Premessa

La Commissione parlamentare per l'infanzia ha deliberato, il 15 maggio 2003, di avviare un'indagine conoscitiva in materia di adozioni e affidamento, ritenendo opportuno approfondire la conoscenza di tale complessa materia, sia in considerazione della necessità di procedere ad un primo bilancio, dopo la profonda innovazione normativa intervenuta particolarmente nel campo delle adozioni internazionali, sia per la situazione dei minori in stato di abbandono nel nostro paese, visto anche l'avvicinarsi del dicembre 2006, data prevista dalla legge per la definitiva chiusura dei nostri istituti.

Inoltre, alla Commissione erano pervenute nel tempo molteplici sollecitazioni ad occuparsi della materia da parte di vari soggetti della società (aspiranti genitori adottivi, enti autorizzati all'adozione nei paesi stranieri, soggetti del volontariato, ecc.) che segnalavano difficoltà o carenze nella concreta e positiva attuazione delle norme riguardanti i meccanismi dell'adozione internazionale.

Non c'è dubbio, infatti, che la materia e le sue implicazioni costituiscano problematiche già trattate da norme diverse e spesso regolate da canali non sempre in dialogo fra loro e che la ratifica della Convenzione dell'Aja per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale abbia mutato profondamente la realtà italiana, storicamente ricca di esperienze di solidarietà verso i minori in difficoltà e che negli anni aveva visto proliferare (senza regole precise) associazioni, enti, singoli che si occupavano, con un ruolo di intermediazione, di questa realtà. È chiaro, quindi, che nei primi anni di attuazione delle nuove norme si sia dovuta superare una lunga fase di « rodaggio »; tuttavia, oggi appare necessario capire se è necessario intervenire con ulteriori modifiche legislative per garantire il diritto primario di ogni bambino ad avere una famiglia.

In particolare, poiché le segnalazioni pervenute alla Commissione parlamentare per l'infanzia ponevano in rilievo alcune carenze emerse dall'attuazione della legge n. 149 del 2001 (che ha riformulato le precedenti leggi n. 184 del 1983 e n. 476 del 1998) e del relativo regolamento di attuazione, la Commissione, in attuazione dei compiti di indirizzo e di controllo ad essa assegnati, ha provveduto da un lato a fornire al Governo alcune indicazioni attraverso un documento d'indirizzo (vedi risoluzioni 8-00038 e 7-00023, con identico testo, approvate il 26 marzo 2003), dall'altro ha inteso svolgere con l'indagine conoscitiva un ampio lavoro, durato circa un anno e mezzo, ascoltando numerosi soggetti ed effettuando varie missioni.

Le audizioni svolte hanno riguardato la presidente della Commissione per le adozioni internazionali e il presidente del Comitato per

i minori stranieri, un rilevante numero di enti autorizzati alle adozioni internazionali [1], alcune associazioni che si occupano dei soggiorni in Italia per motivi sanitari, nati con i « bambini di Chernobyl », i presidenti di vari tribunali per i minori, nonché i rappresentanti del Governo competenti per la materia trattata. Di grande utilità si sono rivelate le missioni svolte da delegazioni della Commissione in Romania, in Russia e in Ucraina, che hanno consentito un contatto diretto con le Autorità di quei paesi, nonché con i rappresentanti italiani ivi operanti. Due missioni sono state effettuate anche presso la Commissione europea, a Bruxelles, per approfondire la delicata questione delle adozioni internazionali dalla Romania.

1. Cenni sulla normativa vigente.

1.1. L'affidamento.

L'istituto dell'affidamento ha la finalità di far accogliere temporaneamente il minore ad un'altra famiglia, per reinserirlo nella famiglia originaria quando questa giunga a superare le proprie difficoltà: si intende fornire al minore in difficoltà il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui ha bisogno, in attesa di un miglioramento della situazione di difficoltà della sua famiglia d'origine. L'affidamento pertanto mira a dare garanzie e tutele al minore senza provocarne il completo distacco dal nucleo familiare d'origine e l'impianto normativo fornisce strumenti duttili in grado di realizzare una efficace protezione del minore.

Il minore può essere affidato sia ad una famiglia – preferibilmente con figli minori – sia a una persona singola. Qualora non sia possibile l'affidamento, è previsto l'inserimento in una comunità di tipo familiare o, in mancanza, in un istituto di assistenza pubblico o privato che abbia sede nel luogo più vicino a quello in cui risiede il nucleo familiare di provenienza. Peraltro, la legge n. 149/2001 prevede – introducendo un importante elemento di innovazione – la chiusura degli istituti per minori entro il 31 dicembre 2006, in modo che in futuro si privilegino l'affidamento in una famiglia o in una comunità di tipo familiare.

