁵⁶ Così disponeva il testo dell’art. 328 c.p. (Omissione o rifiuto di atti d’ufficio): “1. Il pubblico ufficiale, o l’incaricato di un pubblico servizio, che indebitamente rifiuta, omette o ritarda un atto dell’ufficio o del servizio, è punito con la reclusione fino a un anno o con la multa fino a lire due milioni.

2. Se il pubblico ufficiale è un magistrato, vi è omissione o ritardo quando siano decorsi i termini previsti dalla legge perché si configuri il diniego di giustizia.”

¹⁵⁷ T. PADOVANI, *sub art. 70*, in ID., *L. 4/5/1983, n. 184. Disciplina dell’adozione e dell’affidamento dei minori (Commento agli artt. 70-73)*, p. 22.

Con la modifica del 1990, si è posta una questione interpretativa in ordine alla natura del richiamo all'art. 328 c.p. in quanto l'art. 328 c.p. riformato ha "sdoppiato" in due la fattispecie originaria, prescrivendo un differente trattamento sanzionatorio per le condotte descritte dai due commi della disposizione vigente oggi.

Secondo alcuni, si tratterebbe di un rinvio *quoad poenam*, dunque la pena da applicarsi al nuovo articolo 70 della legge n. 184 dovrebbe essere quella originariamente prevista per il previgente art. 328 c.p.¹⁵⁸.

Questa interpretazione non ha convinto tutti gli interpreti, in particolare chi, ricordando come l'art. 70 della legge n. 184 sia stato modificato undici anni dopo la riforma dell'art. 328 c.p.¹⁵⁹, non spiegherebbe il richiamo ad una sanzione prevista da una norma non più vigente. In questo caso, si pone l'interrogativo se debba essere applicata la sanzione prevista dal primo comma dell'art. 328 c.p. o quella meno grave (corrispondente a quella prevista dall'originario 328 c.p.), disposta dal secondo comma.

Manca invece il rinvio all'art. 328 c.p. per gli esercenti un servizio di pubblica necessità (art. 70, comma 1 della legge n. 184), perché non possono essere soggetti attivi di quella fattispecie¹⁶⁰. Per la legge n. 184 sono autori di una distinta fattispecie incriminatrice e destinatari di una pena definita¹⁶¹.

La Novella del 2001 è intervenuta anche sul trattamento sanzionatorio di questa disposizione, modificando il minimo e il massimo della pena pecuniaria, alternativa alla pena detentiva (invariata¹⁶²): contro l'originaria previsione di una multa fino a lire 400.000 (euro 206,58), ora è prevista la multa da lire 500.000 (euro 258,23) a lire due milioni e 500.000¹⁶³ (euro 1.291,14).

5.2. L'omessa trasmissione degli elenchi dei minori presso gli istituti e le comunità di tipo familiare e la trasmissione di informazioni inesatte circa i loro rapporti con i familiari (art. 70, comma 2 della legge n. 184/83)

Questa fattispecie è stata introdotta con l'intento di punire coloro che, con la propria condotta, non agevolano lo "snidamento" dei bambini abbandonati negli istituti¹⁶⁴. L'art. 70, comma 2 della legge n. 184/83 punisce infatti l'omissione della trasmissione alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni

¹⁵⁸ T. PADOVANI, *sub art. 70*, in G. CIAN et al. (a cura di), *Commentario al diritto italiano di famiglia*, cit., p. 528 e G. CAMPANATO, *Le sanzioni penali*, cit., p. 638.

¹⁵⁹ L'art. 70 della legge è infatti stato parzialmente modificato dalla legge n. 149/01, entrata in vigore, appunto, undici anni dopo la riforma dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione (legge n. 86/90).

¹⁶⁰ L'art. 328 c.p. ha come soggetti attivi il pubblico ufficiale e l'incaricato di un pubblico servizio.

¹⁶¹ M. FINOCCHIARO, *sub art. 70*, in A. FINOCCHIARO - M. FINOCCHIARO, *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori (Commento teorico-pratico alla legge 4 maggio 1983, n. 184)*, cit., p. 560.

¹⁶² La condotta omissiva è punita con la reclusione sino ad un anno.

¹⁶³ La considera "una sorta di rivalutazione" M. PALAZZI, *sub art. 34*, in C.M. BIANCA - L. ROSSI CARLEO (a cura di), *La nuova disciplina della adozione nazionale ed internazionale*, cit., p. 1055.

¹⁶⁴ L'espressione è di P. VERCELLONE, *Prime osservazioni alla L. 4 maggio 1983, n. 184 «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori»*, cit., 289.

dell'elenco dei minori ricoverati o assistiti¹⁶⁵ e l'invio di “informazioni inesatte circa i rapporti familiari concernenti i medesimi¹⁶⁶”, elemento rilevante per supporre o sospettare l'abbandono morale delle persone tenute a provvedere a quel minore.

Soggetto attivo sono i rappresentanti degli istituti di assistenza pubblici o privati¹⁶⁷, di cui abbiamo già parlato nel paragrafo dedicato ai soggetti attivi.

Riguardo ai soggetti del reato, è stato segnalato un grave difetto di coordinamento tra le disposizioni contenute nella prima parte della legge e la norma penale in commento. Non sempre, infatti, il legislatore del 2001 si è mostrato attento nell'adeguamento delle norme penali al nuovo testo dell'art. 9 della legge n. 184/83.

Nonostante l'intento del legislatore del 2001 di sostituire progressivamente gli istituti con le comunità di tipo familiare¹⁶⁸ e nonostante le modifiche che hanno interessato l'art. 9 della legge n. 184/83 (che dal 2001 riconosce un dovere di segnalazione anche per le comunità di tipo familiare), questa “nuova” figura non compare tra i soggetti attivi delle condotte di cui all'art. 70 della legge n. 184/83. La norma pecca dunque di incostituzionalità, perché difforme dal principio di eguaglianza previsto dall'art. 3 Cost.¹⁶⁹. Di conseguenza, non vi sarà alcuna reazione da parte dell'ordinamento in caso di omissione da parte dei responsabili delle comunità di tipo familiare, strutture che dal 31 dicembre 2006 sostituiscono gli istituti di assistenza¹⁷⁰.

La prima delle condotte (sopra ricordate) del fatto tipico è integrata non solo dall'omissione dell'invio, ma anche dal ritardo e dalla trasmissione di un elenco incompleto, cioè non comprensivo di tutti i minori ricoverati o assistiti nella struttura in questione¹⁷¹.

Si hanno invece “informazioni inesatte” quando sono indicati elementi non corrispondenti al vero e pretermessi, sempre che non siano dovuti a negligenza o ad errore; il delitto di falsità è infatti punito a titolo di dolo. Non hanno dunque rilevanza penale le inesattezze determinate colposamente dal soggetto per negligenza, imprudenza o imperizia.

¹⁶⁵ Osserva che la norma penale ha ampliato il contenuto del precetto di cui all'art. 9, riferendosi non solo ai minori “ricoverati”, ma anche a quelli “assistiti”, secondo le modalità stabilite dal r.d.l. 8 maggio 1927 n. 798 (Norme sull'assistenza degli illegittimi, abbandonati o esposti all'abbandono). T. PADOVANI, *sub art. 70*, in ID., *L. 4/5/1983, n. 184. Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori (Commento agli artt. 70-73)*, cit., p. 26.

¹⁶⁶ Art. 70, comma 2 della legge n. 184/83.

¹⁶⁷ L'assistenza è intesa “in senso lato, come protezione ed aiuto al fanciullo, quindi non rileva che le rette siano pagate da enti pubblici o direttamente da genitori e parenti, sono invece estranei alla previsione scuole, pensioni, case di cura ecc., che pur accolgono i minori anche continuativamente a scopo assistenziale”. M. DOGLIOTTI, *sub art. 9*, in ID., *Adozione di maggiorenni e minori*, cit., p. 495.

¹⁶⁸ Art. 2, comma 4 della legge n. 184/83.

¹⁶⁹ A. FINOCCHIARO - M. FINOCCHIARO, *sub artt. 34-35-36*, in ID., *Adozione e affidamento dei minori. Commento alla nuova disciplina (l. 28 marzo 2001, n. 149 e d.l. 24 aprile 2001, n. 150)*, cit., p. 161.

¹⁷⁰ Questa interpretazione non è condivisa da Campanato che invece ritiene che l'obbligo penalmente sanzionato gravi anche sui responsabili delle comunità di tipo familiare. Il principio di legalità in materia di diritto penale (nei corollari del divieto di analogia e del principio di tassatività) ostano ad una interpretazione così “elastica” della fattispecie. G. CAMPANATO, *Le sanzioni penali*, cit., p. 639.

¹⁷¹ T. PADOVANI, *sub art. 70*, in ID., *L. 4/5/1983, n. 184. Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori (Commento agli artt. 70-73)*, cit., p. 27.

La condotta della trasmissione di informazioni inesatte è riconducibile ad un delitto di falso, ma il delitto previsto dal secondo comma dell'art. 70 della legge n. 184/83 è speciale rispetto all'art. 479 c.p. (Falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici)¹⁷²: è dunque esclusa l'applicazione di quest'ultima norma¹⁷³. La norma del codice penale è da richiamarsi a prescindere dal fatto che il soggetto sia rappresentante di un istituto pubblico o privato, poiché i soggetti privati assumono qualifica pubblicistica per il servizio esercitato¹⁷⁴.

Sottolineiamo che è considerata penalmente rilevante solo la trasmissione di informazioni inesatte circa i rapporti che il minore ha con i genitori (se esercenti la potestà) o i parenti tenuti a provvedervi, non avendo il legislatore menzionato nella norma penale la trasmissione di una informazione inesatta (secondo l'accezione sopra esposta) relativa ad altri elementi obbligatori ex art. 9, comma 2 della legge n. 184/83 (la condizione psicofisica del minore e la località di residenza dei genitori).

Quanto al trattamento sanzionatorio, anch'esso è stato modificato dalla legge n. 149/01. Se anche per i rappresentanti degli istituti di assistenza pubblici o privati, che omettono di trasmettere l'elenco dei minori ricoverati, alcuna modifica è stata introdotta in merito alla pena restrittiva della libertà personale, è stata invece modificata la cornice edittale della sanzione pecuniaria (da una multa fino a due milioni di lire¹⁷⁵ a una multa da un minimo di 500.000 lire¹⁷⁶ ad un massimo di 5 milioni)¹⁷⁷.

Anche per la disposizione in commento non sono state riscontrate applicazioni giurisprudenziali. Forse avevano ragione quei commentatori che non si espressero a favore della criminalizzazione di queste condotte e che preconizzarono il fallimento della funzione preventiva di questa disposizione.

D'altronde, e così riproponiamo osservazioni risalenti al 1983¹⁷⁸, potrebbe bastare un'osservanza formale e "burocratica" di questa norma per evitare di incorrere nella sanzione penale. Sarebbe sufficiente che la

¹⁷² Art. 479 c.p. (Falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici) – Il pubblico ufficiale, che, ricevendo o formando un atto nell'esercizio delle sue funzioni, attesa falsamente che un fatto è stato da lui compiuto o è avvenuto alla sua presenza, o attesta come da lui ricevute dichiarazioni a lui non rese, ovvero omette o altera dichiarazioni da lui ricevute, o comunque attesta falsamente fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità, soggiace alle pene stabilite nell'articolo 476 [da uno a sei anni di reclusione, da tre a dieci anni se la falsità concerne un atto o parte di un atto che faccia fede fino a querela di falso].

¹⁷³ G. CAMPANATO, *Le sanzioni penali*, cit., p. 640.

¹⁷⁴ T. PADOVANI, *sub art. 70*, in ID., *L. 4/5/1983, n. 184. Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori (Commento agli artt. 70-73)*, cit., p. 27.

¹⁷⁵ La sanzione in lire corrisponde a 1032,91 euro.

¹⁷⁶ La sanzione in lire corrisponde a 258,23 euro.

¹⁷⁷ La sanzione in lire corrisponde a 2582,28 euro. Definiscono "disancorata da qualsiasi dato concreto" la modifica della sanzione pecuniaria A. FINOCCHIARO - M. FINOCCHIARO, *sub artt. 34-35-36*, in ID., *Adozione e affidamento dei minori. Commento alla nuova disciplina (l. 28 marzo 2001, n. 149 e d.l. 24 aprile 2001, n. 150)*, cit., p. 161.

¹⁷⁸ Lapidario Mario Finocchiaro, che nel 1983 prediceva: "[...] la maggior (se non esclusiva) cura sarà posta affinché gli elenchi, in qualsiasi modo, arrivino sul tavolo del giudice tutelare alla scadenza fissata; il controllo non potrà che essere, da parte del giudice tutelare, che superficiale e meramente formale; il tutto si risolverà in un ennesimo tributo alla «burocrazia» e al culto delle forme per le forme, prescindendo, totalmente, da quelle che sono le reali esigenze dei minori che, invece, in linea teorica, si assume di voler proteggere ad ogni costo". M. FINOCCHIARO, *sub art. 70*, in A. FINOCCHIARO - M. FINOCCHIARO, *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori (Commento teorico-pratico alla legge 4 maggio 1983, n. 184)*, cit., p. 563.

trasmissione degli elenchi fosse svuotata di significato, diventando solo un “lavoro di *routine*, con formule stereotipate” e che il rispetto delle regole si fermasse all’osservanza *formale* di un obbligo, attenta al rispetto di termini e scadenze. Considerazioni che ci inducono a pensare che questa norma sia stata ridotta ad un contenitore vuoto, anziché un efficace strumento di prevenzione dell’abbandono dei minori, in particolare negli istituti.

6. [segue] L’illecito affidamento di minore (art. 71 della legge n. 184/83)

Con l’introduzione di questa disposizione, pensata per combattere il mercato di bambini¹⁷⁹, il legislatore qualificò per la prima volta come delitto una condotta che – vigente la disciplina dell’adozione ordinaria – era considerata una legittima manifestazione della potestà genitoriale: l’affido definitivo del proprio figlio a terzi¹⁸⁰.

Con l’entrata in vigore della legge n. 184/83, la dottrina espresse tuttavia parere discorde in ordine a questa nuova fattispecie di reato. Vi fu chi la considerò superflua, stimando che l’abolizione dell’istituto dell’adozione ordinaria disposto dalla legge¹⁸¹ avrebbe automaticamente fatto cessare la prassi di coloro che, attraverso l’affido extrafamiliare della prole, aggiravano la disciplina dell’adozione speciale ed attuavano adozioni di fatto con effetti non legittimanti¹⁸².

A questa affermazione si è tuttavia replicato che queste irregolarità avrebbero trovato una legittimazione nella possibilità, accordata dal nostro ordinamento, di procedere all’adozione in casi particolari nei casi di “constatata impossibilità di affidamento preadottivo¹⁸³”. I Tribunali per i minorenni, costretti ad avallare situazioni di fatto per l’interesse superiore del minore avrebbero forzatamente sanato gli affidamenti abusivi per evitare al minore il trauma del distacco dagli affidatari. Nel paragrafo dedicato al rapporto tra l’art. 71 della legge n. 184/83 ed alcune fattispecie penali contenute nel Codice Rocco evidenzieremo come fosse tutt’altro che superflua l’introduzione di questo delitto.

Passando ora all’esame della norma, l’articolo 71 configura tre autonomi titoli di reato: l’affidamento del minore a terzi con carattere definitivo; l’accoglienza di un minore in illecito affidamento con carattere di definitività; la mediazione finalizzata all’illecito affidamento.

¹⁷⁹ M. DOGLIOTTI, *sub art. 71*, in ID., *Adozione di maggiorenni e minori*, cit., p. 887.

¹⁸⁰ Lo sottolinea P. VERCELLONE, *Prime osservazioni alla L. 4 maggio 1983, n. 184 «Disciplina dell’adozione e dell’affidamento dei minori»*, cit., 274.

¹⁸¹ Sul punto, rinviamo alla lettura del paragrafo 1 del primo capitolo.

¹⁸² “[...] una volta, promettendo, o consegnando, una certa somma di denaro alla «ragazza madre» si poteva ottenere, da questa, il consenso perché ultracinquantenni adottassero un neonato: al momento, essendo esclusa, e definitivamente, la possibilità, per costoro, di ottenere, in qualsiasi momento, la «legalizzazione» d’un siffatto rapporto è palese che nessuno più è disposto a sborsare somme per un rapporto di affidamento con «carattere di definitività» senza alcuno sbocco giuridico”. M. FINOCCHIARO, *sub art. 70*, in A. FINOCCHIARO - M. FINOCCHIARO, *Disciplina dell’adozione e dell’affidamento dei minori (Commento teorico-pratico alla legge 4 maggio 1984, n. 184)*, cit., pp. 558-559.

¹⁸³ Così all’art. 44, comma 1, lett. d) della legge n. 184/83.

Esaminiamo separatamente questi delitti.

6.1. L'affido definitivo del minore a terzi e l'avvio all'estero del minore: elementi comuni

Al primo comma dell'art. 71 della legge n. 184/83 è punita con la reclusione da uno a tre anni la condotta di chi "in violazione delle norme di legge in materia di adozione, affida a terzi con carattere definitivo un minore, ovvero lo avvia all'estero perché sia definitivamente affidato". Così recita la norma a seguito della modifica introdotta dalla legge n. 149/01 che ha sostituito l'espressione "con carattere di definitività" riferito alla prima condotta con quella di "con carattere definitivo"¹⁸⁴.

Il primo comma considera dunque due condotte differenti: quella di chi affida a terzi con carattere definitivo un minore e quella di chi lo avvia all'estero perché sia definitivamente affidato.

Nonostante in entrambi i casi il soggetto attivo del reato-base¹⁸⁵ sia "chiunque", la fattispecie appartiene alla categoria dei reati propri¹⁸⁶. Il fatto tipico infatti può essere posto in essere solo da un soggetto qualificato che – attraverso la condotta descritta – violi doveri inerenti al proprio ruolo, come il genitore esercente la potestà, il tutore o l'affidatario. Lo si deduce dal requisito "in violazione delle norme di legge in materia di adozione", riconducibile alla categoria penalistica dell'illiceità speciale¹⁸⁷; entrambe le condotte, infatti, devono essere realizzate da un soggetto "in violazione delle norme di legge in materia di adozione". Questo elemento del fatto tipico sottolinea come, nel caso concreto, il rispetto delle norme in materia di adozione avrebbe imposto un comportamento differente al soggetto agente. Il requisito di illiceità speciale, in altre parole, sottolinea come la situazione concreta possa, almeno astrattamente, rientrare nell'ambito di applicazione della legge.

Non integreranno il reato descritto le condotte che non siano assolutamente riconducibili alla legge sull'adozione che configurano un reato autonomamente rilevante¹⁸⁸, come quella di chi, esercitando un mero potere di fatto sul minore, lo abbia sequestrato o sottratto all'esercente la potestà per affidarlo a terzi¹⁸⁹.

¹⁸⁴ Per un caustico commento intorno alla opportunità di questa modifica, si veda A. FINOCCHIARO - M. FINOCCHIARO, *sub artt. 34-35-36*, in ID., *Adozione e affidamento dei minori. Commento alla nuova disciplina (l. 28 marzo 2001, n. 149 e d.l. 24 aprile 2001, n. 150)*, cit., p. 160. Lo definisce "un mero intervento ortografico" M. PALAZZI, *sub art. 71*, in C.M. BIANCA - L. ROSSI CARLEO (a cura di), *La nuova disciplina della adozione nazionale ed internazionale*, cit., p. 1060.

¹⁸⁵ Il secondo, terzo e quarto comma sono circostanze aggravanti del reato al primo comma.

¹⁸⁶ Il diritto penale distingue tra reati comuni e reati propri a seconda che possano essere commessi da chiunque o solo da soggetti in possesso di particolari requisiti o qualità. G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto Penale. Parte Generale*, cit., p. 157.

¹⁸⁷ Si parla di anti giuridicità o di illiceità speciale nei casi in cui "la stessa condotta tipica è contraddistinta da una nota di illiceità desumibile da una norma diversa da quella incriminatrice". Questa categoria penalistica può rilevare in caso di errore ed escludere il dolo del soggetto agente. L'errore sulla legge extrapenale, che determini un errore sul fatto, esclude il dolo (art. 47, comma 3 c.p.). Sulla illiceità speciale, M. ROMANO, *sub Pre-art. 39*, in ID., *Commentario sistematico del codice penale*, cit., pp. 323 ss.; G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto Penale. Parte Generale*, cit., p. 186.

¹⁸⁸ "In questi casi, dunque, l'affidamento deve essere valutato nel quadro della fattispecie criminosa da cui deriva, come modo di perpetuazione del sequestro e della sottrazione, o come postfatto di una complicità nell'alterazione di stato del

6.1.1. L'affidamento con carattere definitivo

Sappiamo che il comma 5 dell'art. 9 della legge n. 184/83 impone al genitore che "affidi stabilmente a chi non sia parente entro il quarto grado il figlio minore per un periodo non inferiore a sei mesi" di segnalarlo al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e che l'inadempimento di questo dovere di segnalazione può comportare la decadenza dalla potestà genitoriale sul figlio e l'apertura della procedura di adottabilità.

Non si ritiene che l'omessa segnalazione di un affido di durata ultrasemestrale possa integrare automaticamente il carattere definitivo dell'affido. L'affido di durata superiore ai sei mesi non è sempre sintomatico di una qualche trascuratezza dei doveri genitoriali, come (ad esempio) qualora un minore trascorra un periodo di tempo all'estero per imparare una lingua straniera e sia accolto da una famiglia del posto. Piuttosto, il carattere definitivo si ricava da elementi verificatisi nel caso concreto, tali da evidenziare la continuità e l'irreversibilità dell'inserimento del minore nel nuovo nucleo familiare e da valutarsi nel loro complesso¹⁹⁰. Il comportamento concludente delle parti ("disinteresse totale e assenza di rapporti da parte della famiglia d'origine, trattamento del minore come figlio da parte della famiglia che lo ha accolto"¹⁹¹) potrebbe offrire una serie di elementi utili alla valutazione del carattere definitivo dell'affidamento.

Solo qualora dall'inizio del collocamento presso terzi fosse possibile dimostrare la volontà del genitore di cedere il proprio figlio attraverso le sembianze dell'affido (ad esempio, nel caso di consegna del minore dietro corresponsione di denaro), il carattere non temporaneo prescinderebbe da una valutazione a posteriori¹⁹² e, possiamo ritenere, anche dalla sua durata (superiore o inferiore ai sei mesi).

Il carattere irreversibile potrebbe essere accertato con difficoltà qualora le parti, accordatesi per la cessione del minore, nel timore di una paventata denuncia, ristabiliscano lo *status* anteriore alla cessione, prevedendo il rientro successivo del minore ceduto nella nuova casa familiare.

Ai fini della sussistenza del reato, non è comunque necessario accertare che il soggetto attivo abbia ricevuto del denaro o se lo sia fatto promettere: è delitto il fatto di affidare a terzi con carattere definitivo un minore che – per la propria posizione, per la relazione che si aveva con lui – si doveva proteggere e tutelare.

minore". T. PADOVANI, *sub art. 71*, in C.M. BIANCA et al. (a cura di), *Legge 4 maggio 1983, n. 184, Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori. Commentario*, cit., pp. 226-227.

¹⁸⁹ T. PADOVANI, voce *Adozione e affidamento (reati in materia di)*, cit., pp. 53-54. Nel caso descritto, il soggetto sarebbe chiamato a rispondere del reato di sottrazione consensuale di minorenni (art. 573 c.p.) o di sottrazione di persone incapaci (art. 574 c.p.), a seconda che il minore abbia compiuto o meno i quattordici anni. Se il soggetto passivo fosse un ultraquattordicenne dissenziente, l'agente potrebbe rispondere di sequestro di persona (art. 605 c.p.). Si discute in dottrina e giurisprudenza se anche il minore in tenera età possa essere soggetto passivo di questo reato; sul punto, rinviamo al paragrafo sul rapporto tra l'art. 71 della legge n. 184/83 ed altre norme penali.

¹⁹⁰ G. CAMPANATO, *Le sanzioni penali*, cit., p. 642.

¹⁹¹ M. DOGLIOTTI, *sub art. 71*, in ID., *Adozione di maggiorenni e minori*, cit., p. 889.

¹⁹² L. SACCHETTI, *sub art. 71*, in ID., *Adozione e affidamento dei minori*, cit., p. 170 e G. CAMPANATO, *Le sanzioni penali*, cit., p. 642.

L'elemento soggettivo è il dolo generico, ovvero la volontà e la coscienza di affidare a terzi in via definitiva un minore, la volontà di eludere la disciplina dell'adozione per realizzare un'azione di fatto¹⁹³. È invece dolo specifico¹⁹⁴ secondo chi ritiene che la fattispecie richieda che l'agente agisca per un fine particolare, cioè perché il minore sia affidato a terzi nell'inottemperanza della disciplina prevista dalla legge¹⁹⁵.

6.1.2. L'avvio all'estero di un minore a scopo di affidamento definitivo

La seconda e differente condotta contemplata al primo comma dell'art. 71 della legge n. 184/83 è quella di chi, in violazione delle norme di legge in materia di adozione, lo avvia all'estero perché sia definitivamente affidato.

L'espressione "avviare all'estero" viene intesa non come quella di chi procuri effettivamente l'espatrio del minore, ma quella di chi compia atti finalizzati all'affidamento definitivo a terzi¹⁹⁶, "atti non equivoci per tale risultato¹⁹⁷". Potrebbe trattarsi della condotta di chi prepari documenti falsi per il minore dai quali risulti falsamente lo *status* di figlio legittimo della coppia, affinché il minore possa espatriare con gli affidatari; ancora, del caso di colui che prenda accordi telefonici con un agente della Polizia di frontiera e lo corrompa al fine di agevolare l'espatrio del minore dall'Italia¹⁹⁸.

Si tratta di una fattispecie di attentato¹⁹⁹; l'anticipazione della tutela è necessaria, perché, qualora la punibilità fosse subordinata all'avvenuto affidamento o all'espatrio del minore, non si tutelerebbe il minore.

¹⁹³ S. SILVANI, *Reati in materia di adozione*, cit., p. 453. Ricordiamo che l'illiceità speciale rileva ai fini dell'errore e del dolo; può infatti determinare un errore sul fatto determinato da errore su legge extrapenale.

¹⁹⁴ Il dolo specifico consiste "in uno scopo o in una finalità particolare e ulteriore che l'agente deve prendere di mira, ma che non è necessario si realizzi effettivamente perché il reato si configuri". G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto Penale. Parte Generale*, cit., p. 365.

¹⁹⁵ M. PALAZZI, *sub art. 71*, in C.M. BIANCA - L. ROSSI CARLEO (a cura di), *La nuova disciplina della adozione nazionale ed internazionale*, cit., p. 1061.

¹⁹⁶ G. CAMPANATO, *Le sanzioni penali*, cit., p. 642.

¹⁹⁷ T. PADOVANI, *sub art. 71*, in C.M. BIANCA et al. (a cura di), *Legge 4 maggio 1983, n. 184, Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori. Commentario*, cit., p. 227 e T. PADOVANI, voce *Adozione e affidamento (reati in materia di)*, cit., p. 54. Non si configura tale reato qualora il minore sia avviato all'estero per un fine differente, ad esempio lo sfruttamento della prostituzione.

¹⁹⁸ Nell'esempio del delitto di falso commesso (ad esempio) dal privato, si verifica un concorso apparente di norme e il reato di falso è un antifatto non punibile perché "rappresenta, secondo l'*id quod plerumque accidit*, il mezzo ordinario di realizzazione di un reato più grave". Il delitto di falso è il mezzo per il raggiungimento del fine delittuoso. Dal momento che si tratta di reati che raramente sono stati applicati dalla giurisprudenza, non possiamo farci aiutare dalla casistica, né possiamo trovare conferma nella prassi dell'*id quod plerumque accidit*. Possiamo che, in un caso come questo, il delitto di falso sia "assorbito" dal delitto previsto dall'art. 71 della legge n. 184/83. Ricordiamo che il criterio di assorbimento è uno dei criteri non codificati adottati per risolvere il conflitto apparente di norme.

¹⁹⁹ I delitti di attentato si caratterizzano "per il fatto che il legislatore ha considerato reato perfetto il compimento di «atti diretti a» offendere un bene ritenuto meritevole di protezione anticipata perché di rango particolarmente elevato". G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto Penale. Parte Generale*, cit., p. 476 e ID., *Diritto penale. Parte speciale*, Quarta edizione, Vol. I, Zanichelli, Bologna 2007, pp. 7 ss. Vedi anche E. GALLO, voce *Attentato (Delitti di)*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, UTET, Torino 1987, pp. 340 ss.

Differente è invece il caso dell'allontanamento dall'Italia del minore, accompagnato dal genitore, da un parente o da chiunque eserciti la potestà su di lui. In questo caso il minore non è in stato di abbandono e, se straniero, non è soggetto alla legislazione italiana²⁰⁰.

Il reato-base non prevede un accordo sinallagmatico tra le parti in violazione della legge sull'adozione, non è infatti richiesto che il minore sia affidato al fine di trarne profitto (denaro o altra utilità).

Il dolo è specifico, in quanto la condotta deve essere posta in essere allo scopo di realizzare un affidamento definitivo del minore²⁰¹.

Come precedentemente anticipato in nota, il secondo, terzo e quarto comma dell'art. 71 della legge n. 184/83 sono ipotesi circostanziate del reato-base di cui al primo comma. Sono infatti previsti aumenti della metà della pena qualora il fatto sia commesso da determinate categorie di soggetti.

Il secondo comma della disposizione considera l'ipotesi in cui la condotta sia posta in essere dal tutore "ovvero da altra persona cui il minore è affidato per ragioni di educazione, di istruzione, di vigilanza e di custodia²⁰²" e dispone, in caso di condanna, la rimozione dall'ufficio.

Ci sembra che il legislatore abbia fatto una scelta discutibile circa il tipo di sanzione. Considerata la gravità del fatto commesso dal soggetto che per legge deve avere "cura della persona del minore", rappresentarlo ed amministrarne i beni²⁰³, sarebbe stato opportuno estendere al tutore le sanzioni previste dallo stesso art. 71 della legge n. 184/83 (comma 3) quando il fatto sia commesso dall'affidatario, cioè l'inidoneità ad ottenere affidamenti familiari o adottivi e l'incapacità all'ufficio tutelare.

Qualora il fatto sia commesso dal genitore (comma 3), alla condanna per il reato segue la pena accessoria della decadenza dalla potestà e l'apertura della procedura di adottabilità. La norma sembra prevedere una sorta di automatismo nell'applicazione della sanzione; tale automatismo, in particolare riguardo al giudizio per la dichiarazione dello stato di abbandono del minore, non dovrebbe seguire qualora l'illecito affidamento sia stato deciso da uno dei due genitori ad insaputa dell'altro o qualora il consenso dell'altro genitore sia stato estorto con l'inganno (ad esempio, rassicurando intorno alla temporaneità della situazione e di un prossimo rientro del minore in famiglia). Pensiamo, ad esempio, al caso di un uomo disoccupato che, approfittando delle condizioni di vulnerabilità della moglie (malata o altro) o in condizioni di sudditanza rispetto al marito, ceda il figlio in cambio di una somma di denaro.

Quanto ai rapporti tra la procedura di adottabilità ed il giudizio per l'accertamento del reato, ricordiamo che l'ultimo comma dell'art. 9 della legge n. 184/83 dispone che l'omessa segnalazione di un affidamento superiore ai sei mesi di per sé può determinare l'apertura della prima. È da precisare, inoltre, come l'apertura

²⁰⁰ Cfr art. 37 *bis* della legge n. 184/83. Rinviando alla lettura del paragrafo sul minore soggetto passivo del reato.

²⁰¹ A. BONFIGLIOLI, *sub* art. 71, in M. SESTA (a cura di), *Codice della famiglia*, Tomo I, Giuffrè, Milano 2007, p. 2473.

²⁰² Il secondo comma dell'art. 71 della legge n. 184/83 è un'ipotesi speciale dell'art. 61, n. 11) c.p. che disciplina l'aggravante comune dell' "aver commesso il fatto con abuso di autorità o di relazioni domestiche, ovvero con abuso di relazioni d'ufficio, di prestazione di opera, di coabitazione, o di ospitalità". G. CAMPANATO, *Le sanzioni penali*, cit., p. 643.

²⁰³ Art. 357 c.c.

della procedura di adottabilità prescinda dall'accertamento del reato, come l'accertamento del reato non sia subordinato all'accertamento dello stato di abbandono, né il giudizio per l'accertamento del reato comporti (ex art. 3 c.p.p.) la sospensione del procedimento di adottabilità²⁰⁴.

La pena è raddoppiata qualora il fatto sia commesso da “pubblici ufficiali, da incaricati di un pubblico servizio, da esercenti la professione sanitaria o forense, da appartenenti ad istituti di assistenza pubblici o privati nei casi di cui all'articolo 61, numeri 9 e 11, del codice penale²⁰⁵”. L'aggravamento della sanzione si giustifica in quanto sono soggetti che, per la loro qualifica, possono facilmente entrare in contatto con minori e, dunque, essere agevolati rispetto ad altri nella realizzazione della condotta²⁰⁶.

Quanto alla limitazione di cui all'art. 61 c.p. (numeri 9²⁰⁷ e 11²⁰⁸), rispettivamente abuso di poteri o violazione dei doveri inerenti alla funzione o al servizio e abuso di autorità o di relazioni, ci si è domandati se sia sufficiente la realizzazione di una delle fattispecie circostanziali o se sia necessario, per il configurarsi dell'aggravante, il cumulo di entrambe. Si ritiene che basti solo una delle fattispecie circostanziali, anche perché alcuni dei soggetti attivi indicati dal comma in esame non rivestono la qualifica pubblicistica necessaria per integrare l'ipotesi di cui al punto 9 dell'art. 61²⁰⁹ c.p.

6.2. L'accoglienza di un minore in illecito affidamento con carattere di definitività (art. 71, comma 5 della legge n. 184/83)

Il quinto comma dell'art. 71 della legge n. 184/83 estende l'applicazione della sanzione penale di cui al primo comma anche a “coloro che, consegnando o promettendo denaro od altra utilità a terzi, accolgono minori in illecito affidamento con carattere di definitività”.

La fattispecie presuppone l'esistenza di un accordo sinallagmatico tra le parti, la prestazione dell'affidante sostanziandosi nell' “affido-consegna del minore” a colui che – come si deduce dalla lettera della norma – abbia promesso o dato denaro o altra utilità.

Considerata la costruzione normativa, è da escludere l'irrogazione della pena e delle pene accessorie²¹⁰ al soggetto che accoglie il minore a titolo gratuito, cioè quando il ricevente non abbia né promesso, né dato denaro o altra utilità. Non si comprende perché il legislatore abbia considerato penalmente rilevante solo il

²⁰⁴ L. SACCHETTI, *sub* art. 71, in ID., *Adozione e affidamento dei minori*, cit., p. 170.

²⁰⁵ Art. 71, comma 4 della legge n. 184/83.

²⁰⁶ G. CAMPANATO, *Le sanzioni penali*, cit., p. 643.

²⁰⁷ L'aggravante di cui all'art. 61, numero 9 c.p. consiste nell' “avere commesso il fatto con abuso dei poteri, o con violazione dei doveri inerenti a una pubblica funzione o a un pubblico servizio, ovvero alla qualità di ministro di un culto”.

²⁰⁸ L'aggravante di cui all'art. 61, numero 11 c.p. consiste nell' “avere commesso il fatto con abuso di autorità o di relazioni domestiche, ovvero con abuso di relazioni d'ufficio, di prestazione di opera, di coabitazione, o di ospitalità”.

²⁰⁹ T. PADOVANI, *sub* art. 71, in C.M. BIANCA et al. (a cura di), *Legge 4 maggio 1983, n. 184, Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori. Commentario*, cit., pp. 227-228.

²¹⁰ Si tratta dell'inidoneità ad ottenere affidamenti familiari o adottivi e dell'incapacità all'ufficio tutelare.

caso della cessione a titolo oneroso, una circostanza che, peraltro, stante un accordo tra le parti e la previsione della loro punibilità, sarà di difficile accertamento, poiché nessuna di quelle sarà disposta a denunciare la condotta²¹¹.

Secondo un'interpretazione, il legislatore avrebbe inteso colpire solo l'affidatario irregolare che pratici il commercio di minori per evidenziare la gravità della condotta e la maggiore rimproverabilità²¹². Altra interpretazione è quella di chi ritiene che, in astratto, anche l'accoglienza del minore che non sia accompagnata dalla corresponsione di una somma di denaro potrebbe essere rispondente, se pur in forma scorretta, al superiore interesse del minore, ad esempio nel caso in cui l'affidatario sottragga il minore ad una famiglia inidonea ad accudire il proprio figlio e tale da arrecargli pregiudizio e pericolo²¹³.

Quest'ultima interpretazione non ci sembra soddisfacente, perché sembra definire un "male minore" il comportamento di chi accoglie un minore senza versare alcuna somma di denaro. L'adozione di fatto, anche nei casi in cui sottragga il minore a una condizione sfavorevole, svantaggiata, se non addirittura pericolosa per la sua vita (pensiamo al caso limite della madre che abbandona il figlio per strada perché non ha la possibilità di accudirlo), è comunque un'adozione che sfugge al controllo dell'autorità giudiziaria per annullarsi in un mero accordo tra privati²¹⁴. Quanto detto vale in particolare nei casi in cui il genitore di nascita versi in condizioni di indigenza, di isolamento o di marginalità sociale (ad esempio, una donna irregolarmente presente sul territorio o a una persona senza tetto), in quanto la procedura dinanzi al Tribunale per i minorenni tutela anche la famiglia di origine.

Non riteniamo quindi congruo che la controprestazione di denaro segni il discrimine tra la rilevanza e l'irrelevanza penale di una condotta, pur riconoscendo la differente gravità delle due ipotesi.

Ancora sulla controprestazione, la norma è lacunosa sotto un altro aspetto: la sua formulazione esclude la punibilità di chi riceve il minore, qualora questi abbia promesso un *facere* o un non *facere*.

Quanto all'elemento soggettivo, si tratta di un delitto a dolo generico: la condotta è punibile a condizione che sia sorretta dalla coscienza e volontà di accogliere un minore in illecito affidamento con carattere definitivo.

6.3. La mediazione finalizzata all'illecito affidamento (art. 71, comma 6 della legge n. 184/83)

L'ultimo comma della disposizione in commento punisce la condotta di chi "svolga opera di mediazione al fine di realizzare l'affidamento di cui al primo comma".

²¹¹ Parla esplicitamente di "omertà" tra le parti, P. VERCELLONE, *Prime osservazioni alla L. 4 maggio 1983, n. 184 «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori»*, cit., 278.

²¹² G. CAMPANATO, *Le sanzioni penali*, cit., p. 644.

²¹³ T. PADOVANI, *sub art. 71*, in C.M. BIANCA et al. (a cura di), *Legge 4 maggio 1983, n. 184, Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori. Commentario*, cit., p. 228.

²¹⁴ Ritiene che questa norma mortifichi l'intento di evitare adozioni di fatto M. PALAZZI, *sub art. 71*, in C.M. BIANCA - L. ROSSI CARLEO (a cura di), *La nuova disciplina della adozione nazionale ed internazionale*, cit., p. 1062.

La mediazione va intesa come concetto tecnico-giuridico, così come definita dal codice civile, ovvero l'attività di chi "mette in relazione due o più parti per la conclusione di un affare" (art. 1754 c.c.) e come attività che viene prestata solo dietro il corrispettivo di un compenso (provvigione).

Se così non fosse, il legislatore non avrebbe pensato ad un autonomo titolo di reato, poiché per una mediazione a titolo gratuito sarebbe stata sufficiente la disposizione sull'illecito affidamento di minore, dove l'apporto del mediatore sarebbe stato punito a titolo di concorso.

L'opera del mediatore a titolo oneroso non rappresenta un'ipotesi di concorso nel delitto di affidamento illecito. La condotta descritta dal sesto comma della norma infatti è differente da quella di concorso in affidamento abusivo (punibile ai sensi dell'art. 110 c.p.) e lo si deduce dal trattamento sanzionatorio, inferiore a quello previsto dalla disciplina del concorso di persone nel reato.

La fattispecie costituisce una deroga alla disposizione del codice penale che esclude la punibilità dell'accordo criminoso cui non faccia seguito la realizzazione del reato (art. 115 c.p.), deroga giustificata dall'esigenza di punire una condotta considerata penalmente rilevante dal legislatore. La norma infatti punisce il mediatore a prescindere dalla possibilità di ricondurre la sua opera ad un determinato affidamento²¹⁵, lo punisce per il semplice fatto che questi è un mediatore. Trattasi quindi di un'anticipazione della tutela, poiché la punibilità è anticipata al momento in cui sono posti in essere atti diretti alla realizzazione dell'affidamento²¹⁶. Il mediatore risponderebbe a titolo di concorso nel reato previsto al primo comma solo qualora l'affidamento si realizzasse²¹⁷.

L'elemento soggettivo è il dolo specifico, in quanto è espressamente richiesto dalla norma il fine di realizzare l'affidamento abusivo; il delitto sarebbe punito con dolo generico, secondo chi ritiene che tale fine caratterizzi la condotta e non l'elemento soggettivo del reato²¹⁸.

La sanzione pecuniaria è stata modificata dalla legge n. 149/01: non più una pena sino a 2 milioni di lire (1.032,91 euro), ma una pena pecuniaria da lire 500.000 (258,23 euro) a 5 milioni di lire (2.582,28 euro)²¹⁹.

6.4. Rapporti tra l'art. 71 della legge n. 184/83 ed alcune fattispecie del Codice Rocco

Nelle pagine precedenti abbiamo anticipato che, nonostante i pareri discordi espressi dalla dottrina, la norma sull'illecito affidamento di minori a terzi ha di fatto colmato una lacuna del nostro ordinamento. Infatti la

²¹⁵ T. PADOVANI, *sub art. 71*, in C.M. BIANCA et al., (a cura di), *Legge 4 maggio 1983, n. 184, Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori. Commentario*, cit., p. 228.

²¹⁶ G. CAMPANATO, *Le sanzioni penali*, cit., p. 645.

²¹⁷ L. SACCHETTI, *Il nuovo sistema dell'adozione internazionale. Legge 31 dicembre 1998, n. 476*, cit., pp. 386 ss. e M. DOGLIOTTI, *sub art. 71*, in ID., *Adozione di maggiorenni e minori*, cit., p. 889.

²¹⁸ D. TERRACINA, *sub art. 71*, in A. ZACCARIA, *Commentario breve al diritto della famiglia*, Cedam, Padova 2008, p. 1724.

²¹⁹ Quanto all'inasprimento del regime sanzionatorio di questa come di altre norme, commentano così: "l'inasprimento delle pene [...], anche se ha soddisfatto l'inconscio desiderio giustizialista di alcuni *conditores* è privo di qualsiasi rilevanza pratica, nel quotidiano". A. FINOCCHIARO - M. FINOCCHIARO, *Adozione e affidamento dei minori. Commento alla nuova disciplina (l. 28 marzo 2001, n. 149)*, cit., p. 162.

condotta del genitore che cedesse il proprio figlio a terzi non avrebbe integrato gli estremi di alcun reato allora vigente. Non sarebbe stato possibile incriminare l'agente di sottrazione di minori (art. 573 c.p.), sussistendo il consenso dei genitori alla cessione; di sequestro di persona (art. 605 c.p.), in quanto, nei casi di neonato o bambini non è possibile separare la volontà del minore da quella dei genitori; né di reati contro lo stato di famiglia (art. 566 ss. c.p.) che si realizzano solo a condizione che l'affidatario "legalizzi" il minore ricevuto²²⁰.

Il commercio di minori avrebbe forse potuto essere equiparato alla "condizione analoga alla schiavitù"²²¹ di cui all'art. 600 c.p. Tuttavia, come ricorderemo, nella formulazione originaria del delitto di riduzione in schiavitù, tanto la nozione di "schiavitù", quanto quella di "condizione analoga alla schiavitù" erano elementi normativi della fattispecie, il cui contenuto era tassativamente definito dalle Convenzioni di Ginevra del 1926 e del 1956²²². Entrambe indicavano dunque istituti vigenti in un ordinamento, non condizioni di fatto di degradazione della persona a oggetto di vendita o sfruttamento. Per questa ragione, non vigendo l'istituto della schiavitù nel nostro Paese, queste norme erano sostanzialmente disapplicate e inapplicabili anche alla tratta di minori a scopo di adozione, in ragione del principio di legalità (divieto di analogia) vigente in materia penale.

Con la legge 11 agosto 2003, n. 228 (Misure contro la tratta di persone), l'art. 600 c.p. è stato profondamente modificato. Torneremo a parlare del delitto di tratta nel paragrafo dedicato alla tratta di minori a scopo di adozione.

7. [segue] L'introduzione del minore straniero in Italia in violazione della legge sull'adozione e l'accoglienza di minori stranieri in illecito affidamento (art. 72 della legge n. 184/83)

La norma è stata introdotta dalla legge n. 184/83 per porre un freno efficace alla tratta internazionale di minori a scopo di adozione²²³. Essa costituisce un'anticipazione della tutela rispetto alle condotte descritte dall'art. 71 della legge, norma che prevede l'affidamento illegittimo a terzi con carattere definitivo²²⁴.

Al primo comma dell'art. 72 della legge n. 184/83 viene punita la condotta di chi introduce in Italia un minore straniero perché sia affidato definitivamente a cittadini italiani, mentre, specularmente, al secondo comma è descritta la condotta di coloro che accolgono minori in illecito affidamento.

²²⁰ T. PADOVANI, *sub art. 71*, in C.M. BIANCA et al. (a cura di), *Legge 4 maggio 1983, n. 184, Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori. Commentario*, cit., p. 225.

²²¹ Nella sua precedente formulazione, l'art. 600 c.p. (Riduzione in schiavitù) puniva con la reclusione da cinque a dieci anni chiunque riducesse "una persona in schiavitù o in una condizione analoga alla schiavitù".

²²² La Convenzione di Ginevra concernente la schiavitù venne adottata il 25 settembre 1926. La Convenzione supplementare per l'abolizione della schiavitù, della tratta degli schiavi e delle istituzioni e pratiche analoghe alla schiavitù venne invece firmata il 7 novembre 1956.

²²³ S. SILVANI, *Reati in materia di adozione*, cit., p. 456.

²²⁴ T. PADOVANI, *sub art. 72*, in ID., *L. 4/5/1983, n. 184. Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori (Commento agli artt. 70-73)*, cit., p. 34.

La fattispecie al primo comma è un reato comune; soggetto attivo della disposizione è infatti “chiunque”, italiano o straniero. Solitamente si tratterà dell’intermediatore²²⁵, cioè di colui che consente alla “domanda” e alla “offerta” di minori di incontrarsi.

La condotta consiste nell’introduzione nello Stato di uno straniero minore di età perché sia definitivamente affidato a cittadini italiani. Non è dunque necessario che abbia luogo l’affidamento (che integrerebbe la fattispecie di cui all’art. 71 della legge), né deve essere accertato²²⁶, ma è sufficiente la finalità dell’affidamento stesso.

L’anticipazione della tutela esprime la volontà del legislatore di intervenire in un momento precedente all’affidamento e di intercettare il minore prima che lo “scambio” criminoso si sia definito, perché potrebbe essere molto più difficile rintracciare il minore e ricostruire ad affidamento avvenuto la sua “provenienza” in violazione delle norme sull’adozione²²⁷.

Nell’ipotesi in cui, invece, il soggetto agente sia il genitore biologico o un parente entro il quarto grado potrebbe essere pressoché impossibile dimostrare la finalità dell’introduzione del minore in Italia richiesta dalla norma²²⁸, proprio in ragione del legame esistente tra adulto e minore straniero introdotto²²⁹. Ciò implica che, in questi casi, tali soggetti saranno puniti solo qualora affidino o tentino di affidare il minore, cioè solo qualora gli agenti pongano in essere le condotte di cui all’art. 71 della legge n. 184/83. Per costoro sarà più semplice prendere parte al traffico di minori, eludere i controlli e gli accertamenti.

La norma specifica la finalità dell’introduzione del minore straniero in Italia, cioè il definitivo affidamento, considerando probabilmente solo l’ipotesi in cui il viaggio del minore straniero si concluda nel nostro Paese. Vedremo che la scelta del legislatore del 1983 mal si attaglia ai dati empirici disponibili sulla tratta di minori a scopo di adozioni illegali; alcune ricerche hanno infatti qualificato l’Italia non solo come Paese di destinazione dei minori vittime di tratta, ma anche come Paese di transito.

Il minore straniero deve essere destinato a diventare figlio “di fatto” di “cittadini italiani”. La disposizione non circoscrive il caso all’affidamento ad una coppia sposata; potrebbe dunque trattarsi anche di una coppia di fatto, nel qual caso sarebbe sufficiente che uno dei due fosse italiano²³⁰.

²²⁵ M. DOGLIOTTI, *sub artt. 72 - 72 bis*, in ID., *Adozione di maggiorenni e minori*, cit., p. 895.

²²⁶ A. BONFIGLIOLI, *sub art. 72*, in M. SESTA (a cura di), *Codice della famiglia*, cit., p. 2474.

²²⁷ Un’ulteriore anticipazione della tutela si ha in caso di delitto tentato, configurabile e punibile qualora, a norma dell’art. 35, secondo comma legge n. 184/83, (art. 33, comma 3 della legge n. 184, dopo la riforma del 1998), gli uffici di Polizia di frontiera abbiano disposto l’immediato rimpatrio del minore. M. FINOCCHIARO, *sub art. 72*, in A. FINOCCHIARO - M. FINOCCHIARO, *Disciplina dell’adozione e dell’affidamento dei minori (Commento teorico-pratico alla legge 4 maggio 1983, n. 184)*, cit., p. 576

²²⁸ T. PADOVANI, *sub art. 72*, in G. CIAN et al. (a cura di), *Commentario al diritto italiano di famiglia*, cit., p.537.

²²⁹ Ricordiamo che, secondo l’art. 36 della legge n. 184/83, l’ingresso in Italia di minori stranieri infraquattordicenni non accompagnati dai genitori o da parenti entro il quarto grado doveva essere “immediatamente segnalato dagli uffici di polizia di frontiera al Tribunale per i minorenni del distretto ove è diretto il minore, ovvero, nell’ipotesi in cui non sia desumibile il luogo di dimora nello Stato, al Tribunale per i minorenni di Roma”. A seguito della riforma del 1998, l’art. 33 (comma 1) non consente l’ingresso di minori non accompagnati da almeno un genitore o da parenti entro il quarto grado, “fatte salve le ordinarie disposizioni relative all’ingresso nello Stato per fini familiari, turistici, di studio e di cura”.

²³⁰ M. DOGLIOTTI, *sub artt. 72 - 72 bis*, in ID., *Adozione di maggiorenni e minori*, cit., p. 895.

La norma considera espressamente il solo caso in cui il minore sia introdotto in Italia per essere affidato a cittadini italiani, nulla specificando riguardo al caso in cui il minore debba essere affidato a cittadini stranieri in Italia. Per comprendere il silenzio della disposizione sul punto, dobbiamo ricordare che al tempo dell'entrata in vigore della legge n. 184/83 la legge regolatrice dei rapporti di famiglia era quella del Paese di appartenenza dei membri della famiglia²³¹. L'affido di un minore straniero a cittadini stranieri doveva dunque essere attuato in forza di una legge straniera e non di quella italiana. Era perciò esclusa l'applicazione della legge nazionale ai casi di affido di minori stranieri a cittadini stranieri presenti sul territorio italiano. Se l'art. 72 della legge n. 184/83 avesse previsto la punibilità dell'affido di un minore straniero a cittadini stranieri in violazione della legge sull'adozione, sarebbe stato in contrasto con la disciplina, allora vigente, di diritto internazionale privato.

Quanto appena detto implica che l'illecito affidamento si sarebbe verificato solo qualora la coppia straniera avesse attuato un affidamento in contrasto con la loro legge nazionale²³². In altre parole, l'affidamento di un minore a cittadini stranieri non legittimati a riceverlo sarebbe stato illecito secondo l'art. 71²³³ della legge n. 184/83, ma non sarebbe stata operante la tutela anticipata disposta dall'art. 72 della legge. Solo qualora fosse stato accertato lo stato di abbandono di un minore straniero in Italia, ad esempio nel caso in cui non fosse introdotto in ottemperanza ad un provvedimento estero²³⁴, avrebbe trovato ordinariamente applicazione la legge italiana in materia di adozione e di affidamento a partire dal suo ingresso in Italia²³⁵, comprese le disposizioni penali.

La genericità della formulazione e l'uso dell'espressione "cittadini italiani" non rappresentano un chiaro criterio per comprendere se la norma possa essere applicata anche qualora il minore debba essere affidato ad una persona sola (italiana). La sentenza della Corte Costituzionale che ha riconosciuto espressamente l'applicabilità della disciplina dell'adozione in casi particolari (art. 44 ss. della legge n. 184/83) anche ai minori stranieri²³⁶ consentirebbe di far rientrare entro il requisito di illiceità speciale "in violazione delle disposizioni della presente legge" anche questo caso.

La previsione del requisito di illiceità speciale ("in violazione delle disposizioni della presente legge") ha fatto confluire nella disposizione penale tutti i limiti e le manchevolezze della legge n. 184/83. Fino alla riforma del 1998 (legge n. 476/98), a partire dalla quale ogni coppia avrebbe dovuto rivolgersi ad enti autorizzati, non sarebbe stata qualificata come condotta in violazione della legge sull'adozione quella di chi

²³¹ L'articolo di riferimento è l'art. 17 disp. prel. c.c. (comma 1). Esso disponeva che "Lo stato e la capacità delle persone e i rapporti di famiglia sono regolati dalla legge dello stato al quale esse appartengono". Questa disposizione è stata abrogata dall'art. 73 della L. 31 maggio 1995, n. 218 (Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato).

²³² M. FINOCCHIARO, *sub art. 72*, in A. FINOCCHIARO - M. FINOCCHIARO, *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori (Commento teorico-pratico alla legge 4 maggio 1983, n. 184)*, cit., p. 578.

²³³ T. PADOVANI, *sub art. 72*, in G. CIAN et al. (a cura di), *Commentario al diritto italiano di famiglia*, cit., p. 538.

²³⁴ Il provvedimento estero potrebbe avere ad oggetto la *kafalah*, istituto diffuso nei Paesi arabi, di cui parleremo nel paragrafo 13 del sesto capitolo.

²³⁵ L'art. 37 della legge n. 184/83 disponeva infatti: "Al minore straniero in stato di abbandono che si trovi nello Stato, si applica la legge italiana in materia di adozione, di affidamento e di provvedimenti in caso di urgenza".

²³⁶ Rinviamo al paragrafo 5.3. del quinto capitolo per ulteriori chiarimenti.

avesse agito, dietro compenso, per procurare un minore ad una coppia munita del decreto di idoneità e del provvedimento straniero di adozione²³⁷ (o del nulla osta di cui all'art. 34²³⁸). Il mercimonio di minori, paradossalmente, finiva per essere “autorizzato” proprio da chi si era proposto di debellarlo²³⁹.

La condotta deve essere inoltre posta in essere dall'agente “per procurarsi denaro o altra utilità²⁴⁰”. La costruzione del reato a dolo specifico implica la non configurabilità del delitto qualora l'azione sia posta in essere per conseguire una differente finalità (ad esempio, per fini assistenziali o caritatevoli) o qualora la controprestazione della coppia non consista nella dazione di denaro, ma in un *facere* o in un *non facere*. Questa scelta sembra abbastanza discutibile in quanto subordina la tutela penale al solo fenomeno del mercato di bambini, quasi a sottolineare la tollerabilità di condotte assunte “con le migliori intenzioni”. La cessione gratuita di minori, altrettanto di quella a titolo oneroso, viola il principio del diritto del minore ad una famiglia, inteso come diritto del minore alla famiglia che sia giudicata idonea al termine di una procedura trasparente da parte delle autorità competenti.

Alle quattro condizioni poste dal legislatore (il dolo specifico, la violazione della legge sull'adozione, l'introduzione in vista dell'affidamento a cittadini italiani e l'introduzione del minore a scopo di affidamento), potremmo dunque dire ad una eccessiva tassatività della fattispecie, è stata addebitata la sua disapplicazione²⁴¹. Se è vero che l'anticipazione della tutela (e dunque della punibilità) predisposta dalla norma sarebbe bilanciata proprio dagli elementi che così circoscrivono l'area del penalmente rilevante²⁴², l'esito della scelta legislativa non può dirsi soddisfacente.

Il secondo comma della disposizione in commento si “specchia” nel primo comma, prevedendo il delitto di accoglienza di minori stranieri in illecito affidamento.

Soggetti attivi del reato sono “coloro che, consegnando o promettendo danaro o altra utilità a terzi, accolgono stranieri minori di età in illecito affidamento con carattere di definitività”. Diversamente da quanto detto precedentemente, la disposizione non specifica che gli affidatari debbano essere cittadini italiani.

²³⁷ M. FINOCCHIARO, *sub art. 72*, in A. FINOCCHIARO - M. FINOCCHIARO, *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori (Commento teorico-pratico alla legge 4 maggio 1983, n. 184)*, cit., p. 576 e D. BARTOLETTI, *Limiti applicativi ed esigenze di riforma delle norme penali in materia di adozione*, in *Legislazione penale*, 1992, 3, p. 603.

²³⁸ Sul punto, rinviamo al paragrafo 3 del primo capitolo.

²³⁹ Si veda la Relazione al senato della legge 4 maggio 1983, n. 184 pubblicata in G. MANERA, *L'adozione e l'affidamento familiare*, cit., pp. 287 e 291.

²⁴⁰ Secondo Bartoletti, qualora il soggetto abbia agito per procurare denaro o altra utilità ad altri, e non per sé, la fattispecie non dovrebbe trovare applicazione. L'interpretazione, però, non trova conforto nella lettera della norma, che non nulla specifica in merito. D. BARTOLETTI, *Limiti applicativi ed esigenze di riforma delle norme penali in materia di adozione*, cit., p. 603.

²⁴¹ D. BARTOLETTI, *L. 28.3.2001 n. 149 - Modifiche alla legge 4 maggio 1983 n. 184 recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile*, in *Leg. pen.*, 2001, p. 675. Le nostre ricerche non ci hanno portato nemmeno a un caso di applicazione di questa disposizione, né ad una condanna per questo reato, punito con la reclusione da uno a tre anni.

²⁴² S. SILVANI, *Reati in materia di adozione*, cit., p. 456.

Prima della riforma del 1998, illecito affidamento sarebbe stato quello di coloro che, pur avendo ottenuto il decreto di idoneità del Tribunale per i minorenni e pur essendo destinatari di un provvedimento straniero che li dichiarasse genitori adottivi del minore o tutori del minore, non avessero promosso in Italia il giudizio per la dichiarazione di efficacia del provvedimento straniero²⁴³. L'affidamento sarebbe diventato lecito solo dopo che il Tribunale per i minorenni italiano avesse dichiarato efficace il provvedimento di adozione o avesse emesso un decreto di affidamento preadottivo²⁴⁴.

Oggi, grazie ai controlli della Commissione per le Adozioni Internazionali e l'intervento obbligatorio degli enti autorizzati, è difficile ipotizzare che l'affido illecito di un minore straniero in Italia possa avere luogo secondo quelle modalità. Possiamo pensare, ma anche in questo caso non abbiamo riscontri giurisprudenziali, che tale condotta possa verificarsi qualora l'affidatario di un minore accolto in occasione dei c.d. soggiorni climatici²⁴⁵ lo trattenga indebitamente presso di sé.

La norma comunque sembra un'inutile duplicazione della fattispecie omologa prevista dall'art. 71 (comma 5) della legge, probabilmente riprodotta dal legislatore in ragione delle differenze esistenti tra le due disposizioni, per sottolineare il carattere sinallagmatico dell'accordo criminoso o forse per esprimere la specifica protezione assicurata al minore straniero dal nostro ordinamento²⁴⁶. La punibilità della condotta è infatti subordinata alla promessa o consegna di denaro o altra utilità; come già detto commentando l'art. 71 della legge n. 184/83, in caso di cessione gratuita del minore o in assenza di una previa pattuizione del versamento di una somma di denaro o di altra utilità, non sussiste il reato.

Il dolo qui è generico, è dunque sufficiente la coscienza e volontà di accogliere un minore straniero in affidamento.

Quanto al trattamento sanzionatorio, per gli "affidatari abusivi" sono previste due tipologie di sanzioni penali: principale ed accessoria. La prima è la stessa applicata a chi ha introdotto illecitamente il minore straniero in Italia: la reclusione da uno a tre anni.

La seconda è l'inidoneità ad ottenere affidamenti familiari o adottivi e l'incapacità all'ufficio tutelare, sanzione già prevista anche dall'art. 71, comma 5 della legge (a cui si rinvia). In caso di affidamenti preadottivi in atto, la condanna dovrebbe essere causa di revoca del relativo provvedimento, mentre non dovrebbe produrre alcun effetto riguardo ad adozioni pronunciate che hanno inciso irreversibilmente sullo *status* del minore adottato²⁴⁷.

La condanna determina la conseguenza civilistica del rimpatrio del minore nello Stato di origine²⁴⁸.

²⁴³ Rinviamo al paragrafo 3 del primo capitolo per ulteriori chiarimenti.

²⁴⁴ M. FINOCCHIARO, *sub art. 72*, in A. FINOCCHIARO - M. FINOCCHIARO, *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori (Commento teorico-pratico alla legge 4 maggio 1983, n. 184)*, cit., p. 577.

²⁴⁵ Sul punto, si rinvia al paragrafo 5.3. del capitolo quinto.

²⁴⁶ Data l'equiparazione stabilita dall'art. 37 *bis* tra minore italiano e minore straniero, considera la norma superflua T. PADOVANI, *sub art. 72*, in G. CIAN et al. (a cura di), *Commentario al diritto italiano di famiglia*, cit., p. 538.

²⁴⁷ M. FINOCCHIARO, *sub art. 72*, in A. FINOCCHIARO - M. FINOCCHIARO, *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori (Commento teorico-pratico alla legge 4 maggio 1983, n. 184)*, cit., p. 578.

²⁴⁸ G. CAMPANATO, *Le sanzioni penali*, cit., p. 646.

8. [segue] Lo svolgimento, per conto terzi, di pratiche inerenti all'adozione di minori stranieri in assenza della prescritta autorizzazione (art. 72 bis della legge n. 184/83)

L'art. 72 bis della legge n. 184/83 è stato introdotto dall'art. 6 della legge 31 dicembre 1998 n. 476 di riforma dell'adozione internazionale. Scopo di questa norma è quello di punire ogni attività di mediazione non autorizzata nelle procedure di adozione internazionale²⁴⁹, conformemente al principio – sancito dalla Convenzione de L'Aja del 1993 e dalla succitata legge di ratifica – secondo cui le coppie che intendono adottare un minore straniero devono rivolgersi esclusivamente a canali autorizzati²⁵⁰.

La norma venne introdotta per “sanare” alcune irregolarità che si erano verificate sotto la vigenza della precedente normativa. Come abbiamo già ricordato nel primo capitolo, la maggior parte delle coppie preferiva appoggiarsi a conoscenti, ad enti non autorizzati o ad intermediari senza scrupoli per l'adozione di un minore straniero.

La disposizione si compone di tre commi.

Al primo comma, la norma prevede la pena della reclusione fino a un anno o quella alternativa pecuniaria (da uno a dieci milioni di lire²⁵¹) per chiunque “svolga per conto terzi pratiche inerenti all'adozione di minori stranieri senza aver previamente ottenuto l'autorizzazione prevista dall'art. 39, comma 1, lettera c)²⁵²” della legge.

Soggetto attivo è “chiunque”. La norma precisa che le condotte in questione – che considereremo tra poco – devono essere poste in essere dal soggetto “senza aver previamente ottenuto” quell'autorizzazione che viene concessa dalla Commissione per le Adozioni Internazionali solo in presenza dei requisiti indicati dalla legge.

Possiamo presumere quindi che soggetti attivi debbano essere sia enti la cui istanza di autorizzazione non sia stata accolta dalla nostra Autorità centrale, in quanto non in possesso di almeno una delle caratteristiche richieste dalla legge²⁵³, sia di soggetti che non hanno mai presentato istanza di autorizzazione.

Ora, stando alla lettera della legge, le persone singole non potrebbero mai incorrere nella sanzione penale, non essendo prevista la concessione dell'autorizzazione ad esse; d'altro canto, il nostro ordinamento non contempla l'applicazione di sanzioni penali a soggetti diversi dalle persone fisiche²⁵⁴.

²⁴⁹ P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La riforma dell'adozione internazionale. Commento alla legge 31 dicembre 1998, n. 476*, cit., p. 180.

²⁵⁰ L'intermediazione degli enti autorizzati è sempre obbligatoria, a prescindere dalla ratifica o meno della Convenzione de L'Aja da parte del Paese estero e dunque a prescindere dal fatto che la sua legislazione interna non imponga l'intervento di organismi debitamente autorizzati.

²⁵¹ Le sanzioni devono essere convertite rispettivamente in 516,46 euro e in 5,164,57 euro.

²⁵² Trattasi naturalmente dell'autorizzazione concessa dalla Commissione per le Adozioni Internazionali alle associazioni che, in possesso dei requisiti indicati dall'art. 39 *ter* della legge n. 184/83, intendano svolgere pratiche di adozione di minori stranieri.

²⁵³ Pensiamo al caso in cui l'ente non si avvalga di soggetti iscritti ad albi professionali (personale non qualificato) o ad un soggetto privo di idonea struttura organizzativa.

²⁵⁴ Sono infatti qualificabili come “parapenali” le sanzioni introdotte dal D.L.vo 8 giugno 2001, n. 231, “Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'art. 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300”.

Se dovessimo fermarci a questa interpretazione, dovremmo concludere che la disposizione in commento è stata scritta per non essere applicata. Dobbiamo perciò concludere che il legislatore abbia redatto una norma poco precisa nella sua formulazione e che, alla luce della *ratio* della legge di riforma dell'adozione internazionale e della Convenzione de L'Aja del 1993, che (dagli articoli 9 a 13) dispone il ricorso obbligatorio a enti autorizzati dal Paese di origine ed operanti nel Paese di provenienza del minore con il gradimento delle autorità estere competenti, il reato previsto dal primo comma dell'art. 72 *bis* della legge dovrebbe essere applicato anche alle persone singole.

Questa prima osservazione ci conduce a considerare differenti ordini di questioni.

Tanto una norma mal scritta, quanto un'interpretazione correttiva come la nostra, forzano le categorie dogmatiche del diritto penale, in particolare quel principio di tassatività che è principio liberale in quanto sottrae agli arbitri del giudice, chiamato ad applicare la norma, la qualificazione di una condotta come meritevole o meno della sanzione penale. Ciò premesso, può essere comunque interessante domandarsi a quali "persone singole" potrebbe essere applicata questa disposizione e, dunque, se il delitto previsto dall'art. 72 *bis* sia da considerarsi proprio o comune. Se l'intento del legislatore è quello di colpire l'attività abusiva di intermediazione, dobbiamo ritenere che la pena sia applicabile sia alle persone singole (il missionario, il giornalista tornato dall'estero, il medico dell'associazione umanitaria) che non si avvalgono dell'associazione di appartenenza, ma agiscono autonomamente per favorire l'incontro tra una coppia ed un minore straniero, che alle persone singole incardinate in un ente non autorizzato (ad esempio, i membri di un'associazione che operi a favore di associazioni per i c.d. soggiorni climatici) che svolge le pratiche di adozione abusivamente²⁵⁵.

La punibilità dei dipendenti di un ente non autorizzato, aventi compiti diversi dalla rappresentanza e dirigenza dell'associazione²⁵⁶, si deduce anche dal combinato disposto del primo e del secondo comma dell'articolo in commento. Il secondo comma dell'art. 72 *bis* della legge prevede infatti un aggravamento di pena²⁵⁷ per "i legali rappresentanti ed i responsabili di associazioni o di agenzie che trattano le pratiche di cui al comma 1", in quanto la condotta dei "vertici" è sintomatica dell'esistenza di un'organizzazione che gestisce illecitamente le pratiche di adozione internazionale²⁵⁸.

Tornando alla domanda posta inizialmente, cioè a quali persone singole eventualmente possa fare riferimento questa disposizione, possiamo affermare che l'art. 72 *bis* (comma 1) della legge si applica anche al dipendente dell'ente non autorizzato.

Questione diversa, invece, è se la norma sia applicabile al soggetto incardinato nell'ente autorizzato, ma che svolga, all'insaputa di colleghi e dirigenti, un mercato parallelo e sotterraneo di procacciamento di

²⁵⁵ M. DOGLIOTTI, *sub art. 72-72 bis*, in ID., *Adozione di maggiorenni e minori*, cit., p. 896

²⁵⁶ G. CAMPANATO, *Le sanzioni penali*, cit., p. 647.

²⁵⁷ È prevista la pena della reclusione da sei mesi a tre anni.

²⁵⁸ M. FINOCCHIARO, *Enti: un «ponte» al servizio delle famiglie*, in *Guida al diritto*, 30 gennaio 1999, 4, p. 53. L'agenzia potrebbe anche essere unipersonale, per cui sarebbe sufficiente la "materiale esistenza di un ufficio organizzato per lo svolgimento delle pratiche" per il configurarsi del reato. L. SACCHETTI, *Il nuovo sistema dell'adozione internazionale*, cit., p. 165.

minori stranieri per le coppie che si presentano per le pratiche di intermediazione. È il caso del dipendente che, approfittando dell'esperienza acquisita nel settore e della conoscenza delle prassi estere, proponga alla coppia canali più rapidi per l'adozione di un minore straniero. La lettera della norma sembrerebbe escludere la punibilità (a norma dell'art. 72 *bis* della legge n. 184/83) di questa condotta: la norma richiede infatti espressamente che l'autore della condotta agisca "senza aver previamente ottenuto l'autorizzazione prevista" dalla legge.

Consideriamo anche l'ipotesi in cui un ente autorizzato abbia coltivato un mercato sotterraneo e che, dunque, celi dietro a una facciata di rispettabilità procedure poco trasparenti. Pensiamo all'operatore che manifesti alla coppia la possibilità di accelerare le pratiche con una donazione a favore del direttore dell'istituto straniero o a favore dell'ente stesso; supponiamo che questa proposta risponda ad una strategia "imprenditoriale", ad un regime di concorrenza sleale dell'ente per godere di maggiore sostegno finanziario o per poter avere degli utili da dividere tra i soci.

Anche su questo punto la lettera della norma non è chiara. Sembra infatti considerare il caso di agenzie, associazioni, persone giuridiche prive di autorizzazione, non l'ipotesi di enti autorizzati che pongano in essere anche pratiche illecite di adozione internazionale. Data la lettera della norma, dobbiamo escludere che questa condotta possa essere passibile dell'applicazione della sanzione penale prevista dall'art. 72 *bis* della legge n. 184/83.

Altre condotte che non configurano il delitto in commento sono quella dell'operatore dell'ente autorizzato che svolga le pratiche non per conto terzi, ma per sé, come quella del dipendente di una struttura non autorizzata che agisca per il proprio interesse e non per altri (la coppia)²⁵⁹.

Ancora, potremmo supporre l'irrilevanza penale delle condotte qualora siano poste in essere da operatori di enti la cui autorizzazione sia stata semplicemente sospesa e non revocata. In quel caso si tratterebbe inequivocabilmente di soggetti dotati originariamente dell'autorizzazione a svolgere le pratiche di adozione internazionale e, dunque, non in violazione della disposizione in commento. Bene avrebbe fatto il legislatore a specificare che queste pratiche costituiscono reato anche se commesse da enti la cui autorizzazione sia stata sospesa.

Veniamo ora a considerare le condotte descritte dalla fattispecie.

La condotta descritta al primo e al secondo comma dell'art. 72 *bis* della legge n. 184/83 è lo svolgimento per conto terzi di pratiche inerenti all'adozione di minori stranieri senza la previa autorizzazione della Commissione per le Adozioni Internazionali. La formula è estremamente ampia ed indeterminata.

Lo "svolgimento per conto di terzi di pratiche inerenti all'adozione di minori stranieri" potrebbe abbracciare tutte le condotte attribuite dalla legge agli enti autorizzati (art. 29 *bis*, comma 4 ed art. 31, comma 3 della legge)²⁶⁰, ma anche in questo caso dovremmo fare alcune precisazioni, a seconda della "pregnanza" delle funzioni e del luogo di svolgimento delle attività.

²⁵⁹ Pensiamo, ad esempio, alla psicologa dell'ente che non rispetti la legge n. 184/83 per adottare un minore.

²⁶⁰ D. TERRACINA, *sub art. 72 bis*, in A. ZACCARIA, *Commentario breve al diritto della famiglia*, cit., p. 1726.

Quanto al primo punto, in dottrina non vi è unanimità in ordine alla rilevanza penale da attribuirsi alle attività di informazione e preparazione da parte di soggetti non autorizzati.

All'attività di informazione viene associata sia quella "sull'adozione internazionale e sulle relative procedure, sugli enti autorizzati e sulle altre forme di solidarietà nei confronti dei minori in difficoltà"²⁶¹ che quella attinente alle "concrete prospettive di adozione"²⁶².

Pazé esclude che l'attività di informazione, come anche l'attività di preparazione, debba essere annoverata tra le pratiche rilevanti ex art. 72 bis²⁶³ della legge, mentre Mario Finocchiaro²⁶⁴ ritiene che l'attività di informazione prestata da soggetti non autorizzati configurerebbe un tentativo. Secondo altri, l'attività di informazione sulle procedure relative all'adozione, anche se svolta da enti non autorizzati, non sarebbe penalmente rilevante, a condizione che il soggetto che informa specifichi alla coppia la sussistenza dell'obbligo di rivolgersi ad enti autorizzati²⁶⁵.

Considerata la delicatezza della preparazione delle coppie, che, se troppo disinvolta, potrebbe essere una delle cause dei fallimenti adottivi, non si concorda del tutto con la tesi di Pazé, peraltro non isolata in dottrina²⁶⁶.

Anche il contesto o il soggetto potrebbero escludere automaticamente la rilevanza penale della condotta. Pensiamo alla persona, appena tornata da una permanenza di anni in Cambogia, che riferisca ad una coppia di amici dell'esistenza di un alto numero di bambini abbandonati e commenti il dato affermando che vi sono concrete prospettive di adozione. Benché questa sia una delle attività di competenza degli enti autorizzati, è impensabile che il soggetto dell'esempio possa essere chiamato a risponderne penalmente.

Dalla lettera della norma non è chiaro se la punibilità sia subordinata al compimento di tutte le condotte attribuite dalla legge agli enti o se sia sufficiente anche solo porre in essere una delle attività per integrare il reato²⁶⁷. L'espressione "svolgere pratiche" comunque lascia pensare ad una serie di azioni, l'una legata all'altra in stretto rapporto di interdipendenza, funzionali al raggiungimento di un obiettivo.

La mera ricezione dell'incarico a svolgere le pratiche sarebbe punibile a titolo di tentativo²⁶⁸.

Consideriamo ora un altro elemento di interesse nell'analisi di questa disposizione, cioè il carattere extraterritoriale della maggior parte delle condotte indicate dalla disposizione.

La maggior parte delle attività indicate dall'art. 31 della legge n. 184/83 devono essere svolte all'estero, dai referenti all'estero dell'ente (cittadini del Paese di provenienza del minore) oppure da cittadini italiani.

²⁶¹ Art. 29 bis, comma 4, lett. a) della legge n. 184/83.

²⁶² Art. 31, comma 3, lett. a) della legge n. 184/83.

²⁶³ P. PAZÉ, *Introdotta il reato di mediazione non autorizzata per l'adozione internazionale*, in *Dir. pen. proc.*, 1999, n. 2, p. 143.

²⁶⁴ M. FINOCCHIARO, *Enti: un «ponte» al servizio delle famiglie*, cit., p. 53.

²⁶⁵ G. CAMPANATO, *Le sanzioni penali*, cit., p. 647.

²⁶⁶ Secondo Dogliotti, le condotte "puramente preparatorie" non dovrebbero, per i dipendenti, rilevare ai fini della perfezione della fattispecie. M. DOGLIOTTI, *sub art. 72-72 bis*, in ID., *Adozione di maggiorenni e minori*, cit., p. 896

²⁶⁷ Il compimento di una delle attività (ad eccezione di quella di informazione) sarebbe sufficiente secondo M. FINOCCHIARO, *Enti: un «ponte» al servizio delle famiglie*, cit., p. 53.

²⁶⁸ L. SACCHETTI, *Il nuovo sistema dell'adozione internazionale*, cit., p. 165.

Il nostro ordinamento contempla alcuni casi di estensione della sovranità italiana (nella forma della irrogazione di sanzioni penali) anche quando la condotta penalmente rilevante sia stata posta in essere all'estero²⁶⁹.

Secondo una prima interpretazione, l'art. 72 *bis* della legge n. 184/83 sarebbe una di quelle “speciali disposizioni di legge o convenzioni internazionali [che] stabiliscono l'applicabilità della legge penale italiana” anche in territorio estero²⁷⁰. Qualora il fatto fosse commesso da un cittadino italiano, perciò, non sarebbero richieste le condizioni di cui all'art. 9 c.p., mentre qualora fosse commesso da un cittadino straniero verrebbero meno le condizioni di cui all'art. 10 c.p.²⁷¹.

A questa interpretazione si potrebbe replicare osservando che le ipotesi di extraterritorialità previste dal codice penale sono solitamente ben “riconoscibili” dalla rubrica della disposizione (che solitamente recita: “Fatto commesso all'estero”²⁷²) o dal suo enunciato. Qui la portata extraterritoriale della norma sarebbe invece implicita.

Se non riteniamo di poterci allineare a questo orientamento, chiediamoci allora se sia possibile fare leva su una norma diversa dall'art. 7 c.p. per giustificare l'applicazione della legge italiana nel Paese estero.

Secondo Pazé, occorre distinguere entro una casistica variegata. Qualora la condotta del cittadino italiano sia posta in essere interamente all'estero, la punibilità sarebbe subordinata alla richiesta del Ministro della Giustizia (ex art. 9, comma 2 c.p.). Qualora si tratti di cittadini stranieri o di enti stranieri operanti solo all'estero anche a vantaggio di cittadini italiani, la legge italiana non potrebbe mai essere applicata²⁷³. Qualora invece la condotta sia stata posta in essere in parte nel territorio italiano²⁷⁴, alcuna condizione sarebbe richiesta per la punibilità, essendo sempre punibile in forza dell'art. 6, comma 2 c.p.²⁷⁵.

²⁶⁹ Si vedano gli artt. 3 ss. c.p.

²⁷⁰ Art. 7, numero 5) c.p.

²⁷¹ L. SACCHETTI, *Il nuovo sistema dell'adozione internazionale*, cit., p. 166.

²⁷² Si veda, ad esempio, l'art. 604 c.p.

²⁷³ P. PAZÉ, *Introdotta il reato di mediazione non autorizzata per l'adozione internazionale*, cit., p. 143.

²⁷⁴ L'esempio di Pazé è quello dell'ente promotore di un'associazione estera che svolga abusivamente l'attività. P. PAZÉ, *ibi*, p. 143.

²⁷⁵ Secondo l'art. 6 (comma 2), infatti, “il reato si considera commesso nel territorio dello Stato, quando l'azione o l'omissione, che lo costituisce, è ivi avvenuta in tutto o in parte, ovvero si è verificato l'evento che è la conseguenza dell'azione od omissione”, in forza del c.d. principio della ubiquità. Non vi è tuttavia univocità relativamente a cosa debba essere associato ad un'azione o omissione avvenuta “in parte” nel territorio dello Stato. Ci si domanda se quella porzione di condotta, per essere penalmente rilevante, debba perlomeno consistere in un tentativo punibile, dunque ad “atti idonei in modo non equivoco a commettere un delitto. In senso contrario, si esprimono invece coloro che ritengono sufficiente accertare nel caso concreto che la “frazione” di azione posta in essere “rappresenti un anello essenziale della condotta conforme al modello criminoso. G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, cit., p. 130. La parte concernente il territorio statale “deve rivestire un qualche significato apprezzabile nell'ambito del fatto considerato ex post nella interezza del suo svolgimento”. M. ROMANO, *sub art. 6*, in ID., *Commentario sistematico del codice penale*, cit., pp. 123-124.

Per quanto riguarda i profili processual-penalistici, ricordiamo che l'Unione europea, con l'introduzione del mandato d'arresto europeo²⁷⁶, ha semplificato le procedure di cooperazione giudiziaria, sostituendo all'extradizione modalità rapide e semplificate di consegna di coloro che sono stati accusati di un reato punibile con una pena detentiva minima di un anno o già condannati a una pena detentiva non inferiore a 4 mesi (art. 28, comma 1, lett. b della legge n. 69/05)²⁷⁷. La nostra autorità giudiziaria competente²⁷⁸ potrebbe allora emettere il mandato di arresto europeo per il referente estero di un ente autorizzato ad operare in uno dei venticinque Paesi dell'Unione Europea, accusato del delitto di cui all'art. 72 *bis* della legge n. 184/83²⁷⁹.

Infine, aggiungiamo che l'art. 72 *bis* della legge non richiede che lo svolgimento delle pratiche di adozione di minori stranieri determini un profitto in capo ai soggetti non autorizzati. Di conseguenza, anche qualora le condotte fossero poste in essere gratuitamente, sarebbero penalmente rilevanti ai sensi di questa disposizione.

Ci domandiamo se sia possibile configurare in capo alla Commissione per le Adozioni Internazionali una responsabilità omissiva (ex art. 40, comma 2 c.p.). L'obbligo giuridico di impedire l'evento trova la sua fonte nella legge n. 184/83, in particolare nella disposizione che attribuisce compiti di vigilanza dell'Autorità centrale nei confronti degli enti autorizzati.

8.1. La condotta di chi si avvale di enti non autorizzati per l'adozione di minori stranieri (art. 72 *bis*, comma 3 della legge n. 184/83)

Al terzo comma dell'art. 72 *bis* della legge è punita (con la riduzione di un terzo della pena base prevista dal primo comma) la condotta di coloro che si avvalgono di associazioni, organizzazioni, enti o persone non autorizzate nelle forme di legge per adottare minori stranieri.

Soggetti attivi della fattispecie potrebbero essere sia coppie che soggetti che indirizzano le coppie verso coloro che svolgono pratiche abusivamente²⁸⁰.

La disposizione, volta a sanzionare la condotta di chi non rispetti l'obbligatorietà del principio secondo cui le pratiche di adozione internazionale devono essere curate solo da enti autorizzati, non punisce però la

²⁷⁶ Si veda la decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio dell'Unione europea, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri. La legge 22 aprile 2005, n. 69 ha dato attuazione alla decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea.

²⁷⁷ Ricordiamo che il delitto in commento è punito con la pena della reclusione fino a un anno o con la multa da uno a dieci milioni di lire (corrispondenti rispettivamente a 516,46 e a 5.164,57 euro).

²⁷⁸ A norma dell'art. 28, comma 1 della legge n. 69/051, "il mandato d'arresto europeo e' emesso: a) dal giudice che ha applicato la misura cautelare della custodia in carcere o degli arresti domiciliari; b) dal pubblico ministero presso il giudice indicato all'articolo 665 del codice di procedura penale che ha emesso l'ordine di esecuzione della pena detentiva di cui all'articolo 656 del medesimo codice, sempre che si tratti di pena di durata non inferiore a un anno e che non operi la sospensione dell'esecuzione; c) dal pubblico ministero individuato ai sensi dell'articolo 658 del codice di procedura penale, per quanto attiene alla esecuzione di misure di sicurezza personali detentive".

²⁷⁹ Il referente estero dell'ente autorizzato deve essere residente, domiciliato o dimorante nel territorio di uno Stato membro dell'Unione europea (art. 29 della legge n. 69/05).

²⁸⁰ P. PAZÉ, *Introdotta il reato di mediazione non autorizzata per l'adozione internazionale*, cit., p. 143.

condotta di coloro che autonomamente si rechino in un Paese straniero, prendano contatti con la famiglia e portino in Italia un minore straniero.

In verità, quella non considerata dal legislatore è un'ipotesi verificabile con una certa facilità. Pensiamo a tutti coloro che, lavorando all'estero anche solo per alcuni mesi l'anno, hanno costruito all'estero una rete di contatti per adottare un minore straniero eludendo le procedure²⁸¹.

Non è dunque vero che la legge di riforma dell'adozione internazionale ha soppresso il "fai da te": questa pratica, infatti, non costituisce reato.

Il terzo comma dell'art. 72 *bis* della legge prevede poi l'irrelevanza penale della condotta nei casi previsti dall'art. 36, comma 4 della legge n. 184/83, ovvero nei casi in cui la stessa legge consente ai singoli di non avvalersi dell'ente autorizzato per il compimento di determinate attività²⁸².

La disposizione non prevede l'applicazione di sanzioni accessorie alla coppia che non si sia rivolta all'ente autorizzato. Forse sarebbe stato opportuno invece, al pari di altre disposizioni penali della legge n. 184/83, comminare la sanzione accessoria della inidoneità ad adottare, ad essere affidatari e ad essere nominati tutori di minori. Altrettanto opportuna sarebbe stata l'indicazione dell'obbligo di segnalazione a tutti i Tribunali per i minorenni d'Italia della condanna al delitto di cui all'art. 72 *bis* della legge.

9. [segue] La diffusione di notizie atte a rintracciare il minore adottato e la rivelazione di notizie riguardo allo stato di figlio legittimo per adozione (art. 73 della legge n. 184/83)

Questa disposizione sanziona penalmente la trasgressione di alcuni obblighi di segretezza imposti a chi sia intervenuto nella procedura di adozione o sia comunque venuto a conoscenza, per ragioni di ufficio, di notizie la cui diffusione permetterebbe di rintracciare il minore.

Già l'art. 314/28 c.c. tutelava la riservatezza del minore²⁸³, ma la prassi di annotare il decreto di adozione a margine dell'atto di nascita, oltre che dell'adottato, anche degli adottanti, di fatto annullava l'intento della norma, poiché da quest'ultimo era possibile desumere il rapporto adottivo²⁸⁴.

²⁸¹ Pensiamo al medico, membro di un'associazione che opera in alcune aree del mondo, che abbia deciso di adottare un suo piccolo paziente. Una volta ottenuto un visto per motivi di salute, il minore potrà entrare in Italia ed essere inserito nella famiglia del medico, salvo poi chiedere al Tribunale per i minorenni la legalizzazione dello stato di fatto, ex artt. 44 ss. della legge n. 184/83.

²⁸² L'ipotesi si verifica quando gli adottanti siano coniugi cittadini italiani che al momento della pronuncia di adozione da parte dell'autorità straniera competente siano residenti da almeno due anni nello Stato estero e qualora l'ordinamento dello Stato estero non obblighi la coppia ad avvalersi di organismi autorizzati. La deroga è prevista in quanto si tratta di un'adozione regolata dall'ordinamento dello Stato in cui la coppia risiede; tale ordinamento potrebbe, diversamente dal nostro, non prevedere l'obbligatorietà della mediazione da parte di enti autorizzati.

²⁸³ Così recitava l'art. 314/28 c.c. (Certificati anagrafici): "Salvo i casi in cui per legge è richiesta la copia integrale dell'atto di nascita, qualunque attestazione di stato civile riferita all'adottato deve essere rilasciata con la sola indicazione del nuovo cognome e con l'esclusione di qualsiasi indicazione relativa alla paternità o alla maternità del minore e della annotazione di cui all'ultimo comma dell'art. 314/25", cioè del decreto di adozione a margine dell'atto di nascita. G. PESCATORE - C. RUPERTO (a cura di), *sub art. 314/28*, in ID., *Codice civile annotato con la giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione*, Giuffrè, Milano 1978, pp. 202-203.

²⁸⁴ T. PADOVANI, *sub art. 73*, in G. CIAN et al. (a cura di), *Commentario al diritto italiano di famiglia*, cit., p. 539.

Abrogata tale disposizione con la legge n. 184/83, si sarebbe potuto fare ricorso all'art. 326 c.p. (Rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio) per tutelare la riservatezza del minore, norma che però, allora come oggi, non era applicabile al personale degli istituti di assistenza ed a coloro che (soggetti non qualificati)²⁸⁵ fossero giunti a conoscenza dell'adozione del minore²⁸⁶.

L'art. 73 della legge n. 184/83 colmò dunque questo vuoto normativo, estendendo la tutela penale non solo alla condotta di soggetti fino a quel momento non obbligati, ma anche a tutti i documenti dai quali possono essere tratti questi dati, indipendentemente dalla loro tipicità²⁸⁷.

Anticipavamo che il delitto disciplinato dall'art. 73 della legge tutela il diritto alla riservatezza del minore adottato o adottando intorno al proprio *status* di figlio adottato.

La norma si articola in tre commi.

Al primo comma dell'art. 73 della legge sono sanzionate con la stessa pena due differenti condotte: quella di chi “fornisce qualsiasi notizia atta a rintracciare un minore nei cui confronti sia stata pronunciata adozione” e quella di chi “rivela in qualsiasi modo notizie circa lo stato di figlio legittimo per adozione”.

Se si considera “in ragione del proprio ufficio” come un'espressione da riferirsi solo alla prima delle due condotte, allora dovremo distinguere un reato proprio ed un reato comune: reato proprio sarà quello di chi fornisce notizie di cui sia in possesso in ragione del proprio ufficio, mentre reato comune sarà quello di chi riveli in qualsiasi modo notizie circa lo stato di figlio legittimo per adozione.

La dottrina maggioritaria riconosce in entrambi i delitti due reati propri²⁸⁸. Secondo i fautori di questo orientamento, nonostante il soggetto di queste condotte sia “chiunque”, agente di reato sarà solo colui che rivela le notizie in quanto a conoscenza di quella informazione “in ragione del proprio ufficio”²⁸⁹.

Una voce isolata sottolinea, però, come una delle condotte punite sia anche quella di rivelare “in qualsiasi modo” l'origine adottiva di un minore o la sua condizione in affidato preadottivo. Punibile sarebbe anche il privato²⁹⁰, ad esempio i genitori del minore; questi ultimi, tuttavia, non potrebbero essere sanzionati in quanto essi non sono mai stati vincolati al silenzio. Al contrario, sappiamo che solo con la legge n. 149/01 il legislatore ha introdotto una disciplina *ad hoc* per quanto riguarda il diritto del minore ad avere informazioni

²⁸⁵ Questa norma vincola solo i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio.

²⁸⁶ M. FINOCCHIARO, *sub art. 73*, in A. FINOCCHIARO - M. FINOCCHIARO, *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori (Commento teorico-pratico alla legge 4 maggio 1983, n. 184)*, cit., p. 580.

²⁸⁷ L'art. 28 cpv. della legge n. 184/83 (oggi trasfuso nell'art. 28 comma 3 della legge) poneva un divieto di divulgazione circoscritto. Stabiliva infatti: “L'ufficiale di stato civile e l'ufficiale di anagrafe debbono rifiutarsi di fornire notizie, informazioni, certificazioni, estratti o copie dai quali possa comunque risultare il rapporto di adozione, salvo autorizzazione espressa dell'autorità giudiziaria”. C. FOLADORE, *Profili penali della nuova legge sulle adozioni, Legge 28 marzo 2001, n. 149. Commento*, in *Dir. pen. proc.*, 2001, 10, p. 1224.

²⁸⁸ Si vedano M. FINOCCHIARO, *sub art. 72*, in A. FINOCCHIARO - M. FINOCCHIARO, *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori (Commento teorico-pratico alla legge 4 maggio 1983, n. 184)*, cit., p. 580; M. DOGLIOTTI, *sub art. 73*, in ID., *Adozione di maggiorenni e minori*, cit., 1999, p. 899; S. SILVANI, *Reati in materia di adozione*, cit., p. 458 e A. BONFIGLIOLI, *sub art. 73*, in M. SESTA (a cura di), *Codice della famiglia*, cit., p. 2475.

²⁸⁹ P. VERCELLONE, *Prime osservazioni alla L. 4 maggio 1983, n. 184 «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori»*, cit., 289 e M. PALAZZI, *sub art. 36*, in C.M. BIANCA - L. ROSSI CARLEO (a cura di), *La nuova disciplina della adozione nazionale ed internazionale*, cit., p. 1065.

²⁹⁰ L. SACCHETTI, *sub art. 73*, in ID., *Adozione e affidamento dei minori*, cit., p. 172.

sulle proprie origini, lasciando tuttavia ai genitori dell'adottato piena libertà in ordine alle modalità di informare il minore²⁹¹. Dobbiamo anche aggiungere che, come ricordavamo nel paragrafo dedicato al bene giuridico tutelato dalle norme, la norma in commento tutela la riservatezza del minore e della sua famiglia.

Il secondo comma dell'art. 73 della legge prevede un aggravamento di pena qualora il fatto sia commesso da un pubblico ufficiale o da un incaricato di un pubblico servizio. Si tratta di un'ipotesi speciale del delitto di rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio (art. 326 c.p.) ed è ipotesi circostanziata del delitto di cui al primo comma. È stato osservato che sarebbe sufficiente un'attenuante per bilanciare l'aggravante (sempre che il giudice ritenga sussistente il rapporto di equivalenza e non di prevalenza di una circostanza sull'altra)²⁹² e dunque per condurre all'applicazione della pena prevista dal primo comma. L'effetto del bilanciamento, tuttavia, sarebbe quello di assicurare alla riservatezza dell'adottato una tutela inferiore rispetto a quella assicurata generalmente nei casi di rivelazione di segreto d'ufficio²⁹³.

La norma, comunque, sembra essere pensata per colpire le condotte di chi abbia avuto notizia dell'adozione e la diffonda senza aver avuto il consenso dei genitori, implicito nel caso in cui questi abbiano rivelato a terzi (ad esempio al medico, all'insegnante, al vicino di casa) l'evento adottivo.

Esaminiamo ora le espressioni adottate dal legislatore nella descrizione delle condotte per comprenderne l'effettiva portata e la *ratio*.

L'espressione "notizia atta a rintracciare" ha come presupposto una ricerca da parte di uno o più soggetti, dove la ricerca dovrebbe condurre a trovare un minore che viene cercato, mentre la "notizia atta a rintracciare" sarebbe il cognome della famiglia biologica e il nome dei genitori biologici. Il caso più emblematico ci sembra quello dei genitori naturali o di altri membri della famiglia biologica del minore che intendano contattare o trovare il proprio figlio o parente, litisconsorzi necessari (ex art. 15 legge n. 184/83), se parenti entro il quarto grado, del procedimento che deve avere luogo dinanzi al Tribunale per i minorenni per la dichiarazione di adottabilità del minore.

Agente di reato potrebbe essere il cancelliere del Tribunale per i minorenni che ha pronunciato la sentenza di adozione o un assistente sociale che si è adoperato nel caso concreto.

È sufficiente l' idoneità in astratto delle notizie per permettere il ritrovamento, quindi non è necessario che le notizie siano tali da permettere alla persona di ritrovare il figlio biologico²⁹⁴.

Diversamente, la condotta di rivelare in qualsiasi modo notizie circa lo stato di figlio legittimo per adozione sembra rivolgersi a terzi non interessati a ricongiungersi con il minore; piuttosto, è l'atto di coloro che violano la riservatezza del minore e della sua famiglia e diffondono l'informazione che quel minore è stato adottato e non è figlio biologico di quella coppia. Potrebbe trattarsi dell'insegnante che – informata

²⁹¹ Sul punto, rinviamo al paragrafo 6 del primo capitolo.

²⁹² Per il bilanciamento tra circostanza aggravanti ed attenuanti, art. 69 c.p.

²⁹³ Sulla incongruenza della scelta, T. PADOVANI, *sub* art. 73, in G. CIAN et al. (a cura di), *Commentario al diritto italiano di famiglia*, cit., p. 540.

²⁹⁴ M. FINOCCHIARO, *sub* art. 72, in A. FINOCCHIARO - M. FINOCCHIARO, in *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori*, (Commento teorico-pratico alla legge 4 maggio 1983, n. 184), Giuffrè, Milano 1983, p. 580.

dalla coppia di genitori dell'adozione ed invitata a non diffondere la notizia in classe e ad altri insegnanti – riveli apertamente la condizione del minore in questione ad alunni e colleghi.

Destinatari della rivelazione potrebbero essere terzi o l'adottato. In mancanza di qualche indicazione in merito, riteniamo che la punibilità della condotta dovrebbe essere subordinata alla querela della persona offesa, per poter modulare nel caso concreto l'opportunità di un intervento dell'autorità giudiziaria. Considerati gli interessi in gioco, l'apertura di un procedimento penale potrebbe dar vita ad una vittimizzazione secondaria dell'adottato, provocando effetti pregiudizievoli maggiori dei benefici per il minore già danneggiato dalla rivelazione²⁹⁵.

La rivelazione, espressione che presuppone che il soggetto destinatario della stessa non sia a conoscenza del proprio *status*, può avere luogo “in qualsiasi modo”; dunque, potrebbe avvenire con qualunque mezzo, anche oralmente. In questo caso, tuttavia, potrebbe essere particolarmente arduo dimostrare l'avvenuta rivelazione e così tutelare la riservatezza del minore.

La norma, con una formula estremamente generica parla di notizie “circa lo stato di figlio legittimo per adozione”. Dunque possiamo pensare che il delitto sarebbe consumato anche qualora un soggetto rivelasse ad altri esclusivamente lo *status* di figlio adottato, senza indicare le parti del rapporto adottivo. Potrebbe trattarsi del caso in cui sia diffusa la notizia senza l'indicazione dell'identità dei genitori.

L'ipotesi della “rivelazione” è più circoscritta della prima, perché viene meno l'illiceità della condotta qualora le notizie si riferiscano ad una persona maggiore di età. Ciò si spiega in quanto il legislatore ha ritenuto che al compimento della maggiore età il soggetto e la sua vita familiare non potesse essere turbato al verificarsi della condotta²⁹⁶. Tale presupposto potrebbe invece essere poco condivisibile nelle ipotesi di adozione di persone vicine al compimento della maggiore età e dunque da poco tempo inserite in famiglia: costoro potrebbero essere altrettanto esposte al pregiudizio derivante dalla rivelazione di notizie²⁹⁷.

È stato inoltre riscontrato un difetto di coordinamento con la disciplina dell'art. 28 della legge n. 184/83, che consente solo all'adottato di età non inferiore ai 25 anni di accedere a “informazioni che riguardano la sua origine e l'identità dei propri genitori biologici”.

Secondo alcuni, questa fattispecie sarebbe un reato di pericolo concreto, dovendo il giudice accertare caso per caso l'idoneità della condotta a rendere possibile rintracciare quel minore²⁹⁸.

Si è discusso della gravità delle condotte di cui al primo comma dell'articolo in commento. Secondo alcuni, la seconda ipotesi sarebbe meno offensiva della prima²⁹⁹. Padovani ritiene invece che la prima

²⁹⁵ La procedibilità è d'ufficio secondo M. DOGLIOTTI, *sub art. 73*, in ID., *Adozione di maggiorenni e minori*, cit., p. 900.

²⁹⁶ M. PALAZZI, *sub art. 36*, in C.M. BIANCA - L. ROSSI CARLEO (a cura di), *La nuova disciplina della adozione nazionale ed internazionale*, cit., p. 1066.

²⁹⁷ Pensiamo all'adozione di persone diciassetenni, ipotesi certamente non peregrina anche nel caso di adozione di minori stranieri, vista la decrescente disponibilità di minori neonati o piccoli.

²⁹⁸ M. PALAZZI, *sub art. 36*, in C.M. BIANCA - L. ROSSI CARLEO (a cura di), *La nuova disciplina della adozione nazionale ed internazionale*, cit., p. 1066. *Contra*, M. FINOCCHIARO, in A. FINOCCHIARO - M. FINOCCHIARO, *sub art. 73*, *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori*, cit., p. 580. Secondo questo autore sarebbe sufficiente l'idoneità in astratto delle notizie per permettere il «ritrovamento»”.

condotta potrebbe essere tesa solo a consentire di raggiungere il minore, “senza alcuna intenzione di manifestare il suo stato” e, dunque, non necessariamente più grave della seconda³⁰⁰.

Il terzo comma dell’art. 73 della legge n. 184/83 estende l’ambito del punibile anche a “chi fornisce tali notizie successivamente all’affidamento preadottivo e senza l’autorizzazione del Tribunale per i minorenni”.

Soggetto attivo dovrebbe essere solo colui che abbia avuto tale informazione in ragione del proprio ufficio. Se così non fosse, la pena dovrebbe essere applicata in modo generalizzato a chiunque abbia dedotto l’evento adottivo semplicemente dai fatti³⁰¹. In forza di questa norma la tutela del minore viene anticipata cronologicamente ad un momento anteriore alla pronuncia della sentenza, ma l’applicazione della sanzione è in qualche modo modulata in quanto subordinata all’autorizzazione del Tribunale per i minorenni. La scelta si giustifica in ragione del carattere non definitivo intercorrente tra gli affidatari ed il minore³⁰² e dell’opportunità che quest’ultimo mantenga contatti con alcuni parenti naturali o con altre figure adulte di riferimento (ad esempio, insegnanti ed educatori).

La lettura dell’art. 73 della legge ne evidenzia tuttavia l’inidoneità a proteggere la riservatezza del minore adottato, in particolare se straniero e se dai tratti somatici sufficienti ad escludere la genitorialità biologica. La norma sembra pensata esclusivamente per i minori italiani adottati attraverso le procedure di adozione nazionale.

In generale, non è difficile rilevare i limiti della tutela approntata dall’art. 73 della legge, non essendo possibile evitare gli sguardi e, conseguentemente, la diffusione di notizie di tutti coloro che quotidianamente hanno contatti con la coppia ed in particolare con la madre³⁰³.

10. Le norme penali introdotte dalla legge n. 184/83: una promessa non mantenuta?

Il legislatore del 1983 ha introdotto le fattispecie incriminatrici che abbiamo illustrato per contrastare le condotte di cessione di minori ed altre irregolarità, grazie alle quali sarebbe stato possibile eludere la legislazione in materia di adozione. La sanzione penale venne considerata come la risposta adeguata per

²⁹⁹ M. FINOCCHIARO, *sub art. 73*, in A. FINOCCHIARO - M. FINOCCHIARO, *Disciplina dell’adozione e dell’affidamento dei minori (Commento teorico-pratico alla legge 4 maggio 1983, n. 184)*, cit., p. 581.

³⁰⁰ T. PADOVANI, *sub art. 73*, in G. CIAN et al. (a cura di), *Commentario al diritto italiano di famiglia*, cit., pp. 539-540, nota 3.

³⁰¹ “[...] ove, in un piccolo paese, o in un condominio di città, una coppia di coniugi riceva, in affidamento preadottivo, un minore... saranno responsabili del delitto di cui si discute tutti coloro (*rectius*: tutte coloro) che nei propri discorsi (*rectius*: pettegolezzi) facciano, comunque, riferimento alla circostanza che si tratti non di un figlio nato da xy, ma di un minore loro affidato ai sensi della presente legge, il che pare, obiettivamente, un assurdo”. M. FINOCCHIARO, *sub art. 73*, A. FINOCCHIARO - M. FINOCCHIARO, in *Disciplina dell’adozione e dell’affidamento dei minori, (Commento teorico-pratico alla legge 4 maggio 1983, n. 184)*, cit., p. 582.

³⁰² T. PADOVANI, *sub art. 73*, in G. CIAN et al. (a cura di), *Commentario al diritto italiano di famiglia*, cit., p. 540.

³⁰³ Pensiamo, banalmente, al caso della vicina di casa che veda comparire in casa un bambino o il neonato (anche dai tratti somatici simili a quello della coppia) poi presentatole come il figlio della coppia, evidentemente non generato dalla donna che non ha mai mostrato segni di una gravidanza.

garantire il rispetto della procedura introdotta con la legge, la misura capace di tutelare i minori da condotte inosservanti la disciplina dell'affido e dell'adozione. L'applicazione "pressoché nulla"³⁰⁴ – precedente al 2001, ma confermata anche successivamente³⁰⁵ – di queste disposizioni avrebbe suggerito interventi riformatori differenti dall'inasprimento delle sanzioni. Eppure, l'innalzamento dell'entità della pena è la sostanziale modifica apportata a queste disposizioni dalla Novella del 2001.

Anche questi delitti hanno in qualche modo sofferto di quella "politica dell'astensione"³⁰⁶ denunciata in passato riguardo alla mancanza di un organico intervento legislativo sulle norme di diritto penale della famiglia del nostro Codice, che tenesse conto dell'evoluzione del diritto di famiglia apportato dall'entrata in vigore della Costituzione.

Quale interpretazione può essere data alla sostanziale disapplicazione delle norme penali in materia di adozione? Ottimisticamente, potremmo pensare che l'impianto civilistico-amministrativo della legge n. 184/83 sia così efficace da prevenire la realizzazione dei delitti in materia di adozione. Ancora, come è stato detto, l'assenza di precedenti potrebbe essere spiegata con l'ampio ricorso a forme alternative di definizione processuale³⁰⁷. Nell'ultimo capitolo presenteremo alcune proposte di riforma delle fattispecie incriminatrici della legge n. 184/83, soprattutto alla luce di quella sostanziale disaffezione che sembra separare i cittadini dal precetto sotteso a queste norme³⁰⁸.

Nell'ultimo paragrafo del capitolo presenteremo invece il fenomeno della tratta di minori a scopo di adozioni illegali.

11. Le fattispecie incriminatrici previste dalla legge n. 184/83 esauriscono le condotte penalmente rilevanti in materia di adozione?

Come vedremo nel capitolo quinto, nel quale prenderemo in considerazione le irregolarità "sostanziali", ovvero quelle condotte che violano l'etica dell'adozione, il momento dell'accertamento dello stato di abbandono del minore nel Paese d'origine potrebbe essere viziato da alcune condotte che, inforcando gli occhiali del penalista, riconosciamo come delitti.

Anche se non ci è possibile in questa sede approfondire le singole fattispecie incriminatrici, vorremmo fin d'ora specificare che i delitti introdotti dalle legge n. 184/83 non esauriscono tutta la riflessione sugli illeciti

³⁰⁴ A. FINOCCHIARO - M. FINOCCHIARO, *sub artt. 34-35-36*, in ID., *Adozione e affidamento dei minori. Commento alla nuova disciplina (l. 28 marzo 2001, n. 149 e d.l. 24 aprile 2001, n. 150)*, cit., p.161.

³⁰⁵ M. L'INSALATA, *I reati di omessa comunicazione di informazioni riguardanti i minori (art. 70) e di rivelazione di notizie sulla provenienza del minore adottato (art. 73)*, cit., p. 550.

³⁰⁶ F. UCCELLA, *La tutela penale della famiglia*, Cedam, Padova 1984, cit. da S. RIONDATO, *Introduzione a «famiglia» nel diritto penale italiano*, in ID. (a cura di), *Diritto penale della famiglia*, in *Trattato di diritto di famiglia* diretto da Paolo Zatti, Vol. IV, Milano, Giuffrè 2002, p. 4.

³⁰⁷ M. SCARPATI, *Commento agli artt. 71, 72 e 72 bis*, in A. CADOPPI (a cura di), *I reati contro la famiglia*, Trattato diretto da Alberto Cadoppi, Stefano Canestrari e Michele Papa, UTET, Torino 2006, p. 607.

³⁰⁸ Sul punto, si rinvia a quanto già detto nel paragrafo 5 del sesto capitolo.

penali verificabili nel corso delle procedure di adozione internazionale. Come vedremo nel paragrafo dedicato alle irregolarità connesse all'accertamento dello stato di abbandono³⁰⁹, possono verificarsi delitti di falso, corruzione e presumibilmente di riciclaggio di quel denaro che rappresenta il profitto della costruzione di un "orfano sulla carta", espressione con la quale si indica un minore che viene falsamente riconosciuto come privo di genitori (e di altri parenti) e dunque adottabile, pur avendo una famiglia.

Naturalmente, analogamente a quanto già detto commentando l'art. 72 *bis* della legge n. 184, anche queste condotte potrebbero essere sanzionate con le pene previste dalle relative fattispecie incriminatrici del Codice Rocco, ma solo a condizione che sia possibile accertare che una parte delle azioni o delle omissioni che le costituiscono – parafrasando il già citato art. 6, comma 2 c.p. – siano avvenute nel nostro Paese. Anche in questo caso, permangono le incertezze già segnalate in ordine alla frazione del delitto meritevole di considerazione ai fini della configurabilità o meno del reato entro i confini dello Stato.

12. La tratta a scopo di adozioni illegali

A differenza di altre forme di sfruttamento (in particolare quello sessuale), il fenomeno della tratta dei minori finalizzata all'adozione rappresenta qualcosa di poco conosciuto.

Le stime riguardanti il numero di minori stretti dalla spirale di questa forma di violazione di diritti umani restano indeterminate, poiché la luce che tentano di gettare sulla realtà è comunque sovrastata dal cono d'ombra della cifra oscura dei minori effettivamente coinvolti, spaventosamente incalcolabile. In alcuni casi, a complicare la ricostruzione del fenomeno è la complessità del quadro culturale sottostante a fenomeni di tratta (siano essi finalizzati o meno alle adozioni illegali): vi sono contesti sociali, in cui il traffico di minori è moralmente accettabile³¹⁰, quindi non percepito come offensivo o lesivo della dignità di un essere umano.

Sappiamo che questa modalità di sfruttamento dei minori presenta alcune peculiarità che la distinguono dalle altre³¹¹.

Quantomeno nell'immediatezza del fatto, il traffico a scopo di adozione produce infatti alle vittime (neonati di entrambi i sessi e dunque inconsapevoli di quanto sta loro accadendo³¹²) minore sofferenza di

³⁰⁹ Rinviamo alla lettura dei paragrafi 2.1., 2.2. e 2.3. del capitolo quinto.

³¹⁰ Nel caso della tratta delle donne, questo si spiega con pratiche di discriminazione di genere che sono fortemente radicate, nel caso delle adozioni irregolari, la povertà è un forte elemento di pressione che induce le famiglie, in certi casi, a partecipare attivamente al traffico dei propri figli, in quanto percepita come unica strada per la sopravvivenza, propria e del proprio figlio. In Togo, sono stati registrati casi di parenti che accettano denaro dai trafficanti per contrastare la povertà, casi di parenti lontani che pagano gli intermediari perché al minore sia assicurato un lavoro all'estero per quel minore, o genitori che, accettano di affidare il proprio figlio ad altri dietro la promessa di un'educazione garantita, di un avviamento al lavoro o di un lavoro pagato. UNICEF, *Trafficking in human beings, especially women and children, in Africa*, 2003, p. 9. Traduzione nostra. Il documento è consultabile sul sito www.unicef-irc.org.

³¹¹ La tratta di minori può essere infatti orientata allo sfruttamento sessuale, all'accattonaggio, al lavoro domestico, nonché ad attività illecite o pericolose per la salute dei minori. DOTTRIDGE M., *Kids as commodities? Child Trafficking and what to do about it*, International Federation Terres des hommes, Lausanne 2004, p. 9. La ricerca è consultabile sul sito www.stopchildtrafficking.org.

³¹² *Ibi*, p. 34.

quella generalmente cagionata a minori coinvolti in altre forme di sfruttamento³¹³. Solo in un momento successivo, nel corso dell'adolescenza, quando generalmente si fanno più pressanti le domande sulle origini ai propri genitori, potrebbero emergere difficoltà tali nella relazione familiare da sfociare nel fallimento della relazione adottiva³¹⁴.

