

## Il Manifesto per una nuova legge dell'adozione internazionale: un proclama irragionevole e allarmante

1. Con un comunicato del 16 ottobre 2011<sup>1</sup>, l'Ai.Bi., in persona del suo presidente, sferrava un durissimo attacco alla regolamentazione delle adozioni internazionali contenuta nella legislazione italiana. Ponendo l'accento su di un lieve calo delle domande di adozione registrata nel nostro Paese nell'anno 2010 (5.576 domande, a fronte delle 5.604 dell'anno precedente), se ne indicavano le ragioni nei costi dispersivi e nella lentezza e macchinosità dell'*iter* adozionale, per reagire ai quali era presentato come indispensabile "*un risanamento*" delle procedure di adozione che consentisse di uscire dalla crisi demografica in atto, così promuovendo "*la rinascita dei consumi*". Per far ciò, si dovevano svecchiare i principi a base dell'adozione finora seguiti, sottraendo innanzi tutto al Tribunale per i minorenni la competenza a selezionare l'idoneità delle coppie ("*unico caso nella civile Europa....questo mezzo puzza ancora di medioevo*"), per passare "*dai secoli bui dell'adozione internazionale*" a "*un'adozione moderna, gratis e a tempo zero*".

I medesimi concetti erano ripresi dalla stessa associazione, in toni ancora più accesi, in un successivo comunicato del 3 maggio 2012<sup>2</sup>, che perorava "*l'introduzione anche in Italia dell'idoneità amministrativa*" all'adozione internazionale, "*eliminando la guida, ormai divenuta superflua, dei Tribunali per i Minorenni*", colpevoli - questi ultimi - di concentrare sulle coppie aspiranti all'adozione delle "*attenzioni inquisitorie*".

Da ultimo, tali proposizioni sono confluite in una raccolta di firme che l'Ai.Bi. ha promosso lanciando il 19 maggio 2012 - con una massiccia campagna di occupazione delle pagine *web* - un suo "**Manifesto per una nuova legge dell'Adozione Internazionale**"<sup>3</sup>, ove si aggiungono altre considerazioni e si formulano altre proposte della più svariata natura, che possono così riassumersi:

- 1) Le persone candidate ad accogliere un figlio non loro (*sic!*) sono una risorsa, e perciò non possono essere né penalizzate né selezionate, come invece si verifica oggi in Italia, per via della "*cultura negativa*" che si è andata formando intorno all'adozione;
- 2) La dichiarazione di idoneità degli aspiranti, da affidare all'esclusiva competenza dei servizi sociali, così come avviene negli altri Paesi europei, deve intervenire in tempi celeri, riducendo per legge il numero di incontri psicologici;
- 3) Per rendere effettiva tale celerità, si devono imporre dei termini perentori per la definizione della procedura adozionale;

---

<sup>1</sup> *La crisi si combatte con i figli. Adozioni gratuite e a tempo zero*, pubblicato in *News Ucipem*, n. 359 – 16 ottobre 2011 ([www.ucipem.it](http://www.ucipem.it)).

<sup>2</sup> *Spending review: gli sprechi dell'adozione internazionale*, anch'esso diffuso su *News Ucipem*, n. 388 – 6 maggio 2012.

<sup>3</sup> Il testo è reperibile, in varie centinaia di ricorrenze, su [www.ai.bi.it](http://www.ai.bi.it).