1.2. L'adozione.

La normativa sulle adozioni e l'affidamento si basa in primo luogo sulla legge 4 maggio 1983, n. 184, che ha riorganizzato la materia.

Negli ultimi anni si è avvertita la necessità di modificare le norme, adattandole alle nuove esigenze sociali e familiari e adeguandole agli interventi della Corte costituzionale riguardo all'età degli adottanti

[1] Nelle prime settimane dell'indagine è stato rivolto a tutti gli enti autorizzati l'invito a partecipare ad un'audizione o, altrimenti, a inviare un contributo scritto; sono stati poi auditi in quattro sedute i rappresentanti dei 21 enti che hanno accolto l'invito.

(sentenze nn. 303/96 e 283/99). Ciò è avvenuto principalmente con la legge 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 primo del codice civile »), che ha ridisegnato la normativa con l'obiettivo di dare organicità e sistematicità alla materia.

I principali profili innovativi sono evidenziati già nel nuovo titolo della legge 184/1983, « Diritto del minore ad una famiglia », che ha sostituito quello precedente che era « Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori »: si tratta di un'innovazione non meramente di forma, che indica il senso unitario e la prospettiva comune che il legislatore ha dato a tutti gli istituti che vi sono disciplinati: dal sostegno alla famiglia biologica, all'affidamento familiare, all'adozione nazionale ed a quella internazionale, tutti collegati tra loro da un unico fine, il superiore interesse del minore, attuando il suo diritto alla famiglia.

Il principio fondamentale è che il minore ha diritto di crescere e di essere educato nell'ambito della propria famiglia. Le condizioni di povertà dei genitori non rappresentano di per sé un ostacolo all'esercizio di tale diritto – si prevedono infatti interventi per rimuovere le cause economiche, personali e sociali che impediscono alla famiglia di svolgere i propri compiti – e gli istituti dell'affidamento e dell'adozione si applicano solo quando, nonostante gli interventi di sostegno, la famiglia non sia in grado di provvedere convenientemente alla crescita e all'educazione del minore.

Le coppie aspiranti, secondo il testo del 1983, dovevano essere sposate da almeno tre anni; la legge n. 149/2001 ha previsto invece che possano essere sposate anche da un tempo più breve, purché siano unite in stabile e continuativa convivenza (sommando il periodo antecedente e quello successivo al matrimonio) da almeno tre anni. Altre significative novità riguardano il limite massimo del divario di età tra adottante ed adottato, portato a 45 anni (in precedenza era di 40) [2].

1.3. L'adozione internazionale.

Introdotto nell'ordinamento italiano con la legge n. 184/1983, l'istituto dell'adozione internazionale è stato successivamente modificato in seguito all'adesione dell'Italia alla Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale fatta all'Aja il 29 maggio 1993, che ha reso necessaria un'ampia revisione della normativa.

La Convenzione dell'Aja ha risposto all'esigenza di garantire uniformità e trasparenza nelle procedure, nonché alla necessità di

[2] Inoltre l'adozione non è preclusa: quando il limite massimo di differenza di età sia superato da uno solo degli adottanti in misura non superiore a dieci anni, quando gli adottandi hanno già altri figli ed uno degli stessi sia minore e quando l'adozione riguardi un fratello di un minore già adottato dalla stessa coppia. I limiti di differenza di età tra adottante e adottato non sono comunque assoluti, poiché possono subire delle deroghe quando il tribunale dei minorenni ritenga che dalla mancata adozione possa derivare un danno grave e non altrimenti evitabile al minore.

assicurare un'efficace collaborazione tra gli Stati nel campo delle adozioni, garantendo la realizzazione del superiore interesse del minore.

La Convenzione ha pertanto sancito alcuni principi comuni, volti a garantire che le adozioni internazionali abbiano come obiettivo l'interesse superiore del minore, a realizzare tra gli Stati contraenti un sistema di cooperazione e ad assicurare il riconoscimento negli Stati contraenti delle adozioni realizzate in conformità alla stessa Convenzione.