Un secondo elemento che distingue la tratta a scopo di adozione dalle altre forme di traffico è dato dal fatto che il minore difficilmente potrà avvalersi della misura del rimpatrio nel proprio Paese di origine, presso la propria famiglia biologica³¹⁵, sempre che ciò corrisponda al suo superiore interesse. Proprio a causa della sua condizione di neonato, potrebbe essere molto difficile acquisire informazioni per ricostruire l'identità del minore e risalire alla sua nazionalità.

Infine, è questo uno dei casi in cui il traffico dei minori nel mondo non deve essere associato esclusivamente al crimine organizzato. Ricerche empiriche hanno infatti dimostrato che, in larga parte, la scena del reclutamento di minori da immettere nei circuiti dei trafficanti è dominata da persone che non appartengono alla criminalità organizzata, ma a più piccole reti con pochi referenti in differenti Paesi³¹⁶, coinvolgenti persone che esercitano la professione sanitaria ed ufficiali governativi³¹⁷.

La tratta a scopo di adozione interessa trasversalmente vaste aree del mondo³¹⁸, ma erroneamente viene esclusivamente associata ad un fenomeno che coinvolge più Paesi; essa, infatti può verificarsi anche all'interno dello stesso Paese³¹⁹.

Secondo Terres des Hommes, il traffico di minori a scopo di adozione segue una direttrice che dal Centro America e dai Paesi andini arriva verso l'Europa ed il Nord America³²⁰. L'Italia è interessata sia come Paese di transito dei minori provenienti dall'Est Europa e dall'Africa del Nord diretti verso l'Europa centrale e settentrionale³²¹, che come Paese di destinazione di minori provenienti dalla Bulgaria e dalla Romania³²².

³¹³ *Ibi*.

³¹⁴ Approfondiremo questo tema nel capitolo quinto.

³¹⁵ M. DOTTRIDGE, *Kids as commodities? Child Trafficking and what to do about it*, cit., p. 34.

³¹⁶ *Ibi*, p. 32.

³¹⁷ *Ibi*, p. 33.

³¹⁸ L'Unicef ha rilevato una "domanda" di adozione attraverso la tratta in Africa, in Asia meridionale e in Europa, rispettivamente in UNICEF, *Trafficking in human beings, especially women and children, in Africa*, cit., p. 7 e in UNICEF - Innocenti Research Centre, *Trafficking for Sexual exploitation and other exploitative purposes. Some preliminary findings of research funded of the Japan Committee for Unicef*, 2005, p. 5, consultabile sul sito www.unicef.org. Si vedano anche UNICEF, *Combating child trafficking. Handbook for Parliamentarians*, 2005, n. 9, p. 14 e ID., *Reference guide on protecting the rights of child victims of trafficking in Europe*, 2006, p. 26. I documenti sono consultabili sul sito www.unicef.org. Per la tratta a scopo di adozione in Sud America, M. DOTTRIDGE, *Kids as Commodities? Child trafficking and what to do about it*, cit., p. 20. L'Autore riferisce di bambini di El Salvador e Guatemala diretti in Nord America e in Europa.

³¹⁹ M. DOTTRIDGE, *Kids as Commodities? Child trafficking and what to do about it*, cit., p. 20. La Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale del 2000 si rivela dunque uno strumento inapplicabile nei casi di tratta a scopo di adozione.

³²⁰ M. DOTTRIDGE, *Kids as Commodities? Child trafficking and what to do about it*, cit., p. 20.

³²¹ Save the children Italia onlus - ENACT (European Network Against Child Trafficking), *Rapporto informativo sulla tratta di minori in Bulgaria, Danimarca, Italia, Romania, Spagna e Regno Unito, Executive Summary*, 2004, p. 2. Il Rapporto è consultabile sul sito www.savethechildren.it

Secondo ENACT (European Network Against Child Trafficking), “in Italia la tratta dei minori è strettamente legata allo sfruttamento sessuale³²³”, tuttavia nell’ultimo decennio anche altre forme di sfruttamento (tra cui le adozioni internazionali illegali) hanno attecchito nel nostro territorio. Non ci sono dati ufficiali su questi fenomeni³²⁴, le uniche informazioni di cui disponiamo sono i numeri dei minori che hanno usufruito dei programmi di protezione sociale³²⁵.

A oggi, sono pochi i casi accertati nel nostro Paese di tratta a scopo di adozione³²⁶. Frequentemente il traffico di minori coinvolge donne gestanti che vengono convinte da persone affiliate ad un’organizzazione a vendere il nascituro a coppie italiane. Al momento del parto, le donne vengono trasferite in Italia e successivamente, in ospedale, disconoscono il figlio che invece viene riconosciuto civilmente da un uomo coniugato che si presenta come il padre biologico del neonato.

Questa modalità di eludere la normativa in materia di adozione internazionale è peraltro stata denunciata in più occasioni dal Consiglio d’Europa, che tuttavia ne ha presentato anche sfumature ancora più tragiche³²⁷. A seguito delle indagini avviate in alcuni Paesi dell’Europa orientale, il Consiglio d’Europa ha infatti raccolto le testimonianze di donne cui era stato sottratto con l’inganno il proprio neonato, rapito con la connivenza delle autorità sanitarie che avrebbero dichiarato la morte (prematura o successiva al parto) del neonato³²⁸.

³²² ENACT - Save the Children Italia (European Network Against Child Trafficking), *A Report on Child Trafficking. Bulgaria, Denmark, Italy, Romania, Spain, United Kingdom*, 2004, p. 54, consultabile sul sito www.savethechildren.it.

³²³ ENACT - Save the Children Italia, *A Report*, cit., p. 54.

³²⁴ Save the children Italia onlus - ENACT (European Network Against Child Trafficking), *Rapporto informativo*, cit., p. 2

³²⁵ L’art. 18 del D.L.vo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) disciplina il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale.

³²⁶ Abbiamo notizia di un’inchiesta condotta dalla Squadra Mobile della Questura di Pordenone che ha portato nel 2004 alla scoperta di una compravendita illegale di neonati tra Bulgaria ed Italia e che ha condotto all’arresto di sei persone (www.osservatoriotratta.it). Nel marzo 2008, l’operazione “Ladri di bambini”, condotta dai Carabinieri della sezione di polizia giudiziaria della Procura della Repubblica di Nocera Inferiore, ha bloccato la vendita – già pattuita – di una neonata di venti giorni ad una coppia italiana, a scopo di adozione illegale. L’operazione è menzionata in Save the children Italia onlus, *Dossier Piccoli schiavi*, 2008, p. 3, consultabile sul sito www.savethechildren.it.

³²⁷ Il Consiglio d’Europa ha denunciato l’esistenza di circuiti paralleli a quello dell’adozione internazionale e che “i bambini sono in modo crescente commercializzati all’interno di un vero e proprio mercato governato dal denaro, a danno dei Paesi più poveri”. Council of Europe, Parliamentary Assembly, *Disappearance of newborn babies for illegal adoption in Europe, Report*, doc. 11461, 7 December 2007, punto 2 e ID., *Disappearance of newborn babies for illegal adoption in Europe*, Recommendation 1828 (2008). Entrambi i documenti sono consultabili sul sito www.coe.int. Traduzione nostra.

³²⁸ In Ungheria, il Consiglio d’Europa ha registrato casi di neonati in salute sottratti alle madri immediatamente dopo la nascita. In tutti i casi le autorità ospedaliere hanno dichiarato che il neonato era morto immediatamente dopo il parto e non hanno permesso alle madri di vedere il corpo del neonato, dichiarando di aver già provveduto alla sua sepoltura o negandone la vista alla madre perché troppo sconvolgente. In alcuni casi sono stati invece mostrati alle madri neonati che – secondo la denuncia di quelle – sarebbero stati più grandi del proprio bambino. Le autorità ucraine hanno replicato alle accuse, adducendo che i fatti denunciati risalivano al 2002, anno in cui erano ancora in vigore leggi che vietavano alle madri di vedere il cadavere dei propri neonati e che proibivano al padre di essere presente al parto. R.-G. VERMOT-MANGOLD, *Explanatory Memorandum, The situation in Ukraine*, in Council of Europe, Parliamentary Assembly, *Disappearance of newborn babies for illegal adoption in Europe, Report*, cit., punti 1-2, 5, 8 e 19. Traduzione nostra. Il Rapporto ha anche denunciato la gravissima condizione della Moldavia, dove sui giornali annunci che invitano le donne non sposate a vendere il proprio bambino per circa tremila euro. R.-G. VERMOT-MANGOLD,

Da quest'ultima ricostruzione, riusciamo a tratteggiare la realizzazione di condotte penalmente rilevanti che sono contigue e strumentali a fenomeni di tratta di minori a scopo di adozione. Volendo adottare le nostre fattispecie incriminatrici per qualificare giuridicamente queste azioni, possiamo riconoscere i delitti di sottrazione di persone incapaci³²⁹, corruzione di pubblici ufficiali, reati di falsità e di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, addebitabili all'intermediario che assicura i contatti tra la coppia e la gestante³³⁰; del delitto di alterazione di stato sarebbe invece chiamato a rispondere colui che riconosce falsamente il figlio altrui.

La migrazione di donne gestanti che volontariamente cedono il proprio figlio in cambio di denaro è però la forma di tratta di minori a scopo di adozione di cui abbiamo notizia per il nostro Paese, anche grazie ad alcune pronunce della nostra Magistratura.

Ebbene, dagli anni Ottanta ai giorni nostri si è affermato un orientamento giurisprudenziale costante, che ha qualificato tali condotte come integranti il delitto di alterazione di stato (art. 567, comma 2 c.p.)³³¹, escludendo l'applicabilità del delitto di tratta (art. 600 c.p.), dei delitti di illecito affidamento di minore (art. 71 della legge n. 184/83) e di introduzione del minore straniero in Italia in violazione della legge sull'adozione e l'accoglienza di minori stranieri in illecito affidamento (art. 72 della legge n. 184/83).

Ad escludere la sussistenza del delitto di tratta di esseri umani sono state pronunce sia precedenti che successive alla modifica dell'art. 600 c.p.³³². Poiché la nozione di riduzione in schiavitù è “connotata non solo e non tanto dal concetto di proprietà in sé dell'uomo sull'uomo, ma piuttosto dalla finalità di sfruttamento di tale proprietà” (ad esempio, per il perseguimento di prestazioni lavorative forzate o di prestazioni sessuali), la cessione di un bambino ad una coppia è stata ricondotta al delitto di alterazione di stato, essendo obiettivo degli “agenti” (“venditore” ed “acquirenti”) non quello di “sfruttare la persona umana dopo averla reificata, ma quello di inserire, sia pure contro la legge, il neonato “compravenduto” in una famiglia che non è quella naturale³³³”.

Explanatory Memorandum, The situation in Moldova, in Council of Europe, Parliamentary Assembly, *Disappearance of newborn babies for illegal adoption in Europe, Report*, cit., punto 33.

³²⁹ Per quanto non vi sia un orientamento consolidato in giurisprudenza, il rapimento di un neonato non integra il delitto di sequestro di persona (art. 605 c.p.), ma di sottrazione di persone incapaci (art. 574 c.p.) in quanto la libertà personale di cui all'art. 605 c.p. dovrebbe essere interpretato come “libertà di locomozione, libertà fisica, di movimento in uno spazio fisico, non come diritto di vivere in un certo ambiente, di realizzare la propria personalità nell'*habitat* naturale”. G. MAZZI, *sub* art. 605, in T. PADOVANI (a cura di), *Codice Penale*, Tomo II, IV edizione, Giuffrè, Milano 2007, p. 3659.

³³⁰ L'intermediario potrebbe essere punito a titolo di concorso di persone nel reato (artt. 110 ss. c.p.) o a titolo di associazione per delinquere (art. 416 c.p.), a seconda che le persone si siano accordate per commettere solo quel reato oppure che esso sia un reato-scopo di un'associazione per delinquere.

³³¹ Può configurarsi il delitto di cui all'art. 495 c.p. (Falsa attestazione o dichiarazione a un pubblico ufficiale sulla identità o su qualità personali proprie o di altri) solo qualora la falsità non incida sul rapporto di procreazione e non cagioni un'alterazione sostanziale dello status del neonato; in caso contrario, deve ravvisarsi il delitto di alterazione di stato (ipotesi di cui all'art. 567, comma 2 c.p.). Cass. Pen., sez. VI, 18 febbraio 1994, n. 6318, in *Cass. pen.*, 1996, pp. 122 ss.

³³² Rinviamo a quanto già detto nel paragrafo 6.4. del secondo capitolo.

³³³ Cass. pen., 6 giugno 2008, n. 32986, consultabile sulla banca dati De Jure. Conformi Cass. pen., sez. fer., 10 settembre 2004, n. 39044, in *Diritto e giustizia*, 2004, 45, con nota di B. BOTTI. Cfr. anche Cass. pen., sez. V, 22

Pur sempre nella esiguità delle pronunce in materia, la giurisprudenza più recente ha escluso, come dicevamo, anche l'applicabilità a casi di cessione di neonati dei due delitti di illecito affidamento di minore (art. 71 della legge n. 184/83) e di introduzione del minore straniero in Italia in violazione della legge sull'adozione e l'accoglienza di minori stranieri in illecito affidamento (art. 72 della legge n. 184/83)³³⁴.

La prima fattispecie, infatti “ha per oggetto una situazione di fatto, preordinata ad una futura adozione”, mentre la cessione di neonato (sempre secondo la modalità della migrazione delle gestanti) ha seguito la ben diversa via non della adozione, ma del falso riconoscimento di paternità naturale, così violando non le norme in materia di adozione [...], ma le norme in materia civile³³⁵”.

Osta invece all'applicabilità del delitto di cui all'art. 72 della legge n. 184/83, secondo la medesima pronuncia, la lettera della norma, che riguarda espressamente l'introduzione di un minore straniero nel territorio italiano, e che è dunque aggirata attraverso l'insidiosa tecnica dell'ingresso in Italia della donna in stato di gravidanza.

La punibilità di queste condotte, che ripropongono una versione transnazionale dei falsi riconoscimenti già praticati in passato³³⁶, in forza della norma sull'alterazione di stato è l'ulteriore conferma del fallimento delle promesse del legislatore del 1983, che ha introdotto delle disposizioni che non hanno sostanzialmente trovato applicazione.

Le promesse della legge n. 184 non sono state mantenute, perché è fallito l'intento preventivo di quelle disposizioni. Esse non hanno potuto prevenire il “mercato di bambini” e probabilmente, quando si sono verificate gravi irregolarità, non è stato possibile applicare quelle norme che dovevano esprimere l'intento di tutela del bene giuridico primo, il diritto del minore alla propria famiglia o, quando non sia possibile, ad una idonea famiglia sostitutiva.

La protezione *mediata* di quel bene giuridico è stata lasciata – quantomeno nella prassi – ad una disposizione figlia di un altro tempo, figlia di un'altra mentalità, lontana dal cambiamento apportato al nostro diritto di famiglia anche con la legge n. 184. Strumenti forse arrugginiti – quanto a mentalità, ci si permetta questa espressione – hanno superato nell'applicazione anche quegli attrezzi (l'art. 600 c.p., ad esempio) che non possono essere utilizzati per quella peculiare forma di sfruttamento dell'infanzia che è la tratta a scopo di adozione.

dicembre 1983, in *Cass. pen.*, 1985, pp. 864 ss. (la sentenza è pubblicata senza l'indicazione del numero) in cui la Corte di Cassazione era stata chiamata a decidere se la cessione di un neonato integrasse il reato di cui all'art. 602 c.p. (Alienazione e acquisto di schiavi). Il Giudice di legittimità si è così espresso: “Quando invece si verifichi una cessione sia pure prezzolata di un neonato al fine dell'inserimento in una nuova famiglia, non può ipotizzarsi alcuno sfruttamento della personalità, nemmeno in fieri, ove risulti peraltro accertato [...] che il neonato medesimo è stato ceduto per realizzare una vera e propria adozione di fatto, e quindi non in vista di uno «sfruttamento», ma addirittura di una sua maggiore tutela e di una più idonea cura” (pp. 865-866). Corsivo nostro.

³³⁴ Cfr. *Cass. pen.*, sez. I, 31 ottobre 1986, in *Giust. pen.*, 1988, II, pp. 327 ss. (la sentenza è stata pubblicata senza l'indicazione del numero). La Corte di Cassazione ha riconosciuto che la cessione di neonati integra il delitto di cui all'art. 71 della legge 184/83, ma ne ha escluso la configurabilità in quanto all'epoca dei fatti la norma non era ancora vigente (p. 1082).

³³⁵ *Cass. pen.*, sez. fer., 10 settembre 2004, cit., p. 45.

³³⁶ Si rinvia al paragrafo 2 del primo capitolo.

La punibilità della cessione di neonati a titolo di alterazione di stato è molto insoddisfacente, soprattutto perché in qualche modo mette in luce la profonda disarmonia e la mancanza di coordinamento tra la parte speciale del Codice penale e le riforme che hanno investito il diritto della famiglia e dei minori alla luce del dettato costituzionale³³⁷. Possiamo dire che la punibilità di tali condotte per alterazione di stato mette in luce la distanza che esiste tra il bene giuridico “famiglia” inteso dal Codice Rocco e quello invece assunto a rango costituzionale.

Come abbiamo già ricordato, in questa disarmonia la famiglia di cui parla il Codice Rocco è l’istituzione, l’organismo la cui tutela sovrasta quella dei singoli individui che ne fanno parte, è un bene giuridico “trascendente gli interessi dei singoli suoi componenti³³⁸”, è l’“organismo familiare³³⁹”, assai lontano dalla nucleo che consente ad ogni individuo di formare la propria personalità (art. 2 Cost.).

In particolare, il delitto di alterazione di stato (art. 567 c.p.), come gli altri delitti del codice penale facenti parte del capo III dei delitti contro la famiglia, dedicato alla tutela dello stato di famiglia, è “pesantemente condizionato più dall’esigenza di tutelare l’interesse *statuale* al controllo della corretta registrazione dei soggetti nel registro dello stato civile, che non all’effettivo interesse a che venga riconosciuto ed attribuito a ciascuno lo stato di filiazione che gli spetta per nascita³⁴⁰”.

Pur nella consapevolezza che la registrazione alla nascita è uno dei diritti fondamentali riconosciuti all’individuo e presupposto per l’esercizio di tutti gli altri diritti fondamentali³⁴¹, compreso proprio il diritto del minore alla propria famiglia o ad una adeguata famiglia sostitutiva, è inevitabile cogliere nell’applicazione di questa disposizione una tutela non adeguata al bene giuridico sostanzialmente offeso dalla condotta di cessione di minori.

La punibilità della condotta è infatti subordinata all’efficacia della norma che impone al Tribunale per i minorenni di disporre opportuni approfondimenti qualora vi sia il fondato sospetto di un falso

³³⁷ Definisce la concezione di famiglia del Codice Rocco “ormai superata e da abbandonare non solo perché rispecchia una concezione dello Stato di impronta autoritaria, ma anche perché qualsiasi tentativo di ortopedia interpretativa per conciliare l’originaria impostazione con le moderne esigenze di tutela si rivela un vero e proprio fallimento” M. BERTOLINO, *Il minore vittima di reato*, cit., p. 28.

³³⁸ S. RIONDATO, *Introduzione a «famiglia» nel diritto penale italiano* in ID. (a cura di), *Diritto penale della famiglia*, cit., p. 42.

³³⁹ Vedi la *Relazione del Guardasigilli Alfredo Rocco*, in *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, V, *Progetto definitivo di un codice penale con la relazione del Guardasigilli on. Alfredo Rocco*, parte II, *Relazione sui libri II e III del Progetto*, Roma, 1929, 336, cit. da S. RIONDATO, *Introduzione a «famiglia» nel diritto penale italiano* in ID. (a cura di), *Diritto penale della famiglia*, cit., p. 42, nota 112.

³⁴⁰ E. PALERMO FABRIS, *Delitti contro lo stato di famiglia*, in S. RIONDATO (a cura di), *Diritto penale della famiglia*, cit., p. 376. Corsivo nostro.

³⁴¹ Secondo Stella, il solo interesse tutelato dalla norma è “quello dello Stato a prevenire la formazione di un atto di nascita le cui risultanze siano [...] in contrasto con la realtà”. F. STELLA, *L’alterazione di stato mediante falsità*, Giuffrè, Milano 1967, p. 229. *Contra*, T. DELOGU, *sub art. 567*, in G. CIAN et al. (a cura di), *Commentario al diritto italiano della famiglia*, Vol. VII, pp. 317-318, che afferma la “indubbia natura plurioffensiva del delitto, in quanto esso lede contemporaneamente l’interesse generale che ad ogni neonato venga attribuito il «suo» status, e quello della pubblica fede connessa agli atti di stato civile in quanto creano l’affidamento di essere l’immagine speculare dei fatti in essi certificati”. Vedi anche Z. SECCHI, *sub art. 567*, in T. PADOVANI (a cura di), *Codice penale*, cit., pp. 3385 ss. per il quadro giurisprudenziale.

riconoscimento, norma della quale abbiamo parlato nel primo capitolo e della quale abbiamo già evidenziato le debolezze³⁴².

Inoltre, la norma sul delitto di alterazione di stato interviene troppo tardi, quando la vendita del neonato è già stata definita. Considerato il bene giuridico tutelato, dovrebbe essere invece apprestata una tutela anticipata, facendo arretrare il momento rilevante per il diritto penale.

Vorremmo aggiungere che questa “scelta di compromesso”, imposta da una normativa non adeguata a rispondere a fenomeni qual è quello appena descritto, non ci sembra particolarmente soddisfacente anche per un’altra ragione. Se una buona prevenzione generale positiva, come noi crediamo, si gioca sul consenso che le norme sono in grado di diffondere, sull’autorevolezza del *precetto* che vive e parla (o così dovrebbe essere) in ogni disposizione del nostro ordinamento³⁴³, la norma sul delitto di alterazione di stato associa l’offensività della condotta di cessione di neonato solo alle conseguenze che essa provoca sul piano della trasparenza dei rapporti di filiazione, cioè sul modo in cui devono essere percepiti e riconosciuti da tutti i consociati.

Ci preme rimarcare come questa affermazione non sia il frutto di qualche istanza giustizialista, anche perché, a ben vedere, il delitto di alterazione di stato è quello punito più severamente tra i delitti contro la famiglia del Codice penale³⁴⁴. Piuttosto, riteniamo che una buona prevenzione sia fondata su una efficace comunicazione tra lo Stato ed il cittadino, comunicazione che passa anche attraverso le norme e il modo in cui sono scritte, la loro chiarezza, la loro coerenza con il manifesto dei valori costituzionalmente garantiti. Quale messaggio può essere percepito dal cittadino in questo caso? Non sembra forse che lo Stato sia più interessato a dare risonanza all’effetto che produce tale violazione nell’*ordine* dei rapporti, piuttosto che all’offesa alla dignità dell’individuo, alla sua libertà, al suo diritto di essere cresciuto ed educato dalla propria famiglia?

Nell’ultimo capitolo torneremo a parlare di prevenzione attraverso alcune proposte di riforma dei delitti in materia di adozione.

³⁴² Art. 74 della legge n. 184/83.

³⁴³ Laddove si ritenesse che, “nonostante le carte costituzionali e le dichiarazioni dei diritti umani, che l’ordinamento giuridico” non fosse “chiamato ad esprimere alcuna indicazione di valore [...] la pena retributiva diverrebbe il presidio di un diritto penale incapace, dinanzi all’intera società come al soggetto che subisca una sanzione, di argomentare i suoi precetti sotto il profilo di *un’etica civile democraticamente condivisa*; ma anche di un diritto penale non disponibile al vaglio critico di ordine morale dei suoi criteri d’intervento”. L. EUSEBI, *Profili della finalità conciliativa nel diritto penale*, cit., p. 1112. Corsivo nostro.

³⁴⁴ La condotta di cui al secondo comma dell’art. 567 c.p. è sanzionata con la reclusione dai cinque ai quindici anni.

CAPITOLO 3

Irregolarità ed enti autorizzati

1. Premessa

Nelle pagine che seguono saranno esaminate le irregolarità che potrebbero essere poste in essere dall'ente autorizzato, distinguendole a seconda che si tratti di irregolarità determinate dall'inottemperanza ai requisiti di legge o di irregolarità "di interazione". Le prime sono determinate dall'assenza o dal venir meno di uno o più requisiti che l'ente deve possedere all'atto dell'istanza di autorizzazione e per tutta la durata dell'attività di intermediario. Le seconde si manifestano nei rapporti con tutti i soggetti della procedura; nell'illustrarle, abbiamo cercato di evidenziare l'attore, tra gli altri, che ne è immediatamente colpito. Come si vedrà, tra questi non abbiamo citato esplicitamente il minore, che è il protagonista della procedura, non per nostra inavvertenza, ma perché tutte le irregolarità poste in essere dall'ente espongono ad un pregiudizio (reale o eventuale) il minore, motivo per cui non è stata dedicata una sezione *ad hoc* del capitolo.

Anche le irregolarità realizzabili dall'ente autorizzato appartengono alla categoria delle irregolarità "formali". Come ricordavamo nelle prime pagine di questo scritto, "irregolarità" è proprio un'espressione adottata dal d.p.r. 8 giugno 2007, n. 108 (Regolamento recante riordino della Commissione per le adozioni internazionali)¹ e dal precedente d.p.r. 1 dicembre 1992, n. 492 (Regolamento recante norme per la costituzione, l'organizzazione e il funzionamento della Commissione per le Adozioni Internazionali)², abrogato dalla data di entrata in vigore del d.p.r. n. 108/07³. Come evidenzia la lettura delle norme dei regolamenti riprodotte in nota, le irregolarità devono sempre concretarsi in azioni od omissioni tali da

¹ Al comma 1 dell'art. 12 (Accertamento dei requisiti) del d.p.r. n. 108/07, si legge che entro centoventi giorni dalla data di ricevimento dell'istanza di autorizzazione presentata da organismi che intendono svolgere pratiche di adozione internazionale, "la Commissione delibera in ordine alla corrispondenza dei requisiti dell'ente a quelli previsti dall'art. 39 *ter* della legge sull'adozione. Se ricorrono particolari necessità istruttorie, i termini per la deliberazione dell'autorizzazione sono prorogati [...] per l'acquisizione di ulteriori elementi o per sanare eventuali *irregolarità*". Al comma 1, lett. a) dell'art. 16 del d.p.r. n. 108/07 si legge che a seguito delle verifiche sull'attività degli enti "ovvero di accertamenti posti in essere in relazione a segnalazioni o eventi particolari, la Commissione può: a) censurare l'ente responsabile di *irregolarità*". Il comma 2 dello stesso articolo aggiunge che "nei casi più 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". Corsivo nostro.

² L'espressione "irregolarità" è adottata all'art. 9, comma 1 ed all'art. 13, comma 2 del d.p.r. n. 492/99.

³ Così prevede l'art. 22 del d.p.r. n. 108/07.

produrre effetti rilevanti per l'organismo, quali il rigetto dell'istanza di autorizzazione o l'irrogazione di una delle sanzioni applicabili dalla Commissione per le Adozioni Internazionali.

Se ci attenessimo esclusivamente alle fonti normative relative agli enti autorizzati ed all'Autorità centrale, dovremmo tuttavia arrestarci a questa vaga nozione di irregolarità. Infatti né la legge n. 184, né i Regolamenti di disciplina della Commissione per le Adozioni Internazionali, né le delibere di quest'ultima enunciano una nozione di irregolarità o presentano un catalogo delle irregolarità attuabili dagli enti autorizzati.

Sappiamo che la legge n. 184 stabilisce che la Commissione per le Adozioni Internazionali “revoca l'autorizzazione concessa nei casi di *gravi inadempienze, insufficienze o violazione delle norme della presente legge*”⁴, ma non abbiamo delle disposizioni che, al pari dei delitti in materia di adozione, descrivano le condotte degli enti autorizzati rilevanti ai fini della inflizione delle sanzioni applicabili dalla Commissione per le Adozioni Internazionali.

È per questa ragione che, a differenza degli illeciti penali che abbiamo considerato nel capitolo precedente, potremmo dire che il carattere “formale” delle irregolarità realizzabili dagli enti autorizzati è più attenuato. Innanzitutto perché ci impone una loro *ricostruzione* (e non semplicemente un riconoscimento) attraverso l'uso di tutti gli strumenti a nostra disposizione: certamente il dettato legislativo, ma soprattutto le *Linee guida per l'Ente autorizzato allo svolgimento di procedure di adozione di minori stranieri*, redatte dalla Commissione per le Adozioni Internazionali, che non a torto possono essere considerate uno degli strumenti attraverso il quale si estrinseca la funzione di controllo spettante alla nostra Autorità centrale⁵.

In secondo luogo, il carattere “formale” di queste irregolarità è meno marcato, perché, come dicevamo, il complesso degli strumenti normativi aventi natura giuridica differente (legge, regolamenti, delibere della Commissione) enuncia solo quali sono le sanzioni applicabili dall'Autorità centrale, ma non in risposta di quali azioni o omissioni dell'ente esse possono essere irrogate.

Lasciamo al prossimo capitolo l'approfondimento intorno alla natura delle irregolarità poste in essere dall'ente autorizzato; è infatti necessario considerare con attenzione il ruolo della Commissione per le Adozioni Internazionali per aggiungere quel tassello.

Veniamo allora alla trattazione delle irregolarità determinate dall'assenza o dal venir meno di uno dei requisiti imposti dalla legge.

2. Le irregolarità determinate dall'inottemperanza ai requisiti di legge

Abbiamo già ricordato nel primo capitolo che l'attività di vigilanza della Commissione per le Adozioni Internazionali si esprime precipuamente attraverso le funzioni di autorizzazione dei soggetti del privato

⁴ Art. 39, comma 1, lett. c) della legge n. 184/83.

⁵ Rinviamo alla lettura del paragrafo 2 del quarto capitolo per l'approfondimento della natura giuridica delle *Linee guida* della Commissione per le Adozioni Internazionali.

sociale che intendono candidarsi come intermediari nelle procedure di adozione internazionale, di controllo sul loro operato e di cura della tenuta dell'Albo nel quale sono iscritti.

A norma degli artt. 39 (comma 1, lett. c) e 39 *ter* della legge n. 184, la Commissione per le Adozioni Internazionali rilascia l'autorizzazione solo a soggetti che dimostrino di possedere alcuni requisiti. Questi ultimi non devono sussistere solo al momento della presentazione dell'istanza di autorizzazione, ma sono necessari perché l'ente possa continuare ad operare; essi, quindi, dovranno persistere finché quel soggetto svolgerà ogni attività connessa alle procedure di adozione di minori stranieri che si trovino all'estero. Come avremo modo di esaminare nel capitolo successivo, all'accertamento del venir meno di una delle condizioni richieste potrebbe seguire la revoca dell'autorizzazione.

Considereremo ora le irregolarità determinate dal venir meno dei requisiti indicati dall'art. 39 *ter* della legge n. 184, ricordando che il loro contenuto è stato recentemente specificato dalla delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali⁶. Con essa sono stati approvati i criteri di autorizzazione degli enti autorizzati che, in forza dell'art. 6 dell'ultimo Regolamento di riordino della Commissione per le Adozioni Internazionali (d.p.r. 8 giugno 2007, n. 108)⁷, sono redatti dall'Autorità centrale.

2.1. Inidoneità morale, incompetenza, incompatibilità delle persone che dirigono e compongono l'ente

Il requisito indicato dalla lett. a) dell'art. 39 *ter* della legge n. 184⁸ non ricalca pienamente quello richiesto dalla Convenzione de L'Aja del 1993. Il legislatore italiano ha infatti preferito richiedere una generica "competenza" nel settore dell'adozione internazionale⁹, a differenza del testo del Trattato che impone all'ente di "essere diretto e composto da persone qualificate per le proprie qualità etiche, e la propria formazione o *esperienza* lavorativa maturata nel campo dell'adozione internazionale¹⁰". Se infatti anche la legge di riforma del 1998 avesse richiesto ad ogni ente di essere composto da persone con esperienza nel settore, sarebbero stati autorizzati solo gli enti nei quali fosse confluito il personale di associazioni preesistenti¹¹.

⁶ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Criteri per l'autorizzazione all'attività degli enti previsti nell'art. 39-ter della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni. Disciplina di modalità di iscrizione nel relativo albo*, Delibera 13/2008/SG, 11 dicembre 2008. La delibera è consultabile sul sito www.commissioneadozioni.it.

⁷ D.P.R. 8 giugno 2007, n. 108, Regolamento recante riordino della Commissione per le Adozioni Internazionali, in *Guida al diritto*, 2007, 32, pp. 32 ss.

⁸ Il primo requisito che gli enti devono possedere per essere autorizzati a svolgere pratiche di adozione internazionale è quello di "essere diretti e composti da persone con adeguata formazione e competenza nel campo dell'adozione internazionale, e con idonee qualità morali". Così dispone l'art. 39 *ter*, comma 1, lett. a) della legge n. 184/83.

⁹ Di "esperienze acquisite nel settore" parlava invece l'art. 8, comma 1, lett. b) del d.p.r. n. 492/99, abrogato dal d.p.r. n. 108/07.

¹⁰ Art. 11, lett. b) della Convenzione de L'Aja del 1993. Corsivo nostro.

¹¹ M. DOGLIOTTI, *sub art. 39 ter*, in M. SESTA (a cura di), *Codice della famiglia*, cit., p. 2442.

Con la sopra citata delibera del 2008, la nostra Autorità centrale ha imposto requisiti più restrittivi ai componenti dell'organo direttivo dell'ente ed al personale che assolve compiti direttivi; infatti l'art. 4 impone a questi soggetti il possesso di formazione ed esperienza nel settore che siano "adeguate, consolidate e verificabili, acquisite nell'esercizio delle professioni, nel lavoro dipendente o nell'attività di volontariato¹²". Non è considerata esperienza sufficiente "il solo *status* di genitore adottivo o la mera partecipazione a corsi di preparazione delle coppie, organizzati dagli enti autorizzati o da enti pubblici¹³".

Ci domandiamo quanto la presenza di volontari – cui fa appunto riferimento anche la delibera della Commissione per le Adozioni Internazionali del 2008 – tra il personale dell'ente possa contribuire ad assicurare quel grado di professionalità che dovrebbe essere richiesto invece ad un organismo che opera nel settore delle adozioni internazionali. A prescindere dal profilo culturale dei volontari, essi non sono professionisti, né, per definizione, sono incardinati nell'organigramma associativo. È altrettanto vero che chiudere le porte al volontariato in questo settore significherebbe intaccare lo spirito di molti enti autorizzati, che sono nati come associazioni di famiglie, che coinvolgono volontari in molte attività o in cui volontari ricoprono incarichi associativi. Potrebbe essere allora opportuno separare l'ente autorizzato dal movimento di volontari che fa capo a quell'associazione, senza snaturarne l'*impronta* che spesso è anche sinonimo di ricchezza.

Quanto al requisito delle "idonee qualità morali", molte novità devono essere segnalate. I sei commi dell'art. 7 della delibera del 2008 arricchiscono in più punti quanto già previsto dall'art. 8, lett. b) del d.p.r. 1 dicembre 1999, n. 492¹⁴. Potremmo cominciare menzionando l'estensione di questo requisito a coloro che collaborano a qualunque titolo con l'ente, elemento non esplicitato nel regolamento del 1999.

Quanto al "contenuto" di queste qualità, se precedentemente la loro sussistenza era da escludersi qualora nei confronti dell'operatore dell'ente fosse in corso un procedimento per l'applicazione di una misura di prevenzione, vi fosse già stato condannato oppure qualora la persona fosse stata condannata (anche con sentenza non definitiva) ad uno dei delitti previsti dagli articoli 380 e 381 del codice di procedura penale¹⁵ (salve alcune eccezioni), dal 2008 vi sono nuove ipotesi che escludono il possesso di queste qualità¹⁶. Si tratta della sottoposizione (presente o passata) a misure di sicurezza personali e della condanna, anche non definitiva, ad alcuni reati¹⁷. Non è chiaro, però, perché la Commissione per le Adozioni Internazionali non ritenga sufficientemente grave da inficiare l'alto profilo etico degli operatori di un ente autorizzato la

¹² Così all'art. 4, comma 1 della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

¹³ Così all'art. 4, comma 2 della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

¹⁴ Si tratta del Regolamento recante norme per la costituzione, l'organizzazione e il funzionamento della Commissione per le Adozioni Internazionali.

¹⁵ Così disponeva l'art. 8, comma 1, lett. b) del d.p.r. n. 492/99. Ricordiamo che gli articoli del codice di procedura penale citati nel testo si riferiscono rispettivamente alle ipotesi di arresto obbligatorio e facoltativo in flagranza.

¹⁶ Si veda l'art. 7 della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali relativo all'accertamento del possesso di idonee qualità morali.

¹⁷ Si tratta degli articoli 600 *bis* (Prostituzione minorile), 600 *ter* (Pornografia minorile), 600 *quater* (Detenzione di materiale pornografico), 600 *quinquies* (Iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile), 609 *quater* (Atti sessuali con minorenni) e 609 *quinquies* (Corruzione di minorenni) del codice penale.

condanna (con sentenza irrevocabile) a pena detentiva non inferiore ad un anno per delitti non colposi¹⁸: un soggetto condannato per corruzione per un atto d'ufficio, ad esempio, potrebbe addirittura aspirare alla dirigenza di un ente autorizzato¹⁹.

Di grande interesse sono ancora il terzo e quarto comma della disposizione in esame, che evidenziano profili non esplicitati dalla normativa precedente. Dal 2008 la Commissione per le Adozioni Internazionali è chiamata a vigilare anche su eventuali condotte che potrebbero essere sintomatiche di una cattiva gestione patrimoniale o di “strategie imprenditoriali” poco trasparenti. Questa novità si potrebbe forse spiegare con la diffusa consapevolezza dei risvolti economici delle procedure di adozione internazionale, soprattutto se poco rigorose, nonché con la maggiore attenzione dedicata al delicato aspetto dei costi sottesi all'adozione di un minore straniero. Come avremo modo di approfondire in seguito, alcuni enti autorizzati non sono insensibili alle logiche di mercato, al regime di concorrenza ed alla logica dei profitti, anche se così non dovrebbe essere.

In particolare per il terzo comma, ci sembra degno di nota aver annoverato tra gli elementi suscettibili di valutazione da parte della Commissione anche eventuali “sentenze di fallimento o altri provvedimenti nell'ambito di procedure concorsuali intervenute negli ultimi cinque anni²⁰” e “per coloro che sono iscritti in albi professionali”, la sottoposizione a procedimenti disciplinari e provvedimenti subiti²¹.

Tra le informazioni da trasmettersi all'Autorità centrale, sono poi menzionate al quarto comma anche “violazioni da parte dell'ente, definitivamente accertate, degli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse e alle norme in materia di contributi previdenziali e assistenziali²²”, nonché la “sottoposizione dell'ente a sanzioni amministrative interdittive ai sensi del D.L.vo 8 giugno 2001, n. 231²³”.

Va detto che questi, come molti altri dati contenuti nell'istanza di autorizzazione, sono oggetto di autocertificazione, il che rischia di vanificare la portata di alcune disposizioni della delibera. Nell'agosto 2009, il Coordinamento di enti autorizzati “Oltre l'adozione”²⁴ ha pubblicato un documento in cui viene denunciato il carattere contraddittorio di questa delibera: “da un lato i criteri impongono molti obblighi all'ente, a garanzia di trasparenza del suo operato, dall'altro, in modo anacronistico, richiedono una generica

¹⁸ Art. 7, comma 1 della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

¹⁹ Il delitto di corruzione per un atto d'ufficio (art. 318 c.p.) è punito con la pena della reclusione da sei mesi a tre anni. Continuando a ragionare in astratto, tenendo conto solo della cornice edittale, condanne ad altri delitti potrebbero essere considerate irrilevanti: pensiamo al delitto di rifiuto di atti d'ufficio - omissione (art. 328 c.p.), all'istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.) e all'abuso d'ufficio (art. 323 c.p.).

²⁰ Così all'art. 7, comma 3, lett. c) della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

²¹ Così all'art. 7, comma 3, lett. d) della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

²² Così all'art. 7, comma 4, lett. a) della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

²³ Così all'art. 7, comma 4, lett. b) della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali. Ricordiamo che il decreto legislativo citato si riferisce alla disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche per reati commessi a vantaggio o nell'interesse dell'ente da soggetti cosiddetti apicali o non apicali. Tra le sanzioni interdittive indicate all'art. 9, comma 2 del D.L.vo n. 231/01, non possiamo non citare proprio “la sospensione o la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito” (lett. b).

²⁴ Il Coordinamento di Enti Autorizzati per la sussidiarietà dell'adozione internazionale “Oltre l'adozione” è nato nel 2004 e raggruppa nove enti autorizzati, tra cui tre dei più grandi d'Italia: Ai.Bi., AVSI e CIAI.

relazione di controllo che non specifica cosa il revisore dovrebbe verificare [...] Quindi la maggior parte degli obblighi sono affidati all'autocertificazione dell'Ente stesso²⁵”.

La preoccupazione degli enti facenti parte del Coordinamento “Oltre l'adozione” in merito allo strumento dell'autocertificazione si spiega con la richiesta degli stessi di una vigilanza più stringente sull'operato degli enti da parte della Commissione per le Adozioni Internazionali, anche attraverso il decentramento delle funzioni di controllo²⁶.

Per la prima volta, infine, una norma²⁷ è dedicata ai casi di incompatibilità, in parte già illustrati dalle *Linee Guida per l'ente autorizzato allo svolgimento di procedure di adozione di minori stranieri* del 2005²⁸, redatte dalla Commissione per le Adozioni Internazionali. Tutti coloro che lavorano per l'ente (come membri dell'organo direttivo, dirigenti, impiegati o collaboratori), nel ramo di questo dedicato all'adozione internazionale, non possono “svolgere incarichi o funzioni riguardanti la tutela o la curatela dei minori, l'affidamento familiare e l'adozione nazionale o internazionale, tali da poter avere influenza sull'attività o sulle procedure adottive curate dall'ente²⁹”.

Collaborazioni con persone fisiche o giuridiche cui siano affidati gli incarichi o le funzioni appena menzionati devono essere segnalate alla Commissione, a qualunque titolo siano state svolte e “a qualunque area di attività dell'ente” si riferiscano; esse sono oggetto di valutazione da parte della nostra Autorità centrale, a prescindere dal fatto che la collaborazione si sia conclusa fino a due anni prima della data della dichiarazione resa dal rappresentante legale dell'ente³⁰.

Ispirato presumibilmente anche a recenti fatti di cronaca³¹, è il divieto posto all'ente di “avere alcuna forma di collegamento o collaborazione³²” con organizzazioni impegnate nei c.d. soggiorni solidaristici di

²⁵ G. TETI, *Nuovi enti: come e perché*, in *L'Albero verde - Rivista di informazione del CIAI Centro Italiano Aiuti all'Infanzia*, marzo 2009, p. 3.

²⁶ Il Coordinamento “Oltre l'adozione” ha proposto che l'attività di vigilanza della Commissione per le Adozioni Internazionali sia rafforzata da un capillare controllo decentrato da parte delle Istituzioni regionali, attraverso il proprio Dipartimento minori. Oltre l'adozione - Coordinamento di Enti Autorizzati per la Sussidiarietà dell'Adozione Internazionale, *La crisi dell'adozione internazionale. Dai sintomi alle soluzioni*. Il documento può essere consultato sul sito www.ciai.it.

²⁷ Art. 6 della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

²⁸ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida per l'ente autorizzato allo svolgimento di procedure di adozione di minori stranieri*, Delibera 3/2005/SG, 31 marzo 2005, p. 4 in www.commissioneadozioni.it. Rinviamo alla lettura del paragrafo 2 del quarto capitolo per un approfondimento sulla natura delle *Linee guida*.

²⁹ Art. 6, comma 1 della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

³⁰ Art. 6, comma 5 della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

³¹ Il riferimento è al caso di Vika, la bambina bielorusca ospitata da una coppia italiana e protagonista di una difficile vicenda giudiziaria. Per una ricostruzione della vicenda si vedano, ad esempio, M. PREVE, *Bimba bielorusca nascosta. I giudici: per ora resta in Italia*, in *La Repubblica*, 14 settembre 2006, p. 29; M. CALANDRI, “Vogliamo la prova che Maria è viva”, *ibi*, 16 settembre 2006, p. 27; G. FILETTO, *Bimba bielorusca, vero un accordo. Oggi la mediazione del governo*, *ibi*, 18 settembre 2006, p. 25; M. CALANDRI, “Venite, Maria è nascosta qui”, *Ritrovata la bimba bielorusca*, *ibi*, 28 settembre 2006, p. 10; M. CALANDRI - G. FILETTO, “Può tornare se chiedono di adottarla”, *ibi*, 3 ottobre 2006, p. 29 e G. FILETTO, *Maria affidata a una famiglia bielorusca*, *ibi*, 31 ottobre 2006, p. 19.

minori stranieri nel nostro Paese³³; è vietato ai dirigenti, agli operatori e ai collaboratori dell'ente prestare attività a favore dei soggiorni climatici³⁴.

Il nuovo regime delle incompatibilità investe anche gli spazi in cui si svolge l'attività dell'ente: è infatti espressamente vietato dividerne i locali con soggetti impegnati nei programmi solidaristici³⁵ o collocarne la sede presso un'abitazione privata o uno studio professionale³⁶.

2.2. Violazione dei principi deontologici professionali da parte dei collaboratori dell'ente

Secondo la lett. b) dell'art. 39 *ter* della legge n. 184/83, l'ente autorizzato deve avvalersi 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".

Il d.p.r. 1 dicembre 1999, n. 492 si limitava a prescrivere che all'atto di presentazione dell'istanza di autorizzazione fossero indicate per ogni professionista "le specifiche competenze nel campo dell'assistenza agli adottanti³⁷".

Anche in questo caso la delibera del 2008 della Commissione per le Adozioni Internazionali impone condizioni più restrittive ai professionisti preposti a funzioni di responsabilità. Essi devono infatti vantare un'esperienza di almeno tre anni come professionisti, lavoratori dipendenti o volontari: tale esperienza può essere stata acquisita sia presso un ente autorizzato che presso una organizzazione di volontariato nel campo della "assistenza agli aspiranti all'adozione nazionale o internazionale³⁸", in veste di assistenti sociali³⁹,

³² Questo divieto è posto dall'art. 6, comma 2 della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali. Ciò è meglio evidenziato nella scheda individuale del rappresentante legale (Allegato 9 alla delibera) e nella scheda dichiarativa del rappresentante legale per conto dell'organizzazione (Allegato 10), che è tenuto a dichiarare anche di non avere svolto nei due anni precedenti alla data della dichiarazione "alcun genere di attività", né di aver avuto alcun collegamento o collaborazione inerente ai programmi solidaristici. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Criteri per l'autorizzazione all'attività degli enti*, cit., rispettivamente a p. 42 e p. 44.

³³ Rinviamo alla lettura del quinto capitolo per la trattazione delle irregolarità sottese a questa particolare forma di accoglienza di minori stranieri nel nostro Paese.

³⁴ Anche questo divieto è posto dall'art. 6, comma 2 della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

³⁵ Si veda l'art. 8, comma 4 della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

³⁶ Art. 8, comma 3 della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

³⁷ Art. 8, comma 1, lett. c) del d.p.r. n. 492/99.

³⁸ Art. 5, comma 1, lett. a) della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

³⁹ Cfr. T.A.R. Roma, 14 agosto 2003, n. 7142, in *Foro amm. T.A.R.*, 2003, 2290, secondo cui è indispensabile che all'interno dell'ente vi sia almeno un assistente sociale, cit. da M. DOGLIOTTI, *sub art. 39 ter*, in M. SESTA (a cura di), *Codice della famiglia*, cit., p. 2442. La sentenza per esteso può essere consultata sulla banca dati De Jure.

psicologi, psicoterapeuti, educatori nel campo minorile o familiare⁴⁰ o in qualità di “esperto giuridico nell’ambito del diritto minorile e della famiglia⁴¹”.

Non si comprende l’esplicita indicazione degli educatori – privi di albo professionale – tra i collaboratori dell’ente preposti a funzioni di responsabilità, perché in contraddizione sia con la norma di legge che impone ai collaboratori, come già detto, di essere “iscritti al relativo albo professionale⁴²”, che con la stessa delibera del 2008, che indica come i professionisti deputati a funzioni di responsabilità debbano inoltre essere iscritti all’albo professionale da almeno tre anni⁴³.

Le stesse considerazioni possono essere fatte anche in merito alla presenza di “esperti giuridici nell’ambito del diritto minorile e della famiglia”, cioè praticanti abilitati al patrocinio dal Tribunale presso il cui Elenco sono registrati⁴⁴.

2.3. Metodologia operativa inefficace

In forza delle lett. c) e g) dell’art. 39 *ter* della legge n. 184, l’ente deve disporre in Italia di un’adeguata organizzazione in almeno una regione o provincia autonoma e all’estero “delle necessarie strutture personali per operare nei Paesi stranieri in cui intendono agire”. Deve inoltre avere sede legale in Italia.

L’adeguatezza dell’organizzazione dell’ente deve essere misurata in relazione alle sue funzioni: l’informazione, la preparazione e il sostegno alle coppie per tutta la procedura, in particolare nella fase del post-adozione⁴⁵.

L’ente, di regola, può accettare incarichi da coppie residenti nella regione nella quale si trova una delle sue sedi solo a condizione che quella sia preposta allo svolgimento di tutte le attività di preparazione delle coppie, dalle fasi che precedono l’arrivo del minore in Italia al post-adozione⁴⁶. A questo scopo sedi legali non operative o sportelli informativi⁴⁷, ad esempio, non sono da considerarsi sedi dell’ente in quanto non offrono tutti i servizi di accompagnamento della coppia.

⁴⁰ Art. 5, comma 1, lett. b) della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

⁴¹ Art. 5, comma 1, lett. c) della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

⁴² Art. 39 *ter*, lett. b) della legge n. 184/83.

⁴³ Art. 5, comma 2 della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

⁴⁴ Per questo chiarimento ringraziamo l’avv. Gabriella Somenzi, Responsabile della formazione delle coppie dell’ente autorizzato Ai.Bi.

⁴⁵ Art. 8, comma 1 della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

⁴⁶ La scelta ricalca il modello della “regionalizzazione degli enti”, adottato dalla nostra Autorità centrale fin dalla sua costituzione. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida per l’Ente autorizzato allo svolgimento di procedure di adozione di minori stranieri*, Delibera 9 gennaio 2002, p. 1 in www.commissioneadozioni.it.

⁴⁷ Per questa precisazione, vedi il “Modello per la presentazione della domanda di autorizzazione allo svolgimento delle attività previste dalla legge 4 maggio 1984, n. 184, e successive modificazioni, e di iscrizione nell’Albo degli enti autorizzati”, Allegato B della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali, p. 27.

Tuttavia, l'ente può chiedere di essere autorizzato a prendere in carico anche coppie residenti in una regione facente parte di quella che la Commissione per le Adozioni Internazionali chiama "macroarea" o coppie residenti in una regione limitrofa a quella macroarea⁴⁸. In altre parole, l'ente può accettare il mandato anche di coppie residenti in una regione diversa da quella in cui ha la propria sede operativa.

Per macroarea si intende un'area comprensiva di quattro o cinque regioni⁴⁹ nelle quali è stata divisa la nostra penisola⁵⁰; a giudicare dalle regioni che compongono una macroarea, potremmo dire che la nostra penisola è stata separata in cinque fasce orizzontali, ad ognuna delle quali corrisponde, appunto, una macroarea. Un esempio potrebbe essere utile per capire: la macroarea "A" comprende la Valle d'Aosta, il Piemonte, la Liguria, la Sardegna e la Lombardia.

Tanto il criterio con il quale sono state individuate le macroaree, quanto la disposizione⁵¹ che accorda la possibilità all'ente, previa autorizzazione dell'Autorità centrale, di assumere il mandato di coppie residenti in una regione diversa da quella in cui l'organismo ha la propria sede operativa, destano qualche perplessità.

Innanzitutto, la logica delle macroaree potrebbe condurre ad esiti paradossali, consentendo ad un ente con sede in Lombardia di assumere l'incarico di una coppia residente in Sardegna, un caso "anomalo" del nostro Paese, in quanto è l'unica regione italiana priva di enti autorizzati⁵².

Poco coerente con quel principio di prossimità che, al contrario, suggerirebbe una vicinanza geografica tra la sede dell'ente ed il luogo di residenza della coppia, in particolare per la prevenzione dei fallimenti adottivi nel post-adozione⁵³, è anche la disposizione⁵⁴ che consente all'ente la presa in carico di coppie residenti in una regione limitrofa alla macroarea di appartenenza.

La conseguenza pratica di queste disposizioni è che ogni ente autorizzato avrà la possibilità – previa autorizzazione della Commissione – di curare le pratiche di adozione internazionale di un numero altissimo di coppie, provenienti da molte regioni.

Aggiungiamo a questo dato che la Commissione favorisce la stipulazione di intese tra enti, funzionali alla condivisione di sedi e personale⁵⁵: tenuto conto che la coppia, anche qualora abbia la residenza nella regione

⁴⁸ Art. 9, comma 2 della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

⁴⁹ La Lombardia appartiene a due macroaree e la Sardegna a tre.

⁵⁰ Le macroaree sono indicate all'art. 9, comma 3 della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

⁵¹ Art. 9, comma 2 della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

⁵² Gli enti autorizzati Ai.Bi., CIAI e Procura Generale di S. Girolamo hanno stipulato un'intesa per favorire l'apertura di una sede operativa a Cagliari, poiché fino a oggi tutte le coppie sarde sono state costrette a viaggiare alla volta dell'Italia per adottare un minore straniero. La notizia è pubblicata (senza firma) in *L'Albero verde*, cit., p. 3.

⁵³ Rinviamo alla lettura del paragrafo 11 del sesto capitolo per l'approfondimento di questo tema.

⁵⁴ Art. 9, comma 2 della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

⁵⁵ Art. 10, in particolare i commi 1 e 4 della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali. La stipulazione di intese tra enti, come la loro fusione (art. 11 della delibera) non deve mai pregiudicare le coppie. Per questo, in caso di intese, "precise regole organizzative" assicurano "la chiarezza sull'imputabilità e riferibilità delle attività a ciascun ente", indicano "le conseguenze sui rapporti contrattuali e patrimoniali con le coppie" e prevedono "modalità e procedure per la soluzione delle eventuali controversie che sorgessero tra gli enti partecipanti, tali da tutelare le coppie in carico" (art. 10, comma 2 della delibera). Analogamente devono essere definiti anche le modalità di

in cui l'ente ha una sede operativa, potrebbe essere costretta a percorrere molti chilometri per raggiungere gli uffici dell'ente, la Commissione per le Adozioni Internazionali promuove la collaborazione tra gli enti, affinché la coppia possa contare comunque sul sostegno di un ente autorizzato territorialmente vicino.

Nonostante il miglioramento della "efficacia" e "qualità" di azione degli intermediari sia uno degli obiettivi dichiarati dall'ultimo "Regolamento recante riordino della Commissione per le Adozioni internazionali"⁵⁶, non ci sembra che queste disposizioni possano garantirne il raggiungimento.

Le disposizioni che abbiamo illustrato, infatti, sembrano non tenere conto del carattere fiduciario del rapporto tra ente autorizzato e coppia, dunque della sua infungibilità. Ci è difficile credere che, al termine di una procedura di adozione internazionale, una coppia, che è stata accompagnata e sostenuta da operatori di un determinato ente autorizzato, sia motivata a partecipare al percorso di post-adozione proposto da un ente sconosciuto, se pur meno distante dal proprio luogo di residenza. Possiamo dunque immaginare che, nel caso appena descritto, la coppia potrebbe preferire astenersi dal prendere parte ad appuntamenti ed incontri di post-adozione, rinunciando ad un importante aiuto in una fase tanto delicata quale è quella che segue all'ingresso del minore nella sua nuova famiglia e nel suo nuovo Paese.

Dal combinato disposto delle norme appena illustrate, sembrerebbe quasi trarsi l'invito della Commissione per le Adozioni Internazionali, in particolare rivolto agli enti che hanno dato vita ad intese, ad accettare il maggior numero possibile di incarichi di coppie provenienti da differenti regioni, perché rientranti in un'area di operatività estremamente ampia. Se così fosse, la logica dei numeri (delle coppie in carico, delle adozioni definite, dei minori adottati) soverchierebbe quei dichiarati principi di "efficacia" e "qualità". Soprattutto considerato che una delle sanzioni irrogabili dalla nostra Autorità centrale è proprio la limitazione dell'assunzione di incarichi in relazione al numero di procedure adottive pendenti⁵⁷, possiamo escludere quella interpretazione. Delle intese tra enti autorizzati torneremo a parlare nel paragrafo dedicato alla gestione contabile dell'ente autorizzato.

Naturalmente il sostegno alla coppia non si sostanzia nella mera vicinanza geografica, ma si esprime con una *metodologia operativa*⁵⁸ che implica un impegno costante dell'ente in tutte le fasi della procedura, attraverso incontri periodici, personali e collettivi⁵⁹. Rinviamo al paragrafo dedicato alle irregolarità nei confronti della coppia per ulteriori approfondimenti.

assistenza delle coppia da parte dei referenti all'estero "qualora svolgano la propria attività per più enti" partecipanti ad un'intesa (art. 12, comma 7 della delibera).

Anche l'evento della fusione non deve incidere negativamente sul progetto adottivo degli utenti, deve infatti essere assicurata "la continuità delle procedure adottive" in corso (art. 11, comma 2 della delibera).

⁵⁶ Si veda l'art. 6, comma 1, lett. d) del d.p.r. n. 108/07.

⁵⁷ Rinviamo alla lettura del paragrafo 6 del quarto capitolo, dedicato alle sanzioni irrogabili dalla Commissione per le Adozioni Internazionali.

⁵⁸ Così è rubricato l'art. 15 della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

⁵⁹ Art. 15, comma 1 della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

Per quanto riguarda l'organizzazione all'estero, l'ente deve disporre di personale e strutture⁶⁰ adeguate per assolvere i compiti attribuitigli dalla legge nei Paesi nei quali è stato autorizzato ad operare ed è stato accreditato⁶¹.

L'organico dell'ente autorizzato all'estero deve constare almeno di “un referente responsabile dell'assistenza alle coppie, dei rapporti con le autorità locali e con la rappresentanza italiana all'estero, un interprete/traduttore⁶², nonché un consulente giuridico laddove la normativa straniera lo richieda, se il referente non ha specifiche competenze” ed anche altri collaboratori, se è necessario in relazione al numero delle coppie “orientate nel Paese di riferimento⁶³”. Analogamente a quanto detto per gli operatori dell'ente presso le sedi italiane, anche i referenti all'estero devono possedere ed attestare “una specifica preparazione professionale”, qualità morali, esperienza nell'assistenza alle coppie, come “saper gestire gli aspetti procedurali dell'iter adottivo nel Paese straniero⁶⁴”. L'ente deve comunicare alla Commissione per le Adozioni Internazionali il nominativo dei referenti esteri e il loro *curriculum*; costoro saranno autorizzati ad assistere le coppie nella fase estera solo a seguito degli accertamenti disposti dalla nostra Autorità centrale⁶⁵. Le condizioni di rapporto con i referenti all'estero ed eventuali cambiamenti in ordine ai referenti già accreditati⁶⁶ devono essere trasmesse alla Commissione.

Anche in questo caso, rinviando alla lettura del paragrafo dedicato alle irregolarità dell'ente nei confronti della coppia per un approfondimento dei doveri dei collaboratori all'estero.

2.4. Arricchimenti indebiti e gestione contabile poco trasparente

Il requisito in esame è previsto anche dalla Convenzione de L'Aja, che, all'art. 32⁶⁷ prescrive retribuzioni “ragionevoli” per direttori, amministratori, impiegati dell'ente e per professionisti che collaborano con

⁶⁰ L'art. 39 *ter* lett. c) fa riferimento solo alle strutture “personali”, diversamente dall'art. 12 della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

⁶¹ Rinviamo alla lettura del paragrafo 3 di questo capitolo per approfondimenti in materia di accreditamento.

⁶² Così nel testo della norma citata *infra* in nota.

⁶³ Art. 12, comma 6 della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

⁶⁴ Art. 12, comma 8 della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

⁶⁵ Si rinvia alla lettura del paragrafo 3 di questo capitolo dedicato alle irregolarità connesse all'accREDITAMENTO.

⁶⁶ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 9 gennaio 2002, p. 9.

⁶⁷ Art. 32 della Convenzione de L'Aja: “1. Nessuno può trarre arricchimenti indebiti, finanziari o di altra natura dall'attività svolta per la realizzazione di un'adozione internazionale.

2. Si possono addebitare o ricevere unicamente le somme concernenti i costi sostenuti ed i pagamenti effettuati, nonché una ragionevole remunerazione professionale delle persone che hanno collaborato alla realizzazione dell'adozione.

3. I direttori, gli amministratori e gli impiegati degli enti che hanno collaborato alla realizzazione di un'adozione, non devono ricevere alcun compenso che sia irragionevolmente elevato in relazione ai servizi resi”.

esso⁶⁸, per evitare che dall'adozione possa derivare un "arricchimento indebito, finanziario o di altra natura"⁶⁹.

Tali indicazioni, necessariamente ampie per favorirne una flessibile interpretazione da parte di tutti i Paesi aderenti, differenti anche per condizioni economiche, secondo una parte della dottrina sarebbero comunque più restrittive di quella adottata dal nostro legislatore⁷⁰.

L'art. 39 *ter*, lett. d) della legge n. 184 impone all'ente autorizzato tre requisiti attinenti alla natura dell'attività e alla gestione della contabilità dell'ente.

In base al primo, questo organismo non deve avere fini di lucro, deve cioè trattarsi di un ente *non profit*, cioè uno di quei soggetti che, con diversa natura giuridica, non obbediscono a logiche di profitto, ma operano secondo il divieto di distribuzione degli utili ai membri dell'organismo⁷¹. Ricordiamo che né la Convenzione de L'Aja, né la legge n. 184 hanno imposto una particolare qualificazione giuridica agli enti che richiedono l'autorizzazione all'Autorità centrale. Non sono pretese né l'acquisto della personalità giuridica, né una particolare forma giuridica; inoltre non sono posti vincoli relativamente alla connotazione ideologica. A seconda dei casi, perciò, il candidato ente potrebbe essere un'associazione culturale dedita alla cooperazione internazionale, un'associazione di famiglie o di professionisti, laica o religiosa⁷².

La Commissione per le Adozioni Internazionali (di concerto con i rappresentanti degli enti autorizzati) fissa i tetti di spesa dei servizi resi dall'ente autorizzato nel corso della procedura⁷³, li aggiorna periodicamente⁷⁴ e provvede a renderli pubblici (anche attraverso Internet) per consentire l'opportuna informazione alle coppie⁷⁵. La Commissione ha predisposto delle schede-costi che devono essere compilate dall'ente ed ha approvato dei parametri che devono essere applicati per i servizi resi dall'organismo. L'Autorità centrale, tuttavia, non può fissare tariffe professionali, quindi in astratto queste indicazioni non possono vincolare i servizi resi da psicologi o avvocati che collaborano con l'ente autorizzato; sarà il singolo

⁶⁸ Queste persone non devono ricevere "alcun compenso che sia irragionevolmente elevato in relazione ai servizi resi". Art. 32, comma 3 della Convenzione de L'Aja.

⁶⁹ Art. 8 della Convenzione de L'Aja: "Le Autorità centrali, direttamente o tramite le rispettive autorità pubbliche, devono prendere gli opportuni provvedimenti per prevenire qualunque arricchimento indebito, finanziario o di altra natura, possa derivare dall'adozione e per scoraggiare l'affermarsi di qualunque prassi che risulti contraria agli obiettivi della presente Convenzione".

⁷⁰ Secondo Dogliotti, dovrebbero rilevare anche le indicazioni più rigorose della convenzione. M. DOGLIOTTI, *sub art. 39 ter*, in M. SESTA (a cura di), *Codice della famiglia*, cit., p. 2443. Giudica tuttavia "schermato" il requisito anche nella disposizione della Convenzione de L'Aja, L. SACCHETTI, *Il nuovo sistema dell'adozione internazionale*, cit., p. 77.

⁷¹ A.M. MARCHIO, *sub art. 39 ter*, in C.M. BIANCA - L. ROSSI CARLEO (a cura di), *La nuova disciplina della adozione nazionale ed internazionale*, cit., p. 895.

⁷² P. MOROZZO DELLA ROCCA, *sub art. 39 ter*, in ID., *La riforma dell'adozione internazionale*, cit., p. 160.

⁷³ Ricordiamo che il carattere non profit di un ente non implica la gratuità delle prestazioni offerte.

⁷⁴ Così espressamente secondo l'art. 2 della direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Attività di definizione di uniformi parametri dei congruità dei costi delle procedure di adozione*, 4 aprile 2003, consultabile sul sito www.commissioneadozioni.it.

⁷⁵ Art. 3 della direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Attività di definizione di uniformi parametri dei congruità dei costi delle procedure di adozione*, cit.

ente, autonomamente, a determinare e a pubblicare tariffe interne per i servizi resi dai propri professionisti, con la conseguente disparità dei costi sostenuti dalle coppie che intendono adottare un minore straniero.

Attraverso i tetti di spesa pubblicati dalla Commissione, però, ogni coppia ha solo la possibilità di conoscere, indicativamente, il costo complessivo delle prestazioni rese in Italia, all'estero e di valutare anche gli oneri di eventuali spese supplementari; manca tuttavia un elenco dettagliato delle spese e dei costi, come raccomandato dalla Conferenza de L'Aja⁷⁶.

Secondo la dottrina, sarebbe stato più opportuno indicare con maggiore precisione i limiti delle retribuzioni a coloro che a vario titolo (dai dirigenti ai collaboratori) lavorano per un ente autorizzato⁷⁷. Analogamente a quanto disposto dalla normativa delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale⁷⁸, che pone entro limiti determinati i compensi del personale (direttivo e non), il legislatore avrebbe potuto stabilire delle soglie, superate le quali sarebbe sempre da escludersi la sussistenza del requisito dell'assenza dello scopo di lucro.

L'organismo deve inoltre assicurare una gestione contabile assolutamente trasparente (anche per quanto riguarda i costi della procedura) e deve avere una metodologia operativa corretta e verificabile. Il principio della trasparenza impone all'ente autorizzato di curare la tenuta delle scritture contabili in modo tale da consentire l'individuazione delle somme indicate a titolo di entrate e di uscite e, dunque, il reale costo di ogni singola procedura di adozione internazionale. Le singole operazioni, le transazioni in contanti o mediante assegni bancari devono cioè trovare un chiaro corrispettivo nelle annotazioni dei libri contabili⁷⁹.

Abbiamo già illustrato nel primo capitolo quanto rilevato dalla Conferenza de L'Aja in merito alle irregolarità che nella prassi interessano anche i pagamenti delle spese della procedura da parte delle coppie; soffermiamoci ora sulle "irregolarità" registrate dalla nostra Autorità centrale.

La già citata delibera del 2008 della Commissione per le Adozioni Internazionali prescrive le modalità di pagamento dell'importo della procedura adottiva: ogni versamento deve essere effettuato a mezzo di bonifico su apposito conto corrente bancario o postale, in modo tale da consentirne la registrazione; deve essere saldato in quote a favore dell'ente in Italia, a prescindere dal fatto che si riferisca a servizi resi in Italia o all'estero⁸⁰. È infatti l'ente che deve provvedere al trasferimento all'estero delle somme necessarie all'avvio

⁷⁶ Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport et conclusions de la Commission spéciale*, cit., 28 Novembre - 1^{er} Décembre 2000, p. 25, par. 41, lett. b). Questa raccomandazione è stata rinnovata nel 2005. Si veda Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport et conclusions de la deuxième Commission spéciale*, cit., 17-23 Septembre 2005, p. 34, par. 125.

⁷⁷ P. MOROZZO DELLA ROCCA, *sub art. 39 ter*, in ID., *La riforma dell'adozione internazionale*, cit., p. 163.

⁷⁸ Si veda il D.L.vo 4 dicembre 1997, n. 460, Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale. L'art. 10 fissa i requisiti di un'organizzazione non lucrativa di utilità sociale. A norma del comma 6 sono illustrate una serie di ipotesi che sono considerate in ogni caso "distribuzione indiretta di utili o di avanzi di gestione"; tra queste, vi è anche il caso di cui alla lett. e): "a corresponsione ai lavoratori dipendenti di salari o stipendi superiori del 20 per cento rispetto a quelli previsti dai contratti collettivi di lavoro per le medesime qualifiche".

⁷⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 31 marzo 2005, p. 14.

⁸⁰ Si veda l'art. 18, comma 1 della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

della procedura ed al completamento della pratica. La Commissione ritiene inoltre “opportuno che tra la data in cui vengono effettuati i versamenti dei coniugi e l’utilizzo delle somme non intercorra un lungo lasso di tempo⁸¹”.

Le coppie potranno partecipare agli obiettivi dell’ente autorizzato con eventuali elargizioni in denaro, donazioni, richieste di partecipazione a programmi di cooperazione e solidarietà solo una volta conclusa la procedura di adozione del minore straniero⁸².

La Conferenza de L’Aja suggerisce di distinguere a seconda che si tratti di donazioni, che possono essere talvolta “domandate” alla coppia, dai contributi a favore dei servizi di protezione dell’infanzia e/o alle famiglie del Paese di provenienza del minore, che invece fanno parte dei costi della procedura. Le prime non possono essere né richieste, né offerte⁸³ e questo divieto non ha limiti di tempo.

Quanto ai contributi, la Conferenza de L’Aja indica alcuni principi che dovrebbero applicarsi ad essi: il loro ammontare dovrebbe essere predeterminato, lo scopo dovrebbe essere chiaramente precisato, i contributi dovrebbero essere sempre registrati e contabilizzati, così come dovrebbe essere tenuto un rendiconto dettagliato di quanto ricavato da questi⁸⁴.

Con cadenza annuale l’ente deve presentare all’Autorità centrale il proprio bilancio e ad esso deve essere allegata la relativa nota integrativa e la relazione di controllo redatta da un revisore contabile iscritto all’Albo⁸⁵. La gestione contabile dell’ente autorizzato deve naturalmente conformarsi ai principi della contabilità ordinaria⁸⁶.

Nonostante queste prescrizioni, la Commissione per le Adozioni Internazionali ha accertato nel corso degli anni l’assunzione di cattive prassi da parte di alcuni enti, prima fra tutte quella di annotare in modo cumulativo tutte le operazioni, non consentendo così la rilevazione dei costi relativi alle singole operazioni⁸⁷.

È accaduto inoltre che l’ente, “nell’intento di evitare un aggravio dei costi bancari o comunque per esigenze di carattere pratico”⁸⁸, abbia lasciato che la coppia versasse direttamente nelle mani del referente

⁸¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Modifica ed integrazione della delibera 9 gennaio 2002 recante “Linee guida” per l’Ente autorizzato allo svolgimento di procedure di adozione di minori stranieri*, Delibera n. 39/2003/SG, 20 marzo 2003, p. 10 in www.commissioneadozioni.it

⁸² Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Modifica ed integrazione*, cit., p. 11. Si veda anche ID., *Linee guida*, cit., 31 marzo 2005, p. 15.

⁸³ Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport et conclusions de la Commission spéciale*, cit., 28 Novembre - 1^{er} Décembre 2000, établis par le Bureau Permanent, p. 25, par. 42. Questa raccomandazione è stata rinnovata nel 2005. Si veda Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport et conclusions de la deuxième Commission spéciale*, cit., p. 34, par. 125.

⁸⁴ Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport et conclusions de la Commission spéciale*, cit., p. 26, par. 45.

⁸⁵ Art. 18, comma 5 della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

⁸⁶ Art. 18, comma 6 della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

⁸⁷ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee guida*, cit., 31 marzo 2005, p.14.

⁸⁸ *Ibi.*

all'estero le somme di denaro relative ai servizi resi e che la relativa operazione non sia stata annotata nel registro, sottraendola così anche ai controlli fiscali del Paese di provenienza del minore⁸⁹.

Il pagamento in contanti dell'operatore estero dell'ente desta particolare preoccupazione, in particolare nei Paesi che non aderiscono alla Convenzione de L'Aja e che, quindi, non si sono dotati di un'Autorità centrale e di una prassi sufficientemente consolidata ed affidabile. In particolare nei Paesi più poveri o comunque contraddistinti da un tenore di vita distante dal nostro, desta sospetto la prassi dei pagamenti "a cottimo"⁹⁰, poiché la somma di denaro versata dalla coppia potrebbe rappresentare un incentivo molto forte per trovare un minore da abbinare a quella coppia "ad ogni costo", potendo l'operatore "contare su *budget* economici spropositati, in relazione al costo della vita nel Paese. È possibile che parte di questo denaro sia utilizzato per alimentare canali «paralleli» a quelli previsti dalla procedura e dalle legislazioni locali, per l'individuazione e il reperimento dei minori candidabili all'adozione⁹¹."

Infine, suscita non poche perplessità il fatto che "in numerosi casi la documentazione [contabile] non è stata rinvenuta presso la sede legale [in Italia], risultando custodita presso la sede operativa o comunque presso una sede diversa da quella legale". Oltre a cagionare ritardi nel corso dei controlli da parte della Commissione per le Adozioni Internazionali⁹², questo costume non è rispettoso di quel dovere di collaborazione che investe tutti i soggetti della procedura.

2.5. Discriminazioni, anche ideologiche e religiose, nei confronti dei potenziali genitori adottivi

Stante l'obbligatorietà per la coppia di avvalersi dell'intervento dell'ente autorizzato per adottare un minore straniero⁹³, l'intermediario ha un obbligo di imparzialità nei confronti di tutti coloro che vi si rivolgono. Il divieto di discriminazioni si tradurrà quindi nell'interdizione di rifiutare l'incarico di una coppia esclusivamente in ragione della sua appartenenza ad una confessione religiosa o a causa dei suoi orientamenti ideologici.

L'eterogeneità del panorama degli enti autorizzati consentirà comunque alla coppia di conferire l'incarico all'ente che meglio corrisponda al proprio orientamento di pensiero.

Dal momento che l'ente ha la possibilità di rifiutare la coppia in casi circoscritti (ad esempio, qualora sia già in corso un numero di procedure proporzionato alla propria capacità di lavoro), dobbiamo ritenere che solo in casi di manifesta disparità di trattamento la Commissione per le Adozioni Internazionali possa

⁸⁹ Oltre l'adozione - Coordinamento di Enti Autorizzati per la Sussidiarietà dell'Adozione Internazionale, *La crisi dell'adozione internazionale. Dai sintomi alle soluzioni*, cit.

⁹⁰ *Ibi.*

⁹¹ *Ibi.*

⁹² Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida 2005*, cit., 31 marzo 2005, p. 14.

⁹³ La natura giuridica del rapporto tra ente e coppia sarà approfondito nei paragrafi 4.1. e seguenti di questo capitolo.

ravvisare gli estremi per punire il comportamento dell'ente con una sanzione, aspetto che approfondiremo nel prossimo capitolo.

In ogni caso, la violazione dell'art. 39 *ter*, lett. e) della legge n. 184 integra un atto di discriminazione previsto dall'art. 43 del “Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero” (D.L.vo 25 luglio 1998, n. 286)⁹⁴.

La coppia potrebbe adire il giudice civile per un'azione contro la discriminazione (art. 44 del D.L.vo n. 286/1998) ed ottenere “la cessazione del comportamento pregiudizievole” ed “ogni altro provvedimento idoneo, secondo le circostanze, a rimuovere gli effetti della discriminazione” (comma 1)⁹⁵. Il giudice potrebbe inoltre condannare il convenuto al risarcimento del danno, anche non patrimoniale (comma 7), che nella fattispecie potrebbe corrispondere anche solo al pregiudizio morale risentito dagli aspiranti genitori⁹⁶.

Ricordiamo che la condanna per comportamenti discriminatori pronunciata nei confronti di “imprese alle quali siano stati accordati benefici ai sensi delle leggi vigenti dello Stato o delle regioni”, è immediatamente comunicata dall'autorità giudiziaria all'ente pubblico o all'amministrazione che abbia disposto il beneficio perché ne disponga la revoca (art. 44, comma 11 del Testo unico). L'ente autorizzato verrebbe così ad essere privato dei benefici e delle agevolazioni fiscali di cui gode in quanto o.n.l.u.s.⁹⁷ e, nel nostro caso, dovremmo ritenere che sussista in capo all'autorità giudiziaria l'obbligo di comunicare il dispositivo della sentenza alla Commissione per le Adozioni Internazionali perché assuma i provvedimenti opportuni, sanzionando l'ente.

Anche in considerazione della intempestività dello strumento processuale, la coppia potrebbe non avere interesse ad adire il giudice; più efficace potrebbe essere una segnalazione alla Commissione per le Adozioni Internazionali e la revoca del mandato conferito all'ente che ha discriminato.

2.6. Progetti a favore dell'infanzia: impegno concreto o “mirato”? Il rischio di pressioni sul Paese estero

L'organismo che intenda candidarsi come ente autorizzato deve dimostrare di conoscere approfonditamente il Paese o i Paesi per i quali chiede di operare come intermediario. Questa conoscenza investe tanto una

⁹⁴ A norma dell'art. 43, comma 1 del Testo unico “costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica”.

⁹⁵ Secondo Morozzo della Rocca, il giudice potrebbe sostituire d'imperio l'ente autorizzato. Considerato il carattere fiduciario del rapporto tra ente e coppia, nutriamo dubbi sull'opportunità di un simile provvedimento. P. MOROZZO DELLA ROCCA, *sub art. 39 ter*, in ID., *La riforma dell'adozione internazionale*, cit., p. 168.

⁹⁶ *Ibi*.

⁹⁷ Le O.N.L.U.S. (Organizzazioni non lucrative di utilità sociale) godono di agevolazioni fiscali previste dal D.Lgs. 12 dicembre 2003, n. 344, Riforma dell'imposizione sul reddito delle società, a norma dell'articolo 4 della legge 7 aprile 2003, n. 80. Si veda A. PROPERSI - G. ROSSI, *Gli enti non profit*, Sedicesima edizione, Il Sole - 24 Ore, Milano 2004, pp. 205 ss.

dimensione squisitamente giuridica, quanto una dimensione politico-sociale. All'atto dell'istanza di autorizzazione, perciò, dovrà allegare uno studio ed un progetto sul Paese estero.

Nello studio, illustrerà, ad esempio, “la situazione politica e sociale del Paese, con specifico riferimento alle condizioni dei minori ed al sistema giuridico e sociale di protezione della famiglia e dell'infanzia” e la procedura di adozione così come regolati dall'ordinamento di quel Paese⁹⁸. A questo dovere di conoscenza corrisponde il diritto della coppia ad una puntuale informazione e ad un'adeguata preparazione in merito (esemplificativamente) alle condizioni dei minori adottabili⁹⁹, ai criteri di abbinamento¹⁰⁰, ai modi con cui il minore viene preparato all'incontro con la coppia ed alla eventuale adozione¹⁰¹, al tempo di permanenza della coppia all'estero¹⁰², tutte informazioni che dovranno essere presentate all'atto dell'istanza di autorizzazione.

La conoscenza del Paese straniero è presupposto indispensabile per poter predisporre attività promozionali a favore dell'infanzia, in ossequio al principio di sussidiarietà¹⁰³. L'associazione che intenda candidarsi per svolgere le pratiche di adozione di minori stranieri è tenuta a documentare dettagliatamente i progetti che intende realizzare a favore dell'infanzia nei Paesi in cui chiede di essere autorizzata ad operare. I progetti in questione devono avere carattere di continuità, contare sull'appoggio delle autorità locali e non consistere meramente in raccolte fondi o nell'invio di medicinali o altro¹⁰⁴. Nell'istanza l'ente dovrà anche indicare in che misura il proprio progetto potrebbe rappresentare “uno sviluppo rispetto all'apporto degli altri enti autorizzati¹⁰⁵”.

Gli enti autorizzati italiani, infatti, sono chiamati ad operare come attori della cooperazione internazionale e, dunque, il loro sforzo deve essere volto a ridurre gli abbandoni dei minori ed il numero delle adozioni, assecondando la cultura dell'accoglienza propria dei luoghi in cui l'ente opera. In altre parole, l'ente è chiamato, con quello che potrebbe sembrare un paradosso, a non favorire proprio la realizzazione di quelle adozioni per le quali è autorizzato ad operare in determinati Paesi dalla nostra Autorità centrale.

⁹⁸ Si veda l'art. 13 della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

⁹⁹ Art. 13, comma 1, lett. b) della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

¹⁰⁰ Art. 13, comma 1, lett. e) della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

¹⁰¹ Art. 13, comma 1, lett. f) della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

¹⁰² Art. 13, comma 1, lett. g) della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

¹⁰³ Considera addirittura “inopportuna” la previsione in commento Morozzo della Rocca: “imporre tale cooperazione per legge ad enti che sono sorti per tutt'altro scopo può avere l'effetto di indebolirne l'azione e renderne più problematica la stessa costituzione”. P. MOROZZO DELLA ROCCA, *sub art. 39 ter*, in ID., *La riforma dell'adozione internazionale*, cit., p.169. Tale requisito è invece “totalmente condivisibile” secondo M. DOGLIOTTI, *sub art. 39 ter*, in M. SESTA (a cura di), *Codice della famiglia*, cit., p. 2443.

¹⁰⁴ Art. 19 della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali. .

¹⁰⁵ Art. 13, comma 3 della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

Le indicazioni contenute nella delibera, più stringenti rispetto al passato, si spiegano ricordando che in più occasioni la Commissione per le Adozioni Internazionali ha rilevato come nelle istanze di autorizzazione l'ente richiama "solo formalmente" il principio di sussidiarietà¹⁰⁶.

Come già espresso dalla Conferenza de L'Aja¹⁰⁷, vi è il rischio concreto che programmi di aiuto possano trasformarsi in una più sottile forma di pressione sulle autorità estere, chiamata anche "cooperazione mirata"¹⁰⁸.

Abbiamo notizia di attività di sostegno (opere di manutenzione, ad esempio) finanziate da enti autorizzati italiani a favore di istituti nei quali erano collocati minori poi adottati da coppie italiane tramite quegli organismi di intermediazione; di balie locali stipendiate dagli stessi "per bambini piccoli, per lo più neonati, nel periodo di definizione della loro situazione di abbandono, fino alla dichiarazione di adottabilità e il passaggio del bimbo alla famiglia adottiva italiana"¹⁰⁹; della "assunzione" di insegnanti di lingue, anche di italiano, per bambini più grandi che sarebbero stati adottati anche da famiglie residenti in Italia¹¹⁰.

Come si comprende, a condotte di questo tipo potrebbe essere sottesa l'*aspettativa* da parte dell'ente autorizzato di ricevere, dalla struttura beneficiaria delle attività di sostegno, un maggior numero di segnalazioni di minori da proporre alle coppie in attesa e certamente difficilmente l'ente autorizzato sarebbe disposto a rinunciare a *privilegi* acquisiti grazie a simili *investimenti*.

L'attività di intermediazione nell'adozione ed i progetti a favore dell'infanzia dovrebbero allora muoversi su binari paralleli¹¹¹. Come già ricordato, per evitare che il sostegno economico possa tradursi in una pressione sul Paese d'origine¹¹², l'aiuto potrebbe assumere differenti forme di cooperazione, come la trasmissione di competenze tecniche o di regole di buona condotta¹¹³.

¹⁰⁶ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 9 gennaio 2002, p. 2.

¹⁰⁷ Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport et conclusions*, cit., 17-23 septembre 2005, p. 26, par. 75.

¹⁰⁸ J. GALLI, *L'esperienza formativa in Bulgaria: situazione e tutela dell'infanzia*, in AA.VV., *L'operatore oltre frontiera. Percorsi dell'adozione internazionale nei vari Paesi di origine. L'Europa orientale*, Collana della Commissione per le Adozioni Internazionali, Istituto degli Innocenti, Firenze 2005, p. 148.

¹⁰⁹ Le attività di sostegno citate nel testo sono state offerte a strutture bulgare. J. GALLI, *L'esperienza formativa in Bulgaria: situazione e tutela dell'infanzia*, cit., p. 148.

¹¹⁰ *Ibi*.

¹¹¹ F. OCCHIOGROSSO, *L'adozione internazionale dalla legge 184/1983 a oggi*, in AA.VV., *Adozione internazionale sul territorio e nei servizi*, cit., p. 152.

¹¹² Tale preoccupazione ha indotto taluni a suggerire che il canale degli aiuti all'infanzia delle aree più povere della terra debba essere separato da quello dell'adozione internazionale. Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport et conclusions*, cit., 17-23 septembre 2005, p. 26, par. 75.

¹¹³ *Ibi*.

3. Irregolarità relative all'accREDITAMENTO del Paese estero

A norma dell'articolo 12 della Convenzione de L'Aja, "l'ente autorizzato di uno Stato contraente può operare in un altro Stato unicamente nel caso in cui le competenti autorità di entrambi gli Stati lo autorizzino a fare ciò".

L'accREDITAMENTO è il processo attraverso il quale uno Stato straniero sottopone ad ulteriore verifica gli enti autorizzati da un altro Paese e si accerta che quegli organismi effettivamente ne conoscano la tradizione, la cultura e la normativa interna sulle adozioni, nonché che si avvalgano di personale dotato di competenze specifiche.

Nei Paesi non aderenti alla Convenzione de L'Aja non è richiesto l'accREDITAMENTO, ma la Commissione per le Adozioni Internazionali invita gli enti a presentare istanza di un documento che li legittimi ad operare in quel Paese (la c.d. lettera di gradimento)¹¹⁴ o che comunque esprima la volontà non ostativa del Paese.

L'art. 12 della Convenzione de L'Aja è stato introdotto proprio per consentire ad ogni Stato di rifiutare o accogliere liberamente l'istanza di accREDITAMENTO di organismi autorizzati, di imporre norme minime per quanto attiene alla loro struttura, professionalità, etica ed affidabilità, affinché questi svolgano la propria attività sul loro territorio, a prescindere dal fatto che abbiano ottenuto un'autorizzazione da parte di un altro Stato¹¹⁵.

Il rispetto di questo principio implica anche il dovere degli stessi enti di non fare pressioni di alcun tipo sul Paese d'origine per ottenere l'accREDITAMENTO. Sappiamo che alcuni Paesi, in occasione della riunione della Seconda commissione speciale per il funzionamento della Convenzione de L'Aja del 1993, hanno espresso la necessità di limitare il numero di Paesi con i quali cooperare e, di conseguenza, di ridurre il numero di enti autorizzati ammessi all'accREDITAMENTO per ogni Paese. La denuncia è arrivata dall'India e dalla Colombia che hanno segnalato anche l'incremento delle adozioni nazionali e la sproporzione tra il numero di coppie disponibili ed il numero di minori adottabili¹¹⁶.

L'ente deve provvedere al proprio accREDITAMENTO presso il Paese estero nel minore tempo possibile¹¹⁷ e, una volta ottenuto, documentarlo "con tempestività alla Commissione¹¹⁸" ai fini della pubblicazione sull'Albo o, in caso contrario, segnalare "i motivi del diniego¹¹⁹". L'Autorità centrale potrebbe comunque

¹¹⁴ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 9 gennaio 2002, p. 3.

¹¹⁵ Si veda Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport explicatif*, cit., p. 87, par. 268.

¹¹⁶ Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport et conclusions de la deuxième Commission spéciale*, cit., 17-23 septembre 2005, p. 24, par. 65-66.

¹¹⁷ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 9 gennaio 2002, p. 8.

¹¹⁸ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 31 marzo 2005, p. 3.

¹¹⁹ *Ibi*.

compiere gli accertamenti del caso per consentire all'ente di operare anche in mancanza di un formale accreditamento, sempre che l'ente sia gradito alle autorità competenti del Paese.

Tanto il conferimento del mandato quanto un'eventuale revoca dello stesso, a prescindere dalle ragioni e dalla parte che ha assunto questa decisione¹²⁰, devono essere comunicati alla Commissione per le Adozioni Internazionali, al Tribunale per i minorenni e al servizio sociale locale. La Commissione potrà revocare l'autorizzazione e disporre la cancellazione dall'Albo dell'ente che nell'anno successivo alla data di accreditamento non abbia in concreto iniziato alcuna attività di cooperazione o procedura di adozione¹²¹.

Le segnalazioni di cui sopra sono utili per valutare la "domanda potenziale di adozione internazionale" proveniente dal nostro Paese e per monitorare l'attività degli enti e il loro grado di "successo adottivo", incrociando le informazioni relative al conferimento dell'incarico e quelle relative alla definizione delle procedure adottive da parte di ogni ente avente sede in Italia¹²².

I dati relativi alla revoca del mandato e al diniego dell'accREDITAMENTO possono invece evidenziare difficoltà nella gestione della procedura tra la coppia e l'ente e tra Paese e Paese.

Ricordiamo infatti che uno dei compiti della Commissione è anche quello di promuovere accordi bilaterali per concordare le procedure per l'accREDITAMENTO degli enti autorizzati¹²³.

In caso di ritardo nella concessione dell'accREDITAMENTO, la Commissione ha altresì sollecitato gli enti a rapportarsi alla competente autorità straniera e ad adoperarsi per la rimozione dell'ostacolo all'accREDITAMENTO. In caso di diniego dell'accREDITAMENTO da parte del Paese di origine, "in assenza di attività di cooperazione significativa", la nostra Autorità centrale ha disposto la revoca dell'autorizzazione¹²⁴.

Essa ha inoltre vietato la prassi di alcuni enti di accettare l'incarico senza aver ottenuto l'accREDITAMENTO, con effetti assai pregiudizievoli per le coppie che potrebbero andare incontro ad una dilazione dei tempi della procedura o ad una sua interruzione¹²⁵.

4. Le irregolarità "di interazione"

Nelle pagine introduttive di questo capitolo abbiamo chiamato irregolarità "di interazione" quelle che si manifestano nei rapporti tra l'ente autorizzato e gli altri soggetti della procedura. Come già ricordavamo, la

¹²⁰ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 31 marzo 2005, p. 6.

¹²¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 9 gennaio 2002, p. 8.

¹²² Segreteria tecnica della Commissione per le adozioni internazionali, *Progettazione e azione all'insegna del "Total Quality Management"*, Istituto degli Innocenti, Firenze 2007, p. 59.

¹²³ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 9 gennaio 2002, p. 8.

¹²⁴ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Aggiornamento 2004 delle Linee Guida 2003*, Delibera n. 172/2003/SG, 16 gennaio 2004, pp. 6-7 in www.commissioneadozioni.it.

¹²⁵ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Modifica ed integrazione*, cit., 20 marzo 2003, p. 2.

loro presentazione si articola in relazione all'attore che, tra gli altri, ne è immediatamente colpito. Apriamo la trattazione delle irregolarità di interazione con lo studio del binomio ente autorizzato-coppia.

4.1. L'ente autorizzato e la coppia

4.1.1. Omessa informazione nella fase che precede il conferimento dell'incarico

A norma dell'art. 29 *bis* della legge n. 184, i servizi sociali hanno, in collaborazione con gli enti autorizzati, il dovere di preparare la coppia all'adozione di un minore straniero.

In particolare, i coniugi hanno il diritto di ricevere informazioni sull'istituto dell'adozione internazionale e sulla relativa procedura, sugli enti autorizzati e sulle differenti modalità di solidarietà all'infanzia¹²⁶ (ad esempio, il c.d. sostegno a distanza). Sono inoltre invitati a prendere parte al percorso formativo proposto dall'ente, nonché a partecipare ai colloqui (individuali e di coppia) attraverso i quali il servizio sociale potrà acquisire elementi per poter redigere la relazione da presentare al Tribunale per i minorenni competente per territorio.

La legge non prescrive alla coppia termini o scadenze per prendere contatti con l'ente, ma ciò dovrebbe avere luogo prima del conferimento dell'incarico all'ente e non esaurirsi in un solo incontro per consentirle di prendere coscienza della metodologia operativa dell'organismo in Italia e all'estero¹²⁷ e di illustrare agli operatori le proprie reali aspettative. Proprio a questo scopo, l'ente può chiedere di visionare la relazione redatta dai servizi socio-sanitari alla coppia o, qualora i coniugi non ne siano in possesso e previo il loro consenso espresso, al Tribunale per i minorenni che ne ha dichiarato l'idoneità¹²⁸.

La c.d. carta dei servizi, novità introdotta con la delibera del 2008 con cui la Commissione per le Adozioni Internazionali ha aggiornato i criteri di autorizzazione all'attività degli enti¹²⁹, dovrebbe assicurare trasparenza e completezza di informazione. Il materiale informativo deve essere rilasciato alle coppie dall'ente *al più tardi* al momento del conferimento del mandato e contenere una descrizione chiara e precisa "delle attività necessarie per lo svolgimento della procedura adottiva internazionale e dei servizi offerti", nonché dei relativi costi (obbligatori e facoltativi)¹³⁰.

¹²⁶ Art. 29 *bis*, comma 4, lett. a) della legge n. 184/83.

¹²⁷ La Commissione per le Adozioni Internazionali raccomandava "più colloqui" per consentire alle parti di conoscersi reciprocamente. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 9 gennaio 2002, p. 4.

¹²⁸ *Ibi*, pp. 4-5.

¹²⁹ Si tratta della già citata delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

¹³⁰ Lo dispone l'art. 16 della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali (p. 18). Art. 16 (Carta dei servizi) – 1. L'ente è tenuto a fornire alle coppie, al più tardi al momento del conferimento del mandato, una carta dei servizi, nella quale è descritto con precisione e in modo chiaro il complesso delle attività necessarie per lo svolgimento della procedura adottiva internazionale e dei servizi offerti. 2. Nella carta dei servizi è esposto il costo complessivo che la coppia sosterrà per l'intera procedura, escluse le spese di viaggio e di soggiorno all'estero, con specificazione dei servizi e delle attività necessari e di quelli opzionali e dei costi che a ciascuno di tali servizi e attività si riferiscono.

Questo strumento dovrebbe ovviare ad alcune irregolarità rilevate dalla Commissione proprio in ordine all'adempimento degli obblighi di informazione degli enti autorizzati: frequentemente le coppie hanno lamentato omissioni riguardo ai tempi dell'attesa, all'età dei minori adottabili e, in genere, ai problemi che potrebbero manifestarsi nel corso della procedura¹³¹. L'Autorità centrale ha perciò raccomandato agli enti di far sottoscrivere, in calce al conferimento dell'incarico, una dichiarazione con la quale la coppia deve dichiarare di essere consapevole delle difficoltà rappresentate. Riteniamo tuttavia che questa indicazione non sortisca l'effetto di incentivare l'ente autorizzato ad assumere prassi più rigorose e trasparenti nei confronti delle coppie, ma che, al contrario, liberi facilmente l'ente da ogni responsabilità e lo garantisca contro eventuali sanzioni della Commissione per le Adozioni Internazionali.

Per quanto si affermi la sua libertà di scelta, la coppia è in realtà vincolata alla presenza effettiva sul territorio di enti autorizzati, non diffusi in modo eterogeneo, nonché al criterio della regionalizzazione (già incontrato parlando della organizzazione in Italia dell'ente). Il desiderio di adottare un minore potrebbe così indurla a scendere a compromessi, conferendo l'incarico al solo organismo che potrebbe assisterla nel progetto adottivo, a prescindere dal rispetto effettivo dei doveri di informazione.

All'atto del conferimento dell'incarico, la coppia è dunque la parte debole, poiché in concreto potrebbe non avere altra alternativa che rivolgersi a quell'ente poco rigoroso, a differenza dell'intermediario a cui non mancherà un ampio bacino d'utenza, a giudicare dai numeri delle coppie che annualmente sono dichiarate idonee all'adozione internazionale¹³².

Le informazioni relative ai costi della procedura sono frequentemente oggetto di doglianze da parte delle coppie. Una ricerca condotta dalla Commissione per le Adozioni Internazionali¹³³ ha evidenziato alcune criticità anche in merito a questo aspetto. A fronte di una maggioranza soddisfatta tra le coppie di neogenitori residenti al Centro-Nord, al Sud e nelle isole solo una stretta maggioranza (59%) si è detta soddisfatta, una buona percentuale (24%) si è detta "in parte" soddisfatta, "non soddisfatta" nel 7% dei casi.

4.1.2. Rifiuto del mandato: irregolarità o tutela del rapporto fiduciario?

L'assunzione di un numero di incarichi superiore alla "capacità di gestione" dell'ente

Dall'entrata in vigore della legge di ratifica della Convenzione de L'Aja la dottrina si è interrogata sulla natura giuridica del rapporto che si instaura tra l'ente e la coppia e sulla eventuale sussistenza in capo

¹³¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Modifica ed integrazione*, cit., 20 marzo 2003, p. 6.

¹³² Nel momento in cui si scrive gli enti autorizzati iscritti all'Albo sono settantaquattro. Nel 2008 3.165 coppie hanno richiesto l'autorizzazione all'ingresso in Italia di minori stranieri. La media approssimativa di quarantadue coppie comprenderebbe però solo le coppie che hanno ormai concluso l'iter adottivo. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Dati e prospettive nelle adozioni internazionali, Nuovo Rapporto della CAI, Antepresa sui fascicoli dal 1° gennaio al 30 giugno 2008 con i riferimenti più significativi dei dati più recenti*, Realizzato in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti, Firenze 2008, pp. 14 ss. in www.commissioneadozioni.it.

¹³³ A. DELL'ANTONIO (a cura di), *Enti e servizi nell'opinione dei genitori adottivi*, in *CAI - Comunicare Ascoltare Informare, Notiziario della Commissione per le Adozioni Internazionali*, anno 2, 2005, n. 1, pp. 23 ss.

all'intermediario di un dovere di accettare l'incarico conferito dai coniugi o, al contrario, di un diritto a rifiutarlo.

La previgente disciplina, introdotta con la legge 4 maggio 1983, n. 184, riconosceva implicitamente agli organismi la discrezionalità di rifiutare l'assistenza alla coppia che non ritenesse in grado di accogliere un minore straniero, a prescindere dal fatto che questa fosse stata dichiarata idonea dal Tribunale per i minorenni. Ricorderemo che la legge n. 184/83 consentiva il "fai da te" delle coppie, concedendo loro di scegliere se avvalersi di persone singole o associazioni per lo svolgimento delle pratiche all'estero.

La riforma del 1998 ha imposto per la prima volta alle coppie l'obbligo di rivolgersi ad un ente autorizzato entro un anno dalla data del decreto di idoneità¹³⁴, permettendo loro di scegliere l'ente a cui rivolgersi, sia in relazione al Paese dal quale vorrebbero che provenisse il minore da adottare¹³⁵ che in relazione agli orientamenti ideologici dello stesso, se pur nei limiti già ricordati della "regionalizzazione" degli enti¹³⁶.

Stante l'obbligatorietà dell'intervento dell'ente nella procedura, la dottrina maggioritaria ha dedotto il divieto di rifiutare l'incarico della coppia¹³⁷.

La Commissione per le Adozioni Internazionali ha in più occasioni definito il rapporto tra l'ente e la coppia come un mandato *atipico*, cioè non pienamente aderente alla disciplina civilistica¹³⁸, in quanto

la libertà contrattuale ed il rapporto fiduciario, elementi entrambi caratterizzanti il mandato, nel caso di specie sussistono soltanto in capo alla coppia che conferisce l'incarico; la coppia, una volta dichiarata idonea, ha infatti acquisito un *diritto* ad attivare e proseguire una procedura all'estero attraverso l'attività di sostegno di un ente autorizzato; perciò, mentre all'atto della dichiarazione di disponibilità essa si mette a disposizione come risorsa familiare con le proprie potenzialità, ma non ha alcun diritto ad ottenere l'idoneità e tanto meno un bambino, intervenuto il decreto autorizzativo, acquisisce, invece, il *diritto* di attivare presso l'ente autorizzato la procedura per adottare un minore straniero¹³⁹.

¹³⁴ Art. 30, comma 2 della legge n. 184/83.

¹³⁵ Tale facoltà espressamente riconosciuta all'art. 31, comma 3, lett. b) della legge n. 184/83.

¹³⁶ Sul punto, si rinvia alla lettura del paragrafo 2.3. di questo capitolo.

¹³⁷ E. BELLISARIO, *sub art. 31*, in C.M. BIANCA - L. ROSSI CARLEO (a cura di), *La nuova disciplina della adozione nazionale ed internazionale*, cit., p. 802; M. DOGLIOTTI, *sub art. 31*, in ID., *Adozione di maggiorenni e minori*, cit., p. 680; M. FINOCCHIARO, *Con il mandato all'associazione scatta la ricerca*, in *Guida al diritto*, 1999, 4, p. 60; G. MORANI, *Il nuovo regime dell'adozione internazionale (L. 31 dicembre 1998, n. 476)*, in *Giur. merito*, p. 581, nota 5; L. SACCHETTI, *Il nuovo sistema dell'adozione internazionale*, cit., pp. 81-82.

¹³⁸ A norma dell'art. 1703 c.c., il mandato è "il contratto col quale una parte si obbliga a compiere uno o più atti giuridici per conto dell'altra". Questa sembra la figura giuridica che meglio si attaglia al rapporto tra ente autorizzato e coppia rispetto ad altri tipi contrattuali affini, come il contratto d'opera e quello di mediazione. Il primo ha ad oggetto l'esecuzione di un'opera o di un servizio (art. 2222 c.c.), cioè un'attività di natura materiale o intellettuale, mentre con il secondo il mediatore non compie atti giuridici, ma "mette in relazione due o più parti per la conclusione di un affare" (art. 1754 c.c.). M. GRAZIADEI, voce *Mandato*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche*, Sezione civile, Vol. XI, UTET, Torino 1994, p. 157.

¹³⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee guida*, cit., 9 gennaio 2002, p. 5. Sulla natura di mandato atipico del rapporto enti-coppia, si vedano M. DOGLIOTTI, *sub art. 31*, in ID., *Adozione di maggiorenni e minori*, cit., p. 681; G. MORANI, *Il nuovo regime dell'adozione internazionale*, cit., p. 581, nota 5; L. SACCHETTI, *Il nuovo sistema dell'adozione internazionale*, pp. 79 ss.; ID., *I servizi, gli enti autorizzati, il tribunale per i minorenni, la Commissione per le adozioni internazionali*, in AA.VV., *Adozioni internazionali sul territorio e nei servizi*, cit., p. 178.

Anche nella delibera con cui sono stati approvati i criteri di autorizzazione all'attività degli enti previsti dall'art. 39 *ter* della legge 4 maggio 1983, n. 184, è menzionato il “conferimento del mandato”¹⁴⁰ all'ente da parte della coppia e non il generico conferimento dell' “incarico” indicato dal legislatore¹⁴¹.

A rendere atipico il mandato è anche un altro elemento: a differenza di quanto prescritto dalla disciplina civilistica di questo negozio, non tutti gli atti posti in essere dall'ente sono assunti in ragione del conferimento del mandato del privato, né sono funzionali al soddisfacimento delle richieste della coppia.

Alcuni compiti attribuiti dalla legge all'ente sono stati a ragione definiti come propri di “una funzione pubblica di alta amministrazione o addirittura politica”¹⁴²; basti pensare ai poteri di concordare l'abbinamento coppia-minore con l'autorità straniera competente ed a quelli certificativi¹⁴³. Ebbene, la titolarità dell'ente all'esercizio di queste funzioni non promana naturalmente dal mandato dei privati, ma dalla Convenzione de L'Aja e dalla legge n. 184 come riformata dopo la ratifica.

L'azione dell'ente, inoltre, deve essere guidata dal principio dell'interesse superiore del minore¹⁴⁴. Questo rende del tutto peculiare il mandato all'ente autorizzato che, per rispettare l'obbligo della buona fede richiesto dal codice civile nella fase precontrattuale¹⁴⁵, nella formazione e nella esecuzione del contratto, dovrà rendere edotta la coppia fin dall'inizio di questa deontologia. I candidati genitori dovranno essere informati che il dovere di agire come intermediario non si sostanzia nel dovere di assicurare loro un minore a tutti i costi. Accettando l'incarico, l'organismo autorizzato assume dunque una obbligazione di mezzi e non di risultato.

Da un atto unilaterale (l'incarico) ha origine un rapporto di natura contrattuale¹⁴⁶, che determina in capo all'ente il dovere di attivarsi ed in capo alla coppia quello di attenersi alla metodologia operativa dell'ente e di retribuire l'intermediario per i servizi resi.

Con particolare riguardo alla collaborazione di professionisti nel campo giuridico, psicologico e sociale, ci si domanda se sia irregolare la condotta dell'ente che imponga alla coppia di partecipare a determinati incontri di preparazione (economicamente onerosi e tali da far lievitare in maniera significativa il costo della procedura inizialmente prospettato) e se, in caso di rifiuto da parte dei coniugi, l'ente sia titolato a revocare l'incarico. Non sembra semplice definire lo spazio di discrezionalità spettante all'ente autorizzato relativamente al percorso di preparazione, così come il margine di negoziazione attribuibile ai coniugi, che sono titolari del diritto di attivare la procedura a prescindere dalle capacità economiche.

¹⁴⁰ Vedi la nota 130 per il testo dell'art. 16 della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

¹⁴¹ Art. 31, comma 1 della legge n. 184/83.

¹⁴² M. DOGLIOTTI, *Commissione per le adozioni internazionali, enti autorizzati e regolamento di attuazione della L. n. 476 del 1998 - D.P.R. 1 dicembre 1999, n. 492*, cit., p. 114.

¹⁴³ L'ente autorizzato ha, ad esempio, anche il compito di certificare la data di inserimento del minore presso i coniugi affidatari o i genitori adottivi. Art. 31, comma 3, lett. h) della legge n. 184/83.

¹⁴⁴ E. BELLISARIO, *sub art. 31 in C. M. BIANCA - L. ROSSI CARLEO (a cura di), La nuova disciplina dell'adozione nazionale ed internazionale*, cit., p. 802.

¹⁴⁵ Si vedano gli articoli 1175, 1337, 1366 e 1375 c.c. richiamati da L. SACCHETTI, *I servizi, gli enti autorizzati, il tribunale per i minorenni, la Commissione per le adozioni internazionali*, cit., p. 179.

¹⁴⁶ L. SACCHETTI, *Il nuovo sistema dell'adozione internazionale*, cit., pp. 80-81.

È questa un'ipotesi che mette in luce il rapporto – poco equilibrato – tra le parti del rapporto ente autorizzato-coppia ed i limiti del potere di controllo della Commissione per le Adozioni Internazionali. Questa infatti non può introdurre limiti all'applicazione delle tariffe professionali, ma al contempo è chiamata a vigilare sui costi della procedura e sulla loro applicazione omogenea da parte degli enti¹⁴⁷.

Premesso questo, vi sono casi in cui il rifiuto della coppia da parte dell'ente è legittimo, se non proprio doveroso. L'ente ha il dovere di non accettare incarichi qualora abbia raggiunto la propria “capacità di gestione¹⁴⁸”, anche tenuto conto della “previsione del numero di procedure che si definiranno nell'intervallo di tempo considerato¹⁴⁹”. Il valore della “capacità di gestione” viene acquisito dall'ente nel corso dell'esperienza ed è strettamente collegato con il valore del “tempo medio dell'attesa”, differente a seconda del Paese e della disponibilità della coppia¹⁵⁰.

Ci sembra di particolare interesse per il nostro studio l'esame di una posizione isolata in dottrina, secondo la quale l'ente autorizzato non sarebbe obbligato ad accettare l'incarico della coppia ed il rifiuto dell'incarico da parte dell'ente sarebbe irregolare solo se determinato da discriminazioni ideologiche o religiose.

Secondo Morozzo della Rocca, il carattere fiduciario che informa il rapporto coppia-ente potrebbe costituirsi con difficoltà qualora non si riconoscesse all'ente un margine di discrezionalità nella scelta della coppia.

Prescindendo del tutto dal carattere obbligatorio dell'intervento dell'ente nella procedura, l'autore sostiene che questa assenza di libertà finirebbe per intrappolare gli enti – molti dei quali, lo ricordiamo, sono associazioni di volontariato che offrono attività per definizione non coercibili¹⁵¹ – in logiche “distorte”, incompatibili con l'impianto dei principi vigenti in materia di adozione e protezione dell'infanzia. Imporre all'ente di accettare tutte le domande delle coppie finirebbe per asservire a logiche di mercato la cooperazione internazionale e per impoverire “la ricchezza e l'originalità della matrice volontaristica e solidaristica degli enti stessi¹⁵²”.

Se così non fosse, non si comprenderebbe né la previsione dell'istituzione di servizi pubblici per l'adozione su base regionale¹⁵³, che in quanto tali non possono mai rifiutare le proprie prestazioni a favore della coppia, né il coinvolgimento nel settore dell'adozione internazionale del privato sociale (e non di un

¹⁴⁷ Vedi anche l'art. 8 della Convenzione de L'Aja sulla prevenzione di ogni arricchimento indebito derivante dalla procedura di adozione di minori stranieri.

¹⁴⁸ La capacità di gestione è definita come “il numero delle procedure di adozione contemporaneamente in corso che l'ente riesce a supportare in modo adeguato”. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 31 marzo 2005, p. 4.

¹⁴⁹ *Ibi*.

¹⁵⁰ In tema di incarichi assunti dall'ente si rinvia anche al paragrafo 6 del quarto capitolo dedicato alle sanzioni irrogabili dalla Commissione per le Adozioni Internazionali.

¹⁵¹ P. MOROZZO DELLA ROCCA, *sub art. 31*, in ID., *La riforma dell'adozione internazionale*, cit., p. 48. Vi è anche chi evidenzia come le funzioni di interesse pubblico attribuite all'ente autorizzato giustifichino “una, seppur limitata, coercibilità della loro attività”. M. DOGLIOTTI, *sub art. 31*, in ID., *Adozione di maggiorenni e minori*, cit., p. 680.

¹⁵² P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Gli enti autorizzati a curare l'adozione quali associazioni di diritto privato esercenti pubbliche funzioni: regole, poteri e responsabilità*, in *Dir. fam. pers.*, 2002, 2-3, p. 519.

¹⁵³ Art. 39 *bis* della legge n. 184/83.

“ceto impiegatizio¹⁵⁴”) che, all’interno del suo panorama eterogeneo, accoglie anche piccole associazioni che non puntano ai grandi numeri, ma che desiderano instaurare un rapporto autentico con i propri utenti¹⁵⁵.

Per le ipotesi di discriminazione della coppia si rinvia a quanto già detto in commento ai requisiti indicati dall’art. 39 *ter* della legge n. 184.

4.1.3. Rifiuto di assistere la coppia nel Paese da questa prescelto

L’ente autorizzato può orientare la coppia verso un determinato Paese in relazione alla disponibilità manifestata dalla stessa, ma, qualora questa abbia indicato un Paese di preferenza¹⁵⁶, l’ente non può rifiutare di operarvi (qualora sia autorizzato ed accreditato)¹⁵⁷.

Le iniziali scelte della coppia potrebbero essere influenzate dalle concrete possibilità di adozione in quello Stato, determinate da un complesso di variabili (ad esempio, riforma della normativa in materia di adozione, situazione politica interna) che devono essere conosciute dall’ente ed illustrate alla coppia¹⁵⁸.