- 4) La Commissione per le Adozioni Internazionali (CAI) deve essere trasferita, secondo il sistema francese, al Ministero per gli Affari Esteri, e la sua presidenza deve essere affidata a un Ambasciatore per le Adozioni Internazionali<sup>4</sup>, al fine di incentivare su scala mondiale l'aumento delle adozioni e sviluppare i progetti di cooperazione con i Paesi di provenienza dei minori da adottare;
- 5) Le sentenze straniere di adozione devono essere riconosciute automaticamente, sulla base della certificazione della Commissione per le Adozioni Internazionali, senza alcun controllo dei Tribunali per i minorenni;
- 6) I costi delle pratiche adozionali devono essere abbattuti attraverso la semplificazione delle procedure e un maggior controllo sugli enti autorizzati, e devono essere gratuiti per le coppie meno abbienti, mediante un regime di convenzione tra enti autorizzati e pubblica amministrazione;
- 8) Le adozioni di minori con bisogni speciali devono essere agevolate, consentendole anche a persone singole e anziane;
- 9) La *kafala* di diritto islamico deve essere riconosciuta come affidamento preadottivo, per permettere anche ai minori orfani originari dei Paesi con legge coranica di diventare figli legittimi;
- 10) Devono essere introdotte forme di soggiorno in Italia di minori stranieri a scopo adottivo, per facilitare l'adozione di bambini più grandi;
- 11) Deve introdursi l'istituto dell'affidamento internazionale, per accogliere i minori provenienti da aree in situazioni di emergenza umanitaria, anche in vista di una loro eventuale adozione;
- 12) Devono essere riconosciuti per legge, e sotto il controllo dell'autorità giudiziaria, i provvedimenti stranieri di adozione dei nati, disposti come misura di prevenzione degli aborti.

2. Una prima considerazione s'impone per quanto riguarda la palese infondatezza delle premesse da cui il testo del **Manifesto** prende le mosse. Va infatti precisato, innanzi tutto, che in Italia, nonostante la situazione economica non proprio esaltante, dai dati relativi all'anno 2011 diffusi dalla Commissione per le Adozioni Internazionali (4.022 autorizzazioni all'ingresso di minori stranieri adottati, a fronte delle 4.130 autorizzazioni intervenute nell'anno 2010) emerge una sostanziale stabilità delle adozioni internazionali<sup>5</sup>; stabilità che appare particolarmente significativa ove si compari il modesto decremento di cui sopra (- 2,6%) a quelli ben più consistenti accusati dalla Francia (- 43,1%: 3.504 adozioni nel 2010, e 1.995 adozioni nel 2011) e dagli Stati Uniti (- 15,7: 9.327 adozioni nel 2011, a fronte delle 11.058 adozioni nell'anno precedente)<sup>6</sup>. Né si può condividere l'enfaticizzazione con la quale viene sottolineata la diminuzione delle

---

<sup>4</sup> In un altro suo successivo comunicato (*Verso la nuova legge: CAI e MAE, un matrimonio indissolubile*, sempre su News Ucipem, n. 390 – 20 maggio 2012) l'adesione al sistema francese è ulteriormente evidenziata e raccomandata.

<sup>5</sup> Cfr. *Commissione per le Adozioni Internazionali. Dati e prospettive nelle adozioni internazionali. Rapporto sui fascicoli dal 1° gennaio al 31 dicembre 2011*, pubblicato nel marzo 2012 in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti, pagg. 3 e 47, in [www.commissioneadozione.it/per-una-famiglia-adottiva/rapporto-statistico.aspx](http://www.commissioneadozione.it/per-una-famiglia-adottiva/rapporto-statistico.aspx).

<sup>6</sup> *Ivi*, pag. 48.

dichiarazioni di disponibilità presentate ai tribunali per i minorenni a partire dal 2007<sup>7</sup>, dovendo una simile contrazione essere rapportata non soltanto al fattore economico, ma ad altre più profonde ragioni, quali la maggior consapevolezza della realtà dell'adozione indotta dalla diffusione di una più efficace informazione in materia, le maggiori garanzie di tutela dei minori introdotte dalla Convenzione dell'Aja del 1993 e l'accresciuta sensibilità verso l'adozione nazionale nei Paesi del sottosviluppo<sup>8</sup>, così come non può trascurarsi, nei Paesi di accoglienza, la ricaduta negativa conseguente al progressivo invecchiamento della popolazione e al sempre minor ricorso al matrimonio, rinviato a età sempre più avanzate<sup>9</sup>.

Non solo infondata, ma addirittura contraria al vero è poi l'affermazione ivi contenuta, secondo la quale l'Italia sarebbe l'unico Paese europeo ad affidare alla magistratura la competenza a valutare gli aspiranti all'adozione internazionale, poiché una simile competenza trova attuazione sotto varie forme anche in Belgio, in Grecia, in Lussemburgo, nei Paesi Bassi e in Portogallo<sup>10</sup>.