In ogni Paese la Convenzione prevede la creazione di un'autorità centrale col compito di controllare il corretto svolgimento delle procedure di adozione e di porsi in relazione con le altre autorità centrali scambiando informazioni, valutando le singole domande, accertando la presenza dei requisiti legittimanti l'adozione e autorizzando l'ingresso del minore nel Paese dei futuri genitori. La Convenzione prevede altresì che vi siano organismi abilitati che collaborino con l'autorità centrale, ossia enti in possesso di rigorosi e specifici requisiti, autorizzati dalla stessa autorità a seguire le procedure di adozione e a fornire la necessaria assistenza agli aspiranti genitori.

La Convenzione inoltre stabilisce la regola generale secondo la quale è lo Stato in cui si trova il minore a dichiarare l'adozione conforme alla Convenzione, a seguito della quale si conseguono gli effetti giuridici: la creazione del legame di filiazione tra i genitori adottivi e il minore ed il venir meno di quello preesistente.

La normativa in materia di adozioni internazionali è stata innovata dalla legge 31 dicembre 1998, n. 476 « Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri ».

Nel coordinare il nuovo sistema internazionale alla legge n. 184/1983, modificandola per adeguarla ai nuovi principi, sono state introdotte due innovazioni principali: l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, della Commissione per le adozioni internazionali (CAI) – con funzioni di controllo delle procedure e degli operatori in Italia e di coordinamento e promozione sotto il profilo internazionale – e la previsione del ricorso obbligatorio, nell'espletamento delle procedure di adozione internazionale, a enti autorizzati dalla Commissione stessa sulla base di parametri di competenza, serietà e moralità; tali enti hanno così assunto un ruolo centrale nel sistema delle adozioni internazionali. Si è trattato perciò di una cospicua innovazione nel campo delle adozioni internazionali, che ha posto la protezione del minore al centro della normativa [3].

---

[3] La Commissione per le adozioni internazionali svolge le funzioni di Autorità centrale prevista dalla Convenzione dell'Aja ed è composta da: un presidente nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri (deve trattarsi di un magistrato avente esperienza nel settore minorile ovvero di un dirigente dello Stato con analoga esperienza); dieci rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri e di vari ministeri (si tratta di: due rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri; un rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali; un rappresentante del Ministero degli affari esteri; un rappresentante del Ministero dell'interno; due rappresentanti del Ministero della giustizia; un rappresentante del Ministero della

Si rimanda all'appendice per l'approfondimento sulla normativa vigente in materia di affidamento, adozione nazionale ed internazionale.

1.4. L'evoluzione conseguente alle recenti riforme.

È opportuno svolgere una riflessione sull'evoluzione determinata dalla nuova normativa e, in particolare, sui rapporti diversi che si sono istituiti tra adozione internazionale e adozione nazionale. Le due riforme hanno finora camminato in modo separato: occorre quindi chiedersi se la logica della separatezza debba perpetuarsi o se non si debba prospettare un diverso modo di attuarle, secondo una prospettiva unitaria.

Tra le cause che hanno determinato la separatezza tra le due adozioni, può essere indicata anzitutto la scelta di effettuare due distinte riforme rispettivamente con la legge 31 marzo 1998 n. 476 e con la legge 28 marzo 2001 n. 149, anziché un unico intervento complessivo. Inoltre, mentre la disciplina dell'adozione internazionale, pur realizzata anch'essa in fasi successive (emanazione del regolamento che ha indicato le modalità di costituzione della Commissione per le adozioni internazionali, con decreto del Presidente della Repubblica 1 dicembre 1999 n. 492; pubblicazione dell'albo degli enti autorizzati in base al disposto dell'articolo 6 di detto regolamento; infine, completa entrata in vigore il 15 novembre 2000) è ora totalmente definita, quella dell'adozione nazionale è invece ancora incompleta, poiché la parte relativa all'introduzione delle garanzie di difesa per la famiglia biologica del bambino dichiarato adottabile non è ancora entrata in vigore e si è in attesa dell'approvazione dell'apposita legge [4] diretta a disciplinare la difesa d'ufficio in questi procedimenti. Non si può inoltre dimenticare che il numero di minori dichiarati adottabili in Italia è decisamente esiguo e ciò fa sì che le adozioni nazionali siano molto meno numerose di quelle internazionali.

---

salute; un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze; un rappresentante del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca) ; tre rappresentanti della Conferenza unificata Stato-Regioni; tre rappresentanti designati, sulla base di apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da associazioni familiari a carattere nazionale, almeno uno dei quali designato dal Forum delle associazioni familiari. Il presidente dura in carica due anni (rinnovabili una volta), mentre gli altri componenti quattro anni.