Proprio allo scopo di evitare inutili attese alla coppia, la Commissione per le Adozioni Internazionali consente che il dossier di quella possa essere trasmesso a due Paesi contemporaneamente, a condizione che alla prima proposta di abbinamento da un’autorità estera faccia seguito il ritiro della disponibilità della coppia dall’altra procedura in corso.

4.1.4. Violazioni in materia di trattamento dei dati personali (rinvio al paragrafo 4.3.)

Per la trattazione di questo argomento, si rinvia al paragrafo relativo al rapporto tra enti autorizzati e servizi sociali.

¹⁵⁴ P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Gli enti autorizzati a curare l’adozione quali associazioni di diritto privato esercenti pubbliche funzioni: regole, poteri e responsabilità*, cit., p. 517. Ancora, “[...] mi sembra difficile pensare che la legge intendesse porre gli enti autorizzati nella posizione di semplici subfornitori di servizi, con un oggetto della prestazione, per quantità e qualità, interamente e tirannicamente determinato dal committente pubblico”. *Ibi*.

¹⁵⁵ “[...] se, come ci auguriamo, l’operatività degli enti è connessa ad una tensione etica e ad una passione civile, sarebbe irresponsabilmente mortificante costringerli a svolgere servizi di intermediazione anche nei casi in cui essi ritengano di non dover prestare la loro collaborazione”. *Ibi*.

¹⁵⁶ È una facoltà espressamente attribuita ai coniugi dall’art. 31, comma 3, lett. b) della legge n. 184/83.

¹⁵⁷ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 31 marzo 2005, p. 5.

¹⁵⁸ Art. 31, comma 3, lett. a) della legge n. 184/83.

4.1.5. Le irregolarità nel tempo dell'attesa

Il tempo dell'attesa decorre dal conferimento dell'incarico all'ente autorizzato all'ingresso in Italia del minore e comprende l'avvio delle procedure presso il Paese estero, la proposta di incontro con il minore, l'accettazione della stessa ed il soggiorno della coppia presso il Paese estero.

Durante questo tempo l'ente ha il dovere di preparare la coppia¹⁵⁹, cosicché raggiunga “un buon livello di consapevolezza del significato profondo dell'adozione internazionale¹⁶⁰”. Tale dovere di preparazione non deve certamente ritenersi esaurito attraverso incontri informativi sull'istituto, sulla procedura o sulla storia e condizione del Paese d'origine. La preparazione mira infatti a creare nella coppia uno *spazio di accoglienza fisico e mentale* di un minore che ha subito il trauma dell'abbandono. È dunque un percorso che non ha mai fine e che ha come obiettivo quello di favorire la maturazione della coppia, una maggiore consapevolezza dei suoi limiti e delle sue risorse ed un superamento dei pregiudizi (soprattutto legati alla differenza etnica¹⁶¹). In questa fase l'ente dovrebbe contenere le ansie dei coniugi ed aiutarli a predisporre come riparatori delle ferite di un minore abbandonato, senza attendersi da lui una riparazione a qualche ferita del proprio vissuto.

L'accompagnamento potrebbe condurre anche ad una revisione delle aspettative inizialmente manifestate in sede di colloquio con il servizio sociale o con il giudice onorario del Tribunale per i minorenni. La coppia potrebbe infatti aprirsi all'adozione di più fratelli, ad un minore proveniente da un'area geografica inizialmente non considerata o ad un minore “con bisogni speciali¹⁶²”.

Le criticità di questa fase sono legate innanzitutto alla situazione d'indeterminatezza dovuta alla frequente assenza di informazioni certe sullo stato della pratica da parte delle autorità estere. In ossequio al dovere di trasparenza che dovrebbe sempre informare il rapporto con la coppia, l'ente è chiamato a fare tutto il possibile per far sì che la coppia sia costantemente edotta dell'andamento della procedura all'estero¹⁶³.

A rendere spesso logorante l'attesa è poi la dilatazione dei tempi intercorrenti tra i momenti cruciali di questa fase: l'incarico all'ente, l'adempimento di ulteriori oneri eventualmente richiesti dal Paese estero¹⁶⁴, l'individuazione del minore, l'incontro con quest'ultimo, le pratiche per il rientro¹⁶⁵. I tempi di attesa sono differenti a seconda del Paese di origine, ma non sono predeterminabili, potendo subire variazioni

¹⁵⁹ Art. 29 *bis*, lett. b) della legge n. 184/83.

¹⁶⁰ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 31 marzo 2005, p. 6.

¹⁶¹ *Ibi*, p. 7.

¹⁶² Solitamente l'espressione indica minori con disabilità gravi, fisiche o psichiche. V. CAROCCI, *L'adozione di bambini con bisogni speciali*, in AA.VV., *Come cambia l'adozione internazionale in Italia, Le coppie e i bambini nel monitoraggio della Commissione per le Adozioni Internazionali negli anni 2000-2007*, Collana della Commissione per le Adozioni Internazionali, Istituto degli Innocenti, Firenze 2008, p. 63.

¹⁶³ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 31 marzo 2005, p. 7.

¹⁶⁴ L'autorità straniera competente potrebbe infatti richiedere che la coppia venga sottoposta a specifici esami sanitari.

¹⁶⁵ G. DAL BEN, *Il Progetto “Veneto Adozioni. Nemmeno le balene...”*, in *Atti del convegno internazionale “Come vivere l'attesa: esperienze internazionali a confronto”*, tenutosi il 15 e 16 marzo 2007 presso Monastier di Treviso, p. 22. Gli atti del convegno si possono consultare sul sito www.venetoadozioni.it.

significative entro un minimo ed un massimo tra i quali possono intercorrere anche tre anni¹⁶⁶. Grazie all'esperienza maturata, l'ente dovrebbe anche comunicare, al momento della presa in carico della coppia, il tempo medio di attesa; tale informazione deve essere redatta per iscritto e sottoscritta dai candidati genitori di adozione¹⁶⁷.

Per quanto il momento dell'incontro o dell'ingresso del minore in Italia possa essere procrastinato a causa di eventi non completamente dominabili dall'intermediario¹⁶⁸, gli operatori all'estero dell'ente italiano sono tenuti, anche in considerazione delle funzioni di alta amministrazione di cui sono investiti, a disporre delle risorse (anche in termini di capacità di reperire informazioni attendibili) per poter offrire alla coppia un servizio diverso dal mero accompagnamento o di carattere "impiegatizio".

Non è altrettanto chiaro il ruolo dell'ente autorizzato al momento dell'abbinamento coppia-bambino. In alcuni casi, infatti, l'abbinamento compete all'autorità estera, in altri è l'ente a gestire questo delicatissimo passaggio dell'iter adottivo, avanzando alla coppia una proposta di abbinamento con le metodologie più disparate, persino "al telefono o via fax¹⁶⁹".

Aggiungiamo che, in assenza di informazioni intorno alle modalità con le quali è scelta una famiglia per un minore, non è possibile nemmeno verificare l'adeguatezza della scelta effettuata.

Come si vede, sono molte le incertezze che contraddistinguono le procedure di adozione internazionale, peraltro variabili da Paese a Paese, incertezze che possono fortemente minare non solo il rapporto fiduciario tra la coppia e l'ente, ma soprattutto la futura relazione familiare tra i coniugi ed il minore adottato.

4.1.5.1. Informazioni inattendibili sul minore. In particolare, il rapporto medico

L'incertezza che contraddistingue il tempo dell'attesa può investire anche le informazioni sul minore. Tra i compiti dell'ente indicati dall'art. 31 della legge n. 184, vi è anche quello di "curare" che la proposta di abbinamento dell'autorità estera sia accompagnata da "tutte le informazioni di carattere sanitario riguardanti

¹⁶⁶ A titolo di esempio, i tempi di attesa per l'adozione di un minore proveniente dalla Colombia possono variare da un minimo di 12 a un massimo di 48 mesi; dall'Ucraina da un minimo di 14 ad un massimo di 67 mesi. Dati della Commissione per le Adozioni Internazionali 2006, presentati in occasione del convegno internazionale "Come vivere l'attesa", cit., pp. 152 ss.

¹⁶⁷ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 31 marzo 2005, p. 4.

¹⁶⁸ Si pensi all'aumento della domanda interna di adozione, a riforme della legislazione in materia di adozione, a cambiamenti al vertice delle strutture amministrative competenti per quanto riguarda il Paese di origine, alla concentrazione delle preferenze delle coppie negli stessi Paesi o per minori con le stesse caratteristiche per i Paesi di accoglienza. Intervento di R. PREGLIASCO, in *Atti del convegno "Il tempo dell'attesa"*, tenutosi il 16 dicembre 2007 a Treviso, pp. 14-15. Gli atti si possono consultare sul sito www.venetoadozioni.it.

¹⁶⁹ M. CHISTOLINI, *Il post-adozione nelle adozioni internazionali e nazionali: aree comuni, specificità e criticità adolescenziali*, in AA.VV., *Il post-adozione fra progettazione e azione. Formazione nelle adozioni internazionali e globalità del percorso adottivo*, Collana della Commissione per le Adozioni Internazionali, Istituto degli Innocenti, Firenze 2008, p. 407.

il minore, dalle notizie riguardanti la sua famiglia d'origine e le sue esperienze di vita¹⁷⁰», affinché possano essere trasmesse alla coppia.

Le *Linee Guida per l'ente autorizzato allo svolgimento di procedure di adozione di minori stranieri* impongono all'ente di mantenere con l'autorità straniera rapporti tali da consentire l'acquisizione di ogni informazione riguardante il bambino adottando. Sappiamo che non sempre è possibile ricostruire il passato del minore, né disporre di informazioni sufficienti e attendibili. Di un neonato abbandonato fuori da un istituto non è possibile risalire alla famiglia d'origine come alle sue eventuali malattie genetiche, né è sempre possibile stimarne l'età esatta; frequentemente la data di nascita di un minore corrisponde al giorno del suo arrivo in istituto, in certi casi al giorno del compleanno del direttore dell'orfanotrofio.

Sono in particolare le informazioni sanitarie quelle meno attendibili, anche a causa della carenza di strumenti disponibili per una diagnosi corretta e accurata. Può altresì accadere che il minore sia stato sottoposto a test specifici, ma in periodi molto antecedenti all'adozione¹⁷¹. Di conseguenza le condizioni di salute del minore potrebbero essere documentate falsamente, superficialmente o non documentate affatto.

La Commissione speciale sulla Convenzione de L'Aja ha espresso a più riprese la necessità di istituire un modello uniforme che raccolga le informazioni sanitarie dei minori, ma opposizione al suo utilizzo è stata espressa da quei Paesi la cui legislazione vieta la divulgazione di informazioni personali essenziali. Il diritto alla riservatezza è stato dunque considerato meritevole di una maggiore protezione del principio-guida dell'interesse superiore del minore, che, al contrario, imporrebbe la trasmissione di dossier esaustivi per favorire l'abbinamento con la coppia maggiormente in grado di accogliere quel minore con il suo vissuto¹⁷².

Le informazioni acquisite dall'ente, quand'anche siano carenti in relazione al passato del minore, devono comunque offrire alla coppia ed all'ente un'immagine attuale ed in prospettiva futura di quel minore. Il profilo documentato deve illustrare non solo un quadro “psico-fisico-sociale”, ma deve anche tenere conto “del livello di socializzazione raggiunto nella struttura di accoglienza, delle sue *necessità, aspettative e capacità di affrontare l'inserimento in una nuova realtà familiare, scolastica e sociale*¹⁷³”. Dietro a queste espressioni, è evidente il richiamo alla preparazione all'adozione, cui troviamo un espresso riferimento nella Convenzione de L'Aja, ma non nella nostra legge¹⁷⁴.

Considerata anche quest'ultima precisazione, gli esiti della già citata ricerca condotta dalla Commissione per le Adozioni Internazionali nel 2004¹⁷⁵ sono particolarmente preoccupanti: un terzo del campione intervistato ha dichiarato di non aver ricevuto dall'ente notizie sulla storia precedente del bambino, mentre

¹⁷⁰ L'espressione “esperienze di vita” comprende ad esempio le cause dell'abbandono, le abitudini del minore in istituto o presso la famiglia affidataria. Analogamente dispongono gli articoli 16, comma 1 e 30 comma 1 della Convenzione de L'Aja.

¹⁷¹ V. CAROCCI, *L'adozione di bambini con bisogni speciali*, in AA.VV., *Come cambia l'adozione internazionale in Italia*, cit., p. 64.

¹⁷² Conférence de La Haye de droit international privé, *Guide de bonne pratiques*, cit., pp. 87-89, par 342 ss.

¹⁷³ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 31 marzo 2005, p. 16. Corsivo nostro.

¹⁷⁴ Art. 4, lett. d) della Convenzione de L'Aja del 1993.

¹⁷⁵ A. DELL'ANTONIO (a cura di), *Enti e servizi nell'opinione dei genitori adottivi*, cit., pp. 23 ss.

meno di un terzo le ha ritenute esaustive. La ricerca ha inoltre evidenziato delle differenze in relazione al Paese di provenienza del minore: gli enti operanti in America Latina fornirebbero alle coppie maggiori informazioni sulla storia di vita del minore di quanto non facciano quelli in Africa ed Europa dell'Est.

I dati a disposizione non si prestano ad una univoca interpretazione. Informazioni incomplete, parziali, potrebbero infatti essere imputate, come si diceva poc'anzi, ad una oggettiva impossibilità di reperire maggiori informazioni sul minore, in considerazione della sua particolare vicenda di vita. È possibile che lo Stato di origine sia reticente anche a causa di accertamenti poco trasparenti dello stato di abbandono e che la presunta scarsità di informazioni sui precedenti di vita del minore in realtà celi una "compravendita" di bambini.

Non è tuttavia remota la possibilità che l'ente non eserciti legittime pressioni sulle autorità locali per disporre di più dati, ad esempio perché non li ritiene determinanti.

Infine, le stesse coppie, convinte della opportunità che il minore "dimentichi" il proprio passato, potrebbero non insistere perché l'ente offra maggiori informazioni. In quest'ultimo caso si può ipotizzare che la coppia non sia stata adeguatamente preparata all'adozione internazionale dall'ente, che ha, come si diceva già sopra, la responsabilità di sostenere la coppia in un cammino di consapevolezza. In questo percorso, i coniugi dovrebbero essere preparati all'incontro con un minore che ha una storia; questa non deve essere cancellata, ma gli dovrà essere raccontata secondo la modalità e nei tempi che i genitori riterranno opportuni¹⁷⁶.

L'ente autorizzato infatti dovrebbe adoperarsi, per quanto possibile, anche attraverso gli operatori all'estero¹⁷⁷, affinché la coppia possa valutare serenamente l'abbinamento proposto dall'ente.

4.1.5.2. I "disabbinamenti"

La fase della permanenza all'estero della coppia (di durata variabile a seconda del tempo minimo richiesto dalla legislazione interna) è un momento estremamente delicato per il nucleo familiare che nascerà con l'adozione.

L'esperienza degli operatori ha dimostrato che i primi contatti tra la coppia e il minore sono determinanti per la costituzione del legame di attaccamento, per questa ragione il luogo e la durata dei primi incontri devono essere predisposti accuratamente, assicurando che l'adottando attenda i coniugi in un ambiente familiare (la casa degli affidatari o l'istituto nel quale è ospitato) e possibilmente alla presenza di una figura di riferimento (ad esempio, la nutrice con la quale ha intrecciato un rapporto significativo)¹⁷⁸. La mera "consegna" del minore, addirittura in aeroporto all'arrivo della coppia nel Paese d'origine, senza essere

¹⁷⁶ Si rinvia alla lettura dell'art. 28 della legge n. 184/83 che riconosce al minore il diritto di essere informato delle proprie origini.

¹⁷⁷ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 31 marzo 2005, p. 8.

¹⁷⁸ ChildONEurope, *Linee guida sui servizi postadozione*, Istituto degli Innocenti, Firenze 2008, p. 34.

preceduta da ripetute e frequenti visite nel corso della permanenza, costituisce una condotta irregolare dell'ente che deve accompagnare la coppia. L'organismo abilitato deve invece essere rassicurato dalle competenti autorità o dall'istituto di accoglienza del minore intorno all'adeguata preparazione all'incontro, in particolare se preadolescente¹⁷⁹; in questi casi, infatti, il minore ha costruito per un tempo più lungo relazioni nel proprio Paese ed ha un'identità più strutturata di quella di un bambino o di un neonato.

Particolarmente grave è la prassi irregolare dei “disabbinamenti”, ovvero di tutte le distorsioni relative all'abbinamento coppia-minore. I disabbinamenti si verificano, ad esempio, quando la coppia – dopo aver ricevuto il dossier di un minore ed aver fantasticato solo grazie ad una foto – viene informata che quel minore è stato adottato da altri o che l'adozione non è più possibile; quando si reca nel Paese d'origine ma all'incontro le viene proposto a sorpresa un altro bambino; quando, pur aspettando una bambina, è ingannata sul sesso del minore a cui è stata abbinata ed all'estero incontra un bambino vestito con abiti femminili¹⁸⁰.

4.1.6. Adozione conclusa? Le irregolarità nel post-adozione

Per almeno un anno dall'ingresso del minore in Italia, l'ente autorizzato ed i servizi sociali hanno il compito di sostenere il nucleo familiare appena formato e di riferire al Tribunale per i minorenni eventuali difficoltà, affinché l'autorità giudiziaria assuma i provvedimenti opportuni¹⁸¹.

La disposizione¹⁸² che prevede questa attività congiunta di soggetti appartenenti ai settori pubblico e privato appare quasi contraddittoria, subordinando l'assistenza alla richiesta degli interessati, ma al contempo prescrivendo un dovere di segnalazione dei servizi sociali in caso di disagio familiare¹⁸³. È inoltre prospettabile il rischio concreto che l'ente autorizzato possa, a fronte della riconosciuta facoltà dei coniugi di non avvalersi dell'aiuto dell'intermediario nel post-adozione, sentirsi deresponsabilizzato ed esonerato dal dovere di operare nell'interesse esclusivo del minore.

La professionalità e l'esperienza degli operatori degli enti autorizzati deve guidarli nel saper mediare tra le esigenze di tranquillità e riservatezza del nucleo adottivo – che ha bisogno di tempo per imparare ad essere *famiglia* – e la consapevolezza delle difficoltà che potrebbero sorgere nei primi tempi.

Un rapporto di fiducia coltivato durante il tempo dell'attesa ed una buona formazione che prepari la coppia alle possibili difficoltà di inserimento del minore nella famiglia e nella comunità di accoglienza

¹⁷⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 31 marzo 2005, p. 8.

¹⁸⁰ J. GALLI, *Vivere l'attesa: riflessioni su un quadro teorico di riferimento*, in *Atti del convegno internazionale “Come vivere l'attesa: esperienze internazionali a confronto”*, cit., p. 34.

¹⁸¹ Art. 31, comma 3, lett. m) ed art. 34 della legge n. 184/83.

¹⁸² Art. 34, comma 2 della legge 184/83.

¹⁸³ Nel corso dei lavori preparatori prevalse la tesi per cui sarebbe stato inopportuno imporre il sostegno dei servizi e degli enti ad una coppia già dichiarata idonea. P. MOROZZO DELLA ROCCA, *sub art. 34*, in ID., *La riforma dell'adozione internazionale*, cit., p. 72.

possono aiutare il nucleo appena costituito a non rifiutare l'aiuto degli operatori dell'ente, ma anzi a cercarlo senza timore ed a manifestare difficoltà che, se minimizzate o sottovalutate, potrebbero minare la serenità della famiglia.

Il sostegno post-adoztivo – inteso come approccio olistico che abbraccia la tutela della salute del minore, l'inserimento scolastico e l'informazione sulle sue origini – è infatti uno degli strumenti più efficaci per prevenire i c.d. fallimenti adottivi, cioè il fenomeno della “restituzione” dei minori adottati. Ciò è vero per ogni adozione, ma vi sono situazioni di particolare complessità che richiedono un aiuto mirato e che sono state oggetto di specifica raccomandazione della Commissione per le Adozioni Internazionali: i casi di seconda adozione e l'adozione di più fratelli.

Nel caso della seconda adozione vi è infatti il rischio che la coppia possa fare raffronti tra la prima e la seconda esperienza, raffronti che potrebbero addirittura sfociare in una reazione di rigetto del secondo minore adottato dalla coppia¹⁸⁴.

L'adozione di più fratelli – fenomeno ancora abbastanza inesplorato dalla dottrina italiana, ma in crescita tra le coppie residenti nel nostro Paese¹⁸⁵ – deve la sua complessità al fatto di abbracciare un insieme di casi assai differenti l'uno dall'altro e non semplicemente *un* tipo di adozione. Occorre infatti distinguere a seconda che il minore sia stato adottato con un altro fratello, ne abbia lasciato uno o più nel Paese d'origine, sia stato adottato con altri fratelli, ma ciascuno da famiglie differenti residenti nella stessa regione o in regioni limitrofe oppure scopra solo successivamente di avere fratelli o sorelle abbandonati prima di lui¹⁸⁶.

Ciascuna di queste ipotesi richiede alla famiglia ed agli operatori di attivarsi in modo differente per il benessere del minore e per il suo diritto di mantenere rapporti stabili e continuativi con i fratelli con i quali abbia instaurato relazioni significative.

4.2. Ente autorizzato e Tribunale per i minorenni: l'inosservanza delle indicazioni contenute nel decreto di idoneità

L'ente autorizzato non può mettere in discussione la dichiarazione di idoneità dichiarata dal Tribunale per i minorenni, unico soggetto istituzionale preposto nel nostro ordinamento all'assunzione di tale provvedimento. Anche in conseguenza di ciò, l'ente è tenuto a rispettare le indicazioni contenute nel decreto di idoneità per favorire il migliore incontro tra la coppia e il minore. La loro inosservanza potrebbe infatti pregiudicare l'ingresso del minore in Italia, espressamente vietato dalla legge in questo caso¹⁸⁷.

¹⁸⁴ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 31 marzo 2005, p. 12.

¹⁸⁵ La Commissione per le Adozioni Internazionali ha registrato una costante crescita delle adozioni contemporaneo di fratelli e sorelle. Si vedano i dati pubblicati in I. GALIMBERTI, *L'adozione di fratelli*, in *CAI - Comunicare Ascoltare Informare, Notiziario della Commissione per le Adozioni Internazionali*, Istituto degli Innocenti, anno 5, 2008, n. 2, p. 12.

¹⁸⁶ I. GALIMBERTI, *L'adozione di fratelli*, cit., pp. 12 ss.

¹⁸⁷ Art. 36, comma 2, lett. c) della legge n. 184/83.

Malgrado la legge non lo richieda espressamente¹⁸⁸, la Commissione per le Adozioni Internazionali impone all'ente autorizzato che sia informato di elementi nuovi o preesistenti, non emersi nel corso dell'istruttoria¹⁸⁹ e che potrebbero essere considerati ostativi alla idoneità della coppia all'adozione, di segnalarli, “con una diffusa ed esauriente comunicazione¹⁹⁰”, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, ai servizi sociali territoriali e alla Commissione¹⁹¹.

È in ragione del ruolo di formatore ed accompagnatore della coppia dal momento del conferimento dell'incarico che l'ente ha la possibilità di far emergere nel corso degli incontri caratteristiche della coppia non manifestatesi precedentemente e di intervenire, anche per prevenire eventuali difficoltà di inserimento del minore o fallimenti adottivi.

L'ente ha inoltre il dovere di segnalare al Tribunale per i minorenni presso il quale la coppia abbia depositato la domanda di adozione nazionale¹⁹² l'adesione della coppia all'abbinamento proposto dall'autorità straniera, affinché l'autorità giudiziaria italiana sia informata dell'evoluzione della procedura e non la scelga come coppia idonea all'adozione nazionale.

In un momento successivo (corrispondente al deposito del dossier “tradotto e legalizzato” della coppia presso l'autorità estera competente), l'ente dovrebbe invitare i coniugi a rinunciare alla procedura di adozione nazionale. La Commissione ha segnalato infatti casi di coppie che, accettando la proposta di abbinamento del Tribunale per i minorenni per l'adozione di un minore già presente sul territorio italiano, hanno costretto l'ente autorizzato a ritirare i dossier di quelle non più disponibili per l'adozione internazionale e a sostituirli con quelli di altre. Come sottolineato dalla Commissione, questi improvvisi cambiamenti a procedura già avviata non aiutano i rapporti di collaborazione tra le autorità competenti degli Stati esteri, generando non poche incertezze e difficoltà¹⁹³.

¹⁸⁸ L'art. 30 comma 4 della legge n. 184/83 considera l'ipotesi di revoca del decreto di idoneità “per cause sopravvenute che incidano in modo rilevante sul giudizio di idoneità”, ma non indica in che modo il Tribunale per i minorenni sia informato di queste. Nessun soggetto della procedura viene investito di un dovere di comunicazione.

¹⁸⁹ Secondo le *Linee Guida*, deve trattarsi di “fatti, notizie e cambiamenti sostanziali della realtà personale e/o familiare riguardante gli aspiranti genitori adottivi di cui è venuto a conoscenza. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 31 marzo 2005, p. 16.

¹⁹⁰ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee guida*, cit., 9 gennaio 2002, p. 7.

¹⁹¹ Ricordiamo che le *Linee Guida* impongono un obbligo di segnalazione all'ente “per la rilevanza pubblica riconosciutagli dalla normativa”. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 31 marzo 2005, p. 16. Circa la segnalazione di un ente autorizzato che ha determinato la revoca del decreto di idoneità della coppia, si veda Trib. min. Reggio Calabria, 4 maggio 2007 (decr.), in *Famiglia e minori - Guida al diritto*, 2007, 11, pp. 16 ss.

¹⁹² La domanda di adozione nazionale può essere depositata a norma dell'art. 22 della legge 184/83 in qualsiasi Tribunale per i minorenni d'Italia, mentre in caso di adozione internazionale il Tribunale per i minorenni competente a ricevere la dichiarazione di disponibilità è solo il Tribunale per i minorenni competente per territorio in relazione alla residenza dei coniugi (art. 29 *bis* della legge).

¹⁹³ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 31 marzo 2005, p. 7.

Può accadere che la coppia maturi nel corso del tempo “una disponibilità maggiore rispetto alle indicazioni contenute nel decreto di idoneità¹⁹⁴”; ciò si verifica quando, grazie al percorso formativo proposto dall’ente, quella abbandona gradualmente l’immagine del bambino ideale (piccolo, sano) per aprirsi anche all’accoglienza di uno o più minori con particolari esigenze (portatori di handicap, per esempio).

In questo caso, l’ente inviterà la coppia a presentare presso il competente Tribunale per i minorenni un’istanza per la modifica delle indicazioni contenute nel decreto di idoneità¹⁹⁵. Questa è la raccomandazione della Commissione per le Adozioni Internazionali che ha denunciato la prassi, invalsa tra le coppie e giudicata “inaccettabile¹⁹⁶” perché irrispettosa delle indicazioni del decreto, di richiedere in via urgente all’autorità giudiziaria italiana l’estensione del decreto di idoneità in seguito alla proposta di abbinamento dell’autorità giudiziaria straniera¹⁹⁷.

La possibilità che venga proposto un abbinamento “eccedente” il decreto di idoneità è tutt’altro che peregrina, tenuto conto che le Autorità centrali estere non tengono in considerazione esclusivamente il decreto di idoneità del Tribunale per i minorenni, ma anche la relazione psico-sociale dei servizi territoriali. Si aggiunga che spesso le deduzioni dei due attori istituzionali non sono pienamente adesive, al contrario può accadere che siano contraddittorie, proprio in relazione alla “ampiezza” della disponibilità della coppia¹⁹⁸.

4.3. Ente autorizzato e servizio sociale territoriale: le relazioni dell’ente in violazione del principio della separazione delle competenze

L’ente autorizzato ha il dovere di relazionarsi con il servizio sociale territoriale nel rispetto di quanto stabilito dalla legge e dai Protocolli regionali, accordi stipulati da ogni Regione tra i soggetti della procedura adozionale¹⁹⁹. La legge n. 184 prevede infatti che il soggetto pubblico e quello del privato sociale collaborino nella fase di informazione e preparazione della coppia²⁰⁰ e nella fase successiva all’ingresso del minore in Italia per assistere il nucleo appena formato²⁰¹.

¹⁹⁴ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee guida*, cit., 9 gennaio 2002, p. 7.

¹⁹⁵ La procedura segue un iter differente a seconda del Tribunale per i minorenni territorialmente competente. In alcuni casi, l’autorità giudiziaria procede alla modifica del decreto di idoneità, in altri chiede alle coppie di seguire da capo la procedura ordinaria. Può anche accadere che sia la relazione dei servizi sociali a dovere essere modificata, non il decreto di idoneità; anche in questo caso, la procedura sarà differente a seconda del territorio.

¹⁹⁶ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 31 marzo 2005, p. 7.

¹⁹⁷ *Ibi*.

¹⁹⁸ Si rinvia alla lettura del paragrafo 3.1. del quinto capitolo.

¹⁹⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 31 marzo 2005, p. 16.

²⁰⁰ Così all’art. 29 *bis*, comma 4, lett. a) e b) della legge n. 184/83.

²⁰¹ Si veda l’art. 34, comma 2 della legge n. 184/83.

È una facoltà espressamente riconosciuta all'ente quella di inviare alla competente autorità estera, in allegato al decreto di idoneità e alla relazione psico-sociale dei servizi sociali territoriali, “una comunicazione, redatta dai propri consulenti, a carattere integrativo rispetto a quella predisposta dai servizi del territorio, mandandone a questi ultimi copia²⁰²”.

Il carattere integrativo di un'eventuale relazione dell'ente autorizzato viene inteso dalla Commissione per le Adozioni Internazionali come relazione atta ad “arricchire e completare la relazione psico-sociale, rendendola così conforme allo standard richiesto dal singolo paese²⁰³”. Se ne deduce che un resoconto difforme da quello dei servizi non è di per sé un atto *contra legem* o irrispettoso della separazione delle competenze tra i soggetti della procedura, anche se potrebbe rendere assai difficoltoso l'abbinamento e, prima ancora, essere gravemente sintomatico di un rapporto di sfiducia tra i coniugi e l'intermediario. L'ente autorizzato, in ossequio alla trasparenza che dovrebbe informare il mandato, avrebbe il dovere di comunicare ai coniugi il contenuto della relazione.

Sappiamo che la legge distingue i compiti del servizio sociale e quelli dell'ente, affidando al primo quello di informare, preparare la coppia ed acquisire gli elementi indicati dall'art. 29 *bis* lett. c)²⁰⁴, al secondo di accompagnare nella fase estera la coppia come intermediario. Detto questo, il ruolo dell'ente autorizzato e la funzione da questo assolta non escludono l'acquisizione da parte dello stesso di elementi ulteriori rispetto a quelli già raccolti dai servizi sociali territoriali e dal Tribunale per i minorenni a seguito del colloquio²⁰⁵.

Infatti, se è vero che l'ente autorizzato non deve duplicare quanto già fatto dai servizi sociali e dall'autorità giudiziaria italiana, è il contatto con questo soggetto che concretizza quella idoneità fino a questo momento valutata astrattamente. È l'ente che accompagnerà la coppia nella fase più pregnante della procedura, quella dell'abbinamento e dell'incontro con il minore, che ascolterà la coppia e la guiderà concretamente nel progetto adottivo, sostenendola nel difficile tempo dell'attesa, la fase cronologicamente più consistente della procedura²⁰⁶.

L'ente autorizzato è inoltre l'unico soggetto della procedura che conosce approfonditamente il Paese di preferenza della coppia: ne conosce il sistema di protezione dell'infanzia, la condizione sociale, le concrete possibilità di adozione. Soprattutto, l'organismo abilitato sa quali informazioni relative alla coppia hanno rilievo per l'autorità straniera. Può infatti accadere che quell'autorità richieda all'ente autorizzato delle informazioni non emerse dal decreto di idoneità e dalla relazione psico-sociale dei servizi territoriali.

²⁰² Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 31 marzo 2005, p. 17.

²⁰³ *Ibi*.

²⁰⁴ Si tratta, ad esempio, di elementi attinenti alla “situazione personale, familiare e sanitaria degli aspiranti genitori adottivi”, al loro ambiente sociale e alle “motivazioni che li determinano”.

²⁰⁵ Art. 30, comma 1 della legge n. 184/83.

²⁰⁶ Si chiama tempo dell'attesa quello che intercorre tra il decreto di idoneità e l'ingresso del minore in Italia. È l'unico tempo non quantificato dal legislatore, a differenza dei termini per la presentazione della relazione da parte dei servizi sociali e per la pronuncia del decreto di idoneità (o inidoneità).

Il potere di compiere ulteriori indagini in vista della preparazione del dossier della coppia da inviare all'estero può anche dedursi da uno dei requisiti di cui l'ente autorizzato deve essere in possesso per ottenere l'autorizzazione e per continuare ad operare: l'apporto di professionisti, in particolare di psicologi²⁰⁷, sembra conferire all'ente il potere di compiere ulteriori indagini²⁰⁸.

In particolare, nel rapporto coppia-ente rileverà quella specifica categoria di dati – i dati sensibili²⁰⁹ – per i quali la normativa a tutela della riservatezza prescrive sia il consenso scritto dell'interessato che la previa autorizzazione del Garante della privacy²¹⁰. L'ente, infatti, potrebbe rappresentare alla coppia il bisogno di disporre di informazioni non emerse fino a quel momento per poter svolgere efficacemente il ruolo di intermediario; difficilmente la coppia non presterebbe il consenso al trattamento, essendo funzionale al prosieguo della procedura²¹¹.

Quanto all'autorizzazione del Garante, si veda quella generale del 19 giugno 2008 (n. 3) rilasciata, tra gli altri, anche “alle fondazioni, ai comitati e ad ogni altro ente, consorzio od organismo senza scopo di lucro, dotati o meno di personalità giuridica, ivi comprese le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (o.n.l.u.s.)²¹²”.

L'ente autorizzato deve poi attenersi alla normativa sul trattamento dei dati personali anche in merito al loro trasferimento in Paesi terzi, non appartenenti all'Unione europea, trasferimento possibile solo a condizione che lo Stato di destinazione dei dati garantisca un livello di protezione adeguato, secondo la valutazione effettuata dall'Unione europea²¹³.

Costituirebbe una condotta irregolare dell'ente autorizzato (sanzionabile dalla Commissione per le Adozioni Internazionali e dall'autorità giudiziaria in quanto illecito penale²¹⁴) l'uso discriminatorio di alcuni

²⁰⁷ Il rinvio è all'art. 39 *ter*, lett. b) della legge n. 184/83.

²⁰⁸ L. SACCHETTI, *I servizi, gli enti autorizzati, il tribunale per i minorenni, la Commissione per le Adozioni Internazionali*, cit., p. 177.

²⁰⁹ Sono “i dati personali idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale”. Art. 4, comma 1, lett. d) del D.L.vo 30 giugno 2003, n. 196, Codice in materia di protezione dei dati personali.

²¹⁰ Art. 26, comma 1 del D.L.vo 30 giugno 2003, n. 196, Codice in materia di protezione dei dati personali.

²¹¹ L'art. 26, comma 4 del D.L.vo 30 giugno 2003, n. 196 esclude il consenso degli interessati qualora il trattamento dei dati sensibili sia effettuato da enti o organismi senza scopo di lucro, ma solo a condizione che “i dati non siano comunicati all'esterno o diffusi”. Evidentemente questa ipotesi non si attaglia al tipo di trattamento effettuato dall'ente autorizzato.

²¹² Garante per la protezione dei dati personali, voce *Ambito di applicazione*, lett. b), in *Autorizzazione n. 3/2008 al trattamento dei dati sensibili da parte degli organismi di tipo associativo e delle fondazioni*, 19 giugno 2008. L'autorizzazione si può consultare sul sito www.garanteprivacy.it.

²¹³ Art. 45 del D.L.vo 30 giugno 2003, n. 196, Codice in materia di protezione dei dati personali.

²¹⁴ Chi proceda al trattamento di dati sensibili in violazione delle garanzie sancite dal Codice in materia di protezione dei dati personali, “al fine di trarne per sé o per altri profitto o di recare ad altri un danno”, è punito con la reclusione da uno a tre anni, “se dal fatto deriva nocumento”. Art. 167, comma 2 del D.L.vo 30 giugno 2003, n. 196, Codice in materia di protezione dei dati personali.

dati personali della coppia, in particolare di carattere ideologico, che potrebbero non essere strettamente connessi (se non addirittura estranei) con la capacità della coppia di adottare un minore straniero²¹⁵.

Come già detto parlando delle irregolarità attinenti al rapporto tra ente autorizzato e Tribunale per i minorenni, qualora l'ente venga a conoscenza di fatti, notizie e cambiamenti che potrebbero incidere in modo rilevante sull'idoneità della coppia, l'ente deve darne comunicazione anche al servizio sociale.

4.4. Ente autorizzato e Paese estero: omesso invio o ritardo delle relazioni postadoptive

L'ente è tenuto al rispetto della legislazione del Paese estero nel quale è stato autorizzato ad operare e dal quale ha ottenuto l'accreditamento (se si tratta di un Paese che ha ratificato la Convenzione de L'Aja) o la c.d. lettera di gradimento (se si tratta di un Paese che non vi ha aderito).

Con particolare riguardo alla fase del post-adozione, questo obbligo si sostanzia nel dovere dell'ente di provvedere all'invio delle relazioni (i c.d. *follow-up*) al Paese da cui proviene il minore per il tempo richiesto dalla legislazione estera (uno o due anni per numerosi Stati, fino al compimento della maggiore età dell'adottando per altri). I *follow-up* illustrano l'andamento dell'adozione, l'inserimento familiare e l'integrazione sociale nel Paese di accoglienza.

Sussiste dunque un dovere di trasmettere le relazioni post-adoptive alle autorità competenti del Paese di origine del minore, dovere che però non è previsto dalla legge 184/83. Dei *follow-up*, infatti, parlano la Convenzione de L'Aja e le *Linee guida* della Commissione per le Adozioni Internazionali²¹⁶. Proprio a causa della particolare natura giuridica delle *Linee guida*, anche in assenza delle espresse disposizioni della Convenzione de L'Aja, l'ente autorizzato sarebbe comunque vincolato agli obblighi prescritti dalle *Linee guida*. Torneremo su questo argomento nel prossimo capitolo.

Distinguiamo due tipi di relazioni post-adoptive, a seconda che si riferiscano ad un minore adottato o ad un minore la cui adozione non è stata ancora perfezionata. Al primo tipo si riferisce l'art. 9, lett. e) della Convenzione de L'Aja, per il secondo si rinvia all'art. 20 della Convenzione della stessa.

Il testo dell'articolo 9, lett. e)²¹⁷ rappresentò una soluzione di compromesso tra le osservazioni formulate da alcuni Paesi di origine e quelle di alcuni Paesi di destinazione. Nel corso dei lavori preparatori della Convenzione de L'Aja del 1993, alcuni delegati dell'America centro-meridionale (tra cui il Messico, la

²¹⁵ P. MOROZZO DELLA ROCCA, *sub art. 39 ter*, in ID., *La riforma dell'adozione internazionale*, cit., pp. 167-168.

²¹⁶ "Con la presa in carico della coppia, l'ente resta vincolato anche al rispetto della normativa prevista dal paese straniero nel quale la coppia ha scelto di adottare e nel quale andrà ad esplicare la sua attività di assistenza. Ne consegue che l'ente sarà, tra l'altro, tenuto ad inviare le relazioni sull'avvenuta integrazione del minore nella famiglia adottiva per i tre, o più anni, successivi all'avvenuta adozione, come previsto dalla legislazione del Paese di provenienza del minore". Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 9 gennaio 2002, pp. 6-7.

²¹⁷ All'art. 9 della Convenzione de L'Aja del 1993 si dice che "le Autorità centrali, direttamente ovvero tramite le rispettive autorità pubbliche o gli organismi debitamente autorizzati nei rispettivi Stati, devono prendere gli opportuni provvedimenti in particolare per [...] soddisfare, *nei limiti consentiti dalla legge del proprio Stato*, le giustificate richieste informazioni concernenti una particolare situazione adottiva che siano state avanzate da altre Autorità centrali o autorità pubbliche". Corsivo nostro.

Bolivia e il Brasile) chiesero che fosse imposto agli Stati di adozione dei minori l'invio di relazioni post-adozione, anche in ragione del mantenimento della cittadinanza del Paese d'origine fino al raggiungimento della maggiore età dell'adottato²¹⁸. Questo avrebbe giustificato la persistenza di un interesse ad una sorta di vigilanza, a prescindere dal fatto che il minore con l'adozione fosse diventato cittadino di un altro Stato.

Il testo convenzionale approvato in via definitiva prevede la trasmissione volontaria dei *follow-up*, soluzione che meglio risponde alla necessità di contemperare esigenze contrapposte: da una lato, la sovranità dello Stato di accoglienza, che impedisce agli Stati esteri ogni forma di controllo²¹⁹, dall'altro gli obblighi di cooperazione tra Stati.

Il secondo tipo di relazioni, a cui si riferisce l'art. 20 della Convenzione de L'Aja²²⁰, riguarda esclusivamente un minore la cui procedura di adozione non sia ancora stata definita, dunque un minore che sia stato collocato presso la coppia in affidamento preadottivo. Queste relazioni differiscono da quelle considerate precedentemente anche per il contenuto, in quanto attengono a tutte le informazioni relative all'adozione, di interesse tanto per lo Stato di origine quanto per lo Stato di accoglienza del minore, non solo alle informazioni relative all'inserimento del minore nella famiglia e nel Paese di accoglienza, richieste dal Paese di nascita del minore.

Negli anni successivi alla redazione del Trattato del 1993, sono emerse alcune difficoltà applicative che recentemente hanno indotto la Conferenza de L'Aja a rinnovare la raccomandazione di collaborazione espressa in occasione della riunione della Seconda Commissione Speciale sul funzionamento pratico della Convenzione²²¹.

Le disfunzioni verificatesi in questi anni si spiegano con il fatto che la Convenzione de L'Aja del 1993 non sancisce alcun obbligo giuridico di invio dei *follow-up*, ma solo un dovere "morale²²²" rispondente ad un'esigenza dei Paesi di origine, come dimostrano accordi bilaterali che ne prevedono espressamente il rispetto.

Non dobbiamo dimenticare che per molti Stati, per i quali l'adozione internazionale significa ancora il depauperamento della prima risorsa (i propri bambini), la ricezione delle relazioni "rappresenta altresì un mezzo efficace per rassicurare sia l'opinione pubblica nazionale, non sempre favorevole all'adozione

²¹⁸ Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport explicatif*, cit., p. 83, par. 238.

²¹⁹ Ciò fu sottolineato dalla delegazione degli Stati Uniti. Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport explicatif*, cit., p. 83, par. 239.

²²⁰ Art. 20 della Convenzione de L'Aja del 1993: "Le Autorità centrali devono tenersi reciprocamente informate sugli sviluppi della procedura adottiva e sui provvedimenti assunti per il suo perfezionamento; devono altresì tenersi informate sull'evoluzione dell'inserimento del bambino, *qualora sia richiesto un periodo di prova*". Corsivo nostro.

²²¹ "La Commissione speciale raccomanda agli Stati di accoglienza di incoraggiare il rispetto delle esigenze dei Paesi di origine nel campo dell'invio delle relazioni post-adottive. Allo stesso tempo la Commissione speciale raccomanda agli Stati d'origine di limitare il periodo di tempo entro il quale richiedere quei rapporti". Conférence de la Haye de droit international privé, *Rapport et conclusions de la deuxième Commission spéciale*, cit., 17-23 septembre 2005, p. 40, par. 158.

²²² Conférence de La Haye de droit international privé, *Guide de bonne pratiques*, cit., p. 131, par. 592. Traduzione nostra.

internazionale, sia le Autorità centrali dei Paesi d'origine, per le quali puntualità e completezza dei *report* costituiscono un valido elemento sul quale fondare la scelta del Paese cui affidare i propri bambini²²³”.

L'invio dei *follow-up* non risponde solo ad un interesse dello Stato di origine. Ciò è stato sottolineato dalle *Linee guida sui servizi postadozione* pubblicate nel 2008²²⁴ e redatte da un gruppo di esperti nominati dai partner di ChildONEurope, la Rete europea degli osservatori nazionali per l'infanzia²²⁵. Le relazioni post-adoptive contribuiscono infatti alla trasparenza delle procedure di adozione, aiutano i genitori a non “dimenticare” l'adozione dei propri figli, in particolare se si tratta di minori adottati quando neonati, aiutano altri minori che verranno adottati in quel Paese ad essere meglio preparati all'adozione e a quell'ambiente, educano le famiglie a comprendere l'importanza di un aiuto proveniente da terzi²²⁶.

Come anticipavamo, la legge n. 184 non fa menzione delle relazioni post-adoptive, ma tra i nuovi compiti della Commissione per le Adozioni Internazionali previsti dal Regolamento del 2007 (d.p.r. n. 108/07) vi è anche quello di disporre, “ove necessario, che gli enti svolgano le attività e predispongano i documenti indispensabili per le verifiche post-adozione; a tal fine è prevista anche la collaborazione dei servizi²²⁷”.

Le *Linee Guida*²²⁸ impongono all'ente di mantenere con l'autorità straniera rapporti tali da consentire l'acquisizione di ogni informazione riguardante il bambino adottando o adottato.

Il rispetto della normativa straniera deve tuttavia tenere conto degli accordi regionali interistituzionali (c.d. protocolli regionali) che potrebbero disporre la competenza dei servizi sociali a redigere queste relazioni. Qualora il protocollo regionale imponga la redazione delle relazioni per un periodo di tempo inferiore a quello richiesto dalla legislazione estera, l'ente autorizzato dovrà provvedere all'invio delle relazioni per il tempo restante²²⁹.

Il ritardo o il mancato invio delle relazioni post-adoptive potrebbero produrre conseguenze rilevanti sull'ente, sul nostro Paese e sulla coppia. Come già ricordato precedentemente, la sovranità del Paese di accoglienza impedisce al Paese di origine di avanzare delle “pretese” nei confronti del proprio cittadino

²²³ La citazione è tratta da *CAI - Comunicare Ascoltare Informare, Notiziario della Commissione per le Adozioni Internazionali*, 2007, 2-3, p. 2. Il testo è tratto dalle pagine denominate “Notizie in evidenza”, che sono a cura della redazione del notiziario, non di un autore determinato. Quanto detto nel testo trova conferma anche in *Conférence de La Haye de droit international privé, Guide de bonne pratiques*, cit., p. 131, par. 595.

²²⁴ ChildONEurope, *Linee guida sui servizi postadozione*, cit.

²²⁵ ChildONEurope è nata nel 2003 ed è una rete istituzionale di osservatori nazionali o enti per l'infanzia nominati dai ministeri nazionali che costituiscono il gruppo intergovernativo “L'Europe de l'Enfance”.

²²⁶ ChildONEurope, *Linee guida sui servizi postadozione*, cit., pp. 28 ss. Ci sembra interessante ricordare anche un'altra raccomandazione delle *Linee Guida*: nei Paesi contraddistinti da una forte migrazione verso altri Stati, l'ente che ha curato la procedura di una famiglia immigrata all'estero è tenuto ad informare l'Autorità centrale del Paese di residenza della famiglia, affinché questo, a sua volta, informi l'Autorità centrale del Paese di origine del minore, perché la trasmissione delle relazioni di *follow-up* sia comunque garantita.

²²⁷ Art. 6, comma 1, lett. p) del d.p.r. n. 108/07.

²²⁸ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 31 marzo 2005, pp. 12-13.

²²⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 31 marzo 2005, p. 13.

(qualora la legislazione estera lo consideri tale fino alla maggiore età) e della sua nuova famiglia, la cui riservatezza deve essere salvaguardata²³⁰.

L'Autorità centrale estera potrebbe sanzionare l'ente con il ritiro dell'accreditamento (o della lettera di gradimento), senza il quale quello non potrebbe più operare in quel Paese come intermediario nelle procedure di adozione internazionale.

Quanto alle conseguenze sui rapporti tra il nostro Paese e quello d'origine, alcune difficoltà sono già state segnalate dalla Commissione per le Adozioni Internazionali. In alcuni casi, ad esempio, i Paesi d'origine (Bielorussia e Ucraina) hanno richiesto a determinati enti autorizzati l'invio di relazioni riguardanti coppie che non erano state prese in carico dai destinatari di tale richiesta, ma da altri enti italiani. La nostra Autorità centrale ha suggerito nel caso specifico di trasmettere le relative richieste agli enti italiani che avevano effettivamente preso in carico le coppie, per poi inoltrarle ai servizi competenti per territorio. L'ente che contattasse una coppia mai presa in carico non sarebbe competente ad avanzare tale richiesta, perché non autorizzato dalla coppia al trattamento dei propri dati personali (quali sono quelli in questione)²³¹.

Nei casi più gravi, il Paese di origine potrebbe addirittura disporre il blocco delle adozioni²³².

Anche la coppia è vincolata al dovere di collaborare con l'ente, fornendo le informazioni sul minore utili per la redazione delle relazioni di post-adozione²³³. L'ente, al momento del conferimento del mandato, si impegna ad ottenere dai coniugi "il consenso a collaborare per lo svolgimento di tali adempimenti e di quelli relativi al post-adozione, previsti dallo Stato di origine del minore²³⁴". Come ricorderemo nel capitolo successivo, le *Linee guida* non sono giuridicamente vincolanti nei confronti della coppia e di soggetti diversi dagli enti; si può pensare che la coppia, interessata a non ostacolare in alcun modo la procedura e il suo buon esito, dia il proprio consenso, ma è probabile che, una volta definita la procedura, non si mostri particolarmente collaborativa.

Qualora la coppia non tenesse fede all'impegno assunto, sarebbe però segnalata dalla Commissione per le Adozioni Internazionali all' "ufficio giudiziario territorialmente competente per eventuali provvedimenti limitativi della potestà²³⁵", poiché la mancata trasmissione delle notizie richieste configurerebbe una condotta pregiudizievole per il figlio.

È comprensibile che i coniugi, al termine di un lungo e spesso tormentato percorso adottivo, possano essere poco disponibili a collaborare all'invio delle relazioni la cui redazione necessariamente richiederà

²³⁰ Il diritto del minore di essere tutelato da interferenze arbitrarie nella sua vita e in quella della sua famiglia è riconosciuto dall'art. 16 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo.

²³¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 31 marzo 2005, p. 13.

²³² È il caso della Bielorussia, che lo dispose proprio nei confronti del nostro Paese. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Aggiornamento 2004 delle Linee Guida 2003*, cit., p. 4.

²³³ "L'ente è tenuto a richiedere alla coppia di sottoscrivere all'atto del conferimento dell'incarico l'impegno a rendersi disponibile a dare informazioni per la stesura delle relazioni post-adozione". Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 31 marzo 2005, p. 6.

²³⁴ Art. 15, comma 3 della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

²³⁵ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 31 marzo 2005, p. 6. Al momento della sottoscrizione dell'impegno la coppia è anche informata delle eventuali conseguenze.

colloqui e visite con gli operatori²³⁶. La coppia potrebbe percepire questi incontri come un'indebita ingerenza nella vita familiare che comincia in quel momento, anche tenuto conto che i servizi sociali sono tenuti a riferire al Tribunale per i minorenni eventuali difficoltà del nucleo familiare²³⁷.

Non sempre, poi, la prolungata elaborazione dei *follow-up* può rispondere al superiore interesse del minore: in particolare, i minori che soffrono di disturbi dell'attaccamento potrebbero mostrarsi reticenti a farsi valutare ripetutamente da persone estranee alla famiglia²³⁸.

Una relazione di fiducia instaurata tra l'ente e la coppia faciliterà l'assolvimento di questo compito per tutti anche se, comprensibilmente, eventuali disagi all'interno del nucleo appena formato potrebbero indurre la coppia a chiudersi e a cercare di nascondere difficoltà per il timore di "perdere" il figlio.

4.5. Rapporti con le Ambasciate d'Italia: pressioni dell'ente sui Consolati

Gli Uffici consolari italiani all'estero chiudono la fase estera della procedura di adozione internazionale. La legge n. 184 impone loro un generico dovere di collaborazione, "per quanto di competenza, con l'ente autorizzato, per il buon esito della procedura di adozione²³⁹". Una volta ricevuta comunicazione formale dell'autorizzazione all'ingresso ed al soggiorno permanente in Italia del minore da parte della Commissione per le Adozioni Internazionali, gli Uffici consolari "rilasciano il visto d'ingresso per adozione a beneficio del minore adottando²⁴⁰".

Il rapporto di collaborazione tra l'ente autorizzato e gli Uffici consolari implica, per l'ente, il dovere di "collegarsi con le Rappresentanze italiane all'estero nel pieno rispetto dei ruoli istituzionali, presentando al Consolato i propri referenti con l'indicazione dei compiti loro attribuiti, non eccedendo nelle richieste, stante l'abituale esiguità degli organici di tali strutture, evitando pressioni e solleciti se non nei casi di effettiva necessità ed urgenza²⁴¹".

Il rappresentante legale dell'ente è inoltre tenuto a far conoscere alle Rappresentanze italiane i progetti di cooperazione ed a presentare i propri collaboratori²⁴².

²³⁶ "La relazione post-adozione seguirà ad uno o più incontri con l'ente, che avrà verificato l'effettivo buon inserimento del bambino e potrà così documentarlo all'autorità straniera; in caso contrario, segnalerà la situazione al servizio territoriale per quanto di competenza e si limiterà a comunicare all'autorità straniera l'intervento in corso". Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 31 marzo 2005, p. 6.

²³⁷ L'art. 34, comma 2 della legge n. 184/83 prevede che per almeno un anno dall'ingresso del minore in Italia, "su richiesta degli interessati", i servizi sociali assistano la famiglia, ma che "in ogni caso" riferiscano al Tribunale per i minorenni eventuali difficoltà. La norma è assai contraddittoria, perché riconosce al contempo alla coppia la libertà di chiedere aiuto ai servizi sociali e ai servizi sociali il dovere di vigilare ed informare l'autorità giudiziaria.

²³⁸ Conférence de La Haye de droit international privé, *Guide de bonne pratiques*, cit., p. 131, par. 593.

²³⁹ Art. 32, comma 4 della legge n. 184/83.

²⁴⁰ *Ibi*.

²⁴¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 31 marzo 2005, p. 17.

²⁴² *Ibi*.

4.6. Violazione dei doveri di segnalazione alla Commissione per le Adozioni Internazionali (rinvio)

Le *Linee guida* individuano una serie di casi in cui l'ente autorizzato è vincolato ad obblighi di segnalazione nei confronti della Commissione. Si rinvia a quanto già detto in materia di accreditamento²⁴³ ed elementi nuovi relativi alla coppia che possano incidere sull'idoneità all'adozione internazionale²⁴⁴.

²⁴³ Si rinvia al paragrafo 3 di questo capitolo.

²⁴⁴ Si rinvia al paragrafo 4.2. di questo capitolo.

CAPITOLO 4

La Commissione per le Adozioni Internazionali come garante della regolarità delle procedure di adozione internazionale

1. Premessa

Abbiamo già ricordato nel primo capitolo che alla Commissione per le Adozioni Internazionali, una delle novità più significative della legge 31 dicembre 1998, n. 476, sono conferite dalla legge funzioni di programmazione, coordinamento, vigilanza e collaborazione con le competenti Autorità centrali straniere ai fini dell'attuazione di accordi nella specifica materia delle adozioni internazionali.

Vorremmo ora cercare di ricostruire la natura giuridica della nostra Autorità centrale per poter rispondere ad alcune domande fino a questo momento rimaste inevase. Nel capitolo precedente abbiamo più volte citato le *Linee guida per l'Ente autorizzato per lo svolgimento di procedure di adozione di minori stranieri*, ma qual è la forza di questi provvedimenti? Sono vincolanti per gli enti autorizzati?

Ancora, come possono essere qualificate le irregolarità realizzabili dagli enti autorizzati? A quale categoria giuridica appartengono?

Cercheremo di sciogliere il primo di questi interrogativi considerando con attenzione la natura giuridica della Commissione per le Adozioni Internazionali.

Rinviamo invece alla lettura del paragrafo dedicato all'approfondimento delle sanzioni applicabili dall'Autorità centrale per qualificare le irregolarità realizzabili dagli enti autorizzati.

2. La natura soggettiva della Commissione per le Adozioni Internazionali: un'autorità amministrativa indipendente?

La natura giuridica della Commissione per le Adozioni Internazionali non è di facile individuazione e l'evoluzione normativa più recente (d.p.r. 8 giugno 2007, n. 108) non aiuta a collocare facilmente questo organismo di vigilanza.

Il primo elemento di forte differenziazione tra la Commissione per le Adozioni Internazionali ed altri organismi dotati di competenze tecniche (come le autorità amministrative indipendenti e le agenzie) è dato dalla costituzione della Commissione in forza di una convenzione internazionale (la Convenzione de L'Aja del 1993), successivamente ratificata da una legge interna del nostro ordinamento. La Commissione per le Adozioni Internazionali è l'Autorità centrale italiana, il soggetto di vigilanza creato con la ratifica del trattato de L'Aja; essa ha, per così dire, una matrice internazionale.

Come già ricordavamo nel primo capitolo, la nostra Autorità centrale è costituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed è composta in gran parte da rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Dicasteri interessati dalla vicenda adottiva. Questa struttura ha indotto taluno a qualificare la nostra Autorità centrale come un organismo interministeriale collocato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri¹ o comunque a considerare “non corretto [...] collocare l’indipendenza della Commissione sul medesimo piano delle *Authorities*, caratterizzate da una posizione di autonomia formale e sostanziale di tutte le persone titolari dell’organo²”.

In effetti la dipendenza dal Governo è stata accentuata dalle modifiche intervenute con il Regolamento di riordino della Commissione per le Adozioni Internazionali (d.p.r. 8 giugno 2007, n. 108): originariamente presieduta da un tecnico, cioè da un “magistrato avente esperienza nel settore minorile³” o da un “dirigente dello Stato avente analogia specifica esperienza⁴”, dal 2007 l’Autorità centrale è retta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro delle Politiche per la famiglia⁵, mentre l’incarico di vice-presidente è assolto da un soggetto avente il profilo richiesto alla carica più alta della Commissione dal Regolamento del 1999⁶ (d.p.r. n. 492/99).

Tuttavia, non possiamo dedurre un rapporto di subordinazione gerarchica esclusivamente considerando la composizione di questo organismo. È proprio il Regolamento del 2007 a sancire che “il Presidente, il vicepresidente e la Commissione, per lo svolgimento delle attività assegnate dalla legge” e dal medesimo regolamento, “si avvalgono di un ufficio di livello dirigenziale denominato «segreteria tecnica»⁷”. Scorrendo velocemente la norma, il comma 5 chiarisce che “la dotazione organica della segreteria tecnica” è “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 nelle forme previste dai rispettivi

¹ P. MOROZZO DELLA ROCCA, *sub art. 38*, in ID., *La riforma dell’adozione internazionale*, cit., p. 149.

² D. DI COLA, *sub art. 38*, in C.M. BIANCA - L. ROSSI CARLEO (a cura di), *La nuova disciplina dell’adozione nazionale ed internazionale*, cit., p. 873. Per un inquadramento delle autorità amministrative indipendenti, N. LONGOBARDI, *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, con un contributo di Fabrizio Politi, Seconda edizione, Giappichelli, Torino 2009; M. DE BENEDETTO, voce *Autorità indipendenti*, in *Dizionario di diritto pubblico* diretto da Sabino Cassese, Giuffrè, Milano 2006, pp. 588 ss; P. CAVALERI - M. CARTABIA (a cura di), *Autorità indipendenti e Agenzie. Una ricerca giuridica interdisciplinare*, Cedam, Padova 2003; M. MANETTI, *Le autorità indipendenti*, Laterza, Bari 2006; G. PALMERIO - G. PALMERIO, *Il sistema delle Autorità indipendenti*, Cacucci, Bari 2006; S. NICODEMO, *Gli atti normativi delle Autorità indipendenti*, Cedam, Padova 2002; AA.VV., *Significato, natura e funzioni delle Autorità indipendenti*, Osservatorio “Giordano Dell’amore” sui rapporti tra diritto ed economia, Quaderno n. 2, Giuffrè, Milano 1998.

³ Art. 38 comma 2, lett. a) della legge n. 184/83.

⁴ Art. 38 comma 2, lett. a) della legge n. 184/83.

⁵ Art. 3, comma 1 del d.p.r. n. 108/07.

⁶ Cfr. art. 38, comma 2, lett. a) del D.P.R. 1 dicembre 1999, n. 492: “un magistrato avente esperienza nel settore minorile” o “un dirigente dello Stato avente analogia specifica esperienza”. Con questa scelta il legislatore sembrerebbe aver attribuito alla Commissione una “valenza espressamente politica a un organismo che sia la Convenzione, sia la legge di esecuzione di questa avevano voluto, invece, tendenzialmente tecnico”. Ancora M. FINOCCHIARO, *Nel nuovo assetto organizzativo la presidenza diventa «politica»*, cit., p. 32.

⁷ Art. 9, comma 2 del d.p.r. n. 108/07.

ordinamenti⁸». È dunque la Presidenza del Consiglio dei Ministri ad essere ausiliaria della Commissione per le Adozioni Internazionali, dovendo mettere a disposizione della seconda il proprio personale, non il contrario. Il Regolamento del 2007 ribadisce così la sussistenza di questo particolare rapporto tra i due soggetti, così descritto già dal previgente d.p.r. 1 dicembre 1999, n. 492 (Regolamento recante norme per la costituzione, l'organizzazione e il funzionamento della Commissione per le Adozioni Internazionali⁹).

Per quanto detto fin qui, appare chiaro che la nostra Autorità centrale non si presenta come un soggetto completamente indipendente da ogni legame nei confronti del Governo, ma al contempo non gli è gerarchicamente subordinata, caratteristica che ci indurrebbe ad escludere anche che la Commissione possa essere considerata un'Agenzia pubblica, soggetto dotato di autonomia tecnica, ma operante sempre sotto la vigilanza del Governo¹⁰.

Anche i poteri penetranti che sono attribuiti a questo organismo dalla legge ci portano ad escludere quest'ultima qualificazione; ricordiamo che la nostra Autorità centrale ha poteri estremamente intrusivi nei confronti dei soggetti controllati: non solo li autorizza allo svolgimento delle pratiche di adozione internazionale, ma esercita un potere di vigilanza, anche attraverso l'irrogazione di sanzioni. Poteri, questi, che dalle leggi speciali sono riconosciuti anche alle autorità amministrative indipendenti¹¹.

C'è un ulteriore elemento che ci lascerebbe propendere per una qualificazione della Commissione per le Adozioni Internazionali come organismo contiguo alle autorità amministrative indipendenti: l'adozione delle *Linee guida per l'Ente autorizzato per lo svolgimento di procedure di adozione di minori stranieri*.

Gli atti denominati *Linee guida* ricordano un istituto di derivazione americana (i *garplains*), spesso utilizzato dalle autorità indipendenti¹². In genere “sono linee direttive che non hanno effetto cogente, ma funzionali ad assicurare una corretta applicazione degli atti normativi, con la conseguenza che il mancato rispetto del loro contenuto potrebbe determinare una violazione indiretta alla disciplina regolamentare¹³”.

Attraverso la redazione delle prime *Linee guida per l'Ente autorizzato allo svolgimento di procedure di adozione di minori stranieri*, periodicamente aggiornate, la nostra autorità di vigilanza della regolarità delle adozioni internazionali ha esercitato e continua ad esercitare un controllo su soggetti nei confronti dei quali non esiste un rapporto gerarchico in senso stretto.

Gli enti autorizzati, appartenenti al privato sociale, infatti non sono soggetti pubblici, né sono organismi alle dipendenze della Pubblica Amministrazione. La Commissione vincola con le raccomandazioni ed indicazioni contenute nelle *Linee guida* soggetti che sono interessati al rispetto delle disposizioni (pena la

⁸ Art. 9, comma 5 del d.p.r. n. 108/07.

⁹ Art. 7, comma 3 del d.p.r. n. 492/99. Cfr. L. SACCHETTI, *Il nuovo sistema dell'adozione internazionale*, cit., p. 110.

¹⁰ L. CASINI, *Le agenzie amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, pp. 393 ss. e L. CASINI, voce *Agenzie amministrative*, in *Dizionario di diritto pubblico* diretto da Sabino Cassese, Vol. I, Giuffrè, Milano 2006, pp. 156 ss.

¹¹ Ricordiamo che a oggi non esiste una disciplina legislativa generale per le autorità amministrative indipendenti. Esistono leggi speciali istitutive delle singole *Authorities*.

¹² Lo ricorda S. NICODEMO, *Gli atti normativi delle Autorità indipendenti*, cit., p. 204.

¹³ *Ibidem*.

revoca o la sospensione dell'autorizzazione, ad esempio) e che sono posti nelle condizioni di non poterle ignorare, essendo pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale*¹⁴.

Anche il lessico adottato nelle *Linee guida* ci dà conferma del loro carattere non vincolante, ma assai persuasivo: esse sono “indicazioni¹⁵”, redatte “onde assicurare sul territorio nazionale ed all'estero uniformità di comportamenti ed omogeneità dei servizi resi¹⁶” dagli organismi autorizzati; ancora, si legge che gli enti sono “fortemente chiamati a seguire le indicazioni puntualmente espresse¹⁷”. In questo modo, la Commissione esercita il controllo sugli enti, ottenendo il rispetto delle *Linee guida* con la minaccia delle sanzioni che può applicare¹⁸.

Di converso, però, per le stesse ragioni per cui sono vincolanti per gli enti autorizzati, le *Linee guida* non hanno carattere coercitivo per soggetti diversi dagli enti autorizzati, che pure sono talvolta destinatari di raccomandazioni ed indicazioni nelle Linee guida (la coppia, il servizio sociale), ma nei cui confronti la Commissione per le Adozioni Internazionali non può esercitare i propri poteri sanzionatori.

Il rispetto del principio di legalità è poi garantito dal riconoscimento, nella legge n. 184, del potere sanzionatorio della Autorità centrale, laddove si dice che questa “revoca l'autorizzazione concessa nei casi di gravi inadempienze, insufficienze o violazione delle norme¹⁹” della legge.

In conclusione, la Commissione per le Adozioni Internazionali sembra appartenere ad un *tertium genus* tra le autorità amministrative indipendenti e gli organismi interministeriali²⁰. Certamente, essa deve essere qualificata come un soggetto appartenente alla Pubblica Amministrazione in quanto costituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

3. Il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione

Come anticipavamo nel primo capitolo, l'attività di vigilanza della Commissione per le Adozioni Internazionali si esprime precipuamente attraverso le funzioni di autorizzazione dei soggetti del privato

¹⁴ La riflessione è di L. SACCHETTI, *La natura delle Linee guida per l'ente autorizzato*, in *Minorigiustizia*, 2001, 3-4, pp. 240 ss., nonché ID., *I servizi, gli enti autorizzati, il tribunale per i minorenni, la Commissione per le adozioni internazionali*, in AA.VV., *Adozioni internazionali sul territorio e nei servizi, Aspetti giuridici e percorsi formativi*, cit., p. 191.

¹⁵ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, 9 gennaio 2002, cit., p. 2.

¹⁶ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Aggiornamento 2004 delle Linee Guida 2003*, cit., p. 1.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Per la trattazione del tema rinviamo alla lettura del paragrafo 6 di questo capitolo.

¹⁹ Art. 39, comma 1 della legge n. 184/83.

²⁰ Considera la Commissione per le Adozioni Internazionali un ibrido tra le categorie menzionate, contraddistinto da una “specialissima natura soggettiva” L. SACCHETTI, *I servizi, gli enti autorizzati, il tribunale per i minorenni, la Commissione per le adozioni internazionali*, in AA.VV., *Adozioni internazionali sul territorio e nei servizi*, cit., p. 190.

sociale che intendono candidarsi come intermediari nelle procedure di adozione internazionale, di controllo sul loro operato e di cura della tenuta dell'Albo nel quale sono iscritti.

L'associazione che si candida come intermediario nelle procedure di adozione internazionale deve inviare l'istanza di autorizzazione e la documentazione da allegarsi alla Commissione per le Adozioni Internazionali secondo le modalità e i termini indicati dalla stessa²¹ (artt. 11 e 12 del d.p.r. n. 108/07).

L'iter istruttorio delle istanze di autorizzazione segue le fasi indicate dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 ("Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi") e successive modificazioni²² e consiste nell'analisi di tutti gli elementi (sopra considerati) di cui deve essere in possesso l'organismo, con contestuale formazione del fascicolo contenente tutta la documentazione presentata dall'ente e tutte le informazioni acquisite attraverso le indagini (ad esempio, dalla Polizia giudiziaria, dalle rappresentanze diplomatiche italiane all'estero e dei Paesi stranieri in Italia)²³. L'attività istruttoria delle richieste di autorizzazione e di estensione dell'operatività è di competenza del Servizio per le adozioni della Segreteria tecnica della Commissione²⁴.

Il soggetto preposto all'istruzione della pratica è dunque l'Ufficio di cui la Commissione si serve per lo svolgimento delle sue attività²⁵; con questa scelta viene in qualche modo attenuata la coincidenza tra il soggetto accertatore dell'illecito amministrativo e quello appartenente alla Pubblica Amministrazione, deputato alla contestazione dell'illecito ed all'irrogazione della sanzione. Una lieve sovrapposizione, per così dire, che peraltro non infrequentemente contraddistingue proprio l'attività di vigilanza delle autorità amministrative indipendenti²⁶.

Le risultanze dell'attività istruttoria, curate da un responsabile del procedimento designato dal Presidente della Commissione per le Adozioni Internazionali, sono poi sottoposte all'esame collegiale di quest'ultima, che si pronuncia sulla richiesta di autorizzazione entro centoventi giorni dal ricevimento dell'istanza. È prevista una proroga della deliberazione di ulteriori trenta giorni qualora sia necessaria l'acquisizione di ulteriori elementi o qualora sia stata offerta all'organismo la possibilità di sanare eventuali irregolarità (art. 12 del d.p.r. n. 108/07).

²¹ Si veda la delibera della Commissione per le Adozioni Internazionali n. 13/2008/SG, in particolare l'articolo 2 per la modalità di presentazione delle istanze e l'art. 3 per i termini di presentazione delle stesse (compresi tra il primo gennaio e il 31 marzo di ogni anno).

²² Per la procedura di autorizzazione, si veda Segreteria tecnica della Commissione per le Adozioni Internazionali, *Progettazione e azione all'insegna del "Total Quality Management"*, cit., pp. 48 ss.

²³ Secondo la Conferenza de L'Aja, le autorità preposte a rilasciare le autorizzazioni devono "disporre delle competenze giuridiche e delle risorse umane e materiali necessarie per esercitare le loro responsabilità in modo efficace". Le competenze giuridiche "devono comprendere il potere di condurre ogni inchiesta necessaria e, quando si tratta di un'autorità di controllo, di ritirare o raccomandare il ritiro di un'accreditamento o di un'autorizzazione conformemente alla legge". Conférence de La Haye de droit international privé, *Guide de bonne pratiques*, cit., p. 56, par. 196 e 197.

²⁴ Ricordiamo che la Segreteria tecnica della Commissione (già prevista dall'art. 6 del d.p.r. n. 492/99) è "un ufficio di livello dirigenziale generale" che si articola in un Servizio per le adozioni e in un Servizio per gli affari amministrativi e contabili (art. 9 del d.p.r. n. 108/07). La lett. b) del comma 3 dell'art. 9 del d.p.r. n. 108/07 riconosce la competenza del Servizio per le adozioni al compimento degli "adempimenti necessari per l'istruttoria degli atti della Commissione".

²⁵ Lo ricordavamo anche nel paragrafo 2 di questo capitolo.

²⁶ M. MANETTI, *Le autorità indipendenti*, cit., p. 153.

In caso di diniego dell'autorizzazione, l'associazione può presentare un'istanza di riesame alla Commissione per le Adozioni Internazionali entro trenta giorni dalla comunicazione del provvedimento. L'Autorità centrale delibera entro trenta giorni dalla data di presentazione della richiesta di riesame, salva l'ipotesi in cui sia necessario acquisire ulteriori elementi istruttori; in quest'ultimo caso, il termine è di sessanta giorni complessivi (art. 17, comma 3 del d.p.r. n. 108/07)

Con le stesse forme, l'ente autorizzato può chiedere all'Autorità centrale di pronunciarsi nuovamente su un provvedimento con il quale quella abbia censurato l'ente responsabile di irregolarità, prescritto l'adeguamento delle modalità operative dell'ente alle previsioni di legge e del Regolamento di riordino della Commissione e disposto la limitazione dell'assunzione di incarichi (art. 17, comma 1, lett. b del d.p.r. n. 108/07).

Resta fermo, conformemente alla disciplina generale del procedimento amministrativo, il diritto dell'ente autorizzato di impugnare la decisione della Commissione per le Adozioni Internazionali con ricorso al Giudice amministrativo (T.A.R. territorialmente competente). In quella sede, il giudice può sindacare la "funzione discrezionale autorizzatoria" della Commissione [...] nei soli limiti del rilievo di profili di evidente illogicità o di manifesta incongruenza del giudizio rispetto ai presupposti di fatto considerati²⁷.

4. Circostanze che possono condizionare il rilascio dell'autorizzazione

Il possesso di tutti i requisiti indicati dal legislatore potrebbe tuttavia non essere sufficiente per il rilascio dell'autorizzazione da parte della Commissione per le Adozioni Internazionali. Il numero di enti già autorizzati ad operare nel Paese richiesto (tenuto anche conto del numero complessivo delle procedure definite) e l'esistenza di accordi bilaterali tra il nostro e quel Paese sono fattori che potrebbero condizionare la decisione dell'Autorità centrale²⁸.

La Commissione, in ragione dell'elevato numero di enti autorizzati operativi in determinati Paesi e la cui presenza determina la concentrazione degli stessi in alcune aree del mondo, può consultare l'autorità straniera prima di rilasciare l'autorizzazione: l'autorità estera infatti può chiedere di limitare il numero degli enti autorizzati sul proprio territorio o rifiutarne l'accreditamento²⁹. Nel capitolo precedente ricordavamo che l'accreditamento è il processo attraverso il quale uno Stato straniero sottopone ad ulteriore verifica gli enti autorizzati da un altro Paese e si accerta che quell'organismo effettivamente ne conosca la tradizione e cultura, la normativa interna sulle adozioni e si avvalga di personale dotato di competenze specifiche³⁰.

²⁷ T.A.R. Napoli, sez. I, 12 giugno 2002, n. 3405, in *Foro amm. T.A.R.*, 2002, 2135 ss. Il giudice amministrativo ha riconosciuto in questa decisione l'ampia discrezionalità di giudizio della Commissione per le Adozioni Internazionali nell'esercizio della sua funzione autorizzatoria.

²⁸ Art. 19, comma 1, lett. a) delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

²⁹ Presidenza del Consiglio dei ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 31 marzo 2005, p. 1.

³⁰ Si rinvia al paragrafo 3 del terzo capitolo.

Anche tenuto conto di questo, la Commissione per le Adozioni Internazionali ha inoltre il potere di orientare la presentazione delle istanze di autorizzazione di nuovi enti o di enti che intendano estendere la propria area di operatività verso aree geografiche che sono contraddistinte da una limitata presenza degli enti³¹. Un'elevata concentrazione di enti, infatti, frammenta il loro intervento in quel territorio, anche a detrimento di strutturati progetti di cooperazione, sovraccarica l'attività delle autorità pubbliche competenti del Paese estero e finisce per instaurare un regime di concorrenza tra organismi, che potrebbe incentivare anche l'inosservanza dei principi deontologici delle professioni³². Inoltre determina l'aumento dei costi dell'adozione di minori stranieri provenienti da Paesi già "coperti", dal momento che restano invariati invece i costi fissi relativi all'organizzazione ed al mantenimento della sede³³.

Un altro fattore che potrebbe influenzare la valutazione della nostra Autorità centrale è dato dalla stipulazione di intese operative con enti già autorizzati³⁴. Questa pre-condizione potrebbe orientare positivamente la Commissione in considerazione delle semplificazioni e dello snellimento procedurale che un'intesa tra enti potrebbe garantire e del capitale esperienziale già acquisito dal gruppo di enti componenti l'intesa.

Può accadere anche che la Commissione per le Adozioni Internazionali valuti il rilascio dell'autorizzazione in relazione alla concreta opportunità che in quel Paese non sia rispettata l'etica dell'adozione³⁵, alla possibilità reale di adottare minori stranieri provenienti da quel Paese³⁶, anche in relazione al mancato accreditamento di enti italiani da parte dell'Autorità centrale straniera. In quest'ultima ipotesi, la decisione dell'autorità estera può essere espressa³⁷ o desumersi da un comportamento concludente³⁸.

³¹ Così espressamente nelle Presidenza del Consiglio dei ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 31 marzo 2005, p. 2. La Commissione per le Adozioni Internazionali indicava i Paesi asiatici e/o africani come aree prive della presenza di enti autorizzati italiani.

³² Il richiamo è in Presidenza del Consiglio dei ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 20 marzo 2003, p. 3.

³³ Presidenza del Consiglio dei ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Aggiornamento 2004 delle Linee Guida 2003*, cit., p. 4. Recentemente la Commissione ha auspicato per il futuro la specializzazione degli enti per area continentale. Presidenza del Consiglio dei ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 31 marzo 2005, p. 2.

³⁴ Così all'art. 14, comma 1, lett. b) della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

³⁵ Secondo l'art. 14, comma 2 della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali costituiscono valide ragioni di diniego dell'autorizzazione: "l'assenza di sufficienti garanzie circa il rispetto nel Paese straniero dei principi della Convenzione, allorché non esista nel suo territorio un'autorità che controlli e assicuri la regolarità delle adozioni, ovvero quando le procedure non rispettino i diritti del minore" (lett. a).

³⁶ Continuando nella lettura dell'art. 14, comma 2 della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali, costituiscono valide ragioni di diniego dell'autorizzazione "l'esclusiva appartenenza del Paese straniero al novero dei Paesi d'accoglienza" (lett. b) e "la decisione del Paese straniero di chiudere a tempo indefinito le adozioni internazionali" (lett. c).

³⁷ Si legge ancora all'art. 14, comma 2 della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali "la comunicazione da parte dell'autorità centrale del Paese straniero, o di altra autorità politico-amministrativa competente in materia, circa la volontà di non procedere all'accREDITAMENTO di ulteriori enti" (lett. d).

³⁸ Come nell'ipotesi di cui all'art. 14, comma 2, lett. e) della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali: "il mancato accREDITAMENTO di altri enti già autorizzati dalla Commissione malgrado il decorso di due

In questi casi possiamo ritenere che il mancato accreditamento sia dettato dal superamento della quota di minori stranieri assegnata da quel Paese al nostro; questa prassi, non condivisa dalla Commissione per le Adozioni Internazionali³⁹, consiste appunto nel fissare un numero massimo di minori stranieri adottabili per ogni Paese di accoglienza. È importante sottolineare che il numero di minori adottabili non varia in proporzione a quello degli enti, ma “è dettato da equilibri politici volti a bilanciare il numero delle adozioni tra i vari Paesi, *laddove non sussistano particolari rapporti di amicizia che spiegano situazioni privilegiate*⁴⁰”, espressione, quest’ultima, che, tristemente, sembra equiparare le procedure di adozione internazionale ad uno scambio commerciale di beni, dove la merce di migliore qualità viene riservata all’acquirente più importante.

Abbastanza ambigua è l’ultima ipotesi che potrebbe determinare il diniego dell’autorizzazione, ovvero “la mancata realizzazione, nel Paese straniero richiesto, di adozioni negli ultimi tre anni da parte degli enti italiani già autorizzati e formalmente accreditati o operativi”. La formula è piuttosto ampia e somiglia ad una clausola di chiusura, come a voler comprendere situazioni che potrebbero non ricadere entro le ipotesi precedenti. Occorrerebbe infatti domandarsi perché enti autorizzati ed accreditati (dunque operanti con il consenso di entrambe le Autorità centrali) potrebbero non aver definito alcuna procedura di adozione in un determinato Paese. La genericità di questa disposizione sembra suggerire all’interprete che le tendenze dell’adozione internazionale potrebbero essere influenzate dalle preferenze e dalle indicazioni delle coppie.

Un’interpretazione differente, conforme al principio di sussidiarietà, ci induce a ritenere invece che il diniego dell’autorizzazione da parte della Commissione sia determinato proprio dal raggiungimento, da parte di altri enti italiani (autorizzati ed operativi), di quello che dovrebbe essere l’obiettivo di ogni ente autorizzato, cioè l’azzeramento delle procedure di adozioni di minori stranieri determinato da progetti di promozione dell’infanzia e di supporto all’adozione nazionale in un determinato Paese del mondo.

In questi casi, allora, il diniego dell’autorizzazione è strumentale ad orientare l’attività di cooperazione dell’organismo verso Paesi nei quali non siano stati raggiunti quei risultati di efficace cooperazione internazionale.

Naturalmente queste ultime osservazioni si applicano anche qualora l’ente, già autorizzato, abbia presentato istanza di estensione ad operare in un determinato Paese.

anni dal rilascio dell’autorizzazione, allorché tale mancato accreditamento non sia imputabile ad inerzia o irregolarità dell’ente”.

³⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Modifica ed integrazione delle “Linee guida” per l’Ente autorizzato*, cit., 20 marzo 2003, p. 3.

⁴⁰ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Aggiornamento 2004 delle Linee Guida 2003*, cit., p. 4. Corsivo nostro.

5. I poteri di vigilanza della Commissione per le Adozioni Internazionali

Il procedimento di accertamento dei requisiti dell'ente è una delle modalità attraverso le quali si esplicano le funzioni di vigilanza che competono alla Commissione per le Adozioni Internazionali. Andiamo ora ad esaminare gli altri compiti di controllo dell'Autorità centrale, rinviando alle pagine successive⁴¹ l'analisi delle sanzioni applicabili all'ente autorizzato in caso di irregolarità.

Come già ricordato più volte, il "Regolamento recante riordino della Commissione per le Adozioni Internazionali" (d.p.r. 8 giugno 2007, n. 108) ha abrogato il previgente regolamento⁴² ed ha introdotto molti elementi di novità in merito alla composizione ed ai compiti della nostra Autorità centrale⁴³.

È soprattutto il novero delle funzioni di vigilanza spettanti alla nostra Autorità centrale ad essere stato particolarmente arricchito dal regolamento del 2007⁴⁴. Per cominciare, vi è quella di *redigere* "i criteri per l'autorizzazione all'attività degli enti previsti dall'art. 39 *ter* della legge sull'adozione⁴⁵". Malgrado l'ambigua scelta linguistica⁴⁶, riteniamo che il Regolamento di riordino abbia semplicemente dato maggiore visibilità ad un compito già assolto dalla Commissione negli anni immediatamente successivi all'istituzione dell'Autorità centrale e dell'Albo degli enti autorizzati: la redazione delle *Linee guida*. Con esse, come già detto nelle prime pagine di questo capitolo, la nostra Autorità centrale offre agli enti una serie di indicazioni in ordine alle attività che sono chiamati a svolgere, meglio specificando il contenuto delle disposizioni di legge.

Tornando alle novità dell'ultimo Regolamento di riordino, segnaliamo anche l'espressa previsione della verifica del riconosciuto accreditamento dell'ente da parte delle autorità competenti del Paese straniero per il quale è stata rilasciata l'autorizzazione ad operare⁴⁷.

Nella stessa norma è indicata la nuova misura della "limitazione dell'attività degli enti in relazione a particolari situazioni di carattere internazionale". È tuttavia lasciata all'interprete l'individuazione della

⁴¹ Si rinvia al paragrafo 6 di questo capitolo.

⁴² Art. 22 del d.p.r. n. 108/07.

⁴³ L'art. 19 *quinquies* del decreto legge 18 marzo 2006 n. 181 convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2006 n. 233, recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri, ha disposto l'abrogazione dell'art. 38, commi 2, 3 e 4 (in tema di composizione e durata del mandato dei membri della Commissione) e quella dell'art. 39 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (relativo ai compiti dell'Autorità centrale), articoli sostituiti dagli articoli 4, 5 e 6 del D.P.R. 8 giugno 2007 n. 108. Lo ricorda M. FINOCCHIARO, *Nel nuovo assetto organizzativo la presidenza diventa «politica»*, cit., p. 34.

⁴⁴ Per completezza, ricordiamo le altre funzioni riconosciute alla Commissione dal nuovo Regolamento (art. 6), che attengono a compiti di informazione e promozione della cultura dell'adozione: si tratta del compito di informare la collettività in merito all'istituto dell'adozione internazionale (enti, Paesi, tempi e costi delle procedure), previsto alla lett. n); la promozione con cadenza semestrale di una consultazione con le associazioni familiari a carattere nazionale alla lett. o) e la promozione della cooperazione internazionale a favore dell'infanzia come indicata alla lett. q).

⁴⁵ Così all'art. 6, comma 1, lett. c) del d.p.r. n. 108/07. Con la delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali sono stati approvati i criteri per l'autorizzazione all'attività degli enti.

⁴⁶ L'uso del verbo "redigere" quasi sembrerebbe attribuire ad un soggetto della Pubblica Amministrazione il potere di abrogare con un proprio atto una legge del Parlamento (in particolare, i requisiti indicati dall'art. 39 *ter* della legge 4 maggio 1983, n. 184), quando la gerarchia delle fonti osta a ciò.

⁴⁷ Si rinvia alla lettura del paragrafo 3 del terzo capitolo.

casistica sottesa a un'espressione così lata. Si può pensare – analogamente a quanto raccomandato dalla Conferenza de L'Aja nel 1994 per i rifugiati⁴⁸ – alla doverosa ed etica sospensione delle procedure di adozione nei Paesi colpiti da calamità naturali, guerre civili, cioè a quelle situazioni di emergenza che impongono alla comunità internazionale di promuovere interventi a sostegno dell'infanzia differenti dall'adozione, in particolare quella internazionale. In questi casi, infatti, gli sforzi devono essere unicamente orientati al reperimento dei membri della famiglia d'origine (anche allargata) dei minori ed alla riunione dei superstiti.

È pur vero che la locuzione scelta dal legislatore potrebbe non attagliarsi ai casi appena descritti, in quanto situazioni di estrema difficoltà per uno o più Paesi stranieri, condizioni circoscritte ad un'area del pianeta e non di dimensione “internazionale”, come richiesto dalla norma in commento.

L'espressione “particolari situazioni di carattere internazionale” potrebbe essere stata introdotta anche alla luce dei blocchi delle adozioni disposti in alcuni casi, in particolare da alcuni Paesi dell'Europa dell'Est a seguito del mancato invio delle relazioni post-adoptive da parte dei Paesi di accoglienza dei minori⁴⁹.

Ancora, l'espressione potrebbe abbracciare il caso differente in cui sia la Commissione a imporre – incarnando pienamente il suo ruolo politico-istituzionale – di sospendere le procedure con determinati Paesi per i quali siano state registrate irregolarità o per i quali – a parere di quella – non sia opportuno rivolgersi, se non prima della loro ratifica della Convenzione de L'Aja o dell'adeguamento della propria normativa nazionale a standard minimi per la protezione dell'infanzia.

Questo potere politico di imporre un blocco – “agito” e non “subito” – suggerirebbe di porre l'adozione internazionale tra i punti dell'agenda dei rapporti con gli Stati esteri e di subordinare la stipulazione di accordi (in particolare a carattere economico) all'assunzione di impegni concreti a favore dell'infanzia e della trasparenza delle procedure di adozione internazionale. Una “pressione” analoga venne esercitata dall'Unione Europea nei confronti della Romania quando la prima lasciò trapelare che l'ingresso del Paese dell'Est nell'Unione sarebbe stato condizionato dalla modifica delle sue leggi sull'adozione⁵⁰.

L'ultima interpretazione presentata potrebbe trovare conferma in una delle sanzioni che possono essere irrogate dalla Commissione (la revoca dell'autorizzazione “nei casi in cui i risultati conseguiti attestino la scarsa efficacia dell'azione dell'ente⁵¹”)⁵².

La Commissione inoltre esamina segnalazioni, istanze ed esposti relativi ai procedimenti adottivi in corso⁵³ e “dispone, ove necessario, che gli enti svolgano le attività e predispongano i documenti

⁴⁸ Il 21 ottobre 1994 la Conferenza de L'Aja ha adottato la Raccomandazione relativa all'applicazione ai minori rifugiati e ad altri minori non accompagnati della Convenzione de L'Aja sulla protezione dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale del 29 maggio 1993. La Raccomandazione è consultabile sul sito www.hcch.net.

⁴⁹ Si rinvia a quanto detto nel paragrafo 4.1.6. del terzo capitolo.

⁵⁰ J. DEGELING, *Com'è cambiato lo scenario internazionale dell'adozione dopo la ratifica della Convenzione de L'Aja* in M. CHISTOLINI – M. RAYMONDI (a cura di), *Scenari e sfide dell'adozione internazionale*, Franco Angeli, Milano 2009, p. 51.

⁵¹ La sanzione è prevista dall'art. 16, comma 1, lett. c) del d.p.r. n. 108/07.

⁵² Si rinvia alla lettura del paragrafo 6.1. di questo capitolo.

indispensabili per le verifiche post-adozione”); a tal fine è prevista anche la collaborazione dei servizi sociali⁵⁴.

L'intervento della nostra Autorità centrale è espresso anche dall'assolvimento di iniziative volte ad influenzare l'attività degli enti autorizzati nel loro complesso, ovvero per favorire una omogenea diffusione degli enti in Italia e all'estero⁵⁵ o il coordinamento degli enti autorizzati e la loro fusione “al fine di ridurne complessivamente il numero e migliorarne l'efficacia e la qualità⁵⁶”.

In proposito, anticipiamo che attualmente il numero degli enti autorizzati in Italia supera le settanta unità, un numero assai elevato che potrebbe incidere in modo significativo sulla effettività dei controlli da parte dell'Autorità Centrale. La riduzione del numero degli enti è un obiettivo che dovrebbe essere perseguito dalla Commissione per le Adozioni Internazionali per agevolare una maggiore collaborazione tra gli attori nell'adozione internazionale, disincentivare la concorrenza tra gli enti nei Paesi di origine e dunque ridurre le pressioni da questi esercitate sulle autorità straniere.

Potrebbe essere allora opportuno promuovere lo sviluppo di un numero limitato di organismi abilitati contraddistinti però da un'alta specializzazione, che dovrebbe riflettersi naturalmente anche nei progetti avviati o in corso promossi dall'ente. Rinviamo alla lettura dell'ultimo capitolo per l'approfondimento di questo nuovo “modello” di ente autorizzato.

Con il Regolamento di riordino del 2007, è stata infine riformata la disposizione attinente ad uno dei più importanti compiti di vigilanza della Commissione, riguardo alla singola procedura di adozione. A norma dell'art. 32 della legge n. 184 spetta all'Autorità centrale dichiarare che l'adozione disposta dall'autorità straniera risponde al superiore interesse del minore e prendere atto dell'autorizzazione all'ingresso e alla residenza permanente del minore disposta dal suo vicepresidente. Il rilascio dell'autorizzazione all'ingresso del minore si dovrebbe tradurre sostanzialmente in un controllo dell'operato degli enti da parte della Commissione e dunque in un intervento di forte dissuasione delle irregolarità⁵⁷. Il minore che si presenti alla frontiera privo di autorizzazione deve infatti essere rimpatriato a spese di chi lo accompagna⁵⁸.

Come dicevamo, oggi, in forza del nuovo Regolamento di riordino, la Commissione “*prende atto* dell'autorizzazione all'ingresso e al soggiorno permanente del minore straniero adottato o affidato a scopo di

⁵³ Art. 6 comma 1, lett. m) del d.p.r. n. 108/07.

⁵⁴ Art. 6 comma 1, lett. p) del d.p.r. n. 108/07. Rinviamo alla lettura del paragrafo 11 del sesto capitolo per approfondimenti sul post-adozione.

⁵⁵ Art. 39, comma 1, lett. d) della legge n. 184/83.

⁵⁶ Art. 6, comma 1, lett. d) del d.p.r. n. 108/07.

⁵⁷ Secondo Lamberto Sacchetti, si tratta di un controllo indiretto su elementi (situazione di abbandono e sussidiarietà) che già l'ente autorizzato dovrebbe aver verificato. L'istituto dell'autorizzazione sarebbe stato “inventato” dal nostro legislatore per evitare che, tramite l'efficacia diretta dei provvedimenti esteri di adozione negli Stati contraenti, nel nostro ordinamento potesse entrare l'adozione consensuale. Questo ulteriore controllo dell'Autorità centrale andrebbe invece a scongiurare questa possibilità. L. SACCHETTI, *I servizi, gli enti autorizzati, il tribunale per i minorenni, la Commissione per le adozioni internazionali*, in AA.VV., *Adozioni internazionali sul territorio e nei servizi*, cit., p. 186.

⁵⁸ Art. 33, comma 3 della legge n. 184/83.

adozione, disposta dal vicepresidente⁵⁹. Non sappiamo a quali esiti potrebbe condurre questa modifica, se ad una semplificazione o ad un rallentamento delle procedure, certamente lascia inalterate le perplessità espresse da alcuni sulle modalità con le quali tale controllo dovrebbe avere luogo.

A norma dell'articolo 32 della legge n. 184, l'Autorità centrale rilascia quella dichiarazione qualora dalla documentazione trasmessa dall'autorità estera emerga la situazione di abbandono del minore, la "constatazione dell'impossibilità di affidamento o di adozione nello Stato di origine⁶⁰" e sempre che l'adozione pronunciata abbia effetti legittimanti secondo l'ordinamento di quel Paese⁶¹.

Nevralgiche sono le valutazioni del principio di sussidiarietà e della sussistenza della situazione di abbandono.

Quanto al primo punto, occorre distinguere a seconda che il Paese di origine del minore abbia aderito alla Convenzione de L'Aja del 1993 o meno.

Se il minore proviene da uno Stato firmatario del Trattato, la Commissione per le Adozioni Internazionali dovrà limitarsi a prendere atto di quanto attestato dall'autorità estera in merito all'impossibilità di offrire al minore concrete alternative all'adozione internazionale, non avendo il potere di mettere in discussione la decisione dell'autorità estera, unico soggetto deputato a ciò⁶².

Diversamente, laddove alcuna norma dell'ordinamento interno riconoscesse il prevalente interesse del minore a crescere nella propria famiglia o in una famiglia del proprio Paese, la nostra Autorità centrale potrebbe rilasciare l'autorizzazione all'ingresso qualora l'ente autorizzato dichiarasse l'impossibilità di far fronte alla situazione di abbandono (non transitoria) del minore, se non con l'adozione internazionale⁶³. Ma, in caso contrario, di quali strumenti disporrebbe la Commissione per accertare che nel Paese d'origine del minore è stato fatto il possibile per non allontanarlo dalla propria famiglia e dal proprio Stato?

Si comprende allora come nei casi di adozioni di minori provenienti da Paesi terzi alla Convenzione de L'Aja, di fatto il potere di vigilanza della Commissione sia parzialmente delegato agli enti autorizzati, ovvero proprio a quei soggetti il cui operato dovrebbe essere controllato dall'Autorità centrale.

Quanto all'accertamento dello stato di abbandono, la decisione della Commissione – a differenza di quanto previsto dalla legge n. 184 prima della riforma – precede la concessione del visto d'ingresso in Italia da parte del Consolato e dunque lo sradicamento del minore dal Paese d'origine. Rinviamo al paragrafo relativo all'accertamento dello stato di abbandono per la trattazione di questo tema.

⁵⁹ Art. 6, comma 1, lett. h) del d.p.r. n. 108/07 ed art. 4, comma 2 del d.p.r. n. 108/07.

⁶⁰ Art. 32, comma 2, lett. a) della legge n. 184/83.

⁶¹ La Commissione rilascia ugualmente l'autorizzazione qualora i genitori naturali abbiano espressamente consentito alla cessazione dei legami con la famiglia d'origine. Questa ipotesi è considerata all'art. 32, comma 2, lett. b) della legge n. 184/83 ed interessa le legislazioni degli Stati che riconoscono esclusivamente l'adozione consensuale.

⁶² L. SACCHETTI, *Il nuovo sistema dell'adozione internazionale*, cit., p. 122. Si veda l'art. 4 lett. b) della Convenzione de L'Aja del 1993.

⁶³ B. POLETTI DI TEODORO, *sub art. 32*, in C.M. BIANCA - L. ROSSI CARLEO (a cura di), *La nuova disciplina della adozione nazionale ed internazionale*, cit., p. 819.

Poiché la Commissione deve valutare la rispondenza dell'adozione all'interesse superiore del minore, anche altri casi, differenti da quelli espressamente contemplati dalla norma in commento, potrebbero determinare il diniego dell'autorizzazione. Il rifiuto dell'autorizzazione all'ingresso del minore dovrebbe seguire quando i limiti di età indicati dal decreto di idoneità siano stati *macroscopicamente* violati o quando non sia stato rispettato il numero di minori adottabili da quella coppia, sempre secondo il decreto di idoneità.

Un eventuale diniego dell'autorizzazione potrebbe determinare l'irrigidimento dei rapporti tra lo Stato italiano e quello estero, la revoca dell'accreditamento dell'ente autorizzato che ha espresso parere concorde sulla decisione dell'autorità estera di procedere all'adozione di quel minore straniero⁶⁴ e naturalmente il rimpatrio del minore, salva la possibilità della coppia di presentare ricorso al giudice amministrativo (T.A.R. del Lazio⁶⁵) per tutelare *l'interesse legittimo* del minore al suo ingresso e permanenza in Italia.

Secondo Sacchetti, infatti, pur sussistendo un diritto soggettivo del minore ad essere educato nella propria famiglia (art. 1 della legge n. 184) ed un diritto della coppia dichiarata idonea ad attivare la procedura, non sussisterebbe in capo al minore un diritto soggettivo all'ingresso in Italia a scopo di adozione⁶⁶. Gli esiti di questa interpretazione, tuttavia, ci sembrano poco in linea con il sistema di principi a tutela dell'infanzia. Il rispetto del principio del superiore interesse del minore imporrebbe infatti di assicurargli ogni misura di protezione, di garantire che sia sempre ascoltato⁶⁷ e preso in carico da soggetti che hanno una particolare specializzazione in questo settore⁶⁸. Pare poco opportuno che un giudice né specializzato nella materia minorile (il giudice amministrativo), né promozionale dei diritti dei minori sia competente a decidere, nel caso concreto, del suo futuro e del rimpatrio in un Paese del quale il minore potrebbe anche non essere più cittadino a seguito del provvedimento di adozione.

Ci domandiamo se tali conseguenze, che potrebbero irrigidire i rapporti tra i due Stati coinvolti a tal punto da investire non solo la singola procedura di adozione, potrebbero in qualche modo indurre la Commissione a limitare l'uso di questo grave, ma al contempo cruciale strumento di prevenzione delle irregolarità.

Tra i controlli della Commissione in merito sulla singola procedura di adozione, vi è anche la certificazione della conformità dell'adozione alle disposizioni della Convenzione de L'Aja del 1993, come

⁶⁴ Art. 31, comma 3, lett. f) della legge n. 184/83.

⁶⁵ “[...] il rimedio giurisdizionale al rifiuto della Commissione di rilasciare l'autorizzazione non può che invocarsi davanti al giudice amministrativo, ossia al T.A.R. del Lazio”. L. SACCHETTI, *Il nuovo sistema dell'adozione internazionale*, cit., p. 126.

⁶⁶ L. SACCHETTI, *Il nuovo sistema dell'adozione internazionale*, cit., p. 126.

⁶⁷ Cfr. art. 12 comma 2 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia: “[...] 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”.

⁶⁸ Si vedano le Regole minime per l'amministrazione della giustizia minorile (Regole di Pechino) adottate con la Risoluzione 40/33 del 29 Novembre 1985 dall'Assemblea generale dell'ONU, in particolare gli articoli 6, comma 3, 12 e 22 in www.giustiziaminorile.it.

previsto dall'art. 23, comma 1 della stessa⁶⁹. La disposizione italiana introduce una certificazione da parte dell'Autorità centrale dello Stato di accoglienza, mentre la Convenzione richiede tale certificazione allo Stato di adozione, cioè allo Stato dove è stata pronunciata, che generalmente è lo Stato di origine⁷⁰.

Questo caso non previsto dalla Convenzione si traduce in una ipotesi di rara applicazione, in quanto tale certificazione da parte della Commissione per le Adozioni Internazionali dovrebbe avere luogo solo nel caso dell'adozione di un minore italiano da parte di coniugi stranieri⁷¹.

Qualora l'ente autorizzato non concordi con l'autorità straniera "l'opportunità di procedere all'adozione", la Commissione, su istanza dei coniugi interessati, sottopone ad esame la decisione dell'organismo. Qualora la Commissione non confermi il diniego precedentemente espresso, assume direttamente i compiti dell'ente o delega le relative attività ad altro ente o ufficio⁷².

Anche in questo caso è al nostro esame un'attività di vigilanza dell'Autorità centrale, in quanto questa potrebbe essere anche una modalità per verificare l'operato dell'ente, in particolare per verificare che il mancato accordo non sia determinato da scelte discriminatorie ai danni della coppia.

La formulazione della disposizione, invariata con il nuovo Regolamento di riordino dei compiti della Commissione, non è particolarmente chiara; non è chiara infatti la ragione per la quale l'ente dovrebbe non essere favorevole alla proposta di abbinamento dell'autorità estera⁷³, ritenendo di non procedere all'adozione di quel minore.

Dal momento che l'intervento dell'Autorità centrale è subordinato all'istanza degli interessati, dobbiamo escludere il caso in cui l'ente abbia espresso il proprio dissenso per accondiscendere ai desideri della coppia, ad esempio qualora il minore proposto per l'abbinamento non sia abbastanza piccolo o sano per quella coppia.

L'ente potrebbe invece non concordare con l'autorità estera qualora non abbia sufficienti garanzie di trasparenza della procedura. Dichiarare l'inopportunità di procedere all'adozione di quel minore da parte di quella coppia potrebbe essere anche una formula per non compromettere i rapporti con l'autorità estera, mascherando sospetti intorno all'accertamento dello stato di abbandono e, ad esempio, sostenendo che quel minore ha una patologia tale o una storia così complessa da risultare insostenibile per la coppia italiana in carico all'ente. Se questa fosse l'interpretazione corretta, però, in questo caso l'intervento sussidiario della

⁶⁹ Art. 39, comma 1, lett. i) della legge n. 184/83. All'art. 23, comma 1 della Convenzione de L'Aja del 1993 è disposto che "l'adozione la cui conformità alle disposizioni della presente Convenzione sia stata certificata dall'autorità competente dello Stato di adozione, deve essere riconosciuta ad ogni effetto di legge negli altri Stati contraenti".

⁷⁰ M. DOGLIOTTI, *sub art. 39*, in ID., *Adozione di maggiorenti e minori*, cit., p. 754.

⁷¹ M. FINOCCHIARO, *Contro l'illegalità nasce l'autorità centrale*, in *Guida al diritto*, 1999, 4, p. 45 e G. FERA, *sub art. 39*, in A. ZACCARIA, *Commentario breve al diritto della famiglia*, cit., p. 1669. Segnala la distonia con l'art. 23 della Convenzione de L'Aja P. MOROZZO DELLA ROCCA, *sub art. 39*, in ID., *La riforma dell'adozione internazionale*, cit., p. 152.

⁷² Art. 39, comma 2 della legge n. 184/83 e art. 6, comma 2 del d.p.r. n. 108/07.

⁷³ M. FINOCCHIARO, *Contro l'illegalità nasce l'autorità centrale*, cit., pp. 45-46.

Commissione per le Adozioni Internazionali dovrebbe condurre alla conferma della decisione dell'ente e all'assunzione di ulteriori provvedimenti⁷⁴.

Premesso ciò, riteniamo che – non disponendo di dati sul punto – l'intervento della Commissione nella singola procedura di adozione sia ipotesi pressoché rara, in quanto per la coppia sarebbe più semplice e rapido revocare l'incarico all'ente autorizzato e rivolgersi ad un altro organismo.

Da ultimo, aggiungiamo altri due elementi che rendono questa disposizione alquanto fumosa nella sua formulazione. Innanzitutto non si comprende perché su un diritto soggettivo (quello della coppia ad attivare la procedura) debba pronunciarsi la Commissione, che è un organo amministrativo; in secondo luogo, la norma non indica di quali mezzi disponga la coppia qualora la Commissione confermi il diniego dell'ente autorizzato⁷⁵.

In conclusione, l'efficacia dell'azione di vigilanza della Commissione rischia di essere fortemente condizionata dalla fattiva collaborazione dei soggetti della procedura.

Quanto alla vigilanza sulla fase estera, determinanti possono essere i rapporti con l'autorità competente del Paese estero, la collaborazione con le Rappresentanze diplomatiche italiane e naturalmente con la coppia, che probabilmente è il soggetto che meglio potrebbe agire a favore della prevenzione delle irregolarità proprio là dove la Commissione ha minori possibilità di effettuare controlli e di vigilare sull'operato degli enti.

Invero, proprio la coppia potrebbe essere parte di un accordo irregolare coinvolgente una rete di soggetti (tra cui gli operatori dell'ente) e trovarsi nell'impossibilità di denunciare un'irregolarità, qualora vi sia la possibilità di esporsi ad un provvedimento di carattere civile (ad esempio, l'inidoneità permanente ad essere affidatari o genitori adottivi) o penale.

Al contempo, sarebbe inopportuno fare delle coppie dei “vigili in seconda” della procedura, anche tenendo conto che in più occasioni “l'ansia, le enfattizzazioni e le coloriture di costume regionale⁷⁶” hanno deformato le doglianze delle coppie raccolte dalla Commissione per le Adozioni Internazionali.

Aggiungiamo che da più parti sono state espresse molte perplessità in ordine al puntuale esercizio del potere di vigilanza sugli enti (più di settanta), e dunque sugli effettivi poteri di accertamento delle irregolarità, da parte di un soggetto non decentrato, anche considerato che con il nuovo Regolamento è scomparso ogni riferimento alla frequenza minima di controllo dell'operato degli enti, frequenza “ceduta” alla verifica dell'Albo⁷⁷. Già i primi commentatori della legge di riforma dell'adozione internazionale

⁷⁴ Uno di questi potrebbe essere la segnalazione al Tribunale per i minorenni competente per territorio della coppia che abbia fatto pressioni per l'adozione di un minore dichiarata con una procedura poco rigorosa. Se ne sussistessero i presupposti, l'Autorità giudiziaria potrebbe disporre la revoca del decreto di idoneità.

⁷⁵ M. FINOCCHIARO, *Contro l'illegalità nasce l'autorità centrale*, cit., p. 46.

⁷⁶ Commissione per le Adozioni Internazionali, *CAI - Comunicare Ascoltare Informare*, Notiziario della Commissione per le Adozioni Internazionali, anno 2, 2005, n. 1, p. 2. La notizia è pubblicata senza l'indicazione dell'autore.

⁷⁷ Cfr. art. 39 *ter* lett. c) della legge n. 184/83 e l'art. 6 comma 1, lett. c) del d.p.r. n. 108/07. Il primo prevedeva: “[la Commissione] cura la tenuta del relativo albo, vigila sul loro operato, lo verifica almeno ogni tre anni”, mentre in base

esprimevano dubbi intorno alla ampiezza, diversificazione e delicatezza dei compiti attribuiti dalla legge alla Commissione per le Adozioni Internazionali e pronosticavano possibili rischi di inadeguatezze e disfunzioni della Segreteria tecnica. Per queste ragioni, vi era chi si diceva favorevole alla istituzione di delegazioni decentrate della Commissione, magari a base regionale, in ossequio a quel decentramento amministrativo proprio della disciplina degli istituti di protezione dei minori⁷⁸.

Inoltre, secondo la Federazione internazionale Terres des hommes, “la proliferazione di organismi autorizzati non facilita regolari controlli da parte dell’Autorità centrale⁷⁹” e potrebbe determinare il pericolo di “contraddizioni decisionali, lentezza delle procedure, lacune nelle verifiche della procedura, oltre a mancanza di formazione, professionalità e cooperazione tra gli enti, incomprensioni da parte dei Paesi di origine⁸⁰”. La denuncia troverebbe conferma nelle criticità rilevate dal Coordinamento di enti “Oltre l’adozione”: “[...] i controlli su tutti gli Enti, di cui si faceva riferimento nelle *Linee Guida* del 2005, non sono stati pressoché effettuati o qualora lo fossero stati, si rileva comunque il perpetuarsi di situazioni palesemente dubbie. Le segnalazioni provenienti dalle famiglie e da altri Enti Autorizzati, motivate e supportate da dati, non hanno portato ad alcun provvedimento né nei confronti delle famiglia né nei confronti degli Enti Autorizzati, lasciando l’impressione generalizzata di *assoluta impunità*, qualunque fosse la situazione segnalata⁸¹”.

Quanto alla singola procedura di adozione, gli interventi di controllo dell’Autorità centrale sono stati tacciati di essere di “carattere amministrativo” e non “di carattere etico e psico-sociale” e di intervenire tardivamente nella procedura, dopo che il minore è stato abbinato ai genitori, cosa che lascia le autorità chiamate a decidere dinanzi a un fatto compiuto⁸².

Tutt’altro che remota è quindi la possibilità che la trasparenza delle procedure sia lasciata al rigore etico dei singoli enti e degli operatori e che, ciononostante, ben poco possano fare pochi e rigorosi enti autorizzati per opporsi a *cattive* prassi consolidate in alcuni Paesi esteri ed alimentate da un mercato affollato da tanti altri operatori (magari non sempre di “idonee qualità morali”), al servizio dei desideri di molte coppie.

al secondo, la Commissione “cura la tenuta del relativo albo e lo verifica almeno ogni tre anni; vigila sul loro operato”. Quindi, il nuovo Regolamento elimina ogni riferimento alla frequenza minima di controllo dell’operato degli enti.

⁷⁸ M. DOGLIOTTI, *Commissione per le Adozioni Internazionali, enti autorizzati e regolamento di attuazione della legge n. 476 del 1998*, cit. p. 111. La proposta di Oltre l’adozione - Coordinamento di Enti Autorizzati per la Sussidiarietà dell’Adozione Internazionale è quella di demandare il controllo decentrato sull’operato degli Enti agli Organi Istituzionali Regionali attraverso il proprio Dipartimento Minori. Oltre l’adozione - Coordinamento di Enti Autorizzati per la Sussidiarietà dell’Adozione Internazionale, *La crisi dell’adozione internazionale. Dai sintomi alle soluzioni*, cit.

⁷⁹ I. LAMMERANT - M. HOFSTETTER, *Adoption: at what cost?*, cit., p. 13.

⁸⁰ I. LAMMERANT - M. HOFSTETTER, *Adoption: at what cost?*, cit., p. 9 e 44.

⁸¹ Oltre l’adozione - Coordinamento di Enti Autorizzati per la Sussidiarietà dell’Adozione Internazionale, *La crisi dell’adozione internazionale. Dai sintomi alle soluzioni*, cit.

⁸² I. LAMMERANT - M. HOFSTETTER, *Adoption: at what cost?*, cit., p. 38.

6. La natura delle sanzioni applicabili dall'Autorità centrale

Il ventaglio delle sanzioni irrogabili dalla Commissione per le Adozioni Internazionali ed il loro contenuto devono essere ricostruiti alla luce di una serie di interventi normativi che hanno modificato il quadro originariamente previsto dal nostro legislatore.