3. Il continuo aumento dei minori in abbandono nel mondo (168 milioni nel 2009, secondo le stime Unicef) - si legge nell'*incipit* del **Manifesto** - pone tutti di fronte a un quadro talmente "disarmante" da rendere obbligatoria la ricerca di soluzioni che abbiano per obiettivo il rilancio delle adozioni internazionali, capovolgendone il *trend* negativo: questa, in buona sostanza, la ragione di fondo per porre mano alla riforma della legge che vi si caldeggia, "per giungere ad un numero sempre maggiore di famiglie accoglienti e di adozioni internazionali".

In un suo articolato intervento di qualche anno fa, un eminente studioso osservava come occorresse sempre guardarsi da quelle impostazioni culturali che, nel discuterne le tematiche, vedono nell'adozione internazionale uno strumento per soccorrere i minori dei Paesi meno favoriti, assegnandole un preminente ruolo di assistenza umanitaria.<sup>11</sup> Richiamarsi a questa puntualizzazione non significa lanciare un messaggio di pessimismo o di cinismo, soprattutto quando si tratta di esaminare dei percorsi riformisti che, se messi in pratica, potrebbero rivelarsi peggiori dei mali - e cioè delle inerzie e delle disfunzioni spesso ricorrenti anche nei sistemi sociali più progrediti - che si vorrebbero eliminare<sup>12</sup>. Si intende semplicemente ricordare che il corretto funzionamento di un istituto così delicato come quello delle adozioni internazionali deve essere regolato senza porsi ambiziosi obiettivi che, apparentemente condivisibili, sono facili a tradursi in sperimentazioni gravide di distorsioni. Poiché il numero delle adozioni non ha nulla a che vedere con i *targets* perseguiti dall'economia di mercato, è evidente che la posta in gioco non può e non deve essere

---

<sup>7</sup> Cfr. *La crisi si combatte con i figli. Adozioni gratuite e a tempo zero*, sopra citato (7.652 domande nel 2006, 5.576 domande nel 2010).

<sup>8</sup> V., in questo senso, il Rapporto della Commissione per le Adozioni Internazionali citato alla nota 5, nonché Raffaella Pregliasco, *Le adozioni internazionali in Europa*, in [www.veneto.adozioni.it/site/pages/le-adozioni-internazionali-in-europa](http://www.veneto.adozioni.it/site/pages/le-adozioni-internazionali-in-europa).

<sup>9</sup> Cfr. *Commissione per le Adozioni Internazionali. Rapporto sui fascicoli dal 16.11.2000 al 31.12.2004*, realizzato in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti, ove si informava che già nell'anno 2004 l'età media delle coppie aspiranti alla dichiarazione di idoneità si attestava intorno ai 42 anni per gli uomini e ai 39 anni per le donne.

<sup>10</sup> Anche se di data non recente, è sempre utilmente consultabile, al riguardo, lo studio comparato curato da Adriana Beghè Loreti in *L'adozione dei minori nelle legislazioni europee*, Giuffrè, Milano, 1986, dalla cui lettura si ricava tra l'altro che anche in molti Stati dove l'idoneità all'adozione è gestita da organismi amministrativi - ad esempio la Svezia e la Svizzera - l'adozione internazionale ha luogo sotto il diretto controllo dell'autorità giudiziaria.

<sup>11</sup> Paolo Morozzo della Rocca, *Le funzioni di garanzia della giurisdizione*, in *Studi e ricerche. Collana della Commissione per l'Adozione Internazionale. Adozioni internazionali sul territorio e nei servizi. Aspetti giuridici e percorsi formativi*, pubblicato nel giugno 2004 in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti, pag. 205.

<sup>12</sup> V., in questi termini, *op. cit.*, pag. 211.

quella di aumentare purchessia le adozioni internazionali, ma bensì quella di realizzarle nel miglior modo possibile, procurando la famiglia giusta al minore che famiglia non ha, attraverso un percorso di informazione, di preparazione e di scelte valoriali di grande impegno sia per chi chiede di accedervi e sia per quanti sono investiti del compito di gestirlo.