Tra i principali compiti della CAI figurano: la collaborazione con le autorità centrali degli altri Stati; la proposta di stipulare di accordi bilaterali in materia di adozione internazionale; la promozione della cooperazione fra i soggetti che operano nel campo dell'adozione internazionale e della protezione dei minori, nonché di iniziative di formazione per quanti operino nel settore; l'autorizzazione dell'ingresso e del soggiorno permanente del minore straniero adottato o affidato a scopo di adozione; la certificazione della conformità dell'adozione alle disposizioni della Convenzione. La CAI, inoltre, autorizza l'attività degli enti che effettuano concretamente la procedura di adozione, cura la tenuta del relativo albo e vigila sul loro operato.

[4] Il disegno di legge presentato dal Governo il 23 settembre 2003 (A.C. 4294 "Disciplina della difesa d'ufficio nei giudizi civili minorili e modifica degli articoli 336 e 337 del codice civile in materia di procedimenti davanti al tribunale per i minorenni") è stato approvato dalla Camera il 15 luglio 2004 ed è attualmente all'esame del Senato (A.S. 3048).

Si rilevano inoltre significative diversità operative tra le due adozioni, sia per quanto riguarda i compiti socio-assistenziali, sia per quanto concerne quelli attribuiti alle regioni.

Per quanto riguarda infatti l'attività istruttoria da espletare, mentre per la domanda di adozione nazionale è rimasta in sostanza immodificata, la previsione normativa in tema di adozione internazionale è molto più ricca: è infatti previsto che prima dell'indagine istruttoria sulle coppie i servizi socio-assistenziali svolgano attività d'informazione sull'adozione internazionale, sulle relative procedure, sugli enti autorizzati e sulle altre forme di solidarietà nei confronti dei minori in difficoltà ed effettuino la preparazione degli aspiranti all'adozione, in collaborazione con gli enti suddetti.

Circa i compiti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, la legge prevede che debbano vigilare sul funzionamento delle strutture e dei servizi che, sul territorio, operano per l'adozione internazionale, al fine di garantire livelli adeguati d'intervento, e che debbano altresì promuovere la definizione di protocolli operativi e convenzioni tra enti autorizzati e servizi, nonché forme stabili di collegamento tra gli stessi e gli organi giudiziari minorili.

Tutto ciò sta portando nelle realtà locali ad una organizzazione separata e più qualificata dell'intervento sulle adozioni internazionali rispetto agli altri interventi sociali, come è documentato dai protocolli d'intesa sottoscritti in varie regioni e dalle successive organizzazioni dei servizi in specifiche *équipes*.

Vanno invece emergendo linee culturali che tendono a sottolineare più le cose che uniscono che non quelle che separano le due adozioni e a verificare se l'individuazione di aree culturali ed operative comuni possa poi tradursi in applicabilità all'adozione internazionale di istituti esistenti nell'adozione nazionale e viceversa. Non c'è dubbio, infatti, che i principi di fondo dell'adozione siano comuni ad entrambi i modelli in esame, a partire dal principio fondamentale secondo il quale ogni attività deve essere ispirata all'esigenza di tutelare il superiore interesse del minore. Quest'ultimo principio è alla base di entrambe le adozioni e dovrebbe stemperare, per quanto possibile, le divergenze culturali e operative in precedenza evidenziate, nonché favorire il superamento della separatezza anche a livelli operativi.

Occorre quindi operare in favore di tale superamento, soprattutto per quanto riguarda la gestione della doppia domanda: è un dato ormai evidente che un gran numero di aspiranti adottanti propone entrambe le domande, per l'adozione nazionale e per quella internazionale (secondo il Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza in alcune realtà, quali la Toscana, la percentuale di « doppie » domande raggiunge il 70 per cento). Continuare a tenere distinte le prassi istruttorie dell'adozione internazionale e di quella nazionale significa, quindi, costringere gli adottanti a rivolgersi a servizi diversi per ciascuna delle domande proposte, con doppio dispendio di tempo e di energie; comporta, nella maggior parte dei casi, inoltre l'aumento del personale dei servizi sociali chiamato ad occuparsi delle adozioni.