La Convenzione de L'Aja del 1993 riconosce un potere di controllo sugli enti da parte di soggetti non necessariamente corrispondenti all'Autorità centrale⁸³, ma a quella funzione deputati secondo la legislazione di ogni Stato contraente⁸⁴; nel Trattato non vi è però alcun riferimento agli specifici provvedimenti che potrebbero essere assunti dal soggetto competente, né alle sanzioni applicabili agli enti, se non a quella della revoca.

La revoca dell'autorizzazione è la sola sanzione prevista dalla legge n. 184 (art. 39, comma 1, lett. c). In ordine crescente di gravità sono invece indicate dal Regolamento di riordino della Commissione (art. 16 del d.p.r. n. 108/07) la censura⁸⁵, le prescrizioni⁸⁶, la limitazione dell'assunzione di incarichi⁸⁷, la modifica dell'estensione territoriale dell'operatività dell'ente⁸⁸, la sospensione dell'autorizzazione⁸⁹ e, naturalmente, la sua revoca⁹⁰.

Prima di procedere all'analisi delle sanzioni, molte delle quali già contemplate dal previgente regolamento (d.p.r. n. 492/99⁹¹), vorremmo soffermarci sulla natura delle stesse.

Sono sanzioni amministrative⁹², in quanto irrogabili nell'esercizio della potestà amministrativa della Commissione per le Adozioni Internazionali come conseguenza di un comportamento *antigiuridico* assunto dall'ente autorizzato. Le condotte dell'ente sono qualificate *antigiuridiche*, perché in violazione delle norme che impongono all'ente autorizzato il possesso di determinati requisiti (art. 39 *ter* della legge n. 184) o in violazione di quanto disposto dal Regolamento di riordino della Commissione per le Adozioni Internazionali (d.p.r. n. 108/07).

La previsione delle sanzioni amministrative in atti non aventi forza di legge non è in contrasto con il principio di legalità che, secondo l'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 ("Modifiche al sistema

⁸³ Art. 11 della Convenzione: "L'ente autorizzato deve [...] c) essere soggetto a controlli da parte delle competenti autorità statali in merito alla propria composizione, all'attività svolta ed alla situazione finanziaria".

⁸⁴ Ogni Parte del trattato sceglie inoltre la procedura e le modalità che regolano l'attività di vigilanza. Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport explicatif*, cit., p. 87, par. 264.

⁸⁵ Art. 16, comma 1, lett. a) del d.p.r. n. 108/07.

⁸⁶ Art. 16, comma 1, lett. b) del d.p.r. n. 108/07.

⁸⁷ Art. 16, comma 1, lett. c) del d.p.r. n. 108/07.

⁸⁸ Art. 16, comma 1, lett. d) del d.p.r. n. 108/07.

⁸⁹ Art. 16, comma 2 del d.p.r. n. 108/07.

⁹⁰ Art. 16, commi 2 e 3 del d.p.r. n. 108/07.

⁹¹ Artt. 12 e 13 del d.p.r. n. 492/99.

⁹² Sulle difficoltà di individuare i connotati di ordine sostanziale dell'illecito amministrativo e della sanzione amministrativa, E. CASETTA, voce *Sanzione amministrativa*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, Quarta edizione, Vol. XIII, UTET, Torino 1997, p. 598.

penale”), deve informare la disciplina degli illeciti amministrativi. La legge succitata, come sappiamo, ha introdotto una nuova disciplina sostanziale dell’illecito depenalizzato, al quale sono stati estesi alcuni principi vigenti in materia penale⁹³, ma è la stessa legge che dispone che si applichi l’intera disciplina del Capo I (comprensiva dei Principi generali) solo in quanto applicabile e “salvo che non sia diversamente stabilito” (art. 12 della legge n. 689/81⁹⁴). Secondo i primi commentatori, la legge n. 689/81 non avrebbe esteso il suo ambito di applicabilità fino a comprendere “quelle violazioni per le quali sia prevista una sanzione non accessoria diversa dal pagamento di una somma di denaro, quali la decadenza, la revoca, la sospensione [...]”⁹⁵.

La giurisprudenza successiva ha interpretato quella disposizione nel senso che il Capo I della legge n. 689/81 dovrebbe trovare applicazione solo per le violazioni punite con sanzione amministrativa pecuniaria, con l’esclusione dei casi in cui le sue disposizioni non siano in concreto applicabili⁹⁶, così come, secondo la dottrina, non dovrebbe applicarsi alle sanzioni assoggettate a disciplina “speciale” (principio della salvezza delle normative speciali)⁹⁷.

L’irrogazione delle sanzioni da parte della Commissione per le Adozioni Internazionali segue dunque la realizzazione di illeciti di carattere amministrativo. L’individuazione della natura degli illeciti attribuibili agli enti autorizzati solo previo riconoscimento della natura delle sanzioni applicabili dalla nostra Autorità centrale non deve sorprendere: la riflessione sull’illecito amministrativo ha preso le mosse dall’indagine delle relative sanzioni. L’ampio e diversificato ventaglio delle misure amministrative irrogabili dalla Pubblica Amministrazione ha reso assai problematica la configurazione dell’illecito amministrativo, ricostruito così di volta in volta in relazione alla tipologia delle sanzioni, ed individuabile con qualche difficoltà in più rispetto agli omologhi di natura civile e penale⁹⁸.

⁹³ Ad esempio, il principio di legalità di cui all’art. 1 della legge n. 689/81.

⁹⁴ Si riproduce il testo dell’art. 12 della legge n. 689/81 per comodità del lettore. Art. 12 (Ambito di applicazione) – Le disposizioni di questo Capo si osservano, in quanto applicabili e salvo che non sia diversamente stabilito, per tutte le violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro, anche quando questa sanzione non è prevista in sostituzione di una sanzione pecuniaria. Non si applicano alle violazioni disciplinari.

⁹⁵ R. BERTONI - G. LATTANZI - E. LUPO - L. VIOLANTE (a cura di), *Modifiche al sistema penale. Legge 24 novembre 1981, n. 689*, Vol. I, Giuffrè, Milano 1982, p. 499.

⁹⁶ Si vedano tra le altre Cass. civ., sez. I, 12 ottobre 1988, n. 5514, in *Giust. civ., Mass.*, 1989, 2865 e Cass. civ., sez. I, 25 luglio 1997, in *Giust. civ. Mass.*, 1997, 1275.

⁹⁷ P. CERBO, *Le sanzioni amministrative*, Giuffrè, Milano 1999, p. 33. Solo gli illeciti che determinano una sanzione pecuniaria, derivante o meno da depenalizzazione, sono infatti soggetti alla disciplina della l. 689/91, secondo E. CASSETTA, voce *Illecito amministrativo*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Vol. VIII, UTET, Torino 1993, p. 94; conforme S. CARDIN, *Principi generali dell’illecito amministrativo (l. 28 novembre 1989, n. 689)*, Cedam, Padova 2005, pp. 117 ss.. L’uso del condizionale è d’obbligo in quanto la formulazione dell’art. 12 della l. 689/81 ha creato non pochi problemi interpretativi. Sul punto, R. GIOVAGNOLI - M. FRATINI, *Le sanzioni amministrative, Raccolta completa commentata con dottrina e giurisprudenza*, Giuffrè, Milano 2009, pp. 220 ss.; G. COLLA - G. MANZO, *Le sanzioni amministrative*, Giuffrè, Milano 2001, pp.103 ss; C.E. PALIERO - A. TRAVI, *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, Giuffrè, Milano 1988, pp. 291 ss.

⁹⁸ E. CASSETTA, voce *Illecito amministrativo*, cit., pp. 89 ss.

Di conseguenza, gli illeciti amministrativi e le sanzioni di cui ci occupiamo non devono essere soggetti al principio di legalità e ai corollari espressamente indicati dalla legge n. 689/81 (riserva di legge ed irretroattività)⁹⁹.

6.1. Le sanzioni

Nel paragrafo precedente anticipavamo che, come nella Convenzione de L'Aja¹⁰⁰, la revoca dell'autorizzazione è la sola sanzione contemplata dalla riforma del 1998 (legge n. 476/98) e segue all'accertamento di “gravi inadempienze, insufficienze o violazioni”¹⁰¹ della legge n. 184. Né nella legge, né nelle *Linee Guida per l'Ente autorizzato* si rintracciano indicazioni o criteri per definire il contenuto di quelle “irregolarità”: i termini “insufficienze” e “inadempienze” sembrano suggerire una qualche negligenza da parte dell'ente, quello di “violazioni” potrebbe essere associato ad una conseguenza intenzionalmente provocata dall'organismo abilitato¹⁰².

Il “Regolamento recante norme per la costituzione, l'organizzazione e il funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali” (d.p.r. 1 dicembre 1999, n. 492) specificava come la sanzione della revoca dovesse essere disposta dall'Autorità centrale, “sentito l'ente interessato”, qualora gli accertamenti della stessa¹⁰³ rilevassero il venir meno dei requisiti determinanti il rilascio dell'autorizzazione e quando l'attività dell'ente non fosse “rispondente ai principi e alle disposizioni della Convenzione, della legge sull'adozione e del regolamento”¹⁰⁴.

Il regolamento prevedeva anche la sanzione facoltativa della sospensione dell'autorizzazione “nei casi meno gravi”; entro un termine determinato dalla Commissione, l'ente avrebbe dovuto eliminare le “irregolarità”, esponendosi altrimenti alla conversione della sospensione in revoca¹⁰⁵ dell'autorizzazione¹⁰⁶.

⁹⁹ Art. 1 della legge n. 689/81.

¹⁰⁰ Art. 10 della Convenzione de L'Aja: “L'autorizzazione deve essere accordata e *rinnovata* unicamente a quegli enti che dimostrino la propria competenza a svolgere adeguatamente i compiti che potrebbero essere loro affidati”. Corsivo nostro.

¹⁰¹ Ciò è previsto dall'art. 39, comma 1, lett. c) della legge n. 184/83.

¹⁰² Tutte le sanzioni considerate sono applicabili tanto agli enti autorizzati quanto ai servizi pubblici per l'adozione previsti dall'art. 39 *bis* della legge n. 184/83. M. FINOCCHIARO, *Contro l'illegalità nasce l'autorità centrale*, cit., p. 44.

¹⁰³ L'art. 12, comma 1 del d.p.r. n. 492/99 prevedeva invece che la Commissione disponga accertamenti “con cadenza almeno biennale” per verificare la “permanenza dei requisiti di idoneità”.

¹⁰⁴ Si veda l'art. 13, comma 1 del d.p.r. n. 492/99.

¹⁰⁵ È possibile che si verifichi anche il contrario: la sanzione della revoca dell'autorizzazione è stata convertita in sospensione all'ente Chiara-Onlus. Si veda il comunicato della Commissione per le Adozioni Internazionali del 13 giugno 2007, consultabile sul sito www.commissioneadozioni.it.

¹⁰⁶ Per la sospensione dell'autorizzazione, art. 13 comma 2 del d.p.r. n. 492/99.

Erano poi previste la misura della “modifica dell’estensione territoriale della operatività dell’ente autorizzato” e la richiesta di adeguamento delle modalità operative ai requisiti richiesti dalla legge n. 184¹⁰⁷.

Il sistema sanzionatorio così congegnato è stato parzialmente modificato dal “Regolamento recante riordino della Commissione per le Adozioni Internazionali” (d.p.r. 8 giugno 2007 n. 108). A differenza del precedente, questo regolamento dedica una disposizione alle sanzioni (art. 16), presentate in ordine crescente di gravità¹⁰⁸.

Il provvedimento più lieve è dato dalla censura per l’ente “responsabile di irregolarità¹⁰⁹”; questa misura viene adottata per irregolarità commesse, ma non più in atto¹¹⁰: essa opera dunque per il passato. Il regolamento non ne dà una definizione, ma – come nel caso delle sanzioni disciplinari – possiamo pensare che consista in un formale rimprovero.

L’introduzione della censura rimarca la finalità di prevenzione generale e speciale di tutte le sanzioni irrogabili dalla Commissione. In assenza di questa misura, infatti, ogni ente autorizzato avrebbe potuto appellare il provvedimento assunto dall’Autorità centrale per eccesso di potere, adducendone il carattere inutile e ingiustificato ogni qualvolta l’ente avesse provveduto, in pendenza del giudizio di accertamento, a sanare le irregolarità¹¹¹.

Oltre alla censura, altre sanzioni irrogabili dalla Commissione per le Adozioni Internazionali sono la prescrizione dell’adeguamento delle “modalità operative dell’ente” alle previsioni della legge e del Regolamento del 2007¹¹², il provvedimento di limitazione dell’assunzione di incarichi¹¹³ e la modifica dell’estensione territoriale dell’operatività dell’ente autorizzato in ambito nazionale¹¹⁴. Pressoché invariate sono le disposizioni inerenti alla sospensione¹¹⁵ ed alla revoca dell’autorizzazione¹¹⁶, ad eccezione della nuova ipotesi di revoca “nei casi in cui i risultati conseguiti attestino la scarsa efficacia dell’ente”.

Con l’adeguamento delle modalità operative la Commissione si limita a richiamare l’ente al rispetto dei requisiti, nella loro dimensione più dinamica e concreta; in questo caso l’Autorità centrale constata che

¹⁰⁷ Entrambe le misure erano previste dall’art. 12 comma 2 del d.p.r. n. 492/99. Ricordiamo che, a norma dell’art. 9, comma 2 del d.p.r. n. 492/99, già all’atto dell’autorizzazione la Commissione poteva non solo limitare l’autorizzazione solo ad alcuni dei Paesi nei quali l’organismo avrebbe voluto operare, ma anche “limitare l’autorizzazione all’ente ad operare per le persone residenti in una o più regioni d’Italia” (lett. b).

¹⁰⁸ Lo definisce “una sorta di codice disciplinare sugli enti” M. FINOCCHIARO, *Nel nuovo assetto organizzativo la presidenza diventa «politica»*, cit., p. 36.

¹⁰⁹ Art. 16, comma 1, lett. a) del d.p.r. n. 108/07.

¹¹⁰ I. VOLPE, *Entro un anno dal riordino accertamenti e verifiche sugli organismi autorizzati*, in *Famiglia e minori - Guida al diritto*, 2007, 9, p. 52.

¹¹¹ Si veda Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 19 dicembre 2008, n. 1141, consultabile sulla banca dati De Jure.

¹¹² Art. 16, comma 1, lett. b) del d.p.r. n. 108/07.

¹¹³ Art. 16, comma 1, lett. c) del d.p.r. n. 108/07. Questo provvedimento è assunto “in relazione, tra l’altro, al numero di procedure adottive pendenti o a segnalazioni degli aspiranti genitori adottivi sulla qualità del servizio ricevuto”.

¹¹⁴ Art. 16, comma 1, lett. d) del d.p.r. n. 108/07.

¹¹⁵ Art. 16, comma 2 del d.p.r. n. 108/07. Come già in precedenza, non è specificato un termine massimo o minimo di durata della sospensione.

¹¹⁶ Art. 16, comma 3 del d.p.r. n. 108/07. Vedi anche l’art. 6, comma 1, lett. c) del Regolamento.

l'azione dell'ente necessita di una indicazione sulla metodologia operativa o organizzativa, ad esempio in relazione al sostegno alle coppie, alla collaborazione con i servizi sociali o al rispetto dei protocolli operativi regionali. A differenza delle sanzioni che andiamo ad esaminare, questa non ha alcuna ripercussione negativa sulle coppie e sulle procedure in corso; al contrario, il richiamo della Commissione dovrebbe incentivare l'ente all'assunzione di buone prassi.

La limitazione dell'assunzione degli incarichi risponde al già citato obiettivo di un più attento servizio prestato alle coppie e dovrebbe fungere da deterrente alla tendenza di alcuni enti di assumere tutti gli incarichi conferiti da aspiranti genitori. Questo provvedimento può essere assunto tenendo conto del “numero di procedure adottive pendenti” o delle “segnalazioni degli aspiranti genitori adottivi sulla qualità del servizio ricevuto¹¹⁷”.

Anche per la modifica dell'estensione territoriale in ambito nazionale si rinvia a quanto già detto trattando il requisito dell'organizzazione dell'ente. Qui ci limitiamo ad aggiungere che qualche anno fa la Commissione stabiliva che un organismo autorizzato non avrebbe potuto estendere la propria operatività a livello nazionale se non avesse “almeno due strutture ben organizzate e funzionanti nel quotidiano e distribuite su aree specifiche congruamente distanti¹¹⁸”, indicazione che forse oggi – alla luce di quanto previsto dall'ultimo Regolamento e del già citato criterio della “regionalizzazione” degli enti – sembra quasi ambiziosa.

Consideriamo ora la nuova ipotesi di revoca “nei casi in cui i risultati conseguiti attestino la scarsa efficacia dell'ente”.

Alla luce dei principi di sussidiarietà e di cooperazione internazionale, la misura dell'efficacia dell'ente dovrebbe essere data dai “progetti di promozione dei diritti dell'infanzia, preferibilmente attraverso azioni di cooperazione allo sviluppo¹¹⁹”.

Se questo è il significato da attribuirsi ad un'azione efficace dell'ente, incerti restano i criteri di accertamento e di valutazione del successo di questi progetti, in particolare nel breve periodo. Infatti le attività che solitamente sono promosse dagli enti autorizzati richiedono tempi non brevi già solo per la predisposizione delle strutture ed il reperimento delle risorse (umane e economiche). Quanto ai risultati, è difficile pensare che interventi a favore della prevenzione dell'abbandono dell'infanzia o iniziative per il sostegno alle giovani madri possano rovesciare in qualche mese il volto di una comunità, influenzabile anche da tradizioni o prassi appartenenti alla sua cultura.

L'effetto controproducente dell'introduzione di questa disposizione potrebbe essere quello di spingere gli enti a concentrare o a orientare i progetti di cooperazione allo sviluppo anche in attività “mordi e fuggi”, che portano a risultati quantificabili nel breve periodo, ma che non sono in grado di incidere organicamente sulle

¹¹⁷ Art. 16, comma 1, lett. c) del d.p.r. n. 108/07. Ricordiamo che a norma dell'art. 6 comma 1, lett. m) del d.p.r. n. 108/07 la Commissione “esamina segnalazioni, istanze ed esposti relativi ai procedimenti adottivi in corso”.

¹¹⁸ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, 9 gennaio 2002, cit., p. 2.

¹¹⁹ Così all'art. 39 *ter*, lett. f) della legge n. 184/83.

società a cui sono diretti. Considerato che difficili condizioni strutturali possono agevolare la tratta di minori (anche a scopo di adozione), attività di cooperazione di questo tipo condurrebbero a sclerotizzazioni di situazioni che invece devono aprirsi al cambiamento e allo sviluppo.

Occorre domandarsi se il profilo altamente specializzato degli enti autorizzati non imponga, invece, a questi soggetti del privato sociale di distinguersi dalle organizzazioni che già operano a favore delle aree più povere del mondo e, dunque, se solo l'assunzione di determinati interventi (come la creazione di una rete di case-famiglie o la formazione di operatori qualificati di alto livello nel territorio estero) non debba essere di competenza degli enti autorizzati.

Con riferimento al ruolo dell'ente autorizzato in Italia, è altrettanto difficile comprendere come potrebbe essere calibrata l'efficacia dei compiti di informazione e preparazione o dell'intervento di sostegno post-adoztivo che devono essere assolti da servizi sociali territoriali ed enti in coordinamento tra loro.

In una concezione adultocentrica, invece, l'efficacia sarebbe espressa dal numero di bambini adottati annualmente grazie ad un determinato ente e dal numero di coppie annualmente in carico allo stesso. Una simile interpretazione potrebbe condurre a esiti pericolosi, che snaturerebbero il ruolo degli enti autorizzati ed i principi dell'adozione internazionale, instaurando un regime di concorrenza tra gli intermediari sia in Italia che all'estero, aprendo una "caccia al bambino e alle coppie", magari attratte più dal "mito delle adozioni semplici"¹²⁰ e veloci che dal rispetto delle regole. Abbiamo già detto che la pratica della concorrenza sleale tra gli enti autorizzati è stata denunciata dalla Commissione per le Adozioni Internazionali come condotta che certamente non esprime quelle "idonee qualità morali" richieste dalla legge (e dalla Convenzione de L'Aja del 1993) come requisito necessario per ottenere l'autorizzazione e che deve permanere per il mantenimento della stessa¹²¹.

Ad escludere questa interpretazione, tuttavia, non sono solo i principi vigenti in materia, ma anche il Regolamento di riordino (art. 16, comma 1, lett. c del d.p.r. n. 108/07) che prevede espressamente la possibilità che la Commissione possa imporre all'ente di limitare il numero degli incarichi "in relazione, tra l'altro, al numero di procedure adottive pendenti", norma che evidenzia il favore della nostra Autorità centrale per la qualità del servizio offerto al minore e alle coppie e non per i grandi numeri.

6.2. Quali violazioni per quali sanzioni?

Individuato il ventaglio di sanzioni, resta ora da comprendere quali violazioni possono determinare l'applicazione dell'una o dell'altra sanzione. Infatti nelle *Linee guida* non sono rintracciabili indicatori di gravità delle condotte irregolari poste in essere dagli enti e solo in pochi casi è indicata espressamente la

¹²⁰ L'espressione è di P. PAZÉ, *Il mito delle adozioni semplici*, in *Minorigiustizia*, 2000, 4, pp. 7-12. L'Autore si riferisce ad un approccio culturale che pone al centro l'adulto adottante e che tende a banalizzare la complessità del percorso adottivo.

¹²¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 31 marzo 2005, p. 16.

sanzione irrogabile dalla Commissione per le Adozioni Internazionali; si tratta di violazioni in materia di accreditamento nel Paese straniero, di rapporti tra il Tribunale per i minorenni e l'ente autorizzato ed in tema di rispetto della deontologia professionale.

La sanzione della revoca può essere applicata qualora, decorso il termine di diciotto mesi dalla data di iscrizione dell'ente all'Albo, l'organismo non abbia ottenuto l'accreditamento o il gradimento del Paese straniero, salvo il caso in cui “si sia verificato un arresto [...] nelle procedure di adozione riferibile a decisioni di politica generale delle competenti autorità straniere¹²²”.

Ricordiamo che in caso di diniego dell'accreditamento da parte del Paese di origine, “in assenza di attività di cooperazione significativa”, la Commissione ha disposto la revoca dell'autorizzazione¹²³.

La stessa sanzione segue la “mancata osservanza delle indicazioni contenute nel decreto di idoneità¹²⁴”. A fronte di questa condotta l'Autorità centrale potrebbe disporre sia provvedimenti di limitazione all'attività dell'ente che la revoca dell'autorizzazione in casi di “inadempienza grave¹²⁵”. Le *Linee Guida* non chiariscono il significato di questa espressione; possiamo ritenere che essa si riferisca, ad esempio, al caso in cui il personale dell'ente, pur potendo proporre alla coppia l'abbinamento con un minore rispondente al profilo tracciato dal decreto di idoneità, abbia scelto di non osservare le indicazioni a causa di pregiudizi nei confronti dei coniugi.

Il mancato rispetto della normativa di settore e dei principi deontologici alla base di tutte le professioni è passibile di sospensione o revoca dell'autorizzazione¹²⁶. Anche in questo caso, tuttavia, la laconicità delle *Linee guida* non aiuta a distinguere quando sussista l'opportunità dell'applicazione di sanzioni così gravi per l'ente e quando, invece, la loro applicazione non debba avere luogo, perché provvedimenti eccessivamente severi.

L'esercizio abusivo della professione di uno o più collaboratori dell'ente, oltre ad esporre il soggetto ad una sanzione disciplinare, civile e penale¹²⁷, integra certamente una grave irregolarità dell'organismo, meritevole della revoca dell'autorizzazione.

Tuttavia, crediamo che non sempre un comportamento in contrasto con le disposizioni del Codice deontologico di una delle professioni di interesse per un ente autorizzato dovrebbe determinare anche l'applicazione di una sanzione all'ente. Riteniamo che una misura limitativa dell'operatività dell'ente dovrebbe essere commisurata ad un insieme di parametri, tra i quali la gravità e l'occasionalità del fatto, così

¹²² *Ibidem*, p. 3.

¹²³ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Aggiornamento 2004 delle Linee Guida 2003*, cit., pp. 6-7.

¹²⁴ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 9 gennaio 2002, p. 7.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 7. Anticipiamo che questa è una delle rare ipotesi in cui le *Linee guida* associano una sanzione ad un determinato comportamento dell'ente.

¹²⁶ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 31 marzo 2005, p. 16.

¹²⁷ L'art. 384 c.p. punisce l'esercizio abusivo di una professione con la reclusione fino a sei mesi o con la multa da 103 a 516 euro.

come dovrebbe essere accertato se la condotta sia ascrivibile ad una “strategia” dell’ente piuttosto che ad un atto interamente addebitabile all’iniziativa del singolo. In altre parole, analogamente a quanto disposto dal D.L.vo 8 giugno 2001 n. 231 (“Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica”), la Commissione per le Adozioni Internazionali dovrebbe accertare se la condotta del professionista sia stata posta in essere a vantaggio dell’ente autorizzato oppure ad esclusivo interesse dell’agente. Il vantaggio o l’interesse dovrebbe essere valutato in relazione al mero profitto economico tratto dall’ente autorizzato, ma anche con riferimento all’irregolare accrescimento del “volume d’affari” dell’associazione, in termini di numero di coppie prese in carico e di minori “facilmente” adottati.

Ad esempio, potremmo considerare la condotta dello psicologo che, rilevata una grave crisi di coppia nel corso degli incontri di preparazione, chieda ai coniugi una somma di denaro per ometterne la segnalazione al Tribunale per i minorenni, da adirsi quando sia rilevata la sussistenza di elementi tali da determinare la revoca della già dichiarata idoneità all’adozione. Stando al nostro esempio, la Commissione per le Adozioni Internazionali dovrebbe accertare se la condotta dello psicologo si allinei ad una politica imprenditoriale dell’ente o meno, senza disporre l’applicazione della sanzione semplicemente in ragione dell’assunzione di un comportamento contrario alla deontologia professionale del collaboratore dell’ente.

Queste riflessioni ci conducono a considerazioni di carattere più ampio, non strettamente attinenti all’ipotesi da ultimo considerata.

Abbiamo aperto questo paragrafo constatando che, ad eccezione di tre casi circoscritti (sin qui esaminati), né la legge n. 184, né i regolamenti attinenti alla Commissione per le Adozioni Internazionali, né le *Linee guida*, indicano quali condotte dell’ente autorizzato siano meritevoli dell’una o dell’altra sanzione.

La dottrina fino ad oggi si è espressa con qualche indicazione di massima, secondo la quale la Commissione dovrebbe adottare un provvedimento di revoca qualora siano venuti meno uno o più requisiti necessari per l’autorizzazione o quando solo formalmente l’ente ne sia in possesso, ponendo in essere condotte in contrasto con i principi e le disposizioni della Convenzione de L’Aja del 1993, della legge n. 184 e del regolamento del 2007 (d.p.r. n. 108). La sospensione temporanea, sanzione più flessibile, potrebbe invece essere graduata in relazione ad irregolarità meno gravi e presumibilmente sanabili¹²⁸.

Queste indicazioni di massima non appaiono comunque soddisfacenti. Esse infatti conservano un alone fumoso, che non consente di individuare una graduatoria delle condotte meritevoli dell’una o dell’altra sanzione.

In secondo luogo, ci domandiamo quanto queste poche, scarse disposizioni possano effettivamente assolvere una funzione di prevenzione generale e speciale delle irregolarità realizzabili dagli enti. In assenza della descrizione delle irregolarità che espongono un ente autorizzato alle sanzioni e della precisazione di indicatori di commisurazione della sanzione (sopra citavamo l’occasionalità del comportamento), come l’ente autorizzato potrebbe difendersi da un esercizio eccessivamente discrezionale del potere sanzionatorio

¹²⁸ M. DOGLIOTTI, *sub* artt. 8-15 D.P.R. 1 dicembre 1999, n. 492, in M. SESTA (a cura di) *Codice della famiglia*, cit., p. 2486.

da parte della Commissione per le Adozioni Internazionali? Se, come per le autorità amministrative indipendenti, anche per le valutazioni dell’Autorità centrale dovesse parlarsi di valutazioni “ad alto tasso di soggettività¹²⁹”, da intendersi come valutazioni non vincolate a regole precostituite, ma ancorate a criteri generici (l’equità, la buona amministrazione) e a concetti giuridici indeterminati (quale potrebbe essere quello, già incontrato, di efficienza), quale spazio resterebbe alla prevenzione delle irregolarità?

Se “il criterio ultimo del decidere” fosse rintracciabile solo “«nella prudente valutazione» o [...] nella sensibilità di chi decide¹³⁰”, quali strumenti avrebbero gli enti per *prevedere* l’applicazione di una sanzione e, dunque, per adoperarsi per evitare l’assunzione dei comportamenti che giustificano questa reazione?

Le “intrinseche finalità di prevenzione generale e speciale¹³¹” riconosciute alla misura della revoca dell’autorizzazione, ma ravvisabili in tutto l’apparato sanzionatorio, come possono esprimersi?

Nelle pagine precedenti abbiamo ricordato la denuncia del Coordinamento “Oltre l’adozione” in ordine all’assenza di controlli da parte della Commissione per le Adozioni Internazionali sull’attività degli enti. Ebbene, allineandoci a quanto già affermato in sede di un giudizio amministrativo¹³², ogni provvedimento della Commissione dovrebbe essere sempre preceduto dall’effettivo svolgimento dell’attività di vigilanza.

Soprattutto in considerazione della rete di persone che gravita nell’orbita dell’attività degli enti autorizzati (coppie, minori adottabili, adottati e destinatari di progetti di promozione dell’infanzia), riteniamo che l’apparato sanzionatorio vigente debba essere riformato, per evitare che le sanzioni, pur correttamente irrogate, non siano semplicemente funzionali alla repressione del comportamento irregolare, ma contribuiscano concretamente alla loro prevenzione. Una chiara indicazione delle condotte passibili dell’applicazione di una sanzione potrebbe agevolare il raggiungimento di questo obiettivo e rinsaldare il rapporto non sempre sinergico tra l’Autorità centrale e gli enti autorizzati.

7. Giudizio di accertamento delle irregolarità e riesame dei provvedimenti della Commissione per le Adozioni Internazionali

Come già detto per il giudizio di rilascio dell’autorizzazione, anche quello di accertamento di eventuali irregolarità dell’ente ha luogo dinanzi alla Commissione “nel rispetto delle norme sul procedimento

¹²⁹ V. CAIANIELLO, *Relazione di sintesi*, in V. PARISIO (a cura di), *Potere discrezionale e controllo giudiziario*, Giuffrè, Milano 1998, p. 250 cit. in D. CORLETTI, *Autorità indipendenti e giudice amministrativo*, in P. CAVALERI et al. (a cura di), *Autorità indipendenti e Agenzie*, cit., p. 110, nota 39.

¹³⁰ D. CORLETTI, *Autorità indipendenti e giudice amministrativo*, in P. CAVALERI et al. (a cura di), *Autorità indipendenti e Agenzie*, cit., p. 111.

¹³¹ Cons. giust. Amm. Sicilia, sez. giurisd., 19 dicembre 2008, n. 1141, cit.

¹³² TAR Lazio 5 aprile 2007 n. 3037 ha ritenuto contrario ai principi di correttezza e buon andamento della funzione pubblica di cui all’art. 97 della Costituzione l’esercizio del potere sanzionatorio non preceduto dall’attività di controllo sugli enti. La decisione è citata in G. FERA, *sub art. 39*, in A. ZACCARIA, *Commentario breve al diritto della famiglia*, cit., p. 1669.

amministrativo e previa contestazione dei fatti e delle ragioni per cui si intende procedere all'adozione di tali provvedimenti¹³³.

A norma dell'art. 17 del d.p.r. n. 108/07, l'ente destinatario di un provvedimento sanzionatorio o di diniego di rilascio dell'autorizzazione può presentare richiesta di riesame alla Commissione.

Qualora l'autorità di vigilanza confermi la propria decisione in merito all'applicazione di una sanzione, l'ente potrà presentare ricorso agli organi della giustizia amministrativa e non al Tribunale ordinario; l'organismo autorizzato, infatti, è titolare di un interesse legittimo all'autorizzazione che, come tale, è tutelato dal giudice amministrativo di primo e secondo grado¹³⁴.

Ad escludere la titolarità di un diritto soggettivo è la natura dell'autorizzazione, aspetto su cui si è molto discusso in dottrina. Con il rilascio di quella, infatti, la Commissione non si limita a rimuovere un impedimento di diritto pubblico all'esercizio di un'attività privatistica, ma trasferisce all'ente funzioni e poteri pubblici. È stata perciò definita una pseudo-autorizzazione, a metà strada tra l'autorizzazione e la concessione costitutiva, più vicina all'abilitazione, insomma un'autorizzazione distante dagli schemi già noti¹³⁵.

Da ultimo, ricordiamo che le modifiche, la sospensione e la cancellazione per revoca dell'autorizzazione sono registrate nell'Albo degli enti autorizzati e pubblicate, come l'Albo, nella Gazzetta Ufficiale¹³⁶.

¹³³ Art. 16, comma 4 del d.p.r. n. 108/07.

¹³⁴ Oltre alle sentenze già citate nei paragrafi precedenti, si veda anche T.A.R. Reggio Calabria, 30 luglio 2004 n. 564, in *Giur. it.*, 2004, 2423 ss.

¹³⁵ L'autorizzazione esprime "una valutazione di non contrasto tra l'attività privata e gli interessi (dello Stato, della società o di terzi) che l'ordinamento intende garantire con l'apposizione di limiti alla libertà individuale (si valuta cioè la «capacità a non fare male») mentre nelle concessioni si esprime una valutazione di conformità della (prevista) attività privata all'interesse proprio dello Stato (e dunque della «capacità a far bene»). A. ORSI BATTAGLINI, voce *Autorizzazione amministrativa*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, II, UTET, Torino 1987, p. 60. Secondo Sacchetti, l'autorizzazione non potrebbe essere considerata alla stregua di una concessione anche a causa della carenza nella Commissione di discrezionalità amministrativa. L. SACCHETTI, *Il nuovo sistema dell'adozione internazionale*, cit., p. 112-113. Sul punto concordano Dogliotti, Fadiga e Pazè. Il primo ritiene che l'organo di vigilanza non debba valutare l'attività dell'ente secondo un criterio di opportunità, mentre il secondo argomenta con l'espressione in lingua originale usata nella Convenzione de L'Aja. Il testo ufficiale infatti parla di *duty accredited bodies* o di *organismes dûrement agréés*, espressioni che erroneamente sarebbero state tradotte con "enti autorizzati". Si vedano rispettivamente M. DOGLIOTTI, *Commissione per le Adozioni Internazionali, enti autorizzati e regolamento di attuazione della L. n. 476 del 1998 - D.P.R. 1 dicembre 1999, n. 492*, cit., p. 114; L. FADIGA, *L'adozione internazionale*, in P. ZATTI (a cura di), *Trattato di diritto di famiglia*, cit., pp. 814-815 e P. PAZÉ, *L'identità degli enti che svolgono per conto terzi pratiche di adozione di minori stranieri*, cit., p. 19. *Contra* T.A.R. Napoli, 12 giugno 2002, in *Foro amm. T.A.R.*, 2002, 2135 ss., che riconosce ampia discrezionalità di giudizio alla Commissione per cui il suo provvedimento sarebbe sindacabile solo in caso di evidente illogicità o manifeste incongruenze rispetto ai presupposti di fatto considerati. Pressoché isolato l'orientamento di Dosi e Finocchiaro, che invece ritengono che si tratti di una concessione amministrativa a tutti gli effetti. Rispettivamente in G. DOSI, *L'adozione di un bambino straniero «mediata» dai 45 enti autorizzati*, in *Diritto e Giustizia*, 2000, n. 40-41, pp. 18-19 e M. FINOCCHIARO, *Nel nuovo assetto organizzativo la presidenza diventa «politica»*, cit., p. 36.

¹³⁶ Così già disponeva l'art. 10, comma 2 del d.p.r. n. 492/99; oggi è previsto dall'art. 13, commi 2 e 3 del d.p.r. n. 108/07.

8. Quali tutele per le coppie in carico ad enti sanzionati con la revoca o la sospensione?

La revoca e la sospensione comportano l'interdizione (definitiva o temporanea) per l'ente di operare come intermediario nelle procedure di adozione internazionale. Naturalmente, il carattere afflittivo delle sanzioni è percepito massimamente dalle coppie in carico all'ente destinatario di quel provvedimento ed è percepito diversamente a seconda dello stadio della singola procedura di adozione: si può immaginare che un provvedimento di revoca dell'autorizzazione produca esiti differenti a seconda che sia assunto nel "tempo dell'attesa" o nella fase post-adoptiva.

Sul punto, il nuovo Regolamento del 2007 (d.p.r. n. 108/07) prevede espressamente la presa in carico da parte della Commissione per le Adozioni Internazionali delle coppie rivoltesi all'ente sanzionato con la revoca o la sospensione dell'autorizzazione. L'Autorità centrale potrà "avvalersi di esperti e consulenti, stipulare apposite convenzioni e concludere accordi con altri enti", se pur "nei limiti delle proprie disponibilità di bilancio"¹³⁷.

Più di una considerazione ci induce a ritenere che la coppia possa comunque preferire il conferimento del mandato ad un ente diverso. I "limiti della disponibilità di bilancio" fanno degradare la posizione soggettiva della coppia dichiarata idonea all'adozione – titolare, come affermato proprio dalla Commissione, di un *diritto* di attivare la procedura – ad un interesse legittimo. Pare dunque molto fragile la condizione di chi, già impossibilitato a farsi assistere dal proprio intermediario (sanzionato), si veda costretto ad affidarsi ad una nuova figura che, per quanto di profilo e competenze altissimi, è pur sempre un organismo geograficamente distante da molti (avendo sede a Roma), non decentrato ed investito di ben altre funzioni e compiti.

È dunque auspicabile che la Commissione specifichi meglio le modalità attraverso le quali le coppie sono prese in carico in caso di revoca o sospensione dell'autorizzazione e attraverso quali risorse (umane e strutturali) può aiutare le coppie. Fino ad oggi, infatti, la nostra Autorità centrale non ha predisposto un intervento strutturato, ma ha, al presentarsi del caso concreto, messo a punto "apposite iniziative per garantire la migliore assistenza"¹³⁸. In un caso, a tutela di coppie che in quel momento si trovavano già all'estero per incontrare il minore abbinato, la Commissione ha consentito all'ente (destinatario di un provvedimento di revoca dell'autorizzazione) di presentare la documentazione necessaria al rilascio delle autorizzazioni all'ingresso ed alla residenza permanente dei minori adottati o affidati a scopo di adozione¹³⁹.

¹³⁷ Art. 16, comma 5 del d.p.r. n. 108/07. Torna la postilla "nei limiti delle risorse finanziarie disponibili", già vista nell'art. 1 della legge n. 184/83. Per un commento, M. DOGLIOTTI, *Adozione di maggiorenni e minori*, cit., pp. 78 ss.

¹³⁸ Commissione per le Adozioni Internazionali, comunicato 12 gennaio 2007, consultabile sul sito www.commissioneadozioni.it.

¹³⁹ Si rinvia alle delibere n. 10/2006/E/SG del 20.12.2006 e n.11/2006/AE/SG del 20.12.2006 con le quali la Commissione per le Adozioni Internazionali ha rispettivamente revocato l'autorizzazione all'ente "Chiara-Onlus" (revoca poi convertita in sospensione, come già detto in una nota precedente) e sospesa l'autorizzazione per tre mesi all'associazione Gruppo di Volontariato Solidarietà Onlus. Si vedano il comunicato urgente della Commissione per le Adozioni Internazionali del 5 gennaio 2007 e il comunicato del 9 febbraio 2007 sul sito www.commissioneadozioni.it.

Fermo il diritto dei candidati genitori di revocare il mandato all'ente inizialmente incaricato e di rivolgersi ad altri¹⁴⁰, occorre ricordare che il cambio di ente (anche nei casi in cui semplicemente sia venuto meno il rapporto di fiducia tra i coniugi e l'intermediario) può determinare lungaggini nella procedura, dovendo l'ente ricevente rispettare l'ordine di registrazione delle coppie in carico, nonché un aggravio dei costi, quanto al pagamento dei servizi già resi dal primo ente¹⁴¹. Anche per queste ragioni, l'intervento della Commissione per le Adozioni Internazionali dovrebbe tendere ad evitare ogni ulteriore disagio.

Altro profilo di interesse è lasciato senza risposta attiene alle modalità attraverso le quali la coppia viene a conoscenza del provvedimento sanzionatorio della Commissione.

Le *Linee guida* infatti non impongono all'ente il dovere di informare tempestivamente le coppie in carico della pendenza del procedimento. Ci si domanda se questo non debba essere contemplato tra gli obblighi di trasparenza o se l'ente sia tenuto a dare tale comunicazione solo una volta che il provvedimento sia divenuto definitivo, anche in considerazione del diritto dell'ente di presentare istanza di riesame alla Commissione e, avverso il provvedimento del riesame, ricorso al giudice amministrativo. Interessi economici potrebbero indurre il personale dell'ente ad omettere questa informazione preventiva e precauzionale: ogni associazione, per quanto *no profit*, trae un vantaggio da ogni incarico conferitogli, dunque potrebbe essere pregiudicata da una prematura interruzione del rapporto.

Riteniamo che, in forza del mandato (se pur atipico) conferito dalla coppia, l'ente abbia il dovere di dare immediatamente comunicazione alle coppie in carico del provvedimento sanzionatorio emesso dalla Commissione per le Adozioni Internazionali.

¹⁴⁰ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 31 marzo 2005, p. 10. Il cambiamento di ente non determina l'interruzione della procedura adottiva né intacca l'efficacia del decreto di idoneità, a prescindere dal fatto che sia decorso un anno dalla data del decreto di idoneità. Ciò è stato stabilito il 28 giugno 2006, in occasione di un incontro tra la Commissione per le Adozioni Internazionali e le Autorità giudiziarie minorili. Si veda Commissione per le Adozioni Internazionali, comunicato del 4 luglio 2006, consultabile sul sito www.commissioneadozioni.it.

¹⁴¹ Così nel comunicato del 4 luglio 2006 della Commissione per le Adozioni Internazionali, cit.

CAPITOLO 5

I comportamenti che tradiscono l'etica dell'adozione: le irregolarità “sostanziali”

1. Le irregolarità “sostanziali”

Nelle pagine introduttive di questo scritto abbiamo anticipato che le irregolarità “formali” e “sostanziali” si distinguono profondamente riguardo alla fonte normativa da esse violata ed alla reazione che segue alla loro realizzazione da parte dell'ordinamento.

Il contenuto caratterizzante questa tipologia di irregolarità è infatti la violazione dei principi fondamentali in materia di protezione dell'infanzia e di adozione, riconosciuti da alcune convenzioni internazionali, oltre che dalla nostra Costituzione. A differenza delle irregolarità “formali”, quelle sostanziali violano principi e non norme giuridiche prescrittive.

In particolare sono i caratteri più virtuosi dei principi¹ – l'ampiezza, la flessibilità, la mitezza – che rischiano di essere minati nelle loro vitalità ed operatività dalle irregolarità che andiamo ad esaminare, fino ad evaporare nella prassi perché da quelle relegati a lettera morta o a mero manifesto culturale. Se scambiati per mera astrattezza, se considerati quasi alla stregua di oggetti giuridici eruditi e poco *quotidiani*, i principi rischiano di essere dimenticati dal cittadino o dall'operatore, perché norme di gran lunga meno *maneggevoli* di regole che stabiliscono i confini tra il lecito e l'illecito, tra l'azione e l'inerzia.

I principi infatti possono restare senza voce se non sono sostenuti da azioni coerenti con ciò che essi affermano, rischiano di restare sopiti, relegati a qualche enfatica speculazione, cristallizzati in un catalogo senza vita. Qualora non siano “presi sul serio”², possono diventare muti quanto all'azione o decisione da prendere nel caso concreto, muti quanto alle conseguenze giuridiche che vi seguiranno.

L'irregolarità sostanziale somiglia ad un vuoto legislativo³, che lascia posto a due dinamiche auto-escludentisi. Da un canto, abbiamo il *dover essere* dei principi, luogo in cui può essere superata la logica dello stretto automatismo, quasi pavloviano⁴, del rispetto delle norme per timore della sanzione comminata,

¹ Per la redazione di questo paragrafo, abbiamo tratto spunto da G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Einaudi, Torino 1992, in particolare pp. 147 ss. e da C. MAZZUCATO, *Il diritto minorile: un modello di cultura giuridica per le sfide della civiltà democratica. L'esempio della giustizia penale*, cit., pp. 165 ss.

² L'espressione è una parafrasi del titolo del libro R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio*, Il Mulino, Bologna 1982.

³ Parafrasando Zagrebelsky: “un evento non previsto, anzi escluso dal positivismo giuridico”. G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, cit., p. 161.

⁴ G. FORTI, *L'immane concretezza. Metamorfosi del crimine e controllo penale*, cit., pp. 120 ss.

senza convinzione o per l'abitudine a stare entro i confini di quanto prescritto da una regola. A differenza di una norma giuridica, per l'osservanza della quale potrebbe essere sufficiente un mero atteggiamento esteriore, il principio è norma assai esigente, che chiede adesione fondata sul consenso e non solo ubbidienza⁵.

D'altro canto, è altrettanto vero che, per quanto appena detto, quello spazio aperto può significare anche lasciare campo libero alla deresponsabilizzazione di tutti coloro che non agiscono in coerenza con i principi. Ciò è possibile in quanto, come avremo modo di vedere, l'ambiguità delle irregolarità "sostanziali" sta nel loro non essere facilmente riconoscibili. Esse si *travestono* facilmente, muovendosi entro i confini della liceità, ma secondo modalità che violano lo statuto internazionale a tutela dell'infanzia; possono essere azioni legittime, rispettose della separazione delle competenze, rigidamente ancorate all'esteriorità di una procedura, ma nient'affatto rigorose.

A questo punto, sarebbe legittimo domandarsi quale riverbero concreto abbiano queste riflessioni, in altre parole se quanto detto sin qui abbia il sapore di un *divertissement* intellettuale o al contrario abbia a che fare con la concretezza del *mestiere* quotidiano di un'assistente sociale o di un giudice del Tribunale per i minorenni. In altre parole, perché andare a scomodare dei principi, perché inventarsi una categoria giuridica (quella delle irregolarità "sostanziali") che non esiste?

Attraverso una riflessione sulle irregolarità "sostanziali", riteniamo sommessamente di riuscire a leggere i "segni dei tempi", considerato che solo da pochi anni, sempre più frequentemente ed in modo trasversale, parlando di adozione internazionale ci si appella ad un'*etica dell'adozione*⁶ non così frequentemente invocata fino a qualche decennio fa, nemmeno in occasione dell'entrata in vigore della Convenzione de L'Aja del 1993 per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale.

La riflessione sull'etica dell'adozione è nata lungo la scia dei primi bilanci relativi al funzionamento della Convenzione del 1993 e dalla presa di coscienza di prassi di adozione di minori stranieri poco trasparenti.

Guardandoci indietro, potremmo dire che il dibattito sull'etica dell'adozione espresse un passaggio culturale pregnante, come se le aspettative (ben riposte) in quello strumento normativo condiviso dovessero lasciare spazio alla consapevolezza dell'insufficienza di ottime legislazioni, nazionali e non, se non *supportate* da coloro che sono chiamati a darne applicazione. La consapevolezza che la "dimensione etica

⁵ G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, cit., p. 149.

⁶ Non sono mancati i convegni dedicati al tema, tra i quali il convegno europeo "Per un'etica dell'adozione e dell'affidamento", tenutosi a Toledo il 19 e 20 ottobre del 2002 e promosso dall'EAA, Enfance Adoption Accueil (confederazione europea a carattere volontaristico che raggruppa le associazioni di famiglie adottive ed affidatarie dei vari paesi europei, tra cui anche l'italiana ANFAA) e quello organizzato dall'ANFAA (Associazione Nazionale Famiglie Adottive e Affidatarie), *Per un'etica dell'adozione dalla parte dei bambini*, tenutosi a Firenze il 22 marzo 2003. Si vedano J.-F. CHICOINE - P. GERMAIN - J. LEMIEUX, *Genitori adottivi e figli del mondo. I vari aspetti dell'adozione internazionale*, Erickson, Trento 2004, pp. 37 ss.; M. SANTERINI, *Riflessioni pedagogiche sull'adozione internazionale*, in *La Famiglia*, 2006, 237, p. 23; M. CHISTOLINI - M. RAYMONDI (a cura di), *Scenari e sfide dell'adozione internazionale*, cit. La necessità di un'autoregolamentazione attraverso codi etici è stata espressa in più occasioni anche dall'organizzazione Terres des hommes International. Si veda ad esempio I. LAMMERANT - M. HOFSTETTER, *Adoption: at what cost? For an ethical responsibility of receiving countries in intercountry adoption*, cit.

dell'adozione” deve essere, ieri come oggi, prioritaria rispetto alla costruzione della “migliore legge del mondo”⁷.

Allora le sequenze più significative di quella istanza diffusa trasversalmente furono la pubblicazione dei *Fondamenti etici di orientamento nelle procedure di adozione nazionale ed internazionale* da parte del Servizio Sociale Internazionale, la redazione di uno statuto e di *Norme etiche* da parte di Euradopt⁸ e la stesura di un *Codice deontologico* per l'attività di adozione internazionale da parte del Coordinamento “Oltre l'adozione”, che riunisce alcuni tra i più importanti enti autorizzati italiani⁹.

Il merito di questi codici etici è stato quello di aver spostato l'attenzione dalla logica del risultato per esprimere invece uno stile che *costa fatica* a chi lo fa proprio, perché, con le parole di Melita Cavallo, già Presidente della Commissione per le Adozioni Internazionali, per etica dell'adozione

[...] si deve intendere l'insieme dei *valori* che la collettività, e per essa lo Stato, che li pone a base della normativa di settore, ritiene debbano caratterizzare i comportamenti sia dei soggetti che operano nel campo a livello istituzionale, sia di coloro i quali aspirano a diventare genitori adottivi. La Convenzione de L'Aja è l'espressione massima dei contenuti etici che ogni adozione deve poter esprimere, in qualunque parte del mondo venga realizzata, e qualunque sia la cittadinanza delle persone che adottano. L'etica dell'adozione impone comportamenti leali, trasparenti, rispettosi del dettato legislativo a tutti i soggetti interagenti, siano essi operatori sociali, sanitari o giudiziari, enti autorizzati e famiglie¹⁰ [...].

Quei valori chiedono a tutti gli attori della procedura di operare affinché quei principi prendano corpo nelle prassi cui partecipano, come di vigilare per assicurarne la promozione e il rispetto¹¹.

Questa *benevolenza*¹² trova del resto la sua matrice nel *dover essere* del nostro diritto minorile, nella sua vocazione ad esprimere *premura* e a “sollecitare azioni di speranza¹³”.

⁷ M. HOFSTETTER (interview de), *Campagne «Stop Trafic d'Enfants» - Trafics d'enfants et adoption internationale*, octobre 2001, in www.tdh.ch. Traduzione nostra. Marlène Hofstetter allora era Responsabile del Settore “Adozioni Internazionali” della Fondazione Terres des hommes (Losanna).

⁸ EurAdopt è un'associazione di volontariato non governativa composta da venticinque organizzazioni facenti capo a dodici Paesi europei. Nasce nel 1993 a L'Aja “con lo scopo di favorire il collegamento, il confronto e lo scambio di informazioni fra gli enti europei, autorizzati dal proprio Stato, a svolgere pratiche di adozioni internazionali”. CIAI e Ai.Bi. sono i due enti autorizzati presenti per l'Italia. Informazioni tratte dal sito www.euradopt.org. Traduzione nostra. Si veda anche E. SANDBERG, *EurAdopt, le norme etiche e i pericoli attuali dell'adozione internazionale*, in M. CHISTOLINI - M. RAYMONDI (a cura di), *Scenari e sfide dell'adozione internazionale*, cit., p. 20.

⁹ Ricordiamo che il Coordinamento di Enti Autorizzati per la sussidiarietà dell'adozione internazionale “Oltre l'adozione” è nato nel 2004 e raggruppa nove enti autorizzati, tra cui Ai.Bi., AVSI e CIAI.

¹⁰ M. CAVALLO, *L'etica dell'adozione*, in AA.VV., *Adozioni internazionali sul territorio e nei servizi. Aspetti giuridici e percorsi formativi*, cit., p. 2. Corsivo nostro.

¹¹ Si veda, ad esempio, l'art. 23 delle Norme etiche di Euradopt: “Le organizzazioni [per l'adozione] devono fornire alle autorità competenti del paese di origine e del paese ricevente tutte le informazioni concernenti il traffico di bambini, gli arricchimenti indebiti o gli altri abusi di cui siano a conoscenza. Dette organizzazioni devono promuovere la realizzazione dell'adozione attraverso organismi riconosciuti o autorizzati”. Analogamente dispone l'art. 12 del Codice deontologico di “Oltre l'adozione”: art. 12 (Dovere di segnalazione di sospette procedure irregolari): “L'Ente autorizzato è tenuto ad informare le autorità competenti del Paese d'origine del minore e di quello di accoglienza di sospetti traffici illeciti di minori o di profitti irregolarmente acquisiti nell'ambito della procedura adottiva”.

Percorrere la strada dell'etica dell'adozione significa in qualche modo raccogliere l'invito di chi ha visto nel diritto minorile “un vero e proprio *modello di cultura giuridica*¹⁴”.

Segni luminosi di questa *visione* sono, solo per citarne alcuni, il ruolo dialogico del Tribunale per i minorenni e la sua giurisdizione *mite*¹⁵, l'innovativo istituto della messa alla prova nel processo penale minorile¹⁶, l'apertura all'apporto delle scienze empiriche, anche espresso dalla composizione dell'organo giudicante.

È allora difficile non rintracciare nel *dover essere* dei principi un nevralgico elemento di contatto tra il diritto minorile e l'etica dell'adozione: poiché il diritto minorile (civile e penale) si muove ontologicamente in una logica *promozionale*, quel respiro si troverebbe intrappolato da una logica di giusto-sbagliato¹⁷. Il rigido automatismo dell'aut-aut desterebbe *sospetto*, perché questo è uno di quei settori del diritto in cui è necessario procedere esaminando con mitezza il singolo caso concreto. Nel corso della trattazione torneremo su quanto appena detto.

1.1. Dove rintracciamo un “codice etico” dell'adozione

Fino qui abbiamo evidenziato che l'etica dell'adozione è una delle più recenti acquisizioni della riflessione sull'adozione internazionale e che il suo *dover essere* per principi esprime lo *stile* che dovrebbe animare l'opera di tutti coloro che sono a vario titolo impegnati nel settore.

Dobbiamo ora chiamare per nome quei principi dei quali dovrebbe essere intessuta ogni procedura di adozione, senza i quali ogni discorso sulle irregolarità “sostanziali” rischia di arenarsi su un piano di mera astrattezza.

Essi trovano senz'altro riconoscimento in alcune convenzioni e dichiarazioni internazionali a protezione dell'infanzia¹⁸. Naturalmente, nella Convenzione de L'Aja per la tutela dei minori e la cooperazione in

¹² È quella benevolenza che mitiga “il rigore nell'applicazione della legge” attraverso “la pietà nei confronti delle sue conseguenze più rigide”. G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, cit., p. 13.

¹³ C. MAZZUCATO, *Il diritto minorile: un modello di cultura giuridica per le sfide della civiltà democratica. L'esempio della giustizia penale*, cit., pp. 213 ss.

¹⁴ C. MAZZUCATO, *Il diritto minorile: un modello di cultura giuridica per le sfide della civiltà democratica. L'esempio della giustizia penale*, cit., p. 211.

¹⁵ La giurisdizione minorile è mite nella misura in cui ricerca soluzioni condivise e non subite da coloro che ne sono destinatari. Torneremo sul punto nel paragrafo 1.2. di questo capitolo.

¹⁶ Disciplinato dagli articoli 28 e 29 del d.p.r. 22 settembre 1998, n. 488, si propone di rispondere al reato offrendo al minore imputato una messa alla prova, cioè la possibilità di dimostrare di poter maturare aderendo ad un progetto educativo personalizzato. Proprio per queste caratteristiche possiamo dire che anche questo istituto è un farsi carico della sofferenza dell'altro.

¹⁷ C. MAZZUCATO, *Il diritto minorile: un modello di cultura giuridica per le sfide della civiltà democratica. L'esempio della giustizia penale*, cit., p. 231.

¹⁸ Le fonti di uno statuto etico dell'adozione possono essere rintracciate, oltre che nei tre codi etici sopra citati, in una serie di convenzioni e dichiarazioni internazionali già menzionate nella nota 4 dell'Introduzione. Naturalmente, qui aggiungiamo la nostra Costituzione (in particolare, l'art. 31) e la legge 4 maggio 1983, n. 184 e successive modifiche.

materia di adozione internazionale del 1993 è già presente una forte vocazione etica, che non è riconoscibile soltanto in un catalogo di *valori*, ma si concreta in tutte le sue norme.

Il primo pilastro che sorregge l'etica dell'adozione è il diritto del minore a vivere nella propria famiglia, la quale deve essere sostenuta socialmente ed economicamente in caso di temporanea difficoltà ad assicurare tutte le condizioni per la crescita serena del minore. Le condizioni di indigenza del nucleo di origine non possono essere considerate, di per sé, determinanti lo stato di abbandono della prole.

Ancora, l'adozione deve essere sempre declinata e considerata dal punto di vista del minore, non avendo altro scopo se non quello di assicurare ad ogni minore una famiglia in grado di crescerlo ed educarlo. L'adozione è *per* il minore: non serve a guarire le ferite degli adulti o a placarne le insoddisfazioni, né tantomeno deve assicurare profitti o alimentare un mercato di esseri umani. L'adozione deve dunque rispondere solo ad uno stato di abbandono irreversibile accertato ed essere disposta solo nel rispetto del principio di sussidiarietà, dovendosi ricorrere all'adozione internazionale solo quando non sia possibile assicurare al minore una famiglia nel proprio Paese d'origine.

Sono queste le fondamenta sulle quali dovrebbe sempre essere retta ogni procedura di adozione. Naturalmente, attorno ad esse la Convenzione de L'Aja, come anticipavamo precedentemente, ha costruito un'intelaiatura di norme che sono continui richiami all'interesse superiore del minore. Così, ritroviamo l'etica dell'adozione nelle norme che espressamente chiedono “integrità¹⁹” e, appunto, “qualità etiche²⁰” a dirigenti ed operatori degli enti autorizzati (uno dei requisiti necessari affinché l'organismo possa essere autorizzato a svolgere pratiche di adozione internazionale), non essendo sufficienti profili professionali altamente qualificati o esperienze lavorative di lungo corso.

Pensiamo ancora alla norma relativa alla prestazione dei consensi che *prescrive* che siano “presi in considerazione *i desideri* e le *opinioni* espresse dal bambino²¹”, a quella che statuisce che il minore debba viaggiare verso il Paese di destinazione “in compagnia dei genitori adottivi, ovvero dei futuri genitori adottivi²²” o all'articolo che impone alle Autorità centrali di “tenersi reciprocamente informate sugli sviluppi della procedura adottiva e sui provvedimenti assunti per il suo perfezionamento²³”.

A parere di chi scrive, i principi riconosciuti internazionalmente convergono tutti in un'unica direttrice di senso, che è la funzione eminentemente *riparativa* dell'adozione, quello *stile* che non è logica del risultato, ma assunzione di responsabilità. In questa espressione vogliamo racchiudere alcune riflessioni.

Innanzitutto, un bambino non deve *incontrare i gusti di una coppia*, non deve essere selezionato o scelto, un bambino deve solo essere accolto. Questo implica la responsabilità di assicurare una famiglia a tutti i minori, anche a coloro che sono malati o sono vicini alla maggiore età, come quella di contrastare ogni

¹⁹ Si veda l'art. 22, comma 2, lett. a) della Convenzione de L'Aja del 1993.

²⁰ Ancora, l'art. 11, lett. b) e l'art. 22, comma 2, lett. b) della Convenzione de L'Aja del 1993. Di “idonee qualità morali” parlano l'art. 39 *ter*, lett. a) della legge n. 184/83 e l'art. 8, comma 1, lett. b) del d.p.r. n. 492/99, sostituito dall'art. 7 della delibera n. 13/2008/SG della Commissione per le Adozioni Internazionali.

²¹ Art. 4, lett. d), punto 2 della Convenzione de L'Aja del 1993. Corsivo nostro.

²² Art. 19, comma 2 della Convenzione de L'Aja del 1993.

²³ Art. 20 della Convenzione de L'Aja del 1993.

manipolazione delle procedure di legge (dal “fai da te” alle pressioni economiche), in particolare se finalizzata all’affermazione della priorità dei desideri degli adulti.

La centralità del minore implica che i genitori adottivi siano dichiarati idonei dalle autorità competenti, adeguatamente preparati e sostenuti tanto nel tempo dell’attesa, affinché non arrivino defatigati e demotivati all’incontro per l’abbinamento, quanto nel post-adozione, affinché i conflitti o le difficoltà nascenti nella famiglia possano essere affrontati serenamente²⁴.

Il significato della riparazione deve essere recepito e condiviso dal minore, che deve essere sempre ascoltato, preparato ad un’eventuale adozione e dare il proprio consenso a quella. Una riparazione “imposta” potrebbe determinare delle reazioni a catena, fino a condurre al c.d. fallimento adottivo²⁵.

Inoltre, non sempre l’adozione è una soluzione adatta a tutti. Ci sono minori che non possono crescere in una famiglia, che comunque abbisognano di un contesto affettivamente stabile e sicuro, ancorché differente da quello che si instaura grazie alle relazioni familiari; che chiedono spazi di maggiore autonomia e che si sentirebbero stretti in una relazione filiale; che non sono in grado per il loro vissuto di rispondere alle aspettative di un legame di filiazione, ma che possono trovare serenità se inseriti in relazioni paritarie (ad esempio, in piccole comunità familiari)²⁶.

Una riparazione riuscita non dimentica, non omette, non cancella nulla, ma accoglie. I genitori di adozione devono essere pronti a costruire una nuova famiglia di cui è parte il minore appena arrivato. Così, la storia di quella coppia si intreccerà a quella del minore, con il suo passato e la sua differente identità culturale.

Un’ultima precisazione ci sembra doverosa. L’ottica riparativa, che per noi è la cifra dell’etica dell’adozione, non deve condurre a considerare un minore come un individuo portatore soprattutto o solo di un trauma. Se noi abbracciassimo questa idea, l’adottato sarebbe sempre considerato solo come un *minore* (in questo caso nell’accezione di *essere minorato*), un essere triste, solo, un contenitore vuoto, un essere *in debito*. Entro questa visione, la coppia invece sarebbe la parte buona, ricca, piena, solo in grado di offrire.

Queste caricature che abbiamo tratteggiato superficialmente, se cristallizzate, potrebbero impedire alla coppia di assumersi la responsabilità di un incontro che cambia la vita ed indurla, una volta finita la “luna di miele”²⁷, a restituire il bambino perché cattivo, perché non si è comportato bene, addebitando unicamente al minore il fallimento della relazione affettiva.

Naturalmente il minore adottato ha bisogno di protezione, amore, di essere accolto anche nei suoi comportamenti aggressivi (spesso agiti per mettere alla prova la coppia, per capire se anche questa volta sarà abbandonato), ma è anche un individuo con molte risorse e con molto coraggio. L’etica dell’adozione guarda

²⁴ La capacità riparativa della coppia non si esprime solo nei confronti dei vissuti penosi del minore, ma anche dei propri. D. GUIDI - D. CANTÙ, *Alla ricerca di genitorialità: perché non basta il desiderio per diventare genitori adottivi*, in *Minorigiustizia*, 2000, 4, p. 51.

²⁵ Si rinvia al paragrafo 6 di questo capitolo.

²⁶ Ribadiremo quanto appena detto nel paragrafo 7 di questo capitolo, dedicato ai fallimenti adottivi.

²⁷ “Luna di miele” è l’espressione con la quale gli addetti ai lavori indicano il momento felice che segue immediatamente all’arrivo del minore in famiglia.

al minore come a un essere in formazione, che ha conosciuto una delle esperienze più dolorose, ma non dimentica che quello stesso bambino è la vita che chiede agli adulti di mettersi al suo cospetto nella consapevolezza della sua complessità, del suo mistero, della sua individualità.

Etica dell'adozione non significa allora fare dell'adozione un istituto assistenzialista, ma di riparazione. Riparazione vuol dire promozione, vuol dire insegnare a diventare uomini e donne attraverso il gioco, l'istruzione, la manifestazione del proprio pensiero, le relazioni affettive, l'ascolto delle proprie inclinazioni, senza ingabbiare in una logica di dipendenza e di *risarcimento*. Riparazione significa riconoscere ad ogni individuo il diritto di fare esperienza della pienezza della vita, un diritto all'amore.

1.2. Premura per la persona come paradigma dell'etica dell'adozione

Nel paragrafo precedente ci siamo soffermati sul significato eminentemente *riparatore* dell'adozione. Essa è una, non la sola, risposta al trauma dell'abbandono e questo è il solo obiettivo di questa misura a tutela dell'infanzia. La letteratura scientifica ha bene evidenziato quali conseguenze produce l'abbandono²⁸ sullo sviluppo psico-fisico e sull'affettività dei minori²⁹, come anche la straordinaria capacità di recupero dei minori abbandonati una volta inseriti in un ambiente familiare pieno di calore e amore³⁰.

L'adozione non è infatti volta a dimostrare ad una coppia la sua capacità genitoriale, non è uno strumento terapeutico per sanare le difficoltà di coppia, per superare il lutto della sterilità o della morte di un figlio, perché non esiste un diritto della coppia ad avere un figlio, ma solo un diritto di ogni minore ad una famiglia.

Negli ultimi tempi ci si è invece soffermati con particolare attenzione sul vissuto di sofferenza della coppia che si candida per l'adozione di un minore. Infatti anche gli adulti che adottano spesso hanno alle spalle un trauma, una storia dolorosa; potrebbe trattarsi di un lutto legato all'infertilità (acuito talvolta anche dall'insuccesso delle invasive pratiche di procreazione medicalmente assistita a cui possono aver deciso di sottoporsi³¹), ad un aborto, ad altri lutti che, se non elaborati, potrebbero riversarsi sulla relazione coppia-

²⁸ Sarebbe più corretto specificare che ogni minore può avere alle spalle più di un abbandono. Anche l'adozione comporta una nuova perdita dei compagni di orfanotrofio e di figure adulte di riferimento, oltre naturalmente ai genitori di origine che, per quanto abusanti, sono un riferimento e una sicurezza per ogni minore.

²⁹ Per tutti, si vedano gli studi di R.A. Spitz, J. Bowlby e J. Tizard. I lavori di Spitz si sono concentrati sulla depressione dei bambini abbandonati e sulla reazione detta "ospedalismo": ansia, superficialità nelle relazioni personali; Bowlby ha elaborato la teoria dell'attaccamento, mentre Tizard, negli anni Settanta e Ottanta, ha rilevato la difficoltà di bambini istituzionalizzati, una volta adulti, a investire in relazioni sociali e affettive.

³⁰ Indicazioni sul punto in G. MACARIO, *La formazione nel post-adozione: percorsi, metodologie e innovazione nelle adozioni internazionali*, in *CAI - Comunicare Ascoltare Informare*, Notiziario della Commissione per le adozioni internazionali, anno 4, 2007, n. 2-3, in particolare pp. 16 ss.

³¹ È interessante osservare come la legge 19 febbraio 2004, n. 40 ("Norme in materia di procreazione medicalmente assistita") abbia espressamente previsto che alla coppia che intende sottoporsi alla pratica di procreazione medicalmente assistita debbano essere presentate dal medico altre alternative, tra cui l'adozione. Questa indicazione in quel momento, e non al termine di una fecondazione senza successo, trasmette la volontà del legislatore di considerare l'adozione come un'alternativa alla procreazione medicalmente assistita e non come una sorta di ultima risorsa per la coppia. Sottolineiamo anche il carattere invasivo delle tecniche di procreazione medicalmente assistita, gli effetti sull'equilibrio fisico (vedi stimolazioni ormonali tese a far maturare più ovuli da fecondare) ed il costo psicologico di queste pratiche (illusione, gravidanza iniziata e non portata a termine, perché finita in aborto o nemmeno iniziata). Sulla procreazione

minore ed indurre la coppia a guardare all'adozione come allo strumento per riparare ferite non sanate. Sono coppie che inseguono il così detto "figlio del desiderio"³² (il bambino mai nato o perso per sempre), che potrebbe impedire loro di avvicinarsi al bambino reale e di amarlo, coppie che non si danno il tempo di fermarsi a riflettere sul proprio dolore³³.

Quanto appena detto ha una forte implicazione sul compito degli operatori (del servizio sociale, degli enti autorizzati, oltre ai giudici del Tribunale per i minorenni), chiamati al difficile compito di riconoscere questa sofferenza e di accostarsi alla coppia con una disposizione d'animo di accoglienza del dolore dei singoli e della coppia³⁴, nonostante i meccanismi difensivi che possono emergere nel corso del colloquio³⁵. L'incontro con gli operatori dell'Équipe adozioni³⁶ per la preparazione all'adozione internazionale spesso rappresenta il primo momento per la coppia per prendere consapevolezza di quel lutto (quando ciò accade) e per elaborarlo.

Pur condividendo l'opinione di chi evidenzia come ogni coppia sia una risorsa e dunque debba essere considerata come tale³⁷, crediamo che le stesse *premura* e *cura* debbano investire non solo la coppia, ma tutti i soggetti coinvolti dall'adozione. In testa sta ovviamente il minore adottando o adottato, che deve essere posto al centro della procedura, come ammoniscono i grandi principi statuiti dalle convenzioni internazionali e dal nostro ordinamento.

Premura e *cura* nei confronti delle persone dovrebbero essere parte di quello stile dell'etica dell'adozione, come un paradigma da applicarsi a tutti coloro che solitamente sono, per così dire, emarginati dalla vicenda adottiva, nonostante l'evento adottivo li tocchi, per una ragione o per l'altra, profondamente, causando sofferenza, aspettative, ansia.

medicalmente assistita e sulla tutela della vita prenatale, si vedano gli scritti di Eusebi. Qui limitiamo a citare L. EUSEBI, *Embrione e tecniche procreative: problemi giuridici*, in G. BISCONTINI - L. RUGGERI [a cura di], *La tutela della vita nascente. A proposito di un recente progetto di legge*, E.S.I., Napoli, 2003, pp. 64 ss. e ID., *Tutela giuridica dell'embrione umano ed esigenze irrisolte di prevenzione dell'aborto (con alcune ipotesi modificative della legge n. 194/1978)*, in E. SGRECCIA - V. MELE (a cura di), *Ingegneria genetica e biotecnologie nel futuro dell'uomo*, Vita e Pensiero, Milano, 1992, pp. 329 ss.

³² L'espressione usata richiama il titolo dell'opera di M. FARRI MONACO - P.P. CASTELLANI, *Il figlio del desiderio: quale genitore per l'adozione?*, Bollati Boringhieri, Torino 1994.

³³ Pensiamo anche a quelle coppie che contemporaneamente si sottopongono a pratiche di procreazione medicalmente assistita e presentano la domanda di adozione, senza darsi il tempo di fermarsi a pensare ai costi interni che queste scelte comportano, come a quelle che cercano contemporaneamente un figlio biologico e uno adottivo. Sui rischi di questa scelta vedi J. GALLI, *I gruppi informativi-formativi sull'adozione*, in J. GALLI - F. VIERO (a cura di), *I percorsi dell'adozione. il lavoro clinico dal pre al post adozione*, Armando editore, Roma 2005, p. 25. L'autrice considera le coppie che cercano un figlio adottivo come terapeutico per la propria presunta infertilità (coppie che si sono sentite dire: "se adottate sicuramente potrete avere un figlio vostro").

³⁴ La delicatezza del compito degli operatori sta anche nel saper prendere le distanze dall'immagine della buona genitorialità che ciascuno si porta con sé, un'immagine che è il frutto delle proprie esperienze familiari e dei propri pregiudizi. A seconda dei casi, l'assistente sociale e lo psicologo potrebbero arrivare ad assumere nei confronti della coppia un atteggiamento persecutorio o percepito come tale da quella.

³⁵ Si vedano le tredici dimensioni difensive, distinte da Giancarlo Nivoli, che possono essere agite dalla coppie in A. ZANARDI, *Il colloquio nell'adozione, Strumenti per operatori*, Franco Angeli, Milano 2003, pp. 114 ss.

³⁶ Le Équipe per le Adozioni (o equipe adozioni) sono composte da operatori socio-assistenziali (assistente sociale) e da operatori sanitari (psicologo). Ad esse sono affidate le attività istruttorie sociali e psicologiche per le adozioni.

³⁷ M. CHISTOLINI, *Il decreto di idoneità: motivazione e indicazioni*, in AA.VV., *Adozioni internazionali sul territorio e nei servizi, Aspetti giuridici e percorsi formativi*, cit., p. 238.

È conforme all'etica dell'adozione anche una prassi che si pone in rispettoso ascolto della sofferenza provata dalle persone che sono coinvolte in una vicenda adottiva, che la riconosce, che in qualche modo se ne fa carico, che se ne rende responsabile; allo stesso modo lo è una legislazione che prescrive modalità, procedure, prassi più attente al riconoscimento di una sofferenza di chi non è parte della "triade"³⁸, ovvero i genitori d'origine³⁹, i genitori dell'accoglienza⁴⁰ ed il minore⁴¹. Vi sono infatti persone che sono state "trascurate" dalla dottrina italiana e dalla nostra legge e la cui condizione, per questa ragione, rischia di essere lasciata alle professionalità e sensibilità degli operatori del caso concreto: sono la coppia dichiarata inidonea⁴², quella in attesa dell'abbinamento con il minore, la famiglia allargata di accoglienza (in particolare i nonni), gli altri figli della coppia (adottivi e non)⁴³, gli "altri" minori diversi dall'adottando (i suoi fratelli, i compagni di istituto⁴⁴). Sono spazi ancora poco noti, territori ancora poco frequentati, dai quali forse potrebbe prendere le mosse una legislazione più attenta.

Nel prosieguo della trattazione ci occuperemo delle irregolarità "sostanziali" come di condotte che costituiscono violazioni dell'etica dell'adozione. Esse non costituiscono degli illeciti, non sono condotte sanzionate, né sanzionabili. Per ogni irregolarità "sostanziale" c'è una ragione differente che esclude la possibilità di applicare e, prima ancora, di pensare una sanzione. Cercando di accomunarle tutte, potremmo

³⁸ La letteratura europea ed americana preferisce parlare di "the loss of adoption", termine che descrive il trauma comune a tutti i membri della triade dell'adozione. I componenti di questo triangolo sono considerati a ragione i protagonisti della vicenda adottiva. Tuttavia, riteniamo che altri vissuti di sofferenza e di perdita siano dimenticati. Lo ricorda A. G. MILIOTTI, *Per una corretta cultura dell'adozione*, in ID. (a cura di), *L'adozione oggi: un obiettivo raggiungibile. Nuovi percorsi per una nuova cultura*, Franco Angeli, Milano 2003, p. 144.

³⁹ Ponendosi dal punto di vista dei genitori di nascita, se presenti, le condizioni familiari che impediscono il pieno sviluppo psico-fisico di un minore e che ne giustificano la dichiarazione di adottabilità, pur se assai variegata, possono essere ricondotte a un contesto di profondo disagio e difficoltà. L'adozione può rappresentare una scelta dolorosa, qualora essi siano consapevoli delle difficoltà insormontabili che impediscono loro di crescere il proprio figlio; una costrizione, qualora la scelta altrui sia subita; uno strappo, in tutti quei casi in cui il consenso all'adozione sia estorto con l'inganno o la violenza.

⁴⁰ Si preferiscono queste espressioni a quelle di genitori biologici e genitori adottivi, allineandoci a coloro che evidenziano la necessità di un mutamento del linguaggio relativo alla filiazione degli affetti. Tra questi A. G. MILIOTTI, *Per una corretta cultura dell'adozione*, cit., pp. 143-144.

⁴¹ In passato, l'attenzione era concentrata sulla diade genitori adottivi-minore. Anche nel nostro Paese, in particolare a seguito dell'introduzione dell'art. 28 della legge n. 184/83 sul diritto del minore alla conoscenza delle proprie origini, nonché attraverso il dibattito sull'adozione aperta e mite, si è sviluppata una riflessione sui genitori d'origine differente da quella che tradizionalmente aveva interessato i legami di sangue.

⁴² Sulla "importanza di garantire adeguata attenzione ai sentimenti e alle emozioni dei candidati che dovessero vedere rifiutata la loro disponibilità all'adozione" M. CHISTOLINI, *Il decreto di idoneità: motivazione e indicazioni*, cit., pp. 237-238.

⁴³ Non esiste una norma analoga all'art. 25 della legge n. 184/83 nella disciplina dell'adozione internazionale. L'art. 25 si limita a prevedere che prima della dichiarazione di adozione i figli dei richiedenti, se maggiori dei quattordici anni, siano sentiti.

⁴⁴ La letteratura non ha dedicato particolare spazio all'ascolto di coloro che non sono adottati, siano essi parenti o meno dell'adottato. In particolare in caso di minori istituzionalizzati, più attenzione dovrebbe essere assicurata a coloro che rimangono, che osservano gli altri partire con una "nuova" famiglia. Un sostegno psicologico dovrebbe essere assicurato a coloro che devono affrontare il nuovo rifiuto, il nuovo abbandono percepito ad ogni partenza di un compagno di istituto.

dire che tanto la comminazione quanto l'applicazione di una sanzione non potrebbero che aggravare il rapporto umano sotteso alla condotta che, di volta in volta, costituisce l'irregolarità considerata.

La caratteristica delle irregolarità "sostanziali" è che si verificano nel corso di relazioni umane che non possono in alcun modo essere "disciplinate" da coercizioni o dalla minaccia di una sanzione in caso di inosservanza di una regola. Così, non è possibile imporre a una coppia e ad un assistente sociale di intessere un rapporto di fiducia e di lealtà, non è possibile costringere una coppia a raccontare ad un bambino le proprie origini, né apporre delle scadenze entro le quali provvedere a quell'adempimento. E anche se ciò fosse possibile, non sortirebbe alcun effetto desiderato.

Dunque, la sfida che pongono le irregolarità "sostanziali" è ancora più avvincente di quella posta dalle irregolarità "formali", in quanto nel primo caso il giurista è sguarnito dell'attrezzo del mestiere a cui frequentemente si appella per fare prevenzione e per scoraggiare un comportamento. Qui, semmai, il giurista è "costretto" a pensare ad altri modi di fare prevenzione, una prevenzione che qui passerà necessariamente per il consenso, per l'adesione, per la formazione e la preparazione culturale dei singoli, coppia e operatori.

2. Irregolarità ed autorità estera

2.1. La *flessibilità* della nozione di stato di abbandono e la natura amministrativa dell'autorità competente a dichiarare l'adottabilità del minore

L'accertamento dello stato di abbandono rappresenta il nodo cruciale per un'adozione trasparente, regolare e rispettosa dei diritti del minore.

Nel primo capitolo abbiamo anticipato la complessità della nozione di stato di abbandono nell'adozione internazionale. In questo paragrafo cercheremo di approfondire le criticità che possono favorire abusi ed irregolarità. Esse attengono innanzitutto alla *flessibilità* della nozione di adottabilità di un minore, concetto che, per la complessità delle situazioni che la norma deve coprire, può prestarsi ad interpretazioni ambigue.

Vi è infatti il rischio che lo stato di abbandono sia ancora oggi dedotto da mere situazioni di fatto e che sia sbrigativamente pronunciato senza accurate indagini in ordine alle effettive condizioni della famiglia d'origine, alla qualità delle relazioni affettive tra famiglia e minore, nonché alla frequenza con cui i parenti visitano il minore, quando accolto presso un istituto. In alcuni Paesi del mondo il ricovero di un minore presso un istituto o un orfanotrofio non rappresenta per la famiglia un abbandono del minore, al contrario rappresenta il solo modo possibile per consentire al minore di essere mantenuto, di fruire di una – anche minima – istruzione ed educazione, di essere sottratto alla strada o a condizioni di vita tali da non garantirne una crescita serena. Per queste famiglie, prive di possibilità e di aiuti, l'orfanotrofio rappresenta quindi una scelta d'amore per il proprio figlio, non una scelta di abbandono, in alcuni casi una scelta temporanea, imposta da situazioni contingenti, non voluta come una scelta definitiva⁴⁵. Questo significa che in molti casi, la famiglia dovrebbe essere semplicemente sostenuta e soprattutto maggiormente responsabilizzata nei

⁴⁵ M. CHISTOLINI, *Il post-adozione nelle adozioni internazionali e nazionali*, cit., pp. 406-407.

confronti della crescita del proprio figlio; che la dichiarazione di adottabilità non preceduta da queste attività di sensibilizzazione e di aiuto concreto non è la risposta adeguata, ma, anzi, priva il minore della propria famiglia in forza di una scelta arbitraria fondata solo su una condizione di fatto.

In altri casi, la situazione contingente può rendere particolarmente difficile accertare con rigore lo stato di abbandono di un minore, se non addirittura condurre a premature o ad irregolari dichiarazioni di adottabilità di minori in vista di adozioni internazionali. La Conferenza de L'Aja di diritto internazionale privato ha adottato nel 1994 una Raccomandazione rivolta a tutti gli Stati – ratificanti o non la Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale del 1993 – affinché si adoperassero per la prevenzione di irregolari trasferimenti all'estero, a scopo di adozione internazionale, di minori rifugiati e minori vittime di gravi perturbazioni economiche o sociali verificatesi nel proprio Paese (guerre civili, catastrofi naturali).

La Raccomandazione ammonisce gli Stati nei quali i minori sono espatriati a non avviare una procedura di adozione internazionale, se non dopo essersi assicurati che sia stata adottata ogni misura per consentire il ritrovamento dei genitori o di altri membri della famiglia e per favorire che il minore si ricongiunga ad essi. Secondariamente, le autorità competenti dello Stato dovranno accertare che il rimpatrio del minore nel proprio Paese, in vista di quella riunificazione, non sia irrealizzabile o non sia auspicabile, in quanto il minore non potrebbe ricevere le cure appropriate o beneficiare di una protezione soddisfacente⁴⁶. In ogni caso, il superiore interesse del minore deve guidare ogni scelta⁴⁷.

Una volta effettuate queste verifiche, l'adozione internazionale potrà avere luogo solo a condizione che siano stati prestati i consensi di cui all'art. 4 della Convenzione de L'Aja del 1993⁴⁸ e a condizione che ogni informazione sul minore⁴⁹, tenuto conto delle particolari circostanze, sia stata raccolta.

Un ulteriore elemento di criticità che caratterizza l'accertamento dello stato di abbandono nelle procedure di adozione internazionale attiene al soggetto chiamato a verificare la sussistenza del presupposto della dichiarazione di adottabilità. In ossequio alle differenze esistenti nei Paesi di origine dei minori, la Convenzione de L'Aja del 1993 subordina infatti l'adozione di un minore alla dichiarazione dello stato di adottabilità dello stesso da parte dell'*autorità competente dello Stato di origine*⁵⁰, senza qualificarla ulteriormente.

⁴⁶ Conférence de La Haye de droit international privé, *Recommandation concernant l'application aux enfants réfugiés et autres enfants internationalement déplacés de la Convention de La Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale*, adoptée le 21 octobre 1994 in www.hcch.net.

⁴⁷ UNICEF - Innocenti Research Centre, *Birth Registration and Armed Conflict*, Italy 2007, p. 13, consultabile sul sito www.unicef-irc.org.

⁴⁸ Ricordiamo che la disposizione richiamata nel testo enuncia le condizioni essenziali affinché possa essere pronunciata un'adozione internazionale.

⁴⁹ La Raccomandazione del 21 ottobre 1994 indica le informazioni relative alla “identità del minore, alla sua adattabilità, al suo ambiente sociale, alla sua evoluzione personale e familiare, al suo passato medico e a quello della sua famiglia, alle sue condizioni educative, alla sua origine etnica, religiosa e culturale, oltre che informazioni relative ai suoi bisogni particolari”.

⁵⁰ Art. 4, comma 1, lett. a) della Convenzione de L'Aja del 1993.

A seconda del Paese, allora, la dichiarazione di adottabilità potrebbe essere riservata anche ad un'Autorità centrale chiamata a valutare lo stato di abbandono di minori residenti su un territorio molto vasto, comprensivo di città e paesi⁵¹.

Alcune perplessità potrebbero essere espresse in ordine ai rischi nascenti da un accertamento demandato esclusivamente ad un'autorità amministrativa o comunque non suscettibile di un controllo successivo da parte dell'autorità giudiziaria. Quest'ultima potrebbe garantire maggiore certezza circa il rispetto dei principi sanciti dalla Convenzione de L'Aja (i consensi validamente espressi dai familiari e dal minore, il principio di sussidiarietà) per la sua natura di organo imparziale, terzo, indipendente e (possibilmente) specializzato.

Le autorità competenti dello Stato di origine, poi, determinano l'adottabilità di un minore "secondo i criteri della legge applicabile⁵², oltre che in base a *fattori culturali e psico-sociali*⁵³".

In quest'ultimo inciso sta il significato dell'adozione, da intendersi come *progetto di vita individualizzato* per un minore, deciso solo in forza di un previo studio psico-medico-sociale sul minore e sulla sua famiglia d'origine. Così, l'*adottabilità psicosociale* di un minore è determinata dalla constatazione che il minore non può essere cresciuto ed educato nella propria famiglia e dalla valutazione che il minore ha l'attitudine di inserirsi positivamente in un altro ambiente familiare. Non è infatti sufficiente che un minore sia privo della protezione familiare, perché sia dichiarato adottabile, in quanto potrebbero ostarvi alcuni fattori (relativi, ad esempio, alla sua salute o alla sua età)⁵⁴. L'*adottabilità giuridica*, allora, con l'effetto della cessazione dei rapporti con la famiglia di nascita, suggella quella di carattere psico-sociale⁵⁵.

La considerazione del contesto socio-culturale di provenienza del minore, che dunque dovrebbe assolvere ad una funzione di garanzia, perché rispettosa degli effettivi bisogni di un minore, si è aperta anche a violazioni del principio di sussidiarietà ed a forzature nella dichiarazione di adottabilità di minori, in particolare se appartenenti a minoranze o a determinati gruppi presenti nel Paese di origine⁵⁶.

⁵¹ Ciò si verifica, ad esempio, in Ungheria. Si veda M. FARRI, *Uno stage in Ungheria: criticità e prospettive*, in AA. VV., *L'operatore oltre frontiera*, cit., p. 221.

⁵² Naturalmente questi criteri saranno differenti a seconda del Paese, sicché quelli del Paese di origine potranno differire da quelli del Paese di destinazione del minore. Preme sottolineare che ciò è assolutamente conforme alla Convenzione de L'Aja, che peraltro riconosce ad ogni Stato di accoglienza del minore la facoltà di rifiutarsi di autorizzare l'adozione internazionale di un minore che non risponda ai propri criteri di adottabilità. Torneremo sul punto nel testo. Conférence de La Haye de droit international privé, *Guide de bonne pratiques*, cit., p. 86, par. 332.

⁵³ Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport explicatif*, cit., p. 67, par. 119. Traduzione nostra.

⁵⁴ Conférence de La Haye de droit international privé, *Guide de bonne pratiques*, cit., p. 85, par. 328.

⁵⁵ Service Social International - Centre International de Référence Pour la Protection de l'Enfant dans l'Adoption, *Les droits de l'enfant dans l'adoption nationale et internationale. Fondament éthiques. Orientations pour la pratiques*, Cahier n° 1, p. 5. Il documento può essere consultato sul sito www.iss-ssi.org.

⁵⁶ Ci sembra importante menzionare i casi di minori sottratti alle proprie famiglie per assimilarli alla cultura dominante. È il caso dei minori aborigeni o di razza mista (centomila bambini dal 1869 al 1969) separati dalle loro comunità e affidate a famiglie di "cultura bianca", dei 1.600 bambini Inuit deportati dalla colonia groenlandese in Danimarca nel ventennio Quaranta-Sessanta del Novecento, ufficialmente a "imparare il danese". Non sempre si è trattato di casi di adozione internazionale, ma si tratta di casi esemplificativi delle *interpretazioni distorte* che possono essere date al fattore culturale, pur di giustificare violazioni di diritti umani. Si vedano B. PEZZOTTI, «Chiedo scusa agli aborigeni», in *Il Sole – 24 Ore*, 13 febbraio 2008, p. 10 e L. OFFREDDU, *I piccoli Inuit «rubati» vogliono le scuse dei danesi*, in *Corriere della Sera*, 23 settembre 2009, p. 23.

Sappiamo, ad esempio, che, a causa dei pregiudizi della comunità bulgara, rumena e ungherese nei confronti della minoranza rom, percepita come un problema di cui liberarsi o al massimo come una presenza da tollerare, bambini appartenenti a questo gruppo, anche neonati, non sono stati proposti a coppie residenti disponibili ad adottare, ma inseriti immediatamente nel circuito dell'adozione internazionale⁵⁷.

In alcuni Paesi l'ingresso di minori nel sistema dell'adozione internazionale è stato anche fortemente agevolato dal *rifiuto sociale* verso l'adozione nazionale, rifiuto determinato dalla “vergogna” di molte coppie nel palesare alla comunità la mancata filiazione biologica, socialmente meno accettata che in altre aree del mondo⁵⁸. L'adottabilità di un minore da parte di coppie residenti all'estero è stata allora dichiarata non tanto per l'oggettiva mancanza di nuclei familiari disposti ad accogliere un figlio, ma a causa di un contesto sociale chiuso e giudicante nei confronti di coppie sterili.

Si aggiunga che talvolta l'accertamento dello stato di abbandono dei minori può essere ostacolato dallo stesso Stato, che cerca di “nascondere quali siano le reali condizioni dell'infanzia rifiutando l'adozione internazionale⁵⁹” per ragioni politiche e d'immagine.

2.2. Gli “orfani sulla carta”

In alcuni Paesi di provenienza dei minori i funzionari pubblici non godono di un particolare *status* sociale, non hanno una sufficiente preparazione, né sono motivati da un'adeguata retribuzione⁶⁰; la concomitanza di queste condizioni rende facilmente corruttibili i membri della Pubblica Amministrazione da parte dei referenti esteri di organismi autorizzati adusi a pratiche poco trasparenti. La corruzione di impiegati pubblici rappresenta solo un tassello di un fiorente mercato di bambini volto a creare “orfani sulla carta⁶¹”.

Il fenomeno del *child laundering*⁶² è stato solo recentemente denunciato alla comunità internazionale⁶³. In assenza di dati ufficiali non è possibile stimare l'entità e la diffusione del fenomeno, ma le ricerche

⁵⁷ Per la Bulgaria, J. GALLI, *L'esperienza formativa in Bulgaria: situazione e tutela dell'infanzia*, in AA. VV., *L'operatore oltre frontiera*, cit., p. 149 e P. RE, *Uno stage in Bulgaria: riflessioni, alcune criticità e prospettive operative*, ibi, p. 167. In Bulgaria è forte anche la discriminazione anche nei confronti della minoranza turca. Per la Romania, L. LUZZATTO, *Considerazioni sull'esperienza di uno stage formativo in Romania*, in AA. VV., *L'operatore oltre frontiera*, cit., p. 179. In Romania la stessa sorta dei rom è toccata a minori portatori di handicap. Per l'Ungheria, F. VILLA, *Dalla conoscenza alle proposte di cambiamento: significati e specificità dell'esperienza in Ungheria*, in AA. VV., *L'operatore oltre frontiera*, cit., p. 201.

⁵⁸ Ancora L. LUZZATTO, *Considerazioni sull'esperienza di uno stage formativo in Romania*, cit., p. 179.

⁵⁹ C. BERNICCHI et al., *Lo scenario dell'adozione internazionale: le difficoltà più significative degli enti autorizzati nel realizzare le adozioni*, in *Minorigiustizia*, 2009, 1, p. 159.

⁶⁰ UNICEF - Innocenti Research Centre, *Birth Registration: Right from the start*, UNICEF - Innocenti Research Centre, Florence, Italy 2002, p. 13.

⁶¹ L'espressione è di D. M. SMOLIN, *Child Laundering: How the Intercountry Adoption System Legitimizes and Incentivizes the Practices of Buying, Trafficking, Kidnapping, and Stealing*, 2005, p. 116. L'articolo è consultabile sul sito <http://law.bepress.com>.

⁶² Potremmo tradurre l'espressione come “riciclaggio di bambini”.

⁶³ La denuncia, di fonte statunitense, è stata diffusa anche in occasione di un convegno internazionale promosso da uno dei più importanti enti autorizzati italiani. Gli scandali legati al *child laundering* hanno colpito in particolare la

empiriche ne offrono una fotografia abbastanza nitida. Esso si verifica quando i minori sono illegalmente sottratti alle famiglie d'origine attraverso il loro acquisto o rapimento, poi "ripuliti" attraverso il sistema dell'adozione come "orfani" e poi "adottati"⁶⁴. La procedura di adozione internazionale legittimerebbe queste pratiche, nascoste da un'apparente regolarità.

A questo ciclo degli abusi – anche chiamato *orphan manufacturing chain*⁶⁵ – partecipano più attori in una frammentazione che, forse, in qualche modo annacqua il senso di responsabilità dei singoli, in quanto ciascuno agisce solo per una porzione di una procedura più ampia e, soprattutto, per un sistema "che fa più bene che male"⁶⁶.

La "catena" ha inizio con la nascita di un bambino in una famiglia indigente o vulnerabile, che viene individuata dai c.d. *child finders* (coloro che trovano i bambini) e privata del figlio attraverso modalità differenti: con il rapimento, approfittando di circostanze favorevoli⁶⁷ (in strada o in luoghi affollati, ad esempio) o con l'inganno, dichiarando falsamente che il neonato è nato morto⁶⁸ o assicurando ai genitori che l'adozione non interromperà i rapporti tra il figlio e il nucleo d'origine⁶⁹.

Può capitare che il *child finder* faccia pressioni anche prima del parto, per persuadere la futura madre a cedere il bambino a terzi. Talvolta la madre viene convinta facendo leva sul pregiudizio (laddove culturalmente radicato⁷⁰) che "una madre che dà alla luce un figlio fuori dal matrimonio non è la persona più adatta per allevarlo come si deve", in altri casi persuadendola che "il bambino starà per forza meglio con una coppia, soprattutto se si tratta di persone più ricche". Il procacciatore di bambini spesso offre alla donna di provvedere alle spese nascenti nel corso della gravidanza e dopo il parto.

Cambogia, l'India, il Guatemala e il Vietnam. Si vedano S. CORBETT, *Where Do Babies Come From?*, in *New York Times*, June 16, 2002, in <http://query.nytimes.com>; D. M. SMOLIN, *Child Laundering*, cit.; ID., *The Two Faces of Intercountry Adoption*, cit.; E. J. GRAFF, *The Orphan Manufacturing Chain*, in *The Washington Post*, Jan. 11, 2009, consultabile sul sito www.washingtonpost.com. Le prassi sono altresì citate in UNICEF - Innocenti Research Centre, *L'adozione internazionale*, Innocenti Digest, 1999, 4, pp. 6 ss. Il documento è consultabile sul sito www.unicef-irc.org.

⁶⁴ D. M. SMOLIN, *Child Laundering*, cit., p. 120. Traduzione nostra.

⁶⁵ L'espressione è in E. J. GRAFF, *The Orphan Manufacturing Chain*, cit.

⁶⁶ È il c.d. "better off argument", che potremmo tradurre con "l'argomento del *meglio che*". In altre parole, è un bene che il minore "ripulito" vada a vivere in una famiglia dell'Occidente, dove non troverà tutti gli ostacoli che avrebbero impedito il suo sviluppo nella famiglia d'origine. D. M. SMOLIN, *Child Laundering*, cit., p. 116. Traduzione nostra. L'Autore la definisce una "controproducente razionalizzazione di una condotta illecita", che ci ricorda la teoria delle "neutralizzazioni" di Gresham Sykes e David Matza. *Ibi*, p. 117. Per le tecniche di neutralizzazione, si veda G. FORTI, *L'immane concretezza*, cit., pp. 499 ss.

⁶⁷ Può anche accadere che il bambino sia ceduto a terzi da persone a cui il minore era stato affidato dai genitori. Accade così che donne si dichiarino falsamente madri di quel minore e che, attraverso la produzione di falsi certificati di maternità e paternità, rinuncino ad esercitare la potestà genitoriale sul minore. UNICEF - Innocenti Research Centre, *L'adozione internazionale*, cit., p. 6 e M. DOTTRIDGE, *Kids as commodities?*, cit., p. 25.

⁶⁸ La prassi è riferita anche da M. DOTTRIDGE, *Kids as Commodities?*, cit., p. 25.

⁶⁹ Alla famiglia di origine verrà detto, ad esempio, che il minore si allontanerà temporaneamente per studiare e per conquistarsi una vita migliore; che riceverà un assegno di sostentamento dalla famiglia di adozione o il diritto di immigrare nel Paese ricevente non appena il figlio sarà cresciuto. D.M. SMOLIN, *Child Laundering*, cit., p. 121.

⁷⁰ Questo pregiudizio è diffuso in alcune parti dell'America Latina, ad esempio. Si tratta di un fattore culturale talmente determinante che alcune indagini hanno evidenziato come i figli di donne sole siano più esposti al traffico a scopo di adozione di coloro che hanno entrambi i genitori. M. DOTTRIDGE, *Kids as Commodities?*, cit., p. 30.

È anche accaduto che il *child finder* abbia sapientemente invitato la famiglia d'origine o l'orfanotrofio a cedere il minore non per denaro, ma per beni come giocattoli, cibo, medicinali, abiti. Questo scambio avrebbe in qualche modo indotto i genitori biologici o il direttore dell'istituto a “neutralizzare”⁷¹ il senso di colpa generato da uno scambio che, con queste modalità, avrebbe almeno avvantaggiato altri bambini⁷².

Al vertice di questa organizzazione ci sono “intermediari privati, avvocati, direttori di orfanotrofi”⁷³, soggetti che possiedono il linguaggio, le abilità, la posizione sociale e le risorse finanziarie “per interagire con gli organismi autorizzati all'adozione e i potenziali genitori adottivi del Primo mondo”⁷⁴. Costoro si servono dei *child finder*, appartenenti ad una classe sociale più bassa, come procacciatori di bambini.

Il minore collocato dalla famiglia d'origine presso un istituto⁷⁵ viene poi venduto o rapito⁷⁶. La cifra ottenuta dalla cessione⁷⁷ servirà a pagare il servizio reso dal *child finder*, a corrompere i funzionari governativi affinché producano documenti di identità “puliti” (falsi certificati di nascita o di paternità per attestare falsamente che il minore è orfano), a sostenere i costi legali dell'adozione e, naturalmente, a trarre un notevole profitto⁷⁸.

Versando ingenti somme di denaro agli organismi autorizzati a curare le pratiche di adozione internazionale, le coppie possono così assicurarsi bambini sani e piccoli, orfani confezionati su misura e *prenotati*⁷⁹ per loro da enti autorizzati che prendono parte al sistema.

Il cerchio si chiude con il versamento, da parte dei genitori adottivi soddisfatti, di somme di denaro ulteriori a quelle già versate per sostenere i costi di un'adozione internazionale, a favore di quegli stessi orfanotrofi che hanno collocato i minori nel ciclo della compravendita di bambini.

⁷¹ L'espressione richiama volutamente la teoria delle “neutralizzazioni” di Gresham Sykes e David Matza. G. FORTI, *L'immane concretezza*, cit., pp. 499 ss.

⁷² “Così non hanno sensi di colpa [...] Non hanno l'impressione di vendere i bambini”, dichiarò un intermediario che tra il 1992 e il 1994 venne riconosciuto responsabile di aver “agevolato” l'ingresso di oltre seicento orfani russi negli Stati Uniti. UNICEF - Innocenti Research Centre, *L'adozione internazionale*, Innocenti Digest, 1999, 4, p. 6 in www.unicef-irc.org.

⁷³ Potrebbe trattarsi anche di giornalisti (freelance) secondo E.J. GRAFF, *The Orphan Manufacturing Chain*, cit.

⁷⁴ D.M. SMOLIN, *Child Laundering*, cit., p. 118. Ipotesi apparentemente più rara è quella in cui capo dell'organizzazione è un cittadino del Paese di destinazione del minore. *Ibi*, p. 119.

⁷⁵ Ricordiamo che in alcuni Paesi del mondo la famiglia colloca un minore in un istituto per garantirgli educazione, istruzione o mantenimento, ma senza avere alcuna intenzione di abbandonare il proprio figlio e di venire meno al proprio ruolo genitoriale.

⁷⁶ È bene precisare che le modalità di sottrazione di un minore non sono solamente quelle menzionate descritte nel testo. Sono stati documentati anche casi di rapimenti intrafamiliari e di donne costrette a cedere il proprio figlio perché nell'impossibilità di onorare un debito. D.M. SMOLIN, *Child Laundering*, cit., pp. 123-124.

⁷⁷ La somma di denaro varia dai 2000 ai 20.000 dollari secondo D.M. SMOLIN, *Child Laundering*, cit., p. 118.

⁷⁸ *Ibi*, p. 118.

⁷⁹ L'espressione è in corsivo perché “already booked” è l'espressione usata dai direttori degli istituti di alcuni Paesi per indicare minori ospiti, molto piccoli, appunto “già prenotati”, presumibilmente perché destinati a coppie disposte a versare ingenti somme di denaro pur di avere il figlio con le caratteristiche desiderate. Lo riferisce G. TETI, *Adozioni senza abbandono e abbandono senza adozione*, in M. CHISTOLINI - M. RAYMONDI (a cura di), *Scenari e sfide dell'adozione internazionale*, cit., p. 154.

In questo modo coppie inconsapevoli (o interessate ad ignorare le modalità attraverso le quali i minori sono individuati ed abbinati loro) finanziano l'opera di quegli istituti che sono parte del sistema di "riciclaggio" dei minori. La figura degli *users*, cioè di coloro che fruiscono della catena dell'abuso come "consumatori finali", è quella che suscita maggiore interesse, in quanto spesso non "si percepiscono come parte della rete del traffico, anche se, di fatto, sono un ingranaggio nel macchinario dello sfruttamento"⁸⁰.

Questo sistema di reperimento dei bambini operante in alcuni Paesi ha evidenziato che "i fenomeni di abbandono spontaneo sono un fenomeno piuttosto raro e quando ciò sporadicamente accade, la comunità di appartenenza tenderebbe a farsene carico, se non ci fossero *sollecitazioni* di tipo diverso"⁸¹.

2.3. Quale prevenzione delle irregolarità nell'accertamento dello stato di abbandono in Italia?

Vogliamo ora interrogarci sugli strumenti a disposizione della nostra Autorità centrale per riconoscere eventuali irregolarità e, dunque, per opporsi ad adozioni internazionali irregolari. Abbiamo già detto che la Convenzione de L'Aja del 1993 attribuisce ai Paesi di accoglienza la facoltà di rifiutare l'autorizzazione all'ingresso di un minore a scopo di adozione qualora il Paese di origine non assicuri determinate garanzie di regolarità e trasparenza della procedura.

La nostra legge impone all'ente autorizzato, ogniqualevolta non concordi con l'autorità estera competente circa l'opportunità di procedere all'adozione internazionale⁸², di prendere atto del mancato accordo e di darne comunicazione alla Commissione per le Adozioni Internazionali, comunicandone le ragioni⁸³. La decisione dell'ente autorizzato di non concordare con l'autorità estera riguardo all'opportunità di procedere all'adozione è sottoposta, su istanza dei coniugi interessati, all'esame della nostra Autorità centrale; "ove non confermi il precedente diniego, la Commissione può procedere direttamente, o delegando altro ente o ufficio, agli incumbenti di cui all'articolo 31⁸⁴", ovvero a tutti i compiti di informazione, preparazione e svolgimento delle pratiche di adozione spettanti agli organismi abilitati.

La mancata conferma dell'operato dell'ente da parte della Commissione per le Adozioni Internazionali esprime di fatto una delegittimazione del ruolo di quello ed è sintomatica di una grave rottura del rapporto fiduciario esistente tra l'Autorità centrale e l'ente autorizzato.

Nell'allinearsi alla decisione dell'ente, invece, la Commissione eserciterebbe il proprio potere di vigilanza. Quello appena descritto, infatti, rappresenta, per così dire, un importante sbarramento alle irregolarità, che precede il "filtro" successivo della valutazione della corrispondenza dell'adozione

⁸⁰ UNICEF, *Trafficking in human beings, especially women and children, in Africa*, 2003, p. 9 in www.unicef-irc.org.

⁸¹ G. TETI, *Adozioni senza abbandono e abbandono senza adozione*, cit., p. 154. Corsivo nostro.

⁸² Ciò potrebbe proprio verificarsi nel caso in cui l'ente non ritenga che sia stato dimostrato adeguatamente lo stato di abbandono del minore.

⁸³ Così all'art. 31, comma 2 lett. f) della legge n. 184/83.

⁸⁴ Art. 6, comma 2 del d.p.r. n. 108/07. Ricordiamo che gli articoli 4, 5 e 6 del d.p.r. n. 108/07 hanno abrogato gli articoli 38 (commi 2 e 3) e 39 della legge n. 184/83.

all'interesse superiore del minore. Ricordiamo, peraltro, che il Regolamento recante riordino della Commissione per le Adozioni Internazionali impone all'ente autorizzato di segnalare "alla Commissione *eventuali difficoltà* incontrate nello svolgimento dei procedimenti amministrativi e giudiziari relativi alle adozioni all'estero"⁸⁵. Nell'espressione "difficoltà" potrebbero essere comprese lungaggini procedurali, lacunoso coordinamento con le istituzioni locali (servizi sociali, autorità competenti alla dichiarazione di adottabilità), ma dobbiamo ritenere che il riconoscimento di questo dovere di segnalazione implichi anche quello di informare la Commissione di eventuali irregolarità rilevate nella fase estera.

Sappiamo che l'Autorità centrale italiana, una volta ricevuta la comunicazione della decisione di affidamento ai futuri genitori adottivi⁸⁶, tutta la documentazione relativa al minore⁸⁷, la richiesta dell'autorizzazione all'ingresso e la relazione conclusiva dell'ente, attesta con una dichiarazione che l'adozione risponde al superiore interesse del minore straniero e prende atto dell'autorizzazione all'ingresso e alla residenza permanente in Italia⁸⁸. Prerequisito a questa dichiarazione è l'accertamento, attraverso l'esame della documentazione inviata dall'autorità straniera, dei tre elementi costitutivi dell'adozione internazionale: il primo è lo stato di abbandono del minore; il secondo è la constatata impossibilità di affidamento presso una famiglia residente nel Paese di origine del minore o di un'adozione nazionale; il terzo riguarda gli effetti dell'adozione secondo la legislazione nazionale del Paese di provenienza del minore⁸⁹.

In passato la Commissione per le Adozioni Internazionali ha richiamato l'attenzione degli enti sulla necessità di far pervenire, all'atto della richiesta di autorizzazione all'ingresso, una "documentazione completa e corretta, essendosi verificato frequentemente che la richiesta fosse trasmessa priva di atti essenziali o i cui atti presentassero errori nei dati anagrafici o addirittura fossero mancanti della legalizzazione o delle apostille"⁹⁰. Si tratta di una raccomandazione particolarmente preoccupante, in quanto (che si riferisca o meno proprio al provvedimento dichiarativo dello stato di abbandono) una documentazione lacunosa potrebbe presupporre irregolarità di vario tipo, come uno scambio tra fratelli⁹¹, una falsa attestazione in merito al luogo di nascita, ai dati dei genitori d'origine, alla data di nascita.

Volendoci interrogare sulla natura e sulla pregnanza del controllo esercitato dalla nostra Autorità centrale, potremmo configurare il verificarsi di due ipotesi, l'una alternativa all'altra. L'intervento della Commissione

⁸⁵ Art. 14, comma 1, lett. f) del d.p.r. n. 108/07. Corsivo nostro.

⁸⁶ Per la decisione di affidamento ai futuri genitori adottivi, si veda l'art. 31, comma 3, lett. f) della legge n. 184/83.

⁸⁷ Art. 31, comma 3, lett. i) della legge n. 184/83.

⁸⁸ Art. 6, comma 1, lett. h) del d.p.r. n. 108/07.

⁸⁹ La Commissione per le Adozioni Internazionali potrà dichiarare la rispondenza dell'adozione all'interesse del minore solo a condizione che in quel Paese essa determini l'interruzione dei rapporti dell'adottato con la famiglia d'origine e l'assunzione dello stato di figlio legittimo degli adottanti oppure, in caso contrario, qualora i genitori naturali del bambino abbiano prestato il consenso libero ed informato, affinché quegli effetti si producano comunque.

⁹⁰ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee guida*, cit., 31 marzo 2005, p. 11.

⁹¹ Pensiamo al caso in cui venga adottato il minore più piccolo, ma gli vengano attribuiti i dati del fratello più grande che ha un'età in linea con i limiti fissati dalla legge.

per le Adozioni Internazionali potrebbe, come affermato da Melita Cavallo, già Presidente dell’Autorità centrale italiana, consistere in un “esame formale, perché la Commissione si limita a verificare l’esistenza delle attestazioni⁹²” sopra citate e, dunque, in un’attività che difficilmente potrebbe avere come esito il riconoscimento di irregolarità nell’accertamento dello stato di abbandono.

D’altro canto, la competenza e l’esperienza di questo soggetto istituzionale specializzato nella materia delle adozioni internazionali ci porterebbe ad escludere un controllo “cartaceo” e burocratico. Inoltre, la Commissione per le Adozioni Internazionali potrebbe, qualora stimasse il provvedimento straniero non conforme alla Convenzione, chiedere chiarimenti all’autorità straniera, in ossequio al principio di cooperazione tra Stati⁹³.

L’impianto normativo costruito dalla Convenzione de L’Aja del 1993 e dalla nostra legge di ratifica impedisce però di fare un utilizzo frequente di questo strumento. La concordanza espressa dall’ente autorizzato sul provvedimento straniero ha lo scopo, a norma dell’art. 17, lett. c) e d) della Convenzione de L’Aja, di assicurare che “la procedura di adozione prosegua” e che il minore sia “autorizzato ad entrare ed a soggiornare in permanenza nello Stato di accoglienza”. In altre parole, l’approvazione da parte dell’ente della decisione di affidamento “non ha motivo se non di responsabilizzare maggiormente lo Stato di accoglienza nel suo impegno a permettere l’ingresso e la permanenza del minore sul suo territorio⁹⁴”.

Poiché gli enti sono stati autorizzati a svolgere pratiche dalla Commissione per le Adozioni Internazionali, poiché esiste un rapporto fiduciario tra questi soggetti, il rifiuto da parte della nostra Autorità centrale di dichiarare conforme all’interesse del minore l’adozione del minore straniero e (nella persona del suo vicepresidente) di autorizzarne l’ingresso sarebbe difficilmente compreso dal Paese di origine del minore, se non come un improvviso “voltafaccia” che potrebbe avere ripercussioni sui rapporti tra gli Stati nelle procedure di adozione internazionale.