4. Com'è noto, la Convenzione sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale firmata all'Aja il 29 maggio 1993 – cui l'Italia ha aderito fin dal 1998 – dispone all'articolo 5 che tale adozione può aver luogo soltanto se le autorità competenti dello Stato di accoglienza hanno constatato che i futuri genitori adottivi sono qualificati e idonei per la stessa, e specifica all'articolo 15 che l'Autorità Centrale dello Stato di accoglienza deve incardinare la pratica trasmettendo all'Autorità dello Stato di origine dell'adottando una relazione che, oltre a certificare la qualificazione e l'idoneità dei richiedenti, ne descriva la situazione personale, familiare e sanitaria, l'ambiente sociale, le motivazioni che li determinano e la loro attitudine a farsi carico di un'adozione internazionale, nonché le caratteristiche dei minori che essi sarebbero in grado di accogliere: principi, questi, cui la legge di ratifica e di esecuzione della Convenzione si è adeguata, inserendo *ex novo* nella Legge n. 184 del 1983 un intero titolo dedicato all'adozione di minori stranieri<sup>13</sup>, confermando l'assegnazione al Tribunale per i minorenni della competenza a decidere sull'idoneità degli aspiranti genitori adottivi (articolo 30, il cui testo è peraltro minuziosamente dettagliato, a differenza della sua versione originaria). Tale conferma non deve far pensare che, così disponendo, il legislatore abbia inteso mantenere il giudice in una posizione di assoluto e solitario predominio nella valutazione delle coppie e nel complessivo svolgersi della procedura<sup>14</sup>: infatti un attento esame della intera normativa vigente<sup>15</sup> porta a riconoscerci un impianto chiaramente improntato a un vero e proprio pluralismo, che si dipana attraverso un complesso sistema di sinergie tra diversi interlocutori istituzionali<sup>16</sup> (giudici ed esperti del Tribunale per i minorenni, operatori sociali, *équipes* adozioni dei servizi socio-assistenziali, medici e psicologi, referenti degli enti autorizzati), onde non è arbitrario ritenere che oggi le decisioni che vengono di volta in volta assunte sull'attitudine dei candidati siano l'espressione di una disamina collegiale compiuta a vasto raggio. Risulta, perciò, francamente incomprensibile, perché priva di serie motivazioni, l'insofferenza aprioristica che nel **Manifesto** viene espressa sia nei confronti della dichiarazione di idoneità in quanto tale<sup>17</sup> sia nei confronti della competenza specializzata assegnata in

---

<sup>13</sup> Forse meno conosciuta, ma non meno importante, è la Risoluzione sull'adozione internazionale nell'Unione europea emanata il 19 gennaio 2011 dal Parlamento europeo, che al paragrafo 8 richiama l'attenzione degli Stati membri sulle implicazioni psicologiche, emozionali, fisiche e socio-educative che possono verificarsi allorché un bambino viene allontanato dal proprio luogo di origine, e soprattutto - al paragrafo 10 - sottolinea l'esigenza a che lo svolgimento delle pratiche adozionali sia accompagnato da garanzie processuali a favore del minore e da un corretto esame di tutti i documenti inerenti all'adozione ([www.europarl.europa.eu/sides/getDoc](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc)).

<sup>14</sup> Questa critica già era presente sotto la vecchia disciplina, contestandosi la legittimità di un sistema che circoscriveva l'intero svolgimento delle pratiche adozionali nell'*hortus conclusus* delle sole strutture giudiziarie: cfr., tra gli altri, Annamaria Dell'Antonio, *Le problematiche psicologiche dell'adozione nazionale e internazionale*, Giuffrè, 1986, pagg. 149-150.

<sup>15</sup> Si vedano, ad esempio, gli articoli 29-bis, comma 4°, lett. a) e b), 31, comma 3°, lett. m) e 34, comma 2°, che disegnano un vasto quadro di cooperazione tra giudici minorili, servizi socio-assistenziali ed enti autorizzati per quanto attiene all'informazione, alla preparazione e al sostegno degli aspiranti all'adozione e all'assistenza delle famiglie adottive.

<sup>16</sup> Così Paolo Morozzo della Rocca, *op. cit.*, pag. 206.