Prima ancora di procedere a modifiche della normativa, quindi, è necessario riconsiderare quella vigente, esaminandola secondo il pro-

filo che consenta di giungere al risultato di superare la separatezza segnalata. In questa prospettiva si può, ad esempio, operare una rilettura dell'articolo 39 *bis* della legge 184/1983, che attribuisce alle regioni il compito di concorrere « a sviluppare una rete di servizi in grado di svolgere i compiti previsti dalla presente legge »; tale disposizione è stata finora intesa nel senso che il riferimento alla « presente legge » riguardasse l'applicazione della legge 476/1998 e quindi solo l'adozione internazionale, ma se, invece, la si interpreta nel senso più corretto e più completo, intendendola con riferimento all'intera legge 184/1983, allora la situazione cambia e l'impegno delle regioni diventa diretto a favorire il funzionamento di strutture e servizi non solo per l'adozione internazionale, ma anche per quella nazionale.

1.5. Alcuni elementi sulla normativa in alcuni paesi europei (Francia, Germania, Regno Unito, Spagna).

a) Francia.

Nell'ordinamento francese la disciplina generale in materia di adozioni è contenuta principalmente nel Codice civile e nel Codice dell'azione sociale e delle famiglie. Riforme legislative sono state adottate di recente ai fini dell'adeguamento delle procedure alla Convenzione dell'Aja.

L'ordinamento francese conosce tre tipi di adozione: *l'adoption plénière (*nella quale i legami tra il bambino e la famiglia d'origine vengono definitivamente interrotti), *l'adoption simple* (non rompe i legami di filiazione con la famiglia d'origine ma trasferisce l'autorità parentale alla famiglia adottiva) e *l'adoption internationale* (per i bambini adottati dall'estero e con la quale bisogna armonizzare le norme sull'adozione francesi con quelle del paese originario del bambino adottato).

Per quanto riguarda la prima tipologia, l'adozione può essere richiesta da coniugi, non separati, sposati da più di due anni o entrambi di età superiore a 28 anni, o da celibi di età superiore a 28 anni (il limite d'età non è richiesto in caso di adozione del figlio del coniuge). La legge francese non fissa né limiti d'età massimi per chi vuole adottare un bambino, né differenza d'età tra chi adotta e l'adottato. La domanda d'adozione può essere rivolta alla *Direction de l'action sociale de l'enfance et de la santè (DASES)* o ad un ente autorizzato per l'adozione (per un bambino francese o straniero). In ogni caso è necessario il benestare preventivo de *l'Aide Sociale a l'Enfance* (Servizio d'aiuto sociale all'infanzia) che entro nove mesi deve verificare l'esistenza, nella coppia richiedente, dei requisiti necessari per l'adozione. Il parere positivo viene accordato per cinque anni, mentre la candidatura all'adozione deve essere rinnovata ogni anno.

Una volta ottenuto il parere positivo da parte della DASES i tempi di attesa per ottenere un bambino variano, in media, dai due ai quattro anni circa. Infine il bambino viene accolto provvisoriamente nella sua nuova famiglia. Il procedimento definitivo d'adozione potrà essere

emesso dopo minimo sei mesi dall'accoglimento del bambino. Il tribunale di primo grado dipartimentale, verificato il rispetto delle condizioni di legge e la conformità agli interessi del minore dell'adozione, pronuncia l'adozione definitiva, che da quel momento produce effetti ed è irrevocabile.

L'adozione semplice è, invece, permessa senza limiti di età da parte dell'adottante. La procedura è simile a quella prevista per la definitiva mentre ne sono differenti gli effetti. L'adozione semplice può essere revocata, se sussistano motivazioni gravi, e con la revoca cessano, per il futuro, tutti gli effetti dell'adozione stessa.

Per l'adozione internazionale, si prevede che le condizioni dell'adozione sono regolate dalla legge nazionale dell'adottante ed hanno gli effetti previsti dalla legge francese, ma l'adozione di un minore straniero non può essere pronunciata se la legge del suo paese di nascita proibisce questa istituzione, salvo che il minore non sia nato e risieda abitualmente in Francia.

Inoltre, si segnala che dal 2002 le persone fisiche non possono più servire da intermediari per l'adozione, attività che può essere svolta solo da persone giuridiche di diritto privato autorizzate dai presidenti dei Consigli generali dipartimentali. Gli enti autorizzati debbono ottenere un permesso speciale del ministro degli affari esteri per esercitare la loro attività nei confronti di minori stranieri. Inoltre, l'Autorità centrale per l'adozione – composta da rappresentanti dello Stato e dei consigli generali, dai rappresentanti degli organi preposti per le adozioni e delle famiglie adottive – ha il compito di dare un orientamento e coordinare l'azione delle amministrazioni e della autorità competenti in materia di adozione internazionale.