In conclusione, qualora la documentazione celasse condotte irregolari, la Commissione per le Adozioni Internazionali potrebbe, suo malgrado, finire per autorizzare l’ingresso di minori stranieri per i quali *solo formalmente*, in base alla documentazione allegata, sia stato accertato lo stato di abbandono. Se così fosse, la Commissione potrebbe paradossalmente essere parte del meccanismo di irregolarità ed apporre un sigillo di legittimità e rispettabilità – come ben descritto dalla catena sopra illustrata del *child laundering* - a procedure che potrebbero anche essere viziate da abusi e violazioni dei diritti umani.

Analogamente a quanto detto in merito ai controlli della Commissione per le Adozioni Internazionali, anche il Tribunale per i minorenni italiano non sembra disporre degli strumenti necessari per poter accertare efficacemente eventuali irregolarità. Il Tribunale per i minorenni, infatti, deve verificare la sussistenza dei

⁹² M. CAVALLO, *Le procedure per l’adozione del bambino straniero*, in AA.VV., *Adozioni internazionali. L’attuazione della nuova disciplina*, Questioni e Documenti, Quaderni del Centro nazionale di documentazione ed analisi per l’infanzia e l’adolescenza, Nuova serie, Quaderno n. 16, Istituto degli Innocenti, Firenze 2000, p. 35.

⁹³ L. SACCHETTI, *Il nuovo sistema dell’adozione internazionale*, cit., p. 124.

⁹⁴ *Ibi*, pp. 124-125.

requisiti indicati dall'art. 4 della Convenzione de L'Aja⁹⁵ ed accertare “che l'adozione non sia contraria ai principi fondamentali che regolano nello Stato il diritto di famiglia e dei minori, valutati in relazione al superiore interesse del minore⁹⁶”. Qualora sussistano la dichiarazione di conformità e l'autorizzazione della Commissione per le Adozioni Internazionali, il Giudice per i minori italiano potrà ordinare la trascrizione del provvedimento straniero o riconoscerlo come affidamento preadottivo.

In presenza della dichiarazione di conformità della Commissione per le Adozioni Internazionali e della sua autorizzazione all'ingresso, ci domandiamo quanto pregnante possa essere l'accertamento del Tribunale per i minorenni e quanto possa essere condizionato dalla decisione dell'Autorità centrale e dalla presenza in Italia del minore straniero. Soprattutto, anche ipotizzando che l'autorità giudiziaria rilevi una irregolarità nella procedura di adozione, ci interroghiamo sulla rispondenza al “superiore interesse del minore” di una segnalazione, evidentemente ormai tardiva, all'Autorità centrale di una qualche difformità dalla legge.

Al meccanismo della triplicazione dei controlli previsto dalla nostra legge – il consenso dell'ente all'adozione, l'accertamento della Commissione, il controllo del Tribunale per i minorenni, senza contare l'eventuale intervento dell'Autorità centrale italiana nel caso in cui l'ente non concordi con la proposta dell'autorità competente estera – sembrano corrispondere strumenti perfettibili per assicurare la prevenzione delle irregolarità compiute all'estero, che potrebbero essere addirittura “riciclate” in condotte lecite e conformi alla Convenzione de L'Aja.

2.4. La violazione dei doveri di preparazione all'adozione del minore in stato di abbandono

Simmetricamente alla coppia, nel tempo dell'attesa il minore deve essere preparato all'adozione e, in un momento successivo, all'adozione da parte di determinati coniugi.

Per preparazione all'adozione s'intende quell'insieme di attività, solitamente dirette da uno psicologo, che possono favorire l'elaborazione del lutto dell'abbandono e, se vi sono stati, del maltrattamento e dell'abuso. Attraverso un accompagnamento psicologico, il minore può far conoscere *qualcosa di sé* al proprio interlocutore⁹⁷; così facendo, quest'ultimo potrà valutare se l'adozione sia il modo più appropriato per proteggere quel minore e per promuoverne uno sviluppo psico-fisico armonioso. Come avremo modo di ricordare nel paragrafo dedicato ai fallimenti adottivi⁹⁸, vi sono infatti minori per i quali, a causa della propria storia di abusi, è altamente sconsigliata l'adozione. In altre parole, la sofferenza sperimentata non

⁹⁵ Ricordiamo che si tratta dell'accertamento della dichiarazione dello stato di adottabilità del minore, del rispetto del principio di sussidiarietà e della prestazione dei consensi da parte delle persone esercenti la potestà o di altre persone il cui consenso sia necessario ai fini dell'adozione, nonché del minore.

⁹⁶ Art. 35, comma 3 della legge n. 184/83. Lo stesso accertamento deve essere fatto sia che l'adozione sia stata pronunciata all'estero, sia che debba perfezionarsi in Italia.

⁹⁷ Non sempre i minori parlano di tutto quello che hanno subito. Alcuni traumi possono emergere anche anni dopo l'adozione o solo quando il minore si sente al sicuro nella sua nuova famiglia.

⁹⁸ Con questa espressione comprendiamo i casi di restituzione del minore da parte della famiglia di adozione nel corso dell'affidamento preadottivo o in seguito alla definizione della procedura di adozione. Rinviamo alla lettura del paragrafo 6 di questo capitolo per la trattazione del tema.

consente loro di essere parte di una serena relazione filiale, ma raccomanda il loro inserimento in altri contesti *di tipo familiare* (comunità di pari, ad esempio).

Il percorso della preparazione all'adozione da parte di una coppia determinata ha luogo a seguito di un incontro positivo tra i coniugi ed il minore e può essere favorito da attività molto semplici, quali l'insegnamento delle parole più usate nella lingua parlata dagli aspiranti genitori e delle tradizioni del Paese da cui provengono. Anche mostrare semplicemente la cartina geografica o qualche fotografia dello Stato in cui il minore andrà a vivere⁹⁹ può essere d'aiuto all'adottando per cominciare ad abituarsi al cambiamento che investirà la sua vita.

A norma della Convenzione de L'Aja del 1993, spetta alle Autorità centrali del Paese d'origine *confermare*¹⁰⁰ che il minore adottabile abbia prestato il proprio consenso e che i suoi desideri siano stati presi in considerazione¹⁰¹.

Raramente, però, il minore è consapevole di ciò che gli sta accadendo ed è posto nelle condizioni di accettare l'esperienza e il percorso che sta affrontando¹⁰². La preparazione del bambino all'adozione è infatti una "prassi ancora poco diffusa e sviluppatasi a macchia di leopardo, dipende dalla sensibilità del Paese, dalle risorse disponibili¹⁰³". Frequentemente le condizioni degli istituti o delle diverse strutture di accoglienza dei minori non consentono un adeguato accompagnamento del minore¹⁰⁴, ma anche l'idea che il successo di un'adozione discenda prevalentemente da una collocazione familiare "oculata e formalmente

⁹⁹ P. GURAN, *Vivere l'attesa nella prospettiva dei bambini: il difficile compito degli operatori dei paesi di origine*, in *Atti del convegno internazionale "Come vivere l'attesa: esperienze internazionali a confronto"*, cit., p. 136.

¹⁰⁰ Questo è il verbo adottato nella traduzione italiana dell'art. 4, lett. d) della Convenzione de L'Aja del 1993.

¹⁰¹ L'art. 4, lett. d) della Convenzione de L'Aja del 1993 stabilisce che le "autorità competenti dello Stato di origine" devono confermare che "1) qualora il suo consenso sia richiesto, il bambino abbia usufruito di una adeguata consulenza e sia stato debitamente informato degli effetti che l'adozione e il consenso produrranno; 2) sono stati presi in considerazione i desideri e le opinioni espresse dal bambino; 3) qualora il consenso del bambino alla sua adozione sia richiesto, questo sia stato dato liberamente, nella forma prescritta dalla legge, e sia stato espresso o attestato per iscritto; 4) il suddetto consenso non sia stato indotto da pagamenti o compensi di altro tipo". Sull'ascolto del minore nella procedura di adozione si vedano anche l'art. 7 (in particolare i commi 2 e 3) e l'art. 35, comma 4 della legge n. 184/83.

¹⁰² Si tratta evidentemente di una grave irregolarità in violazione dell'art. 12 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'art. 7 della legge n. 184/83. In particolare, in forza di quest'ultima disposizione il minore che ha compiuto i quattordici anni non può essere adottato "se non presta personalmente il proprio consenso" (comma 2). "Se l'adottando ha compiuto gli anni dodici deve essere personalmente sentito; se ha un'età inferiore, deve essere sentito, in considerazione della sua capacità di discernimento" (comma 3).

¹⁰³ R. PREGLIASCO, intervento in *Atti del convegno "Il tempo dell'attesa"*, cit., p. 14. In Paesi quali la Russia, l'Ucraina e il Vietnam – tre dei Paesi dai quali proviene la maggior parte dei minori adottati da coppie residenti in Italia – la preparazione dei minori all'adozione è "inesistente". Così G. ARNOLETTI, intervento in *Atti del convegno internazionale "Come vivere l'attesa: esperienze internazionali a confronto"*, cit., p. 180. C'è poi il caso anomalo della Bielorussia, dove le adozioni non nominative sono in numero assai contenuto perché il minore conosce la coppia di adottanti, poiché è stato da questi accolto in occasione dei soggiorni di risanamento. In questo caso, la preparazione del minore non è prevista perché non è quasi mai necessaria. G. MACARIO, *La "lezione dei fatti": un'esperienza di stage formativo in Bielorussia*, in AA.VV., *L'operatore oltre frontiera*, cit., p. 115. Si rinvia al paragrafo 5.3. di questo capitolo dedicato al tema delle adozioni dei minori accolti in occasione dei soggiorni solidaristici.

¹⁰⁴ Istituti sovraffollati, personale insufficiente in proporzione al numero degli ospiti, carenza di giochi e generali condizioni di deprivazione sono alcuni dei mali che affliggono gli istituti etiopi. T. TEFERRA ZELEKE, *Il bisogno e il diritto del bambino adottivo di avere sostegno emotivo e preparazione prima dell'adozione. L'esperienza del CIAI in Etiopia*, in AA.VV., *I diritti del bambino adottato*, Provincia di Milano, Quaderni dei diritti, n. 2, novembre 2007, p. 84.

rispondente al bisogno¹⁰⁵” ha probabilmente contribuito a far convergere gli sforzi dei soggetti competenti del Paese di origine nella sola scelta della coppia più adatta ad un determinato minore.

La diagnosi del minore prima dell'ingresso in Italia ha invece un'importanza decisiva per scongiurare abbinamenti inadeguati. Dalla diagnosi, qui da intendersi non nella sua dimensione medica, ma come “insieme descrittivo delle caratteristiche e della storia personale del bambino¹⁰⁶”, è infatti possibile trarre informazioni sufficienti per valutare la compatibilità coppia-minore e, in molti casi, arginare il verificarsi di fallimenti adottivi¹⁰⁷.

È in questa direzione che vanno le buone prassi, casi quasi eccezionali in verità, presenti in alcuni Paesi di provenienza dei minori. Per quanto variabili da Stato a Stato, è possibile individuare alcuni elementi comuni.

Possiamo dire innanzitutto che si tratta sempre di percorsi individualizzati: per quanto possano essere predisposte e definite delle pratiche condivise, la preparazione all'adozione del minore in stato di abbandono deve tenere conto della sua singolarità, pur non limitandosi ad essere un percorso da affrontare individualmente. Operatori sociali e consulenti sono infatti chiamati a curare incontri, anche di gruppo, con i bambini accolti nella struttura, se possibile registrando ciò che accade nel corso degli incontri. Se necessario, i minori sono anche sottoposti a una visita specialistica da parte di operatori socio-sanitari.

Solo dopo aver sostenuto ed accompagnato il minore nell'elaborazione del lutto dell'abbandono e della perdita dei genitori e solo dopo aver accertato che questi è pronto a parlare di adozione, può avere inizio la preparazione all'adozione vera e propria.

Questa prende innanzitutto le mosse dalla spiegazione del significato di adozione: “spesso il bambino pensa che essere adottato equivalga ad essere ospitato temporaneamente a casa di una coppia di coniugi, che provvederanno al suo mantenimento e che si aspetteranno che lui lavori sodo e sia un bravo studente, per arrivare ad essere autosufficiente per mantenere loro e la famiglia biologica rimasta, quando avrà diciotto anni¹⁰⁸”.

Nelle prassi virtuose la preparazione all'adozione privilegia un approccio diacronico, che tiene conto del passato, del presente e del futuro del minore e, naturalmente, della sua età¹⁰⁹. Il passato abbraccia tutta la sua storia pregressa, il vissuto nella famiglia d'origine (se c'è stato), l'abbandono e le sue cause, la dichiarazione di adottabilità. Il presente è il percorso che ogni minore dovrebbe riuscire a fare per consentire a quella

¹⁰⁵ L'osservazione è di F. MAZZUCHELLI, *Il dialogo con il bambino sull'adozione*, in AA.VV., *I diritti del bambino adottato*, cit., p. 77.

¹⁰⁶ L. LUZZATTO, *Il ruolo dei servizi*, in AA.VV., *Percorsi problematici dell'adozione internazionale, Indagine sul fenomeno della “restituzione” dei minori adottati da altri Paesi*, Collana della Commissione per le Adozioni Internazionali, Istituto degli Innocenti, Firenze 2004, p. 25.

¹⁰⁷ Un'indagine promossa dalla Commissione per le Adozioni Internazionali sui fallimenti adottivi nelle adozioni internazionali ha evidenziato come solo nella minoranza dei casi (15 minori su 164 minori restituiti dalla famiglia di adozione) fosse stata effettuata una diagnosi prima dell'ingresso in Italia. Degli esiti dell'indagine daremo conto nel paragrafo 6 di questo capitolo, dedicato ai fallimenti adottivi. Vedi anche Tabella D. 26 in L. LUZZATTO, *Il ruolo dei servizi*, cit., p. 25.

¹⁰⁸ T. TEFERRA ZELEKE, *Il bisogno e il diritto del bambino adottivo di avere sostegno emotivo e preparazione prima dell'adozione. L'esperienza del CIAI in Etiopia*, cit., p. 90.

¹⁰⁹ L.M.C. ARCE, *La realtà del bambino adottabile e la preparazione all'adozione*, in M. CHISTOLINI - M. RAYMONDI (a cura di), *Scenari e sfide dell'adozione internazionale*, cit., p. 117.

famiglia di essere a sua volta “adottata” dal minore e, dunque, può comprendere il sostegno psicologico per lavorare sui meccanismi di difesa che potrebbero essere agiti nei confronti della coppia. Il futuro, invece, abbraccia tutti gli interventi e le attività che agevoleranno l’inserimento del minore in quella famiglia specifica, dunque tutta la prospettiva del post-adozione.

Un altro elemento che accomuna le buone prassi è che esse tendono a fare in modo che il minore abbia una disposizione emotiva favorevole, sia correttamente informato su ciò che gli sta accadendo, sulle persone che si prenderanno cura di lui e sul Paese in cui andrà a vivere.

La cura e l’ascolto del minore nell’attesa dell’incontro con la coppia dovrebbero consentirgli di raccontare liberamente le proprie aspettative, le proprie paure ed essere rassicurato anche riguardo alla condizione dei compagni di istituto che si lasciano¹¹⁰. Può essere allora tranquillizzante e importante per l’identità del minore organizzare una festa d’addio presso l’istituto nel giorno della partenza del minore, alla presenza di tutti i piccoli ospiti e degli adulti che gli sono stati più vicini nel corso della sua permanenza. Dopodiché, una volta salutati tutti gli amici e preparata la valigia con il suo guardaroba, il suo miglior giocattolo, il suo diario personale (che è un compendio di tutto il vissuto dentro l’istituzione che lo ha accolto) il minore può partire con la coppia verso il Paese di adozione¹¹¹.

L’attenzione alla singolarità non è di per sé incompatibile con modalità più “schermate”, che consentono a tutti i minori ospiti di quella struttura di parlare di sé e dei propri timori “con relativa serenità e distacco rispetto all’incandescenza” che questi ed altri temi “assumono quando diventano troppo attuali¹¹²”. L’incontro di un minore con la sua nuova famiglia dovrebbe rappresentare solo una delle occasioni per poter parlare di adozione.

Poiché una buona preparazione del minore all’adozione giova a questi e alla coppia, la preparazione dei minori all’estero potrebbe rappresentare uno degli spazi di collaborazione tra le autorità del Paese di origine e di destinazione del minore, uno di quegli spazi di *corresponsabilità etica nell’adozione* di cui parleremo nel sesto capitolo¹¹³. Essa dovrebbe allora concretarsi nel fattivo coinvolgimento della coppia a partire dal momento in cui la coppia di adottanti ha prestato il proprio consenso all’adozione.

¹¹⁰ Riportiamo questa significativa testimonianza: “[...] una piccola indiana di 5 anni e mezzo, vivace e socievole, ha chiesto infinite volte alle sue educatrici e alle A.S. [così nel testo, assistenti sociali] che la accompagnavano verso l’incontro con i genitori adottivi se sarebbe partita lei da sola e che cosa sarebbe stato dei suoi compagni. Manifestava un’intensa preoccupazione rispetto al cambiamento di ambiente e di relazioni che la attendeva e viveva la separazione dai compagni come una vera perdita affettiva forse anche come un tradimento nei loro confronti. Il suo bisogno di ascolto e rassicurazione ha trovato un’espressione molto particolare e ha richiesto risposte non generiche, ma anzi singolarmente attente e impegnative”. Testimonianza di F. MAZZUCHELLI, *Il dialogo con il bambino sull’adozione*, cit., p. 78.

¹¹¹ B.N. CARVAJAL OROZCO, *Vivere l’attesa nella prospettiva dei bambini: il difficile compito degli operatori dei Paesi di origine*, in *Atti del convegno internazionale “Come vivere l’attesa: esperienze internazionali a confronto”*, cit., pp. 131-132.

¹¹² F. MAZZUCHELLI, *Il dialogo con il bambino sull’adozione*, cit., p. 81.

¹¹³ Basti ricordare che la Commissione per le Adozioni Internazionali ha raccomandato agli enti, ogni volta che il Paese di origine non sia in grado di acquisire le informazioni utili riguardo al minore, di integrare “le informazioni in suo possesso utilizzando i propri professionisti in loco – in uno spirito squisitamente collaborativo – che permetta anche di preparare concretamente il minore aiutandolo a superare le iniziali difficoltà incontrate nella reciproca conoscenza”.

Una volta inviata la c.d. lettera d'accettazione, con la quale esprime il proprio consenso all'adozione di quel minore, la coppia (o la famiglia) potrebbe preparare un album da inviare al minore, con le foto dei membri della famiglia, della loro casa, della camera del bambino, insieme a delle informazioni su ciascuno di loro. È a partire da questo momento che comincia il processo di costruzione del legame affettivo con la famiglia di adozione, il senso di appartenenza alla famiglia, il sentirsi figlio di quella coppia¹¹⁴. Possiamo comprendere ancora meglio il significato di un gesto semplice come la preparazione e l'invio di un album di fotografie soprattutto se consideriamo che possono trascorrere anche molti mesi prima che la coppia torni nel Paese di origine a prendere il minore adottando¹¹⁵. Mesi che sono un momento estremamente delicato e critico per ogni minore, che potrebbe anche pensare – se lasciato solo con la propria sofferenza – di essere stato nuovamente abbandonato.

Allora, anche il tempo dell'attesa può essere vissuto con gioia e trepidazione, soprattutto come un tempo che ha un senso, una direzione, non rappresenta un tempo vuoto verso l'ignoto¹¹⁶.

3. Irregolarità e Tribunale per i minorenni italiano

Come abbiamo già ricordato nel primo capitolo, il Tribunale per i minorenni è il soggetto preposto a decidere se la coppia disponibile ad accogliere un minore straniero sia idonea o meno all'adozione internazionale: ricevuta la relazione dei servizi sociali, il Giudice per i minori “sente gli aspiranti all'adozione, anche a mezzo di un giudice delegato, dispone se necessario gli opportuni approfondimenti e pronuncia [...] decreto motivato attestante la sussistenza o l'insussistenza dei requisiti per adottare¹¹⁷”.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 31 marzo 2005, p. 8. Il rinvio è al paragrafo del sesto capitolo.

¹¹⁴ “Questo album è come un tesoro per i bambini, che lo mostrano con grande orgoglio ad ogni visitatore! [...] Di tanto in tanto i bambini confrontano questi album fra loro e sono l'occasione di suscitare commenti come ad esempio quanto sia più bella la loro mamma rispetto a quella dei loro amici, o quanto sia migliore l'Italia rispetto alla Svezia o agli Stati Uniti! Queste sono solo discussioni amichevoli!”. La testimonianza è di S.S. ASHRAYA, *Vivere l'attesa nella prospettiva dei bambini: il difficile compito degli operatori dei Paesi di origine*, in *Atti del convegno internazionale “Come vivere l'attesa: esperienze internazionali a confronto”*, cit., pp. 112 ss. Specifichiamo che questa è una prassi sperimentata con successo in alcune strutture di accoglienza di minori indiane. La presentiamo con l'intento di indicare una delle possibili modalità di preparazione del minore all'adozione, consapevoli che si tratta di iniziative che devono essere assunte con grande cautela, soprattutto nei confronti di quei minori che non sono stati abbinati ad alcuna coppia.

¹¹⁵ Alcune legislazioni straniere prevedono che tra il primo incontro e quello nel quale coppia torna in Italia con il minore adottato decorrano alcuni mesi per l'adempimento delle pratiche necessarie.

¹¹⁶ Siamo a conoscenza, ad esempio, della prassi osservata in alcuni istituti colombiani che prevede la preparazione di un calendario per il tempo che separa il giorno dell'incontro con la coppia da quello della partenza per il Paese di destinazione. “Siccome i bambini [...] non possono collocarsi nel tempo, si prepara un calendario dove il bambino o la bambina segna ogni giorno con un disegno o con un segnale, finché arriva la data concordata della consegna ai genitori adottivi”. B.N. CARVAJAL OROZCO, *Vivere l'attesa nella prospettiva dei bambini: il difficile compito degli operatori dei Paesi di origine*, cit., p. 131.

¹¹⁷ Art. 30, comma 1 della legge n. 184/83.

Il decreto di idoneità, che dovrà essere trasmesso alla Commissione per le Adozioni Internazionali e all'ente autorizzato che svolgerà le pratiche per la coppia¹¹⁸, “contiene anche indicazioni per favorire il migliore incontro tra gli aspiranti all'adozione ed il minore da adottare¹¹⁹”.

Possiamo individuare delle “zone di complessità” nell'esercizio della funzione del Tribunale per i minorenni. La prima attiene al rapporto dell'autorità giudiziaria con il servizio sociale territoriale.

3.1. Il decreto di idoneità in formule stereotipe, come esito di un mero esame di legittimità o “incoerente” con la relazione dei servizi sociali

Ferme le differenze nell'esercizio della funzione giurisdizionale tra i Tribunali per i minorenni italiani, è invalsa la prassi irregolare di pronunciare decreti di idoneità che, in poche righe e riprendendo quanto previsto dalla legge, “spiegano brevemente quali attitudini hanno i coniugi in merito ai diversi temi dell'adozione¹²⁰”. Abbiamo decreti che si limitano a ricalcare il contenuto della disposizione che indica i requisiti (oggettivi e soggettivi) che devono essere posseduti dalla coppia (art. 6 della legge n. 184) e che sembrano riprodurre, nella ripetitività della loro struttura, dei modelli che, di volta in volta, verranno completati solo con i dati anagrafici della coppia, senza una motivazione articolata¹²¹.

La motivazione deve indicare le ragioni che hanno indotto il Tribunale per i minorenni a dichiarare l'idoneità o l'inidoneità di una coppia ad adottare un minore straniero. Una valutazione che consti esclusivamente di una formale ricognizione dei requisiti è una valutazione che appiattisce la *complessità* dell'adozione internazionale, poiché non scandaglia le risorse che quella chiede ad una coppia, ma si ferma “sulla soglia”, limitandosi a *registrare* la sussistenza di determinate caratteristiche. Decreti sostanzialmente privi di una motivazione sono irregolarità “sostanziali” anche per ulteriori profili: essi sembrano mettere a tacere la preziosa componente onoraria del Tribunale per i minorenni, chiamata a “costituire l'interfaccia tra le scienze umane applicate nella clinica e la giurisprudenza, [a] favorirne il confronto dialettico immediato sia all'interno del collegio sia nella relazione tra questo e i servizi e quindi la realizzazione, nel collegio, di una sintesi dei due saperi¹²²”.

Ancora, tali decreti di idoneità destano non poca perplessità perché sembrano segnalare che una certa politica giudiziaria, quella favorevole alla loro concessione con una certa larghezza, resiste ancora nelle nostre aule giudiziarie, probabilmente figlia di quello stesso pregiudizio secondo il quale “l'adozione

¹¹⁸ Lo dispone l'art. 30, comma 3 della legge n. 184/83.

¹¹⁹ Art. 30, comma 2 della legge n. 184/83.

¹²⁰ M. CHISTOLINI, *Il decreto di idoneità: motivazione e indicazioni*, cit., p. 236.

¹²¹ L. LENTI, *La dichiarazione di idoneità all'adozione internazionale*, in *Minorigiustizia*, 1998, 4, p. 119. Scrive l'Autore: “la stragrande maggioranza di essi è redatto in formule stereotipe che nulla chiariscono”. Si vedano anche i due decreti pubblicati nella sezione dedicata alla giurisprudenza in *Minorigiustizia: Un bambino straniero europeo o non colorato in adozione*, in *Minorigiustizia*, 2000, 2, pp. 125 ss.

¹²² P. SERRA, *Dal giudice onorario minorile al consulente tecnico d'ufficio: la dialettica tra la giurisprudenza e le scienze umane*, in *Minorigiustizia*, 2002, 1-2, p. 115.

internazionale è comunque l'unica speranza di una vita decente per i bambini delle sterminate plebi del terzo mondo, anche qualora il suo esito non si rivelasse poi pienamente soddisfacente¹²³». Aggiungiamo, ma non da ultimo, che, emettendo decreti di idoneità con carenza di motivazione, il Tribunale per i minorenni non “adempie alla propria parte di obblighi¹²⁴” e viene meno alla responsabilità, sancita dall'art. 5 della Convenzione de L'Aja del 1993 di accertare ed attestare che i coniugi siano “qualificati ed idonei” per l'adozione di un minore.

Va detto, per completezza, che, poiché la dichiarazione di idoneità nell'adozione internazionale è pronunciata senza che il Tribunale per i minorenni abbia la possibilità di compiere una valutazione rapportata alle esigenze dell'adottando¹²⁵, non può non essere riconosciuta anche un'obiettiva difficoltà in capo al collegio giudicante. Detto ciò, le formule stereotipe integrano sempre a nostro parere delle irregolarità “sostanziali”, in particolare nelle ipotesi in cui il Tribunale per i minorenni pronunci un decreto di inidoneità. In questi casi sussiste non solo un dovere *giuridico* (anche in vista dell'eventuale reclamo del provvedimento da parte dei coniugi¹²⁶), ma anche la responsabilità di avere quelle *premura* e *cura* nei confronti della coppia di cui parlavamo nelle prime pagine di questo capitolo. Non ci sembra dunque condivisibile la prassi di pronunciare decreti assai “stringati” per “evitare frustrazioni¹²⁷” ai richiedenti.

In questa sede vorremmo segnalare altre due *cattive prassi* vigenti, entrambe attinenti al rapporto che si instaura tra il Tribunale per i minorenni ed i servizi sociali.

La prima va a minare l'indipendenza dell'organo giurisdizionale. Nel pronunciarsi sull'idoneità della coppia, il Tribunale per i minorenni non può limitarsi ad un mero giudizio di legittimità, né può accettare passivamente ciò che è oggetto della relazione dei servizi sociali (non vincolante¹²⁸), soprattutto in ragione della funzione giurisdizionale che gli è stata riconosciuta dall'ordinamento. Tale funzione è sinonimo di garanzie costituzionalmente assicurate al cittadino, garanzie che non possono essere offerte dal servizio sociale in quanto parte dell'Esecutivo.

Dunque, se “esiste una dimensione valutativa necessariamente rimessa ai servizi sociali”, “pure è vero che il momento definitivo e complessivo della decisione, incidendo significativamente sullo status delle

¹²³ Lo ricorda L. LENTI, *La dichiarazione di idoneità all'adozione internazionale*, cit., 118.

¹²⁴ L. FADIGA, *L'adozione internazionale*, in G. COLLURA - L. LENTI - M. MANTOVANI (a cura di), *Filiazione*, in *Trattato di diritto di famiglia* diretto da Paolo Zatti, Vol. II, cit., p. 823.

¹²⁵ Ricordavamo le differenze dell'idoneità nell'adozione nazionale ed in quella internazionale nel paragrafo 3 del primo capitolo.

¹²⁶ La motivazione del provvedimento non è solo oggetto di specifica garanzia costituzionale, ma è anche funzionale all'esercizio del potere di reclamo che la legge ammette nei confronti dei provvedimenti sull'idoneità all'adozione (art. 30, comma 5 della legge n. 184).

¹²⁷ Ne fa menzione F. TOMMASEO, *sub art. 30* in G. CIAN et al. (a cura di), *Commentario al diritto italiano della famiglia*, cit., Tomo VI, 2, p. 413, nota 36.

¹²⁸ G. FERA, *sub art. 30*, in A. ZACCARIA, *Commentario breve al diritto della famiglia*, cit., p. 1653 e F. TOMMASEO, *sub art. 30*, in C.M. BIANCA - L. ROSSI CARLEO (a cura di), *La nuova disciplina dell'adozione nazionale ed internazionale*, cit., p. 793.

persone, deve essere riservato al giudice [...] il quale non potrebbe certo svolgere questo suo compito limitandosi allo studio degli atti da altri predisposti¹²⁹.

Come nel caso dei decreti carenti di motivazione, la composizione del Tribunale per i minorenni, presso il quale siedono giudici togati e giudici onorari, fa sentire il suo prezioso contributo, assicurando che le decisioni sulla capacità della coppia ad accogliere un minore straniero siano assunte anche sulla base di valutazioni metagiuridiche, di carattere psicologico e sociale¹³⁰.

Ancora in merito ai rapporti tra Tribunale per i minorenni e servizi sociali, aggiungiamo che le Autorità centrali straniere rilevano la frequente incoerenza tra la relazione dei servizi territoriali italiani ed il successivo giudizio di idoneità rilasciato dal Tribunale per i minorenni¹³¹.

Abbastanza spesso accade che la relazione dei servizi sociali riveli dubbi o perplessità sulla capacità educativa della coppia, contenuti che lascerebbero presagire la pronuncia di un decreto di inidoneità; in questi casi, “viceversa, senza che risulti essere stata svolta una perizia o una successiva più approfondita indagine, il Tribunale [per i minorenni] rilascia un’idoneità mirata a un bambino che presenti determinate caratteristiche, quasi a voler significare che i limiti evidenziati dalla relazione rendono la coppia non idonea per ogni bambino, ma solo per un determinato bambino: uno e non più, che non sia troppo cresciuto, che non abbia alcuna disabilità, che non abbia un diverso colore di pelle¹³²”.

3.2. I decreti di idoneità “vincolati”: indicazioni discriminatorie e poco rispettose delle competenze dell’autorità estera e degli enti autorizzati

I decreti “vincolati”, cioè quelli nei quali il Tribunale per i minorenni dichiara l’idoneità della coppia per uno o più minori con caratteristiche molto precise (riguardo alla sua età, al sesso, alle condizioni di salute, alla sua provenienza) rappresentano una prassi abbastanza diffusa nel nostro Paese, prassi che possiamo considerare anche una irregolarità “sostanziale” in quanto in forte contrasto con l’etica dell’adozione, oltre che con uno dei capisaldi dell’impianto normativo della Convenzione de L’Aja del 1993.

Prima di continuare nella nostra esposizione, vorremmo però rimarcare che i decreti “vincolati” non rappresentano sempre un provvedimento poco etico. Decreti di idoneità di una coppia per l’adozione di minori aventi determinati caratteristiche possono essere, semplicemente, rispettosi della volontà e della concreta capacità di accoglienza espressa dalla coppia nel corso degli incontri di preparazione all’adozione. I candidati genitori di adozione potrebbero essere consapevoli di non essere in grado di sostenere l’adozione di

¹²⁹ P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La funzione di garanzia della giurisdizione nel procedimento di adozione internazionale*, in AA.VV., *Adozioni internazionali sul territorio e nei servizi*, cit., p. 203.

¹³⁰ Sul ruolo della componente onoraria nella giustizia minorile, si richiamano qui F. MICALE, *La specializzazione dei giudici nella giustizia familiare e minorile*, in *Minorigiustizia*, 2002, 1-2, pp. 101 ss.; M. VITOLO, *Alcune considerazioni sul ruolo del giudice onorario all’interno del Tribunale per i minorenni*, *ibi*, pp. 110 ss.; R. MAURIZIO, *I giudici onorari nel processo civile minorile*, *ibi*, pp. 133 ss.

¹³¹ M. CAVALLO, *Ciò che pensano le autorità straniere*, in AA.VV., *L’operatore oltre frontiera*, cit., p. 3.

¹³² *Ibi*.

un minore gravemente malato, ad esempio, cosa che non deve essere demonizzata in quanto è pacifico che non tutte le coppie sono idonee ad accogliere ogni bambino dichiarato adottabile. Ben poco etico sarebbe allora dichiarare la coppia idonea ad adottare un minore avente determinate caratteristiche, forzando la disponibilità manifestata dai potenziali genitori.

Veniamo invece a considerare i decreti “vincolati” che, a nostro parere, devono essere annoverati tra le irregolarità “sostanziali”, in quanto in quei casi il Tribunale per i minorenni non si limita ad assecondare le richieste della coppia, ma ha addirittura connotato in modo gravemente discriminatorio ed eticamente inaccettabile il decreto di idoneità, soprattutto riguardo all’etnia o alla provenienza del minore¹³³.

La prassi di prescrivere l’abbinamento con un bambino bianco ad una coppia meno “attrezzata” si fonda sull’idea che l’adozione di un minore dai tratti somatici simili a quelli della coppia presenti meno difficoltà di altre¹³⁴. Al contrario, questa prassi riproduce quei meccanismi di assimilazione del minore adottato che incontreremo parlando delle irregolarità realizzabili dalla coppia, poiché l’assunto da cui prende le mosse è, ancora una volta, quello secondo cui l’eliminazione delle differenze apparenti cancella l’evento adottivo e ogni sua implicazione¹³⁵.

Tali provvedimenti sono anche poco rispettosi del riparto di competenze posto dalla Convenzione de L’Aja del 1993, in quanto l’autorità straniera rivendica – a ragione – il diritto di selezionare, tra le coppie idonee all’adozione internazionale, quella che meglio può rispondere alle esigenze materiali e psicologiche di un determinato minore¹³⁶.

Non solo. Questa prassi pone particolarmente a rischio il buon esito della procedura di adozione internazionale, in quanto, in casi di palese incompatibilità tra la relazione psico-sociale ed il decreto di idoneità del Tribunale per i minorenni, l’autorità competente estera considererà prevalente la prima e non presenterà alla coppia alcuna proposta di abbinamento¹³⁷.

Aggiungiamo che decreti che descrivono minori “piccoli e sani” potrebbero alimentare inutilmente le aspettative della coppia, che solo in occasione del primo incontro con gli operatori dell’ente autorizzato potrebbero essere informati che nel Paese prescelto non esistono minori adottabili con quelle caratteristiche e che, dunque, alcun bambino verrà loro proposto dall’autorità estera. A queste condizioni, la presa in carico della coppia da parte dell’ente non potrebbe condurre ad alcun esito.

¹³³ Casi di coppie destinatarie di decreti di idoneità ad accogliere solo “bambini di pelle bianca” o di “provenienza europea” sono menzionati da M. CHISTOLINI, *I vincoli all’etnia del bambino nei decreti di idoneità all’adozione dei tribunali per i minorenni*, in *Minorigiustizia*, 2001, 3-4, p. 65. Si veda anche C. BERNICCHI et al., *Lo scenario dell’adozione internazionale: le difficoltà più significative degli enti autorizzati nel realizzare le adozioni*, cit., p. 157.

¹³⁵ Ancora M. CHISTOLINI, *I vincoli all’etnia del bambino nei decreti di idoneità all’adozione dei tribunali per i minorenni*, cit., p. 69.

¹³⁶ Si vedano le *Linee guida* nel paragrafo dedicato al decreto di idoneità: “La Commissione è tenuta a rappresentare che le Autorità straniere non vedono di buon grado le indicazioni contenute nel decreto di idoneità, sentite come un limite alla loro funzione giudiziaria o amministrativa nel disporre l’abbinamento e alcune hanno chiesto che le dette indicazioni siano espresse solo nel caso che siano finalizzate ad evidenziare le più elevate competenze genitoriali di una determinata coppia in relazione alla media degli aspiranti genitori adottivi”. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 9 gennaio 2002, p. 7.

¹³⁷ M. CAVALLO, *Ciò che pensano le autorità straniere*, cit., p. 3.

Per tutte queste ragioni possiamo affermare che i decreti “vincolati” sono certamente un sintomo della non-comunicazione esistente tra i soggetti della procedura, della condizione di isolamento, per così dire, che sembra avvolgere sia i Tribunali per i minorenni che i servizi sociali territoriali italiani. Questi provvedimenti sono importanti indicatori di quella che è stata efficacemente definita la “cattiva giurisdizione di un giudice che non si mette a sistema¹³⁸”, uno *stile* che impedisce ai Tribunali per i minorenni di fare sistema con l’ente autorizzato, cioè il ponte verso l’estero. Si pensi, ad esempio, alla costante crescita della proposta di adozioni contemporanee di più minori da parte dei Paesi di origine, proposta che “contrasta con l’orientamento di alcune autorità giudiziarie minorili italiane che raramente emanano decreti di idoneità che consentono l’adozione contemporanea di due o più fratelli¹³⁹”.

La “cattiva giurisdizione” di cui parliamo è quella di un Giudice che agisce senza tenere conto del sistema di competenze previsto dalla Convenzione de L’Aja del 1993 e che decide come se fosse il solo attore della procedura di adozione internazionale. Le decisioni del Tribunale per i minorenni devono, dunque, tenere in considerazione il pluralismo istituzionale introdotto dalla Convenzione de L’Aja del 1993. Torneremo sul punto nel prossimo capitolo quando parleremo della “illuminata miopia” che dovrebbe guidare tutti gli attori della procedura¹⁴⁰.

3.3. Decreti del Tribunale per i minorenni e *premura* nei confronti della coppia. Per un uso delle indicazioni rispondente al superiore interesse del minore

In apertura di questo capitolo, ci siamo soffermati sul significato di *etica dell’adozione*, il nostro criterio-guida nel riconoscimento delle irregolarità “sostanziali”, e ne abbiamo voluto rimarcare anche una valenza *affettiva*, cioè di *benevolenza* e *premura* nei confronti di tutte le persone che prendono parte alla procedura di adozione.

In questa sede, vorremmo approfondire il tema delle indicazioni del decreto di idoneità esclusivamente dal punto di vista della coppia. Scopriremo che un uso “benevolo” delle indicazioni del decreto di idoneità risponde al superiore interesse del minore e non ad una concezione adultocentrica dell’adozione, come erroneamente si potrebbe pensare.

Secondo l’art. 30, comma 2 della legge n. 184, il decreto di idoneità “contiene anche indicazioni per favorire il migliore incontro tra gli aspiranti all’adozione ed il minore da adottare”. Generalmente esse attengono al numero dei minori adottabili da quella coppia e alle loro caratteristiche, come già ricordavamo: l’età, il sesso, l’assenza di malattie invalidanti ed anche l’appartenenza etnica.

¹³⁸ L’espressione è una parafrasi di quanto affermato da Morozzo della Rocca in P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La funzione di garanzia della giurisdizione nel procedimento di adozione internazionale*, cit., p. 208.

¹³⁹ C. BERNICCHI et al., *Lo scenario dell’adozione internazionale: le difficoltà più significative degli enti autorizzati nel realizzare le adozioni*, cit., p. 158.

¹⁴⁰ Si rinvia al paragrafo 12 del sesto capitolo.

Il Tribunale per i minorenni, che pure fa uso frequente di queste indicazioni, non dispone di strumenti per favorire l'abbinamento coppia-minore, semmai ha tutti gli strumenti per valutare la coppia e le sue caratteristiche: la relazione dei servizi sociali e gli "opportuni approfondimenti"¹⁴¹ (art. 30, comma 1 della legge n. 184/83).

Ebbene, ci si è domandati se queste indicazioni debbano essere "in positivo" o "in negativo", cioè, se siano più rispettose dello spirito della legge (e ancor prima della Convenzione de L'Aja) indicazioni che evidenziano le risorse della coppia o le sue "lacune", i suoi limiti.

Tenendo conto del linguaggio utilizzato dal legislatore¹⁴² sembrerebbe che le indicazioni debbano essere "in positivo", interpretazione peraltro confermata dalla Commissione per le Adozioni Internazionali¹⁴³.

Vogliamo sottolineare che questa interpretazione delle indicazioni contenute nel decreto di idoneità non è rispondente ai desideri delle coppie, ma è funzionale al soddisfacimento dell'interesse superiore del minore, in quanto indicazioni dettagliate sulla coppia (sulla sua storia, le motivazioni all'adozione, le risorse) consentono all'ente autorizzato di pensare per la coppia un percorso a partire dai suoi punti di forza ed all'autorità estera di disporre delle informazioni necessarie per poter presentare una proposta di abbinamento.

Vorremmo infine rimarcare il dovere del Tribunale per i minorenni di agire e decidere considerando la coppia come una risorsa da trattare con cura¹⁴⁴, in particolar modo nel caso della pronuncia di un decreto di idoneità.

Abbiamo già ricordato che l'autorità giudiziaria "sente gli aspiranti all'adozione"¹⁴⁵, cioè deve ascoltare, collegialmente o a mezzo di un giudice delegato, la coppia. Questo incontro, sottovalutato nella sua reale portata¹⁴⁶, non deve risolversi in una "mera formalità da rispettare frettolosamente per non superare il ristretto termine di due mesi previsto per la pronuncia del decreto di idoneità"¹⁴⁷. Piuttosto, la previsione dell'ascolto della coppia da parte del Tribunale per i minorenni si attaglia a questo giudice specializzato che è "giudice dell'ascolto e non solo della decisione"¹⁴⁸.

¹⁴¹ Rimanda ad una consulenza tecnica a tutti gli effetti – che come tale attribuisce alla coppia il diritto di nominare un consulente di parte – l'espressione di "opportuni approfondimenti" (art. 30, comma 1 della legge) che, proprio per il carattere invasivo, dovrebbero essere disposti con la massima prudenza e cautela. P. ANDRIA, *Le fonti di decisione dell'idoneità*, in AA.VV., *Adozione internazionale sul territorio e nei servizi*, cit., p. 234.

¹⁴² Nell'art. 30, comma 2 della legge n. 184, il legislatore chiede al Tribunale per i minorenni di fornire indicazioni "in positivo" sulle attitudini della coppia aspirante. Nella norma citata si legge infatti che quelle devono "favorire il migliore incontro tra gli aspiranti all'adozione ed il minore da adottare". Corsivo nostro. M. CHISTOLINI, *Il decreto di idoneità: motivazioni ed indicazioni*, in AA.VV., *Adozioni internazionali sul territorio e nei servizi*, cit., p. 240.

¹⁴³ In passato alcune Autorità centrali straniere "hanno chiesto che dette indicazioni siano espresse solo nel caso siano finalizzate ad evidenziare le più elevate competenze genitoriali di una determinata coppia in relazione alla media degli aspiranti genitori adottivi". Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida*, cit., 9 gennaio 2002, p. 7.

¹⁴⁴ M. CHISTOLINI, *Il decreto di idoneità: motivazioni ed indicazioni*, cit., p. 238.

¹⁴⁵ Art. 30, comma 1 della legge n. 184.

¹⁴⁶ F. VILLA, *L'ascolto e l'aiuto : dalla parte dei genitori adottivi*, in *Minorigiustizia*, 2000, 4, p. 76.

¹⁴⁷ *Ibi*.

¹⁴⁸ P. ANDRIA, *Le fonti di decisione dell'idoneità*, cit., pp. 233-234.

Il Tribunale per i minorenni, nel comunicare il rigetto della domanda di adozione della coppia, dovrebbe usare la massima cautela ed il massimo rispetto nei confronti dei candidati genitori adottivi, nella consapevolezza del dolore e della sofferenza che la decisione arrecherà alla coppia. In ossequio all'approccio educativo che contraddistingue il Giudice minorile, il collegio dovrebbe abbandonare un atteggiamento giudicante, per lasciare spazio ad un atteggiamento empatico e rispettoso¹⁴⁹.

Attraverso la condivisione che nasce dall'*ascolto*¹⁵⁰, la coppia potrebbe meglio accettare la decisione dell'autorità giudiziaria, se non arrivare ad uno spontaneo ritiro della dichiarazione di disponibilità all'adozione.

In questa sede il compito *educativo* del Tribunale per i minorenni assume un valore maggiore, tenuto conto che l'avvocato della coppia non partecipa né ai colloqui con i servizi sociali, né a quello con il giudice (solitamente onorario) del collegio, in particolare per il carattere strettamente personale dei contenuti di questi incontri e perché non equiparabili ad attività aventi natura di consulenza tecnica e, dunque, non soggetti alla relativa disciplina¹⁵¹. La coppia potrebbe allora sentirsi sguarnita ed esposta ad un giudizio, in assenza di una figura (quella del proprio difensore) che considera rassicurante e tutelante.

Un approccio empatico valorizza la coppia come risorsa *per i minori* (e non solo per se stessa), perché potrebbe anche determinarla ad un percorso di sostegno di coppia e, una volta concluso, spingerla a presentare una nuova disponibilità all'adozione¹⁵²; in alternativa, potrebbe orientarla verso altre forme di sostegno all'infanzia che le sono più congeniali (sostegno a distanza, affido, adozione nazionale). In altre parole, anche la pronuncia di un decreto di inidoneità potrebbe essere la sede per fare cultura *per l'infanzia*.

4. Irregolarità e servizi sociali

4.1. Relazioni psico-sociali incomplete o aventi carattere "valutativo"

Le prime irregolarità che sono qui presentate sono determinate da distorsioni dei doveri di collaborazione interistituzionale e del principio della separazione dei poteri¹⁵³.

¹⁴⁹ "La riforma dell'adozione internazionale, introducendo l'obbligo di informazione e formazione, suggerisce agli operatori sociali e giudiziari un'attitudine meno giudicante e più empatica, consapevole delle attese delle coppie e aperta al loro ascolto. Il periodo precedente all'adozione va utilizzato per *costruire* con i coniugi per costruire con i coniugi una disponibilità di vita verso il bambino, non solo per selezionare". P. PAZÈ, *Il mito delle adozioni semplici*, cit., p. 10.

¹⁵⁰ "[...] è raro che l'operatore e il giudice si soffermino a riflettere su quanto la coppia abbia passato in termini di dolore e di sconfitta personale e sulle risorse che con fatica e a caro prezzo sono state attivate per un recupero ed un'elaborazione. [...] Anche il giudice minorile, pur nella doverosa attenzione alla tutela della posizione del minore, può e deve rivolgere anche ascolto e comprensione empatici all'adulto interessato dal progetto adottivo o che già sta vivendo la sua realizzazione concreta". F. VILLA, *L'ascolto e l'aiuto : dalla parte dei genitori adottivi*, cit., pp. 75-76.

¹⁵¹ P. ANDRIA, *Le fonti di decisione dell'idoneità*, cit., p. 234.

¹⁵² Ricordiamo che la pronuncia di inidoneità non ha carattere definitivo.

¹⁵³ Precisiamo che non obbediscono alla nostra accezione di "irregolarità" le disfunzioni esistenti nel nostro Paese, come l'eterogeneità qualitativa del servizio sociale nel nostro territorio (non solo da città a città, ma addirittura da paese a paese), la carenza di formazione ed aggiornamento specifico degli operatori ed il personale inadeguato per

Generalmente l'autorità straniera lamenta l'insufficienza dei contenuti nella relazione socio-ambientale redatta dai servizi territoriali su richiesta del Tribunale per i minorenni, in quanto nella maggior parte dei casi le relazioni psico-sociali sono incentrate sulla coppia, "accennando soltanto all'esistenza o meno in vita dei nonni e quasi nulla riferendo sugli eventuali zii e zie, laddove i Paesi di origine, avendo ancora una società tradizionale, riconoscono grande importanza alla famiglia allargata, nella consapevolezza che ogni difficoltà manifestata dal figlio adottivo può essere più facilmente superata con il sostegno e l'aiuto del contesto familiare allargato, *se questo contesto ha condiviso la scelta adottiva*¹⁵⁴".

Una relazione psico-sociale che non illustri i rapporti di ciascun coniuge con le rispettive famiglie ed i rapporti delle due famiglie tra loro trasmette infatti all'Autorità centrale estera l'immagine di una coppia isolata dal proprio contesto sociale, poco coinvolta dalle relazioni della comunità di appartenenza e, quindi, sguarnita di alcune figure di riferimento che potrebbero invece accompagnare e sostenere il minore adottato, in particolare negli anni che precedono l'età adulta.

Le relazioni sono tacciate di incompletezza in quanto non contenenti tutti gli elementi indicati dall'art. 15 della Convenzione de L'Aja del 1993¹⁵⁵, o di poca chiarezza perché, in particolare quella psicologica, sono redatte in modo eccessivamente tecnico e perciò traducibili con difficoltà nella lingua del Paese straniero¹⁵⁶.

Ancora, in violazione al principio della separazione delle competenze e della scelta del nostro Paese di mantenere fermo il ruolo dell'autorità giudiziaria (preposta alla valutazione dell'idoneità dei coniugi), accade che il servizio sociale non stenda la relazione ed argomenti le proprie deduzioni in forza di elementi verificabili ed oggettivi, bensì che rediga una relazione "valutativa"¹⁵⁷. Il "parere" (favorevole o sfavorevole) del servizio sociale intorno ad un eventuale decreto di idoneità non deve invece essere fondato su mere opinioni non verificabili, ma sugli elementi di fatto indicati dalla legge e, come da essa indicato, non esclusivamente circoscritti alle capacità genitoriali della coppia, ma all'ambiente familiare che accoglierà il minore. Dunque, gli elementi che devono essere acquisiti dal servizio sociale devono attenersi alla famiglia in senso ampio.

Il contenuto della relazione del servizio sociale è legato, in misura elevata, alla soggettività degli operatori, quanto alla diversità delle specifiche professionalità (*in primis*, pensiamo al differente approccio di

l'accompagnamento delle famiglie. Tali carenze sono addebitabili alla oggettiva scarsità delle risorse umane, finanziarie e strutturali, in particolare in alcune aree del nostro Paese. Sul punto, Oltre l'adozione - Coordinamento di Enti Autorizzati per la Sussidiarietà dell'Adozione Internazionale, *La crisi dell'adozione internazionale. Dai sintomi alle soluzioni*, cit.

¹⁵⁴ M. CAVALLO, *Ciò che pensano le autorità straniere*, in AA.VV., *L'operatore oltre frontiera*, cit., p. 2. Corsivo nostro.

¹⁵⁵ C. BERNICCHI et al., *Lo scenario dell'adozione internazionale: le difficoltà più significative degli enti autorizzati nel realizzare le adozioni*, cit., p. 157. Gli elementi indicati dall'art. 15 (comma 1) della Convenzione de L'Aja attengono alla identità dei coniugi, alla loro idoneità e capacità di adottare, alla loro storia personale, alla loro anamnesi familiare e sanitaria, al contesto sociale in cui sono inseriti, ai motivi dell'adozione, alla loro capacità di affrontare l'adozione internazionale ed alle caratteristiche dei bambini dei quali si ritiene che essi potrebbero prendersi cura.

¹⁵⁶ *Ibi*.

¹⁵⁷ P. ANDRIA, *Le fonti di decisione dell'idoneità*, cit., p. 233.

un assistente sociale e di uno psicologo). Esse sono caratterizzate da una “sovrapposizione di dati e giudizi di valore, difficilmente scindibili, talora non suscettibili di verifica esterna¹⁵⁸”.

4.2. Inosservanza dei doveri di segnalazione al Tribunale per i minorenni delle situazioni che potrebbero incidere sul giudizio di idoneità (rinvio)

Anche per gli operatori dei servizi sociali vale quanto già detto per quelli degli enti autorizzati in merito al dovere di segnalare al Tribunale per i minorenni ogni situazione sopravvenuta che possa incidere in modo rilevante sul giudizio di idoneità già espresso dall'autorità giudiziaria¹⁵⁹. Nonostante la norma non lo espliciti, si ritiene che sussista tale obbligo, in particolare in ragione dei frequenti contatti che il servizio sociale dovrebbe mantenere con la coppia¹⁶⁰.

4.3. Violazione del dovere di sostenere la famiglia nel post-adozione

Il ruolo del servizio sociale nel post-adozione tende a oscillare frequentemente tra due estremi. Da un lato, si traduce in “atteggiamenti di vigilanza e di indirizzo, invece che di sostegno¹⁶¹”, d'altro canto accade che gli operatori psico-sociali preferiscano lasciare la famiglia adottiva “libera di decidere se e quando necessita di essere aiutata¹⁶²”.

Il primo approccio può probabilmente essere fatto risalire alla diffusa interpretazione della norma sul post-adozione¹⁶³, secondo la quale la vigilanza sarebbe un'attività obbligatoria, mentre il sostegno sarebbe meramente facoltativo. I servizi sociali sono infatti tenuti a relazionare periodicamente al Tribunale per i minorenni nell'anno che segue l'ingresso in Italia del minore, dal che ne consegue che le attività di accompagnamento “finiscono per essere serventi rispetto al procedimento giudiziario¹⁶⁴”.

Alla base del secondo atteggiamento, vi sarebbe un asserito rispetto delle scelte e degli spazi di autonomia di ogni famiglia, spazi che dovrebbero comunque essere preservati da un intervento invasivo degli operatori.

¹⁵⁸ P. PAZÉ, *Punti di forza e criticità della nuova legge sull'adozione nazionale e internazionale a sei anni dalla riforma dell'adozione del 2001*, in *Atti del Convegno regionale “Le frontiere dell'adozione nel rapporto fra pubblico e privato”*, 23 novembre 2007, Padova, p. 22. Il volume è stato realizzato dall'Unità operativa Équipe adozioni dell'Azienda ULSS 16 di Padova.

¹⁵⁹ Si rinvia a i paragrafi 3 e 4.2. del terzo capitolo.

¹⁶⁰ P. MOROZZO DELLA ROCCA, *sub art. 30*, in ID., *La riforma dell'adozione internazionale*, cit., p. 42.

¹⁶¹ Oltre l'adozione - Coordinamento di Enti Autorizzati per la Sussidiarietà dell'Adozione Internazionale, *La crisi dell'adozione internazionale. Dai sintomi alle soluzioni*, cit.

¹⁶² M. CHISTOLINI, *Il sostegno postadottivo: obiettivi e contenuti*, in AA. VV., *Il post-adozione fra progettazione e azione*, cit., p. 133.

¹⁶³ Si rinvia al paragrafo 11 del sesto capitolo.

¹⁶⁴ F. OCCHIOGROSSO, *La disciplina legislativa del dopo adozione nell'adozione internazionale*, in AA. VV., *Il post-adozione fra progettazione e azione*, cit., p. 111.

Pur nel rispetto della libertà di ogni famiglia, il servizio sociale dovrebbe sempre adoperarsi per incoraggiare le famiglie a lasciarsi aiutare; diversamente, si potrebbe maliziosamente pensare che per gli operatori sia più semplice trincerarsi dietro ad alcune affermazioni di principio che garantire – risorse disponibili permettendo – quel diritto al sostegno che rientra tra i diritti sociali che devono essere assicurati in tutto il territorio dello Stato¹⁶⁵. Senza dimenticare che l'adozione, che non è più da intendersi come una situazione a rischio o come una patologia contraddistinta da un chiaro quadro nosografico, richiede interventi di sostegno specifici per ogni famiglia¹⁶⁶, pur essendo riconoscibili questioni di interesse uguali per ognuna di esse¹⁶⁷.

Riteniamo allora che, in entrambi i casi, le modalità di gestione di questa delicata fase siano l'espressione di una resa da parte dei servizi sociali ad un ruolo *ancillare* nei confronti del Tribunale per i minorenni, ad un ruolo, cioè che li relega a meri esecutori di una richiesta specifica o di un mandato dell'autorità giudiziaria. Ciò è tanto grave quanto anacronistico. L'accompagnamento nel post-adozione è un'occasione preziosa per ogni famiglia di essere aiutata nel processo di attaccamento reciproco tra adottato e genitori.

Inoltre, l'attuale riflessione sul post-adozione si sta lasciando alle spalle quell'approccio che suggerisce di concentrarsi sui deficit e sulle problematicità della famiglia di adozione, per abbracciare al contrario l'idea del potenziamento delle risorse già esistenti in ogni nucleo familiare. È il passaggio dalla vulnerabilità alla resilienza¹⁶⁸, come nuova declinazione del paradigma vincoli-risorse, come obiettivo di lungo periodo da sviluppare nella quotidianità dell'impegno nel post-adozione¹⁶⁹.

5. Inosservanza dei termini ai quali la legge n. 184 subordina l'adempimento di determinati atti

Il procedimento di adozione internazionale è scandito da alcuni termini. Entro quindici giorni il Tribunale per i minorenni deve, qualora non ritenga di pronunciare immediatamente un decreto di inidoneità per manifesta carenza di requisiti, trasmettere copia della dichiarazione di disponibilità all'adozione ai servizi sociali (art. 29 *bis*, comma 3 della legge n. 184). L'art. 29 *bis*, comma 5 della legge n. 184 prescrive che i

¹⁶⁵ L'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione. Sottolineiamo che la legge non determina quei livelli essenziali delle prestazioni, così come manca un protocollo degli "opportuni interventi" che il Tribunale per i minorenni può adottare in caso di difficoltà di inserimento (art. 34, comma 2 della legge n. 184/83). F. OCCHIOGROSSO, *La disciplina legislativa del dopo adozione nell'adozione internazionale*, cit., p. 111.

¹⁶⁶ Ci piace molto la metafora secondo cui un modello di intervento efficace nel post-adozione risponde ad una logia "sartoriale, che costruisce l'abito giusto per ciascun cliente a partire dalle sue misure e necessità" e non a quella del "grande magazzino, che offre vestiti uguali a tutti i clienti". M. CHISTOLINI, *Il sostegno postadottivo: obiettivi e contenuti*, cit., p. 130.

¹⁶⁷ Tutte le famiglie di adozione sono chiamate ad affrontare temi difficili tra i quali l'informazione sulle proprie origini, l'abbandono, il confronto con il passato, la costruzione di una equilibrata identità etnica.

¹⁶⁸ La teoria della resilienza è stata soprattutto disegnata dal sociologo e demografo Stefan Vanistendael. Il termine è mutuato dalla tecnologia dei metalli, nell'ambito della quale viene definita come la resistenza a rottura dinamica di un metallo, determinata cioè da una sequenza di urti.

¹⁶⁹ G. MACARIO, *La formazione nel post-adozione: percorsi, metodologie e innovazioni nelle adozioni internazionali*, in *CAI - Comunicare Ascoltare Informare*, Notiziario della Commissione per le Adozioni Internazionali, 2007, n. 2-3, pp. 15-16.

servizi sociali concludano l'attività istruttoria e trasmettano la relazione al Tribunale per i minorenni entro i quattro mesi successivi alla ricezione della dichiarazione di disponibilità presentata dalla coppia di candidati genitori di adozione. Entro due mesi dal ricevimento della relazione dei servizi sociali (art. 30, comma 1 della legge n. 184), il Tribunale per i minorenni deve formare il proprio convincimento sull'idoneità all'adozione dei ricorrenti.

Tanto il termine di quindici giorni¹⁷⁰ che quello di due mesi¹⁷¹, hanno carattere ordinatorio. Stante la sua natura amministrativa, il termine quadrimestrale sfuggirebbe alla classificazione in ordinatorio e perentorio tipica dei termini giudiziari. Secondo alcuni avrebbe dunque carattere "sollecitatorio"¹⁷² o acceleratorio¹⁷³, conformemente alle indicazioni della Convenzione de L'Aja del 1993, che raccomanda di trattare le procedure di adozione "in modo sollecito"¹⁷⁴.

In tutti questi casi la legge non prevede alcuna sanzione in caso di inosservanza dei termini. Riteniamo che eventuali ritardi nell'assunzione dei provvedimenti sopra citati o nella definizione dell'istruttoria ad opera dei servizi sociali (un sub-procedimento amministrativo) possano essere riconosciuti come irregolarità "sostanziali". L'etica dell'adozione chiede anche decisioni ponderate, ma assunte in tempi brevi. Il tempo speso per l'assunzione di un provvedimento è quello in cui il minore potrebbe permanere in una condizione di disagio e nel quale potrebbe essere irrimediabilmente pregiudicata la sua crescita serena (pensiamo solo agli effetti della permanenza in un istituto).

6. Irregolarità e coppia

6.1. Le irregolarità nella fase che precede l'abbinamento. La violazione dei doveri di trasparenza nei rapporti con i servizi sociali, il Tribunale per i minorenni e l'ente autorizzato

In seguito al deposito della "dichiarazione di disponibilità" presso il competente Tribunale per i minorenni – sempre che questo non rilevi la manifesta carenza dei requisiti richiesti dalla legge (art. 6 della legge n. 184) – la coppia deve incontrare gli operatori del servizio sociale per partecipare agli incontri (colloqui individuali e di coppia, visita domiciliare) di informazione e preparazione all'adozione internazionale.

¹⁷⁰ M. DOGLIOTTI, *sub art. 29 bis*, in ID., *Adozione di maggiorenni e minori*, cit., p. 665.

¹⁷¹ "[...] termine ordinatorio perché l'esercizio dei poteri decisori d'un organo giurisdizionale non è regolabile con termini perentori". F. TOMMASEO, *sub art. 30*, in C.M. BIANCA - L. ROSSI CARLEO (a cura di), *La nuova disciplina della adozione nazionale ed internazionale*, cit., p. 792. Conforme M. DOGLIOTTI, *sub art. 30*, in ID., *Adozione di maggiorenni e minori*, cit., p. 673.

¹⁷² L. SACCHETTI, *Il nuovo sistema dell'adozione internazionale*, cit., p. 68 e P. UBALDI, *sub art. 29 bis*, II, in C.M. BIANCA - L. ROSSI CARLEO (a cura di), *La nuova disciplina della adozione nazionale ed internazionale*, cit., p. 792. Il termine è ordinatorio secondo M. DOGLIOTTI, *sub art. 29 bis*, in ID., *Adozione di maggiorenni e minori*, cit., p. 666.

¹⁷³ "Il procedimento è disseminato di termini acceleratori", secondo F. TOMMASEO, *sub art. 29 bis*, I, in C.M. BIANCA - L. ROSSI CARLEO (a cura di), *La nuova disciplina della adozione nazionale ed internazionale*, cit., p. 789, nota 50.

¹⁷⁴ Art. 35 della Convenzione de L'Aja del 1993: "Le competenti autorità degli Stati contraenti devono dare pronta esecuzione alla procedura adottiva".

Nel corso di questi incontri, l'Équipe adozioni del servizio sociale locale acquisisce elementi attinenti alla condizione personale, familiare e sociale della coppia, indispensabili per poter ponderare le sue motivazioni all'adozione ed il grado di disponibilità ad accogliere più minori o minori con caratteristiche particolari (affetti da handicap o grandicelli). Al termine dei quattro mesi prescritti dal legislatore, tali informazioni confluiranno nella relazione che il servizio sociale dovrà trasmettere al Tribunale per i minorenni chiamato a pronunciarsi con decreto di idoneità o di inidoneità.

La legge non prescrive alla coppia il dovere di segnalare al servizio sociale situazioni o condizioni che potrebbero essere considerate di ostacolo alla capacità di crescere ed educare un minore straniero. Si tratta semplicemente di un comportamento leale e franco, che non viene imposto e che, se non assunto, non determina alcuna sanzione per la coppia. Il provvedimento che, semmai, la coppia teme è un decreto di inidoneità o la revoca di un decreto di idoneità precedentemente emesso dal Tribunale per i minorenni¹⁷⁵.

Consideriamo l'ipotesi in cui gli aspiranti genitori decidano di non rivelare all'assistente sociale la malattia di cui sia affetto uno dei membri della coppia o della famiglia¹⁷⁶, confidando in una guarigione o per timore di essere dichiarati inidonei all'adozione internazionale. Poniamo altrimenti il caso che la coppia dissimuli una gravidanza biologica inaspettata o nasconda un grave momento di crisi nella relazione di coppia, se non addirittura il progetto di avviare le pratiche di separazione successivamente alla definizione dell'adozione, pur di consentire ad uno dei due membri della coppia di poter coronare il sogno della maternità o della paternità¹⁷⁷.

Nel primo caso, l'elemento omesso nel corso degli incontri (malattia o gravidanza) è verificabile ed accertabile attraverso una serie di esami diagnostici cui la coppia deve sottoporsi¹⁷⁸.

Il secondo caso, invece, assume contorni più sfumati e di maggiore interesse perché, a differenza dell'ipotesi precedente, non esiste uno strumento di indagine che funga da deterrente per scoraggiare un atteggiamento reticente.

¹⁷⁵ Il decreto di idoneità viene revocato "per cause sopravvenute che incidano in modo rilevante sul giudizio di idoneità" secondo l'art. 30, comma 4 della legge n. 184/83.

¹⁷⁶ Corte Costituzionale, 13 luglio 1995, n. 361, in *Famiglia e diritto*, 1995, 5, pp. 421 ss. Secondo la Suprema Corte, "anche nell'adozione internazionale il giudizio di idoneità deve essere esteso all'intero ambiente familiare degli adottanti e non soltanto alle attitudini personali di questi ultimi". Nel caso di specie, la coppia aveva già adottato un minore straniero, risultato poi sieropositivo.

¹⁷⁷ Va detto che una crisi di coppia potrebbe anche emergere nel corso del tempo dell'attesa, che potrebbe frustrare a tal punto la coppia da minarne il rapporto, ad esempio inducendo uno dei due a considerare seriamente di abbandonare il progetto adottivo.

¹⁷⁸ La procedura per gli accertamenti dello stato di salute fisico-psichica della coppia è disciplinata da direttive regionali. Non vi è dunque uniformità sul territorio nazionale in ordine alle modalità di accertamento. La normativa della ASL di Parma, ad esempio, prevede che la coppia debba sottoporsi ad una serie di esami diagnostici (pubblicati sul sito della ASL) e ad una visita per valutare se esistono rischi che sconsigliano di proseguire nella procedura d'adozione. Superata positivamente questa fase, il medico rilascia un certificato di idoneità sanitaria che viene trasmesso all'équipe adozioni. A questa fase segue l'indagine psico-sociale vera e propria. Tutta la procedura è gratuita, sono infatti interamente a carico del Servizio Sanitario Nazionale "le prestazioni medico specialistiche, psicoterapeutiche, di indagine diagnostica sui minori e sulle famiglie adottive e affidatarie". Si veda la tabella allegata al D.P.C.M. 14 febbraio 2001, *Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie*, in *Gazzetta Ufficiale*, 6 giugno 2001 n. 129.

È certo che omissioni da parte della coppia costituiscono un comportamento contrario all'etica dell'adozione, che non riconosce il diritto di una coppia ad avere un bambino ad ogni costo, ma che chiama ogni coppia ad assumersi responsabilmente il compito di accogliere un minore abbandonato. Per tutti, si tratta di assumere un ruolo che non si esprime nell'“adempimento (freddo ed obiettivo) dei doveri di mantenimento, educazione ed istruzione, ma deve sostanziarsi di potenzialità affettive¹⁷⁹”; per coloro che presentano la disponibilità ad adottare un minore straniero, tale compito è ancora più delicato, essendo richiesta alla coppia una speciale capacità di accoglienza¹⁸⁰.

Si aggiunga che il dovere della coppia alla trasparenza e alla lealtà discende non solo dall'art. 1 della legge n. 184, ma anche dal principio fondamentale di collaborazione tra Stati sancito dalla Convenzione de L'Aja del 1993. Tale principio impone infatti allo Stato di origine di assicurare alla coppia ogni informazione relativa al minore, anche in relazione alle sue condizioni di salute, in modo da consentire alla coppia di scegliere consapevolmente se poter accogliere o meno un minore malato o con specifici problemi. Compito dello Stato di destinazione del minore è invece quello di valutare correttamente l'idoneità all'adozione¹⁸¹, sussistendo “l'obbligo e il dovere di assoluta trasparenza del giudice chiamato a valutare le coppie aspiranti all'adozione¹⁸²”. Ogni reticenza o omissione da parte dello Stato di accoglienza, infatti, integra un comportamento ingannevole nei confronti dell'autorità straniera che inficia tutta la procedura di adozione.

Ciò detto, e ci sembra un argomento di maggiore interesse per i potenziali genitori adottivi, un atteggiamento di chiusura è sempre a scapito della coppia che, così facendo, si sottrae al percorso di preparazione proposto dal servizio sociale, non consentendo all'operatore di distinguere tra le zone d'ombra e le zone di luce della personalità e del vissuto della coppia e, soprattutto, di cogliere la *capacità di incontrare l'altro*¹⁸³.

¹⁷⁹ M. DOGLIOTTI, *Adozione di maggiorenni e minori*, cit., p. 78. Ricordiamo che la riforma del 2001 ha introdotto l'idoneità “affettiva” tra i requisiti che la coppia deve dimostrare di possedere per essere dichiarata idonea all'adozione.

¹⁸⁰ Sulle peculiarità dell'idoneità all'adozione internazionale, Trib. min. Bologna, 13 maggio 2004, in *Famiglia e diritto*, 2005, 2, p. 186 e M. SANTERINI, *Riflessioni pedagogiche sull'adozione internazionale*, in *La Famiglia*, 2006, 237, pp. 21 ss.

¹⁸¹ Emblematico il caso trattato in Trib. min. Genova, 24-31 gennaio 2005 (decr.), in *Guida al diritto*, 2005, 17, pp. 38 ss. Con questo provvedimento il Giudice minorile ha dichiarato inammissibile l'istanza proposta da coniugi già dichiarati idonei all'adozione internazionale di far sopprimere dal decreto di idoneità l'indicazione della positività all'Hiv della moglie. La coppia aveva avanzato tale richiesta in quanto più di un ente aveva rappresentato difficoltà nell'abbinamento con un minore straniero a causa della patologia della signora.

¹⁸² Trib. min. Genova, 24-31 gennaio 2005 (decr.), cit., p. 39. “[...] il TM (così nel testo) ritiene di dover rivendicare il diritto-dovere di valutare tutti gli aspetti della personalità e condizione psico-fisica della coppia, aspetti tra i quali certamente si colloca la situazione sanitaria degli aspiranti genitori. Al diritto-dovere di effettuare una indagine al riguardo è connesso il dovere del magistrato di esplicitare nel provvedimento che egli è chiamato a emanare quale sia la situazione della coppia come è emersa dall'istruttoria svolta, quale sia stata la valutazione della situazione stessa e quale processo logico abbia sorretto tale valutazione”.

¹⁸³ “Il modo in cui i coniugi, nell'interazione peritale, accolgono o non accolgono, elaborano o non elaborano, i nuovi input può indicare quali operazioni mentali, difensive o meno, il più delle volte inconsapevoli, vengano messe in campo dalla coppia”. A. GRANIERI - P. SANDRONE, *La prognosi sulla funzione genitoriale adottiva*, in *Minorigiustizia*, 2000, 4, p. 66. L'espressione in corsivo usata nel testo è delle autrici.

Ripiegata su se stessa, tutta protesa verso la conquista del “buono bambino¹⁸⁴”, la coppia, non solo assume un comportamento poco leale, ma priva se stessa di un’occasione (forse la prima, forse l’ultima) di raccontarsi, di affrontare paure o sentimenti inespressi, di “predisporre dentro di sé uno spazio libero all’attesa di un *nuovo incontro*¹⁸⁵”. Inoltre un atteggiamento aperto e collaborativo da parte della coppia, anche nel manifestare le proprie paure, fragilità, inadeguatezze, potrebbe essere interpretato favorevolmente dall’operatore del servizio sociale, come un segno di “abitudine all’introspezione¹⁸⁶” ed alla riflessione.

Proprio in considerazione del fatto che la coppia può sentire come estremamente impegnativa, ansiogena, talvolta frustrante, l’esperienza del colloquio, gli operatori del servizio sociale dovrebbero cercare di attenuare alcuni meccanismi di difesa agiti dalla coppia per favorire un clima, per quanto possibile, collaborativo e leale. In alcuni casi, un’efficace attività di informazione, anche da parte degli enti autorizzati, potrebbe rassicurare coppie intimorite anche solo dall’idea di sentirsi “giudicate”¹⁸⁷ o “sorvegliate”¹⁸⁸.

Siamo infatti convinti che l’esperienza dell’incontro con i servizi sociali sarebbe svilita di senso se i compiti di controllo soverchiassero quelli di aiuto e di valorizzazione delle risorse della coppia. Ma c’è di più. Al termine della procedura di adozione, una coppia che avesse interiorizzato un atteggiamento persecutorio, diffidente o poco empatico da parte del servizio sociale difficilmente vi si rivolgerebbe per chiedere aiuto o per manifestare difficoltà nella relazione con il proprio figlio. Sarebbe allora il minore da poco arrivato in Italia e da poco inserito nel nucleo familiare ad essere fortemente penalizzato da un rapporto avvertito dalla coppia come esclusivamente giudicante.

La violazione di questo *dovere di lealtà* della coppia potrebbe investire anche uno dei c.d. requisiti “oggettivi” richiesti agli aspiranti genitori dalla legge. Sappiamo infatti che di ogni coppia deve essere accertata non solo la capacità di assolvere i compiti genitoriali, con quella disponibilità affettiva di cui sopra, ma anche la sussistenza di un vincolo di coniugio e il rispetto dei limiti di età imposti dalla legge.

Dal 2001 possono presentare domanda di adozione anche le coppie sposate che dimostrino di aver convissuto “in modo stabile e continuativo prima del matrimonio per un periodo di tre anni¹⁸⁹”. Tale

¹⁸⁴ L’espressione assai efficace è di M. CAVALLO, *Iniziativa per stroncare il mercato dei bambini italiani e stranieri*, intervento in occasione del convegno nazionale organizzato dall’ANFAA, *Il futuro dell’adozione nazionale ed internazionale fra diritto e abuso*, tenutosi il 19-20 ottobre 1990 a Milano.

¹⁸⁵ La citazione si riferisce alla coppia che abbia subito il lutto di un figlio biologico. C. BROSIO, *Lutto per un figlio morto, lutto per un figlio mai nato*, in *Minorigiustizia*, 2000, 4, p. 101.

¹⁸⁶ M. FARRI - A. PIRONTI, *La diagnosi clinica delle funzioni genitoriali nella disponibilità all’adozione*, in *Minorigiustizia*, 2000, 4, p. 58.

¹⁸⁷ Secondo un orientamento ampiamente consolidato in giurisprudenza, una malattia o condizioni precarie di salute non sono, di per sé sole, una causa di esclusione dell’idoneità all’adozione di un minore. Si vedano App. Torino, 4 febbraio 1991, in *Dir. fam. pers.*, 1991, pp. 188 ss. Ampi riferimenti giurisprudenziali nell’approfondimento sul tema dell’idoneità fisica di chi è disponibile all’adozione in *Minorigiustizia*, 2003, 1, pp. 149 ss.

¹⁸⁸ Va aggiunto che “vissuti di ipercontrollo” sono ingenerati nella coppia già dal sentirsi continuamente sottoposta ad un giudizio: prima quello del Tribunale per i minorenni, poi quello dell’Autorità estera. M. AUGURIO - L. FONTANELLA - M. SCIUMÉ, *Alcuni interrogativi al via della nuova adozione internazionale*, in *Minorigiustizia*, 2000, 4, p. 28.

¹⁸⁹ Art. 6, comma 4 della legge n. 184.

requisito è accertato dal Tribunale per i minorenni “avuto riguardo a tutte le circostanze del caso concreto¹⁹⁰”. In particolare, nulla dice il legislatore circa i mezzi di prova della stabilità del rapporto di convivenza (di almeno tre anni) precedente al matrimonio.

In assenza di indicazioni legislative, la dottrina sostiene che la convivenza stabile possa essere provata depositando un contratto di locazione o di acquisto dell’immobile nel quale la coppia ha convissuto, allegando il pagamento delle utenze, nonché la testimonianza di vicini di casa¹⁹¹. Tutti mezzi di prova che, a ben vedere, potrebbero essere facilmente prodotti anche da una coppia che nei tre anni abbia conosciuto momenti di separazione e di crisi o che abbia convissuto per un periodo di tempo inferiore ai tre anni¹⁹².

6.2. Le irregolarità nella fase che segue l’abbinamento. Nascondere l’adozione: la “assimilazione” del minore adottato

Gli psicologi che si occupano di adozione distinguono le dinamiche familiari a seconda che, in seguito all’ingresso dell’adottato, la famiglia originaria (coppia o coppia con figli) accetti di divenire una *nuova* famiglia oppure ponga in atto una serie di *strategie* per assicurare che il minore si uniformi agli equilibri preesistenti, senza mettere in discussione quelli consolidati in precedenza.

Viene definito “itinerario *assimilativo*” uno dei differenti percorsi di costruzione del legame adottivo. Esso è segnato da un profondo bisogno di *normalizzazione* della famiglia: la genitorialità adottiva viene assimilata a quella biologica, le differenze d’origine sono tacitate, si tende ad attribuire al minore adottato il bisogno di non parlare più del proprio passato. Eventuali difficoltà – ad esempio, quelle scolastiche – sono ricondotte alle caratteristiche personali del bambino, non alla sua esperienza di abbandono e di inserimento in una nuova famiglia e in un nuovo Paese¹⁹³.

In queste famiglie in cui gli si chiede, tacitamente o meno, di “adeguarsi all’immagine di figlio che è nella mente dei genitori¹⁹⁴”, il minore apparirà agli occhi degli altri come perfettamente integrato nella propria famiglia¹⁹⁵.

¹⁹⁰ Art. 6, comma 4 della legge n. 184.

¹⁹¹ Suggestisce la prova attraverso “certificazioni anagrafiche o altri documenti dai quali possa risultare che gli aspiranti adottanti, prima di unirsi in matrimonio avevano la stessa residenza”, “contratti di acquisto effettuati in comunione, utilizzazione di beni comuni, conoscenza da parte di terzi dell’esistenza del legame affettivo della coppia, godimento di previdenze riguardanti il rapporto di convivenza” G. CAMPANATO, *L’adozione nazionale dei minori*, in G. CAMPANATO - V. ROSSI, *Manuale dell’adozione nel diritto civile, penale, del lavoro, amministrativo, tributario*, cit., p. 172. Si veda anche M. DOGLIOTTI, *sub art. 6*, in ID., *Adozione di maggiorenni e minori*, cit., p. 400.

¹⁹² La prova della convivenza potrebbe essere facilmente assicurata da testimoni compiacenti, secondo A. FINOCCHIARO - M. FINOCCHIARO, *sub art. 6*, in ID., *Adozione e affidamento dei minori*, cit., p. 55. Considera discutibile la scelta del legislatore del 2001, stante la difficoltà dell’accertamento di questo requisito anche P. ANDRIA, *Questioni sostanziali e processuali in materia di adozione*, 18 ottobre 2001, p. 27. Il documento è consultabile in www.minoriefamiglia.it.

¹⁹³ Si veda R. ROSNATI - V. ROSSETTI - L. FERRARI - E. MAZZA, *Adottare un bambino già grande: una sfida possibile? Una ricerca multimetodologica sui percorsi di costruzione del legame adottivo*, in *Interazioni*, 2005, 1, pp. 73 ss.

¹⁹⁴ *Ibi*.

Nei paragrafi seguenti sono presentate tre condotte sintomatiche di questo desiderio profondo di celare l'adozione. Esse dovrebbero far riflettere in ordine all'importanza della preparazione delle coppie all'adozione di un minore straniero, in particolare riguardo alla necessità che la coppia non faccia "proprio" quel figlio nato da altri, ma si faccia anche adottare, cioè sia pronta ad accogliere un individuo con la sua storia. Accogliere non certo solo fisicamente, ma già dal momento in cui viene pensato, immaginato, in modo tale che la coppia e gli altri membri della famiglia, se ve ne sono, si preparino all'evento cominciando, anche faticosamente, a creare uno spazio, sempre più grande, per quel figlio e quel fratello che arriva da lontano. E accogliere anche nel significato di accettare di abbandonare per strada alcune rigidità, gli stereotipi e le proprie "buone" immagini interne¹⁹⁶, lasciando che le storie si intreccino senza avere paura del cammino percorso prima dall'uno e dagli altri, quando non si era insieme.

Il coraggio, la disponibilità, l'apertura, la "flessibilità" sono naturalmente qualità che devono essere valorizzate dai servizi sociali territoriali e dal personale degli enti autorizzati, all'interno di una relazione mai giudicante, anche considerato che molti comportamenti delle coppie possono essere ricondotti non solo alla "impreparazione", ma anche al dolore o al senso di incompiutezza.

Per quanto appena detto, avremmo dovuto collocare queste irregolarità tra quelle dei servizi sociali e degli enti autorizzati, che in un certo senso falliscono nell'opera di informazione e preparazione ogniqualvolta si verificano le condotte che andiamo a trattare. Tuttavia, abbiamo scelto di trattarle in questa sede, dal momento che riconosciamo alle coppie un'autonomia nelle scelte di crescita ed educazione del minore.

6.2.1. La rettificazione del certificato di nascita

Una delle modalità attraverso le quali la coppia cerca di "dimenticare" l'adozione è la richiesta di rettificazione del certificato di nascita del minore redatto all'estero, al fine di ottenere una modifica del luogo di nascita, del nome o di altri dati anagrafici.

La coppia può motivare tale richiesta adducendo esigenze di riservatezza del minore che sarebbe esposto alla curiosità di tutti coloro che, per qualunque ragione, venissero a conoscenza della sua nascita all'estero, ad esempio.

In verità, molto spesso il comportamento della coppia può nascondere il rifiuto per l'istituto dell'adozione o la mancata elaborazione del lutto della propria infertilità o sterilità.

¹⁹⁵ "Se il genitore adottivo [...] cerca di educare immediatamente quegli aspetti del bambino dai quali si sente deluso o disturbato (aggressività, sfiducia, abulia, eccitazione eccessiva, mancanza di fiducia, difficoltà scolastiche) rischia di uniformarlo ad un ideale di bambino adeguato perdendo la possibilità di incontrare il bambino autentico, magari sofferente, a aiutarlo realisticamente a elaborare le sue difficoltà partendo da se stesso". A. GRANIERI - P. SANDRONE, *La prognosi sulla funzione genitoriale adottiva*, cit., p. 65.

¹⁹⁶ "[...] una coppia idonea deve potersi separare, quando necessario, dalle proprie condotte e dalle proprie 'buone' immagini interne per poter essere là dove il bambino ha bisogno, nel modo in cui egli ha bisogno". A. GRANIERI - P. SANDRONE, *La prognosi sulla funzione genitoriale adottiva*, cit., p. 68.

In un caso¹⁹⁷, la Corte di Cassazione ha rigettato la richiesta di rettificazione dell'atto di nascita, richiesta motivata con la volontà di non rendere nota la condizione di figlio adottivo del minore. In particolare, la coppia aveva chiesto la rettifica del luogo di nascita (Messina in luogo di Braila, Romania) soltanto nei certificati di nascita a richiesta dei privati, lasciando integre le indicazioni contenute negli atti dello stato civile.

A fondamento del carattere “irregolare” di questa richiesta (e nel caso di specie, del rigetto del ricorso) vi sono l'impianto normativo della legge n. 184, nonché la disciplina relativa agli atti dello stato civile. La rettificazione dell'atto di nascita è infatti in contrasto con una serie di disposizioni della legge n. 184, in particolare con l'art. 24 che prevede l'acquisto dello *status* di figlio legittimo della coppia e l'assunzione del cognome paterno come effetti dell'adozione. È la formulazione della norma ad escludere un'interpretazione estensiva o analogica della disposizione, che comprenda anche il luogo di nascita tra i dati suscettibili di una modifica in forza in ragione dell'adozione¹⁹⁸.

Le legittime esigenze di tutela della riservatezza del minore sono salvaguardate tanto dal disposto dell'art. 28¹⁹⁹ (come modificato dalla legge n. 149/01), quanto attraverso la sanzione penale da applicarsi a coloro che diffondono notizie atte a rintracciare il minore adottato o rivelano notizie riguardo allo stato di figlio legittimo per adozione (art. 73 della legge n. 184), norme che bilanciano il diritto alla riservatezza del minore e della sua famiglia di adozione con l'esigenza di veridicità propria degli atti dello stato civile²⁰⁰.

La rettificazione del luogo di nascita, funzionale a false attestazioni anagrafiche, potrebbe invece cagionare pregiudizio al minore e minare la sincerità dei rapporti familiari. In particolare, ciò è vero a seguito della modifica dell'art. 28 della legge introdotta con la Novella del 2001 (legge n. 149) che ha riconosciuto il diritto del minore adottato a conoscere le proprie origini (secondo le modalità ed i limiti imposti dalla legge) e soprattutto ad essere informato della propria adozione nei tempi e nei modi che i genitori adottivi riterranno opportuni.

¹⁹⁷ Cass. civ., 10 marzo 2004, n. 4878, *Diritto e Giustizia*, 2004, 19, 27 ss. I fatti risalgono al 1998; precisamente, il Tribunale per i minorenni di Messina aveva pronunciato il decreto di adozione il 16 dicembre 1998, dunque la legge di riforma dell'adozione internazionale non era ancora entrata in vigore.

¹⁹⁸ Secondo la Corte di Cassazione, il disposto dell'art. 27 “chiaramente” implica “che restino invariate le altre indicazioni contenute nell'atto di nascita originario”. Cass. civ., 10 marzo 2004, n. 4878, cit., p. 28.

¹⁹⁹ Secondo l'art. 28, comma 2 della legge n. 184/83 qualunque attestazione di stato civile riferita all'adottato deve essere rilasciata con la sola indicazione del nuovo cognome e con l'esclusione di qualsiasi riferimento alla paternità e alla maternità del minore. L'art. 28, comma 3 aggiunge che l'ufficiale di stato civile e l'ufficiale di anagrafe devono rifiutarsi di fornire notizie, informazioni, certificazioni, estratti o copie di atti dai quali possa comunque risultare il rapporto di adozione, salvo autorizzazione espressa dell'autorità giudiziaria.

²⁰⁰ Secondo l'art. 451, comma 1 c.c., “gli atti dello stato civile fanno prova, fino a querela di falso, di ciò che l'ufficiale pubblico attesta essere avvenuto alla sua presenza o da lui compiuto”.

6.2.2. Il cambiamento del nome in violazione del diritto all'identità del minore

Il desiderio della coppia di nascondere l'evento adottivo può in un certo senso essere "assecondato" dalle legislazioni di alcuni Stati di provenienza dei minori, le quali possono prevedere che – successivamente o contestualmente alla pronuncia della sentenza di adozione – sia redatto un nuovo (e falso) atto civile, attestante la nascita del minore in un luogo diverso da quello vero, spesso corrispondente alla città di residenza della coppia adottante²⁰¹. Talvolta è alterata la data di nascita, in altri casi il nome del minore; accade anche che i genitori di adozione siano indicati come genitori naturali del minore nel modificato atto di nascita del minore²⁰².

Le nuove generalità del minore sono indicate nella sentenza straniera di adozione, qualora le indicazioni anagrafiche siano mutate nel corso della procedura al cui esito è emesso il provvedimento estero di adozione. L'atto originario che non sia distrutto, invece, non riveste più alcun valore giuridico per la legislazione nazionale dello Stato di origine del minore.

Sono differenti le ragioni a fondamento di queste discipline: il nuovo atto di nascita viene formato per impedire ai genitori biologici di risalire al figlio, per evitare, viceversa, che il minore possa ritrovare i propri genitori di nascita, per suggellare la parità tra il figlio adottato e quello biologico²⁰³.

Per quanto ciò corrisponda alla redazione di un atto falso, la coppia non ha naturalmente il potere di opporsi a questa procedura, poiché è conforme alle disposizioni della legislazione nazionale che sono tenuti ad applicare sia l'autorità competente che gli ufficiali di stato civile stranieri²⁰⁴.

Quanto appena detto vale naturalmente ogniqualvolta ai coniugi non sia riconosciuto alcun potere di intervento o di scelta nell'attribuzione del nome del minore. La legge brasiliana, ad esempio, sancisce la

²⁰¹ Per completezza, segnaliamo che ci sono legislazioni che invece tendono a limitare i casi di mutamento del nome del minore, in favore del suo mantenimento. La legge colombiana prevede ad esempio che il nome del minore possa essere cambiato "soltanto se il minore ha meno di tre anni o acconsenta al cambiamento, oppure se il giudice riscontri fondati motivi che ne giustifichino il cambiamento" (art. 97 della legge 27 novembre 1989 n. 2737, Codice del minore). Il limite dei tre anni intende tenere conto del senso di appartenenza ad un ambiente, familiare e culturale, che un minore di almeno tre anni ha acquisito. In questo caso, in particolare nel caso di minori particolarmente autonomi rispetto alla loro età anagrafica (divenuti autonomi a causa delle particolari vicende di vita, esempio bambino di strada), il cambiamento del nome potrebbe essere vissuto come una negazione della propria identità. Si veda M. BUONOMO, *La tutela del minore nella prassi adottiva sudamericana a confronto con le metodologie italiane*, in *Dir. fam.*, 1997, 2, pp. 750 ss. L'articolo è stato pubblicato nel 1997, non possiamo escludere che nel frattempo la disciplina sia stata modificata.

²⁰² G. MORANI, *Enti di intermediazione: aspetti particolari dell'adozione internazionale di minori (art. 30 commi 2 e 4, 31 L. 4 maggio 1983, n. 184, modificata dalla L. 31 dicembre 1998, n. 476)*, in *Giur. merito*, 2003, p. 1611. Per una casistica giurisprudenziale, si vedano Cass. civ., sez. I, 24 marzo 1981 n. 17171, in *Rep. Foro it.* 1981, voce *Delibazione*, n. 60; Cass. civ., sez. I, 28 marzo 1985, n. 2186, in *Rep. Foro it.* 1985, voce *Adozione*, nn. 97-98; Cass. civ., sez. I, 25 giugno 1987, n. 5589, in *Rep. Foro it.*, 1988, voce *Adozione*, n. 66; Cass. civ., sez. I, 9 aprile 1990, n. 2966, in *Rep. Foro it.*, 1990, voce *Adozione*, n. 49; Cass. civ., sez. I, 20 giugno 1997, n. 5550, in *Rep. Foro it.*, 1997, voce *Adozione: Adozione internazionale*, n. 62; Cass. civ., sez. I, 2 settembre 1997, n. 8383, consultabile sulla banca dati De Jure; Cass. civ., sez. I, 6 maggio 1998 n. 4541, consultabile sulla banca dati De Jure.

²⁰³ Ministero dell'Interno, Dipartimento affari interni e territoriali, Circolare 28 febbraio 2003, n. 6, Trascrizione degli atti di nascita dei minori stranieri adottati all'estero da cittadini italiani, consultabile sul sito www.anusca.it (Associazione Nazionale Ufficiali di Stato civile e d'Anagrafe).

²⁰⁴ Stiamo parlando di Stati che non aderiscono alla Convenzione de L'Aja del 1993, che, lo ricordiamo, impone agli Stati di "assicurare la conservazione di ogni informazione disponibile sull'origine del bambino e, in particolare, sull'identità dei suoi genitori e sulla anamnesi sanitaria" (art. 30, comma 1).

possibilità, a richiesta dell'adottante, di cambiare il nome dell'adottato²⁰⁵. Così accade, come riferisce la psicologa e psicoterapeuta Jolanda Galli, che “la coppia all'estero, dopo un positivo incontro con il minore, si senta chiedere dal giudice: ‘Quale nome volete dare al bambino?’. E la coppia risponda con il nome che avrebbe sempre voluto dare al bambino mai nato²⁰⁶”.

In questi casi la coppia dovrebbe essere preparata dall'ente autorizzato ed accompagnata in un percorso che conduca a comprendere che il nome racchiude la storia di quel minore, affinché (ogniqualevolta ciò sia rimesso alla sua scelta, come nel caso della legge brasiliana appena citata), quella si rifiuti di modificare il nome originario del minore, né tanto meno scelga di apporre quello del figlio mai nato o del figlio defunto.

L'atto di nascita formato all'estero indicante i genitori di adozione del minore come suoi genitori naturali oppure data e luogo di nascita differenti da quelli reali, è falso e dunque intrascrivibile, perché contrastante con l'art. 415 c.c. e con l'art. 100 dell'ordinamento dello stato civile²⁰⁷. L'ufficiale di stato civile dovrebbe segnalare la falsità dell'atto di nascita al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni²⁰⁸ per le sue successive iniziative²⁰⁹, cioè per la formazione di un nuovo atto, qualora l'originario sia stato definitivamente sostituito o per la richiesta all'autorità dello Stato di provenienza dell'atto di nascita originario, sempre che sia stato conservato o che non sia stato annullato con sentenza.

Quello dell'ufficiale di stato civile è solo il secondo “sbarramento”, perché il Tribunale per i minorenni dovrebbe rilevare tale falsità in sede di dichiarazione di efficacia del provvedimento di adozione ex art. 35 della legge n. 184.

Il Tribunale per i minorenni procede in camera di consiglio con decreto motivato, sentiti il Procuratore della Repubblica per i minorenni e gli interessati. Deve essere sentito – conformemente all'art. 12 della Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti del fanciullo ed alla Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori – anche il minore con sufficiente capacità di discernimento²¹⁰.

²⁰⁵ Così dispone l'art. 47 della legge 13 luglio 1990 n. 8069, Statuto del fanciullo e dell'adolescente. Si veda M. BUONOMO, *La tutela del minore nella prassi adottiva sudamericana a confronto con le metodologie italiane*, cit., 758.

²⁰⁶ La testimonianza è riportata da J. GALLI, *Il post adozione. I Gruppi con i genitori* in J. GALLI - F. VIERO (a cura di), *I percorsi dell'adozione. il lavoro clinico dal pre al post adozione*, cit., p. 90.

²⁰⁷ D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 recante il Regolamento per la revisione e la semplificazione dello stato civile a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127.

²⁰⁸ A norma dell'art. 95 del d.p.r. 3 novembre 2000, n. 396 “1. Chi intende promuovere la rettificazione di un atto dello stato civile o la ricostituzione di un atto distrutto o smarrito o la formazione di un atto omesso o la cancellazione di un atto indebitamente registrato, od intende opporsi ad un rifiuto de ' l'ufficiale dello stato civile di ricevere in tutto o in parte una dichiarazione o di eseguire una trascrizione, una annotazione od altro adempimento, deve proporre ricorso al Tribunale nel cui circondario si trova l'ufficio dello stato civile presso il quale è registrato l'atto di cui si tratta o presso il quale si chiede che sia eseguito l'adempimento.

2. Il Procuratore della Repubblica può in ogni tempo promuovere il procedimento di cui al comma 1”. Il ricorso dovrebbe essere proposto al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e non al Procuratore presso il Tribunale ordinario, dal momento che a disporre la formazione del nuovo atto di nascita deve essere il Giudice specializzato nella materia minorile.

²⁰⁹ Ministero dell'Interno, Dipartimento affari interni e territoriali, Circolare 28 febbraio 2003, cit.

²¹⁰ P. PAZÉ, *Cittadinanza, residenza e altri problemi*, in AA.VV., *Adozioni internazionali sul territorio e nei servizi*, cit., p. 269. Di interesse, se pur non relativa ad un caso di adozione internazionale, è anche la decisione del Tribunale di Catanzaro che ha espressamente statuito che “nei procedimenti che incidono sullo *status* dei minori, compresi quelli relativi alla rettifica del nome, nessuna decisione può essere assunta senza il coinvolgimento del minore, in via diretta o

Differente è il caso in cui il nome scelto dalla coppia e che compare nel provvedimento di adozione del Tribunale per i minorenni²¹¹, differisca da quello indicato nell'atto di nascita (vero). L'ufficiale di stato civile è tenuto a provvedere alla trascrizione degli atti che gli sono trasmessi dall'autorità giudiziaria minorile e dalle autorità consolari²¹². L'atto di nascita, qualora esista e quindi non sia stato distrutto a seguito della formazione di un nuovo atto di nascita, è trasmesso al Tribunale per i minorenni in Italia insieme al nuovo atto e alla relativa sentenza di adozione, appositamente per consentire alle autorità del nostro Paese di verificare la non contrarietà del provvedimento straniero ai principi fondamentali dell'ordinamento italiano in materia di famiglia e minori²¹³.

Qualora, a seguito della trascrizione, il nome del minore registrato negli atti di stato civile risulti differente da quello con il quale il minore ha acquistato la cittadinanza italiana (lo ripetiamo, ciò accade a seguito della trascrizione del provvedimento di adozione), si provvederà con procedura di rettificazione (artt. 95 ss. del d.p.r. n. 396/00). Va detto, però, che questa dovrebbe essere instaurata davanti al Tribunale per i minorenni che si è già pronunciato sull'adozione del minore stesso su istanza del Pubblico Ministero o su istanza di chi vi abbia interesse. Difficile credere, in questo secondo caso, che una persona diversa dai genitori possa adire il Giudice minorile.

Viene dunque meno la possibilità di tutelare il diritto del minore al proprio nome. Questo significa che, a meno che non agiscano i genitori, sarà mantenuta la difformità tra il nome indicato negli atti dello stato civile ed il nome indicato nel provvedimento col quale il minore ha acquistato la cittadinanza italiana.

Il cambiamento del nome del minore è questione di particolare delicatezza qualora il minore sia neonato o di età tale da non avere ancora la piena consapevolezza del proprio nome e del suo significato. Da un lato, infatti, un nome straniero rivelerebbe immediatamente l'adozione, evento di cui la coppia ha il dovere di informare il minore, ma secondo i tempi e con le modalità ritenute opportune. Al contempo, è difficile credere che il bambino, una volta cresciuto, sia interessato a portare un nome (quello originario) che potrebbe sentire ormai come estraneo e lontano. Anche considerato che la funzione del nome è quella di favorire l'identificazione di un individuo, come spiegherebbe il gruppo di appartenenza del minore – pensiamo in particolare ai minori cresciuti in paesi o piccoli centri – un cambiamento di questo tipo?

per il tramite dei suoi genitori". Trib. Catanzaro, Ufficio della volontaria giurisdizione, 14 aprile 2009 (decr.), in *Famiglia e diritto*, 2009, 5, pp. 526 ss.

²¹¹ Ricordiamo che con quel provvedimento, una volta trascritto nei registri dello stato civile, il minore acquista la cittadinanza italiana (ex art. 34 comma 3 della legge n. 184/83).

²¹² L'art. 17 del d.p.r. 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127) prevede anche che "l'autorità diplomatica o consolare trasmette ai fini della trascrizione copia degli atti e dei provvedimenti relativi al cittadino italiano formati all'estero all'ufficiale dello stato civile del comune in cui l'interessato ha o dichiara che intende stabilire la propria residenza, o a quello del comune di iscrizione all'Anagrafe degli italiani residenti all'estero o, in mancanza, a quello del comune di iscrizione o trascrizione dell'atto di nascita, ovvero, se egli è nato e residente all'estero, a quello del comune di nascita o di residenza della madre o del padre di lui, ovvero dell'avo materno o paterno".

²¹³ Ministero dell'Interno, Dipartimento affari interni e territoriali, Circolare 28 febbraio 2003, cit.

Fermo il principio dell'interesse superiore del minore da valutarsi caso per caso, parrebbe invece una forzatura l'imposizione di un nome italiano ad un minore adottato da una coppia italiana ad un'età in cui al nome si associa un distintivo della propria identità e personalità.

Per un quasi adolescente potrebbe porsi un differente problema, attualmente senza risposta: la conservazione del cognome originario.

6.2.2.1. Conservare il cognome originario?

Si tratta di una questione praticamente inesplorata dalla dottrina (ad eccezione di una posizione che pare attualmente isolata) ed affrontata recentemente dalla giurisprudenza per la prima volta.

La Corte Costituzionale ha respinto la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 27, 28 e 35 della legge n. 184²¹⁴ “nella parte in cui, in caso di adozione di un minore straniero, dispongono l'attribuzione automatica all'adottato del solo cognome degli adottanti, non consentendo al giudice di disporre che il minore conservi anche il cognome originario²¹⁵”.

Nella fattispecie, i genitori di adozione di un minore, fratello di una ragazza precedentemente adottata dalla coppia, avevano presentato istanza affinché questi conservasse il proprio cognome originario. Il minore infatti aveva manifestato di percepire la perdita del proprio cognome come una “amputazione della personalità²¹⁶”.

Va rilevato che la Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione non perché infondata, ma perché irrilevante, dal momento che le disposizioni impugnate non devono essere applicate dal giudice *a quo*²¹⁷, ma dal Tribunale per i minorenni, che nel caso concreto si era già espresso, evidentemente limitandosi ad applicare gli articoli 27 e 35, comma 1 della legge n. 184.

Attualmente la disciplina in materia di cognome non ammette deroghe, neanche in casi in cui l'interesse del minore sia in qualche modo pregiudicato da questo automatismo. Il Tribunale per i minorenni dovrebbe sempre ascoltare il minore anche per quanto riguarda l'eventuale conservazione del cognome originario, ma non abbiamo precedenti diversi dal caso considerato dalla Corte Costituzionale.

Come si anticipava, solo una voce si è espressa intorno alla rigidità dei criteri di attribuzione del cognome paterno all'adottato ed alla necessità di una revisione della materia in modo tale da valutare, caso per caso,

²¹⁴ Ricordiamo che l'art. 27 attiene agli effetti dell'adozione legittimante, l'art. 28 al diritto del minore a conoscere le proprie origini ed il 35 (comma 1) rinvia all'art. 27 per gli effetti dell'adozione pronunciata all'estero nell'ordinamento italiano.

²¹⁵ Corte Cost., 16 luglio 2002, n. 350, consultabile sulla banca dati De Jure. La questione di legittimità costituzionale venne sollevata dal Tribunale di Vicenza in riferimento agli articoli 2, 3, 10 e 11 della Costituzione. I ricorrenti invocavano anche l'applicazione della Convenzione di Strasburgo del 1967, ratificata con legge 22 maggio 1987, n. 357, che all'art. 10 prevede che l'adottato possa assumere il cognome dell'adottante o aggiungerlo al proprio, secondo un'impostazione più rispettosa dei casi concreti.

²¹⁶ Corte Cost., 16 luglio 2002, n. 350, cit.

²¹⁷ Il giudice *a quo* è il Tribunale ordinario di Vicenza.

sentendo l'adottato, l'opportunità di mantenere il cognome originario, antepoendolo o aggiungendolo a quello della famiglia di adozione²¹⁸.

Pur riconoscendo l'opportunità di una valutazione flessibile, crediamo di poter interpretare il silenzio della dottrina – pur in un momento di particolare fermento legislativo e giudiziario proprio in questa materia²¹⁹ – come espressione di una cautela ancora maggiore di quella da usarsi con riferimento al mantenimento del nome d'origine. Il doppio cognome potrebbe generare confusione nel minore se questi non fosse pienamente consapevole del significato e degli effetti dell'adozione (la rescissione dei legami con la famiglia d'origine), facendolo sentire ancora un membro della famiglia di nascita e tenuto ad assolvere dei doveri nei confronti della stessa.

In attesa di riforme o decisioni della giurisprudenza di senso contrario, il minore adottato, una volta diventato maggiorenne, può agire per far cambiare il cognome adottivo per potersi identificare con il cognome originario²²⁰.

6.2.3. Il silenzio sulle origini: la violazione del diritto del minore di essere informato del proprio status di figlio adottivo

Il riconoscimento del diritto di conoscere le proprie origini, al quale si è addivenuti attraverso la modifica dell'art. 28 della legge n. 184, ha segnato un profondo cambiamento, bene espresso anche dall'iter legislativo tormentato che ha condotto alla definitiva stesura di quella disposizione.

Gli oppositori della riforma sostenevano infatti che il minore avrebbe subito un nuovo trauma dalla rivelazione di non essere figlio biologico della coppia e che, dunque, meglio sarebbe stato mantenere invariata la disposizione e proteggere quello da una scoperta dolorosa e destabilizzante. Oggi, al contrario,

²¹⁸ P. PAZÉ, *Punti di forza e criticità della nuova legge sull'adozione nazionale e internazionale a sei anni dalla riforma dell'adozione del 2001*, in *Atti del convegno regionale "Le frontiere dell'adozione nel rapporto fra pubblico e privato"*, cit., p. 28.

²¹⁹ In più occasioni le decisioni della giurisprudenza sono state orientate esclusivamente dal principio del superiore interesse del minore, prescindendo da qualsiasi meccanismo di automatica attribuzione del cognome paterno. Ci limitiamo a citarne alcune: in tema di attribuzione del cognome al figlio naturale, per una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 262 c.c., Cass. civ., 26 maggio 2006, n. 12641, in *Foro it.*, 2006, I, 2314 ss.; Cass. civ., sez. I, 17 luglio 2007, n. 15953, in *Foro it.*, 2008, 5, 1568 ss.; Cass. civ., sez. I, 1° agosto 2007, n. 16989, in *Famiglia e diritto*, 2008, 3, pp. 247 ss. Queste sentenze sono accomunate anche dal fatto che il cognome viene definito come espressione dell'identità personale di ogni individuo. Per l'attribuzione del cognome al minore adottato con adozione in casi particolari, Trib. min. Cagliari, 20 novembre 2006, in *Famiglia e minori - Guida al diritto*, 2007, 3, pp. 83 ss. e Corte Cost., 24 giugno 2002, n. 268 consultabile sulla banca dati De Jure. In tema di adozione di maggiorenni, Corte Cost., 11 maggio 2001, n. 120, in *Famiglia e diritto*, 2001, 1, pp. 253 ss. (pubblicata anche in *Dir. fam. pers.*, 2001, 1, pp. 5 ss. con commento di Manera).

²²⁰ Si veda l'art. 95, comma 3 del d.p.r. n. 396/2000, secondo cui l'interessato può chiedere il riconoscimento del diritto al mantenimento del cognome originariamente attribuitogli se questo costituisce ormai un autonomo segno distintivo della sua identità personale.

sappiamo che la conoscenza della propria storia è “un importante fattore protettivo nello sviluppo della personalità²²¹”.

Con la contrazione progressiva del fenomeno dell'adozione nazionale di minori italiani ed il contestuale aumento del numero di ingressi di minori stranieri in Italia a scopo di adozione, il tema della rivelazione delle origini ha acquisito una valenza del tutto nuova.

La complessità del tema della conoscenza delle origini²²² si arricchisce di ulteriori profili, ovverosia il diritto del minore alla propria identità²²³ ed alla conservazione, sempre che lo desideri, del legame con il Paese di provenienza.

I tratti somatici, il colore della pelle, il ricordo della propria infanzia trascorsa nel Paese d'origine, la memoria ancora viva di volti e luoghi, non possono che ricordare continuamente al minore ed alla coppia l'evento dell'adozione, le molte differenze esistenti e, in generale, la nascita del minore in un'altra famiglia e in un altro Paese²²⁴.

Nonostante questi segni “esteriori”, il silenzio sulle origini dell'adottato può calare ancora oggi, se pur con forme più sofisticate. Infatti anche nell'adozione internazionale la coppia può “nascondere” l'adozione a se stessa, al figlio e agli altri. Queste rete di silenzio può essere costruita dalla coppia molto prima dell'arrivo del minore nella propria famiglia, già dal momento della permanenza – di durata variabile, a seconda della legislazione nazionale – nel Paese di origine dell'adottando.

In quell'occasione, infatti, la coppia ha la straordinaria opportunità di toccare il mondo a cui appartiene quel minore, ad esempio conoscendo la persona che si è occupata di lui fino a quel momento o visitando la struttura in cui è stato accolto²²⁵. Questa esperienza può essere vissuta dalla coppia con grande aspettativa ed ansia, ma il bisogno di fare “proprio” quel bambino potrebbe indurre la coppia a non raccogliere *per* il

²²¹ Infatti “nella misura in cui il soggetto ha potuto essere informato e riflettere sulla sua esistenza sarà maggiormente capace di spiegarsi i motivi di certe sue caratteristiche comportamentali e relazionali, di connetterle alle esperienze vissute e di avere un'immagine di sé più autentica”. M. CHISTOLINI, *Conoscere la propria storia assicura ai piccoli una crescita armoniosa*, in *Famiglia e minori - Guida al diritto*, 2009, 3, pp. 80 ss.

²²² Il tema è delicato ed articolato, investendo non solo il diritto del minore a sapere di essere stato adottato, ma anche ad avere informazioni sulla sua storia e sui suoi genitori di nascita. Pensiamo a quanto possa essere difficile per i genitori di adozione trovare le parole per raccontare l'abbandono, in particolare qualora il figlio abbia un passato doloroso (abusi o maltrattamenti), come saper dosare le informazioni dalle spiegazioni, raccontare dei genitori biologici in maniera non giudicante e realistica. In questa sede ci limitiamo a rinviare a P. PAZÉ, *La conoscenza delle origini fino a che punto...*, in *Minorigiustizia*, 1997, 2, pp. 5 ss. con ampi riferimenti bibliografici; M. DELGUERCIO, *Di chi sono figlio*, in *Minorigiustizia*, 2000, 4, pp. 38 ss. e M. CHISTOLINI, *Le informazioni nell'adozione: quale significato nella crescita del bambino*, in *Minorigiustizia*, 2003, 3, pp. 15 ss. e L. LENTI, *Il diritto dell'adottato a conoscere le proprie origini*, *ibi*, pp. 144 ss.

²²³ L'art. 1, comma 5 della legge 4 maggio 1983, n. 184 recita infatti che “Il diritto del minore a vivere, crescere ed essere educato nell'ambito di una famiglia è assicurato senza distinzione di sesso, di etnia, di età, di lingua, di religione e nel rispetto della identità culturale e comunque non in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento”. Corsivo nostro.

²²⁴ Precisiamo quindi che anche nell'adozione internazionale “il momento della rivelazione quindi esiste, ma non nella forma di una comunicazione dei genitori, bensì nella scoperta da parte del bambino della sua diversità dalla maggior parte degli altri bambini”. La consapevolezza della differenza somatica compare tra i tre e i quattro anni. M. SANTERINI, *Bambini che vengono da lontano*, in Comunità di Sant'Egidio (a cura della), *Figli si diventa, Bambini e genitori nell'adozione internazionale*, Leonardo International, Milano 2006, p. 129.

²²⁵ M. SANTERINI, *Bambini che vengono da lontano*, cit., p. 129.

minore e *con* lui, se è abbastanza grande da percepire la condivisione di quel momento, preziosi ricordi, tasselli di un'identità che dovrà formarsi anche a partire dalla frattura dell'abbandono e dalla seconda frattura della partenza dal proprio Paese²²⁶.

Solo un minore adottato può comprendere quanto una valigia contenente pochi oggetti, fotografie, i vestiti che si indossavano al momento della partenza, possa aiutare a tessere il passato ed il presente della propria storia, nel tentativo di riconoscere una continuità tra due frammenti, consentendogli così di crescere in modo armonico²²⁷.

Quell'unica valigia con cui il minore è partito può essere arricchita dal racconto dei genitori, dalle fotografie scattate nel corso della permanenza, dagli appunti scritti dai genitori per ricordare le emozioni provate nel giorno dell'incontro. Uno sforzo "documentaristico" che deve essere volto a raccontare una storia e non a suggellare la *nascita* del minore per quella famiglia, espressione assai ambigua che sembra portare con sé il bisogno di rimuovere la verità.

Una volta giunto in Italia, il minore sarà progressivamente integrato nel nucleo di adozione, in un Paese di cui apprenderà la lingua e le tradizioni, in un processo di assimilazione e di integrazione che avrà inizio immediatamente. Anche per questa ragione, la famiglia non dovrebbe scoraggiare in modo assoluto la curiosità del proprio figlio, anche quando si spinga a desiderare di intraprendere un viaggio nel proprio Paese per riappropriarsi delle proprie radici.

Tutto questo assume un significato maggiore per tutti coloro che non hanno notizie del proprio passato o non abbastanza per ricostruire una storia prima dell'arrivo in Italia²²⁸.

Vorremmo da ultimo soffermarci su un aspetto caratterizzante tutte le irregolarità "sostanziali", ovvero il fatto che non possano essere sanzionate.

L'art. 28 della legge n. 184²²⁹, norma considerata dagli interpreti anche "timida"²³⁰ o "sciatta"²³¹, non riconosce al minore un diritto alla "verità", ma il diritto a conoscere le proprie origini. Poiché le storie di abbandono possono avere alle spalle situazioni particolarmente dolorose (abusi sessuali o maltrattamenti), il racconto di tutta la verità potrebbe essere sconvolgente per un minorenne. Qualora il legislatore avesse

²²⁶ "Ed è necessario preservare questo bagaglio di esperienze e conoscenze come uno scrigno prezioso da aprire al momento opportuno, quasi potesse rappresentare la 'lampada di Aladino', che venga a rischiarare vicende cariche di ombre". S. BORGOGNO, *La valorizzazione della cultura del minore straniero adottato in Italia*, in *Minorigiustizia*, 2003, 3, p. 30.

²²⁷ Sulla necessità della conforto con la propria storia per il benessere del minore, M. CHISTOLINI, *Le informazioni nell'adozione: quale significato nella crescita del bambino*, cit., pp. 15 ss.

²²⁸ In passato, complice la convinzione che il minore dovesse essere "protetto" dalle informazioni sulle proprie origini, non erano infrequenti casi di "informazioni ridotte o minimizzate" per "una sottovalutazione culturale dell'importanza della notizia; per un'attività di informazione ridotta a un tran tran abituale" e per "non spaventare". In caso di gravi traumi, sarebbe stato molto difficile trovare una famiglia per minori "grandicelli" senza minimizzare le conseguenze. P. PAZÉ, *Punti di forza e criticità della nuova legge sull'adozione nazionale e internazionale a sei anni dalla riforma dell'adozione del 2001*, cit., p. 25.

²²⁹ Ricordiamo che la norma *ad hoc* in materia di adozione internazionale è l'art. 37, ma di fatto anche ai minori stranieri si estende il dettato dell'art. 28 della legge n. 184/83.

²³⁰ M. CHISTOLINI, *Conoscere la propria storia assicura ai piccoli una crescita armoniosa*, cit., p. 80.

²³¹ L. LENTI, *La conoscenza delle origini familiari e genetiche*, in AA. VV., *Adozione internazionale sul territorio e nei servizi*, cit., p. 276.

imposto termini o modalità, i genitori si sarebbero sentiti costretti a tutelare prima di tutto se stessi avverso l'eventuale applicazione di una sanzione, non certo l'adottato, esposto ad una verità senza filtri.

Riteniamo tuttavia che la *timidezza* del dettato normativo corrisponda appieno alla mitezza del diritto minorile, alla sua flessibilità, che, nel nostro caso, si traduce nella facoltà dei genitori di “stabilire di volta in volta quale sia la *verità sostanziale* da riferire, operando delle scelte in funzione dei fatti, dell'età e delle caratteristiche del bambino²³²” e sempre con “spirito di trasparenza²³³”. La modulazione del racconto è infatti la scelta che meglio tutela il benessere del minore, potendo assumere anche la forma di una fiaba per i bambini più piccoli²³⁴.

6.3. Bambini “in prova”: l'adozione dei minori accolti in occasione dei soggiorni climatici

I soggiorni climatici sono nati negli anni Novanta del secolo scorso in modo del tutto spontaneo come risposta di solidarietà dell'associazionismo privato alle popolazioni colpite dalle conseguenze dello scoppio della centrale nucleare di Chernobyl (Ucraina), avvenuto nel 1986, allo scopo di offrire, se pur per pochi mesi l'anno, migliori condizioni di vita (alimentazione e clima) a bambini ed adolescenti provenienti dall'area investita dalla nube radioattiva²³⁵. Negli anni, il numero di ingressi di minori stranieri temporaneamente accolti nel nostro Paese ha registrato cifre elevate²³⁶, dal momento che i progetti di accoglienza sono stati estesi anche a minori provenienti da altre aree del mondo (Algeria, per esempio) e non necessariamente in precarie condizioni di salute²³⁷.

Solo alla fine degli anni Novanta tali iniziative di solidarietà hanno trovato un primo riconoscimento giuridico: l'art. 33 del Testo Unico in materia di immigrazione (D.L.vo 25 luglio 1998, n. 286), parzialmente modificato dal D.L.vo 13 aprile 1999, n. 113, ha istituito il Comitato per i minori stranieri presso il Ministero della Solidarietà sociale. Tale organo – la cui disciplina è stata emanata con il D.P.C.M. 9.12.1999, n. 535

²³² M. CHISTOLINI, *Conoscere la propria storia assicura ai piccoli una crescita armoniosa*, cit., p. 82.

²³³ *Ibi*.

²³⁴ La “fiaba su misura” dovrebbe essere contenuta nella scatola delle radici, concetto nato per “dare ai bambini adottati dei punti di ancoraggio, degli oggetti, dei simboli e soprattutto un luogo preciso in cui andare a cercare informazioni sulla loro vita prima dell'adozione”. J.-F. CHICOINE et al., *Genitori adottivi e figli del mondo, I vari aspetti dell'adozione internazionale*, cit., pp. 230 ss. Per un esempio di fiaba si veda invece B. MASINI - P. LA PORTA, *Bibò nel paese degli specchi*, Carthusia, presentata in occasione del convegno su “I diritti del bambino adottato” del 19 novembre 2007, organizzato dal CIAI e dalla Provincia di Milano.

²³⁵ Per una cronologia dei fatti, A. SORIGA, *L'altalena di Chernobyl*, Armando editore, Roma 2006, pp. 23 ss.

²³⁶ L'attività del Comitato riguarda l'ingresso in Italia di circa 35.000 minori stranieri all'anno nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza temporanea a scopo umanitario. Lo stesso minore può tornare in Italia più di una volta l'anno, solitamente in corrispondenza del periodo estivo o del periodo natalizio. Dato tratto da www.solidarietasociale.gov.it.

²³⁷ L'accoglienza può essere anche finalizzata a scambi culturali o avere fini assistenziali, come precisa A. C. MORO, *L'accoglienza temporanea di minori stranieri: un fenomeno su cui riflettere*, in *Studi Zancan*, Anno I, n. 5, (sett./ott. 2000), pp. 61-62.

(“Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri”) – ha tra i suoi compiti quello di autorizzare l’ingresso dei minori accolti e vigilare sulla loro permanenza²³⁸.

Ricordiamo che a norma dell’art. 1, comma 3 del D.P.C.M. n. 535/99, è “«minore non accompagnato accolto temporaneamente nel territorio dello Stato» il minore non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell’Unione europea, di età superiore ai sei anni, entrato in Italia nell’ambito di programmi solidaristici di accoglienza temporanea promossi da enti, associazioni o famiglie, ancorché il minore stesso o il gruppo di cui fa parte sia seguito da uno o più adulti con funzioni generiche di sostegno, di guida e di accompagnamento”.

In questa sede, la nostra attenzione sarà dedicata esclusivamente ai casi in cui al soggiorno a scopo terapeutico nel nostro territorio di minori (prevalentemente provenienti dalla Bielorussia) segue l’adozione²³⁹, fenomeno che si pone in frizione non soltanto con la normativa relativa alle procedure di adozione internazionale, ma anche con altri principi riconosciuti dallo statuto giuridico internazionale del minore.

In particolare, devono essere considerati alcuni nodi critici.

Il primo elemento di criticità delle adozioni seguenti accoglienze è dato dalla idoneità della coppia. La coppia che esprime la propria disponibilità all’adozione del minore straniero accolto potrebbe essere stata precedentemente dichiarata inidonea all’adozione internazionale da un Tribunale per i minorenni italiano oppure, pur essendo in possesso di un decreto di idoneità²⁴⁰, potrebbe aver scelto la strada dell’adozione del

²³⁸ Ricordiamo che il Comitato per i minori stranieri si occupa anche dei minori non accompagnati. Per una nozione di minore non accompagnato, si veda l’art. 1, comma 2 del d.p.c.m. n. 535/99.

²³⁹ Non è questa la sede per considerare le implicazioni sul piano etico, psicologico, affettivo di questi soggiorni sui minori accolti e sulle persone che ospitano. È opportuno ricordare, però, che giuristi e psicologi hanno espresso perplessità in merito a tali soggiorni. Sono stati infatti rilevati più aspetti di criticità riguardo al trauma che potrebbe essere determinato da una prolungata mobilità (protratta anche per anni) tra una Paese e l’altro, tra una cultura e l’altra, in soggetti la cui personalità è in formazione e la cui identità non è ancora pienamente strutturata. Si vedano, Associazione Italiana dei Magistrati per i minorenni e per la famiglia, *Documento sui bambini stranieri in soggiorno temporaneo*, consultabile sul sito www.minoriefamiglia.it; E. FIORENTINO BUSNELLI, *Rischi e potenzialità dell’accoglienza temporanea di bambini stranieri nel nostro Paese*, in *Studi Zancan*, Anno I, n. 5, (sett./ott. 2000), pp. 48 ss.; A.C. MORO, cit., pp. 59 ss. e ID., *I problemi giuridici posti dall’accoglienza temporanea di minori stranieri*, in *ibi*, pp. 72 ss.; E. SCHNABL, *Le «vacanze di risanamento» in Italia per bambini di Chernobyl. Spunti da un’indagine tra le famiglie ospitanti*, *ibi*, pp. 107 ss. Cfr. però gli esiti positivi dello studio di E. SCHNABL, *Dall’analisi sul campo un’esperienza positiva per ragazzi e coppie*, in *Famiglia e minori - Guida al diritto*, 2006, 1, pp. 40 ss.

²⁴⁰ Si vedano i risultati di un’indagine della Commissione per le Adozioni internazionali (la sola italiana) realizzata in collaborazione con l’Istituto degli Innocenti di Firenze sul fenomeno delle adozioni di minori accolti in occasione dei soggiorni solidaristici. Nel periodo di tempo preso in considerazione dalla ricerca (16 novembre 2000 - 31 dicembre 2002) i casi di bambini in precedenza ospitati e poi adottati sono stati 330. Il fenomeno ha un’incidenza molto diversa nelle varie Regioni, in quanto in alcuni Tribunali per i minorenni tali adozioni costituiscono una percentuale rilevante delle adozioni internazionali complessive (es. nel Tribunale per i minorenni di Roma rappresentano il 25,2% delle adozioni internazionali). Per la ricerca dell’Istituto degli Innocenti, AA.VV., *Bambini dalla Bielorussia dall’accoglienza all’adozione. Il fenomeno dell’adozione dei minori temporaneamente accolti*, Collana della Commissione per le Adozioni Internazionali, Istituto degli Innocenti, Firenze 2005.

Per uno studio comparatistico del fenomeno, si veda il progetto R.E.M.A.T.C.H. (Risk Evaluation of Models of Assistance through Temporary Children's Holidays) sui progetti di accoglienza di minori in occasione dei soggiorni solidaristici attuati da alcuni Paesi europei. Lo studio è stato finanziato nell’ambito del programma europeo DAPHNE della Commissione europea, coordinato dalla Fondazione Censis e concluso da un documento di sintesi del 10 novembre 2003. Da questo studio è emerso che l’Italia è il Paese europeo di maggiore accoglienza (dal

minore accolto per aggirare i tempi dell'attesa²⁴¹. L'idoneità potrebbe anche essere accertata successivamente all'accoglienza del minore e riconosciuta forzatamente dall'autorità giudiziaria proprio in ragione del vincolo affettivo instauratosi nel tempo tra la coppia e il minore. Alcun elemento in ordine alla capacità educativa della coppia può essere dedotto automaticamente dall'esperienza dell'accoglienza in occasione dei soggiorni climatici: non esistono parametri comuni di selezione delle coppie o dei singoli da parte delle associazioni che organizzano i soggiorni climatici e comunque, se una qualche selezione è prevista, è volta a scegliere le coppie più adatte ad accogliere, non certo ad adottare²⁴². Come in altri casi, il Giudice sarà dunque posto dinanzi allo stato delle cose.

Suscita non poca perplessità anche la "disponibilità" all'adozione di un minore scelto dalla coppia, tenuto in prova, un bambino che la coppia può conoscere prima di prendere una decisione definitiva²⁴³. Un bambino che verrà lasciato solo con il tema delle origini, perché "è grande²⁴⁴", dunque in grado di affrontarlo senza aver bisogno del sostegno altrui; che diventa l'unico responsabile di un eventuale fallimento perché, in fin dei conti, questi ha scelto i suoi "nuovi" genitori, ad averli *dichiarati idonei*²⁴⁵.

Il carattere irregolare di queste adozioni deriva anche dall'assenza di tutti quei "filtri" (che ordinariamente sono rappresentati dai soggetti della procedura, in particolare la Commissione per le Adozioni Internazionali e gli enti autorizzati) che tutelano il minore da ogni indebita ingerenza nella sua vita familiare e che assicurano il rispetto del principio di sussidiarietà, in particolare per l'accertamento rigoroso del suo stato di abbandono.

Un'indagine promossa dall'Istituto degli Innocenti di Firenze ha infatti rilevato come nella metà dei casi esaminati la dichiarazione di adottabilità del minore abbia preceduto l'ospitalità, a fronte di un accertamento dello stato di abbandono successivo al soggiorno in Italia nella restante metà²⁴⁶.

Devono suscitare preoccupazione tanto l'una quanto l'altra eventualità. Nella prima ipotesi, la misura dei soggiorni climatici non è adeguata a minori che dovrebbero essere inseriti nel regolare circuito dell'adozione (nazionale o internazionale). Diversamente, nei casi di stato di abbandono "sopravvenuto", è naturale

1993 al 2003 sono stati 359.585). Il documento conclusivo è European Commission - Programma Daphne - Censis - Altea Espana, *Indagine sulle forme di accoglienza temporanea di minori ed in particolare sul c.d. soggiorno a scopo terapeutico. Documento di sintesi*, 10 novembre 2003. Il testo è consultabile sul sito www.censis.it.

²⁴¹ Si tratta di una presunzione della coppia che invece viene smentita dalla prassi. L'adozione nominale allunga i tempi di permanenza del minore in istituto che resterà fuori dai circuiti regolari dell'adozione internazionale fino a che la coppia italiana ospitante non otterrà (cosa peraltro non scontata) l'idoneità e finché l'ente autorizzato non si sarà attivato. J. GALLI - A. AMANDOLESI - M. FRANCHETTI - M. MACCHI - A. MORO - S. VALENTINI - J. ZULIANI, *I nuovi Superman, le adozioni nominali dei bambini nati dopo il disastro di Chernobyl*, in *Interazioni*, 2005, 1, p. 96.

²⁴² E. FIORENTINO BUSNELLI, *Rischi e potenzialità dell'accoglienza temporanea nel nostro Paese*, cit., p. 51.

²⁴³ "È un bambino che possono conoscere, verificando che non sia troppo disturbato, né troppo distante dalle proprie aspettative di figlio, a volte emerse proprio in occasione di quell'esperienza di accoglienza". J. GALLI et al., *I nuovi Superman, le adozioni nominali dei bambini nati dopo il disastro di Chernobyl*, cit., p. 98.

²⁴⁴ J. GALLI et al., *I nuovi Superman, le adozioni nominali dei bambini nati dopo il disastro di Chernobyl*, cit., p. 97.

²⁴⁵ Si aggiunga che la ricerca condotta dall'Istituto degli Innocenti ha evidenziato come la prassi del cambiamento di nome sia molto diffusa, a prescindere dall'età dell'adottato: il mutamento di nome si è verificato infatti nel 44,2% dei casi registrati. Vedi AA.VV., *Bambini dalla Bielorussia*, cit., tavola 3.12, p. 81.

²⁴⁶ A. DELL'ANTONIO, *L'adozione dopo l'accoglienza*, in AA.VV., *Bambini dalla Bielorussia*, cit., p. 37.

sospettare che la coppia abbia in qualche modo esercitato delle pressioni sulla famiglia d'origine del minore, fino ad "indurre" il consenso all'adozione²⁴⁷.

Questo dubbio potrebbe essere in parte suffragato da una prassi invalsa tra le coppie coinvolte nelle iniziative dei soggiorni climatici. Poiché spesso la coppia italiana che ospita temporaneamente il minore non ha alcuna informazione in merito alla famiglia di quest'ultimo (sempre che vi sia), alle sue condizioni di vita, alla eventuale esistenza di fratelli, quella si dà autonomamente alla ricerca di informazioni, cercando di risalire al nucleo d'origine²⁴⁸. Il diritto del minore al rispetto della propria identità, storia personale e riservatezza²⁴⁹ sono aggrediti, in modo ancora più subdolo perché a danno di soggetti particolarmente fragili, incapaci di qualunque forma di autotutela²⁵⁰.

In questi casi, in cui si contravviene alla disposizione della Convenzione de L'Aja del 1993 che tendenzialmente vieta qualunque contatto tra la coppia e il minore prima dell'abbinamento²⁵¹, è legittimo dubitare anche della libertà ed autonomia del consenso all'adozione eventualmente prestato dalla famiglia d'origine. Qui infatti il consenso viene presumibilmente indotto (con pressioni economiche o con prospettive di una vita più agiata e più semplice in Italia) dalla espressa disponibilità ad adottare della coppia, che magari si presenta alla porta del solo parente rimasto del minore.

Il risvolto clinico di questo "fai da te" nella ricostruzione della rete di rapporti familiari del minore che si intende adottare è stato chiamato "onnipotenza"²⁵² delle coppie, le quali – non avendo seguito un percorso di elaborazione delle proprie motivazioni all'adozione, del lutto della sterilità o della morte di un figlio – si

²⁴⁷ "La dichiarazione d'abbandono d'altra parte risulta spesso fatta dopo il sesto anno di vita del bambino, età in cui egli viene solitamente ricoverato in istituto: circostanze che fanno presumere una trascuratezza successiva al ricovero più che un vero abbandono prima o dopo di esso, in cui una offerta di interesse duraturo per il bambino fatta da una famiglia che lo conosce e gli si è affezionata può far scattare meccanismi di 'facilitazione' di tale dichiarazione o comunque togliere remore a essa". *Ibi*.

²⁴⁸ Questa riflessione ci offre lo spunto per sottolineare come attorno ai soggiorni climatici sia fiorito un giro d'affari stimabile entro i 40 miliardi di lire (pari a circa 80 milioni di euro). La stima è di E. FIORENTINO BUSNELLI, *Rischi e potenzialità dell'accoglienza temporanea di bambini stranieri nel nostro Paese*, cit., p. 55 e di A.C. MORO, *L'accoglienza temporanea di minori stranieri: un fenomeno su cui riflettere*, cit., p. 61. Attorno alle accoglienze terapeutiche ruota un numero indeterminato di soggetti (interpreti, accompagnatori, funzionari della ambasciate, direttori degli istituti, operatori dei referenti all'estero, albergatori ed anche dipendenti della compagnia aerea di bandiera, considerato che all'accoglienza seguono viaggi nel Paese delle coppie desiderose di adottare. Fadiga suppone che i soggiorni climatici siano molto più "convenienti" dell'adozione internazionale gestita da enti autorizzati (enti no profit). A sostegno di questa intuizione sarebbe, secondo l'Autore, la relazione inversa tra il numero di adozioni ed il numero di accoglienze temporanee: maggiore è il numero di minori accolti provenienti da un determinato Paese, minore è il numero di minori adottati con l'adozione internazionale. L. FADIGA, *I minori stranieri a rischio nel nostro Paese: nomadi, clandestini, in accoglienza temporanea*, in Studi Zancan, Anno I, n. 5, (sett./ott. 2000), p. 104.

²⁴⁹ La disciplina vigente assicura la protezione dei dati personali del minore; l'accoglienza di minori stranieri in occasione di soggiorni climatici non assicura le medesime garanzie.

²⁵⁰ I minori accolti infatti si presentano in Italia con accompagnatori che non assolvono le funzioni proprie di rappresentanti legali.

²⁵¹ L'art. 29 della Convenzione de L'Aja del 1993 che vieta ogni contatto tra i futuri genitori adottivi ed i genitori del minore prima che sia stata accertata la sussistenza di tutti i requisiti richiesti dal Trattato: adattabilità, sussidiarietà, idoneità dei candidati all'adozione. Sono ammesse deroghe a questi principi quando "l'adozione si realizzi all'interno della famiglia allargata" o quando il contatto tra il minore e la coppia, precedente all'abbinamento, "sia previsto dalle disposizioni fissate dall'autorità competente dello Stato di origine".

²⁵² J. GALLI et al., *I nuovi Superman, le adozioni nominali dei bambini nati dopo il disastro di Chernobyl*, cit., p. 95.

concepiscono come il “buono” che si contrappone al “cattivo”, rappresentato dalla famiglia d’origine e da tutto ciò che appartiene alla storia pregressa del minore²⁵³.

L’approccio della coppia a questo tipo di adozione – attribuibile ad una preparazione inesistente – è uno degli elementi che espone il rapporto familiare a maggiore rischio di difficoltà relazionali, se non a fallimento²⁵⁴. La coppia continua a guardare al minore come a un debitore, dal momento che non ha lavorato sulle proprie reali motivazioni e sui più profondi desideri, né riesce a percepire che essa stessa è debitrice²⁵⁵.

Ad agevolare questo tipo di adozione è il ripetersi dei soggiorni dello stesso bambino presso la stessa famiglia²⁵⁶, sempre che l’associazione non abbia nel suo statuto la regola della “rotazione”²⁵⁷, criterio più in linea con l’idea alla base di questi programmi di accoglienza, ovvero la volontà di aiutare il maggior numero possibile di minori²⁵⁸. Si tratta comunque di divieti che possono essere facilmente aggirati dalle coppie, essendo sufficiente rivolgersi ad un’altra associazione ed esprimere la disponibilità ad accogliere un minore determinato²⁵⁹.

Nonostante le raccomandazioni di autorevoli soggetti, anche a carattere internazionale²⁶⁰, volti a favorire la separazione tra i differenti percorsi dell’adozione internazionale e dei soggiorni solidaristici²⁶¹, anche

²⁵³ J. GALLI et al., *I nuovi Superman, le adozioni nominali dei bambini nati dopo il disastro di Chernobyl*, cit., p. 95.

²⁵⁴ Gli psicologi le considerano adozioni problematiche, perché il cambio di ruolo da “ospite” a “figlio” potrebbe essere foriero di difficoltà, senza un’adeguata preparazione di tutti. A. DELL’ANTONIO, *L’adozione dopo l’accoglienza*, cit., p. 40.

²⁵⁵ In parte il ruolo del “debitore” è in qualche modo agevolato dalla particolare condizione del minore accolto: un bambino “grande” (deve avere almeno sei anni) e sicuramente affetto da una qualche patologia. È il rovesciamento delle “regole del gioco” dell’adozione internazionale, secondo le quali la coppia cerca sempre un figlio sano e piccolo.

²⁵⁶ E. FIORENTINO BUSNELLI, *Rischi e potenzialità dell’accoglienza temporanea di bambini stranieri nel nostro Paese*, cit., p. 51.

²⁵⁷ Quella della “rotazione” non è una regola, alcune associazioni sollecitano la costituzione di un rapporto continuativo tra il minore e le persone che lo accolgono. E. FIORENTINO BUSNELLI, *Rischi e potenzialità dell’accoglienza temporanea di bambini stranieri nel nostro Paese*, cit., p.52. Ad esempio, prevedono espressamente l’ospitalità non rinnovabile la fondazione “Aiutiamoli a Vivere” (lo ricorda E. SCHNABL, *Le «vacanze di risanamento» in Italia per bambini di Chernobyl*, cit., p. 110), il Progetto Chernobyl Dalmine o.n.l.u.s. (www.progettocernobyl.it), Legambiente Volontariato Limena onlus - Progetto Chernobyl 2006 (www.legambientelimena.it).

²⁵⁸ Si aggiunga che la reiterazione nel tempo dell’ospitalità da parte di un nucleo familiare privo a monte dei requisiti per l’adozione (coppie in età avanzata o persone singole), sottrae, di fatto, al minore la possibilità d’essere eventualmente adottato da terzi, poiché il minore stesso è considerato, anche in patria, titolare di rapporto esclusivo con la famiglia che lo ospita”. Per questa ragione una coppia italiana potrà facilmente ottenere dalla competente autorità bielorusa (Centro nazionale di adozioni della Repubblica bielorusa) la certificazione che alcuna domanda di adozione è stata presentata in patria per quel minore e depositarla in giudizio dinanzi al Tribunale per i minorenni per ottenerne l’adozione: in realtà, tale documento attesta una condizione artatamente costruita. Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Documento congiunto Commissione per le Adozioni Internazionali - Comitato per i minori stranieri sulle problematiche inerenti i minori stranieri non accompagnati, accolti temporaneamente*, 15 novembre 2000, consultabile sul sito www.chernobyl.it. Nel documento i due soggetti istituzionali raccomandano di “evitare l’inserimento del minore presso un nucleo familiare che ha richiesto, o già ottenuto, l’idoneità all’adozione internazionale” (vedi Obiettivi a breve termine, punto a.).

²⁵⁹ E. SCHNABL, *Le «vacanze di risanamento» in Italia per bambini di Chernobyl*, cit., p. 110.

²⁶⁰ Il Servizio Sociale Internazionale e Unicef, congiuntamente, hanno sollecitato la redazione di norme internazionali sulla selezione e la preparazione dei bambini e delle famiglie di accoglienza, oltre che l’adozione di misure controllo dei soggiorni di breve durata di questo tipo in Service Social International - UNICEF, *Pour une meilleure protection des enfants ne bénéficiant pas d’une prise en charge parentale, La prise en charge dans les situations d’urgence: enjeux*

sollecitati da un recente fatto di cronaca²⁶², a oggi è mancato un intervento riformatore volto a impedire il verificarsi di questa particolare irregolarità²⁶³. Al contrario, una importante pronuncia della Corte Costituzionale rischia di fatto di legittimare una nuova pratica, questa volta a “beneficio” di persone singole²⁶⁴. Con ordinanza 15 luglio 2005, n. 347, la Corte Costituzionale ha dichiarato l’applicabilità della disciplina sull’adozione in casi particolari anche ai minori stranieri²⁶⁵, aprendo di fatto l’adozione internazionale anche alle persone singole.

dans la perspective de normes internationales, Novembre 2004, pp. 4-5, consultabile sul sito www.unicef.org. Nel testo i due organismi internazionali denunciano l’esiguo numero di adozioni di minori accolti “coronate dal successo”. Perplexità sono state espresse anche in Gruppo di lavoro per la Convenzione sui Diritti dell’Infanzia e dell’Adolescenza, *I diritti dell’infanzia e dell’adolescenza in Italia, Secondo Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza in Italia, 2005-2006*, p. 52 in www.unicef.it.

²⁶¹ Il 10 maggio 2007 l’Italia e la Bielorussia hanno siglato un accordo in materia di programmi solidaristici di accoglienza di minori bielorussi. Nell’accordo si sottolinea come i programmi di risanamento e le adozioni debbano essere “privi di collegamento”. È inoltre previsto che gli enti e le associazioni debbono sottoscrivere una dichiarazione “con la quale si impegnano a selezionare, con la massima diligenza, anche a mezzo di misure professionali qualificate (assistente sociale/psicologo), le strutture di accoglienza e le famiglie ospitanti, e ad informarle dei diritti e degli impegni connessi all’ospitalità dei minori bielorussi”. Importante la previsione, in caso di violazione degli obblighi assunti, che prevede la comunicazione del nominativo della coppia ospitante alla Commissione per le Adozioni Internazionali, che, a sua volta, trasmetterà le informazioni sull’accaduto alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni per “le valutazioni giuridiche del caso” (articolo 9). L’accordo è consultabile sul sito www.solidarietasociale.gov.it.

²⁶² Il riferimento è alla vicenda della piccola Maria-Vika, ospitata da una coppia di Cogoleto (Genova). Quanto alla vicenda giudiziaria, App. Genova, 28-30 settembre 2006 (decr.), n. 141, in *Famiglia e minori - Guida al diritto*, 2006, 1, pp. 15 ss.; Trib. min. Genova, 16 agosto 2006 (decr.), n. 2186, *ibi*, pp. 21-22.; Trib. min. Genova, 6-7 settembre 2006 (decr.), *ibi*, pp. 22-23. La vicenda è stata chiusa dalla decisione della Corte europea dei diritti dell’uomo, resa il 15 maggio 2007. Sulla pronuncia, M. FRANCHI, *Strasburgo non accoglie il ricorso sul rimpatrio di «Maria» in Bielorussia*, in *Famiglia e minori - Guida al diritto*, 2007, 8, pp. 105 ss. Per un’analisi delle sentenze, A. CANNONE, *Un referente unico nazionale per regolare gli scambi con i Paesi in difficoltà*, in *Famiglia e minori - Guida al diritto*, 2006, 1, pp. 24 ss.; P. DE SENA, *Non tutti gli strumenti di diritto internazionale sono stati considerati*, *ibi*, pp. 27 ss. Per una vicenda analoga a quella della piccola “Maria”, Trib. min. Torino, 6 settembre 2006 (decr.), in *Famiglia e minori - Guida al diritto*, 2007, 1, pp. 81 ss.

²⁶³ F. OCCHIOGROSSO, *Caso Italia - Bielorussia: un vuoto normativo ancora da colmare*, in *Famiglia e minori - Guida al diritto*, 2006, 1, pp. 13 ss.

²⁶⁴ L’ordinanza è stata preceduta da alcuni casi di “giurisprudenza creativa” (a causa delle forzature nei passaggi argomentativi) che hanno forzato la nozione di “superiore interesse del minore” ed applicato l’art. 44, lett. d) della legge n. 184/83 per consentire a persone singole non coniugate italiane di adottare minori bielorussi accolti in occasione dei soggiorni terapeutici. L’espressione è di Lamberto Sacchetti, che ha commentato Trib. min. Bologna, 7 febbraio 2003 e Trib. min. Salerno, 19 luglio 2002, in *Famiglia e diritto*, 2003, 6, pp. 605 ss.

²⁶⁵ Corte Cost., 15 luglio 2005, n. 347 (ord.), in *Famiglia e diritto*, 2005, 5, pp. 461 ss. Nell’ordinanza la Corte Costituzionale interpreta il silenzio sull’art. 44 della legge n. 184 riguardo all’adozione internazionale come ammissibilità dell’adozione di minori stranieri in casi particolari. La questione era stata sollevata dallo stesso giudice *a quo* (Tribunale per i minorenni di Cagliari) due anni prima, ma la Corte Costituzionale (sentenza 27 marzo 2003, n. 85) l’aveva dichiarata inammissibile per difetto di indicazione degli elementi identificativi della questione. Si veda V. CARBONE, *Adozione internazionale di minore straniero da parte di “non coniugato”, solo “nei casi particolari” (art. 44 L. n. 184/1983)*, in *Famiglia e diritto*, 2005, 5, pp. 463 ss. In attuazione del principio affermato dall’ordinanza della Corte Costituzionale, Trib. min. Bologna, 2 novembre 2006 (decr.), in *Famiglia e minori - Guida al diritto*, 2007, 2, pp. 83 ss., con commento di Murgo.

7. Lo “sbocco” delle irregolarità: i fallimenti adottivi

Si ha un “fallimento adottivo” quando un minore viene “restituito”²⁶⁶ nel corso dell’affidamento preadottivo o in seguito al perfezionamento della procedura di adozione²⁶⁷ (ipotesi rispettivamente definite *disruption* e *dissolution* dalla letteratura anglosassone).

Il fallimento della relazione adottiva traccia un pesante cono d’ombra nella vicenda umana del minore e dei suoi genitori o aspiranti tali. Con esso, un nuovo rifiuto investe un individuo già provato da un vissuto di sofferenza, mentre la coppia sperimenta una delusione percepita come ingiusta all’esito di quella che spesso è una lunga e faticosa attesa.

L’abbandono da parte della famiglia di adozione potrebbe essere considerato come il tabù più resistente nella letteratura e nella ricerca empirica di settore del nostro Paese. Come dimostrato dal ridotto numero di studi realizzati in Italia²⁶⁸, il fenomeno è infatti poco scandagliato, oltre che difficilmente dominabile nella sua effettiva portata.

Riteniamo che questa sorta di “oblio della ricerca” sia stato determinato dall’intrecciarsi di due correnti culturali, aventi come punto di contatto la deresponsabilizzazione di tutti i soggetti coinvolti dalla procedura di adozione e l’assunto che, in caso di “insuccesso”, a nessuno di quelli si sarebbe potuto rimproverare nulla: l’una è riconoscibile in una sorta di atteggiamento *colonizzatore* da parte delle coppie, secondo il quale l’adozione rappresenterebbe comunque sempre la migliore prospettiva di vita offerta ad un minore senza scelta (in particolare se proveniente da un Paese in via di sviluppo e diretto ad uno del Primo mondo); l’altra è data dalla prospettiva scientifica che per anni ha presentato l’adozione come un fattore di rischio, come un’esperienza avente in sé elementi di probabile insuccesso²⁶⁹. Con queste premesse, a lungo al minore, individuo “difettoso”, da restituire se “non funzionante”, è stata addebitata esclusivamente la deriva del sogno familiare.

²⁶⁶ La “restituzione” si traduce nell’allontanamento del minore dalla famiglia e dal suo collocamento presso una struttura di accoglienza (comunità, gruppo appartamento ecc.) o presso una famiglia affidataria.

²⁶⁷ J. GALLI, *Indicatori di rischio e fallimento adottivo*, in J. GALLI - F. VIERO (a cura di), *Fallimenti adottivi. Prevenzione e riparazione*, Armando editore, Roma 2001, pp. 11 ss.

²⁶⁸ Si vedano S. BALBI - M.R. D’ESPOSITO - G. RAGOZINI - M.P. VITALE, *Dati allo specchio. Una riflessione sulla realtà delle adozioni internazionali*, in M. CAVALLO (a cura di), *Viaggio come nascita. Genitori e operatori di fronte all’adozione internazionale*, Franco Angeli, Milano 1999, pp. 227 ss.; P. GALLINA FIORENTINI - F. MARTELLI - C. RAGAINI, *Idoneità degli adottanti e disagio del minore adottato attraverso una ricerca in Lombardia*, in *Minorigiustizia*, 2001, 1, pp. 133 ss.; P. ZERBI, *Riflessione critica su alcuni casi di fallimento nella Regione Friuli Venezia Giulia*, in *Atti del convegno “Le adozioni fallite”*, tenutosi a Udine il 23 giugno 2001, Quaderno n. 3, pp. 31 ss. Gli atti sono stati pubblicati nel 2002 dall’associazione “Senza frontiere onlus” con il contributo della Regione Friuli Venezia Giulia. Per la prima indagine a livello nazionale sul fenomeno, AA.VV., *Percorsi problematici dell’adozione internazionale, Indagine sul fenomeno della “restituzione” dei minori adottati da altri Paesi*, Collana della Commissione per le Adozioni Internazionali, Istituto degli Innocenti, Firenze 2004.

²⁶⁹ Per una rassegna delle ricerche, R. ROSNATI - A. ZENAROLLA, *L’adozione nel panorama della letteratura internazionale: una rassegna delle ricerche*, in D. BRAMANTI (a cura di), in *Politiche sociali e servizi*, Bollettino di studio e documentazione, 1996, 2, Vita e Pensiero, pp. 132 ss.

Il cambio di paradigma è stato segnato dagli studi scientifici che hanno illustrato che le difficoltà incontrate dai minori adottati sono determinate dal trauma dell'abbandono e, quando vi sia stata, dell'istituzionalizzazione. L'adozione, da non intendersi più come fattore di rischio, è da riconoscersi semmai come un'opportunità, l'occasione per quel minore di essere ascoltato ed amato per la prima volta nella sua vita.

Progressivamente, l'attenzione degli studiosi si è così spostata dal minore all'intero nucleo familiare. Dopo anni in cui gli eventuali malfunzionamenti dell'adozione venivano attribuiti esclusivamente al figlio, alla sua condizione di adottato, oggi l'approccio è olistico: il minore è considerato nella rete di rapporti intersoggettivi in cui è inserito.

Gli effetti di questo cambio di prospettiva naturalmente si riverberano sul modo con cui si guarda al fenomeno adottivo, all'eventuale fallimento e dunque alle più razionali ed efficaci strategie di prevenzione.

7.1. Il dato empirico

Come menzionato precedentemente, è possibile ritenere che esista una elevata *cifra oscura* riguardo ai fallimenti adottivi. È estremamente difficile cogliere le effettive dimensioni del fenomeno, in particolare quando il conflitto intrafamiliare si manifesti successivamente alla definizione della procedura, in ragione della riservatezza che, per legge, deve caratterizzare i dossier dell'adottato e della sua famiglia. Nella prassi accade poi che la coppia predisponga autonomamente il collocamento del figlio in una casa-famiglia senza il coinvolgimento degli operatori del servizio sociale, come fosse un intervento di emergenza²⁷⁰, minacci “il minore di non parlare a scuola delle difficoltà vissute in famiglia” o richieda “agli operatori della casa famiglia che accoglieva il minore di iscriverlo a una scuola lontana dall'abitazione dei genitori affinché ‘non si venga a sapere dell'allontanamento’”²⁷¹.

Salvo il caso in cui vi sia una previa segnalazione dello stato di abbandono del minore, accade così che il Tribunale per i minorenni sia informato delle difficoltà nella relazione adottiva solo al momento dell'apertura del procedimento di adottabilità e che solo a quel punto ne siano anche informati i servizi sociali²⁷².

²⁷⁰ I. GALIMBERTI, *Le strutture di accoglienza per il minore proveniente da un fallimento adottivo: il difficile compito degli operatori*, in AA.VV., *Percorsi problematici*, cit., p. 109. In alcuni casi trattati dalla ricerca promossa dalla Commissione per le Adozioni Internazionali “alcuni allontanamenti erano pensati come soluzione temporanea per il periodo estivo e prevedevano un immediato rientro del minore in famiglia; in realtà, la collocazione [...] si è protratta addirittura per anni”. *Ibidem*.

²⁷¹ Lo riferisce R. LOMBARDI, *La famiglia adottiva al “banco di prova” dell'adolescenza, specchio che amplifica e confonde*, in AA.VV., *Percorsi problematici dell'adozione internazionale*, cit., p. 84.

²⁷² I. GALIMBERTI, *Le strutture di accoglienza per il minore proveniente da un fallimento adottivo: il difficile compito degli operatori*, in AA.VV., *Percorsi problematici*, cit., p. 109.

Come si vede, non abbiamo voluto considerare fallimento adottivo ogni altra ipotesi di insuccesso della relazione adottiva, cioè ogni forma di disagio intrafamiliare che non si traduca in una interruzione della relazione adottiva e in un allontanamento dal nucleo di adozione²⁷³. In quel caso, l'oggetto di questa parte della trattazione diverrebbe ancora più impalpabile ed inafferrabile e la cifra oscura sarebbe ancora più elevata.

Volendo presentare una fotografia del fenomeno registrato, pur sempre parziale per le ragioni sopra dette, faremo riferimento ad una ricerca promossa dalla Commissione per le Adozioni Internazionali²⁷⁴. L'indagine riguarda casi di interruzione, transitoria o definitiva, dei rapporti tra le coppie e minorenni adottati all'estero e successivamente collocati in strutture assistenziali – istituti o case famiglia – “a causa della elevata e insostenibile conflittualità all'interno delle relazioni familiari”, senza peraltro distinguere tra casi di *disruption e dissolution*²⁷⁵.

La ricerca non ha rilevato un numero elevato di minori restituiti tra coloro che sono entrati in Italia a scopo di adozione. I quattro anni di ricerca (dal 1° gennaio 1998 al 31 dicembre 2001) hanno evidenziato la presenza in istituto di 331 minori ospitati nelle strutture di accoglienza per minori a causa del fallimento dell'adozione o dell'affidamento preadottivo²⁷⁶. Di questi 331 ospiti, 164 erano stranieri provenienti da adozione internazionale, pari ad un numero di restituzioni inferiore al 2% del numero complessivo di ingressi di minori, cifra peraltro di poco inferiore a quello dei minori restituiti provenienti da adozione nazionale (167 nel periodo di tempo sopra indicato). Il dato, forse sorprendente, è che l'adozione nazionale produce maggiori fallimenti di quella internazionale, dal momento che i numeri dell'adozione nazionale sono mediamente assai inferiori a quelli dell'adozione internazionale.

Il dato deve essere interpretato anche alla luce del fatto che nell'arco di tempo considerato dalla ricerca non era ancora effettiva la legge di riforma dell'adozione internazionale (legge n. 476/98) a pieno regime di fatto solo dal 16 novembre 2000, dopo l'insediamento della Commissione per le Adozioni Internazionali e dopo la pubblicazione dell'albo degli enti autorizzati (31 ottobre 2000). La maggior parte dei minori restituiti

²⁷³ È noto come, in particolare nel corso dell'adolescenza, il minore adottato possa porre in essere comportamenti devianti, quali fughe da casa, vagabondaggio, comportamenti autolesivi, assunzione di sostanze stupefacenti, atteggiamenti aggressivi nei confronti dei genitori (in particolare del genitore di sesso opposto), con maltrattamenti reciproci anche gravi, piccoli furti, comportamenti seduttivi nei confronti del genitore di sesso opposto. Lo riferiscono R. LOMBARDI, *La famiglia adottiva al “banco di prova” dell'adolescenza, specchio che amplifica e confonde*, cit., pp. 83-84 e 88 e F. VIERO, *La sofferenza del minore rispetto al doppio trauma*, in AA.VV., *Percorsi problematici*, cit., p. 121.

²⁷⁴ AA.VV., *Percorsi problematici*, cit. Precisiamo che l'indagine è stata condotta coinvolgendo ottanta giudici onorari afferenti ai ventinove Tribunali per i minorenni presenti sul territorio nazionale ed ha interessato tutte le strutture residenziali per minori presenti sul territorio nazionale.

²⁷⁵ Ci sembra opportuno precisare che la ricerca offre una lettura parziale del fenomeno, se pur estremamente significativa, poiché non approfondisce il dato, differente, della restituzione di minori stranieri adottati in Italia con la procedura di adozione nazionale e collocati successivamente in comunità, né i casi di fallimento adottivo per i quali si è proceduto all'inserimento del minore in una nuova famiglia adottiva o della sua accoglienza da parte di una famiglia affidataria.

²⁷⁶ L. LAERA, *Confronto fra adozione nazionale e adozione internazionale: l'analisi dei percorsi dalla dichiarazione di adattabilità all'abbinamento*, in AA.VV., *Percorsi problematici*, cit., p. 2.

e censiti dalla ricerca, dunque, erano stati adottati sotto la previgente disciplina, assai meno garantista di quella attuale.

Un importante banco di prova della tenuta della relazione adottiva è la difficile fase dell'adolescenza, quando il minore, come ogni altro giovane, si interroga sul senso della propria esistenza e sulla propria identità, domande che in una persona adottata riportano al delicatissimo tema delle origini e della ricerca dei propri genitori di nascita. Allora possono nascere contrasti ed emergere fragilità della relazione affettiva fino a quel momento inesprese²⁷⁷. Anche la ricerca promossa dalla Commissione per le Adozioni Internazionali lo conferma: i minori allontanati sono in larghissima parte preadolescenti o adolescenti²⁷⁸ ed il fallimento della relazione familiare si verifica a prescindere dall'età del minore al momento dell'adozione.

Come si diceva precedentemente, il fallimento adottivo non è addebitato esclusivamente al minore, ma può essere considerato come il drammatico epilogo di irregolarità cronologicamente anteriori che possono investire differenti soggetti della procedura.

Secondo gli studiosi, gli indicatori di una possibile futura interruzione del rapporto adottivo possono essere in qualche modo ricondotti tanto alle coppie che offrono la propria disponibilità all'adozione, quanto ai minori dichiarati adottabili²⁷⁹ o agli altri soggetti della procedura adozionale (servizi socio-sanitari, autorità giudiziaria, personale degli enti autorizzati, personale delle Ambasciate e dei Consolati italiani all'estero, personale degli istituti o delle strutture presso le quali sono collocati i minori prima dell'adozione).

Un lavoro di rete tra servizi, enti e Tribunale per i minorenni approssimativo, un sostegno psicologico parziale o assente²⁸⁰, errori al momento dell'accertamento dell'idoneità all'adozione, difficoltà nella fase dell'abbinamento²⁸¹, avvicendamenti negli operatori dell'Équipe adozioni dei servizi sociali cui gli utenti non siano stati preparati²⁸² possono preludere a esiti fallimentari della relazione adottiva.

²⁷⁷ I genitori potrebbero, ad esempio, addebitare il comportamento ingestibile del figlio a tare ereditarie di cui è portatore il minore, senza invece interrogarsi sulle relazioni familiari o chiedere aiuto a servizi sociali.

²⁷⁸ Secondo la ricerca promossa dall'Autorità centrale italiana, i minori adolescenti o preadolescenti allontanati dalla famiglia di adozione rappresentano l'86,5% del numero complessivo di minori "restituiti". Nello specifico, il 17,8% ha tra i 9 e gli 11 anni, il 38,6% tra i 12 e i 14 anni e il 20,1% tra i 15 e i 17 anni. R. LOMBARDI, *La famiglia adottiva al "banco di prova" dell'adolescenza, specchio che amplifica e confonde*, in AA.VV., *Percorsi problematici*, cit., p. 77. Sulla criticità dell'adolescenza per il minore adottato, S. GRIMALDI - A. MALTESE, *Adolescenza e adozione*, in *Psichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza*, 1985, 52, pp. 403 ss.; A. CONDINI, *Adolescenza e fallimento adottivo*, in *Giornale di Neuropsichiatria dell'Età Evolutiva*, 1994, vol. 14, n. 4, pp. 239 ss.; D. BRAMANTI - R. ROSNATI, *Il patto adottivo. L'adozione internazionale di fronte alla sfida dell'adolescenza*, Franco Angeli, Milano 1998; M. FARRI MONACO - M.T. NIRO, *Adolescenti e adozione. Una Odissea verso l'identità*, Centro Scientifico Editore, Torino 1999; D. CAVANNA, *Il fallimento adottivo*, in *Infanzia e adolescenza*, vol. 2, n. 3, 2003, in particolare pp. 150 ss.

²⁷⁹ La letteratura evidenzia che non è tanto il tipo di trauma quanto la possibilità di poterlo elaborare ad essere decisiva per l'integrità psichica dell'individuo. D. BRAMANTI - R. ROSNATI, *Il patto adottivo*, cit., p. 197.

²⁸⁰ F. VIERO, *La sofferenza del minore rispetto al doppio trauma*, cit., p. 120.

²⁸¹ Pensiamo al caso in cui il minore non sia stato preparato all'adozione o a quello in cui la coppia sia abbinata ad un minore con bisogni speciali, pur non essendo effettivamente pronta ad accogliere un minore con quelle caratteristiche

²⁸² È bene precisare che non sempre la continuità dello stesso operatore sul singolo caso è consigliabile. Ciò vale, ad esempio, nel caso in cui i servizi abbiano redatto una relazione sostanzialmente sfavorevole ad un giudizio di idoneità della coppia, poi invece emesso dall'autorità giudiziaria.

La storia personale del minore potrebbe ostare alla scelta di un'adozione. Già negli anni Settanta era noto che “[...] non sempre il bambino abbandonato è un bambino disposto ad accettare una famiglia adottiva: bisogna attentamente esaminare come il minore ha vissuto la sua esperienza di abbandono perché non è raro il caso di minori che, pur essendo stati abbandonati, sono rimasti profondamente attaccati ai propri genitori che anzi hanno idealizzato e rifiutano decisamente di accettare delle figure genitoriali sostitutive²⁸³”.

7.2. Quale nazionalità per il minore straniero “restituito” nel corso dell'affido preadottivo?

Il fallimento adottivo è un'esperienza particolarmente dolorosa per il minore in Italia a seguito di un'adozione internazionale. In questo caso, infatti, la frattura provocata dall'interruzione della relazione adottiva è ancora più profonda, poiché il minore straniero ha lasciato la propria patria, probabilmente alcuni familiari (per esempio, fratelli) altre figure di riferimento importanti per la sua crescita²⁸⁴. A queste difficoltà si aggiunge anche la precarietà della condizione giuridica del minore straniero restituito nel corso dell'anno di affidamento preadottivo, fragilità che non è determinata da distorsioni della legge nella prassi, ma da una assai discutibile scelta del legislatore.

Prima di entrare nel merito della questione, dobbiamo premettere che il provvedimento straniero di adozione – previa certificazione di conformità alla Convenzione de L'Aja del 1993 da parte dell'autorità competente dello Stato in cui ha avuto luogo – produce nel nostro ordinamento gli effetti dell'adozione nazionale, cioè l'acquisto dello *status* di figlio legittimo degli adottanti e la cessazione dei rapporti con la famiglia di origine (art. 35, comma 1 della legge n. 184).

L'acquisto della cittadinanza italiana è invece subordinato all'ordine di trascrizione nei registri dello stato civile del provvedimento straniero di adozione da parte del Tribunale per i minorenni (art. 34, comma 3 della legge n. 184). L'ordine di trascrizione è subordinato all'accertamento di una serie di requisiti (previsti dall'art. 35 della legge n. 184). Tra questi, il Tribunale per i minorenni deve verificare che l'adozione “non sia contraria ai principi fondamentali che regolano nello Stato il diritto di famiglia e dei minori”, principi che devono essere valutati “in relazione al superiore interesse del minore²⁸⁵”. Si ritiene che con questa espressione il legislatore “abbia inteso affermare con maggior forza, e quindi ad un livello di irrinunciabilità

²⁸³ A.C. MORO, *L'adozione speciale*, cit., p. 301.

²⁸⁴ “L'esperienza del fallimento adottivo assume le caratteristiche di un vero e proprio trauma, laddove i radicali cambiamenti che il trasferimento in un Paese straniero comporta, accettati dai bambini nella speranza di trovare un oggetto ideale di attaccamento, non hanno portato altro che lo sradicamento dalla terra di origine verso una sconosciuta. La terra di origine, d'altra parte, che non riconosce più legislativamente l'appartenenza del ragazzo ormai adolescente al proprio territorio, diventa una terra perduta, da rimpiangere in alcuni casi, da dimenticare, in odo più o meno efficace, in altri”. A. CAFARELLI - D. RICCIARDI, *Perché il fallimento? Riflessioni sugli incontri con gli adottati*, in *Percorsi problematici*, cit., p. 217.

²⁸⁵ Artt. 35, commi 3 e 4 della legge n. 184.

più esteso, la prevalenza dei valori ordinali interni rispetto ad eventuali diversi valori espressi dall'ordinamento del Paese che faccia da altra sponda del procedimento di adozione internazionale²⁸⁶.

Poiché tra gli elementi "irrinunciabili" del nostro diritto sostanziale, figura anche il periodo di affidamento preadottivo di almeno un anno, richiesto dalla legge per l'adozione dei minori residenti in Italia²⁸⁷, ogniqualvolta il provvedimento straniero di adozione sarà privo del presupposto del buon esito di un periodo di affidamento, il Tribunale per i minorenni dovrà constatare la non conformità del provvedimento straniero ai nostri principi fondamentali in tema di adozione ed utilizzare il provvedimento straniero come presupposto per la pronuncia dell'affidamento preadottivo ai coniugi già dichiarati genitori adottivi dalla competente autorità estera²⁸⁸.

Tenuto conto delle differenze esistenti tra le legislazioni degli Stati in tema di adozione, sia riguardo alla obbligatorietà o meno di un periodo di affidamento preadottivo che riguardo al periodo di permanenza all'estero della coppia, si può ritenere che con una certa frequenza i provvedimenti esteri di adozione non attesteranno o non potranno attestare il buon esito di un periodo di affidamento. Di conseguenza, possiamo pensare che con una certa frequenza il Tribunale per i minorenni riconosca il provvedimento straniero di adozione come provvedimento di affidamento preadottivo.

Premesso ciò, passiamo ora ad illustrare quella fragile condizione dello straniero restituito nel corso dell'affidamento preadottivo, che abbiamo menzionato sopra. Qualora, nel corso del periodo di affidamento preadottivo, l'autorità giudiziaria minorile ritenga che la permanenza nella famiglia che lo ha accolto non sia conforme all'interesse del minore, revocherà l'affido anche prima dello scadere del termine di un anno ed assumerà "i provvedimenti di cui all'art. 21 della Convenzione de L'Aja²⁸⁹". Tali provvedimenti consistono in misure destinate a proteggere il minore e sono elencati dalla disposizione convenzionale a partire da quello idoneo a tamponare immediatamente la condizione di disagio del minore a quello che produce effetti definitivi. Esse consistono appunto, nella "collocazione temporanea" del minore, nel suo immediato inserimento a scopo di adozione in una famiglia o, qualora non sia opportuno, in una "soluzione alternativa a lungo termine" ed, infine, "solo come ultima soluzione", nel rimpatrio del minore nel suo Paese di origine.

In tutti questi casi, ogni decisione potrà essere assunta solo con il consenso del minore che abbia compiuto i quattordici anni; se dodicenne, dovrà essere personalmente sentito; se di età inferiore dovrà essere sentito "ove ciò non alteri il suo equilibrio psico-emotivo, tenuto conto della valutazione dello psicologo nominato dal Tribunale²⁹⁰".

²⁸⁶ P. MOROZZO DELLA ROCCA, *sub art. 35*, in ID., *La riforma dell'adozione internazionale*, cit., p. 90.

²⁸⁷ "Il Tribunale per i minorenni, in camera di consiglio, sentiti il pubblico ministero, gli ascendenti dei richiedenti ove esistano, il minore che abbia compiuto gli anni dodici e anche il minore di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento, omessa ogni altra formalità di procedura, dispone, senza indugio, l'affidamento preadottivo, determinandone le modalità con ordinanza" (art. 22, comma 6 della legge n. 184).

²⁸⁸ P. MOROZZO DELLA ROCCA, *sub art. 35*, in ID., *La riforma dell'adozione internazionale*, cit., p. 96.

²⁸⁹ Art. 35, comma 4 della legge n. 184.

²⁹⁰ *Ibi*. Per un analogo riconoscimento del diritto del minore ad esprimere il proprio consenso o ad essere ascoltato prima che vengano assunti provvedimenti a seguito della sua restituzione, si veda anche l'art. 21, comma 2 della Convenzione de L'Aja del 1993.

Per cominciare, vorremmo rilevare alcune “occasioni mancate” derivanti dalla scelta del nostro legislatore di fare pedissequo rinvio alla disposizione convenzionale. Nella nostra legge, infatti, finiscono per convergere le incertezze della norma della Convenzione de L’Aja del 1993.

La prima “occasione mancata” riguarda la misura della “collocazione temporanea” del minore: la condivisibile scelta di adottare nel testo della Convenzione del 1993 un’espressione generica, preferita a nozioni giuridiche “che avrebbero potuto sollevare seri problemi interpretativi in alcuni Paesi²⁹¹”, avrebbe potuto tradursi, nel testo della legge n. 184, nella chiara indicazione della nomina di un tutore del minore²⁹², che peraltro non sempre si verifica nel corso dell’affidamento preadottivo²⁹³.

Contraddittorio, poi, è il testo dell’art. 21 della Convenzione nella parte relativa alla misura dell’“immediato inserimento del bambino in un’altra famiglia a scopo di adozione” o di una “soluzione alternativa a lungo termine”. La decisione di un nuovo affido preadottivo deve infatti essere assunta senza ritardo²⁹⁴, ma di concerto con l’Autorità centrale dello Stato di origine. Inoltre, “l’adozione non può realizzarsi finché l’Autorità centrale dello Stato di origine non sia stata debitamente informata dei nuovi aspiranti genitori del bambino²⁹⁵. Il coinvolgimento del Paese di provenienza del minore, chiamato ad attivarsi con il Paese di destinazione, affinché il minore sia rapidamente accolto da un nucleo familiare idoneo, potrebbe al contrario dilatare la condizione di incertezza del minore²⁹⁶.

Infine, la Convenzione garantisce il ritorno del minore nel Paese di origine, “qualora i suoi interessi lo richiedano²⁹⁷”. Il rientro del minore nel suo Paese d’origine, magari alcuni anni dopo averlo lasciato per essere adottato, dovrebbe essere preso in considerazione solo come ultima soluzione; egli infatti non ne conoscerà o ricorderà la lingua, potrebbe non avere lasciato alcun familiare o altra persona di riferimento ed essere legato a quello Stato solo, appunto, a causa della nazionalità “conservata”.

Peraltro, la Convenzione de L’Aja del 1993 e la legge n. 184 nulla dicono riguardo alle modalità di rimpatrio del minore, modalità che presumibilmente saranno concordate tra il Tribunale per i minorenni e la

²⁹¹ Così espressamente in Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport explicatif*, cit., p. 101, par. 362, alinéa a.

²⁹² Non a caso la “garde de l’enfant” (tutela del minore) era la nozione giuridica inizialmente considerata dai redattori della Convenzione. *Ibi*.

²⁹³ La ricerca della Commissione per le Adozioni Internazionali ha rilevato come in 62 casi su 164 non sia stato nominato un tutore per il minore, mentre solo in 75 casi sia stato nominato. In 25 casi il servizio destinatario del questionario non ha risposto al quesito. L. LUZZATTO, *Il ruolo dei servizi*, in AA.VV., *Adozioni internazionali sul territorio e nei servizi*, cit., p. 22

²⁹⁴ “Sans délai” nella versione della Convenzione in lingua francese. Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport explicatif*, cit., p. 101, par. 366, alinéa b.

²⁹⁵ Art. 21, comma 1, lett. b) della Convenzione de L’Aja del 1993.

²⁹⁶ Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport explicatif*, cit., p. 101, par. 367, alinéa b.

²⁹⁷ Art. 21, comma 1, lett. c) della Convenzione de L’Aja del 1993. Più restrittiva l’interpretazione di Melita Cavallo, già Presidente della Commissione per le Adozioni Internazionali, che circoscrive l’ipotesi del rimpatrio al caso in cui il minore appaia “assolutamente e irreversibilmente riottoso e rifiutante verso un’ulteriore esperienza di adozione”. M. CAVALLO, *Le procedure per l’adozione del bambino straniero*, in AA.VV., *Adozioni internazionali. L’attuazione della nuova disciplina*, cit., p. 37.

Commissione per le Adozioni Internazionali e che potrebbero prevedere il coinvolgimento dell'ente autorizzato²⁹⁸.

In alcuni casi, tuttavia, il provvedimento di rimpatrio del minore potrebbe comunque non essere concretamente fattibile, a causa della perdita della cittadinanza dello Stato di origine che, secondo le legislazioni di alcuni Paesi, segue automaticamente al provvedimento straniero di adozione.

La condizione di fragilità del minore straniero non attiene solo alla incertezza dei provvedimenti che potrebbero essere assunti a sua protezione.

Abbiamo anticipato che, a seconda dell'ordinamento straniero, il provvedimento di adozione potrebbe determinare in capo al minore la perdita della cittadinanza dello Stato di origine oppure la sua conservazione fino al raggiungimento della maggiore età. I due casi presentano difficoltà differenti e chiedono di essere esaminati separatamente.

Nella prima ipotesi, a seguito della pronuncia dell'adozione il minore è, per il proprio Paese di origine, a tutti gli effetti figlio della coppia italiana e, dunque, in caso di restituzione, sarà apolide, privo di alcuna cittadinanza e dunque di alcuna protezione da parte di uno Stato.

Si tratta di una grave violazione di uno dei diritti fondamentali dell'infanzia²⁹⁹. Inoltre, la mancata trascrizione di fatto equivarrebbe ad un mancato riconoscimento dell'adozione straniera, con la conseguenza che il minore sarebbe figlio adottivo solo per lo Stato estero, ma non per quello italiano.

Tenuto anche conto della legislazione di alcuni Paesi, che dispone la formazione di un certificato di nascita del minore adottato già recante il cognome degli adottanti, seri problemi potrebbero porsi anche riguardo alla identificazione certa del minore³⁰⁰.

Il minore adottato e poi rifiutato dalla coppia si troverà allora nelle stesse condizioni di un minore straniero in stato di abbandono nel nostro Paese e, una volta raggiunta la maggiore età, sarà soggetto "alle norme sul soggiorno degli stranieri extracomunitari, correndo il rischio di essere espulso verso un Paese che non è più suo da quando è giunto in Italia per essere adottato³⁰¹".

Diversamente, qualora la legge nazionale del Paese di origine preveda la conservazione della cittadinanza di quello Stato fino alla maggiore età³⁰², il minore restituito prima del compimento della maggiore età potrebbe trovarsi nella condizione paradossale di essere in un Paese straniero, di cui non ha la nazionalità,

²⁹⁸ "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". M. CAVALLO, *Le procedure per l'adozione del bambino straniero*, cit., p. 38.

²⁹⁹ Cfr. art. 7 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e art. 11, comma 2 della Convenzione europea in materia di adozione dei minori.

³⁰⁰ "L'incertezza di quale sia il proprio cognome, riportata da molti ragazzi, si configura, quindi, come un'ulteriore smagliatura nel processo identitario (chi sono? 'di chi' sono?)". A. CAFARELLI - D. RICCIARDI, *Perché il fallimento? Riflessioni sugli incontri con gli adottati*, cit., p. 217.

³⁰¹ P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La condizione giuridica del minore straniero: norme, giurisdizione e prassi amministrative*, in *Minorigiustizia*, 2002, 3-4, p. 30.

³⁰² Così, ad esempio, prevede la legge della Bielorussia. L. LENTI, *Leggi e procedure dell'adozione nei Paesi dell'Europa orientale: Ucraina, Bielorussia, Romania e Bulgaria*, in AA.VV., *L'operatore oltre frontiera*, cit., p. 54.

Paese che potrebbe essere costretto a lasciare anche per assolvere i propri doveri di cittadino (ad esempio, il servizio di leva).

In una prospettiva di riforma della legge n. 184, la norma dovrebbe essere modificata e disporre che la trascrizione del provvedimento straniero di adozione abbia luogo con l'ingresso del minore in Italia³⁰³. In questo modo il minore potrebbe essere garantito anche in caso di fallimento della relazione adottiva.

L'attuale riflessione sulla protezione spettante al minore straniero "restituito" si è spinta oltre. Ci si è domandati, infatti, se il minore abbia diritto al risarcimento dei danni determinati dal fallimento adottivo ed in che modo la coppia possa esserne considerata responsabile.

Premesso che nel periodo di collocamento del minore in comunità, che potrebbe semplicemente essere transitorio, la coppia ed il minore dovrebbero essere accompagnati e seguiti affinché il figlio possa rientrare in famiglia, il ruolo del nucleo di adozione dovrebbe essere comunque definito nei suoi contenuti.

Poiché la legge tace sul punto, c'è chi ritiene che potrebbe essere utile "una specifica previsione di responsabilità, anche contrattuale, per la coppia adottiva, in caso di restituzione del minore, per i danni risarcibili che il minore abbia subito³⁰⁴", ad esempio sotto il profilo della "perdita di possibilità" o di "danno esistenziale".

³⁰³ Definisce l'opzione di cui all'art. 34, comma 3 come un "disegno tanto avaro e xenofobo quanto illusorio: quello di concedere i diritti di cittadinanza solo a quei bambini che, una volta 'importati' in Italia come figli, rimangano figli; disfacendosi di quelli che, per una ragione o per l'altra, non siano rimasti nella famiglia adottiva e non ne trovino per tempo un'altra". P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La condizione giuridica del minore straniero: norme, giurisdizione e prassi amministrative*, cit., p. 30. L'Autore ricorda anche come la proposta di riforma indicata nel testo fosse contenuta nell'art. 17 del disegno di legge n. 1697, d'iniziativa dei senatori Salvato ed altri. Sul punto P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La riforma dell'adozione internazionale*, cit., p. 74, nota 69.

³⁰⁴ M.A. ZUCALÀ, *Rilievi giuridici e comparatistici del fallimento adottivo*, in AA.VV., *Percorsi problematici dell'adozione internazionale*, cit., 136.

CAPITOLO 6

Buone prassi e proposte di riforma per la prevenzione delle irregolarità

1. Premessa

Lo studio delle irregolarità nelle procedure di adozione di minori stranieri ha evidenziato che il sistema delle adozioni è complesso, che può essere efficace ed etico solo se sono definite, riconosciute ed applicate delle prassi condivise, degli orientamenti comuni.

Queste prassi sono accomunate dal fatto di essere tutte, a qualunque livello, manifestazioni concrete dell'etica dell'adozione, esse sono rispettose di quel *dover essere*, ma non obbediscono semplicemente ad un *dover fare*. Non vogliamo quindi semplicemente presentare delle *attività*, dei modi di *riempire un tempo*, si tratta piuttosto di costruire una intelaiatura di *pensiero*, sorretta da quell'etica dell'adozione che “non è quella privata, è un'etica politica e quindi un'etica sociale¹”.

Tra le *buone prassi* presentate in questo capitolo il lettore troverà anche alcune proposte di riforma della legislazione vigente in materia di adozione, con particolare riguardo al sistema sanzionatorio penale vigente ed al ruolo della Commissione per le Adozioni Internazionali. Come il lettore osserverà, le proposte di politica *penale* rappresentano solo una piccola parte del tutto, solo una tessera del mosaico. Con questa scelta intendiamo allinearci a coloro che sono i fautori di una *mitigazione* dei compiti del diritto penale in una razionale strategia di prevenzione dei reati² e rimarcare l'efficacia di un “rapporto dinamico, avente carattere dialogico”, tra Stato e cittadini, “volto a motivare scelte interiorizzate, e non nel senso di un condizionamento esteriore³”.

Crediamo che le prassi e le proposte di riforma che andiamo ad illustrare possano favorire una maggiore *comunicazione* tra Stato e cittadini e, in particolare, tra gli attori della procedura di adozione internazionale.

¹ A. CANEVARO, *Interrompere il percorso di riconoscimento, Postfazione* in E. DE RIENZO, *Stare bene a scuola si può?*, UTET, Torino 2006, cit. da G. MACARIO, *La formazione nel post-adozione*, cit., p. 19.

² “L'aver conferito in termini del tutto preminenti al diritto penale il compito di prevenire la criminalità [...] vanifica, in realtà, lo sforzo del *progettare* prevenzione: sforzo il quale obbliga a prendere le distanze da assunti *a priori* circa la specifica attitudine preventiva del modello tradizionale, tra l'altro identico per tutti gli illeciti e per qualsiasi *tipo* di illecito, della risposta ai reati”. L. EUSEBI, *Appunti critici su un dogma: prevenzione mediante retribuzione*, cit., pp. 1157-1158.

³ *Ibi*, p. 1115.

2. L'accertamento della rispondenza dell'adozione all'interesse superiore del minore: un controllo da effettuarsi prima dell'abbinamento

Secondo la legge n. 184, spetta alla Commissione per le Adozioni Internazionali (meglio, al vicepresidente) dichiarare che l'adozione risponde al superiore interesse del minore, nonché autorizzarne l'ingresso e la residenza in Italia. Quella così dispone solo dopo aver effettuato alcune verifiche⁴. La dichiarazione non deve essere ammessa, e dunque l'ingresso non può essere autorizzato, qualora “dalla documentazione trasmessa dall'autorità del Paese straniero” non emerga “la situazione di abbandono del minore e la constatazione dell'impossibilità di affidamento o di adozione nello Stato di origine⁵”.

Nel trattare le irregolarità proprie dell'accertamento dello stato di abbandono⁶, abbiamo ricordato che, secondo Melita Cavallo, già Presidente della nostra Autorità centrale, l'autorizzazione all'ingresso del minore consiste in un “esame formale, perché la Commissione si limita a verificare l'esistenza delle attestazioni⁷”.

Sappiamo anche che il controllo da parte della Commissione per le Adozioni Internazionali circa la rispondenza dell'adozione al superiore interesse del minore viene effettuato successivamente all'abbinamento, ovvero dopo che ha avuto luogo l'incontro tra la coppia ed il minore, quando ormai ha avuto inizio un processo di attaccamento reciproco. Secondo Terres des Hommes, anticipando quella verifica ad un momento anteriore a quello stabilito dalla legge italiana potrebbero essere evitati o arginati abbinamenti forzati ed *adozioni senza abbandono*⁸, cioè definite prevalentemente in ragione del fatto compiuto di un favorevole incontro tra una coppia ed un minore per il quale, in realtà, non si sarebbe dovuto ricorrere nel caso concreto all'adozione internazionale. Così facendo, nelle procedure di adozione internazionale sarebbe delineata e riconosciuta la corresponsabilità del Paese ricevente nell'accertamento dello stato di adottabilità del minore⁹.

Ora, per quanto tale raccomandazione sia condivisibile nella parte in cui suggerisce un'anticipazione di alcuni controlli, non riteniamo che, allo stato dell'arte, sia concretamente attuabile e rispettosa sia del sistema di adozione internazionale costruito dalla Convenzione de L'Aja del 1993 che delle giurisdizioni e delle legislazioni dei Paesi di origine¹⁰.

⁴ Così stabilisce l'art. 32, comma 1 della legge n. 184/83.

⁵ Art. 32, comma 2, lett. a) della legge n. 184/83.

⁶ Si rinvia alla lettura dei paragrafi 2 e seguenti del capitolo quinto.

⁷ M. CAVALLO, *Le procedure per l'adozione del bambino straniero*, in AA.VV., *Adozioni internazionali. L'attuazione della nuova disciplina*, Questioni e Documenti, Quaderni del Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Nuova serie, Quaderno n. 16, Istituto degli Innocenti, Firenze 2000, p. 35.

⁸ L'espressione è usata in G. TETI, *Adozioni senza abbandono e abbandono senza adozione* in M. CHISTOLINI - M. RAYMONDI (a cura di), *Scenari e sfide dell'adozione internazionale*, cit., pp. 146 ss.

⁹ I. LAMMERANT - M. HOFSTETTER, *Adoption: at what cost?*, cit., p. 15.

¹⁰ J. LONG, *L'adozione internazionale nei Paesi di accoglienza: spunti di riflessione per gli operatori italiani*, in AA.VV., *Adozioni internazionali sul territorio e nei servizi, Aspetti giuridici e percorsi formativi*, cit., p. 105.

Demandando l'accertamento dell'adottabilità del minore ad un controllo congiunto delle autorità del Paese di origine e del Paese di accoglienza del minore, le prime sarebbero sostanzialmente destituite dall'adempimento di un compito che è di loro esclusiva competenza e che è espressione della loro sovranità. Ricordiamo che la Convenzione de L'Aja del 1993 afferma espressamente che “ogni bambino il quale è [...] privato del suo ambiente familiare [...] ha diritto a una protezione e ad aiuti speciali da parte dello Stato [...] gli Stati prevedono per questo bambino una protezione sostitutiva, in conformità alla loro legislazione nazionale” (art. 20, comma 1 e 2 della Convenzione de L'Aja).

Senza contare che, sulla scia di un'asserita corresponsabilità dei due Paesi parte di un'adozione internazionale, dovrebbe essere riconosciuto un eguale potere ai Paesi di origine intorno all'accertamento della idoneità delle coppie che si dichiarano disponibili ad adottare un minore straniero, con l'effetto che la dichiarazione di idoneità di ogni coppia dovrebbe sempre attendere il *placet* dell'autorità straniera e che le procedure subirebbero notevoli rallentamenti.

Riteniamo però che l'indicazione di Terres des hommes sia di grande interesse e possa essere declinata in modo parzialmente differente da quello proposto; l'anticipazione di alcuni controlli potrebbe infatti rendere più incisivi i compiti di vigilanza della Commissione per le Adozioni Internazionali.

Precisamente, a nostro parere l'“attestazione della sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 4 della Convenzione¹¹”, che deve essere ricevuta dall'ente autorizzato, dovrebbe essere trasmessa dall'autorità estera anche *prima dell'abbinamento*, cioè allegata a “tutte le informazioni di carattere sanitario riguardanti il minore [...], la sua famiglia d'origine e le sue esperienze di vita¹²”; in secondo luogo, la documentazione comprovante, tra gli altri requisiti, anche la sussistenza dello stato di adottabilità del minore, dovrebbe essere vagliata dalla Commissione per le Adozioni Internazionali, affinché *prima dell'abbinamento* verifichi la presentazione da parte del Paese di origine di una documentazione sufficiente a dimostrare il rispetto del principio di sussidiarietà. Sappiamo che, in seguito all'abbinamento, l'ente autorizzato è tenuto a comunicare alla nostra Autorità centrale l'eventuale mancato accordo con l'autorità estera in ordine all'opportunità di procedere all'adozione¹³, ma riteniamo poco congruo che tale comunicazione sia subordinata solo ai casi ritenuti sospetti dall'ente autorizzato.

Sottolineiamo che, a nostro parere, questo controllo ulteriore dovrebbe semplicemente aggiungersi, non sostituirsi, a quello già previsto dalla nostra legge.

Si potrebbe obiettare che in questo modo la Commissione sarebbe gravata da compiti di vigilanza sempre e comunque, anche in quei casi in cui, ad esempio, l'incontro tra la coppia e il minore non abbia luogo o non abbia buon esito, con la conseguenza che i tempi delle procedure di adozione internazionale si dilaterrebbero.

In verità, riteniamo che le riforme procedurali che qui sommestamente si illustrano non aggraverebbero i compiti dell'Autorità centrale, in quanto tale controllo anticiperebbe semplicemente quello che, secondo la

¹¹ Art. 31, comma 3, lett. f) della legge n. 184.

¹² Art. 31, comma 3, lett. c) della legge n. 184.

¹³ Art. 31, comma 3, lett. f) della legge n. 184.

normativa vigente, viene effettuato per poter autorizzare l'ingresso del minore in Italia a scopo di adozione¹⁴. In secondo luogo, riteniamo che, imponendo all'autorità estera di presentare una documentazione completa prima dell'abbinamento, la Commissione per le Adozioni Internazionali acquisirebbe effettivamente quel compito di vigilanza attribuitole dalla legge, potendo addirittura porre il veto all'incontro tra la coppia e il minore e, dunque, potendo far arenare *in radice* i casi sospetti di irregolarità, senza alcuna possibilità di condizionamento determinato da un felice incontro tra la coppia ed il minore. Probabilmente le opportunità di concludere un *affare economicamente assai vantaggioso* (la compravendita di un minore sotto le spoglie di una costosa procedura di adozione) potrebbero essere ridotte in qualche misura.

In questo controllo anticipato dovrebbero allora essere coinvolte anche le nostre Rappresentanze consolari che hanno sede nei Paesi di origine, chiamate secondo la disciplina vigente a collaborare “per quanto di competenza, con l'ente autorizzato *per il buon esito della procedura di adozione*¹⁵”. Il loro intervento nella procedura, al contrario, tardivo anche in questo caso e dunque potenzialmente superfluo, non dovrebbe essere relegato allo svolgimento di pratiche burocratiche (come invece sembra dirci il dettato normativo), ma dovrebbe tradursi nel *dovere* di denunciare ogni abuso, irregolarità o illiceità all'Autorità centrale, anche in cooperazione con le rappresentanze consolari degli altri Paesi riceventi¹⁶.

3. Buone prassi di trasparenza dei costi della procedura

Abbiamo già parlato della necessità di una maggiore trasparenza dei costi delle procedure, in particolare per quelle che vengono genericamente chiamate “spese per la fase della procedura all'estero”¹⁷. In questo paragrafo non ripeteremo quanto già detto nei capitoli precedenti, in particolare in merito all'introduzione di un obbligo di certificazione di bilancio anche per gli enti autorizzati.

La ragionevolezza delle spese per la fase estera della procedura di adozione internazionale dovrebbe essere sempre misurata sulla base del tenore di vita del Paese di provenienza del minore. Ogni referente all'estero degli enti autorizzati dovrebbe ricevere per i servizi resi alla coppia una retribuzione pari a quella che un operatore, non impegnato nel settore delle adozioni, riceve mediamente¹⁸. Infatti somme di denaro sproporzionate al tenore di vita dei Paesi di origine possono essere percepite come un premio o una ricompensa per avere *qualcos'altro in cambio*, non solo come compenso per il lavoro svolto, tanto da indurre in qualche modo condotte irregolari.

¹⁴ Art. 32 della legge n. 184/83.

¹⁵ Art. 32, comma 4 della legge n. 184/83.

¹⁶ I. LAMMERANT - M. HOFSTETTER, *Adoption: at what cost?*, cit., p. 7.

¹⁷ Rinviamo ai paragrafi 2.4. e 2.6. del secondo capitolo sulla trasparenza contabile e sul rispetto dell'impegno a concretizzare progetti a favore dell'infanzia nei Paesi di origine.

¹⁸ D.M. SMOLIN, *Child Laundering: How the Intercountry Adoption System Legitimizes and Incentivizes the Practices of Buying, Trafficking, Kidnapping, and Stealing Children*, cit., p. 178. Traduzione nostra.

Considerato che all'atto dell'istanza di autorizzazione all'Autorità centrale ogni ente è chiamato a dimostrare di conoscere il Paese o i Paesi nei quali vorrebbe svolgere pratiche di adozione internazionale, a nostro parere l'ente dovrebbe anche dimostrare di conoscere il tenore di vita medio, la retribuzione media spettante a psicologi, assistenti sociali ed avvocati ed impegnarsi ad adeguare le spese per la fase estera entro limiti prefissati, nonché a pubblicare queste informazioni, rendendole note alle coppie prima dell'assunzione dell'incarico. In questo modo l'ente non solo assumerebbe un impegno pubblico, ma soprattutto un dovere di trasparenza; così facendo, ogniqualvolta si discostasse da quei limiti, sarebbe chiamato a darne conto alla coppia e soprattutto alla Commissione per le Adozioni Internazionali.

Ancora, il rispetto dei principi di trasparenza contabile dovrebbe essere posto a presupposto dell'ottenimento del visto di ingresso del minore nel Paese ricevente. Una dettagliata divulgazione di tutte le transazioni eseguite nel corso della procedura di adozione dovrebbe essere sottoposta al vaglio della Commissione per le Adozioni Internazionali prima dell'intervento degli Uffici consolari italiani all'estero.

Le pratiche di indebito arricchimento potrebbero essere colpite anche affinando le tecniche di raccolta di informazione. Le Autorità centrali potrebbero, attraverso la somministrazione di questionari alle coppie o avvalendosi di altri strumenti di indagine, condurre successivamente all'adozione interviste sulla procedura e sui costi sostenuti. Ogni abuso, pagamento non autorizzato e altre pratiche contrarie all'etica dell'adozione potrebbero emergere grazie alla collaborazione delle coppie. La sincerità delle risposte dovrebbe essere garantita o perlomeno agevolata dal carattere anonimo delle interviste¹⁹.

Le spese che la coppia deve sostenere per l'adozione di un minore straniero non attengono esclusivamente alla fase estera, anche se probabilmente queste ultime sono quelle che destano maggiore preoccupazione perché più difficili da controllare.

Un forte elemento di discriminazione tra le coppie – nonostante la sussistenza di un divieto del legislatore – è dato dalle spese per la procedura di adozione internazionale. È comprensibile che il servizio offerto da enti autorizzati aventi una esperienza di lungo corso, più strutture radicate sul territorio, professionalità maggiori, possa essere qualitativamente superiore a quello di altri organismi autorizzati, più piccoli e magari con minori disponibilità. Tuttavia, sono ragioni insufficienti a giustificare le forti sperequazioni determinate dalla disparità di costi esistente tra un ente e l'altro e che ci inducono ad auspicare l'abbattimento di tutti i costi relativi alla fase italiana della procedura (non essendo possibile imporre alle autorità estere di ottemperare ad un impegno simile).

4. La sfida della riforma del sistema di adozione internazionale

Gli Stati di accoglienza dei minori possono esercitare pressioni sui Paesi di provenienza dei minori secondo modalità differenti. In generale, si tratta di prassi estremamente pericolose ed insidiose, in parte perché non si

¹⁹ Conférence de La Haye de droit international privé, *Guide de bonne pratiques*, pp. 137.

tratta di comportamenti illeciti, ma contrari all'etica dell'adozione²⁰, dunque né perseguibili, né sanzionabili, in parte perché sono tali da indurre le autorità del Paese di origine a sentirsi costrette a soddisfare le richieste del Paese di destinazione del minore.

Queste pressioni sono determinate dalla condizione, solo formale, di parità tra i Paesi di accoglienza ed i Paesi di origine. Esistono infatti squilibri tra gli uni e gli altri, determinati da rapporti di forza che, a seconda dei casi, possono giocare a favore dei Paesi del Primo e del Secondo mondo, in ragione della disponibilità di risorse e di potere che questi hanno, oppure a favore dei Paesi poveri che, a fronte di una parte del mondo ricca, ma con tassi decrescenti di fertilità, hanno come risorsa i bambini, i quali rischiano allora di diventare una merce di scambio da “svendere” sui circuiti internazionali.

Pensando alle “buone prassi” per arginare o estirpare le irregolarità nelle procedure di adozione internazionale, non possiamo prescindere dal dato che un approccio meramente giuridico non permette di cogliere la vera sostanza, “che travalica gli aspetti giuridici del fatto adottivo e riguarda invece i rapporti economici, geografici, sociali e politici fra i Paesi di origine e i Paesi di accoglienza²¹”.

È dunque necessario adottare delle strategie, affinché la riforma a livello internazionale del sistema di adozione internazionale rappresenti un interesse per i Paesi riceventi e per i Paesi di origine. Il raggiungimento di questo obiettivo rappresenta una grande sfida perché, di fatto, il sistema premia l'operato di enti autorizzati che ottengono minori con le caratteristiche richieste dalle coppie e che si deresponsabilizzano della provenienza di minori proposti a quelle²². In altre parole, il sistema *ricompensa* quegli enti che probabilmente partecipano o hanno partecipato al sistema di *child laundering*.

Le coppie degli Stati riceventi, poi, possono esprimere dissenso per i ritardi, le lungaggini delle procedure e le moratorie adottate dai Paesi di origine, ma di fatto non sembrano interessate alla riforma del sistema, che incontra dunque molta resistenza ed anche impopolarità, in particolare perché tutti coloro che subiscono il sistema dominante di adozione internazionale (le famiglie di origine che sono ingiustamente private dei propri figli ed i bambini che sono strappati loro) sono privi di ogni tutela e non hanno alcun potere.

4.1. La prevenzione delle pressioni esercitate sui Paesi di origine

Nei capitoli precedenti abbiamo anticipato alcune prassi virtuose di prevenzione di particolari forme di pressione del Paese di destinazione nei confronti del Paese di origine, come le donazioni destinate a strutture

²⁰ Non ci sembra di generalizzare affermando che le pressioni esercitate sugli Stati di accoglienza possono essere ricondotte ad un asserito diritto di adottare un minore, spettante alle coppie che si dichiarano disponibili ad adottare un minore straniero.

²¹ L. FADIGA, *Adozione internazionale, paesi di origine e paesi di accoglienza*, cit., p. 161.

²² D.M. SMOLIN, *Child Laundering: How the Intercountry Adoption System Legitimizes and Incentivizes the Practices of Buying, Trafficking, Kidnapping, and Stealing Children*, cit., p. 194.

di accoglienza dell'infanzia ed elargite come modalità di “prenotazione” di minori per le coppie residenti in Italia²³ ed i progetti di “cooperazione mirata”²⁴.

Proprio in ragione di queste distorsioni che si verificano nella prassi, vorremmo ora presentare un modello *etico* di cooperazione tra Stati nelle procedure di adozione internazionale.

Il dato concreto da cui prende le mosse la nostra riflessione è che attualmente esiste un forte squilibrio tra le richieste delle coppie dichiarate idonee nei Paesi di accoglienza ed i concreti bisogni dei minori adottabili nei Paesi di origine. Le coppie chiedono bambini piccoli ed in buona salute²⁵, mentre scarseggiano domande di adozione riguardanti minori più difficili da collocare (bambini malati, grandi o gruppi di fratelli)²⁶.

Secondo un modello etico di cooperazione tra Stati, coppie ed enti autorizzati dovrebbero essere a misura delle caratteristiche, dei bisogni e delle reali condizioni dei minori adottabili in ogni Paese di origine e non dei desideri degli aspiranti adottanti.

In concreto, sempre previo accertamento dell'impossibilità di provvedere ad una soluzione alternativa, prima fra tutte la permanenza del minore presso il nucleo di nascita, lo Stato di provenienza dovrebbe determinare il numero ed il profilo dei minori adottabili attraverso l'adozione internazionale e condividere queste informazioni con i Paesi riceventi. A partire da questi dati, gli Stati di destinazione dovrebbero determinare il numero e il profilo delle coppie, in modo tale da assicurare che siano presentate solo richieste di adozione da parte di aspiranti genitori adottivi disponibili ad accogliere uno o più minori tra quelli concretamente adottabili.

Non solo le coppie, ma anche gli enti autorizzati dovrebbero presentare i requisiti a misura dei minori adottabili e della loro reale situazione. Ad esempio, riguardo agli Stati di origine in cui siano adottabili molti minori “grandicelli” o portatori di handicap, gli Stati di accoglienza dovrebbero rilasciare l'autorizzazione ad operare solo a quegli enti aventi personale altamente qualificato e con esperienza specifica nella preparazione ed accompagnamento di coppie disponibili ad accogliere minori con quelle caratteristiche. Analogamente, la capacità di rispondere ai bisogni di quei bambini dovrebbe diventare un criterio necessario per ottenere l'accreditamento nei Paesi di origine.

Ci preme sottolineare che la specializzazione di enti e coppie non dovrebbe, a nostro parere, sfociare nella costruzione di veri e propri monopoli da parte di enti autorizzati, che potrebbero incoraggiare, anziché estirpare pratiche di concorrenza sleale tra organismi abilitati all'adozione internazionale. Allo stesso modo,

²³ Rinviamo al paragrafo 2.4. del secondo capitolo.

²⁴ Rinviamo al paragrafo 2.6. del secondo capitolo.

²⁵ Lo studio comparatistico di *Terres des hommes* ha rilevato come nessuno dei Paesi considerati dall'indagine (Italia, Spagna, Francia, Svizzera, Germania e Norvegia) tiene conto del numero di minori adottabili nel Paese di origine. I. LAMMERANT - M. HOFSTETTER, *Adoption: at what cost? For an ethical responsibility of receiving countries in intercountry adoption*, cit., p. 8.

²⁶ N. CANTWELL, *Intercountry Adoption - A Comment on the Number of 'adoptable' Children and the Number of Persons seeking to adopt internationally*, *International Child Protection. The Judges' Newsletter*, published by the Hague Conference, t. V, Spring 2003, pp. 69-73, cit. in International Social Service - International Reference for the Rights of Children Deprived of their Family, *Accreditation and authorisation of adoption bodies: a necessary inter-country cooperation focused on the needs of children*, p. 1, in www.iss-ssi.org.

guardiamo con un certo scetticismo ad ogni prassi di “spartizione” di alcune aree del mondo da parte di pochi Stati di destinazione.

La traduzione pratica di quanto appena detto sarebbe ciò che il Servizio Sociale Internazionale ha definito “inversione del flusso dei fascicoli²⁷”: l’invio dei fascicoli dei minori provenienti dai Paesi di origine ai potenziali Stati di adozione ed agli enti autorizzati ad operare nel proprio territorio e non più il contrario²⁸.

Tornando al ruolo delle Autorità centrali in un modello etico di cooperazione internazionale, esse non dovrebbero rilasciare autorizzazioni ad operare in Paesi in cui la presenza di enti (italiani e non) è massiccia, se non superiore alle effettive necessità del Paese di origine, anche per quanto riguarda il sostegno nella cooperazione allo sviluppo e nella prevenzione dell’abbandono dei minori.

Nel caso dell’Italia, sappiamo che vi sono aree del pianeta, praticamente continenti (l’Africa su tutti), che sono di fatto dimenticate dai circuiti dell’adozione internazionale. Non a caso, il nostro Paese, come gli altri cinque oggetto dell’indagine di *Terres des hommes*, adotta minori provenienti sempre dagli stessi Stati²⁹ o dalle stesse aree del mondo (Europa dell’Est ed America meridionale in testa per l’Italia). Compito dell’Autorità centrale dovrebbe essere allora quello di favorire la stipulazione di intese ed accordi bilaterali con Paesi fino a quel momento esclusi o non considerati dagli enti autorizzati e dalle famiglie, sostenerli nella ratifica della Convenzione de L’Aja del 1993, spostando l’attenzione su altre aree del mondo in cui vi sono tanti minori che attendono di essere adottati da una famiglia.

5. La riforma dei delitti in materia di adozione

Nel secondo capitolo anticipavamo che probabilmente la sostanziale disapplicazione delle disposizioni penali in materia di adozione è determinata dal fatto che queste condotte non sono denunciate all’autorità giudiziaria o comunque non giungono a conoscenza delle forze dell’ordine, perché percepite dalla generalità dei cittadini come sostanzialmente innocue o comunque scarsamente inoffensive. Quanto detto vale in particolare per le due fattispecie che sanzionano la violazione degli obblighi di segnalazione dello stato di abbandono del minore (art. 70 della legge n. 184/83) e degli affidamenti ultrasemestrali a persone diverse da parenti entro il quarto grado (art. 71 della legge n. 184/83).

Come detto precedentemente, la scelta del legislatore di punire con la sanzione penale dei delitti-ostacolo, delitti che secondo alcuni potrebbero essere qualificati come delitti di mera disobbedienza, pur giustificata in

²⁷ Si tratta di una prassi effettivamente adottata in quattro Paesi di origine, in tre casi concerne minori con bisogni speciali, in un caso riguarda minori in genere. International Social Service - International Reference for the Rights of Children Deprived of their Family, *Accreditation and authorisation of adoption bodies: a necessary inter-country cooperation focused on the needs of children*, cit., p. 2. Traduzione nostra.

²⁸ Conférence de La Haye de droit international privé, *Guide de bonne pratiques*, cit., p. 95, par. 394.

²⁹ Riportiamo il dato di *Terres des hommes*. I cinque Paesi dai quali sono arrivati in maggior numero i minori stranieri adottati sono stati: Russia, Bulgaria, Colombia, Romania e India (2000); Ucraina, Romania, Colombia, Bulgaria e Bielorussia (2001); Ucraina, Bulgaria, Colombia, Bielorussia e Polonia (2002); Ucraina, Russia, Colombia, Bulgaria e Bielorussia (2003); Russia, Ucraina, Colombia, Bielorussia e Brasile (2004). I. LAMMERANT - M. HOFSTETTER, *Adoption: at what cost? For an ethical responsibility of receiving countries in intercountry adoption*, cit., p. 24.

ragione del rango del bene giuridico finale da tutelarsi (diritto del minore ad una famiglia), si è tradotta in una sostanziale disaffezione da parte dei cittadini ai precetti sottesi a queste norme. Evidentemente, ci troviamo di fronte ad un caso emblematico del fallimento dell'efficacia general-preventiva della sanzione penale, poiché qui la durezza della sanzione, la minaccia della sua applicazione, nulla possono dinanzi alla convinzione dei cittadini e degli esercenti la potestà genitoriale di agire nel giusto. Ciò riflette la scarsa diffusione del senso complessivo di legalità, specialmente con riguardo a norme che definiscono obblighi di correttezza comportamentale nel rapporto con le Istituzioni³⁰.

In particolare nei delitti-ostacolo, crediamo che la convinzione diffusa che fa “da contrappeso” alla denuncia sia l'idea forte che le relazioni tra genitori e figli debbano essere preservate, che eventuali ingerenze nella vita privata di una famiglia siano giustificate solo in ragione di fatti gravi e che sia compito di “altri” provvedere alla tutela dell'infanzia (i servizi sociali, le forze dell'ordine). In altre parole, il cittadino (il soggetto qualificato) teme, con la propria segnalazione, di essere chiamato a fare il “poliziotto”, una condizione che insegnanti e medici (tra coloro che, nei fatti, sono chiamati alla denuncia dello stato di abbandono ex art. 70 della legge n. 184/83) non sentono appartenere al proprio ruolo. Un ruolo inscritto in una relazione di aiuto alla persona, non certo di vigilanza. Si può pensare allora che una bassa propensione alla segnalazione sia determinata dal timore di distruggere il rapporto di fiducia intessuto con una famiglia o una persona, che si è rivolta al soggetto qualificato come sopra proprio perché diverso da un membro delle forze dell'ordine.

Queste valutazioni sono evidentemente sintomatiche di uno scollamento del rapporto di fiducia tra le Istituzioni (in particolare, la Magistratura) ed il cittadino, una distanza che dovrebbe essere colmata prima di tutto attraverso una capillare opera di informazione, in particolare rivolta a tutte le categorie di persone che sono per legge chiamate a trasmettere alle autorità competenti la notizia della situazione di abbandono di un minore.

Questa informazione dovrebbe passare prima di tutto dalla norma. Crediamo che questo sia uno di quei settori in cui, più di altri, la fattispecie incriminatrice debba avere una forza comunicativa superiore a quella di altre norme penali, perché può veicolare non solo cultura, sapere, consenso, ma soprattutto fiducia del cittadino nell'ordinamento.

Questa fiducia potrebbe essere alimentata da una formulazione più chiara in ordine alle conseguenze che la propria segnalazione potrebbe sortire. In una prospettiva di riforma di queste disposizioni, forse dovrebbe essere presa in considerazione l'opportunità di specificare che, in caso di denuncia, ogni provvedimento dell'autorità giudiziaria sarebbe assunto solo dopo accurate indagini a mezzo dei servizi sociali e che alla segnalazione potrebbe non seguire un effetto grave quale è l'apertura del procedimento per la dichiarazione

³⁰ Le condotte in violazione degli obblighi di correttezza comportamentale “espongono a pericolo soggetti neppure identificabili (in molti casi) *ex ante*, provocando offese dei beni fondamentali assai più numerose, nel loro insieme, di quelle derivanti da azioni od omissioni finalizzate a ledere individui predefiniti: condotte le quali, poiché lasciano percepire come tollerabili prassi antiggiuridiche diffuse, *destabilizzano il senso della legalità* e minano, di conseguenza, l'autorevolezza delle norme giuridiche, su cui si fonda, prioritariamente, la tenuta degli standard di prevenzione. Proprio le violazioni in parola, pertanto, incidono su quel tessuto di correttezza ordinaria dei comportamenti che è essenziale per la stabilità di una democrazia non svuotata dei suoi contenuti sostanziali”. L. EUSEBI, *Appunti minimi in tema di riforma del sistema sanzionatorio penale*, cit., p. 280. Corsivo nostro.

di adottabilità. Così facendo, il cittadino potrebbe essere rassicurato che la propria segnalazione sarebbe funzionale all'avvio di un percorso di sostegno, e non il preludio di un provvedimento che andrebbe solo ad aggravare la condizione di difficoltà di una famiglia, a maggior ragione se vi siano più figli.

Potrebbe essere utile considerare l'opportunità di introdurre un obbligo di segnalazione ai servizi sociali (e non alla Magistratura, avvertita come maggiormente invasiva), perché possano fungere da "filtro" del Tribunale per i minorenni. Va detto che i benefici derivanti dal maggiore coinvolgimento degli operatori socio-sanitari degli enti locali potrebbero essere fortemente ridimensionati sia in ragione dell'assenza o inefficienza del servizio sociale in alcune zone del nostro Paese, che dalle minori garanzie costituzionali che esso può offrire rispetto alla Magistratura.

Anche la sostituzione della sanzione detentiva con una misura, egualmente incisiva, di carattere interdittivo (ad esempio, sospensione dell'esercizio della professione o della potestà genitoriale), dovrebbe essere considerata con cautela. Una sanzione interdittiva qualificata (come quelle sopra indicate) presenterebbe l'indubbio vantaggio di superare l'*impasse*, già segnalato, dell'art. 71 della legge, che punisce il genitore che non segnala l'affido ultrasemestrale del proprio figlio ad una persona che non è parente entro il quarto grado e colui che lo accoglie con sanzioni che potrebbero non avere sufficiente forza general-preventiva (inidoneità ad ottenere affidamenti adottivi ed incapacità all'ufficio tutelare).

Tuttavia, dubitiamo che la comminazione di una sanzione penale (se pur non detentiva) possa sempre favorire la propensione alla segnalazione da parte dei soggetti a ciò obbligati per legge.

La sospensione della potestà genitoriale risulterebbe sproporzionata, se comminata ed irrogata a quei soggetti qualificati (diversi dai genitori del minore) che, pur tenuti alla segnalazione, abbiano omesso di provvedervi. Come abbiamo già detto, riteniamo che questo effetto potrebbe essere prodotto soprattutto dall'introduzione di un obbligo di segnalazione *per* attivare un servizio nell'interesse di famiglie in difficoltà, e non *contro* qualcuno.

Queste riflessioni bene evidenziano non solo l'urgenza di una riforma dei delitti in materia di adozione, ma anche la delicatezza degli interessi in gioco, che chiedono al contempo misure incisive, ma non pervasive, né distruttive di rapporti familiari esistenti, per quanto fragili o bisognosi di sostegno.

6. Una lettura criminologica della tratta a scopo di adozioni illegali e del *child laundering*

Vorremmo ora presentare una lettura criminologica dei fenomeni della tratta a scopo di adozioni illegali e del *child laundering*, perché potrebbe esserci di aiuto nell'illustrazione di una proposta di riforma degli altri delitti in materia di adozione.

Il traffico di bambini a scopo di adozione e il *child laundering* sono crimini? Certamente lo sono, ma sono percepiti come tali? Ci permettiamo di prendere a prestito la straordinaria scoperta di Edwin Sutherland³¹, autorevole sociologo americano, che può essere definito a ragione uno dei padri della criminologia, per domandarci se ai delitti in materia di adozione, al fenomeno del *child laundering* ed alla tratta di minori a scopo di adozione non possano essere applicati gli stessi meccanismi che per molto tempo consentirono a “persone rispettabili e di elevata condizione sociale³²” di restare impuniti, quando avessero commesso un reato nel corso della propria occupazione.

Per Edwin Sutherland era il “privilegio degli affari³³” a poter essere invocato dalla classe dirigente. Per le violazioni dei diritti umani dei minori, mercificati solo per soddisfare il desiderio di genitorialità di coppie disposte anche a pagare per avere un figlio, potrebbe essere egualmente invocato un qualche “privilegio”?

Riteniamo che qui le coppie possano invocare il privilegio della “buona azione”, che tutto giustifica, tutto “neutralizza³⁴”, perché porta ad un minore di un Paese economicamente svantaggiato ad essere inserito in una famiglia occidentale, che potrà offrirgli possibilità ed un futuro sicuro. Possiamo pensare che la società – dunque anche le agenzie che sono preposte alla individuazione e repressione dei reati – siano in qualche modo condizionate da questo *sentire comune* e che meccanismi selettivi in concreto³⁵ incidano sulla propensione alla denuncia (ad esempio, da parte del personale sanitario ogniqualvolta nelle strutture osservi qualcosa di poco chiaro, che possa far sospettare) o alla segnalazione (pensiamo semplicemente al servizio sociale o al personale degli enti autorizzati che non denunciino al Tribunale per i minorenni la sussistenza di situazioni che potrebbero giustificare la revoca del decreto di idoneità).

C’è un’altra domanda che dobbiamo sollevare: i genitori di adozione, che amano e sono amati dal minore vittima di tratta, possono essere definiti trafficanti al pari di altri? Certamente, ma possiamo pensare che non siano percepiti come tali e che non si percepiscano come tali.

Non ci sembra irrilevante considerare le coppie disponibili all’adozione internazionale come un gruppo potente, in grado di influenzare il comportamento e le scelte di alcuni soggetti, *in primis* l’ente autorizzato. La coppia ha sovente la disponibilità di somme di denaro non indifferenti ed ha un forte desiderio di genitorialità. Il connubio di questi fattori la rende potenzialmente disponibile ad accettare anche condizioni o *proposte* ben poco etiche, ma di sicuro successo (come nel caso degli onorari “di accelerazione” individuati dalla Conferenza de L’Aja e di cui abbiamo riferito nel primo capitolo).

Alla luce di queste considerazioni, forse potremmo guardare alle coppie come ad un *gruppo di pressione*, che gode di una sorta di immunità ed impunità, che potrebbe indurre le agenzie di controllo sociale a riporre meno attenzione alla scoperta ed alla repressione di queste condotte.

³¹ E.H. SUTHERLAND, *Il crimine dei colletti bianchi. La versione integrale*, a cura di Gabrio Forti, Giuffrè, Milano 1987, in particolare pp. 53 ss.

³² E.H. SUTHERLAND, *Il crimine dei colletti bianchi. La versione integrale*, cit., p. 7.

³³ E.H. SUTHERLAND, *Il crimine dei colletti bianchi. La versione integrale*, cit., p. 67.

³⁴ L’espressione richiama volutamente la teoria delle “neutralizzazioni” di Gresham Sykes e David Matza. G. FORTI, *L’immane concretezza*, cit., pp. 499 ss.

³⁵ G. FORTI, *L’immane concretezza*, cit., pp. 62 ss.

Da questa lettura dei fenomeni di tratta a scopo di adozione e *child laundering*, possiamo ora trarre alcune conclusioni attinenti ad una eventuale riforma legislativa.

Nel nostro ordinamento manca attualmente una disposizione che, prima ancora che punire, *chiami per nome* il traffico di bambini a scopo di adozione. Abbiamo infatti già avuto modo di considerare che le disposizioni sulla tratta di persone non sono state applicate dalla giurisprudenza in caso di cessione di neonati, in quanto alla vendita di un neonato finalizzata al suo inserimento in una famiglia non è sottesa alcuna forma di sfruttamento, ma la mercificazione della persona. Nel delitto di tratta (art. 600, comma 3 c.p.) la minore età della persona offesa dal reato è solo un'aggravante di una fattispecie che comunque non ricalca le condotte di tratta di minori a scopo di adozione.

Inoltre non esistono misure di sostegno per i minori vittime di questa particolare forma di tratta di persone. Come ricordavamo nel capitolo secondo, in casi di cessione di neonato, questi potrebbe essere rimpatriato solo qualora fosse possibile ricostruirne l'identità. Oltre alla sanzione penale potrebbe essere comminata una sanzione pecuniaria a carico di coloro che hanno falsamente riconosciuto un minore come proprio figlio, affinché sia assicurato il mantenimento del minore.

Infine, analogamente alla relativa disposizione vigente in materia di pedopornografia, tratta ed alcuni casi di violenza sessuale (art. 604 c.p.), il carattere transnazionale delle condotte irregolari nelle procedure di adozione potrebbe anche suggerire l'introduzione di una clausola di extraterritorialità, qualora il fatto sia commesso all'estero da un cittadino italiano o da un cittadino italiano in concorso con un cittadino straniero.

7. La prevenzione dei falsi riconoscimenti

Un intervento riformatore della disposizione sui falsi riconoscimenti (art. 74 della legge n. 184) rappresenta probabilmente uno dei preminenti obiettivi di una buona riforma politico-criminale delle irregolarità nelle procedure di adozione.

Più ragioni ci inducono a rimarcare l'urgenza. In primo luogo, perché rappresenta probabilmente la modalità più praticata per eludere la disciplina in materia di adozione; essa infatti assicura alla coppia un neonato, cioè un bambino da crescere come fosse proprio, un bambino "senza memoria".

In secondo luogo, perché con il riconoscimento il minore potrebbe essere adottato dalla moglie dell'uomo che lo ha riconosciuto attraverso l'istituto dell'adozione in casi particolari (art. 44 ss. della legge n. 184), che, come ricorderemo, non attribuisce al minore adottato lo *status* di figlio legittimo. A ciò si aggiunga che l'azione di accertamento di non veridicità è imprescrittibile e può essere proposta da chiunque, per cui la situazione di incertezza giuridica è destinata a non cessare mai.

Nel primo capitolo abbiamo già rimarcato le criticità dell'art. 74 della legge n. 184, che dispone un controllo giudiziario del Tribunale per i minorenni sul riconoscimento di figlio naturale da parte di persona coniugata, se l'altro genitore (la madre biologica) resta ignoto.

Alla luce di quanto segnalato precedentemente, riteniamo che una eventuale riforma dell'art. 74 della legge n. 184³⁶ dovrebbe innanzitutto estendere il controllo del Tribunale per i minorenni a tutti i riconoscimenti di figlio naturale effettuati da persona coniugata, anche effettuati all'estero; in quest'ultimo caso l'ufficiale di stato civile preposto alla trascrizione del provvedimento di riconoscimento dovrebbe provvedere alla segnalazione al Tribunale per i minorenni.

Quando sussistano fondati motivi per dubitare della veridicità del riconoscimento, dovrebbe essere espressamente riconosciuta dalla legge la facoltà dell'autorità giudiziaria minorile di disporre il provvedimento più opportuno nell'interesse del minore o, in caso contrario, di autorizzare l'inserimento del minore nella famiglia legittima. Il vigente art. 74 della legge n. 184 non riconosce al Tribunale per i minorenni il potere di intervenire con l'allontanamento del minore dal sedicente padre, ma solo quello di disporre le "opportune indagini per accertare la veridicità del riconoscimento"³⁷. Secondo un'interpretazione restrittiva, il Giudice per i minori dovrebbe limitarsi a nominare un curatore speciale, che dovrebbe poi impugnare dinanzi al Tribunale ordinario l'avvenuto riconoscimento di figlio naturale (azione che ha tempi lunghissimi e che di fatto condanna ad anni di incertezza il minore e la famiglia). In proposito, aggiungiamo che una modifica legislativa in materia dovrebbe anche disporre il trasferimento della competenza sull'azione di accertamento di non veridicità del figlio naturale dal Tribunale ordinario al Tribunale per i minorenni, unico attore della procedura a cui sarebbe demandata la conoscenza di questa materia.

In passato, è stata anche sottolineata la necessità di introdurre un reato *ad hoc* a dolo specifico, che potrebbe essere così formulato: "Chiunque, al fine di eludere le norme sull'adozione, effettua un riconoscimento non verifico di figlio naturale, è punito con la reclusione da tre a dieci anni. Alla condanna consegue l'inidoneità all'affidamento familiare o adottivo e l'incapacità all'ufficio tutelare"³⁸. La punibilità a dolo specifico consentirebbe di ovviare le difficoltà di accertamento del dolo (generico) nella fattispecie di alterazione di stato (art. 567, comma 2 c.p.)³⁹.

Vorremmo aggiungere un'ultima riflessione sulla prevenzione dei falsi riconoscimenti. Il falso riconoscimento, come ogni forma di "vendita" di un minore, offende anche la madre biologica, che è costretta a questo gesto da altri o dalla propria condizione di vita. La donna che cede il proprio bambino ad altri è una donna fragile, che non ha attorno a sé una rete di sostegno che possa rassicurarla ed offrire

³⁶ Le riflessioni che seguono traggono spunto da M. CAVALLO, *Iniziative per stroncare il mercato dei bambini italiani e stranieri*, in *Il futuro dell'adozione nazionale e internazionale fra diritto e abuso. Convegno tra politici, magistrati, operatori e volontari*, 19-20 ottobre 1990, Milano, Sez. Lombarda ANFAA, p. 74.

³⁷ Art. 74, comma 1 della legge n. 184/83.

³⁸ La proposta è di M. CAVALLO, *Iniziative per stroncare il mercato dei bambini italiani e stranieri*, cit., p. 74.

³⁹ Ricordiamo che nel delitto di alterazione di stato (nell'ipotesi prevista dall'art. 567, comma 2 c.p.) il dolo è generico e consiste nella coscienza e volontà di attribuire uno status diverso da quello spettante per legge mediante la falsità nell'atto di nascita. Poiché la norma non dà alcuna rilevanza al fine ulteriore prefissato dall'agente, il dolo richiede la consapevolezza di rendere una dichiarazione contraria alla realtà, tale da attribuire al neonato uno stato civile diverso da quello che gli spetterebbe secondo natura. Secondo un costante orientamento giurisprudenziale, non può essere invocato l'errore su legge extrapenale per escludere il dolo dell'agente; il rinvio dell'art. 567 c.p. alle disposizioni della legge sullo stato delle persone è infatti recettizio. Cass. pen., sez. VI, 12 marzo 1993, n. 5225, *Giur. it.*, 1994, II, 753 ss.; Cass. pen., sez. VI, 16 giugno 1992, n. 8243, *Giur. it.*, 1993, II, 257 ss.

alternative concrete a quell'atto disperato; potrebbe trattarsi di una donna sola, straniera in un Paese non suo, comunque vulnerabile.

Anche se siamo consapevoli del numero incalcolabile di interruzioni volontarie della gravidanza praticate attraverso i circuiti clandestini, riteniamo che una efficace prevenzione dei falsi riconoscimenti potrebbe prendere le mosse anche dai consultori. Alcuni raccordi, oggi inesistenti, tra la legge n. 184 e quella sull'interruzione volontaria della gravidanza (legge 22 maggio 1978, n. 194, "Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza"⁴⁰) potrebbero probabilmente contribuire anche alla prevenzione degli aborti. Ricorderemo che il colloquio che la donna deve sostenere presso i consultori o presso il proprio medico di fiducia ha come obiettivo quello di dissuadere la donna dalla volontà abortiva⁴¹. Ebbene, crediamo che in quell'occasione (che dovrebbe essere sempre "per la vita"), alla donna dovrebbe essere prospettata anche la possibilità di dare in adozione il nascituro. Non solo. L'operatore del consultorio o il medico di fiducia dovrebbero informare la donna della possibilità di procedere ad un parto anonimo e delle conseguenze che potrebbero prodursi in caso di "cessione" del minore a terzi.

In altre parole, a nostro parere l'offensività della condotta di "vendita di neonati" immediatamente dopo il parto, che precede cronologicamente quella descritta dal delitto di alterazione di stato (art. 567, comma 2 c.p.), dovrebbe essere non solo espressa da una norma penale *ad hoc*, ma diffusa da coloro che operano in tutti quei contesti (ospedali, consultori, studi privati di medici) in cui potrebbe essere più semplice avvicinare una donna in stato di gravidanza per offrirle un aiuto concreto.

Naturalmente, poiché assai discutibilmente il legislatore della legge n. 194/78 ha previsto l'obbligatorietà del colloquio solo nel caso in cui l'aborto debba avere luogo entro i primi novanta giorni della gravidanza, sarebbe necessario modificare in tal senso la normativa⁴². Evidentemente, la prospettiva di un'adozione potrebbe sembrare più accessibile ad una donna non lontana dal termine della propria gravidanza. Potrebbe invece ritenersi che una donna sia meno disponibile a tenere in considerazione questa possibilità entro i primi novanta giorni della gravidanza.