La legislazione francese, infine, estende alle famiglie che adottano un bambino i sussidi familiari e i congedi previsti in caso di nascita di un figlio.

b) Germania.

La normativa che disciplina l'adozione è contenuta principalmente nel Codice civile *(Bürgerliches Gesetzbuch – BGB)*.

Per poter adottare un minore è richiesta la piena capacità giuridica e un'età minima di 25 anni. Alle persone non coniugate è consentito adottare un bambino individualmente, mentre le coppie sposate possono adottare solo congiuntamente. In tal caso è sufficiente che uno dei due coniugi abbia almeno 25 anni e l'altro almeno 21 anni. L'età minima è ridotta a 21 anni anche per coloro che intendono adottare il proprio figlio naturale o il figlio del proprio coniuge. Le persone che vivono in una unione omosessuale non possono adottare congiuntamente, così come previsto per le convivenze di persone non unite dal vincolo matrimoniale. La legge non richiede una determinata differenza di età tra adottante e adottato, né prescrive una durata minima del matrimonio per l'adozione da parte di coppie sposate.

Per quanto riguarda la procedura, si richiede: il consenso di entrambi i genitori naturali – che non può essere sottoposto né a termini né a condizioni ed è irrevocabile – nonché il consenso del

bambino, che prima del compimento dei 14 anni è espresso dal rappresentante legale del minore; la presentazione, da parte degli adottanti, di una domanda di adozione presso il giudice tutelare, che pronuncia l'adozione al termine di un adeguato periodo di affidamento, la cui durata è varia a seconda dell'età del bambino, previa presentazione, da parte dell'Ufficio regionale della gioventù, di un parere vincolante circa la sussistenza dei requisiti e delle condizioni per l'adozione.

Con la pronuncia dell'adozione, il bambino acquista lo *status* giuridico di figlio biologico dei genitori adottivi, mentre si estinguono i legami di parentela con la sua famiglia di origine. Il bambino mantiene il diritto fondamentale, costituzionalmente rilevante, a conoscere le sue origini, ma non può avvalersi di questo diritto se la sua richiesta rischia di mettere in pericolo l'unità della famiglia adottiva o quella di un'altra coppia.

È possibile l'annullamento *ex officio* dell'adozione da parte del giudice tutelare, durante la minore età dell'adottato, solo per gravi motivi giustificati dal benessere di quest'ultimo.

Per quanto riguarda le adozioni internazionali, la ratifica della Convenzione dell'Aja ha modificato in larga misura questa materia. In base alla nuova normativa, chi desidera effettuare un'adozione internazionale deve rivolgersi, con una richiesta di consulenza, al Servizio centrale di adozione del competente Ufficio regionale della gioventù oppure ad un servizio di adozione privato specializzato nell'adozione internazionale e abilitato dal suddetto Ufficio regionale.

Se la consulenza ha esito positivo, gli aspiranti all'adozione optano per un paese d'origine del bambino da adottare e si sottopongono a una indagine attitudinale. L'organismo straniero sottopone al servizio di adozione tedesco un'offerta relativa a un determinato bambino, e nel caso in cui venga accettata si completa il procedimento di adozione oppure si affida il bambino per un periodo di prova.

Se il procedimento di adozione non viene completato nello Stato di origine del bambino, l'adozione è pronunciata da una corte tedesca in base al diritto nazionale al termine del periodo di prova.

Se invece l'adozione è stata effettuata nello Stato di origine del bambino e tale Stato è contraente della Convenzione dell'Aja, non è necessaria una pronuncia del giudice tutelare tedesco, mentre, se è stata effettuata in uno Stato che non è parte della Convenzione, deve essere obbligatoriamente riconosciuta dal giudice tutelare tedesco.

L'attuazione della Convenzione in Germania non ha invece interessato o modificato la struttura amministrativa delle adozioni in ambito nazionale, limitandosi ad introdurre un Ufficio centrale di coordinamento a livello federale.

Le autorità responsabili, quali definite dalla Convenzione sono, in Germania, a livello federale, l'Ufficio centrale per le adozioni internazionali, costituito nell'ambito della Procura generale dello Stato presso l'Alta corte federale, e a livello regionale i già citati Servizi per le adozioni degli Uffici regionali della gioventù. L'Ufficio centrale federale ha il compito di fungere da punto di contatto per le autorità competenti degli Stati stranieri. Non svolge quindi funzioni di inter-

mediario di adozione, mentre cura la tenuta di una banca dati centrale in cui vengono registrate le adozioni internazionali.