8. Alcune proposte *de iure condendo* sul rapporto tra enti autorizzati e Commissione per le Adozioni Internazionali

Nei precedenti capitoli abbiamo espresso alcune perplessità in ordine all'effettivo esercizio del potere di vigilanza da parte della Commissione per le Adozioni Internazionali. In particolare, riportavamo la grave

⁴⁰ M. ZANCHETTI, *La legge sull'interruzione volontaria della gravidanza: commentario sistematico alla legge 22 maggio 1978 n. 194*, Cedam, Padova 1992.

⁴¹ Art. 5 della legge 22 maggio 1978 n. 194, Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza.

⁴² Cfr. artt. 4, 5, e 6 della legge n. 194/78.

denuncia del Coordinamento “Oltre l’adozione”⁴³ in ordine alla “impressione generalizzata di assoluta impunità” di alcuni enti autorizzati, “qualunque fosse la situazione segnalata”⁴⁴ all’Autorità centrale.

Lo studio delle irregolarità realizzabili dagli organismi abilitati ha evidentemente messo in luce le debolezze del vigente sistema di adozione internazionale. Una scarsa tenuta che forse potrebbe essere letta anche nella promozione da parte della Commissione per le Adozioni Internazionali della costituzione di intese tra enti autorizzati; non a caso, gli obiettivi del Coordinamento di enti sopra citato non si esauriscono nella condivisione di spazi e personale, in vista di una maggiore economia delle procedure, ma sono sostanzialmente i medesimi di un’Autorità centrale⁴⁵.

A segnare la debolezza del sistema vigente è anche lo stato dei rapporti tra enti autorizzati e Commissione per le Adozioni Internazionali, che non sembrano muoversi pienamente in sinergia tra loro e sentirsi congiunti nell’opera unitaria di protezione dell’infanzia. Secondo il Coordinamento “Oltre l’adozione”, il ruolo politico-istituzionale che compete alla nostra Autorità centrale viene fortemente sacrificato e messo in discussione persino dai Paesi di provenienza dei minori: essi percepiscono “la mancanza di un interlocutore forte in Italia, che abbia una rappresentatività reale delle Istituzioni italiane, un peso politico significativo. La Commissione per le Adozioni Internazionali, organismo amministrativo, non è stata considerata sinora interlocutore autorevole, anche se la recente modifica promossa del Ministero per la Famiglia [...] con la nomina del Ministro quale Presidente dell’Autorità centrale, fa auspicare un relativo cambio di rotta”⁴⁶. Dal canto loro, quegli enti autorizzati chiedono alla Commissione per le Adozioni Internazionali un sostegno significativo “nello sviluppo delle attività nei Paesi esteri, per la risoluzione di problemi di carattere generale, amministrativo, politico, legislativo”⁴⁷.

In una prospettiva *de iure condendo*, dovrebbe invece essere valorizzato il ruolo delle Regioni, anche alla luce della recente riforma costituzionale che ha attribuito a quelle nuovi compiti proprio nel settore della tutela dei diritti civili e penali dei minori⁴⁸. In concreto, alle Istituzioni regionali dovrebbe essere conferita solamente quella funzione di vigilanza che, secondo gli enti del Coordinamento sopra citato, attualmente non è svolta con sufficiente capillarità e frequenza dalla Commissione per le Adozioni Internazionali (ispezioni, controlli sulla trasparenza di bilanci). Queste Istituzioni regionali non corrispondono alle Agenzie regionali per l’adozione, la cui costituzione è stata promossa dalla legge n. 476/98, peraltro senza successo; nella nostra prospettiva di riforma del sistema di adozione internazionale, che si allinea alle proposte del già citato

⁴³ Ricordiamo che questo coordinamento racchiude anche tre dei più importanti enti autorizzati italiani: Ai.Bi., CIAI ed AVSI.

⁴⁴ Oltre l’adozione - Coordinamento di Enti Autorizzati per la Sussidiarietà dell’Adozione Internazionale, *La crisi dell’adozione internazionale. Dai sintomi alle soluzioni*, cit.

⁴⁵ Vedi art. 3 dello Statuto del Coordinamento “Oltre l’adozione”, in particolare le lett. e), f) e g). Lo statuto si può consultare sul sito www.crescereinsiemeonlus.org.

⁴⁶ Oltre l’adozione - Coordinamento di Enti Autorizzati per la Sussidiarietà dell’Adozione Internazionale, *La crisi dell’adozione internazionale. Dai sintomi alle soluzioni*, cit.

⁴⁷ Oltre l’adozione - Coordinamento di Enti Autorizzati per la Sussidiarietà dell’Adozione Internazionale, *La crisi dell’adozione internazionale. Dai sintomi alle soluzioni*, cit..

⁴⁸ La riforma è intervenuta con la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001.

Coordinamento di enti, questi nuovi soggetti regionali dovrebbero assolvere compiti di vigilanza sugli organismi abilitati, diversamente dalle Agenzie pubbliche per l'adozione che offrono tutti i servizi di competenza di questi ultimi per legge.

In questo modo la nostra Autorità centrale sarebbe "alleggerita" di alcuni compiti, per assolvere pienamente il ruolo *politico* che le compete. Per "ruolo politico" intendiamo appunto la funzione di un soggetto che, soprattutto all'estero, dovrebbe porsi come interlocutore paritario delle altre Autorità centrali, assumendo iniziative forti, quando necessario (ad esempio, disponendo il blocco delle adozioni di minori provenienti da Paesi non allineati alla Convenzione de L'Aja), nonché promuovendo la stipulazione di accordi bilaterali.

Alla Commissione resterebbero quindi compiti di alta amministrazione, quali il periodico aggiornamento delle *Linee guida*, preferibilmente con indicazioni più precise riguardo alle condotte che possono determinare l'irrogazione delle sanzioni agli enti autorizzati responsabili di irregolarità⁴⁹ (compito anch'esso che resterebbe di esclusiva competenza dell'Autorità centrale), l'autorizzazione all'ingresso del minore straniero in Italia, la promozione di una fattiva collaborazione con le Rappresentanze consolari e delle attività di cooperazione internazionale.

In particolare, la Commissione per le Adozioni Internazionali dovrebbe interfacciarsi continuamente ai propri omologhi stranieri, soprattutto stimolando il Paese estero ad applicare i principi della Convenzione de L'Aja del 1993, anche offrendo il proprio sostegno per il raggiungimento di questo obiettivo, nonché esercitando pressioni affinché i Paesi che non assicurano la registrazione alla nascita a tutti i neonati vi provvedano⁵⁰.

Sappiamo che, con due raccomandazioni del 2000 e del 2005⁵¹, la Commissione speciale della Conferenza de L'Aja ha ammonito gli Stati parti ad applicare gli *standards* previsti dalla Convenzione de L'Aja del 1993, per quanto possibile, alle adozioni internazionali di minori provenienti da Paesi non contraenti. Gli Stati che assicurano minori garanzie agiscono, infatti, in contrasto con il principio di non discriminazione sancito dall'art. 26, comma 2 della Convenzione de L'Aja e anche con quanto statuito dall'art. 2 della Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti dell'infanzia.

Sempre secondo queste raccomandazioni, gli Stati parti dovrebbero altresì incoraggiare senza ritardo quelli che hanno sottoscritto il Trattato del 1993 ad assumere tutte le iniziative necessarie, compresa eventualmente la promulgazione di una legislazione adeguata e l'istituzione di un'Autorità centrale, in modo tale da dare loro la possibilità di aderire o di ratificare la Convenzione.

⁴⁹ Si rinvia alla lettura del paragrafo 6 del quarto capitolo.

⁵⁰ Rinviamo alla lettura del paragrafo successivo per la trattazione del tema.

⁵¹ Rispettivamente in Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport et conclusions de la Commission spéciale sur le fonctionnement pratique de la Convention de La Haye du 29 mai sur la protection des enfants set la coopération en matière d'adoption internationale*, 28 novembre-1er décembre 2000, cit., pp. 27 ss. e in Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport et conclusions de la deuxième Commission speciale sur le fonctionnement pratique de la Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale*, 17-23 septembre 2005, cit., p. 43.

Le raccomandazioni sopra citate interessano anche il nostro Paese, infatti più della metà dei minori stranieri adottati da coppie residenti in Italia proviene da Paesi che non hanno ratificato la Convenzione⁵².

Aggiungiamo che in altri Stati, a differenza del nostro, quel monito ha maggiore rilievo, in quanto l'Italia ha reso obbligatorio il ricorso ad enti autorizzati per tutte le adozioni, a prescindere dal fatto che il Paese estero abbia aderito o meno alla Convenzione de L'Aja. In Italia non è dunque possibile incorrere nei rischi di irregolarità proprie delle adozioni indipendenti, essendo estremamente circoscritta la possibilità di adottare un minore straniero anche senza ricorrere all'intermediazione degli enti autorizzati⁵³.

Consideriamo ora l'ipotesi in cui il Paese che sceglie di aderire alla Convenzione de L'Aja non sia di fatto pronto ad applicarlo, ad esempio, qualora sia necessaria prima una riforma legislativa o qualora in quello Stato non esista un soggetto in grado di esercitare i compiti e le funzioni dell'Autorità centrale.

Il Paese che aderisce alla Convenzione può essere comunque aiutato da altri Stati interessati ad addivenire ad una efficiente applicazione della Convenzione, nonché supportato dal Programma di Assistenza Tecnica dell'Ufficio Permanente. Infatti, vale a maggior ragione per i Paesi in via di sviluppo il principio della c.d. applicazione progressiva; secondo questo principio, tutti gli Stati contraenti della Convenzione sono incoraggiati a concepire la messa in opera della Convenzione come “un processo continuo di sviluppo e miglioramento⁵⁴”.

Il principio, in sostanza, riconosce che alcuni Paesi di origine non dispongono di risorse sufficienti per assicurare servizi particolarmente sviluppati, un'inchiesta approfondita delle origini dei minori o un aiuto alla riunificazione familiare. Tale principio, quindi, impone ai Paesi riceventi una presa d'atto intorno alla concreta situazione di alcuni Stati, ma non implica, al contrario, che il Paese di origine, possa considerarsi dispensato dagli obblighi nascenti dalla ratifica della Convenzione de L'Aja del 1993 o dal dovere di designare un'Autorità centrale⁵⁵.

Ogni Stato interessato ad aderire dovrebbe infatti elaborare un piano di messa in opera della Convenzione prima di ratificarla o di aderirvi, in modo tale da ridurre i problemi e i ritardi che in qualche caso si sono verificati.

Qualora, invece, uno Stato parte non sia favorevole all'adesione al Trattato del 1993 da parte di un Paese, potrà sempre opporsi a ciò in base all'art. 44 della Convenzione de L'Aja.

La ridefinizione del ruolo della Commissione per le Adozioni Internazionali, come soggetto politicamente più autorevole anche sul delicato fronte della cooperazione internazionale, dovrebbe trovare come corollario

⁵² I minori adottati da coppie residenti in Italia provenivano da Paesi non ratificanti la Convenzione de L'Aja erano in numero pari al 74% delle adozioni complessive, nel 2000; 66% nel 2001, 73% nel 2002, 56% nel 2003, 52% nel 2004. I valori percentuali sono maggiori negli altri paesi oggetto dello studio, ad eccezione della Svizzera che solo nel 25% si rivolge a Paesi non Parti de L'Aja. I. LAMMERANT - M. HOFSTETTER, *Adoption: at what cost? For an ethical responsibility of receiving countries in intercountry adoption*, cit., p. 23.

⁵³ Art. 31, comma 2 della legge n. 184/83.

⁵⁴ Conférence de La Haye de droit international privé, *Guide de bonne pratiques*, cit., p. 41, par. 114.

⁵⁵ Conférence de La Haye de droit international privé, *Guide de bonne pratiques*, cit., p. 42, par. 117.

un rinnovato impegno da parte degli enti autorizzati a promuovere concrete iniziative di promozione dell'infanzia e di prevenzione dell'abbandono dei minori nei Paesi di origine.

L'ente autorizzato, infatti, non può porsi come una "agenzia" di servizi, né limitare la propria attività nel Paese estero a quella di un semplice "passacarte", traduttore, accompagnatore della coppia. L'ente ha quindi il dovere, prima di tutto etico, di adoperarsi per diffondere educazione e sostegno nello Stato in cui è stato autorizzato ad operare e di adoperarsi, affinché la cooperazione non sia mirata all'incremento del numero delle adozioni, come già ricordavamo nel capitolo terzo.

Soprattutto, l'ente autorizzato deve essere incentivato a sviluppare progetti a sostegno della famiglia e dell'infanzia, perché sono gli strumenti che consentono di rilevare eventuali irregolarità, in particolare nell'accertamento dello stato di abbandono del minore. Se la cooperazione si attua mediante una rete di operatori diversamente qualificati (assistenti sociali, educatori, psicologi, avvocati), è grazie agli stessi soggetti che l'ente costruisce una maglia di referenti in grado di conoscere e segnalare ogni violazione della Convenzione de L'Aja.

9. La prevenzione del mercato di bambini: garantire il diritto alla registrazione alla nascita

Secondo le stime dell'UNICEF, annualmente il 36% dei neonati non viene registrato alla nascita, percentuale corrispondente a più di 48 milioni di bambini all'anno⁵⁶. Sono bambini "invisibili" che sono stati privati di un diritto fondamentale per le ragioni più disparate, dall'appartenenza ad una minoranza etnica⁵⁷ ai costi eccessivi del viaggio per raggiungere l'unico Ufficio dell'anagrafe del Paese.

La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia (articolo 7) riconosce formalmente il diritto ad essere immediatamente registrati alla nascita e, da quel momento, il diritto al nome ed alla cittadinanza di un Paese⁵⁸.

Attraverso la registrazione, un individuo acquista un'identità legale, presupposto essenziale per la fruizione di ogni forma di tutela e assistenza, per l'accesso ai servizi fondamentali, per la partecipazione alla vita sociale e politica di un Paese e di una comunità. Quello alla registrazione è il *primo diritto*, da cui consegue di fatto il godimento degli altri diritti fondamentali (tra i quali quelli alla tutela della salute e all'istruzione), sociali (all'elettorato attivo e passivo) e patrimoniali. Può essere altresì considerato il primo passo per costruire una cultura di protezione dell'infanzia⁵⁹, dal momento che, attraverso il censimento di

⁵⁶ L'area del mondo che vanta il più alto numero di bambini non registrati è l'Asia meridionale, dove la percentuale tocca il 63% delle nascite complessive. Segue l'Africa sub-sahariana con una percentuale del 55% di bambini non registrati. PLAN, *Universal Birth Registration - A Universal Responsibility*, February 2005, p. 13. Il documento è consultabile in www.planusa.org.

⁵⁷ Vi sono Stati che hanno usato dati registrati nei registri civili ed attinenti al gruppo etnico e alla classe sociale per perseguire e discriminare gruppi di persone.

⁵⁸ Cfr. anche l'art. 8 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia.

⁵⁹ UNICEF - Innocenti Research Centre, *Birth Registration and Armed Conflict*, cit., p. 1.

tutta la popolazione, un Paese può programmare interventi di sostegno alla popolazione, strutturare un'azione politica efficace ed allocare in modo efficiente le risorse disponibili.

In particolare, la mancata registrazione alla nascita mina alle radici il diritto di ogni minore a crescere nella propria famiglia a causa della difficoltà di individuare i legami di parentela, se esistenti. Espone al rischio di una prolungata istituzionalizzazione ogni minore privo di famiglia, in quanto la sua condizione di “fantasma” del diritto non gli consente di accedere rapidamente alle ordinarie e regolari reti di protezione dell'infanzia (affidamento, adozione nazionale o internazionale) ed implica che la sua condizione di abbandono o di temporanea difficoltà debba essere accertata attraverso accurate indagini e ricerche.

Privo di un certificato di nascita, un individuo è poi estremamente vulnerabile, esposto all'emarginazione e ad ogni forma di sfruttamento, abuso o traffico; tutte le violazioni perpetrate ai danni di una persona “invisibile” restano ignote e non conoscibili in alcun modo, poiché l'assenza dell'iscrizione all'anagrafe assicura l'impunità a coloro che mercificano i minori e che violano i loro diritti.

Vi sono delle condizioni – personali, sociali, economiche – che possono agevolare l'emarginazione già determinata dalla privazione di un certificato. La condizione di fragilità del minore non registrato all'anagrafe si aggrava in situazioni di emergenza che determinano la rottura dei legami familiari o comunitari determinate, ad esempio, da catastrofi naturali o guerre. Vi sono poi gruppi di minori che – anche in assenza di condizioni strutturali di difficoltà – sono esposti più di altri al rischio di non essere registrati: bambini appartenenti a minoranze etniche o religiose, orfani di genitori affetti da AIDS.

La certificazione alla nascita per tutti i bambini è un obiettivo che può essere raggiunto solo attraverso il coinvolgimento di più soggetti (istituzionali e non, bambini compresi) e tenendo conto delle caratteristiche della comunità di riferimento. È inoltre necessario che gli sforzi in tale direzione investano la triplice dimensione locale, nazionale ed internazionale.

Cominciamo dalla dimensione locale. Anche in assenza di un sistema organizzato di registrazione civile, ogni Paese può adottare delle iniziative che consentano di assicurare a tutti i bambini questo fondamentale diritto e misure temporanee di registrazione che possono egualmente garantire la certificazione dei minori, finché il sistema dei registri civili non sia ripristinato. Abbiamo diversi esempi di prassi virtuose che possono contribuire a creare una “cultura della registrazione alla nascita⁶⁰”: l'adozione di unità mobili di registrazione, il connubio tra campagne di vaccinazione e registrazione⁶¹, il coinvolgimento di coloro che sono più influenti o che ricoprono ruoli di particolare considerazione all'interno di villaggi e comunità, la partecipazione dei bambini⁶². È importante, soprattutto, diffondere ed accrescere la consapevolezza che la

⁶⁰ L'espressione è tratta dall'Inter-American Children's Institute, *Birth Registration: A Basic Right*, November 2002, in http://iin.oea.org/registro_de_nacimientos_ingles.htm. Traduzione nostra.

⁶¹ Gli esempi di questa iniziativa sono numerosi al mondo. Ad esempio, in Nicaragua l'organizzazione internazionale Plan ha collaborato con quella locale durante le campagne di vaccinazione. PLAN, *Universal Birth Registration - A Universal Responsibility*, cit., p. 16.

⁶² PLAN, *Universal Birth Registration - A Universal Responsibility*, cit., p. 46.

registrazione alla nascita non è semplicemente una procedura amministrativa o burocratica, né è semplicemente un metodo per provare l'identità o l'età di un bambino (a ciò soccorrendo altri atti⁶³).

Tutte le campagne di sensibilizzazione dovrebbero avere come obiettivo anche quello di provvedere alla registrazione del bambino immediatamente dopo la nascita, senza attendere altre tappe della sua vita che ne impongono la certificazione, ad esempio l'iscrizione a scuola.

Quanto alla dimensione nazionale, ogni Stato aderente alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia ha la responsabilità di assicurare il diritto alla registrazione alla nascita per tutti i minori che si trovano sul suo territorio. Il Comitato per i diritti dell'infanzia vigila sugli Stati, affinché verifichi il rispetto della Convenzione del 1989.

Il primo dovere di ogni Paese aderente è dunque quello di predisporre un'adeguata cornice legislativa aggiornata che renda accessibile a tutti la registrazione alla nascita; la normativa deve poi essere sostenuta da un idoneo apparato amministrativo, composto da personale adeguatamente formato e retribuito, consapevole dell'importanza del proprio ruolo, il cui *status* sia riconosciuto. L'inadeguatezza delle risorse finanziarie – tradottasi anche nell'assenza di retribuzione o nella carenza di materiale di cancelleria – ha condotto a fenomeni di corruzione degli ufficiali del registro, facilitando false registrazioni e agevolando la vendita di bambini⁶⁴.

Infine, la comunità internazionale potrebbe subordinare negoziati o la stipula di accordi all'impegno da parte di un Paese di provvedere alla registrazione di tutti i propri bambini e minori sul territorio o di ripristinare il sistema di registrazione preesistente⁶⁵.

10. Buone prassi per l'incontro della coppia con i servizi sociali. La separazione del momento "informativo" da quello "valutativo" e il diritto di visionare la relazione dell'Équipe adozioni

Nel capitolo precedente ricordavamo che le coppie possono essere educate a riparare il trauma di un minore abbandonato solo dopo aver preso coscienza del proprio personale vissuto di dolore e dopo essersi adoperate per sanare le proprie personali perdite. Il significato *riparatore* dell'adozione, di cui abbiamo già parlato precedentemente⁶⁶, nasce infatti da vicende umane complesse, in cui trauma si aggiunge a trauma, dolore a

⁶³ Anche un certificato medico potrebbe rispondere a questa esigenza.

⁶⁴ In Guatemala è stato scoperto un sistema di corruzione coinvolgente anche gli avvocati locali: versando 50 dollari ad ostetriche di aree rurali, i *recruiters* hanno ottenuto una falsa certificazione di nascita di un minore inesistente, avente come indicazione della madre quella di una donna diversa dalla madre biologica. Con altri 50 dollari, il bambino è ceduto all'aspirante madre. Commission of Human Rights - United Nations, *Report of the Special Rapporteur on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography: Report on the Mission to Guatemala*, 2000, consultabile sul sito www.unhcr.org.

⁶⁵ UNICEF - Innocenti Research Centre, *Birth Registration and Armed Conflict*, 2007, p. 21, in www.unicef-irc.org. È il caso della Romania e del suo ingresso nell'Unione Europea, vedi J. DEGELING, *Com'è cambiato lo scenario internazionale dell'adozione dopo la ratifica della Convenzione de L'Aja*, in M. CHISTOLINI - M. RAYMONDI (a cura di), *Scenari e sfide dell'adozione internazionale*, cit., p. 51-52.

⁶⁶ Si rinvia alla lettura del paragrafo 1.1. del quinto capitolo.

dolore, perdita a perdita. Ogni minore adottato ha dietro di sé una storia di più abbandoni e separazioni: l'adozione porta al minore una nuova famiglia, ma essa stessa genera separazione dal proprio Paese d'origine, dalle figure adulte di riferimento che si avevano, dai compagni di istituto, dalle proprie lingua e cultura.

Per la coppia, l'adozione significa trovare un figlio, ma anche separarsi dal figlio immaginato e desiderato per incontrare il bambino reale. Significa dover definitivamente rinunciare al figlio che si desiderava partorire e non è mai nato, al figlio morto che non tornerà più, anche se si continua ad aspettare il suo ritorno.

Vorremmo ora illustrare un progetto sperimentale che non ha come intento quello di consentire alla coppia che intenda adottare un minore straniero di impiegare un tempo solitamente percepito come vuoto (il tempo dell'attesa). Questo progetto tende piuttosto ad aiutare a sviluppare un pensiero, una riflessione, poiché è volto alla creazione di uno spazio di accoglienza fisica e mentale di un minore straniero abbandonato.

L'esperienza dei gruppi informativi-formativi⁶⁷ (chiamati anche “gruppi informativi e di sensibilizzazione”, a seconda della regione), che ha trovato e trova applicazione in alcune aree del nostro Paese⁶⁸, può aiutare la coppia a comprendere con maggiore chiarezza le proprie motivazioni all'adozione: al desiderio di accogliere un minore straniero non sempre corrisponde la capacità di affrontare le “gravi compromissioni nello sviluppo⁶⁹” conseguenti ad esperienze di maltrattamento o di abuso sessuale subite dal minore prima di essere adottato.

Il progetto rovescia l'ordine delle due fasi iniziali della procedura di adozione internazionale, prevedendo che l'attività di informazione abbia luogo prima del deposito della dichiarazione di disponibilità ad accogliere un minore straniero⁷⁰.

Lo scopo è infatti quello di favorire tra le coppie una riflessione sugli aspetti più critici dell'adozione ed aiutarle ad affrontare alcuni stereotipi e luoghi comuni riguardo all'ingresso di un minore straniero in una famiglia di un altro Paese. Ricordiamo che un'adeguata preparazione è certamente necessaria dal momento

⁶⁷ Favorevole ad una informazione offerta alle coppie prima della fase formativa anche A.G. MILIOTTI, *L'informazione: quando, come, chi*, in ID. (a cura di), *L'adozione oggi: un obiettivo raggiungibile. Nuovi percorsi per una nuova cultura*, Franco Angeli, Milano 2003, p. 89. L'autrice conferma che in questo modo le coppie possono riflettere meglio sulle proprie motivazioni e decidere anche di abbandonare il progetto adottivo. Il decreto di inidoneità viene definito un intervento esterno “più invadente”. *Ibi*.

⁶⁸ Si tratta di un progetto sperimentale avviato in Spagna in alcune comunità autonome nella seconda metà degli anni Novanta e successivamente in Friuli Venezia Giulia e Veneto. J. GALLI, *I gruppi informativi-formativi sull'adozione*, in J. GALLI - F. VIERO (a cura di), *I percorsi dell'adozione. Il lavoro clinico dal pre al post adozione*, cit., pp. 15-35. In Italia questo modello è previsto anche da alcuni protocolli operativi, tra i quali quelli delle Regioni Veneto e Toscana.

⁶⁹ J. GALLI, *La valutazione delle coppie che si dichiarano disponibili ad adottare*, in J. GALLI - F. VIERO (a cura di), *I percorsi dell'adozione. Il lavoro clinico dal pre al post adozione*, cit., p. 69.

⁷⁰ Il progetto da cui prende spunto questo paragrafo propone ad un numero ristretto di coppie la partecipazione a gruppi informativi (quattro incontri di tre ore l'uno o tre-quattro incontri di quattro ore l'uno) condotti da uno psicologo e da un'assistente sociale, alla presenza di due osservatori. La partecipazione a questi gruppi non è obbligatoria, ma è suggerita dagli operatori del servizio sociale in occasione del c.d. colloquio di accoglienza, cioè del primo contatto significativo con il servizio pubblico. Così è per l'esperienza padovana. A. MORO, *Il lavoro con le coppie che si avvicinano all'adozione. Tre anni di esperienza nell'Équipe Adozioni di Padova*, in J. GALLI - F. VIERO (a cura di), *I percorsi dell'adozione. Il lavoro clinico dal pre al post adozione*, cit., p. 39.

in cui gli aspiranti genitori adottivi offrono la propria disponibilità all'adozione, ma lo è anche oltre la definizione della procedura. Comunemente, infatti, i potenziali adottanti non hanno la piena consapevolezza che il decreto di idoneità segna l'inizio, e non il termine, di un cammino lungo e segnato da alcuni ostacoli⁷¹.

Con la separazione del momento informativo da quello che conduce alla redazione della relazione dei servizi ed alla pronuncia del decreto del Tribunale per i minorenni, la coppia ha modo di ponderare il progetto adottivo in un contesto valutativo e non percepito come giudicante. L'esperienza dei gruppi di sensibilizzazione ha infatti dimostrato che tutte le informazioni date dagli operatori – in particolare quelle relative ai lunghi tempi di attesa, alle difficoltà che potrebbero essere incontrate nella relazione con il minore, al fallimento adottivo – non sono percepite dalla coppia come segni di un atteggiamento persecutorio o intimidatorio nei propri confronti; piuttosto, esse sono accolte in modo meno ansiogeno di quanto sarebbe dopo aver presentato la disponibilità all'adozione, in occasione dell'incontro con i servizi sociali.

Anche attraverso modalità schermate di acquisizione delle informazioni⁷², la coppia ha così la possibilità di constatare serenamente, ad esempio, di non avere sufficienti risorse per poter affrontare il progetto adottivo, di giungere alla conclusione che relazionarsi con un bambino che ha subito il trauma dell'abbandono potrebbe minare la propria stabilità psichica⁷³, di rinunciare del tutto, senza doversi preoccupare di ritirare la dichiarazione già depositata presso il Tribunale per i minorenni⁷⁴ e senza dover sopportare il *costo emotivo* del parere negativo scritto nella relazione dell'Équipe adozioni⁷⁵ o del decreto di inidoneità dell'autorità giudiziaria.

Riteniamo che l'aspetto più interessante di questo modello sia dato dal fatto che le coppie sono invitate a partecipare agli incontri con consapevolezza e non a subirli come un qualcosa di obbligatorio o *qualcosa che si deve fare per ottenere quello che si vuole*.

L'esperienza dei gruppi informativi-formativi tende quindi a favorire processi di auto-valutazione della coppia, un obiettivo “considerato prioritario nella nuova visione di rapporto servizi/utenza, in cui le persone sono sempre più attive e partecipi dei loro processi di cura⁷⁶”. Questa esperienza suggerisce quel passaggio culturale che chiede alla coppia di trasformarsi da coppia-utente a coppia-committente, cioè coppia in grado

⁷¹ C. BERNICCHI - C. TRAPANI - S. BISTONDI, *Lo scenario dell'adozione internazionale: le difficoltà più significative degli enti autorizzati nel realizzare le adozioni*, in *Minorigiustizia*, 2009, 1, p. 158.

⁷² I gruppi di sensibilizzazione si avvalgono anche dei giochi di ruolo per favorire meccanismi di identificazione o di interiorizzazione. I giochi di ruolo sono molto utili per far uscire la coppia da una dimensione idealizzata dell'adozione e per “prepararla” a quello che dovranno affrontare: rispondere alle domande, giustificare la scelta, scontrarsi con il parere contrario degli altri (anche della famiglia allargata).

⁷³ J. GALLI, *I gruppi informativi-formativi sull'adozione*, in J. GALLI - F. VIERO (a cura di), *I percorsi dell'adozione. Il lavoro clinico dal pre al post adozione*, cit., p. 32.

⁷⁴ Il ritiro della dichiarazione di disponibilità all'adozione può implicare per la coppia la presa d'atto dei propri limiti o della propria “immaturità” ad affrontare il percorso adottivo. In molti casi potrebbe rappresentare una scelta sofferta e molto difficile da prendere.

⁷⁵ A. MORO, *Il lavoro con le coppie che si avvicinano all'adozione. Tre anni di esperienza nell'Équipe Adozioni di Padova* in J. GALLI - F. VIERO (a cura di), *I percorsi dell'adozione. Il lavoro clinico dal pre al post adozione*, cit., p. 53.

⁷⁶ A. MORO, *Il lavoro con le coppie che si avvicinano all'adozione. Tre anni di esperienza nell'Équipe Adozioni di Padova* in J. GALLI - F. VIERO (a cura di), *I percorsi dell'adozione. Il lavoro clinico dal pre al post adozione*, cit., p. 40.

di esprimere una scelta consapevole, dopo essersi trasformata grazie al percorso di orientamento offerto da servizi ed enti⁷⁷.

Soprattutto, possiamo dire che il progetto risponde pienamente a quella logica di *premura* e benevolenza che è parte di quella *etica dell'adozione* che sempre dovrebbe guidare le scelte di tutti i soggetti della procedura. La partecipazione ai gruppi di sensibilizzazione offre alla coppia uno spazio di pensiero e riflessione, le evita nuove sofferenze e nuovi *rifiuti*⁷⁸, la sensibilizza alle problematiche dell'adozione e dell'infanzia in generale, con una positiva ricaduta diretta sulla propria rete sociale⁷⁹.

Fino a questo momento abbiamo fatto riferimento a coppie che, in seguito ad un'auto-valutazione, potrebbero decidere di abbandonare il progetto adottivo. Per quanto riguarda invece quelle che decidono di presentare la propria disponibilità all'adozione internazionale, il lavoro svolto nel corso dei gruppi costituisce un buon punto di partenza per l'attività con i servizi sociali in vista della decisione del Tribunale per i minorenni e, in caso di esito positivo, per tutto il tempo dell'attesa. Qualora ciò sia previsto dai protocolli operativi territoriali, il foglio di sintesi redatto al termine di ogni incontro di gruppo potrebbe entrare a far parte del fascicolo della coppia e, dunque, della documentazione da trasmettersi all'ente autorizzato, alla Commissione per le Adozioni Internazionali ed all'autorità estera.

Il materiale raccolto potrebbe essere molto utile anche per evidenziare il cambiamento della coppia, la sua evoluzione nel tempo, i "punti critici"⁸⁰ sui quali i servizi sociali potrebbero così lavorare in modo mirato e più disteso.

Per migliorare la qualità del momento valutativo e favorire una maggiore continuità nella presa in carico dal pre-adozione al post-adozione, sarebbe utile assicurare la presenza di uno degli operatori dei gruppi di sensibilizzazione nell'Équipe adozioni chiamata ad acquisire gli elementi necessari ai fini della redazione della relazione. In questo modo, al momento dell'incontro con i servizi sociali ai fini del decreto di idoneità, la coppia potrebbe sentirsi maggiormente rassicurata anche in un contesto di valutazione⁸¹ e, grazie alla familiarità della situazione, essere maggiormente collaborativa.

Ai fini di una migliore preparazione delle coppie, vorremmo fare menzione anche dell'esperienza di coinvolgimento nei percorsi di preparazione delle coppie di *testimoni privilegiati*: persone adottate ormai

⁷⁷ La coppia-utente è quella spinta dal bisogno di avere un figlio, la coppia-committente è quella che "progressivamente nell'iter adottivo si disancora dal bisogno per aprirsi dal desiderio di un figlio e che, procedendo nel rapporto di consulenza con gli operatori esperti, condivide ed elabora insieme a questi degli obiettivi ed utilizza i colloqui come uno dei possibili strumenti per conseguirli". M. VITTORELLI, *L'analisi della domanda di adozione: le coppie da "utenti" a "committenti"*, in *Minorigiustizia*, 2001, 3-4, pp. 81-82.

⁷⁸ L'infertilità chiude le porte alla generazione biologica, una relazione negativa dei servizi o un decreto di inidoneità possono essere percepiti come nuovi rifiuti.

⁷⁹ A. MORO, *Il lavoro con le coppie che si avvicinano all'adozione. Tre anni di esperienza nell'Équipe Adozioni di Padova* in J. GALLI - F. VIERO (a cura di), *I percorsi dell'adozione. Il lavoro clinico dal pre al post adozione*, cit., p. 54.

⁸⁰ J. GALLI, *I gruppi informativi-formativi sull'adozione*, in J. GALLI - F. VIERO (a cura di), *I percorsi dell'adozione. Il lavoro clinico dal pre al post adozione*, cit., p. 20.

⁸¹ A. MORO, *Il lavoro con le coppie che si avvicinano all'adozione. Tre anni di esperienza nell'Équipe Adozioni di Padova* in J. GALLI - F. VIERO (a cura di), *I percorsi dell'adozione. Il lavoro clinico dal pre al post adozione*, cit., p. 49.

adulte, famiglie adottive e, in alcuni casi, madri biologiche che hanno abbandonato il proprio figlio. Questa esperienza, che ne emula altre presenti in alcuni Paesi europei, testimonia l'accresciuta sensibilità nei confronti del tema del passato, della famiglia di origine, che può così essere presentato non più come un elemento pericoloso o da nascondere, ma come risorsa per la costruzione dell'identità del minore e, dunque, della famiglia che nasce con il suo arrivo⁸².

Sulla scia di quanto detto sin qui in merito alla necessità di una maggiore responsabilizzazione della coppia, vorremmo aggiungere un altro rilievo.

La legge italiana non attribuisce alla coppia il diritto di visionare la relazione dei servizi, anche se, nella pratica, al termine del percorso di formazione proposto dall'Équipe adozioni, è spesso previsto un momento di c.d. "restituzione" di quanto emerso nel corso dei colloqui. Con la lettura della relazione, quella è resa edotta di quanto è stato rilevato dai servizi e, dunque, di ciò che essi trasmetteranno al Tribunale per i minorenni.

Riteniamo che, anche in questo caso, la coppia dovrebbe essere resa maggiormente partecipe della procedura e, dunque, più responsabile. Ad essa dovrebbe essere sempre riconosciuto il diritto di visionare la relazione (e non solo quando questo appartenga alla prassi di un servizio determinato), il diritto di chiedere la rettificazione di eventuali errori materiali e quello di accludere alla relazione le proprie osservazioni e precisazioni⁸³. Posta nelle condizioni di non subire le decisioni di altri soggetti, ma di parteciparvi attivamente, potrebbe sentirsi maggiormente responsabilizzata nel proprio percorso di formazione.

Poiché, come ricordavamo nel quinto capitolo⁸⁴, gli elementi sulla coppia sono acquisiti dai servizi sociali senza che la coppia abbia la possibilità di contrastare quanto affermato dagli operatori dei servizi sociali, per un principio di lealtà processuale quanto dichiarato nella relazione dei servizi dovrebbe essere verificato dinanzi al Tribunale per i minorenni in contraddittorio tra le parti, sentendo senza formalità gli operatori sociali⁸⁵.

⁸² L'esperienza è raccontata da R. PREGLIASCO, *Le forme e gli interventi di sostegno e accompagnamento all'aspirante famiglia adottiva: modalità di cura e presa in carico*, in AA.VV., *I modelli organizzativi regionali in materia di adozione internazionale*, Collana della Commissione per le Adozioni Internazionali, Istituto degli Innocenti, Firenze 2009, p. 122.

⁸³ J. LONG, *L'adozione internazionale nei Paesi di accoglienza: spunti di riflessione per gli operatori italiani*, in AA.VV., *Adozioni internazionali sul territorio e nei servizi, Aspetti giuridici e percorsi formativi*, cit., p. 114. La legislazione francese così prevede per le coppie disponibili ad adottare un minore straniero.

⁸⁴ Si rinvia ai paragrafi 4 e seguenti del quinto capitolo dedicati alle irregolarità realizzabili dai servizi sociali.

⁸⁵ P. PAZÉ, *Punti di forza e criticità della nuova legge sull'adozione nazionale e internazionale a sei anni dalla riforma dell'adozione del 2001*, in *Atti del Convegno regionale "Le frontiere dell'adozione nel rapporto fra pubblico e privato"*, 23 novembre 2007, Padova, p. 22.

11. La “scoperta” del post-adozione

Il post-adozione può essere considerato come una scoperta recente del sistema italiano di adozione internazionale, a tal punto che si potrebbe parlare di una tardiva consapevolezza nel nostro Paese della centralità di questa fase nella procedura⁸⁶.

Per molto tempo, infatti, l'adozione è stata considerata alla stregua di un percorso che aveva termine con l'arrivo del minore in famiglia e che doveva restare un fatto privato, da nascondere. A seguito del superamento progressivo di questo orientamento culturale, in molte Regioni possiamo riscontrare non solo buone prassi, ma anche protocolli operativi dedicati a questa delicata fase della procedura.

Sappiamo che la normativa vigente in merito al sostegno post-adottivo è contraddittoria⁸⁷. Da un lato, infatti, stabilisce che servizi locali ed enti autorizzati assicurino il sostegno e l'aiuto solo “su richiesta degli interessati”, d'altro canto dispone in capo ai servizi sociali l'obbligo di riferire al Tribunale per i minorenni eventuali difficoltà di inserimento del minore.

Una disposizione così congegnata esclude dunque la diretta accessibilità di questo servizio al minore, che, invece, avrebbe la necessità di manifestare eventuali difficoltà liberamente, anche senza passare attraverso il “filtro” dei propri genitori o senza attenderne l'iniziativa. È facile comprendere come le attività di post-adozione, compresa la trasmissione di relazioni di *follow-up* al Paese di origine, possano essere percepite come invasive e defatiganti, soprattutto quando l'operato dei servizi sociali nel tempo dell'attesa sia stato avvertito dalla coppia come giudicante. D'altro canto, le attività di post-adozione funzionali alla redazione di relazioni da trasmettere al Tribunale per i minorenni offerte dai servizi sociali “non dovrebbero essere un rituale burocratico, svolto ancora nella prospettiva del controllo, ma [dovrebbero] *raccontare come si svolge l'inserimento adottivo* e quali sostegni sono stati posti in essere⁸⁸”.

L'insegnante ed il pediatra sono invece due figure mai incontrate in precedenza, non investite dalla coppia da alcun pregiudizio e da vissuti di ansia e che, soprattutto, saranno necessariamente presenti nella vita di quel minore e di quella famiglia per molte ore al giorno e per molto tempo (in particolare, nel caso della scuola). Queste caratteristiche rendono il coinvolgimento delle figure sopra citate – e di altre ad esse collaterali, come vedremo tra poco – cruciale, affinché il post-adozione rappresenti una efficace rete di sostegno per il minore e per la famiglia⁸⁹.

⁸⁶ “[...] è dopo oltre un quinquennio di concreta applicazione della legge che la centralità di tale tematica è apparsa a tutti evidente”. G. MACARIO, *La formazione nel post-adozione: percorsi, metodologie e innovazioni nelle adozioni internazionali*, cit., p. 11.

⁸⁷ “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”. Così all'art. 34, comma 2 della legge n. 184/83. Corsivo nostro.

⁸⁸ P. PAZÉ, *L'adozione internazionale nelle normative regionali*, in AA.VV., *Il post-adozione fra progettazione e azione. Formazione nelle adozioni internazionali e globalità del percorso adottivo*, cit., p. 31.

⁸⁹ La legge n. 184/83 non contiene alcun esplicito riferimento al ruolo di insegnanti e pediatri in questa fase. Vi sono tuttavia alcune norme della legge che avvalorano la tesi sostenuta nel testo, attribuendo a quei soggetti delicati compiti nel corso della procedura di adozione. Consideriamo ad esempio l'art. 1 (comma 3) della legge nella parte in cui fa

Nei paragrafi che seguono verrà illustrato un esempio di uno strumento del post-adozione e successivamente saranno approfonditi i temi dell'inserimento scolastico e dell'accoglienza sanitaria del minore straniero adottato.

11.1. Uno strumento del post-adozione: i gruppi di sostegno per genitori e figli

Anche in considerazione del carico di lavoro dei servizi sociali, un efficace strumento per il sostegno delle coppie nel post-adozione e diffuso in alcune aree del nostro Paese⁹⁰ è dato dai gruppi di sostegno, chiamati anche “gruppi esperienziali di riflessione ed apprendimento”. Il loro obiettivo è quello di “accogliere e sostenere i genitori adottivi nei primi periodi di convivenza con il figlio, [...] rinforzare l’attaccamento e affrontare quelle conflittualità che, se protratte nel tempo, possono diventare fonti di ulteriore disagio e sofferenza”⁹¹.

Contemporaneamente al gruppo dei genitori, costituiti da non più di otto-dieci coppie, alcuni operatori conducono dei gruppi con i figli⁹². È importante rimarcare che i gruppi dei figli non sono pensati per facilitare la partecipazione dei genitori al proprio gruppo, ma come parte integrante del percorso. Si tratta infatti di un osservatorio particolare (gruppo dei coetanei⁹³), diverso dalla visita domiciliare, che può stimolare osservazioni da restituire alla coppia a livello individuale, utili ai fini della redazione della

obbligo allo Stato, alle Regioni e agli enti locali, nell’ambito delle proprie competenze, di organizzare “corsi di preparazione ed aggiornamento professionale degli *operatori sociali*”. Anche se di primo acchito l’espressione sembra identificare gli assistenti sociali e gli educatori dei servizi sociali territoriali, non ci sentiremmo di escludere dal novero tutti gli operatori del mondo della scuola (dirigenti scolastici, insegnanti e personale ausiliario) e delle strutture sanitarie. Ricordiamo inoltre che la legge n. 184/83 attribuisce ai servizi socio-assistenziali degli enti locali, anche avvalendosi delle aziende sanitarie locali e ospedaliere e collaborando con gli enti autorizzati, il compito di svolgere attività di informazione, preparazione, indagine e valutazione (art. 29 *bis*, comma 4 della legge); conferisce alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, “nell’ambito delle loro competenze”, il compito di “sviluppare una rete di servizi in grado di svolgere i compiti previsti dalla presente legge” (art. 39 *bis*, comma 1, lett. a della legge). Ancora, si pensi agli obblighi di denuncia dello stato di abbandono del minore, sanzionati penalmente, a carico di pubblici ufficiali, incaricati di pubblico servizio ed esercenti un servizio di pubblica necessità (artt. 9 e 70 della legge). Corsivo nostro.

⁹⁰ Questi gruppi sono promossi dalle Province autonome di Bolzano e Trento e dalle Regioni Emilia-Romagna, Campania e Veneto. Per l’Emilia Romagna, si vedano gli Atti del convegno “Bambini e famiglie nel post-adozione: per una offerta integrata di interventi e servizi”, tenutosi il 27 novembre 2007 a Bologna. Per le Province autonome e le Regioni Campania e Veneto, si veda AA.VV., *I modelli organizzativi regionali in materia di adozione internazionale*, Collana della Commissione per le Adozioni Internazionali, Istituto degli Innocenti, Firenze 2009, rispettivamente a p. 10, 86, 18 e 107.

⁹¹ J. GALLI, *Il post adozione. I Gruppi con i genitori*, in J. GALLI - F. VIERO (a cura di), *I percorsi dell’adozione. Il lavoro clinico dal pre al post adozione*, cit., p. 92.

⁹² Questa esperienza è stata avviata a Padova nel 2003 e consiste in un ciclo di quattro incontri di due ore l’uno a cadenza mensile. Sul punto, M. MACCHI - S. VALENTINI, *Il post adozione: i Gruppi con i bambini. L’esperienza dell’Équipe Adozioni di Padova*, in J. GALLI - F. VIERO (a cura di), *I percorsi dell’adozione. il lavoro clinico dal pre al post adozione*, cit., pp. 99-100.

⁹³ I partecipanti al gruppo appartengono a una fascia omogenea d’età; vengono privilegiati coloro che sono nella fase del primo arrivo in famiglia (primi sei mesi). Non partecipano più di dieci bambini per gruppo.

relazione da trasmettere al Tribunale per i minorenni ed al Paese d'origine del minore, quando previsto (i *follow-up*).

Agli incontri sono sempre presenti un osservatore e tre operatori che interagiscono con i bambini. I rilievi raccolti da ciascuno sono integrati con quelli degli altri per avere un resoconto⁹⁴, che sarà a sua volta arricchito con quelli degli operatori che curano il gruppo degli adulti. Alla fine degli incontri il materiale integrato di entrambi i gruppi (genitori e bambini) viene restituito ad ogni coppia in un colloquio⁹⁵.

Riteniamo tuttavia che, per quanto positiva, l'esperienza dei gruppi a favore dei minori adottati non dovrebbe comunque mai tradursi nella loro ghettizzazione, cioè nella esclusiva frequentazione di bambini o adolescenti che hanno alle spalle la stessa esperienza. L'accesso a misure speciali di sostegno probabilmente potrebbe indurre, se non rafforzare, in alcuni individui la convinzione di essere "diversi" dagli altri, di essere soggetti "a rischio", di essere predisposti a determinati percorsi di vita.

11.2. L'inserimento scolastico del minore straniero adottato

Dopo la famiglia, la scuola rappresenta una fondamentale esperienza di educazione e crescita per ogni bambino, oltre che la prima occasione di incontro e socializzazione.

Per il minore adottato, in particolare per quello arrivato in Italia da un Paese straniero, l'inserimento scolastico è una tappa essenziale nel percorso di integrazione nello Stato di accoglienza. Se straniero, vi troverà il luogo privilegiato per l'apprendimento della sua nuova lingua degli affetti e per la conoscenza della cultura della comunità di cui è diventato o diventerà cittadino, nel caso di affidamento preadottivo.

Nonostante le adozioni internazionali rappresentino un fenomeno in crescita⁹⁶ e la maggior parte dei minori stranieri giunga in Italia in età scolare⁹⁷, il sistema scolastico italiano sembra essere ancora ad uno stadio germinale nella creazione di un progetto di accoglienza di questi bambini ed adolescenti, nonché delle loro famiglie.

Non si può fare a meno di riconoscere che la scuola italiana sta compiendo i primi passi verso una maggiore considerazione delle peculiarità dei bisogni dei minori adottati in genere, siano essi beneficiari di un'adozione nazionale o internazionale. La consapevolezza che l'esperienza tra i banchi di scuola dei minori

⁹⁴ Questi incontri rappresentano un utile spazio per raccogliere una serie di elementi sui minori adottati: lo sviluppo motorio, la presenza del linguaggio, la socializzazione, l'angoscia di separazione, il rapporto col cibo.

⁹⁵ L'esperienza di questi gruppi è in J. GALLI, *Il post adozione. I Gruppi con i genitori*, in J. GALLI - F. VIERO (a cura di), *I percorsi dell'adozione. Il lavoro clinico dal pre al post adozione*, cit., pp. 89-98.

⁹⁶ Lo conferma anche l'ultimo rapporto statistico pubblicato dalla Commissione per le Adozioni Internazionali. Abbiamo già ricordato nel primo capitolo che nei primi sei mesi dell'anno 2009 i bambini giunti in Italia a scopo di adozione sono stati 208 in più rispetto al primo semestre del 2008, pari a un incremento percentuale del 12,6%. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Dati e prospettive nelle adozioni internazionali*, cit., p. 3.

⁹⁷ Il 42,7% dei minori ha un'età compresa fra 5 e 9 anni, il 36,8% fra 1 e 4 anni, il 12,8% pari o superiore a 10 anni e l'8,6% è sotto l'anno d'età. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Dati e prospettive nelle adozioni internazionali*, cit., p. 16.

meriti un'attenzione particolare si evince da più elementi, come la presenza di un rappresentante del Ministero della Pubblica Istruzione tra i membri dell'Autorità centrale e lo spazio che recentemente lo stesso Dicastero ha dedicato sul proprio sito a questa tematica⁹⁸. Non mancano inoltre iniziative a livello regionale o provinciale⁹⁹ che tuttavia si stagliano sul panorama nazionale come “isole felici”, poiché sono il frutto della lungimiranza di singoli dirigenti scolastici o insegnanti.

Da anni, invece, la letteratura psicologica italiana dedica molta attenzione al tema dell'inserimento scolastico dei minori adottati¹⁰⁰ e cerca di diffondere consapevolezza intorno ai delicati equilibri che potrebbero rompersi in ogni classe a causa di alcune “zone di complessità” che sono proprie dell'ingresso a scuola dell'adottato.

Un primo “fattore di rischio” è dato dall'assenza nella maggior parte dei libri di testo¹⁰¹ di riferimenti alla genitorialità adottiva, con la conseguenza che i docenti restano sguarniti di un prezioso strumento didattico per diffondere un'idea di filiazione fondata sugli affetti e non sulla generazione biologica, mentre i discendenti non hanno alcuna possibilità di riconoscere la propria condizione nei testi di studio. La carenza di formazione ed informazione del corpo docente sui temi dell'adozione determina il permanere di una didattica poco sensibile alla storia di un minore adottato¹⁰², quando basterebbero semplici strategie per ovviare ad alcuni “incidenti di percorso”¹⁰³.

È possibile che una didattica dimentica del minore adottato sia anche il risultato di una erronea equiparazione tra la condizione del minore immigrato e quella del minore giunto in Italia a scopo di

⁹⁸ “Adozione e scuola” è uno dei “percorsi” che sono presentati all'utente alla voce “Famiglie” sul sito www.pubblica.istruzione.it. Sono presentati eventi, progetti, iniziative proposte in alcune scuole italiane ed altre informazioni.

⁹⁹ La Regione Abruzzo sostiene a L'Aquila e a Teramo “A scuola di adozione”, percorso informativo articolato in sette incontri tenuti da psicologi, pedagogisti e docenti esperti di adozione e rivolto agli operatori della scuola (dirigenti, insegnanti, collaboratori) di ogni ordine e grado. Il progetto è organizzato dall'associazione “Genitori si diventa onlus”. Informazioni sul sito www.pubblica.istruzione.it.

¹⁰⁰ Si vedano M. CHISTOLINI (a cura di), *Scuola e adozione. Linee guida e strumenti per operatori, insegnanti, genitori*, Franco Angeli, Milano 2006; M. FARRI - A. PIRONTI - C. FABROCINI (a cura di), *Accogliere il bambino adottivo. Indicazioni per insegnanti, operatori delle relazioni di aiuto e genitori*, Erickson, Trento 2006; A. GENNI MILIOTTI, *...E Nikolaj va a scuola. Adozione e successo scolastico*, Franco Angeli, Milano 2005; A. GUERRIERI - M.L. ODORISIO, *Oggi a scuola è arrivato un nuovo amico. Adozione internazionale e inserimento scolastico*, Armando editore, Roma 2004; A. GUERRIERI - M.L. ODORISIO, *A scuola di adozione. Piccole strategie di accoglienza*, Edizioni ETS, Pisa 2007. Per una rilevazione del fenomeno, AA.VV., *L'inserimento scolastico dei minori stranieri adottati, Indagine nazionale sul fenomeno*, Collana della Commissione per le adozioni internazionali, Istituto degli Innocenti, Firenze 2004.

¹⁰¹ M. CHISTOLINI - A. POZZI, *Come si può parlare di adozione a scuola*, in M. CHISTOLINI (a cura di), *Scuola e adozione. Linee guida e strumenti per operatori, insegnanti, genitori*, cit., p. 41.

¹⁰² Gli esempi sono numerosi. Potremmo citare l'esercizio del racconto della propria nascita, corredato di fotografia della pancia della madre, se non addirittura di ecografia oppure il disegno dell'albero genealogico.

¹⁰³ Sono diverse le strategie per evitare alcuni incidenti di percorso. Ci sono esercizi che possono essere svolti da tutti i bambini senza destare loro imbarazzo o disagio: ad esempio, al posto del disegno dell'albero genealogico si potrebbe lasciare ai bambini la libertà di parlare delle persone che amano o di un particolare ricordo dell'infanzia; dovrebbero essere privilegiati i disegni piuttosto che le foto, in modo tale che il minore li possa usare come schermo dietro al quale celare ciò che non vuole condividere con i compagni di classe.

adozione. Quest'ultimo è stato non a caso definito, con un'espressione piuttosto efficace, un paradosso¹⁰⁴: il minore adottato è straniero e (ad eccezione del caso di affidamento preadottivo) cittadino italiano. È dunque un individuo che vive una condizione di maggiore debolezza rispetto a quella di chi è arrivato in Italia con la propria famiglia: l'identità culturale di quest'ultimo viene in qualche modo preservata, perché questi parla la sua lingua a casa, continua a professare la religione della famiglia e non abbandona mai – se non per propria scelta – la cultura di appartenenza. Un minore immigrato, poi, può rispecchiarsi nei propri genitori, mentre per il minore adottato la differenza somatica sottolinea una differenza e non un'appartenenza¹⁰⁵.

L'assenza di ogni riferimento all'adozione nei libri di testo scolastici priva così gli insegnanti di un valido strumento per affrontare serenamente l'argomento¹⁰⁶, che solitamente entra in classe solo in modo episodico, viene associato alla “buona azione” del sostegno a distanza¹⁰⁷ o viene trattato maldestramente o in modo piuttosto superficiale¹⁰⁸. Anche l'assoluto silenzio – “il semplice far finta di niente¹⁰⁹” – potrebbe essere interpretato come sinonimo di vergogna o di disagio, che sarebbe inevitabilmente avvertito dal minore adottato.

È dunque opportuno che la scuola si ponga in linea di continuità con quanto già raccontato dai genitori. La famiglia, possibilmente accompagnata dai servizi che l'hanno seguita nel percorso adottivo, dovrebbe prendere contatto preventivamente con la scuola per preparare l'inserimento del bambino adottato, facendo conoscere, nel rispetto della riservatezza del minore e della famiglia, la storia del minore, le eventuali precedenti esperienze scolastiche¹¹⁰, le strategie che la coppia adotterà sul piano affettivo per parlare di

¹⁰⁴ L. MIAZZI, *Il diritto allo studio e all'identità*, in AA.VV., *L'inserimento scolastico dei minori stranieri adottati, Indagine nazionale sul fenomeno*, cit., p. 12.

¹⁰⁵ Il solo elemento che accomuna un minore straniero adottato e un minore immigrato è dato, tristemente, dagli episodi di razzismo, esclusione, emarginazione di cui possono essere vittime entrambi.

¹⁰⁶ Ricordiamo le raccomandazioni del Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza rivolte: alle Regioni, affinché prevedano “all'interno di protocolli regionali in materia di adozione una sezione dedicata alla scuola”; al Ministero della Pubblica Istruzione - Direzione Generale per il Personale della Scuola, perché realizzino percorsi di formazione per gli insegnanti “per dar loro strumenti idonei per trattare il tema dell'adozione, in collaborazione con le famiglie e con le realtà che sul territorio si occupano di adozione”; al Ministero della Pubblica Istruzione – Direzione Generale per gli Ordinamenti Scolastici, affinché sollecitino “gli editori ad inserire nei testi scolastici il tema dell'adozione, in modo che gli insegnanti abbiano uno strumento a disposizione per affrontare l'argomento e gli alunni adottati ritrovino nei testi scolastici riferimenti alla propria realtà”. Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia - Quarto Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, 2007-2008, p. 99. Il Rapporto, pubblicato il 27 maggio 2008, è consultabile sul sito www.unicef.it.

¹⁰⁷ Associazione Genitori si diventa Onlus, *Scuola e adozione: il punto di vista di “Genitori si diventa”*, p. 4 in www.pubblica.istruzione.it.

¹⁰⁸ Gli “addetti ai lavori” mettono in guardia da semplificazioni che potrebbero minare l'autostima del minore, come la presentazione di immagini *folcloristiche* del suo Paese di provenienza o la costruzione di stereotipi o di “casi pietosi” (il russo o il brasiliano, il bambino abbandonato, il bambino che viene dal Terzo Mondo).

¹⁰⁹ “[...] l'eventuale assenza di interventi mirati o il semplice far finta di niente costituiscono delle comunicazioni potentissime rispetto all'importanza delle proprie caratteristiche ed alla possibilità di poterne parlare”. M. CHISTOLINI - P. LIMONTA - A. POZZI, *L'inserimento del bambino adottato a scuola*, in M. CHISTOLINI (a cura di), *Scuola e adozione, Linee guida e strumenti per operatori, insegnanti, genitori*, cit., p. 23.

¹¹⁰ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Viaggio nelle scuole. I sistemi scolastici nei Paesi di provenienza dei bambini adottati*, Istituto degli Innocenti, Firenze 2005.

adozione e del delicato tema delle origini¹¹¹. Da lì potrebbero prendere le mosse buone prassi per una programmazione dell'accoglienza in classe dei minori, sviluppando modalità sempre più efficaci e "filtrate" per parlare di adozione e di abbandono¹¹².

Un altro importante "fattore di rischio" è dato dalle grandi aspettative dei genitori riguardo alla riuscita scolastica del proprio figlio, che viene fatta coincidere con la riuscita della stessa adozione. La già incontrata "ansia di normalizzazione"¹¹³ induce talvolta, soprattutto qualora la coppia non sia adeguatamente sostenuta e non trovi una collaborazione costante con l'istituzione scolastica, a scelte che a lungo andare potrebbero rivelarsi controproducenti per un bambino (o adolescente) già gravato da un vissuto di sofferenza.

A queste aspettative risponde la tendenza di molte coppie a iscrivere il proprio figlio a scuola poche settimane (se non giorni) dopo il suo arrivo in Italia, scelta che solitamente viene anche giustificata con il desiderio di rispondere alle insistenti richieste del proprio figlio di passare del tempo con altri bambini¹¹⁴.

Fermo restando che ogni caso deve essere valutato a sé e che non esiste in assoluto una scelta ottimale, da più parti si tende a suggerire un graduale inserimento del minore a scuola¹¹⁵ e solo dopo avergli dato tempo di ambientarsi nella famiglia che lo ha accolto, di abituarsi ai nuovi ritmi di vita e naturalmente di apprendere almeno i rudimenti della lingua italiana¹¹⁶. Potrebbe essere opportuno inserire il minore nella classe inferiore

¹¹¹ È quanto raccomanda l'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna, Direzione Generale, *Azioni di accoglienza scolastica per alunni e alunne adottati - Percorsi di post-adozione*, Circolare 6 febbraio 2008, in www.pubblica.istruzione.it. Va rimarcato che quanto qui viene descritto come una proposta di facile adesione potrebbe rivelarsi poco fattibile o assai problematica per una coppia che non abbia alcuna intenzione di aprirsi alla collaborazione con altri, percependo quei momenti di confronto come intrusivi.

¹¹² Solo esemplificativamente si veda M. CHISTOLINI - M. BRIGNOLI - A. MILANI, *Un modo diverso di essere famiglia*, in M. CHISTOLINI (a cura di), *Scuola e adozione, Linee guida e strumenti per operatori, insegnanti, genitori*, cit., pp. 44 ss. Generalmente tutti i testi dedicati al tema dell'inserimento scolastico dei minori adottati offrono indicazioni in ordine ai film, alle fiabe, alle attività (ad esempio, il disegno) e a tutti gli altri linguaggi che possono venire in aiuto agli insegnanti.

¹¹³ Rinviamo al paragrafo 5.2. del quinto capitolo per l'uso di questa espressione. Ne parlano M. CHISTOLINI - P. LIMONTA - A. POZZI, *L'inserimento del bambino adottato a scuola*, in M. CHISTOLINI (a cura di), *Scuola e adozione, Linee guida e strumenti per operatori, insegnanti, genitori*, cit., p. 27.

¹¹⁴ Le richieste dei minori adottati di cominciare a frequentare subito la scuola devono essere vagliate con grande attenzione. C'è infatti la possibilità che il minore stia solo cercando di riprodurre schemi relazionali già noti (ad esempio, quelli dell'istituto in cui ha vissuto fino al momento dell'adozione). M. CHISTOLINI - P. LIMONTA - A. POZZI, *L'inserimento del bambino adottato a scuola*, in M. CHISTOLINI (a cura di), *Scuola e adozione, Linee guida e strumenti per operatori, insegnanti, genitori*, cit., p. 28.

¹¹⁵ Previo colloquio con il dirigente scolastico, è possibile prevedere per i primi tempi la partecipazione alle lezioni solo per poche ore al giorno fino a coprire l'intera giornata scolastica. Questa sarà organizzata in modo differente, a seconda che si opti per il tempo pieno oppure per la c.d. struttura a classi aperte. Quest'ultima soluzione consente al minore di frequentare certe ore di lezione in una classe e altre in una per bambini di un anno in più. M.L. ODORISIO, *Oggi a scuola è arrivato un nuovo amico, Adozione internazionale e inserimento scolastico*, cit., p. 93.

¹¹⁶ Per l'apprendimento della sintassi e delle strutture linguistiche di base solitamente sono sufficienti meno di quattro mesi. Sarà invece necessario un tempo più lungo per l'apprendimento dei concetti astratti e delle strutture logico-linguistiche, abilità cognitive che solitamente sono rallentate dal trauma dell'abbandono subito. Potrebbero permanere delle difficoltà nelle acquisizioni sintattico-grammaticali anche per molti anni dopo l'adozione. A. GUERRIERI - M.L. ODORISIO, *A scuola di adozione. Piccole strategie di accoglienza*, cit., p. 52.

a quella che competerebbe in rapporto all'età anagrafica¹¹⁷, anche considerando che lo studio di alcune materie potrebbe essere più difficoltoso di altre¹¹⁸.

Da questa breve disamina dei nodi critici dell'inserimento scolastico dei minori adottati si comprende quale importanza nevralgica debba essere riconosciuta alla preparazione del corpo docente ed al personale ausiliario. Occorre dunque pensare, definire e proporre loro un "protocollo d'accoglienza" tutto incentrato sul tema dell'adozione¹¹⁹. Tale compito potrebbe essere demandato ad una équipe di coordinamento in cui siano presenti tutte le realtà coinvolte (enti autorizzati, servizi sociali, Tribunale per i minorenni), chiamata a favorire corsi di formazione, incontri di confronto, promozione di iniziative (ad esempio, la creazione di punti di ascolto nella scuola per insegnanti e genitori¹²⁰) e, in generale, una rete di collaborazione della famiglia¹²¹.

11.3. L'accoglienza sanitaria del minore straniero adottato

Come nel caso dell'inserimento scolastico, anche l'accoglienza sanitaria del minore straniero costituisce uno dei tasselli fondamentali del post-adozione; la collaborazione tra pediatra di famiglia, enti autorizzati e servizi socio-sanitari del territorio è di grande utilità per il buon esito dell'adozione.

Il pediatra offre infatti accompagnamento e sostegno alla coppia lungo tutto il percorso della crescita del minore, assicurando la tutela della salute non solo del minore e della sua famiglia, ma anche di tutti coloro che fanno parte dell'ambiente frequentato dall'adottato (ad esempio, la scuola).

Anche alla luce di quanto già detto sulla contraddittorietà della disposizione della legge n. 184 sul sostegno adottivo¹²², è importante valorizzare la figura del pediatra di base, perché – come nel caso dell'insegnante e di tutti gli operatori della scuola – si tratta di una figura alla quale necessariamente la coppia dovrà rivolgersi, sia all'arrivo del minore in Italia, sia successivamente.

¹¹⁷ Abbiamo già visto al paragrafo 5.2.1. del capitolo quinto che vi è il rischio che la data di nascita indicata sui documenti formati all'estero non sia veritiera, per cui potrebbe trattarsi di un criterio di riferimento molto incerto.

¹¹⁸ I bambini adottati tendono infatti ad eccellere o ad ottenere buoni risultati soprattutto nel disegno, nel canto, nella danza, in genere nelle materie che richiedono abilità manuali o sensibilità artistica. Per lo studio della storia e della matematica potrebbe essere utile affiancare al minore un insegnante di sostegno, perché la sofferenza provocata dall'abbandono influisce sulla capacità di costruire dei passaggi logici e sulla capacità di memorizzazione. Si vedano le testimonianze raccolte in A.G. MILIOTTI, *L'inserimento scolastico*, in ID. (a cura di), *L'adozione oggi: un obiettivo raggiungibile. Nuovi percorsi per una nuova cultura*, cit., pp. 122-123. Persino le sottrazioni possono essere molto dolorose per un bambino che ha subito l'abbandono e tra gli adottati si riscontrano in genere risultati discontinui nello studio della storia: alcuni, ignorando la propria, vorrebbero conoscere perfettamente ogni particolare della storia degli altri; altri invece non riescono a trovare alcun punto di contatto con essa e la propria vicenda.

¹¹⁹ M. CHISTOLINI - P. LIMONTA - A. POZZI, *L'inserimento del bambino adottato a scuola*, in M. CHISTOLINI (a cura di), *Scuola e adozione, Linee guida e strumenti per operatori, insegnanti, genitori*, cit., p. 32.

¹²⁰ Associazione Genitori si diventa Onlus, *Scuola e adozione: il punto di vista di "Genitori si diventa"*, cit., p. 5.

¹²¹ Pensiamo all'opportunità che anche le istituzioni scolastiche contribuiscano alla redazione delle relazioni che devono essere periodicamente inviate al Paese di provenienza con proprie note relativamente all'esperienza in corso.

¹²² Art. 34 della legge n. 184/83. Si rinvia a quanto detto al paragrafo 11 di questo capitolo.

Al suo arrivo in Italia (entro un mese circa dall'ingresso), il minore dovrà essere infatti sottoposto ad alcuni esami di screening, i c.d. accertamenti di primo livello¹²³. Il primo livello diagnostico prevede l'anamnesi personale e familiare, un esame obiettivo completo ed una serie di indagini di laboratorio¹²⁴.

Al pediatra di libera scelta dovrebbero essere affiancati anche servizi pediatrici qualificati e specializzati nell'assistenza sanitaria del minore giunto in Italia per adozione internazionale¹²⁵; a seconda dell'area geografica di provenienza del minore, questi potrebbe essere affetto da patologie tipiche di determinate zone o da patologie ormai scomparse nel nostro Paese¹²⁶.

Accurate indagini diagnostiche sono rese necessarie non solo in quanto i minori stranieri adottati richiedono un'attenzione medica particolare, ma soprattutto perché "la documentazione sanitaria dei bambini adottati all'estero è sempre carente e poco attendibile, inoltre più del 50% dei bambini è affetto da patologie per lo più infettive o parassitarie asintomatiche, diagnosticabili solo nel 20% dei casi con la visita medica senza esami di laboratorio¹²⁷".

Una buona accoglienza sanitaria del minore deve essere preparata già nel tempo dell'attesa, incontrando il suo futuro pediatra per un colloquio preliminare, trasmettendogli tutte le informazioni già disponibili¹²⁸. Quest'incontro potrebbe essere utile anche per fugare alcuni stereotipi, ancora molto diffusi tra le coppie, secondo i quali il minore straniero sarebbe *sempre* un soggetto "infettivo", un soggetto portatore di malattie contagiose semplicemente perché proveniente da un altro Paese.

¹²³ È importante evitare traumi da medicalizzazione al minore, assicurando che la visita medica sia vissuta, per quanto possibile, senza particolare preoccupazione. In alcuni Paesi di provenienza dei minori, infatti, la visita è associata a gravi malattie.

¹²⁴ In occasione del 58° Congresso della Società Italiana di Pediatria e della riunione del Gruppo di Lavoro Nazionale per il Bambino Immigrato della Società Italiana di Pediatria (G.L.N.B.I.) tenutosi a Montecatini dal 30 Settembre al 2 Ottobre 2002, è stato presentato e discusso un protocollo diagnostico-assistenziale con esami di screening per il bambino adottato proveniente dall'estero. Il Protocollo è stato successivamente approvato dalla Commissione per le Adozioni Internazionali il 15 novembre 2002 ed attualmente è applicato da tutti i servizi pediatrici di riferimento per l'adozione internazionale, presenti in molte regioni d'Italia. Il Protocollo, formulato secondo le linee guida della letteratura internazionale, tiene conto in particolare delle patologie di più frequente riscontro nei bambini istituzionalizzati o che hanno vissuto in condizioni igienico-sanitarie di degrado, nonché delle malattie infettive e parassitarie endemiche nei Paesi di origine. Il protocollo è stato aggiornato nel 2007 e riporta un elenco delle indagini mediche da effettuare sul bambino. Informazioni sul sito www.glnbi.org.

¹²⁵ Alla fine del 2002 erano operativi in Italia solo cinque servizi pediatrici di riferimento per i bambini adottati provenienti dall'estero (Ancona, Firenze, Novara, Venezia, Udine), istituiti per iniziativa di pediatri ospedalieri o universitari aderenti al Gruppo di Lavoro Nazionale per il Bambino Immigrato della Società Italiana di Pediatria.

¹²⁶ La sindrome di alcolismo fetale è, ad esempio, frequente nei Paesi dell'ex Unione Sovietica. Al di là di queste "tendenze culturali" delle patologie, il minore adottato potrebbe essere affetto da malnutrizione, platicefalia (la c.d. testa piatta) e plagiocefalia (deformazione della parte laterale del capo) per le lunghe ore passate nel letto in orfanotrofio. J-F. CHICOINE et al., *Genitori adottivi e figli del mondo. I vari aspetti dell'adozione internazionale*, cit., pp. 97 e 120. Tra minorenni adottate non sono rari i casi di pubertà precoce. Si veda G. TEILMANN - C.B. PEDERSEN - N.E. SKAKKEBÆK - T. KOLD JENSEN, *Increased Risk of Precocious Puberty in Internationally Adopted Children in Denmark*, in *Pediatrics, Official Journal of the American Academy of Pediatrics*, 2006. L'articolo è consultabile sul sito <http://pediatrics.aappublications.org>.

¹²⁷ Fonte: www.glnbi.org, sito web del Gruppo di Lavoro Nazionale per il Bambino Immigrato della Società Italiana di Pediatria.

¹²⁸ C. ADAMI LAMI - M.G. BIANCHI, *Un ospedale pediatrico e l'adozione internazionale* in A.G. MILIOTTI (a cura di), *L'adozione oggi: un obiettivo raggiungibile. Nuovi percorsi per una nuova cultura*, cit., p. 176.

È inoltre opportuno che la coppia approfitti del periodo di permanenza all'estero seguente al primo incontro con il minore per raccogliere il maggior numero di informazioni¹²⁹.

Nel periodo successivo all'ingresso del minore in Italia, il medico potrebbe rappresentare un importante punto di riferimento per la famiglia, potendo rilevare dal suo speciale osservatorio eventuali difficoltà relazionali ed offrire un sostegno soprattutto nel delicato periodo dell'adolescenza. Il compito del pediatra esorbiterà da una funzione squisitamente preventiva di malattie e rischi per la salute ai danni del minore e della famiglia, ma abbraccerà anche la dimensione psico-affettiva e l'osservazione della qualità dei legami di attaccamento tra il minore e la sua famiglia, nonché dell'inserimento dell'adottato a scuola e nella società.

La coppia potrebbe riconoscere nel medico anche un fidato interlocutore, capace, ad esempio, di offrire sostegno anche al momento di trasmettere le informazioni più difficili sul passato del minore (in caso di abusi, ad esempio) o un'interpretazione dei comportamenti regressivi del minore rispetto alla sua età anagrafica¹³⁰.

12. Buone prassi di cooperazione interna: la “illuminata miopia” degli attori istituzionali

Gli anni di vigenza della legge n. 184 hanno messo in luce la debolezza delle interazioni tra Tribunale per i minorenni, servizio sociale ed enti autorizzati, violazioni del principio della separazione delle competenze e dei doveri di collaborazione tra i soggetti della procedura. Alcune delle irregolarità individuate nei capitoli precedenti possono essere infatti ascritte a difficoltà di comunicazione tra i soggetti della procedura. Pensiamo alle relazioni incomplete dei servizi sociali, che non sembrano tenere conto dei criteri predittivi della buona genitorialità adottiva che sono cari ai Paesi di origine; ai decreti di idoneità vincolati, che sembrano ignorare l'aumento delle adozioni nazionali e la crescita delle proposte di abbinamento di minori con bisogni speciali o di gruppi di fratelli negli Stati di provenienza dei minori.

Si tratta, in altre parole, di prassi che in qualche modo rimandano ad atteggiamenti di chiusura, di autoreferenzialità, più che di collaborazione interistituzionale; prassi che fanno somigliare le procedure di adozione internazionale viziate dalle irregolarità sopra citate ad un dialogo tra soggetti che non si vogliono

¹²⁹ Le nutrici possono essere preziose fonti di informazione, dal momento che spesso costoro custodiscono il libretto delle vaccinazioni di ogni bambino ricoverato in istituto. Altri dati sanitari possono essere contenuti nel dossier medico dell'orfanotrofo (che contiene gli antecedenti del bambino e della famiglia d'origine) oppure nel dossier conservato presso l'ufficio di immigrazione (come nel caso della tubercolosi). J.-F. CHICOINE - P. GERMAIN - J. LEMIEUX, *Genitori adottivi e figli del mondo. I vari aspetti dell'adozione internazionale*, cit., pp. 88-89.

¹³⁰ “Molto spesso ci viene riferito, infatti, che i bambini presentano manifestazioni regressive rispetto alla loro età anagrafica: si attaccano al seno materno, manifestano un'esigenza di particolare contatto fisico, richiedono il ciuccio, il biberon, perdono temporaneamente il controllo degli sfinteri. Nel colloquio con i genitori facciamo emergere sempre questo vissuto, dando frequentemente una chiave di lettura positiva ai comportamenti del bambino. Ogni soggetto, infatti, ha bisogno di un periodo di tempo più o meno lungo che gli permetta di sentirsi pienamente accolto e integrato nella nuova famiglia. Questa tappa è fondamentale per il futuro sviluppo psicologico del bambino sia sotto il profilo dell'autonomia che della socializzazione”. Informazioni tratte da www.giorgiozavarise.it. Giorgio Zavarise è figura medica di riferimento presso la Divisione di Pediatria dell'Ospedale Sacro Cuore Don Calabria, presso la quale dal 2002 è stato istituito il Centro per la Salute del Bambino Adottato.

ascoltare, che agiscono come se non fossero ascoltati¹³¹, come se le loro azioni non rappresentassero un anello della procedura e quindi un passaggio di informazioni¹³².

Si tratta, inoltre, di prassi non sempre rispettose degli impegni assunti dal nostro Paese con la ratifica della Convenzione de L'Aja del 1993: l'art. 7 (comma 1) obbliga infatti l'Autorità centrale a promuovere una collaborazione tra le autorità competenti di ogni Stato per assicurare la protezione dei minori e realizzare gli altri obiettivi della Convenzione.

Naturalmente si potrebbe dire che queste interferenze nella comunicazione e nella collaborazione reciproca potrebbero essere superate incentivando gli incontri tra operatori delle differenti istituzioni (servizi sociali, Tribunali per i minorenni, enti autorizzati, Commissione per le Adozioni Internazionali) e, così facendo, diffondendo una maggiore conoscenza della concreta condizione dell'infanzia abbandonata all'estero (almeno nei Paesi dai quali proviene la maggior parte dei minori adottati da coppie residenti in Italia). Esistono infatti dei Protocolli Operativi regionali, ma devono essere maggiormente diffusi, soprattutto perché possono sensibilmente accrescere la qualità del servizio di accompagnamento offerto dall'ente autorizzato, attenuando la percezione da parte delle coppie della frammentarietà del percorso adottivo

Un'altra strada, forse meno ambiziosa, ma di più semplice applicazione, ci sembra praticabile. Ci piace ricordare quell'efficace espressione di Morozzo della Rocca che, assai più realisticamente, suggerisce ed auspica che ogni attore della procedura sia guidato nelle proprie scelte e nelle proprie azioni da una *illuminata miopia*. Con questa espressione, il giurista fa riferimento alla condizione propria di tutti gli attori istituzionali, condizione "che gli permette di vedere e di fare al meglio solo ciò che gli spetta, dovendo per il resto confidare in ciò che vedono gli altri [...]; non accorgersene, andando i limiti delle proprie possibilità di giudizio, significa scivolare dalla miopia alla cecità¹³³".

Ebbene, questa raccomandazione ci sembra più realistica, perché invita ogni attore a prendere coscienza del proprio ruolo. Ogni soggetto, infatti, possiede informazioni e competenze che gli sono proprie e che non possono essere duplicate da altri: il Tribunale per i minorenni è chiamato a decidere e, dunque, a fungere da filtro ed a selezionare le coppie che danno la propria disponibilità ad adottare un minore straniero. L'assunzione di decreti vincolati o la concessione di idoneità "facili" esprimono, di fatto, l'abiura del Tribunale per i minorenni al proprio ruolo di garante dei minori ed alla propria vocazione educativa, che a nostro parere dovrebbe manifestarsi anche nei confronti degli adulti.

I servizi sociali, invece, conoscono molto bene il territorio e la coppia, con cui intraprendono un percorso di consapevolezza, mentre l'ente autorizzato mantiene i rapporti con il Paese o i Paesi da cui provengono i minori adottabili e ne conosce la cultura, la condizione economica e socio-politica.

¹³¹ Denuncia la "incomunicabilità tra i vari attori istituzionali coinvolti nelle procedure di adozione internazionale, al di là di alcune lodevoli eccezioni" il Coordinamento di enti autorizzati "Oltre l'adozione". Oltre l'adozione – Coordinamento di Enti Autorizzati per la Sussidiarietà dell'Adozione Internazionale, *La crisi dell'adozione internazionale. Dai sintomi alle soluzioni*, cit.

¹³² Va detto che la mancanza di collaborazione ed integrazione tra enti autorizzati e servizi sociali territoriali è acuita dalla lontananza geografica dell'ente dalla sede dei servizi sociali territoriali.

¹³³ P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La funzione di garanzia della giurisdizione*, in AA.VV., *Adozioni internazionali sul territorio e nei servizi*, cit., pp. 208-209.

13. Oltre l'adozione: per un modello diversificato di sostegno ai minori stranieri

Con maggiore frequenza che in passato, da più parti si levano oggi voci a favore di una diversificazione dei modelli di adozione dei minori, in ragione dell'acquisita consapevolezza delle molte criticità che investono questo istituto (nazionale e non). Riscontriamo infatti un notevole fermento di proposte di riforma dell'adozione e "sperimentazioni", segnali inequivocabili delle nuove istanze che si stanno affacciando sul panorama attuale. La sperimentazione dell'adozione mite presso il Tribunale per i minorenni di Bari¹³⁴, stimolata dalla consapevolezza che nei frequenti casi di semi-abbandono l'adozione legittimante potrebbe non essere la soluzione adatta, le aperture della Corte Costituzionale a favore dell'estensione dell'applicazione dell'adozione in casi particolari anche ai minori stranieri¹³⁵, le proposte di legge favorevoli all'introduzione di una specifica disciplina per il c.d. affidamento internazionale¹³⁶ suonano come un campanello d'allarme. L'adozione legittimante è descritta come un istituto troppo rigido per poter abbracciare la multiforme concretezza dei casi, ancorato ad una mentalità che oggi mostra soprattutto le sue debolezze.

L'adozione della legge n. 184 non basta più, è questo il messaggio che ci raggiunge in questo momento. Occorre abbandonare il paradigma monolitico dell'adozione per abbracciare quello della diversificazione dei modelli di adozione, che affianca l'adozione legittimante a quella aperta o mite. Questa sembra essere la nuova strada da percorrere secondo parte della dottrina e dell'opinione pubblica¹³⁷.

Vorremmo illustrare un modello alternativo a quello che qui abbiamo sommariamente abbozzato, un modello a nostro parere più rispettoso del principio di sussidiarietà, che impone di procedere all'adozione (a maggior ragione se internazionale) solo quando non sia possibile assicurare al minore la permanenza presso la propria famiglia biologica.

Nel nostro modello la diversificazione non investe l'istituto dell'adozione, che a nostro parere è sufficientemente flessibile. Non riteniamo che la legge n. 184 sia rigida, anzi ne riconosciamo la sua lungimiranza, considerato che, se pur sulle ceneri di precedenti istituti (adozione ordinaria), alla metà degli anni Ottanta introduceva un sistema di istituti a favore dell'infanzia abbastanza elastico.

¹³⁴ Si vedano L. LENTI, *Qualche riflessione sui modelli di affidamento e di adozione accolti nell'ordinamento italiano*, in *Minorigiustizia*, 2001, 3-4, pp. 86 ss.; F. OCCHIOGROSSO, *I percorsi comuni alle due adozioni, adozioni aperte e conoscenza delle origini*, in *Minorigiustizia*, 2003, 1, pp. 244 ss.; ID., *L'adozione mite due anni dopo*, in *Minorigiustizia*, 2005, 3, pp. 149 ss. e M. FIORINI, *Con l'adozione mite una risposta ai «bambini del limbo»*, in *Famiglia e minori - Guida al diritto*, 2008, 9, pp. 11 ss. e F. OCCHIOGROSSO, *Manifesto per una giustizia minorile mite*, Franco Angeli, Milano 2009. Si vedano anche la circolare del Presidente del Tribunale per i minorenni di Bari ai servizi territoriali, in *Minorigiustizia*, 2003, 1, pp. 278 ss. ed il documento del Consiglio direttivo dell'Associazione dei Magistrati per i minorenni e per la famiglia, in *Minorigiustizia*, 2006, 2, pp. 127 ss. Sulle *open adoptions* anglosassoni, J. LONG, *Open records e open adoptions: due proposte dagli Stati Uniti per la regolazione dei rapporti tra adottato, genitori adottivi e genitori biologici*, in *Minorigiustizia*, 2001, 3-4, pp. 101 ss. e A.G. MILIOTTI, *I diritti degli adottati e l'open adoption, lo scenario USA*, *ibi*, pp. 120 ss.

¹³⁵ Si rinvia al paragrafo 5.3. del quinto capitolo.

¹³⁶ *Infra*.

¹³⁷ Si vedano L. GIGANTE, *Le funzioni positive dell'adozione mite*, in *Minorigiustizia*, 2007, 2, pp. 143 ss.; L. LAERA, *Chi ha paura dell'adozione mite?*, *ibi*, pp. 151 ss.; L. LENTI, *L'adozione: è ora di cambiamenti?*, *ibi*, pp. 131 ss.; F. OCCHIOGROSSO, *Manifesto per una giustizia mite*, cit., in particolare pp. 43 ss.

Riteniamo piuttosto che la flessibilità e la versatilità possano essere trovate soprattutto in istituti differenti dall'adozione. Più volte in questo testo abbiamo sottolineato che la stessa non è e non può essere lo strumento più adatto a tutti i minori che, in ragione della loro età o semplicemente delle esperienze vissute, potrebbero non sentirsi protetti da un istituto "rigido", se vogliamo continuare ad usare questa espressione, come l'adozione. Al contrario, dicevamo, alcuni minori potrebbero sentirsi soffocati, investiti di aspettative troppo elevate, perché bisognosi di una possibilità differente, di un rapporto alla pari, dell'opportunità di essere inseriti in un contesto diverso, in cui siano presenti delle figure di riferimento, che non li facciano sentire più figli.

Fermo l'impegno che deve essere profuso dallo Stato affinché non vi siano aggiramenti delle procedure di adozione, riteniamo che altrettanti sforzi debbano essere compiuti perché possano essere offerti strumenti alternativi di accoglienza dei minori stranieri nel nostro territorio, in ossequio al dovere di assicurare a tutti i minori temporaneamente o definitivamente privi di un ambiente familiare una protezione sostitutiva sancito dall'art. 20, comma 2 Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti dell'infanzia, quest'anno al ventesimo anniversario della sua adozione.

Soprattutto, la presentazione di questo modello diversificato di accoglienza di minori stranieri vorrebbe sottolineare un pensiero che più volte abbiamo espresso in questo scritto: le coppie rappresentano una risorsa e, a partire da questo riconoscimento, è possibile costruire una buona prevenzione delle irregolarità. In particolare a coppie inidonee ad adottare perché prive dei requisiti richiesti dalla legge ai genitori di adozione (ad esempio, perché anziane) ed a coniugi destinatari di un decreto di inidoneità potrebbero comunque essere proposte alternative modalità di accoglienza di un minore straniero, a condizione naturalmente che dimostrino di essere adeguati ad assolvere i compiti propri di queste differenti forme di accoglienza.

La nostra attenzione è rivolta in particolare ai soggiorni solidaristici, alla *kafalah* di diritto islamico e all'affidamento familiare internazionale. Cercheremo di dimostrare che nel nostro ordinamento esistono sufficienti strumenti, differenti dall'adozione, per accogliere minori stranieri.

Nel quinto capitolo abbiamo considerato irregolare il comportamento della coppia che adotta un minore straniero accolto in occasione dei c.d. soggiorni climatici. Come avevamo cercato di rimarcare in quella sede, la temporanea ospitalità non è di per sé una prassi biasimevole, al contrario sappiamo che anche solo un breve soggiorno nel nostro Paese può essere estremamente benefico per la salute di quei minori che sono affetti da gravi patologie determinate dalle radiazioni sprigionate dalla nube tossica di Chernobyl.

Come ricordavamo nel capitolo precedente, però, questo tipo di accoglienza presenta una serie di criticità che potrebbero essere sanate semplicemente predisponendo una serie di garanzie per poter restituire a questo istituto il suo spazio nell'ordinamento e la sua dignità.

Innanzitutto, lo strumento dei soggiorni climatici dovrebbe interessare solo minori che hanno un solido rapporto familiare nel loro Paese e che, dunque, non dovrebbero né potrebbero essere dichiarati in stato di abbandono, per i quali, al contrario, l'esperienza di un soggiorno in Italia presso una famiglia potrebbe rivelarsi ambivalente e dolorosa.

L'accoglienza temporanea dovrebbe essere inoltre aperta a minori provenienti da aree del mondo nuove rispetto a quella che maggiormente ne ha beneficiato fino a oggi (l'Europa orientale); oggi, di fatto, i soggiorni climatici sono ancora "monopolio" dei minori provenienti dalla Bielorussia e dalle zone investite dalle radiazioni, quando al contrario dovrebbero essere estesi a tanti altri minori che sono gravati da condizioni di vita molto difficili¹³⁸.

Le condizioni di vita dei minori beneficiari di questa forma di accoglienza non dovrebbero mai essere turbate da un soggiorno temporaneo in Italia, da prepararsi con una serie di accorgimenti tali da evitare che quelli possano essere urtati da un'esperienza troppo lontana da quella che vivono quotidianamente, con il rischio di indurlo a rinnegare la propria famiglia o il proprio Paese solo perché meno ricco di opportunità.

La creazione di un albo delle associazioni impegnate nei soggiorni solidaristici presso il Comitato per i minori stranieri potrebbe assicurare maggiore controllo sulla loro attività¹³⁹, in particolar modo sui criteri con i quali vengono scelte le famiglie o le persone singole che accolgono i minori stranieri e sulla preparazione degli stessi all'esperienza.

Nel nostro modello di diversificazione di strumenti *diversi* dall'adozione per favorire l'accoglienza di minori stranieri in Italia, un ruolo importante deve essere attribuito anche alla *kafalah*, istituto per la tutela dei minori orfani, illegittimi o abbandonati vigente nei Paesi islamici¹⁴⁰. In questi Paesi, infatti, stante l'illiceità di qualsiasi rapporto sessuale extra-matrimoniale, la filiazione naturale non è produttiva di alcun effetto giuridico e l'adozione è espressamente vietata dal Corano. Chiunque, tanto singoli quanto persone coniugate, può diventare *kafil* (affidatario), il cui compito è quello di educare ed istruire il minore come se fosse figlio proprio, fino al raggiungimento della maggiore età¹⁴¹.

La Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti dell'infanzia del 1989 (art. 20, comma 3) riconosce questo istituto come una delle forme di "cura e di assistenza alternativa" alla permanenza del minore nel suo ambiente familiare. È altresì menzionata dalla Convenzione de L'Aja del 19 ottobre 1996 sulla cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e sulle misure in materia di protezione dell'infanzia (art. 3, lett e); a differenza del primo, tale trattato è stato firmato, ma non ratificato dal nostro Paese.

¹³⁸ F. OCCHIOGROSSO, *Manifesto per una giustizia mite*, cit., p. 151.

¹³⁹ F. OCCHIOGROSSO, *Manifesto per una giustizia mite*, cit., p. 152. L'Autore suggerisce anche che ciascuna delle associazioni dovrebbe impegnarsi ad assumere iniziative di soggiorni per altri Paesi e a "trasmettere una relazione annuale con l'indicazione delle attività svolte nell'anno e delle iniziative assunte per adempiere all'impegno preso".

¹⁴⁰ Per un primo inquadramento dell'istituto, si vedano A. VANZAN - L. MIAZZI, *Kafala e protezione del minore in Italia*, in *Dir. imm. citt.*, 2004, 2, pp. 75 ss. e J. LONG, *La kafala: una risorsa sociale per i bambini e le famiglie di religione islamica in Italia?*, in *Minorigiustizia*, 2007, 2, pp. 170 ss. Si vedano anche Trib. min. Trento, 5 marzo 2002 (decr.) e 10 settembre 2002 (decr.), in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 2003, Parte prima, pp. 149 ss., con nota di J. LONG, Trib. min. Trento, 11 marzo 2000 (decr.), in *Riv. dir. internaz. priv. proc.*, 2002, 4, pp. 1056 ss. (il decreto 7 marzo 2000 è anche in *Dir. imm. citt.*, 2000, 3, pp. 121 ss.; Trib. min. Napoli, 26 gennaio 2007 (decr.), in *Famiglia e minori - Guida al diritto*, 2007, 6, pp. 83 ss.; App. Torino, 28 giugno 2007 (decr.), in *Dir. imm. citt.*, 2007, 3, pp. 142 ss. e App. Firenze, 2 febbraio 2007 (decr.), in *Dir. imm. citt.*, 2007, 4, pp. 139 ss.

¹⁴¹ Aggiungiamo che il *makful* o *makfoul*, il minore beneficiario, non entra mai a far parte giuridicamente della famiglia che lo accoglie; con la *kafalah* non nasce alcun legame di filiazione, né cessa quello esistente con la famiglia d'origine. Il minore non acquisirà il nome del *kafil*, né diritti successori.

Con tre sentenze del 2008¹⁴², la Corte di Cassazione ha fatto chiarezza in ordine alla riconoscibilità della *kafalah* ai fini del ricongiungimento familiare. Con questo orientamento, il Giudice di legittimità ha posto fine alle incertezze fino a quel momento esistenti in giurisprudenza e, equiparando la *kafalah* all'affidamento nazionale, ha considerato prevalente l'interesse della protezione dei minori su quelli della difesa del territorio e contenimento dell'immigrazione, evidenziando come la preclusione del rilascio del visto d'ingresso in Italia per i beneficiari di questo istituto, "penalizzerebbe (anche con vulnus al principio di eguaglianza) tutti i minori di Paesi arabi, illegittimi, orfani o comunque in stato di abbandono, per i quali la *kafalah* è [...] l'unico istituto di protezione previsto dagli ordinamenti islamici".

Il riconoscimento giurisprudenziale dell'istituto di diritto islamico apre la porta, auspicabilmente, ad un suo espresso riconoscimento legislativo.

Vorremmo ora soffermarci sulla presentazione di alcune proposte di legge per l'introduzione nel nostro ordinamento dell'affidamento familiare internazionale¹⁴³. Volendo dare una definizione abbastanza ampia, potremmo dire che si ha affidamento internazionale quando "una famiglia con residenza o domicilio in Italia accoglie presso di sé per un periodo tendenzialmente temporaneo un bambino straniero la cui famiglia risiede all'estero, senza formazione di rapporti civili stabili, ma con il sorgere di rapporti giuridici transitori di tipo paragenitoriale¹⁴⁴".

La definizione ci aiuta ed evidenzia immediatamente che ci stiamo occupando della forma "comune" della *kafalah*, di un istituto che potrebbe trovare una figura speciale anche nei soggiorni climatici sopra considerati.

La dottrina si è espressa a favore dell'introduzione di una disciplina dell'affidamento familiare internazionale, a condizione che questa particolare forma di accoglienza sia progettata e realizzata sulla base di accordi internazionali tra il nostro Paese e quelli dai quali provengono i minori affidati. Tali accordi dovrebbero statuire dettagliatamente le condizioni generali dell'affidamento e la procedura specifica, nonché la predisposizione di un apparato di soggetti non adesivo, ma che sostanzialmente ricalchi quello della Convenzione de L'Aja del 1993. Tra gli attori del procedimento, un ruolo di garanzia contro il mercato dei

¹⁴² Cass. civ., sez. I, 17 luglio 2008, in *Foro it.*, 2009, 4, 1179 ss. (anche in *Famiglia e diritto*, 2009, 5, pp. 481 ss.); Cass. civ., sez. I, 2 luglio 2008, n. 18174, consultabile sulla banca dati De Jure e Cass. civ., 20 marzo 2008, n. 7472, in *Dir. famiglia*, 2008, 3, 1190 ss. (anche in *Famiglia e diritto*, 2008, 7, pp. 675 ss. e in *Famiglia e minori - Guida al diritto*, 2008, 5, pp. 42 ss.).

¹⁴³ Per un primo inquadramento si vedano I. MENICHINI, *L'affidamento internazionale*, in M. CAVALLO (a cura di), *Viaggio come nascita. Genitori e operatori di fronte all'adozione internazionale*, Franco Angeli, Milano 1999, pp. 185 ss.; Commissione parlamentare per l'infanzia, *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva su adozioni e affidamento approvato dalla Commissione*, 27 ottobre 2004, pp. 36 ss., consultabile sul sito www.camera.it; Commissione parlamentare per l'infanzia, *Indagine conoscitiva sull'infanzia in stato di abbandono o semiabbandono e sulle forme per la sua tutela ed accoglienza*, seduta del 15 novembre 2005, in particolare pp. 18 ss. e 25 ss., consultabile sul sito www.camera.it; F. OCCHIOGROSSO, *Accordi bilaterali e limiti di età, le garanzie necessarie alla tutela delle situazioni più delicate*, in *Famiglia e minori - Guida al diritto*, 2006, 1, pp. 30 ss.

¹⁴⁴ P. PAZÉ, *Affidamento familiare internazionale e soggiorni solidaristici*, in *Minorigiustizia*, 2007, 3, p. 110.

bambini dovrebbe essere assolto dagli enti autorizzati, chiamati ad operare per prevenire aggiramenti della disciplina di adozione internazionale¹⁴⁵.

Le proposte di legge presentate, tuttavia, non recepiscono le prudenti indicazioni della dottrina. L'istituto infatti vede come destinatari minori che dovrebbero fruire di misure di sostegno nel proprio Paese, piuttosto che subire un traumatico trasferimento in una realtà diversa dalla propria: le proposte di legge parlano di minori temporaneamente privi di un ambiente familiare idoneo nel proprio Paese¹⁴⁶, "che siano o meno collocati in un istituto di assistenza pubblico o privato¹⁴⁷" e dei quali sia stato accertato che non è possibile procedere ad un affidamento familiare nel Paese di provenienza¹⁴⁸.

Alcuna valutazione delle capacità educative della persona singola o della famiglia affidatarie sono contemplate in alcuno dei disegni e progetti di legge. Norme generiche e fumose prescrivono rientri periodici del minore nel Paese di origine, ma la durata della permanenza in Italia (due anni) e la mancanza di un nucleo di affetti, che è appunto il presupposto di questo istituto, somigliano a disposizioni-manifesto del (solo asserito) diritto del minore alla propria identità culturale.

L'istituto, che non determina in capo al minore affidato uno status determinato, lo espone a rischi che le proposte e i disegni di legge sembrano ignorare.

Queste sommarie riflessioni ci inducono ad essere tendenzialmente favorevoli ad un uso accorto e circoscritto di questo strumento, preferibilmente in ipotesi differenti da quelle che sono sottese ai soggiorni solidaristici, se non altro perché, diversamente, non si comprenderebbe l'introduzione di un istituto *ad hoc* come questo.

L'affidamento familiare internazionale potrebbe allora interessare un periodo di tempo più lungo di soggiorno in Italia, funzionale ad un'esperienza formativa specifica (studio¹⁴⁹, formazione professionale, lavoro) e rivolta per questo a minori adolescenti o non lontani dalla maggiore età. Anche in questo caso riteniamo che l'autorità estera competente dovrebbe limitare la fruizione di questa forma di accoglienza all'estero solo a minori con relazioni familiari consolidate nel proprio Paese di origine per evitare aggiramenti della disciplina di adozione internazionale.

¹⁴⁵ F. OCCHIOGROSSO, *Manifesto per una giustizia mite*, cit., p. 156.

¹⁴⁶ Proposta di legge n. 911, Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in materia di adozione ed affidamento internazionali, presentata il 25 maggio 2006 dai deputati Prestigiacomo ad altri (art. 57 *ter*), in www.senato.it.

¹⁴⁷ Disegno di legge n. 190, Introduzione dell'istituto dell'affidamento familiare internazionale e disposizioni in materia di organizzazione e funzioni della Commissione per le Adozioni Internazionali, presentato il 4 maggio 2006, d'iniziativa della senatrice Burani Procaccini (art. 5 *bis*) in www.senato.it.

¹⁴⁸ *Ibi*. Ancora più precisa la proposta di legge n. 1036 del 14 maggio 2008, Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in materia di affidamento familiare internazionale, presentata il 14 maggio 2008 dai deputati Froner ed altri che individua i destinatari di questa misura in "minori di età superiore a dieci anni che si trovano in accertate condizioni di disagio presso la propria famiglia o che sono ricoverati in istituto nel proprio Paese" (art. 43 *bis*). La proposta di legge è in www.camera.it.

¹⁴⁹ P. PAZÉ, *Affidamento familiare internazionale e soggiorni solidaristici*, cit., pp. 117 ss. ricorda che l'art. 39 *bis* del T.U. sull'immigrazione n. 286/98 prevede un'ipotesi di ingresso di minori stranieri per motivi di studio.

Non da ultimo, vorremmo ricordare un'ulteriore modalità di aiuto all'infanzia residente in un Paese estero: il c.d. sostegno a distanza. Si tratta di una “forma di liberalità, consistente nell'erogazione periodica, entro un dato orizzonte temporale, da parte di una o più persone fisiche o di altri soggetti, di una definita somma di denaro ad una organizzazione, affinché la impieghi per la realizzazione di progetti di solidarietà internazionale¹⁵⁰”. Attraverso questo intervento, è possibile contribuire alla crescita ed educazione di un minore, aiutare una famiglia in difficoltà o promuovere strutture destinate ai minori o determinate fasce di popolazione (ad esempio, madri in difficoltà, giovani donne escluse da programmi di alfabetizzazione o dal mondo del lavoro).

La Commissione per le Adozioni Internazionali ha individuato un numero ristretto di enti autorizzati come *partners* di interventi di sostegno a distanza¹⁵¹, attraverso i quali favorire la “prevenzione dell'abbandono”, la “deistituzionalizzazione”, il “reinserimento in famiglia dei bambini e dei ragazzi in stato di disagio familiare e sociale”, nonché l'apertura di “nuovi canali di collaborazione con Istituzioni pubbliche ed organismi privati esistenti nelle aree destinarie degli interventi programmati¹⁵²”.

Il sostegno a distanza risponde pienamente al principio di sussidiarietà, consentendo al minore ed alla sua famiglia, se presente, di continuare a vivere nel proprio Paese e di essere cresciuto ed educato dai propri genitori. Questa forma di solidarietà, infatti, pone il minore al centro delle strategie di sviluppo, ma si propone di rispondere anche ai bisogni della sua famiglia, della comunità di appartenenza e delle Istituzioni di riferimento.

Inoltre, a differenza di altre forme di liberalità, il sostegno a distanza responsabilizza il donatore, in quanto i progetti di sviluppo possono realizzarsi solo a condizione che il sostenitore mantenga nel tempo l'impegno assunto.

¹⁵⁰ Agenzia per le ONLUS, *Linee Guida per il Sostegno a Distanza di minori e giovani*, 2009, art. 1. Il documento è in www.minori.it.

¹⁵¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Accordo di programma quadro in materia di sostegno a distanza fra la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Commissione per le Adozioni Internazionali e gli enti autorizzati allo svolgimento di procedure di adozione di minori stranieri per conto di terzi*, consultabile in www.commissioneadozioni.it. L'accordo è stato firmato il 27 novembre 2003.

¹⁵² Art. 1 dell'Accordo di programma quadro sopra citato.

CONCLUSIONI

Al termine del percorso che ha portato a questo elaborato, vogliamo soffermarci su alcune delle domande ancora rimaste senza risposta, istanze molto forti che chiedono di essere ascoltate. Certi di non esaurirne la complessità, a nostro parere esse rappresentano un crocevia dinanzi al quale siamo invitati a fermarci, valutare, decidere per agire in vista di un cambiamento.

Lo studio delle irregolarità nei procedimenti di adozione internazionale ha “costretto” chi scrive a rivedere profondamente il proprio, personale significato di adozione di un minore straniero da parte di una coppia. Agli esordi di questo lavoro, l’adozione era considerata prettamente come un evento che tocca fondamentalmente tre persone: gli aspiranti genitori e l’adottando. Con questo non intendiamo dire che la ricerca ha in qualche modo reso più opaca la dimensione squisitamente intima dell’evento adottivo; al contrario, il prezioso contributo delle scienze empiriche ha consentito a chi non possiede competenze di psicologia di avvicinarsi alla complessità che innerva una relazione familiare nascente dall’adozione.

Certo è che lo studio delle irregolarità ha di fatto aperto un varco nella dimensione internazionale dell’adozione, qui da intendersi come respiro internazionale di questo istituto, che si avverte soprattutto nella consapevolezza acquisita che eventi di dimensioni globali pulsano anche nelle procedure di adozione di minori stranieri. Dalle drammatiche catastrofi naturali (pensiamo allo tsunami) agli squilibri economici tra le differenti aree del pianeta, dai conflitti armati attualmente in corso, la maggior parte dei quali dimenticati, ai movimenti migratori, gli eventi mondiali entrano nelle procedure di adozione internazionale e possono condizionarne la trasparenza.

Da meno di vent’anni, cioè dalla Convenzione de L’Aja del 1993, la cooperazione internazionale è la cifra dei rapporti interstatuali in questo particolare campo. Alla luce di quanto detto sopra, cosa significa oggi fare cooperazione internazionale nel settore delle adozioni internazionali? E di quali strumenti dispongono gli attori delle procedure per incidere positivamente su delicatissimi equilibri geopolitici? Quanto è *politicamente* sostenuta la meritoria attività di enti autorizzati che operano nella legalità e nella trasparenza? Quale spazio ha la promozione dell’infanzia, in particolare proprio in quei Paesi dai quali provengono minori stranieri adottati da coppie residenti in Italia, nell’agenda di governo del nostro, come di altri Stati? Le coppie, che abbiamo definito un potenziale potente gruppo di pressione, sono cittadini ed elettori. Possono influenzare anche la *direzione* del sostegno all’infanzia, costruendo un forte consenso popolare attorno alla promozione dell’infanzia straniera qui, nel nostro territorio e non nei Paesi di origine?

Quest’ultimo interrogativo ci conduce alla riflessione successiva. Nel nostro elaborato abbiamo in più occasioni rimarcato che oggi l’adozione internazionale è fenomeno di gran lunga superiore a quello delle adozioni nazionali. Ebbene, alcune delle disposizioni penali della legge n. 184 oggi sembrano vetuste, hanno

un'impronta superata perché ci parlano di minori da proteggere affinché non siano dimenticati negli istituti, cosa che potrebbe sottrarli ad una collocazione in famiglia ed esporli ad adozioni di fatto da parte di persone inidonee ad educarli e a crescerli; ancora, quelle norme si riferiscono a minori il cui stato di abbandono dovrebbe essere segnalato per consentire al Tribunale per i minorenni di assumere i provvedimenti del caso.

Fortunatamente, i bambini in comunità non rappresentano più la maggioranza dei minori adottabili. Misure di protezione dell'infanzia efficaci e tempestive hanno contenuto questa piaga e quei bambini, che ieri affollavano gli orfanotrofi, oggi non sono più in Italia, ma all'estero. Così potremmo dire che, probabilmente, quelle norme sono disapplicate anche perché il fenomeno quantitativamente più significativo si è spostato altrove e perché, come abbiamo cercato di illustrare in questo elaborato, quel respiro internazionale di cui parlavamo sopra non si avverte pienamente nelle disposizioni penali della legge n. 184. Certo, abbiamo le disposizioni sui delitti di introduzione del minore straniero in Italia in violazione della legge sull'adozione e di accoglienza di minori stranieri in illecito affidamento (art. 72 della legge n. 184) e quelle che puniscono coloro che svolgono per conto terzi pratiche inerenti all'adozione di minori stranieri in assenza della prescritta autorizzazione e coloro che si avvalgono di enti non autorizzati per l'adozione di minori stranieri (art. 72 *bis* della legge n. 184), ma non una clausola di extraterritorialità a supporto dell'ipotesi – peraltro controversa – in cui solo una “parte¹” della condotta penalmente rilevante sia commessa all'estero.

D'altronde, anche la comunità internazionale ha riconosciuto il fenomeno *empirico* della tratta di minori a scopo di adozioni illegali, a cui non si accompagna però ancora un pieno riconoscimento *giuridico*. Né il Protocollo di Palermo², né le disposizioni penali del Codice Rocco in tema di tratta di esseri umani la contemplano. A questa importante lacuna non ha ovviato nemmeno la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (2005)³, in vigore dal primo febbraio 2008 e non ancora ratificata dall'Italia⁴. La tratta a scopo di adozione resta dunque un fenomeno “fuori legge”, che dal silenzio degli strumenti normativi nazionali ed internazionali sembra essere sminuito nella sua portata di gravissima violazione di diritti umani. In questo elaborato abbiamo cercato di rimarcare i tratti distintivi di questa forma di mercificazione degli individui, evidenziando che le coppie che foraggiano il *child laundering* o la tratta di minori a scopo di adozioni illegali agiscono comunque sempre con l'intento di inserire un minore nella propria famiglia. Tale finalità, per quanto discutibile per le modalità con le quali è perseguita, non è certamente equiparabile a quella di coloro che, ad esempio, commerciano individui (adulti e minori) all'interno dei circuiti dello sfruttamento sessuale o del trapianto di organi.

¹ Art. 6, comma 2 c.p.

² Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, sottoscritto nel corso della conferenza di Palermo (12 - 15 dicembre 2000). Per la nozione di tratta, vedi in particolare l'art. 3 del Protocollo.

³ Vedi www.coe.int.

⁴ L'Italia ha provveduto a firmarla l'8 giugno 2005. European Union Agency for Fundamental Rights, *Child Trafficking in the European Union, Challenges, perspectives and good practices*, 2009, p. 146 in <http://fra.europa.eu>. Traduzione nostra.

Proprio il “nobile intento” di dare una famiglia ed un migliore tenore di vita ad un minore svantaggiato, quel “better off argument” che sa *neutralizzare* la percezione del carattere illecito di queste prassi, è ciò che consente alle coppie in cerca di un figlio ad ogni costo di non percepirsi come *criminali* e di non essere considerate come tali dalle agenzie di controllo sociale preposte alla repressione dei reati.

Ebbene, questi tratti distintivi, che ci indurrebbero a parlare di tratta di persone al plurale, come a sottolineare l’eterogeneità delle tipologie di quel delitto, impongono di pensare e definire strumenti più efficaci di cooperazione giudiziaria, adeguate misure di protezione delle vittime e di repressione di queste condotte.

Ancora, riteniamo che l’Unione europea abbia il dovere di assumere una chiara politica a tutela dell’infanzia, invitando tutti gli Stati membri ad adeguarsi a *standard* minimi di protezione dei minori e a porre a condizione della stipulazione di accordi (in particolare di carattere economico) tra Paesi (anche non membri dell’Unione europea) il rispetto della Convenzione de L’Aja per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale del 1993. Dal momento che l’Europa è, di fatto, divisa tra Stati di provenienza e Stati di destinazione dei minori, crediamo che i secondi debbano pensarsi come corresponsabili delle irregolarità nelle procedure di adozione internazionale e debbano esprimere tale impegno dichiarando fattivamente il proprio dissenso per ogni pratica – anche mascherata – di cessione di bambini. Vogliamo chiamarla una *responsabilità dell’accoglienza*.

Quanto ai delitti di omessa segnalazione dello stato di abbandono (art. 70 della legge n. 184) e degli affidamenti ultrasemestrali a parenti diversi da parenti entro il quarto grado (art. 71 della legge n. 184), ci siamo interrogati sulla effettiva efficacia preventiva del sistema di segnalazioni predisposto dalla legge n. 184. Quel meccanismo è funzionale ad assicurare a tutti i minori presenti sul territorio nazionale il diritto ad una famiglia idonea, ma di fatto è stato indebolito da quella sorta di disaffezione dei cittadini al precetto sotteso alle fattispecie sopra citate. E questa disaffezione è determinata da una sorta di *malinteso* – di fatto suffragato dalla legge – che fa sovrapporre la segnalazione, che attiva in sede civile una procedura di protezione del minore e della sua famiglia di origine (se esiste), ad una denuncia, che prelude all’apertura di un procedimento penale e dunque al riconoscimento di un reato.

Differenti strumenti di azionamento di tutela dei diritti sono così resi pienamente adesivi l’uno all’altro, determinando una bassa propensione alla segnalazione in coloro che sono obbligati a ciò, e dunque un indebolimento di quel meccanismo pensato appunto per consentire al Tribunale per i minorenni di agire tempestivamente a difesa dei minori in difficoltà.