Le procedure per l'adozione internazionale vengono affidate anche ad intermediari privati, soggetti ad una abilitazione e ad una vigilanza da parte dello Stato.

c) Regno Unito.

La disciplina dell'adozione vigente nel Regno Unito, ha subito recenti modifiche a seguito dell'approvazione, nel 2002, dell'*Adoption and Children Act*.

Il generale impianto organizzativo si fonda sull'istituzione, presso i singoli enti territoriali, di *adoption agencies* – componenti, nel loro insieme, l'*Adoption Services* nazionale – che: valutano, mediante propri gruppi di esperti la idoneità degli adottanti; svolgono compiti di natura amministrativa ed assistenziale; assicurano il sostegno ai minori e agli adottanti durante il procedimento di adozione; assistono – una volta espletato il procedimento – i minori ed i genitori adottivi.

Nell'ordinamento inglese figurano, poi, le « *registered adoption societies* », organizzazioni private, su base volontaristica o a carattere d'impresa e soggette alla previa autorizzazione ministeriale, le quali, se in possesso dei requisiti prescritti, sono abilitate alla prestazione di servizi correlati alla procedura di adozione.

Possono adottare un bambino sia singoli sia coppie, sposate o no. È comunque riconosciuto in capo agli adottati il diritto a conoscere le proprie origini attraverso il libero accesso ai propri dati contenuti nei registri delle nascite e delle adozioni.

La legge introduce, infine, un nuovo istituto a tutela del minore, denominato *special guardianship,* e destinato ad operare qualora l'adozione non si ritenga come l'opzione migliore e non sia però egualmente opportuno, nell'interesse del minore, il suo ricongiungimento ai genitori naturali. In tale ipotesi è consentito l'affidamento del minore ad un nuovo nucleo familiare pur essendo conservati i suoi rapporti giuridici con quello originario.

Per quanto riguarda l'adozione internazionale, si segnala che anche il Regno Unito ha proceduto alla ratifica della Convenzione dell'Aja.

d) Spagna.

L'istituto dell'adozione è regolato in Spagna dal codice civile.

Possono procedere all'adozione sia coppie, sia persone singole. È, comunque, necessario che l'adottante abbia compiuto venticinque anni e, nel caso di adozione effettuata da ambedue i coniugi, è sufficiente che l'età prescritta sia posseduta da uno dei due; in ogni caso l'adottante dovrà possedere almeno quattordici anni più dell'adottato. Nessuno, inoltre, può essere adottato da più di una persona se non nel caso di un'adozione da parte di entrambi i coniugi. Qualora l'adottante

muoia o incorra nella perdita della patria potestà, per l'adottato si rende possibile una nuova adozione.

L'adozione si costituisce attraverso una decisione del giudice, previa dichiarazione di idoneità dell'adottante rilasciata dall'autorità competente; detta autorità propone quindi il soggetto in questione per l'adozione. L'adozione richiede il consenso dell'adottante (o dei coniugi adottanti) e dell'adottando maggiore di dodici anni. Il consenso deve essere espresso in presenza del giudice. Devono inoltre acconsentire all'adozione il coniuge dell'adottante (se non separato legalmente) e i genitori dell'adottando.

Con l'adozione si estinguono tutti i vincoli giuridici esistenti tra l'adottato e la sua famiglia di origine.

L'adozione, infine, è irrevocabile. Il giudice può accordarne l'estinzione su richiesta del padre o della madre qualora questi, senza colpa, non siano intervenuti nelle forme previste dalla legge al momento dell'udienza. È però necessario che la richiesta venga effettuata entro i due anni successivi all'adozione e che l'estinzione del rapporto non abbia riflessi gravi sul minore.

L'adozione internazionale è disciplinata da un'apposita legge organica, volta a ratificare la Convenzione dell'Aja.

In particolare, si prevede che le domande debbano essere presentate alle Autorità pubbliche, che poi possono procedere alla raccolta ed all'inoltro delle domande sia direttamente, sia affidando il compito ad enti accreditati. Le autorità pubbliche competenti in materia sono i servizi per la protezione dei minori della città di residenza. Le procedure vengono poi seguite dalle Autorità centrali regionali (sono in tutto diciassette, una per ogni Comunità autonoma), che sono i servizi per la protezione dei minori delle Comunità autonome. Vi è poi l'Autorità centrale nazionale, che ha sede presso il Ministero del lavoro e degli affari sociali, alla quale è attribuito il compito di cooperare con le autorità regionali nonché con le autorità degli altri Paesi.

La domanda di adozione può essere inviata anche attraverso gli enti accreditati (*Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional – ECAIs)*. Tali enti devono essere autorizzati dall'autorità competente della Comunità autonoma e dall'organo competente del paese straniero in cui operano attraverso un rappresentante autorizzato. Le autorità pubbliche competenti, infatti, procedono all'accredito, al controllo, all'ispezione degli enti che ricoprono funzioni di mediazione nel relativo ambito territoriale, nonché alla messa a punto delle direttive di attuazione ad essi inviate. Infatti, perché un ente di mediazione venga accreditato è necessario che svolga la sua attività senza fini di lucro, che sia iscritto in un registro apposito e che abbia come finalità la protezione dei minori. Esso deve inoltre disporre dei mezzi materiali e del personale con preparazione multidisciplinare necessario allo sviluppo delle funzioni assegnate; la direzione dell'ente, infine, deve essere affidata a soggetti qualificati per integrità morale e per formazione specifica nel campo dell'adozione internazionale. Le autorità pubbliche si riservano di ritirare l'accredito a quegli enti che non rispettino le condizioni in base alle quali ottennero la concessione o che nella loro azione si pongano in contrasto con l'ordinamento giuridico.

A loro volta gli enti accreditati devono fornire informazioni e consulenza in materia di adozione internazionale, devono intervenire nella fase di inoltro delle domande di adozione indirizzate alle autorità competenti sia spagnole che straniere, infine devono assicurare assistenza ed appoggio ai richiedenti nelle formalità che essi devono affrontare tanto in Spagna quanto all'estero.

Gli enti pubblici competenti tengono un registro delle domande di coloro che si rivolgono agli enti accreditati.

2. La situazione attuale.

2.1. Alcuni dati statistici.

Per quanto riguarda le adozioni nazionali, sono noti alcuni dati a cura del Ministero della giustizia, trasmessi alla Commissione parlamentare per l'infanzia dal Centro di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Nel 2002 vi sono state 929 dichiarazioni di adottabilità di minori (per il 59 per cento minori con genitori noti, per il 41 per cento con genitori ignoti); le sentenze di adozione nazionale sono state 1.135, alle quali vanno aggiunte 651 sentenze di adozione *ex* articolo 44 (casi particolari) della legge 184/83 (delle quali il 65 per cento ha riguardato il caso previsto nella lettera *b* del comma 1, cioè coniugi che hanno adottato minori figli dell'altro coniuge). Nel 2003 le dichiarazioni di adottabilità di minori sono state 1.080 (con le stesse percentuali dell'anno precedente: 59 per cento minori con genitori noti, 41 per cento minori con genitori ignoti), le sentenze di adozione nazionale 978, mentre quelle *ex* articolo 44 sono state 597 (delle quali il 68 per cento relative al caso previsto dalla lettera *b* del comma 1).

I dati statistici sulle adozioni internazionali sono pubblicati dalla Commissione per le adozioni internazionali, che li aggiorna periodicamente; quelli più recenti sono aggiornati al 30 giugno 2004 e hanno come data di partenza il 16 novembre 2000. Altri dati sono contenuti nella prima Relazione sullo stato delle adozioni internazionali e sull'attuazione della Convenzione dell'Aja, trasmessa dal Governo al Parlamento il 27 febbraio 2004.

I decreti di idoneità trasmessi alla CAI al 31 dicembre 2003 erano 18.602; alla stessa data 6.064 coppie avevano richiesto alla CAI (a partire dal 16 novembre 2000), autorizzazioni all'ingresso in Italia di minori stranieri. Ciò indica che circa un terzo delle coppie idonee ha richiesto successivamente all'ottenimento del decreto di idoneità l'autorizzazione all'ingresso di uno o più minori per adozione. Dai dati pubblicati non è possibile invece ricavare quante coppie dichiarate idonee abbiano dato mandato ad un ente di avviare le procedure di adozione. L'assenza di tale dato non consente di verificare quale percentuale di procedure avviate vada effettivamente a buon fine e in quali tempi; né rende possibile comprendere in quali fasi dell'*iter* « scompaiano » i due terzi di coppie che, pur riconosciute idonee, non giungono a compiere un'adozione.

Le coppie idonee all'adozione di minori stranieri che hanno richiesto alla CAI l'autorizzazione all'ingresso di minori stranieri sono