Tra le proposte di riforma della disciplina vigente, abbiamo allora presentato una modifica legislativa funzionale proprio a rassicurare il cittadino riguardo ai possibili esiti della propria segnalazione all’autorità competente. La segnalazione, si è detto, dovrebbe essere chiaramente indicata dal legislatore come lo strumento utile per avviare percorsi di cura del minore e della sua famiglia, e non come un’arma affilata da brandire *contro* coloro che versano in una condizione di profondo disagio e, presumibilmente, di isolamento sociale. La segnalazione potrebbe allora diventare lo strumento con il quale il cittadino può esprimere il

proprio senso civico, la partecipazione ad una comunità che promuove la costruzione di reti di solidarietà piuttosto che di sospetto reciproco. Questa sembra essere la strategia più efficace di prevenzione dei delitti in materia di adozione, poiché la minaccia di una sanzione penale (detentiva o accessoria) ha mostrato le sue insufficienze nel corso della vigenza della legge n. 184.

C'è un'altra questione che resta aperta al termine di questo percorso di studio. Tutte le irregolarità riconosciute sono accomunate dal fatto che, dinanzi alla costituzione di consolidati rapporti affettivi tra la coppia ed il minore, la loro soppressione o punizione potrebbe essere fortemente messa in discussione dallo stato di fatto. Anche in caso di accertamento di una falsa attestazione di adottabilità di un minore, i soggetti preposti alla regolarità della procedura (la Commissione per le Adozioni internazionali, il Tribunale per i minorenni) potrebbero essere (giustamente) condizionati nella propria decisione da quel principio del superiore interesse del minore che impone di non arrecare un nuovo trauma alla sua storia, di non decidere per una nuova separazione. Dal momento che in questo elaborato abbiamo frequentemente invocato un'etica normativizzata dell'adozione, ci domandiamo: questo è etico? Non abbiamo una risposta, ci limitiamo a prendere atto che l'interrogativo non è di poco conto, poiché sappiamo che esso non è circoscritto all'adozione, ma destinato a ritornare ogni volta che la stabilità e la certezza dei rapporti umani, la protezione di coloro che sono più vulnerabili (tutti profili che per definizione sono oggetto di interesse del diritto) siano compromesse o possano essere compromesse dalla rigorosa applicazione del diritto stesso.

Se è evidente che un intervento *ex post* può risultare tardivo e pressoché inutile, al cuore della prevenzione delle irregolarità deve essere la preparazione delle coppie e, in generale, il loro accompagnamento per tutta la durata dell'adozione. Dalle coppie, soprattutto da quelle dichiarate inidonee all'adozione dal Tribunale per i minorenni, può prendere le mosse quel movimento culturale a favore dell'infanzia che deve partire dal basso, cioè dalla società. In particolare, è attraverso la mitezza del contatto con l'autorità giudiziaria minorile⁵, la ricerca di soluzioni condivise e non solo subite, che il "rifiuto" espresso da un decreto di inidoneità può essere accolto con minore sofferenza e compreso come provvedimento assunto nell'interesse del minore e non *contro* la coppia. Quest'ultima può percepirsi come una risorsa grazie ad un incontro che sappia restituirle responsabilità e sviluppare interventi di promozione della stessa per guidarla, se possibile, verso una vita più piena, compiuta.

Pre-condizione di una buona preparazione dei potenziali genitori è la formazione di tutti gli attori che sono chiamati ad agire in sinergia tra loro: giudici, operatori dei servizi sociali e degli enti autorizzati. Operatori che, come dicevamo, dovrebbero agire secondo quella "illuminata miopia"⁶ che rappresenta, inevitabilmente, l'anello debole ed il punto di forza della procedura. La segmentazione del procedimento in più fasi, nel corso della quale il minore e la coppia si interfacciano a soggetti diversi, richiede non solo preparazione, ma anche di riporre fiducia gli uni negli altri. Anch'essa – come le relazioni affettive di cui parlavamo sopra – difficilmente è dominabile da norme, né può essere imposta dalla legge; appartiene a quei rapporti umani che sfuggono, per usare un gioco di parole, alle regole del diritto.

⁵ Da ultimo, F. OCCHIOGROSSO, *Manifesto per una giustizia minorile mite*, cit.

⁶ P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La funzione di garanzia della giurisdizione*, in AA.VV., *Adozioni internazionali sul territorio e nei servizi*, cit., pp. 208-209.

Vorremmo chiudere questo spazio con due ultime osservazioni. La ricerca ci ha mostrato alcune criticità della giurisdizione minorile in Italia. Il paradigma dell'etica dell'adozione sembra prenderci per mano e condurci proprio a quella riflessione, mai del tutto sopita negli ultimi anni, relativa all'opportunità dell'istituzione di un giudice unico per la famiglia, per i minori, *per la persona*. Un Tribunale che sia competente a conoscere tutte quelle materie che oggi sono distribuite tra vari organismi giudiziari (Tribunale ordinario, Giudice tutelare, Tribunale per i minorenni) e che operi secondo modalità che oggi sono proprie solo del processo minorile. Un Tribunale che sia “accessibile, prossimo alle persone, competente a comprendere le condotte e i fatti di sentimento e attento all'ascolto, capace di relazionarsi con i servizi e con le strutture di mediazione del territorio⁷”, che abbia “attitudini miti” e che sappia “svolgere il suo lavoro in tempi ragionevoli⁸”. Quel giudice chiamato a “leggere la realtà dell'uomo anche nelle storie più aggrovigliate e contorte⁹” e che “nel suo *ius dicere* non spenga la speranza in chi attende una parola di verità e di sostegno in un momento di delicato traguardo¹⁰”.

A nostro parere urge una ridefinizione culturale e giuridica del Giudice della persona, senza dimenticare quanto possa essere arduo dovere decidere¹¹ e continuando ad alimentare il delicato equilibrio tra giudici onorari e giudici togati. La specializzazione del Giudice della persona deve dunque restare prioritaria e resistere agli attacchi di chi la considera come un elemento “corruttivo¹²” della sua terzietà.

Resta allora attuale il monito contenuto nelle *Linee guida per la formazione dei magistrati dei minorenni e della famiglia* dell'Associazione Italiana dei Magistrati per i Minorenni e per la Famiglia, con il quale si invitavano il magistrato minorile e della famiglia a “sapere”, nel senso di “saper fare” e “saper essere¹³”, a non rifugiarsi nei tecnicismi giuridici, ma ad accogliere la sofferenza ed il dolore dei minori e delle persone che si occupano o che dovrebbero occuparsi di lui.

Infine, aspetto che ci sta maggiormente a cuore, crediamo che sia necessario sviluppare e promuovere forme di partecipazione e responsabilizzazione dei minori, in particolare dei più piccoli¹⁴. Se il linguaggio

⁷ A. PICARDI - P. PAZÉ, *Quale giudice per minori, famiglie e persona*, in *Minorigiustizia*, 2008, 1, p. 14.

⁸ *Ibi*.

⁹ M.R. VERARDO, *...In ricordo di Alfredo Carlo Moro, ibi*, p. 316.

¹⁰ *Ibi*.

¹¹ L. FADIGA, *Il mestiere di giudice minorile*, in *Rassegna bibliografica infanzia e adolescenza*, Nuova serie, Istituto degli Innocenti, Firenze, 2009, 2, p. 19. Il documento è in www.minori.it.

¹² “[...] il principio della specializzazione del giudice della persona in genere, dei minori in specie, è messo in discussione, perché si ritiene che proprio attraverso di esso si introduca un elemento confusivo del ruolo del giudice, in qualche modo corruttivo della sua terzietà, incompatibile con un adeguato sistema di garanzie e pericolosamente invasivo delle libertà personali e dell'autonomia della famiglia”. P. ANDRIA, *La giustizia minorile*, in *Rassegna bibliografica infanzia e adolescenza*, Nuova serie, Istituto degli Innocenti, Firenze, 2005, 4, p. 6. Il documento è in www.minori.it.

¹³ Consiglio direttivo AIMME, *Linee guida per la formazione dei magistrati per i minorenni e per la famiglia*, in *Minorigiustizia*, 1997, 3, p. 169, cit. in L. FADIGA, *Il mestiere di giudice minorile*, cit., p. 17.

¹⁴ La partecipazione del bambino alla vita sociale in ogni ambito di suo interesse è un diritto affermato dalla Convenzione ONU del 1989 (artt. 12, 17, 29) e dalla Carta europea sulla partecipazione dei giovani alla vita locale e regionale adottata il 21 maggio 2003 dal Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa. Lo ricorda F. OCCHIOGROSSO, *Una riflessione introduttiva: il bambino e il suo ascolto tra protagonismo e protezione*, in *Relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2008-2009. Temi e prospettive dai lavori*

esprime il pensiero, così come il diritto minorile è stato nel tempo diritto *dei* minori, poi superato da un diritto *per* i minori¹⁵, il presente e il futuro chiedono un diritto *con* i minori. Chiedono una partecipazione che si raggiunge attraverso l'educazione, l'istruzione e l'informazione per tutti i bambini, non solo come strumento per la costruzione di consapevolezza, ma anche per la prevenzione di abusi e prevaricazioni ai loro danni.

È tempo per una riflessione intorno alle modalità con le quali può essere assicurata adeguata protezione ai minori, fino a ieri passivi destinatari di interventi di tutela, che oggi devono essere invitati ad esserne i protagonisti. Da qui, allora, la necessità che i minori siano sempre interpellati e siano sostenuti nelle decisioni che devono assumere, che felici episodi di responsabilizzazione del minore nella giustizia minorile (pensiamo agli istituti della messa alla prova e della mediazione nel processo penale minorile) diventino pionieri di un atteggiamento nuovo, dentro e fuori le aule di giustizia.

Vorremmo allora rimarcare che è improcrastinabile la riforma del nostro sistema di protezione dell'infanzia, sollecitata anche da un movimento sopranazionale che invita alla promozione della personalità del minore come *elemento costitutivo della democrazia*¹⁶.

Per concludere, possiamo riconoscere un terreno comune nella domanda di prevenzione delle irregolarità, che avvicina i piani nazionale ed internazionale di tutela e promozione dell'infanzia. La *rete* dei rapporti di solidarietà sociale e di responsabilità reciproca che nasce dall'essere cittadini, la *rete* dei rapporti di cooperazione tra Stati appartenenti ad una comunità sopranazionale o che si riconoscono nel medesimo sistema di principi descrivono la cifra di una efficace prevenzione di condotte illecite ed in violazione dell'etica dell'adozione. Il sentirsi parte *attiva e consapevole* di un tutto (di una società, di una istituzione, di un'organizzazione) esce allora dalla retorica di uno Stato vicino ai cittadini piuttosto che di un'Europa vicina ai suoi Paesi membri per mostrare la sua efficacia, il suo pragmatismo, la sua capacità di rispondere alle istanze concrete della società.

È dalla costruzione di prossimità che prende le mosse un'idea razionale di promozione della persona e che scaturisce la trasparenza nei rapporti tra gli individui.

dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, Istituto degli Innocenti di Firenze, 2009, p. VIII, in www.minori.it.

¹⁵ C. MAZZUCATO, *Il diritto minorile: un modello di cultura giuridica per le sfide della civiltà democratica. L'esempio della giustizia penale*, cit., pp. 173 ss.

¹⁶ L'espressione è di F. OCCHIOGROSSO, *Una riflessione introduttiva*, cit. p. XXI.

FONTI

DI RILIEVO INTERNAZIONALE

Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite, firmata il 10 dicembre 1948.

Dichiarazione dei diritti del fanciullo delle Nazioni Unite, firmata il 20 novembre 1959.

Convenzione de L'Aja sulla competenza delle autorità, la legge applicabile e il riconoscimento delle decisioni in materia di adozione, firmata il 15 novembre 1965.

Regole minime per l'amministrazione della giustizia minorile, (Regole di Pechino) adottate con la Risoluzione 40/33 del 29 Novembre 1985 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

Dichiarazione dei principi sociali e giuridici relativi alla protezione e al benessere dei minori, con particolare riferimento all'affidamento familiare e all'adozione nazionale e internazionale delle Nazioni Unite, firmata il 20 novembre 1986.

Raccomandazione relativa all'applicazione ai minori rifugiati e ad altri minori non accompagnati della Convenzione de L'Aja sulla protezione dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale del 29 maggio 1993, adottata dalla Conferenza de L'Aja il 21 ottobre 1994.

Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, sottoscritto nel corso della conferenza di Palermo (12 - 15 dicembre 2000).

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea firmata il 7 dicembre 2000, in *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee*, 18 dicembre 2000.

DI RILIEVO NAZIONALE

L. 5 giugno 1967, n. 431, *Modifiche al Titolo VIII del Libro I del Codice civile "Dell'adozione" ed inserimento del nuovo Capo III con il Titolo "Dell'adozione speciale"*, in *Gazzetta Ufficiale*, 22 giugno 1967, n. 154.

L. 22 maggio 1974, n. 357, *Ratifica ed esecuzione della convenzione europea in materia di adozione di minori, firmata a Strasburgo il 24 aprile 1967*, in *Gazzetta Ufficiale*, 21 agosto 1974, n. 218.

L. 19 maggio 1975, n. 151, *Riforma del diritto di famiglia*, in *Gazzetta Ufficiale*, 23 maggio 1975, n. 135.

L. 22 maggio 1978 n. 194, *Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza*, in *Gazzetta Ufficiale*, 22 maggio 1978, n. 140.

L. 24 novembre 1981 n. 689, *Modifiche al sistema penale*, in *Gazzetta Ufficiale*, 30 novembre 1981, n. 329.

L. 4 maggio 1983, n. 184, *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori*, in *Gazzetta Ufficiale*, 17 maggio 1983, n. 133.

D.P.R. 15 gennaio 1987, n. 14, *Valore abilitante del diploma di assistente sociale in attuazione dell'art. 9 del D.P.R. 10 marzo 1982, n. 162*, in *Gazzetta Ufficiale*, 5 febbraio 1987, n. 29.

L. 26 aprile 1990, n. 86, *Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica amministrazione*, in *Gazzetta Ufficiale*, 27 aprile 1990, n. 97.

D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, *Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza*, in *Gazzetta Ufficiale*, 31 ottobre 1990, n. 255.

L. 27 maggio 1991, n. 176, *Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989*, in *Gazzetta Ufficiale*, 11 giugno 1991, n. 135.

L. 23 marzo 1993, n. 84, *Ordinamento della professione di assistente sociale e istituzione dell'albo professionale*, in *Gazzetta Ufficiale*, 1 aprile 1993, n. 76.

L. 31 maggio 1995, n. 218, *Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato*, in *Gazzetta Ufficiale*, 3 giugno 1995, n. 128.

D.L.vo 4 dicembre 1997, n. 460, *Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale*, in *Gazzetta Ufficiale*, 2 gennaio 1998, n. 1.

D.L.vo 24 giugno 1998, n. 213, *Disposizioni per l'introduzione dell'euro nell'ordinamento nazionale, a norma dell'articolo 1, comma 1 della legge 17 dicembre 1997, n. 433*, in *Gazzetta Ufficiale*, 8 luglio 1998, n. 157.

D.L.vo 25 luglio 1998, n. 286, *Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, in *Gazzetta Ufficiale*, 18 agosto 1998, n. 191.

D.P.R. 22 settembre 1998, n. 488, *Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni*, in *Gazzetta Ufficiale*, 24 ottobre 1998, n. 250.

L. 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*, in *Gazzetta Ufficiale*, 12 gennaio 1999, n. 8.

D.P.R. 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*, in *Gazzetta Ufficiale*, 27 dicembre 1999, n. 302.

D.P.C.M. 9 dicembre 1999, n. 535, *Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri, a norma dell'articolo 33, commi 2 e 2 bis, del D.L.vo 25 luglio 1998, n. 286*, in *Gazzetta Ufficiale*, 25 gennaio 2000, n. 19.

D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396, *Regolamento per la revisione e la semplificazione dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12 della legge 15 maggio 1997, n. 127*, in *Gazzetta Ufficiale*, 30 dicembre 2000, n. 396.

L. 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, in *Gazzetta Ufficiale*, 13 novembre 2000, n. 265.

D.P.C.M. 14 febbraio 2001, *Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie*, in *Gazzetta Ufficiale*, 6 giugno 2001, n. 129.

L. 28 marzo 2001, n. 149, *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante "Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori", nonché al Titolo VIII del Libro I del Codice civile*, in *Gazzetta Ufficiale*, 26 aprile 2001, n. 96.

D.L.vo 8 giugno 2001, n. 231, *Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'art. 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300*, in *Gazzetta Ufficiale*, 19 giugno 2001, n. 140.

L. 20 marzo 2003, n. 77, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996*, in *Gazzetta Ufficiale*, 18 aprile 2003, n. 91.

D.L.vo 30 giugno 2003, n. 196, *Codice in materia di protezione dei dati personali*, in *Gazzetta Ufficiale*, 29 luglio 2003, n. 174.

L. 11 agosto 2003, n. 228, *Misure contro la tratta di persone*, in *Gazzetta Ufficiale*, 23 agosto 2003, n. 195.

D.L.vo 12 dicembre 2003, n. 344, *Riforma dell'imposizione sul reddito delle società, a norma dell'articolo 4 della legge 7 aprile 2003, n. 80*, in *Gazzetta Ufficiale*, 16 dicembre 2003 n. 291.

L. febbraio 2004, n. 40, *Norme in materia di procreazione medicalmente assistita*, in *Gazzetta Ufficiale*, 24 febbraio 2004, n. 45.

L. 22 aprile 2005, n. 69, *Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri*, in *Gazzetta Ufficiale*, 29 aprile 2005, n. 98.

Ddl n. 190, *Introduzione dell'istituto dell'affidamento familiare internazionale e disposizioni in materia di organizzazione e funzioni della Commissione per le Adozioni Internazionali*, presentato il 4 maggio 2006, d'iniziativa della senatrice Burani Procaccini, in www.senato.it.

Pdl n. 911, *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in materia di adozione ed affidamento internazionali*, presentata il 25 maggio 2006 dai deputati Prestigiacoemo ed altri, in www.senato.it.

D.P.R. 8 giugno 2007, n. 108, *Regolamento recante riordino della Commissione per le Adozioni Internazionali*, in *Gazzetta Ufficiale*, 25 luglio 2007, n. 171.

Pdl n. 1036, *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in materia di affidamento familiare internazionale*, presentata il 14 maggio 2008 dai deputati Froner ed altri in www.camera.it

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Adozioni internazionali sul territorio e nei servizi. Aspetti giuridici e percorsi normativi*, Collana della Commissione per le Adozioni Internazionali, Istituto degli Innocenti, Firenze 2004.

AA.VV., *Adozioni internazionali. L'attuazione della nuova disciplina*, Questioni e Documenti, Quaderni del Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Nuova serie, Istituto degli Innocenti, Firenze 2000.

AA.VV., *Bambini dalla Bielorussia dall'accoglienza all'adozione. Il fenomeno dell'adozione dei minori temporaneamente accolti*, Collana della Commissione per le Adozioni Internazionali, Istituto degli Innocenti, Firenze 2005.

AA.VV., *Come cambia l'adozione internazionale in Italia, Le coppie e i bambini nel monitoraggio della Commissione per le Adozioni Internazionali negli anni 2000-2007*, Collana della Commissione per le Adozioni Internazionali, Istituto degli Innocenti, Firenze 2008.

AA.VV., *Figli si diventa, Bambini e genitori nell'adozione internazionale*, Comunità di Sant'Egidio, Leonardo International, Milano 2006.

AA.VV., *Il post-adozione fra progettazione e azione. Formazione nelle adozioni internazionali e globalità del percorso adottivo*, Collana della Commissione per le Adozioni Internazionali, Istituto degli Innocenti, Firenze 2008.

AA.VV., *L'adozione speciale. Manuale pratico per l'applicazione della legge 5 giugno 1967, n. 431*, Amministrazione per le Attività Assistenziali Italiane e Internazionali, Roma 1969.

AA.VV., *L'inserimento scolastico dei minori stranieri adottati. Indagine nazionale sul fenomeno*, Collana della Commissione per le adozioni internazionali, Istituto degli Innocenti, Firenze 2004.

AA.VV., *L'operatore oltre frontiera. Percorsi dell'adozione internazionale nei vari Paesi di origine. L'Europa orientale*, Collana della Commissione per le Adozioni Internazionali, Istituto degli Innocenti, Firenze 2005.

AA.VV., *Percorsi problematici dell'adozione internazionale, Indagine sul fenomeno della "restituzione" dei minori adottati da altri Paesi*, Collana della Commissione per le Adozioni Internazionali, Istituto degli Innocenti, Firenze 2004.

AA.VV., *Politiche per l'infanzia e la famiglia, Il contributo di Alfredo Carlo Moro alle proposte culturali della Fondazione Zancan*, Fondazione E. Zancan, Padova 2006.

AA.VV., *Significato, natura e funzioni delle Autorità indipendenti*, Osservatorio "Giordano Dell'amore" sui rapporti tra diritto ed economia, Quaderno n. 2, Giuffrè, Milano 1998.

AIMMF, *Linee guida per la formazione dei magistrati per i minorenni e per la famiglia*, in *Minorigiustizia*, 1997, 3, p. 169, cit. in FADIGA L., *Il mestiere di giudice minorile*, in *Rassegna bibliografica infanzia e adolescenza*, Nuova serie, Istituto degli Innocenti, Firenze, 2009, 2, p. 17 in www.minori.it.

ANDRIA P., *La giustizia minorile*, in *Rassegna bibliografica infanzia e adolescenza*, Nuova serie, Istituto degli Innocenti, Firenze, 2005, 4, pp. 5 ss. in www.minori.it.

Associazione Genitori si diventa Onlus, *Scuola e adozione: il punto di vista di "Genitori si diventa"*, in www.pubblica.istruzione.it.

AUGURIO M. - FONTANELLA L. - SCIUMÉ M., *Alcuni interrogativi al via della nuova adozione internazionale*, *Minorigiustizia*, 2000, 4, pp. 25 ss.

BALBI S. - D'ESPOSITO M.R. - RAGOZINI G. - VITALE M.P., *Dati allo specchio. Una riflessione sulla realtà delle adozioni internazionali*, in CAVALLO M. (a cura di), *Viaggio come nascita. Genitori e operatori di fronte all'adozione internazionale*, Franco Angeli, Milano 1999, pp. 227 ss.

BALESTRA L., *Il diritto alla conoscenza delle proprie origini tra tutela dell'identità dell'adottato e protezione del riserbo dei genitori biologici*, nota a Corte Cost., 25 novembre 2005, n. 425, in *Famiglia: rivista di diritto della famiglia e delle successioni in Europa*, 2006, 1, pp. 161 ss.

BALLARINO T., *Diritto internazionale privato*, Cedam, Padova 1982.

BARTOLETTI D., *L. 28.3.2001 n. 149 - Modifiche alla legge 4 maggio 1983 n. 184 recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile*, in *Leg. pen.*, 2001, pp. 669 ss.

BARTOLETTI D., *Limiti applicativi ed esigenze di riforma delle norme penali in materia di adozione*, in *Leg. pen.*, 1992, 3, pp. 597 ss.

BAVIERA I., *L'adozione speciale*, Giuffrè, Milano 1968.

BEGHÉ LORETI A., *Adozione internazionale: considerazioni sulle innovazioni introdotte nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Giust. civ.*, 1984, II, 274 ss.

BELLISARIO E., *"Parental responsibilities": i lavori della Commission on European Family Law*, in *Minorigiustizia*, 2007, 2, pp. 61 ss.

BENUSSI C., *I delitti contro la Pubblica Amministrazione*, in *Trattato di diritto penale. Parte speciale*, diretto da Giorgio Marinucci e Emilio Dolcini, Vol. I, Tomo I, Cedam, Padova 2001.

BERGONZINI C., *sub art. 24*, in BARTOLE S. - BIN R., *Commentario breve alla Costituzione*, Seconda edizione, Cedam, Padova 2008, pp. 302 ss.

BERNICCHI C. - TRAPANI C. - BISTONDI S., *Lo scenario dell'adozione internazionale: le difficoltà più significative degli enti autorizzati nel realizzare le adozioni*, in *Minorigiustizia*, 1, 2009, pp. 156 ss.

BERTOLINO M., *Il minore vittima di reato*, Seconda edizione, Giappichelli, Torino 2008.

BERTOLINO, *Il reo e la persona offesa. Il diritto penale minorile*, in *Trattato di diritto penale* diretto da Carlo Federico Grosso, Tullio Padovani e Antonio Pagliaro, Giuffrè, Milano 2009.

- BERTONI R. - LATTANZI G. - LUPO E. - VIOLANTE L. (a cura di), *Modifiche al sistema penale. Legge 24 novembre 1981, n. 689*, Vol. I, Giuffrè, Milano 1982.
- BESSONE M. - FERRANDO G., voce *Adozione ordinaria*, in *Noviss. Dig. It.*, 1980, Vol. I, pp. 70 ss.
- BESSONE M. - FERRANDO G., voce *Adozione speciale*, in *Noviss. Dig. It.*, 1980, Vol. I, pp. 85 ss.
- BESSONE M. - FERRANDO G., voce *Minori e maggiori di età (Adozione dei)*, in *Noviss. Dig. It.*, Appendice, Vol. V, 1984, pp. 82 ss.
- BIANCA C.M. - BUSNELLI F.D. - SCHIPANI S. (a cura di), *Legge 4 maggio 1983, n. 1984. Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori. Commentario*, in *Le Nuove Leggi Civili Commentate*, Cedam, Padova 1984.
- BIANCA C.M. - BUSNELLI F.D. - SCHIPANI S. (a cura di), *Note sul progetto unificato in materia di adozione e di affidamento dei minori*, in *Le Nuove Leggi Civili Commentate*, Cedam, Padova 1982, pp. 1579 ss.
- BIANCA C.M. - ROSSI CARLEO L. (a cura di), *La nuova disciplina dell'adozione nazionale ed internazionale a seguito delle modifiche introdotte dalle LL. 31 dicembre 1998, n. 476 e 28 marzo 2001, n. 149. Commentario*, in *Le Nuove Leggi Civili Commentate*, Cedam, Padova 2002.
- BIANCA C.M., *Abbandono del minore e diritto di crescere in famiglia: spunti in tema di adozione speciale*, in *Giust. civ.*, 1980, II, 178 ss.
- BISIO A. - ROAGNA I., *L'adozione internazionale di minori. Normativa interna e giurisprudenza europea*, Giuffrè, Milano 2009.
- BONDI A., *Nozioni comuni e qualifiche soggettive*, in BONDI A. - DI MARTINO A. - FORNASARI G., *Reati contro la Pubblica Amministrazione*, Seconda edizione riveduta e aggiornata, Giappichelli, Torino 2008, pp. 1 ss.
- BONFIGLIOLI A., *sub art. 71*, in M. SESTA (a cura di), *Codice della famiglia*, Tomo I, Giuffrè, Milano 2007, pp. 2471 ss.
- BONILINI G. - CATTANEO G. (a cura di), *Filiazione e adozione*, UTET Università, Torino 1999.
- BORGOGNO S., *La valorizzazione della cultura del minore straniero adottato in Italia*, in *Minorigiustizia*, 2003, 3, pp. 27 ss.
- BRAMANTI D. - ROSNATI R., *Il patto adottivo. L'adozione internazionale di fronte alla sfida dell'adolescenza*, Franco Angeli, Milano 1998.
- BRANDANI W., *Chi è oggi l'educatore professionale* in BRANDANI W. - ZUFFINETTI P., *Le competenze dell'educatore professionale*, Carocci Faber, Roma 2004, pp. 15 ss.
- BRICOLA F., *Teoria generale del reato*, in ID., *Scritti di diritto penale*, Vol. I, Giuffrè, 1997, pp. 731 ss.

BROSIO C., *Lutto per un figlio morto, lutto per un figlio mai nato*, in *Minorigiustizia*, 2000, 4, pp. 98 ss.

BUONOMO M., *La tutela del minore nella prassi adottiva sudamericana a confronto con le metodologie italiane*, in *Dir. fam.*, 1997, 2, pp. 750 ss.

BUSNELLI F. D. - GIARDINA F., *La protezione del minore nel diritto di famiglia italiano*, in *Giur. it.*, I,2-IV, 1980, 196 ss.

BUSNELLI F. D. - SHIPANI S., *Osservazioni sul progetto unificato di riforma dell'adozione*, in *Dir. fam.*, 1982, II, pp. 1400 ss.

BUSNELLI F.D., *Legge 4/5/1983, n. 184. Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori*, in *Leg. pen.*, 1984, 1, pp. 13 ss.

CAFARI PANICO R., voce *Minori (Adozione internazionale dei)*, in *Noviss. Dig. It.*, Appendice, Vol. V, 1984, pp. 68 ss.

CAGGIA F. - ZOPPINI A., *sub art. 29*, in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M., *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino 2006, pp. 601 ss.

CAMPANATO G. - ROSSI V., *Manuale dell'adozione nel diritto civile, penale, del lavoro, amministrativo, tributario*, Cedam, Padova 2003.

CANNONE A., *Un referente unico nazionale per regolare gli scambi con i Paesi in difficoltà*, in *Famiglia e minori - Guida al diritto*, 2006, 1, pp. 24 ss.

CANTWELL N., *Intercountry Adoption - A Comment on the Number of 'adoptable' Children and the Number of Persons seeking to adopt internationally*, *International Child Protection. The Judges' Newsletter*, published by the Hague Conference, t. V, Spring 2003, pp. 69-73, cit. in *International Social Service - International Reference for the Rights of Children Deprived of their Family, Accreditation and authorisation of adoption bodies: a necessary inter-country cooperation focused on the needs of children*, in www.iss-ssi.org.

CAPELLI E., *Gli affidamenti privati da parte del genitore ed il loro controllo nell'interesse del minore*, in Commissione del Centro nazionale di Prevenzione e Difesa sociale sugli aspetti giuridici degli affidamenti familiari (a cura della), *Affidamenti familiari*, Cedam, Padova 1973, pp. 109 ss.

CAPOTORTI F. - CONFORTI B. - FERRARI BRAVO L. - STARACE V., *La giurisprudenza italiana di diritto internazionale privato e processuale, Repertorio 1942-1966*, De Donato editore, Leonardo da Vinci, Bari 1967.

CARBONE M., *Il Codice deontologico dell'assistente sociale*, in G. O. CESARO (a cura di), *La tutela dell'interesse del minore: deontologie a confronto*, Franco Angeli, Milano 2007, pp. 463 ss.

CARBONE V., *Adozione internazionale di minore straniero da parte di "non coniugato", solo "nei casi particolari" (art. 44 L. n. 184/1983)*, in *Famiglia e diritto*, 2005, 5, pp. 463 ss.

CARDIN S., *Principi generai dell'illecito amministrativo (l. 28 novembre 1989, n. 689)*, Cedam, Padova 2005.

CAROCCI V., *L'adozione di bambini con bisogni speciali*, in AA.VV., *Come cambia l'adozione internazionale in Italia, Le coppie e i bambini nel monitoraggio della Commissione per le Adozioni Internazionali negli anni 2000-2007*, Collana della Commissione per le Adozioni Internazionali, Istituto degli Innocenti, Firenze 2008, pp. 62 ss.

CASSETTA E., voce *Illecito amministrativo*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Vol. VIII, UTET, Torino 1993, pp. 89 ss.

CASSETTA E., voce *Sanzione amministrativa*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, Quarta edizione, Vol. XIII, UTET, Torino 1997, pp. 598 ss.

CASINI L., *Le agenzie amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, pp. 393 ss.

CASINI L., voce *Agenzie amministrative*, in *Dizionario di diritto pubblico* diretto da Sabino Cassese, Vol. I, Giuffrè, Milano 2006, pp. 156 ss.

CATENACCI M., voce *Bene giuridico (dir. pen.)*, in *Dizionario di diritto pubblico* diretto da Sabino Cassese, Vol. I, Giuffrè, Milano 2006, pp. 671 ss.

CATTANEO G., *Convenzioni europee e leggi interne in tema di adozione dei minori e di trattamento dei figli naturali*, in *Riv. dir. civ.*, 1981, II, pp. 319 ss.

CATTANEO G., *L'adozione dei minori nella Convenzione di Strasburgo e nel diritto italiano*, in TRIMARCHI P. - CATTANEO G. (a cura di), *Studi in onore di Cesare Grassetti*, Giuffrè, Milano 1980, pp. 325 ss.

CATTANEO G., *L'affidamento familiare*, in *Studi sassaresi*, VII, Edizioni Scientifiche italiane, 1979-1980, pp. 237 ss.

CAVALERI P. - CARTABIA M. (a cura di), *Autorità indipendenti e Agenzie. Una ricerca giuridica interdisciplinare*, Cedam, Padova 2003.

CAVALLO M. (a cura di), *Viaggio come nascita. Genitori e operatori di fronte all'adozione internazionale*, Franco Angeli, Milano 1999.

CAVALLO M., *Iniziative per stroncare il mercato dei bambini italiani e stranieri*, in *Atti del convegno "Il futuro dell'adozione nazionale e internazionale fra diritto e abuso"*, 19-20 ottobre 1990, Milano, Sez. Lombarda ANFAA.

CAVANNA D., *Il fallimento adottivo*, in *Infanzia e adolescenza*, vol. 2, n. 3, 2003, pp. 150 ss.

CERBO P., *Le sanzioni amministrative*, Giuffrè, Milano 1999.

CHIARLE PREVER F. - PIDELLO M. - RONDA L., *La responsabilità dell'educatore professionale. Etica e prassi del lavoro socio-educativo*, Carocci Faber, Roma 2003.

CHICOINE J.-F. - GERMAIN P. - LEMIEUX J., *Genitori adottivi e figli del mondo. I vari aspetti dell'adozione internazionale*, Erickson, Trento 2004.

ChildONEurope, *Linee guida sui servizi postadozione*, Istituto degli Innocenti, Firenze 2008.

CHISTOLINI M. (a cura di), *Scuola e adozione, Linee guida e strumenti per operatori, insegnanti, genitori*, Franco Angeli, Milano 2006.

CHISTOLINI M., *Conoscere la propria storia assicura ai piccoli una crescita armoniosa*, in *Famiglia e minori - Guida al diritto*, 2009, 3, pp. 80 ss.

CHISTOLINI M., *I vincoli all'etnia del bambino nei decreti di idoneità all'adozione dei tribunali per i minorenni*, in *Minorigiustizia*, 2001, 3-4, pp. 65 ss.

CHISTOLINI M., *Le informazioni nell'adozione: quale significato nella crescita del bambino*, in *Minorigiustizia*, 2003, 3, pp. 15 ss.

CIAN G. - OPPO G. - TRABUCCHI A. (a cura di), *Commentario al diritto italiano di famiglia*, Cedam, Padova 1993.

CLERICI R., *Adozioni: sull'apertura ai single l'ultima parola spetterà agli Stati*, in *Famiglia e minori - Guida al diritto*, 2008, 7, pp. 9 ss.

CLERICI R., *Sulla legge regolatrice dell'adozione legittimante*, in TRIMARCHI P. - CATTANEO G. (a cura di), *Studi in onore di Cesare Grassetti*, Vol. I, Giuffrè, Milano 1980, pp. 405 ss.

COEN L., *sub art. 97*, in BARTOLE S. - BIN R., *Commentario breve alla Costituzione*, Seconda edizione, Cedam, Padova 2008, pp. 884 ss.

COLLA G. - MANZO G., *Le sanzioni amministrative*, Giuffrè, Milano 2001.

Commission of Human Rights - Commission of Human Rights - United Nations, *Report of the Special Rapporteur on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography: Report on the Mission to Guatemala*, 2000 in www.unhcr.org.

Commissione per le Adozioni Internazionali, comunicato del 12 gennaio 2007, in www.commissioneadozioni.it.

Commissione per le Adozioni Internazionali, comunicato del 4 luglio 2006, in www.commissioneadozioni.it.

Commissione per le Adozioni Internazionali, comunicato del 9 febbraio 2007, in www.commissioneadozioni.it.

Commissione per le Adozioni Internazionali, comunicato urgente del 5 gennaio 2007, in www.commissioneadozioni.it.

CONDINI A., *Adolescenza e fallimento adottivo*, in *Giornale di Neuropsichiatria dell'Età Evolutiva*, 1994, vol. 14, n. 4, pp. 239 ss.

Conférence de La Haye de droit international privé, *Guide de bonne pratiques, La mise en œuvre et le fonctionnement de la Convention de La Haye de 1993 sur l'adoption internationale*, Family Law, Bristol 2008, in www.hcch.net.

Conférence de La Haye de droit international privé, *Notes sur les questions d'agrément*, établie par Jennifer Degeling, Bureau Permanent, 2005, in www.hcch.net.

Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport et conclusions de la Commission spéciale sur le fonctionnement pratique de la Convention de la Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale*, 28 Novembre - 1^{er} Décembre 2000, établis par le Bureau Permanent, Avril 2001, in www.hcch.net.

Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport et conclusions de la deuxième Commission spéciale sur le fonctionnement pratique de la Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale*, 17-23 septembre 2005, établis par le Bureau Permanent, Août 2006, in www.hcch.net.

Conférence de La Haye de droit international privé, *Rapport explicatif sur la Convention sur la protection et la coopération en matière d'adoption internationale*, établi par M.G. Parra-Aranguren, Bureau Permanent, La Haye 1994, in www.hcch.net.

Conseil de l'Europe, *Convention européenne en matière d'adoption des enfants (révisée)*, Editions du Conseil de l'Europe, 2009.

COTTINO V., *Di alcuni ordinamenti familiari nel nuovo codice civile*, in *Giur. it.*, 1940, IV, 40 ss.

Council of Europe, Parliamentary Assembly, *Disappearance of newborn babies for illegal adoption in Europe*, Report, doc. 11461, 7 December 2007, in www.coe.int.

Council of Europe, Parliamentary Assembly, *Disappearance of newborn babies for illegal adoption in Europe*, Recommendation 1828 (2008), in www.coe.int.

Council of Europe, Parliamentary Assembly, *International adoption: respecting children's rights*, Recommendation 1443 (2000), in www.coe.int.

CUBEDDU M.G., *I principi europei sulla responsabilità genitoriale*, in *Famiglia - Rivista di diritto italiano e internazionale della famiglia e delle successioni*, 2008, 6, pp. 97 ss.

D'AMICO M., *sub art. 25 (comma 2)*, in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M., *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino 2006, pp. 535 ss.

DAL BEN G., *Il Progetto "Veneto Adozioni. Nemmeno le balene..."*, in *Atti del convegno internazionale "Come vivere l'attesa: esperienze internazionali a confronto"*, tenutosi il 15 e 16 marzo 2007 presso Monastier di Treviso, pp. 17 ss., in www.venetoadozioni.it.

DAVÌ A., *L'adozione nel diritto internazionale privato italiano*, I, *Conflitti di leggi*, Giuffrè, Milano 1981.

DAVÌ A., *Un conflitto di competenza tra Corte di Appello e Tribunale per i Minorenni in tema di adozione internazionale*, in *Riv. dir. internaz. priv. proc.*, 1983, I, pp. 315 ss.

DAVÌ A., voce *Adozione nel diritto internazionale privato*, *Digesto delle Discipline Privatistiche, Sezione Civile*, I, Vol. I, UTET, Torino 1987, pp. 131 ss.

DE BENEDETTO M., voce *Autorità indipendenti*, in *Dizionario di diritto pubblico* diretto da Sabino Cassese, Giuffrè, Milano 2006, pp. 588 ss.

DE CUPIS A., *Fondatezza e conservazione della dicotomia degli istituti adozionali*, in *Riv. dir. civ.*, 1982, II, pp. 254 ss.

DE RIENZO E., *Stare bene a scuola si può?*, UTET, Torino 2006.

DE SENA P., *Non tutti gli strumenti di diritto internazionale sono stati considerati*, in *Famiglia e minori - Guida al diritto*, 2006, 1, pp. 27 ss.

DELGUERCIO M., *Di chi sono figlio*, in *Minorigiustizia*, 2000, 4, pp. 38 ss.

DELL'ANTONIO A. (a cura di), *Enti e servizi nell'opinione dei genitori adottivi*, in *CAI - Comunicare Ascoltare Informare, Notiziario della Commissione per le Adozioni Internazionali*, anno 2, 2005, n. 1, pp. 23 ss.

DELL'ANTONIO A., *Bambini e famiglie nell'adozione internazionale: il supporto delle istituzioni*, supplemento al numero 0 di *Minorigiustizia*, 1996.

DELLAVALLE M., *Il sistema dei servizi sociali per i minorenni*, in L. LENTI (a cura di), *Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia*, in *Trattato di diritto di famiglia* diretto da Paolo Zatti, Vol. VI, Giuffrè, Milano 2002, pp. 87 ss.

DELOGU T., *Diritto penale*, in CIAN G. - OPPO G. - TRABUCCHI A. (a cura di), *Commentario al diritto italiano della famiglia*, Vol. VII, Cedam, Padova 1995.

DOGLIOTTI M., *Adozione di maggiorenni e minori*, *Artt. 291-314, L. 4 maggio 1983, n. 184 Diritto del minore a una famiglia*, Giuffrè, Milano 2002.

DOGLIOTTI M., *Adozione internazionale e interesse del minore*, nota a Cass. Civ., sez. I, 12 settembre 1984, n. 4799, in *Giur. it.*, 1985, I, 1, 1083 ss.

DOGLIOTTI M., *Adozione internazionale: ratifica della Convenzione de L'Aja e nuova disciplina*, *L. 31 dicembre 1998 n. 476, Famiglia e diritto*, 1999, 1, pp. 11 ss.

DOGLIOTTI M., *Adozione speciale: orientamenti attuali e progetti di riforma*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1981, pp. 182 ss. in www.hcch.net.

DOGLIOTTI M., *Adozione, affiliazione, affidamento. Interesse del minore e prospettive di riforma*, in *Giur. it.*, 1980, I, 2 - IV, 391 ss.

DOGLIOTTI M., *Adozione: un progetto di riforma accettabile, ma suscettibile di miglioramento*, in *Dir. fam.*, 1982, II, pp. 1466 ss.

DOGLIOTTI M., *Affidamento e adozione*, in *Trattato di diritto civile e commerciale* già diretto da Antonio Cicu e Francesco Messineo, Giuffrè, Milano 1990.

DOGLIOTTI M., *Commissione per le adozioni internazionali, enti autorizzati e regolamento di attuazione della L. n. 476 del 1998 - D.P.R. 1 dicembre 1999, n. 492*, in *Famiglia e diritto*, 2000, 2, pp. 109 ss.

- DOGLIOTTI M., *L'adozione internazionale tra violazione di norme costituzionali e prospettive de iure condendo*, nota a Corte di Appello di Torino, Sezione per i minorenni, 26 novembre 1981, in *Giur. merito*, 1983, I, pp. 367 ss.
- DOGLIOTTI M., *L'adozione internazionale*, in BESSONE M. (a cura di), *Giurisprudenza dell'adozione, Casi e materiali*, Giuffrè, Milano 1981, pp. 436 ss.
- DOGLIOTTI M., *Luci (ed ombre) nella nuova legge sull'adozione* in *Giur. merito*, 1983, IV, 1349 ss.
- DOGLIOTTI M., *Riconoscimento non veritiero e adozione*, *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1980, p. 1116 ss.
- DOGLIOTTI M., *Verità biologica, legale, affettiva nel rapporto di filiazione. Spunti e riflessioni*, in *Famiglia e diritto*, 2004, 1, pp. 90 ss.
- DOGLIOTTI M., voce *Minori (Affidamento dei)*, in *Noviss. Dig. It.*, 1984, pp. 75 ss.
- DONALDI P., *Adozione speciale*, Franco Poggi, Edizioni Diritto e giustizia, Roma 1967.
- DOSI G., *L'adozione di un bambino straniero «mediata» dai 45 enti autorizzati*, in *Diritto e Giustizia*, 2000, n. 40-41, pp. 18-19.
- DOTTRIDGE M., *Kids as commodities? Child Trafficking and what to do about it*, International Federation Terres des homes, Lausanne 2004, in www.stopchildtrafficking.org.
- DWORKIN R., *I diritti presi sul serio*, Il Mulino, Bologna 1982.
- EBENE COBELLI C., *La Convenzione di Strasburgo e l'adozione nel diritto interno*, in *Riv. dir. civ.*, 1975, II, pp. 687 ss.
- EBENE COBELLI C., *Rigore di principi e criteri di opportunità nel progressivo affermarsi dell'adozione speciale*, in *Giur. it.*, 1978, I, 2193 ss.
- ENACT - Save the Children Italia (European Network Against Child Trafficking), *A Report on Child Trafficking. Bulgaria, Denmark, Italy, Romania, Spain, United Kingdom*, 2004, in www.savethechildren.it.
- European Commission - Programma Daphne - Censis - Altea Espana, *Indagine sulle forme di accoglienza temporanea di minori ed in particolare sul c.d. soggiorno a scopo terapeutico. Documento di sintesi*, 10 novembre 2003, in www.censis.it.
- European Union Agency for Fundamental Rights, *Child Trafficking in the European Union, Challenges, perspectives and good practices*, 2009, in <http://fra.europa.eu>.
- EUSEBI L., *Appunti minimi di politica criminale in rapporto alla riforma delle sanzioni penali*, in *Criminalia*, 2007, pp. 185 ss.
- EUSEBI L., *Appunti minimi in tema di riforma del sistema sanzionatorio penale*, in PISA P. (a cura di) *Verso una riforma del sistema sanzionatorio? Atti del convegno in ricordo di Laura Fioravanti*, Giappichelli, Torino 2008, pp. 279 ss.

EUSEBI L., *Appunti minimi su un dogma: prevenzione mediante retribuzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006, 4, pp. 1157 ss.

EUSEBI L., *Dibattiti sulle teoria della pena e «mediazione»*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1997, 3, pp. 811 ss.

EUSEBI L., *Embrione e tecniche procreative: problemi giuridici*, in BISCONTINI G. - RUGGERI L. (a cura di), *La tutela della vita nascente. A proposito di un recente progetto di legge*, E.S.I., Napoli, 2003, pp. 64 ss.

EUSEBI L., *Giustizia e salvezza*, in VISONÀ G. (a cura di), *La salvezza*, Teologia e saperi, Cittadella Editrice, Assisi 2008, pp. 163 ss.

EUSEBI L., *La riforma del sistema sanzionatorio penale: una priorità elusa? Sul rapporto fra riforma penale e rifondazione della politica criminale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2002, 1, pp. 76 ss.

EUSEBI L., *Laicità e dignità umana nel diritto penale. Pena, categorie dogmatiche, biogiuridica*, in BERTOLINO M. - FORTI G. (a cura di), *Scritti per Federico Stella*, Jovene, Napoli 2007, pp. 163 ss.

EUSEBI L., *Le istanze del pensiero cristiano e il dibattito sulla riforma del sistema penale nello stato laico*, in *Iustitia*, 1998, 3, pp. 241 ss.

EUSEBI L., *Per uscire dal vicolo cieco: oltre la reciprocità del «male per male»*, in *Parola Spirito e Vita. Quaderni di lettura biblica*, 2009/1, 59, pp. 273 ss.

EUSEBI L., *Profili della finalità conciliativa nel diritto penale*, DOLCINI E. - PALIERO C.E. (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, vol. II, *Teoria della pena, Teoria del reato*, Giuffrè, Milano 2006, pp. 1109 ss.

EUSEBI L., *Tutela giuridica dell'embrione umano ed esigenze irrisolte di prevenzione dell'aborto (con alcune ipotesi modificative della legge n. 194/1978)*, in SGRECCIA E. - MELE V. (a cura di), *Ingegneria genetica e biotecnologie nel futuro dell'uomo*, Vita e Pensiero, Milano, 1992, pp. 329 ss.

FADIGA L. (a cura di), *Una nuova cultura dell'infanzia e dell'adolescenza*, *Scritti di Alfredo Carlo Moro*, Franco Angeli, Milano 2006.

FADIGA L., *I minori stranieri a rischio nel nostro Paese: nomadi, clandestini, in accoglienza temporanea*, in *Studi Zancan*, Anno I, sett./ott. 2000, n. 5, pp. 93 ss.

FADIGA L., *Il mestiere di giudice minorile*, in *Rassegna bibliografica infanzia e adolescenza*, Nuova serie, Istituto degli Innocenti, Firenze, 2009, 2, pp. 5 ss., in www.minori.it.

FADIGA L., *L'adozione internazionale*, in COLLURA G. - LENTI L. - MANTOVANI M. (a cura di), *Filiazione*, in *Trattato di diritto di famiglia* diretto da Paolo Zatti, Vol. II, Giuffrè, Milano 2002, pp. 795 ss.

FADIGA L., *L'adozione internazionale, paesi di origine e paesi di accoglienza*, in *Minorigiustizia*, 2007, 2, pp. 160 ss.

FADIGA L., *L'adozione*, Il Mulino, Bologna 1999.

FARRI M. - PIRONTI A. - FABROCINI C. (a cura di), *Accogliere il bambino adottivo. Indicazioni per insegnanti, operatori delle relazioni di aiuto e genitori*, Erickson, Trento 2006.

FARRI M. - PIRONTI A., *La diagnosi clinica delle funzioni genitoriali nella disponibilità all'adozione*, in *Minorigiustizia*, 2000, 4, pp. 54 ss.

FARRI MONACO M. - CASTELLANI P.P., *Il figlio del desiderio: quale genitore per l'adozione?*, Bollati Boringhieri, Torino 1994.

FARRI MONACO M. - NIRO M.T., *Adolescenti e adozione. Una Odissea verso l'identità*, Centro Scientifico Editore, Torino 1999.

FERRANDO G., *La filiazione naturale e la legittimazione* in *Trattato di diritto privato* diretto da Pietro Rescigno, Tomo III, UTET, Torino 1982, pp. 93 ss.

FIANDACA G. - MUSCO E., *Diritto penale, Parte speciale, Volume I*, Terza edizione, Zanichelli, Bologna 2002.

FIANDACA G. - MUSCO E., *Diritto Penale. Parte Generale*, Quinta edizione, Zanichelli, Bologna 2007.

FIANDACA G. - MUSCO E., *Diritto penale. Parte speciale*, Quarta edizione, Vol. I, Zanichelli, Bologna 2007.

FIANDACA G. - MUSCO E., *Diritto penale. Parte speciale, Volume II, Tomo I*, Zanichelli, Bologna 2006.

FINOCCHIARO A. - FINOCCHIARO M., *Adozione e affidamento dei minori, Commento alla nuova disciplina (l. 28 marzo 2001, n. 149 e d.l. 24 aprile 2001, n. 150)*, Giuffrè, Milano 2001.

FINOCCHIARO A. - FINOCCHIARO M., *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori, (Commento teorico-pratico alla legge 4 maggio 1983 n. 184)*, Giuffrè, Milano 1983.

FINOCCHIARO M., *Con il mandato all'associazione scatta la ricerca*, in *Guida al diritto*, 1999, 4, pp. 60 ss.

FINOCCHIARO M., *Contro l'illegalità nasce l'autorità centrale*, in *Guida al diritto*, 1999, 4, pp. 42 ss.

FINOCCHIARO M., *Enti: un «ponte» al servizio delle famiglie*, in *Guida al diritto*, 30 gennaio 1999, 4, pp. 47 ss.

FINOCCHIARO M., *Nel nuovo assetto organizzativo la presidenza diventa «politica»*, in *Guida al diritto*, 2007, 32, pp. 34 ss.

FIORE C. - FIORE S., *Diritto penale. Parte generale*, UTET, Torino 2008.

FIORELLA A., voce *Reato*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXXVIII, Giuffrè, Milano 1987, pp. 770 ss.

FIorentino BUSNELLI E., *Rischi e potenzialità dell'accoglienza temporanea di bambini stranieri nel nostro Paese*, in Studi Zancan, Anno I, sett./ott. 2000, n. 5, pp. 48 ss.

FIORINI M., *Con l'adozione mite una risposta ai «bambini del limbo»*, in *Famiglia e minori - Guida al diritto*, 2008, 9, pp. 11 ss.

FOLADORE C., *Profili penali della nuova legge sulle adozioni, Legge 28 marzo 2001, n. 149, Commento*, in *Dir. pen. proc.*, 2001, 10, pp. 1219 ss.

Fondazione E. Zancan, *Politiche per l'infanzia e la famiglia, Il contributo di Alfredo Carlo Moro alle proposte culturali della Fondazione Zancan*, Fondazione E. Zancan, Padova 2006.

FORTI G., *L'immane concretezza, Metamorfosi del crimine e controllo penale*, Raffaello Cortina, Milano 2000.

FRANCESCHELLI V., *Adozione internazionale e nazionalismo adottivo*, nota a App. Milano, 13 febbraio 1981 (decr.) e Corte d'Appello, 25 luglio 1981 (decr.), in *Giur. it.*, 1982, I, 2, 755 ss.

FRANCHI G., *Adozione dello straniero e all'estero*, in *Studi Saresesi*, VII, *Il diritto del minore alla famiglia*, 1979-80, pp. 228 ss.

FRANCHI G., *Delibazione per equivalenza di provvedimenti preparatori e frazionabilità dell'«iter» adottivo*, nota a Trib. min. Milano, 10 dicembre 1980 (ord.), in *Giur. it.*, 1982, 141 ss.

FRANCHI G., *Sul rito camerale nella delibazione dei provvedimenti adottivi*, nota a App. Milano, 13 luglio 1979 (decr.), in *Giur. it.*, 1981, I, 2, 473 ss.

FRANCHI G., *Sulla delibazione di atti stranieri di giurisdizione volontaria*, in *Riv. dir. proc.*, 1961, pp. 355 ss.

FRANCHI M., *Strasburgo non accoglie il ricorso sul rimpatrio di «Maria» in Bielorussia*, in *Famiglia e minori - Guida al diritto*, 2007, 8, pp. 105 ss.

GALLI J. - AMANDOLESI A. - FRANCHETTI M. - MACCHI M. - MORO A. - VALENTINI S. - ZULIANI J., *I nuovi Superman, le adozioni nominali dei bambini nati dopo il disastro di Chernobyl*, in *Interazioni*, 2005, 1, pp. 93 ss.

GALLI J. - VIERO F., (a cura di), *Fallimenti adottivi. Prevenzione e riparazione*, Armando editore, Roma 2001.

GALLI J., *I gruppi informativi-formativi sull'adozione*, in GALLI J. - VIERO F. (a cura di), *I percorsi dell'adozione. il lavoro clinico dal pre al post adozione*, Armando editore, Roma 2005, pp. 15 ss.

GALLI J., *Il post adozione. I Gruppi con i genitori*, in GALLI J. - VIERO F. (a cura di), *I percorsi dell'adozione. Il lavoro clinico dal pre al post adozione*, Armando editore, Roma 2005, pp. 89 ss.

GALLI J., *L'esperienza formativa in Bulgaria: situazione e tutela dell'infanzia*, in AA.VV., *L'operatore oltre frontiera. Percorsi dell'adozione internazionale nei vari Paesi di origine. L'Europa orientale*, Collana della Commissione per le Adozioni Internazionali, Istituto degli Innocenti, Firenze 2005, pp. 143 ss.

GALLI J., *La valutazione delle coppie che si dichiarano disponibili ad adottare*, in GALLI J. - VIERO F. (a cura di), *I percorsi dell'adozione. Il lavoro clinico dal pre al post adozione*, Armando editore, Roma 2005, pp. 67 ss.

GALLI J., *Vivere l'attesa: riflessioni su un quadro teorico di riferimento*, in *Atti del convegno internazionale "Come vivere l'attesa: esperienze internazionali a confronto"*, tenutosi il 15 e 16 marzo 2007 presso Monastier di Treviso, pp. 30 ss., in www.venetoadozioni.it.

GALLINA FIORENTINI P. - MARTELLI F. - RAGAINI C., *Idoneità degli adottanti e disagio del minore adottato attraverso una ricerca in Lombardia*, in *Minorigiustizia*, 2001, 1, pp. 133 ss.

GALLO E., voce *Attentato (Delitti di)*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, UTET, Torino 1987, pp. 340 ss.

Garante per la protezione dei dati personali, voce *Ambito di applicazione*, lett. b), in *Autorizzazione n. 3/2008 al trattamento dei dati sensibili da parte degli organismi di tipo associativo e delle fondazioni*, 19 giugno 2008, in www.garanteprivacy.it.

GIGANTE L., *Le funzioni positive dell'adozione mite*, in *Minorigiustizia*, 2007, 2, pp. 143 ss.

GIOVAGNOLI R. - FRATINI M., *Le sanzioni amministrative, Raccolta completa commentata con dottrina e giurisprudenza*, Giuffrè, Milano 2009.

GRANELLI C., *Riforma o controriforma dell'adozione? (Appunti sul regime dell'adozione dopo l'entrata in vigore della Convenzione di Strasburgo)*, in *Dir. fam.*, 1978, pp. 597 ss.

GRANIERI A. - SANDRONE P., *La prognosi sulla funzione genitoriale adottiva*, in *Minorigiustizia*, 2000, 4, pp. 62 ss.

GRIMALDI S. - MALTESE A., *Adolescenza e adozione*, in *Psichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza*, 1985, 52, pp. 403 ss.

Gruppo di lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, Secondo Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 2005-2006*, in www.unicef.it.

Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia - Quarto Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 2007-2008*, in www.unicef.it.

GUERRIERI A. - ODORISIO M.L., *A scuola di adozione. Piccole strategie di accoglienza*, Edizioni ETS, Pisa 2007.

GUERRIERI A. - ODORISIO M.L., *Oggi a scuola è arrivato un nuovo amico, Adozione internazionale e inserimento scolastico*, Armando editore, Roma 2004.

GUIDI D. - CANTÙ D., *Alla ricerca di genitorialità: perché non basta il desiderio per diventare genitori adottivi*, in *Minorigiustizia*, 2000, 4, pp. 46 ss.

GURAN P., *Vivere l'attesa nella prospettiva dei bambini: il difficile compito degli operatori dei paesi di origine*, in *Atti del convegno internazionale "Come vivere l'attesa: esperienze*

internazionali a confronto”, tenutosi il 15 e 16 marzo 2007 presso Monastier di Treviso, pp. 135 ss., in www.venetoadozioni.it.

Hague Conference on Private International Law, *Report of a Fact-Finding Mission to Guatemala in Relation to Intercountry Adoption*, prepared by Ignacio Goicoechea with the assistance of Jennifer Degeling, May 2007, in www.hcch.net.

Inter-American Children’s Institute, *Birth Registration: A Basic Right*, November 2002, in http://iin.oea.org/registro_de_nacimientos_ingles.htm.

International Social Service - International Reference for the Rights of Children Deprived of their Family, *Accreditation and authorisation of adoption bodies: a necessary inter-country cooperation focused on the needs of children*, in www.iss-ssi.org.

L’INSALATA M., *I reati di omessa comunicazione di informazioni riguardanti i minori (art. 70) e di rivelazione di notizie sulla provenienza del minore adottato (art. 73)*, in CADOPPI A. (a cura di), *I reati contro la famiglia*, Trattato diretto da Alberto Cadoppi, Stefano Canestrari e Michele Papa, UTET, Torino 2006, pp. 543 ss.

LAERA L., *Chi ha paura dell’adozione mite?*, in *Minorigiustizia*, 2007, 2, pp. 151 ss.

LAMMERANT I. - HOFSTETTER M., *Adoption: at what cost? For an ethical responsibility of receiving countries in intercountry adoption*, International Federation Terres des hommes, Lausanne 2007, in www.terresdeshommes.org.

LATTANZI G. - LUPO E., *Codice penale, Rassegna di giurisprudenza e di dottrina, I delitti contro la Personalità dello Stato. I delitti contro la Pubblica Amministrazione*, Volume III, Libro II, Artt. 241-360, Giuffrè, Milano 2005, pp. 635 ss.

LENTI L., *La dichiarazione di idoneità all’adozione internazionale*, in *Minorigiustizia*, 1998, 4, pp. 118 ss.

LENTI L., *Il diritto dell’adottato a conoscere le proprie origini*, in *Minorigiustizia*, 2003, 3, pp. 144 ss.

LENTI L., *L’adozione: è ora di cambiamenti?*, in *Minorigiustizia*, 2007, 2, pp. 131 ss.

LENTI L., *Qualche riflessione sui modelli di affidamento e di adozione accolti nell’ordinamento italiano*, in *Minorigiustizia*, 2001, 3-4, pp. 86 ss.

LONG J., *Ammissibilità del parto anonimo e accesso alle informazioni sulle proprie origini secondo la Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *Minorigiustizia*, 2003, 3, pp. 172 ss.

LONG J., *La kafala: una risorsa sociale per i bambini e le famiglie di religione islamica in Italia?*, in *Minorigiustizia*, 2007, 2, pp. 170 ss.

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

LONGOBARDI N., *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, con un contributo di Fabrizio Politi, Seconda edizione, Giappichelli, Torino 2009.

MACARIO G., *La formazione nel post-adozione: percorsi, metodologie e innovazioni nelle adozioni internazionali*, in *CAI – Comunicare Ascoltare Informare*, Notiziario della Commissione per le adozioni internazionali, anno 4, 2007, n. 2-3, pp. 11 ss.

MANERA G., *L'adozione e l'affidamento familiare, Commento alla L. 4 maggio 1983 n. 184 con la giurisprudenza relativa alla parte della vecchia disciplina trasfusa nella nuova*, Jovene, Napoli 1983.

MANES V., *Il principio di offensività nel diritto penale. Canone di politica criminale, criterio ermeneutico, parametro di ragionevolezza*, Giappichelli, Torino 2005.

MANETTI M., *Le autorità indipendenti*, Laterza, Bari 2006.

MANTOVANI F., *Diritto penale*, Cedam, Padova 2001.

MANTOVANI F., *Diritto penale*, Cedam, Padova 2007.

MANTOVANI F., *Diritto penale. Parte speciale*, Vol. I, Terza edizione, Cedam, Padova 2008.

MANTOVANI F., *Principi di diritto penale*, Cedam, Padova 2002.

MARINUCCI G. - DOLCINI E., *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Seconda edizione, Giuffrè, Milano 2006.

MAURIZIO R., *I giudici onorari nel processo civile minorile*, in *Minorigiustizia*, 2002, 1-2, pp. 133 ss.

MAZZA GALANTI F., *Il minore e l'affidamento familiare*, in *Dir. fam. pers.*, 1982, I, pp. 663 ss.

MAZZI G., *sub art. 605*, in PADOVANI T. (a cura di), *Codice Penale*, Tomo II, IV edizione, Giuffrè, Milano 2007, pp. 3656 ss.

MAZZONI G. (a cura di), *La testimonianza nei casi di abuso sessuale sui minori: la memoria, l'intervista e la validità della deposizione*, Giuffrè, Milano 2000.

MAZZONI G., *Si può credere a un testimone? La testimonianza e le trappole della memoria*, Il Mulino, Bologna 2003.

MAZZUCATO C., *Il diritto minorile: un modello di cultura giuridica per le sfide della civiltà democratica. L'esempio della giustizia penale*, in DE NATALE M.L. (a cura di), *Pedagogisti per la giustizia*, Vita e Pensiero, Milano 2004, pp. 165 ss.

MERGUICI G., *Aspetti giuridici dell'adozione internazionale*, in *Studi Sassaresi*, VII, *Il diritto del minore alla famiglia*, Edizioni Scientifiche Italiane, 1979-80, pp. 310 ss.

MICALE F., *La specializzazione dei giudici nella giustizia familiare e minorile*, in *Minorigiustizia*, 2002, 1-2, pp. 101 ss.

MILIOTTI A.G. (a cura di), *L'adozione oggi: un obiettivo raggiungibile. Nuovi percorsi per una nuova cultura*, Franco Angeli, Milano 2003.

MILIOTTI A.G., ...*E Nikolaj va a scuola. Adozione e successo scolastico*, Franco Angeli, Milano 2005.

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

MOLINARI E. - CARINI I. - BOSCOLO V., *Riflessioni sull'esperienza di un gruppo sperimentale di accompagnamento nel post-adozione*, in *Minorigiustizia*, 2008, 2, pp. 305 ss.

MORANI G., *Enti di intermediazione: aspetti particolari dell'adozione internazionale di minori (art. 30 commi 2 e 4, 31 L. 4 maggio 1983, n. 184, modificata dalla L. 31 dicembre 1998, n. 476)*, in *Giur. merito*, 2003, IV, 1603 ss.

MORANI G., *Il nuovo regime dell'adozione internazionale (L. 31 dicembre 1998, n. 476)*, in *Giur. merito*, IV, 2002, 574 ss.

MORO A., *Il lavoro con le coppie che si avvicinano all'adozione. Tre anni di esperienza nell'Équipe Adozioni di Padova*, in GALLI J. - VIERO F. (a cura di), *I percorsi dell'adozione. Il lavoro clinico dal pre al post adozione*, Armando editore, Roma 2005, pp. 36 ss.

MORO A.C., *I problemi giuridici posti dall'accoglienza temporanea di minori stranieri*, in *Studi Zancan*, Anno I, sett./ott. 2000, n. 5, pp. 72 ss.

MORO A.C., *Il bambino è un cittadino: conquista di libertà e itinerari formativi. La Convenzione dell'ONU e la sua attuazione*, Mursia, Milano 1991.

MORO A.C., *L'accoglienza temporanea di minori stranieri: un fenomeno su cui riflettere*, in *Studi Zancan*, Anno I, sett./ott. 2000, n. 5, pp. 59 ss.

MORO A.C., *L'adozione internazionale*, in *Foro it.*, 1974, V, 31, 31 ss.

MORO A.C., *L'adozione speciale*, Giuffrè, Milano 1976.

MORO A.C., *Manuale di diritto minorile*, Quarta edizione a cura di L. FADIGA, Zanichelli, Bologna 2008.

MORO A.C., *Manuale di diritto minorile*, Terza edizione, Zanichelli, Bologna 2002.

MORO A.C., *Perché questa rivista?*, in *Bambino incompiuto*, 1, 1984, pp. 1 ss.

MOROZZO DELLA ROCCA P., *Gli enti autorizzati a curare l'adozione quali associazioni di diritto privato esercenti pubbliche funzioni: regole, poteri e responsabilità*, in *Dir. fam. pers.*, 2002, 2-3, pp. 514 ss.

MOROZZO DELLA ROCCA P., *La condizione giuridica del minore straniero: norme, giurisdizione e prassi amministrative*, in *Minorigiustizia*, 2002, 3-4, pp. 29 ss.

MOROZZO DELLA ROCCA P., *La riforma dell'adozione internazionale. Commento alla Legge 31 dicembre 1998, n. 476*, UTET, Torino 1999.

NATOLI U., *Note introduttive agli articoli 131 – 135 Nov.*, in CARRARO L. - OPPO G. - TRABUCCHI A. (a cura di), *Commentario alla riforma del diritto di famiglia*, Tomo I, Parte II, Cedam, Padova 1977, pp. 730 ss.

NICODEMO S., *Gli atti normativi delle Autorità indipendenti*, Cedam, Padova 2002.

OCCHIOGROSSO F., *Accordi bilaterali e limiti di età, le garanzie necessarie alla tutela delle situazioni più delicate*, in *Famiglia e minori - Guida al diritto*, 2006, 1, pp. 30 ss.

OCCHIOGROSSO F., *Caso Italia - Bielorussia: un vuoto normativo ancora da colmare*, in *Famiglia e minori - Guida al diritto*, 2006, 1, pp. 13 ss.

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

OCCHIOGROSSO F., *L'adozione mite due anni dopo*, in *Minorigiustizia*, 2005, 3, pp. 149 ss.

OCCHIOGROSSO F., *Manifesto per una giustizia minorile mite*, Franco Angeli, Milano 2009.

OCCHIOGROSSO F., *Una riflessione introduttiva: il bambino e il suo ascolto tra protagonismo e protezione*, in *Relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2008-2009. Temi e prospettive dai lavori dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza*, Istituto degli Innocenti, Firenze 2009, in www.minori.it.

Oltre l'adozione - Coordinamento di Enti Autorizzati per la Sussidiarietà dell'Adozione Internazionale, *La crisi dell'adozione internazionale. Dai sintomi alle soluzioni*, in www.ciai.it.

ORSI BATTAGLINI A., voce *Autorizzazione amministrativa*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, II, UTET, Torino 1987, pp. 58 ss.

PADOVANI T. (a cura di), *Codice penale*, IV edizione, Giuffrè, Milano 2007.

PADOVANI T., *L. 4/5/1983, n. 184. Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori*, (*Commento agli artt. 70-73*), in *Leg. pen.*, 1984, 1, pp. 13 ss.

PADOVANI T., *Tutela di beni e tutela di funzioni nella scelta fra delitto, contravvenzione e illecito amministrativo*, in *Cass. pen.*, 1987, pp. 670 ss.

PADOVANI T., voce *Adozione e affidamento (reati in materia di)*, in *Digesto delle Discipline penalistiche*, Quarta edizione, I, UTET, Torino 1987, pp. 50 ss.

PAGLIARO A., *Principi di diritto penale. Parte generale*, Settima edizione, Giuffrè, Milano 2000.

PALAZZO A., *La filiazione*, in *Trattato di diritto civile e commerciale* già diretto da Antonio Cicu, Francesco Messineo e Luigi Mengoni, Giuffrè, Milano 2007.

PALAZZO F.C., *I confini della tutela penale: selezione dei beni e criteri di criminalizzazione*, in *Riv. it. proc. pen.*, 1992, 2, pp. 453 ss.

- PALERMO FABRIS E., *Delitti contro lo stato di famiglia*, in S. RIONDATO (a cura di), *Diritto penale della famiglia*, in *Trattato di diritto di famiglia* diretto da Paolo Zatti, Vol. IV, Giuffrè, Milano 2002, pp. 375 ss.
- PALIERO C.E. - TRAVI A., *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, Giuffrè, Milano 1988.
- PALMERIO G. - PALMERIO G., *Il sistema delle Autorità indipendenti*, Cacucci, Bari 2006.
- PANZERA A.F., *L' «adozione internazionale»: alcune osservazioni di diritto internazionale privato e processuale* in *Giust. civ.*, 1988, II, 77 ss.
- PAZÉ P., *Affidamento familiare internazionale e soggiorni solidaristici*, in *Minorigiustizia*, 2007, 3, pp. 109 ss.
- PAZÉ P., *Dalla patria potestà alla responsabilità genitoriale*, in *Minorigiustizia*, 2007, 2, pp. 7 ss.
- PAZÉ P., *Il mito delle adozioni semplici*, in *Minorigiustizia*, 2000, 4, pp. 7 ss.
- PAZÉ P., *Introdotta il reato di mediazione non autorizzata per l'adozione internazionale*, in *Dir. pen. proc.*, 1999, n. 2, pp. 141 ss.
- PAZÉ P., *L'identità degli enti che svolgono per conto terzi pratiche di adozione di minori stranieri*, in *Minorigiustizia*, 2001, 1, pp. 14 ss.
- PAZÉ P., *La conoscenza delle origini fino a che punto...*, in *Minorigiustizia*, 1997, 2, pp. 5 ss.
- PAZÈ P., *Tutela e curatela dei minori*, in LENTI L. (a cura di), *Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia*, in *Trattato di diritto di famiglia* diretto da Paolo Zatti, Vol. VI, Giuffrè, Milano 2002, pp. 249 ss.
- PESCATORE G. - RUPERTO C. (a cura di), *Codice civile annotato con la giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione*, Giuffrè, Milano 1978.
- PICARDI A. - PAZÉ P., *Quale giudice per minori, famiglie e persona*, in *Minorigiustizia*, 2008, 1, pp. 13 ss.
- PITTARO P., *Il segreto professionale degli assistenti sociali: profili penali*, in FLORA G. - TONINI P. (a cura di), *Diritto penale per operatori sociali*, Vol. I, Giuffrè, Milano 2002, pp. 189 ss.
- PITTARO P., *sub art. 25 (comma 2)*, in BARTOLE S. - BIN R., *Commentario breve alla Costituzione*, Seconda edizione, Cedam, Padova 2008, pp. 253 ss.
- PLAN, *Universal Birth Registration - A Universal Responsibility*, February 2005, in www.planusa.org.
- POLETTI DI TEODORO B., *L'adozione internazionale*, in BONILINI G. - CATTANEO G. (a cura di), *Filiazione e adozione*, UTET Università, Torino 1999, pp. 352 ss.

POLETTI DI TEODORO B., *L'adozione nel diritto internazionale privato, Spunti critici*, in *Studi Saresani*, VII, *Il diritto del minore alla famiglia*, Edizioni Scientifiche Italiane, 1979-80, pp. 280 ss.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Attività di definizione di uniformi parametri dei congruità dei costi delle procedure di adozione*, direttiva 4 aprile 2003, in www.commissioneadozioni.it.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Viaggio nelle scuole. I sistemi scolastici nei Paesi di provenienza dei bambini adottati*, Istituto degli Innocenti, Firenze 2005.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Coppie e bambini nelle adozioni internazionali, Rapporto della Commissione sui fascicoli dal 16/11/2000 al 30/06/2006*, realizzato in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti, Firenze 2007, in www.commissioneadozioni.it.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Coppie e bambini nelle adozioni internazionali, Rapporto della Commissione sui fascicoli dal 16/11/2000 al 31/12/2006*, realizzato in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti, Firenze 2007, in www.commissioneadozioni.it.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Coppie e bambini nelle adozioni internazionali, Rapporto della Commissione sui fascicoli dal 16/11/2000 al 30/06/2007*, realizzato in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti, Firenze 2008, in www.commissioneadozioni.it.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Coppie e bambini nelle adozioni internazionali, Rapporto della Commissione sui fascicoli dal 16/11/2000 al 31/12/2007*, realizzato in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti, Firenze 2008, in www.commissioneadozioni.it.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Dati e prospettive nelle adozioni internazionali, Nuovo Rapporto della CAI, Antepresa sui fascicoli dal 1° gennaio al 30 giugno 2008 con i riferimenti più significativi dei dati più recenti*, Realizzato in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti, Firenze 2008, in www.commissioneadozioni.it.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Dati e prospettive nelle adozioni internazionali, Rapporto sui fascicoli dal 1° gennaio 2008 al 31 dicembre 2008*, in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti, Firenze 2009, in www.commissioneadozioni.it.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Dati e prospettive nelle adozioni internazionali, Rapporto sui fascicoli dal 1° gennaio al 30 giugno 2009*, in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti, Firenze 2009, in www.commissioneadozioni.it.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida per l'Ente autorizzato allo svolgimento di procedure di adozione di minori stranieri*, Delibera 9 gennaio 2002, in www.commissioneadozioni.it.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Modifica ed integrazione della delibera 9 gennaio 2002 recante "Linee guida" per l'Ente autorizzato allo*

svolgimento di procedure di adozione di minori stranieri, Delibera n. 39/2003/SG, 20 marzo 2003, in www.commissioneadozioni.it.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Aggiornamento 2004 delle Linee Guida 2003*, Delibera n. 172/2003/SG, 16 gennaio 2004, in www.commissioneadozioni.it.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Linee Guida per l'ente autorizzato allo svolgimento di procedure di adozione di minori stranieri*, Delibera 3/2005/SG, 31 marzo 2005, in www.commissioneadozioni.it.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Criteri per l'autorizzazione all'attività degli enti previsti nell'art. 39-ter della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni. Disciplina di modalità di iscrizione nel relativo albo*, Delibera 13/2008/SG, 11 dicembre 2008, in www.commissioneadozioni.it.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, comunicato del 13 giugno 2007, in www.commissioneadozioni.it.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Documento congiunto Commissione per le Adozioni Internazionali - Comitato per i minori stranieri sulle problematiche inerenti i minori stranieri non accompagnati, accolti temporaneamente*, 15 novembre 2000, in www.chernobyl.it.

PROPERSI A. - ROSSI G., *Gli enti non profit*, Sedicesima edizione, Il Sole - 24 Ore, Milano 2004.

PULITANÒ D., *Diritto penale*, Seconda edizione, Giappichelli, Torino 2007.

PREGLIASCO R., *Le forme e gli interventi di sostegno e accompagnamento all'aspirante famiglia adottiva: modalità di cura e presa in carico*, in AA.VV., *I modelli organizzativi regionali in materia di adozione internazionale*, Collana della Commissione per le Adozioni Internazionali, Istituto degli Innocenti, Firenze 2009, pp. 118 ss.

ROSNATI R. - ZENAROLLA A., *L'adozione nel panorama della letteratura internazionale: una rassegna delle ricerche*, in BRAMANTI D. (a cura di), in *Politiche sociali e servizi*, Bollettino di studio e documentazione, 1996, 2, Vita e Pensiero, pp. 132 ss.

RENDA A., *La sentenza O. c. Francia della Corte europea dei diritti dell'uomo. Un passo indietro rispetto all'interesse a conoscere le proprie origini biologiche*, in *Famiglia: rivista di diritto della famiglia e delle successioni in Europa*, 2004, 6, pp. 1121 ss.

RESTIVO N., *Lineamenti di diritto minorile*, Maggioli Editore, Rimini 1980.

RIONDATO S., *Introduzione a «famiglia» nel diritto penale italiano*, in ID. (a cura di), *Diritto penale della famiglia*, in *Trattato di diritto di famiglia* diretto da Paolo Zatti, Vol. IV, Giuffrè, Milano 2002, pp. 3 ss.

ROCCO A., *Relazione del Guardasigilli*, in *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale, V, Progetto definitivo di un codice penale con la relazione del Guardasigilli on. Alfredo Rocco*, parte II, *Relazione sui libri II e III del Progetto*, Roma, 1929, 336, cit. da RIONDATO S., *Introduzione a «famiglia» nel diritto penale italiano* in ID. (a cura di), *Diritto*

penale della famiglia, in *Trattato di diritto di famiglia* diretto da Paolo Zatti, Vol. IV, Giuffrè, Milano 2002, p. 42, nota 112.

ROMANO M., *Commentario sistematico del codice penale*, I, Terza edizione, Giuffrè, Milano 2004.

ROMANO M., *I delitti contro la Pubblica Amministrazione, I delitti dei privati. Le qualifiche soggettive pubblicistiche. Artt. 336-360*, *Commentario sistematico*, Terza edizione, Giuffrè, Milano 2008.

ROSNATI R. - ROSSETTI V. - FERRARI L. - MAZZA E., *Adottare un bambino già grande: una sfida possibile? Una ricerca multimetodologica sui percorsi di costruzione del legame adottivo*, in *Interazioni*, 2005, 1, pp. 73 ss.

ROSSI CARLEO L., *Il falso riconoscimento di figlio naturale: un apprezzabile tentativo di reazione*, commento a Trib. min. Catania, 7 ottobre 1982, in *Giur. it.*, 1983, I, 2, 831 ss.

ROSSI CARLEO L., *L'affidamento e le adozioni*, in *Trattato di diritto privato* diretto da Pietro Rescigno, Tomo III, UTET, Torino 1982, pp. 237 ss.

ROSSI E., *sub art. 2*, in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino 2006, pp. 38 ss.

ROSSI G. - CARRÀ E., *Le associazioni autorizzate: vincolo o risorsa per l'adozione internazionale?*, cit. in SCABINI E. - DONATI P. (a cura di), *Famiglia e adozione internazionale: esperienze, normativa e servizi*, Vita e Pensiero, Milano 1996, p. 203.

SACCHETTI L., *Adozione e affidamento dei minori. Commento alla nuova legge 4 maggio 1983 n. 184*, Maggioli, Rimini 1983.

SACCHETTI L., *Il diritto minorile e dei servizi sociali. Gli interventi civili*, Maggioli editore, Rimini 1982.

SACCHETTI L., *Il nuovo sistema dell'adozione internazionale. Legge 31 dicembre 1998, n. 476*, Maggioli editore, Rimini 1999.

SACCHETTI L., *L'affidamento dei minori. Sistematica giuridica*, Maggioli, Rimini 1984.

SACCHETTI L., *La natura delle Linee guida per l'ente autorizzato*, in *Minorigiustizia*, 2001, 3-4, pp. 240 ss.

SACCHETTI L., *Profili di disuguaglianza e di regresso giuridico nell'adozione internazionale* in *Giust. civ.*, 1988, II, 115 ss.

SACCHETTI L., *Sulle responsabilità giuridiche degli assistenti sociali*, in *Minorigiustizia*, 2007, 2, pp. 240 ss.

SALMÈ G., *Sul «mercato» di bambini*, commento a Cass. civ., sez. I, 13 gennaio 1978, n. 156, in *Foro it.*, 1978, 306 ss.

SANDOR G., *Omissione di soccorso (art. 593 c.p.)*, in CANESTRARI S. (a cura di), *I reati contro la vita e l'incolumità individuale*, in *I reati contro la persona*, Trattato diretto da Alberto Cadoppi, Stefano Canestrari e Michele Papa, UTET, Torino 2006, pp. 391 ss.

SANTERINI M., *Bambini che vengono da lontano*, in Comunità di Sant'Egidio (a cura della), *Figli si diventa, Bambini e genitori nell'adozione internazionale*, Leonardo International, Milano 2006, pp. 103 ss.

SANTERINI M., *Riflessioni pedagogiche sull'adozione internazionale*, in *La Famiglia*, 2006, pp. 21 ss.

Save the children Italia onlus - ENACT (European Network Against Child Trafficking), *Rapporto informativo sulla tratta di minori in Bulgaria, Danimarca, Italia, Romania, Spagna e Regno Unito, Executive Summary*, 2004, in www.savethechildren.it.

Save the children Italia onlus, *Dossier Piccoli schiavi*, 2008, in www.savethechildren.it.

SBISÀ G., *Adozione speciale e adozione tradizionale*, in *Studi sassaresi*, VII, Edizioni Scientifiche italiane, 1979-1980, pp. 219 ss.

SCABINI E. - DONATI P. (a cura di), *Famiglia e adozione internazionale: esperienze, normativa e servizi*, Vita e Pensiero, Milano 1996.

SCARPATI M., *Commento agli artt. 71, 72 e 72 bis*, in CADOPPI A. (a cura di), *I reati contro la famiglia. Trattato* diretto da Alberto Cadoppi, Stefano Canestrari e Michele Papa, UTET, Torino 2006, pp. 584 ss.

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

SCHNABL E., *Dall'analisi sul campo un'esperienza positiva per ragazzi e coppie*, in *Famiglia e minori - Guida al diritto*, 2006, 1, pp. 40 ss.

SCHNABL E., *Le «vacanze di risanamento» in Italia per bambini di Chernobyl. Spunti da un'indagine tra le famiglie ospitanti*, in *Studi Zancan*, Anno I, sett./ott. 2000, n. 5, pp. 107 ss.

SCOGNAMIGLIO R., voce *Illecito (Diritto vigente)*, in *Noviss. Dig. It.*, Vol. VIII, UTET, 1975, pp. 164 ss.

Segreteria tecnica della Commissione per le Adozioni Internazionali, *Progettazione e azione all'insegna del "Total Quality Management"*, Istituto degli Innocenti, Firenze 2007.

SERRA P., *Dal giudice onorario minorile al consulente tecnico d'ufficio: la dialettica tra la giurisprudenza e le scienze umane*, in *Minorigiustizia*, 2002, 1-2, pp. 113 ss.

Service Social International - UNICEF, *Pour une meilleure protection des enfants ne bénéficiant pas d'une prise en charge parentale, La prise en charge dans les situations d'urgence: enjeux dans la perspective de normes internationales*, Novembre 2004, in www.unicef.org.

SESTA M. (a cura di), *Codice della famiglia*, Tomo I, Giuffrè, Milano 2007.

SILVANI S., *Reati in materia di adozione*, in S. RIONDATO (a cura di), *Diritto penale della famiglia*, in *Trattato di diritto di famiglia* diretto da Paolo Zatti, Vol. IV, Giuffrè, Milano 2002, pp. 444 ss.

SMOLIN D.M., *Child Laundering: How the Intercountry Adoption System Legitimizes and Incentivizes the Practice of Buying, Trafficking, Kidnapping, and Stealing Children*, 2005 in <http://law.bepress.com>.

SMOLIN D.M., *The Two Faces of Intercountry Adoption: The Significance of the Indian Adoption Scandals*, 2005 in <http://works.bepress.com>.

SORIGA A., *L'altalena di Chernobyl*, Armando editore, Roma 2006.

STELLA F., *L'alterazione di stato mediante falsità*, Giuffrè, Milano 1967.

SUTHERLAND E.H., *Il crimine dei colletti bianchi. La versione integrale*, a cura di Gabrio Forti, Giuffrè, Milano 1987.

TEILMANN G. - PEDERSEN C.B. - SKAKKEBÆK N.E. - KOLD JENSEN T., *Increased Risk of Precocious, Increased Risk of Precocious Puberty in Internationally Adopted Children in Denmark*, in *Pediatrics - Official Journal of the American Academy of Pediatrics*, 2006, in <http://pediatrics.aappublications.org>.

TERRACINA D., *sub artt. 71 e 72 bis*, in A. ZACCARIA, *Commentario breve al diritto della famiglia*, Cedam, Padova 2008, rispettivamente a pp. 1721 ss. e pp. 1725 ss.

TETI G., *Adozioni senza abbandono e abbandono senza adozione* in CHISTOLINI M. - RAYMONDI M. (a cura di), *Scenari e sfide dell'adozione internazionale*, Franco Angeli, Milano 2009, pp. 146 ss.

TETI G., *Nuovi enti: come e perché*, in *L'Albero verde - Rivista di informazione del CIAI Centro Italiano Aiuti all'Infanzia*, marzo 2009, p. 3.

TOMMASEO F., *sub art. 30* in CIAN G. - OPPO G. - TRABUCCHI A. (a cura di), *Commentario al diritto italiano della famiglia*, cit., Tomo VI, 2, Cedam, Padova 1993, pp. 403 ss.

TRABUCCHI A., *Le Sezioni Unite e la configurazione del concetto di abbandono dopo l'intervento della Corte Costituzionale in tema di adozione speciale*, nota a Cass. Civ., Sez. Un., 14 aprile 1981, n. 2216, in *Giur. it.*, 1981, 1559 ss.

UCCELLA F., *La tutela penale della famiglia*, Cedam, Padova 1984, cit. da RIONDATO S., *Introduzione a «famiglia» nel diritto penale italiano*, in ID. (a cura di), *Diritto penale della famiglia*, in *Trattato di diritto di famiglia* diretto da Paolo Zatti, Vol. IV, Milano, Giuffrè 2002, p. 4.

Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna, Direzione Generale, *Azioni di accoglienza scolastica per alunni e alunne adottati - Percorsi di post-adozione*, Circolare 6 febbraio 2008, in www.pubblica.istruzione.it.

UNICEF - Innocenti Research Centre, *Birth Registration and Armed Conflict*, Italy 2007, in www.unicef-irc.org.

UNICEF - Innocenti Research Centre, *Birth Registration: Right from the start*, UNICEF Innocenti Research Centre, Florence, Italy 2002, in www.unicef.it.

UNICEF - Innocenti Research Centre, *L'adozione internazionale*, Innocenti Digest, 1999, 4, in www.unicef-irc.org.

UNICEF - Innocenti Research Centre, *Trafficking for Sexual exploitation and other exploitative purposes. Some preliminary findings of research funded of the Japan Committee for Unicef*, 2005, in www.unicef.org.

UNICEF, *Combating child trafficking. Handbook for Parliamentarians*, 2005, n. 9, in www.unicef.org.

UNICEF, *Reference guide on protecting the rights of child victims of trafficking in Europe*, 2006, in www.unicef.org.

UNICEF, *Trafficking in human beings, especially women and children, in Africa*, 2003, in www.unicef-irc.org.

VACCARO A., *L'adozione internazionale e la Convenzione de l'Aja*, in *Dir. fam. pers.*, 1996, II, pp. 1127 ss.

VANZAN A. - MIAZZI L., *Kafala e protezione del minore in Italia*, in *Dir. Imm. citt.*, 2004, 2, pp. 75 ss.

VERARDO M.R., *...In ricordo di Alfredo Carlo Moro*, in *Minorigiustizia*, 2008, 1, pp. 311 ss.

VERCELLONE P., *Aspetti giuridici dell'affidamento familiare*, in *Dir. fam. pers.*, 1982, II, pp. 1054 ss.

VERCELLONE P., *La filiazione*, in *Trattato di diritto civile italiano fondato da F. Vassalli*, Vol. III, Tomo II, UTET, Torino 1984.

VERCELLONE P., *Prime osservazioni alla L. 4 maggio 1983, n. 184 «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori»*, in *Giur. it.*, 1983, 272 ss.

VILLA F., *L'ascolto e l'aiuto : dalla parte dei genitori adottivi*, in *Minorigiustizia*, 2000, 4, pp. 75 ss.

VINCIGUERRA N., *I delitti contro la Pubblica Amministrazione*, Cedam, Padova 2008.

VITOLO M., *Alcune considerazioni sul ruolo del giudice onorario all'interno del Tribunale per i minorenni*, in *Minorigiustizia*, 2002, 1-2, pp. 110 ss.

VITTA E. - MOSCONI F., *Corso di diritto internazionale privato e processuale*, UTET, Torino 1994.

VITTORI M., *L'analisi della domanda di adozione: le coppie da "utenti" a "committenti"*, in *Minorigiustizia*, 2001, 3-4, pp. 74 ss.

VOLPE I., *Entro un anno dal riordino accertamenti e verifiche sugli organismi autorizzati*, in *Famiglia e minori - Guida al diritto*, 2007, 9, pp. 50 ss.

ZACCARIA A. (a cura di), *Commentario breve al diritto della famiglia*, Cedam, Padova 2008.

ZACCO F., *Tutela dei minori: cosa cambia in tema di adozione di minori stranieri*, in *Le Nuove Leggi Civili Commentate*, Cedam, Padova 1999, pp. 84 ss.

ZAGREBELSKY G., *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Einaudi, Torino 1992.

ZANARDI A., *Il colloquio nell'adozione. Strumenti per operatori*, Franco Angeli, Milano 2003.

ZANCHETTI M., *La legge sull'interruzione volontaria della gravidanza: commentario sistematico alla legge 22 maggio 1978 n. 194*, Cedam, Padova 1992.

GIURISPRUDENZA

Cass. civ., sez. I, 24 giugno 1932, in *Giur. it.*, 1932, 1096 ss.

App. Genova, 16 dicembre 1932, in *Giur. it.*, 1933, 176 ss.

Trib. Torino, 28 novembre 1938, in *Giur. it.*, 1939, I, 2, 109 ss.

App. Napoli, 31 gennaio 1949, in *Giur. it.*, 1950, 188 ss.

Cass. civ., sez. I, 30 maggio 1963, n. 1450, in *Foro it.*, 1963, 1648 ss.

Cass. civ., sez. I, 6 dicembre 1968, n. 3900, in *Foro it.*, 1969, 633 ss.

Trib. min. Milano, 5 gennaio 1972 (decr.), in *Giur. it.*, 1972, I, 2, 549 ss.

Cass. civ., sez. I, 7 marzo 1977, n. 941, in *Giur. it.*, 1977, I, 1, 1310 ss.

App. Milano, 12 gennaio 1979 (decr.), in *Giur. it.*, 1981, I, 2, 486 ss.

App. Milano, 6 aprile 1979 (decr.) in *Giur. it.*, 1981, I, 2, 484 ss.

App. Firenze, 23 ottobre 1979 (decr.), in *Giur. it.*, 1981, I, 2, 469 ss.

App. Milano, 26 luglio 1980 (decr.), in *Giust. civ.*, 1981, I, 861 ss.

Trib. min. Milano, 10 dicembre 1980 (ord.), in *Giur. it.*, 1982, I, 2, 143 ss.

App. Milano, 13 febbraio 1981 (decr.), in *Giur. it.*, 1982, I, 2, 755 ss.

Cass. civ., sez. I, 24 marzo 1981 n. 17171, in *Rep. Foro it.* 1981, voce *Delibazione*, n. 60, 710.

Corte Cost., 8 giugno 1981, n. 96, in *Giur. cost.*, 1981, I, pp. 806 ss.

App. Milano, 25 luglio 1981 (decr.), in *Giur. it.*, 1982, I, 2, 756 ss.

App. Torino, sez. min., 24 novembre 1981 (ord.), in *Foro it.*, 1983, I, 260.

App. Torino, sez. min., 26 novembre 1981, in *Giur. merito*, 1983, I, 369 ss.

App. Torino, sez. min., 1 dicembre 1981 (ord.), in *Foro it.*, 1983, I, 259.

Cass. civ., sez. I, 1 aprile 1982, n. 2005, in *Giust. civ.*, 1982, I, 1785 ss.

Cass. civ., sez. I, 16 giugno 1982, n. 3673, in *Foro it.*, 1982, I, 2846 ss.

Cass. pen., sez. VI, 1 ottobre 1982, n. 11363, in *Cass. pen.*, 1984, 557.

Cass. pen., sez. VI, 19 ottobre 1982, in *Giust. pen.*, 1983, II, 259 ss.

App. Milano, 9 febbraio 1983, in *Dir. fam.*, 1983, pp. 569 ss.

App. Milano, 18 marzo 1983 (decr.), in *Foro it.*, 1983, I, 2001 ss.

Corte Cost., 18 luglio 1983, n. 214, in *Foro it.*, 1984, I, 2691 ss.

App. Roma, sez. min., 19 novembre 1983, in *Giur. merito*, 1984, I, 824 ss.

Cass. pen., sez. V, 22 dicembre 1983, in *Cass. pen.*, 1985, 864 ss.

Trib. min. Roma, 12 aprile 1984, in *Giur. merito*, 1984, 765 ss.

App. Bologna, 20 giugno 1984 (decr.), in *Giust. civ.*, 1985, I, 1453 ss.

Cass. pen., sez. VI, 10 ottobre 1984, in *Cass. pen.*, 1986, 293-294.

Trib. min. Roma, 23 dicembre 1984, in *Dir. fam.*, 1975, pp. 210 ss.

Cass. civ., sez. I, 28 marzo 1985, n. 2186, in *Rep. Foro it.* 1985, voce *Adozione*, nn. 97-98, 43-44.

Trib. min. Trieste, 11 aprile 1985, in *Giur. merito*, 1986, I, 842 ss.

Cass. civ., sez. I, 17 febbraio 1986, n. 935, in *Arch. Civ.*, 1986, 626.

Trib. min. Roma, 6 giugno 1986, in *Dir. fam.*, 1986, pp. 1101 ss.

Cass. pen., sez. I, 31 ottobre 1986, in *Giust. pen.*, 1988, II, 327 ss.

Trib. min. Torino, 27 gennaio 1987, in *Dir. fam.*, 1987, pp. 737 ss.

Cass. pen., sez. II, 27 giugno 1987, n. 7761, in *Riv. pen.*, 1988, 314.

Trib. min. Trieste, 22 dicembre 1987, in *Dir. fam.*, 1988, pp. 1034 ss.

Trib. min. Torino, 12 febbraio 1988, in *Giur. it.*, 1989, I, 2, 213 ss.

App. Bologna, 18 marzo 1988, in *Dir. fam.*, 1988, pp. 1335 ss.

Cass. civ., sez. I, 18 luglio 1989, n. 3354, in *Foro it.*, 1990, I, 2260 ss.

Cass. civ., sez. I, 9 aprile 1990, n. 2966, in *Rep. Foro it.*, 1990, voce *Adozione*, n. 49, 35.

App. Bologna, 11 maggio 1988, in *Dir. fam.*, 1989, pp. 617 ss.

Corte Cost., 16 maggio 1989, n. 247, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1989, pp. 1194 ss.

Trib. min. Bologna, 10 giugno 1989, in *Dir. fam.*, 1990, pp. 522 ss.

App. Torino, 25 giugno 1988, in *Giur. it.*, 1989, I, 2, 214 ss.

Trib. min. Torino, 23 novembre 1989, in *Dir. fam.*, 1990, pp. 1282 ss.

Cass. civ., sez. I, 18 gennaio 1990, n. 232, in *Giust. civ.*, 1991, I, 723 ss.

Cass. civ., sez. I, 23 aprile 1990, in *Giust. Civ., Mass.*, 1990, 788-789.

App. Torino, 5 dicembre 1990, in *Dir. fam.*, 1991, pp. 575 ss.

App. Torino, 4 febbraio 1991, in *Dir. fam. pers.*, 1991, pp. 188 ss.

Cass. pen., sez. V, 24 aprile 1991, n. 4525 in *Riv. pen.*, 1992, 425.

Corte Cost., 11 luglio 1991, n. 333, in *Cass. pen.*, 1992, 576 ss.

Trib. min. Venezia, 7 ottobre 1991, in *Dir. fam.*, 1992, pp. 246 ss.

Trib. Lecce, 23 dicembre 1991 in *Foro it.*, 92, II, 712 ss.

Cass. pen., sez. V, 14 aprile 1992, in *Giust. pen.*, 1993, II, 49.

App. Palermo, 7 maggio 1992, in *Foro it.*, 1993, II, 696 ss.

Cass. pen., sez. VI, 16 giugno 1992, n. 8243, in *Giur. it.*, 1993, II, 257 ss.

Trib. min. Roma, 30 giugno 1992, in *Dir. fam.*, 1994, pp. 635 ss.

Cass. pen., sez. VI, 12 marzo 1993, n. 5225, in *Giur. it.*, 1994, II, 753 ss.

Trib. min. Venezia, 1 ottobre 1993, in *Dir. fam.*, 1994, I, pp. 251 ss.

Cass. civ., sez. I, 19 ottobre 1993, n. 10355, in *Dir. fam.*, 1994, pp. 615 ss.

App. Cagliari, 12 novembre 1993, in *Foro it.*, 1994, II, 704 ss.

Cass. pen., sez. VI, 15 febbraio 1994, n. 4639, in *Giust. pen.*, 1995, II, 200 ss.

Cass. pen., sez. VI, 18 febbraio 1994, n. 6318, in *Cass. pen.*, 1996, 122 ss.

Cass. pen., sez. III, 4 maggio 1994, n. 1408 in *Cass. pen.*, 1995, 2896.

Cass. pen., sez. III, 25 maggio 1994, in *Giust. pen.*, 1995, II, 264 ss.

Cass. pen., sez. VI, 14 dicembre 1994, in *Dir. pen. proc.*, 1996, pp. 64 ss.

Cass. pen., sez. I, 18 gennaio 1995, n. 2207, in *Cass. pen.*, 1996, 1149.

Corte Cost., 13 febbraio 1995, n. 34, in *Giur. cost.*, 1995, pp. 1155 ss.

Cass. pen., sez. VI, 31 marzo 1995, n. 5816, in *Cass. pen.*, 1996, 1447.

Trib. Ragusa, 14 aprile 1995, in *Riv. pen.*, 1995, 1465 ss.

Cass. civ., sez. I, 27 maggio 1995, n. 5911, in *Famiglia e diritto*, 1995, 441 ss.

Corte Cost., 24 luglio 1995, n. 360, in *Cass. pen.*, 1995, 2820 ss.

App. Torino, 4 giugno 1996, in *Dir. fam.*, 1996, pp. 1420 ss.

Trib. Ragusa, 17 giugno 1996, in *Riv. Pen.*, 1997, pp. 613 ss.

Cass. pen., sez. VI, 25 giugno 1996, n. 8508, in *Cass. pen.*, 1997, 2720.

Pret. Ragusa, 7 ottobre 1996, in *Riv. pen.*, 1998, n. 215, 68 ss.

Corte cost., 2 novembre 1996, n. 370, in *Giust. pen.*, 1998, I, pp. 25 ss.

Cass. pen., sez. V, 20 novembre 1996, n. 421, in *Dir. pen. e proc.*, 1997, pp. 594 ss.

Cass. pen., sez. VI, 12 dicembre 1996, n. 1128, in *Cass. pen.*, 1998, 483 ss.

Cass. civ., sez. I, 18 aprile 1997, n. 3335, in *Giust. civ. Mass.*, 1997, 602.

Cass. pen., sez. VI, 20 maggio 1997, n. 2004, in *Cass. pen.*, 1998, 1642-1643.

Cass. pen., sez. VI, 12 giugno 1997, n. 11462, in *Cass. pen.*, 1999, 538.

Cass. civ., sez. I, 20 giugno 1997, n. 5550, in *Rep. Foro it.*, 1997, voce *Adozione: Adozione internazionale*, n. 62, 482.

Cass. civ., sez. I, 2 settembre 1997, n. 8383, consultabile sulla banca dati De Jure.

Cass. pen., sez. VI, 28 ottobre 1997, n. 896, in *Cass. pen.*, 1999, 2847.

Cass. civ., sez. I, 11 dicembre 1997, n. 3106, in *Guida al diritto*, 14, pp. 38 ss.

Cass. pen., sez. V, 12 dicembre 1997, n. 2956, in *Cass. pen.*, 1999, 857.

Cass. pen., sez. VI, 20 febbraio 1998, n. 5482, in *Giust. pen.*, 1998, II, pp. 682 ss.

Cass. pen., sez. VI, 4 maggio 1998, n. 6563, in *Giust. pen.*, 1999, II, 435.

Cass. civ., sez. I, 6 maggio 1998 n. 4541, consultabile sulla banca dati De Jure.

Cass. pen., sez. III, 7 maggio 1998, n. 7152, in *Cass. pen.*, 1999, 2844.

Cass. civ., sez. I, 4 settembre 1998, n. 8779, in *Famiglia e diritto*, 1999, 26 ss.

Corte Cost., 28 dicembre 1998, n. 477, in *Giur. cost.*, 1998, pp. 3721 ss.

Corte Cost., 30 dicembre 1998, n. 455, in *Giur. cost.*, 1998, pp. 3789 ss.

Cass. pen., sez. V, 21 settembre 1999, n. 3004, in *Cass. pen.* 2001, 876 ss.

Cass. pen., sez. VI, 7 marzo 2000, n. 5543, in *Cass. pen.*, 2003, 912.

Trib. min. Trento, 11 marzo 2000 (decr.), in *Riv. dir. internaz. priv. proc.*, 2002, 4, pp. 1056 ss.

Corte Cost., 11 luglio 2000, n. 263, in *Giur. cost.*, 2000, pp. 2064 ss.

Cass. pen., sez. VI, 28 settembre 2000, n. 11611, in *Riv. pen.*, 2001, pp. 271 ss.

Corte Cost. 21 novembre 2000, n. 263, in *Cass. pen.*, 2001, 2015 ss.

Cass. pen., sez. V, 14 febbraio 2001, n. 61308, in *Riv. pen.*, 2001, 356-357.

Cass. pen., sez. I, 16 febbraio 2001, n. 15542, in *Riv. pen.*, 2001, pp. 640 ss.

Trib. Roma, 18 aprile 2001, in *Giur. merito*, 2003, II, 515 ss.

Corte Cost., 11 maggio 2001, n. 120, in *Famiglia e diritto*, 2001, 1, pp. 253 ss.

Trib. min. Trento, 5 marzo 2002 (decr.), in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 2003, pp. 149 ss.

T.A.R. Napoli, 12 giugno 2002, in *Foro amm. T.A.R.*, 2002, 2135 ss.

Corte Cost., 24 giugno 2002, n. 268 consultabile sulla banca dati De Jure.

Corte Cost., 16 luglio 2002, n. 350, consultabile sulla banca dati De Jure.

Corte Cost. 17 luglio 2002, n. 354, in *Cass. pen.*, 2002, 3631 ss.

Trib. min. Trento, 10 settembre 2002 (decr.), in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 2003, Parte prima, pp. 149 ss.

Cass. pen., sez. VI, 5 febbraio 2003, n. 9691, in *Cass. pen.*, 2004, 885.

Trib. min. Bologna, 7 febbraio 2003 in *Famiglia e diritto*, 2003, 6, pp. 605 ss.

Cass. civ., sez. I, 27 febbraio 2003, in *Giust. Civ., Mass.*, 2003, 422.

Cass. pen., sez. VI, 5 marzo 2003, n. 17914, in *Riv. pen.*, 2003, pp. 843 ss.

T.A.R. Roma, 14 agosto 2003, n. 7142, in *Foro amm. T.A.R.*, 2003, 2290 ss.

Cass. civ., sez. I, 10 marzo 2004, n. 4878, in *Diritto e Giustizia*, 2004, pp. 27 ss.

Trib. min. Bologna, 13 maggio 2004, in *Famiglia e diritto*, 2005, 2, pp. 186 ss.

T.A.R. Reggio Calabria, 30 luglio 2004 n. 564, in *Giur. it.*, 2004, 2423 ss.

Cass. Pen., sez. fer., 10 settembre 2004, n. 39044, in *Diritto e giustizia*, 2004, 45 ss.

Corte Cost., 13 gennaio 2005, n. 5, in *Cass. pen.*, 2004, 541 ss.

Trib. min. Genova, 24-31 gennaio 2005 (decr.), in *Guida al diritto*, 2005, 17, pp. 38 ss.

Cass. pen., sez. V, 9 marzo 2005, n. 12827, in *Cass. pen.*, 2006, 11, 3675 ss.

Corte Cost., 7 luglio 2005, n. 265, in *Cass. pen.*, 2005, 11, 3320 ss.

Corte Cost., 15 luglio 2005, n. 347 (ord.), in *Famiglia e diritto*, 2005, 5, pp. 461 ss.

Cass. pen., sez. VI, 10 maggio 2006, n. 29772, in RIGO F., *sub art. 357*, in PADOVANI T. (a cura di), *Codice penale*, Tomo I, IV edizione, Giuffrè, Milano 2007, p. 2313.

Cass. civ., sez. I, 26 maggio 2006, n. 12641, in *Foro it.*, 2006, I, 2314 ss.

Trib. min. Genova, 16 agosto 2006 (decr.), in *Famiglia e minori - Guida al diritto*, 2006, 1, 21-22.

Trib. min. Torino, 6 settembre 2006 (decr.), in *Famiglia e minori - Guida al diritto*, 2007, 1, 81 ss.

Trib. min. Genova, 6-7 settembre 2006 (decr.), in *Famiglia e minori - Guida al diritto*, 2006, 1, pp. 22-23.

Cass. pen., sez. VI, 28 settembre 2006, n. 5777, in *Cass. pen.*, 2007, 1, 4182 ss.

App. Genova, 28-30 settembre 2006 (decr.), in *Famiglia e minori - Guida al diritto*, 2006, 1, 15 ss.

Trib. min. Bologna, 2 novembre 2006 (decr.), in *Famiglia e minori - Guida al diritto*, 2007, 2, pp. 83 ss.

Trib. min. Cagliari, 20 novembre 2006, in *Famiglia e minori - Guida al diritto*, 2007, 3, pp. 83 ss.

Trib. min. Napoli, 26 gennaio 2007 (decr.), in *Famiglia e minori - Guida al diritto*, 2007, 6, pp. 83 ss.

App. Firenze, 2 febbraio 2007 (decr.), in *Dir. imm. citt.*, 2007, 4, pp. 139 ss.

Cass. pen., sez. VI, 22 febbraio 2007, n. 35836, in *Cass. pen.*, 2008, 10, 3719-3720.

Cass. pen., sez. VI, 16 aprile 2007, n. 27570 cit. in L.D. CERQUA, *sub art. 357*, in CRESPI A. - FORTI G. - ZUCCALÀ G., (a cura di), *Commentario breve al codice penale*, Cedam, Padova 2009, p. 1283.

Trib. min. Reggio Calabria, 4 maggio 2007 (decr.), in *Famiglia e minori - Guida al diritto*, 2007, 11, pp. 16 ss.

Cass. civ., sez. III, 24 maggio 2007, n. 12086, in *Guida al diritto*, 2007, 38, p. 59.

Cass. pen., sez. VI, 27 giugno 2007, n. 40182, in *Cass. pen.*, 2008, 10, 3720 ss.

App. Torino, 28 giugno 2007 (decr.), in *Dir. imm. citt.*, 2007, 3, pp. 142 ss.

Cass. civ., sez. I, 17 luglio 2007, n. 15953, in *Foro it.*, 2008, 5, 1568 ss.

Cass. civ., sez. I, 1 agosto 2007, n. 16989, in *Famiglia e diritto*, 2008, 3, pp. 247 ss.

Cass. civ., sez. I, 20 marzo 2008, n. 7472, in *Dir. fam.*, 2008, 3, pp. 1190 ss.

Cass. pen., sez. V, 11 giugno 2008, n. 31391, consultabile sulla banca dati De Jure.

Trib. min. Bari, 7 maggio 2008, in *Famiglia e diritto*, 2009, 4, pp. 393 ss.

Cass. pen., 6 giugno 2008, n. 32986, consultabile sulla banca dati De Jure.

Cass. civ., sez. I, 2 luglio 2008, n. 18174, consultabile sulla banca dati De Jure.

Cass. civ., sez. I, 17 luglio 2008, in *Foro it.*, 2009, 4, 1179 ss.

Corte Cost., 1 agosto 2008, n. 327, in *Giur. cost.*, 2008, 4, pp. 3529 ss.

App. Torino, 5 settembre 2008, n. 2440, in *Guida al diritto*, 2008, 46, p. 106.

Cons. giust. Amm. Sicilia, sez. giurisd., 19 dicembre 2008, n. 1141, in banca dati De Jure.

Trib. Catanzaro, Ufficio della volontaria giurisdizione, 14 aprile 2009 (decr.), in *Famiglia e diritto*, 2009, 5, pp. 526 ss.

ARTICOLI TRATTI DA QUOTIDIANI

CALANDRI M. - FILETTO G., “Può tornare se chiedono di adottarla”, in *La Repubblica*, 3 ottobre 2006, p. 29.

CALANDRI M., “Venite, Maria è nascosta qui”, *Ritrovata la bimba bielorusa*, in *La Repubblica*, 28 settembre 2006, p. 10.

CALANDRI M., “Vogliamo la prova che Maria è viva”, in *La Repubblica*, 16 settembre 2006, p. 27.

CANEVARO A., *Interrompere il percorso di riconoscimento, Postfazione* in DE RIENZO E., *Stare bene a scuola si può?*, UTET, Torino 2006, cit. da MACARIO G., *La formazione nel post-adozione: percorsi, metodologie e innovazioni nelle adozioni internazionali*, in *CAI - Comunicare Ascoltare Informare*, Notiziario della Commissione per le adozioni internazionali, anno 4, 2007, n. 2-3, p. 19.

FILETTO G., *Bimba bielorussa, vero un accordo. Oggi la mediazione del governo*, in *La Repubblica*, 18 settembre 2006, p. 25.

FILETTO G., *Maria affidata a una famiglia bielorussa*, in *La Repubblica*, 31 ottobre 2006, p. 19.

GRAFF E.J., *The Orphan Manufacturing Chain*, in *The Washington Post*, Jan. 11, 2009, in www.washingtonpost.com.

PORQUEDDU M., *I bambini rubati del Ciad*, in *Corriere della Sera*, 14 novembre 2007, pp. 8-9.

PREVE M., *Bimba bielorussa nascosta. I giudici: per ora resta in Italia*, in *La Repubblica*, 14 settembre 2006, p. 29.

SITOGRAFIA

<http://fra.europa.eu>.

<http://lawbepress.com>

<http://pediatrics.aappublications.org>

www.anfaa.it

www.caritasitaliana.it

www.ceflonline.net.

www.childoneurope.org

www.childtrafficking.org

www.ciai.it

www.coe.int

www.commissioneadozioni.it

www.garanteprivacy.it.

www.giustiziaminorile.it

www.glnbi.org.

www.hcch.net

www.iss-ssi.org

www.istitutodeglinnocenti.it

www.minori.it

www.planusa.org

www.pubblica.istruzione.it

www.savethechildren.it

www.savethechildren.net

www.senato.it

www.terresdeshommes.com

www.unhcr.org

www.unicef.org

www.venetoadozioni.it

Ringraziamenti

Grazie ad ogni cuore che mi ha sostenuto. Per usare le parole del poeta Nazim Hikmet, quei cuori somigliano a sandali, che camminano incessantemente, camminano senza lacerarsi, vanno avanti su sentieri pietrosi.