<sup>17</sup> Pag. 1 del **Manifesto**: "*Valorizzare le persone candidate ad accogliere un figlio non loro: sono una risorsa e non possono essere selezionate o penalizzate*". Sul punto, peraltro, il testo non è esente da ambiguità, poiché nella parte iniziale parla di abolire *tout court* ogni selezione dei candidati all'adozione internazionale, mentre più avanti propone di attribuire la decisione sull'idoneità (la quale non è altro che una selezione) agli organi amministrativi, attraverso una vera e propria "degiurisdizionalizzazione" (anche se questo termine non viene impiegato nel testo).

materia al giudice dei minori. Opportunamente, la recente Risoluzione del Parlamento europeo sull'adozione internazionale emanata dal Parlamento europeo e citata alla nota 13 pone l'accento sulla necessità che le pratiche adozionali si svolgano in presenza di garanzie processuali a protezione dell'interesse del minore: quale miglior garanzia si vorrebbe dunque prospettare, in contrapposizione a quella costituita da una pronuncia che viene emessa da un organo giudiziario specializzato (il Tribunale per i minorenni)<sup>18</sup>, che deve essere sorretta da adeguata motivazione parametrata sull'esito delle indagini compiute e che è soggetta al reclamo davanti ad altro organo giudiziario anch'esso specializzato (la Sezione minori della Corte d'appello)?<sup>19</sup>

5. Un esempio di "idoneità amministrativa" nel campo adozionale ci viene dalla vicina Francia, verso il cui sistema l'Ai.Bi. non nasconde il proprio apprezzamento, tanto da proporre l'imitazione per quanto riguarda l'assetto da attribuire all'Autorità Centrale per l'Adozione Internazionale. Può allora essere utile soffermarsi su come vi si sviluppa la procedura per l'adozione internazionale, che è regolata dall'articolo 353 del codice civile e dall'articolo 225 del codice dell'azione sociale e delle famiglie (CASF). La domanda di adozione deve essere presentata al presidente del consiglio generale del dipartimento, il quale la affida per l'istruzione al servizio sociale (ASE = *Aide sociale à l'enfance*). Dopo una serie di incontri degli assistenti sociali e degli psicologi con i richiedenti, l'ASE trasmette la propria valutazione alla *Commission d'agrément* (composta da due rappresentanti del Consiglio delle famiglie dei pupilli di Stato), che formula il suo parere, sulla base del quale il presidente del consiglio generale (che è un organo politico) decide se dichiarare o no l'*agrément* (di solito entro novanta giorni). Contro il diniego di idoneità è possibile presentare reclamo "grazioso" al suddetto presidente e, in caso di conferma del rifiuto, si può adire la giustizia amministrativa (Tribunale amministrativo di prima istanza, Corte d'appello amministrativa, Consiglio di Stato). Una volta conseguita l'idoneità (che ha una validità di cinque anni), si aprono tre strade: rivolgersi a uno degli enti autorizzati (che per ragioni logistiche sono in grado di seguire non più del 35% delle pratiche pendenti) o all'*Agence Française de l'Adoption* (AFA) (che in media segue il 18% dei casi) oppure scegliere dei canali privati (cosiddetta *démarche individuelle*: il 47%!). La durata media del percorso adottivo dura, al minimo, tre anni. Come ognuno vede, i tempi della procedura francese non sono certo più veloci di quelli del nostro Paese (ove la durata media di una pratica supera di poco i due anni). Non soltanto, ma gli stessi possono dilatarsi oltre misura qualora il candidato ottenga un diniego da parte del consiglio generale del dipartimento, poiché il ciclo completo dei ricorsi amministrativi prende inevitabilmente parecchi anni<sup>20</sup>.

Ma dove le cose, in Francia, e non soltanto da oggi, vanno decisamente male è proprio sul piano del rilascio della dichiarazione di idoneità all'adozione (l'*agrément*). Incaricato nell'ottobre del 2007 dall'allora presidente della Repubblica Nicolas Sarkozy - vista la caduta libera delle adozioni internazionali - di

---

<sup>18</sup> Molti ignorano che, a norma di legge (R.D.L. 20 luglio 1934 n. 1404; Legge 27 dicembre 1956 n. 1441), il decreto di idoneità del Tribunale per i minorenni è pronunciato – come ogni altra sua decisione - da un collegio composto da quattro giudici: due giudici "togati" (e cioè magistrati di carriera) e due giudici onorari (un uomo e una donna), scelti tra cittadini emeriti, esperti in scienze umane (psichiatria, psicologia, pediatria, pedagogia, biologia, antropologia). Questa composizione "mista" sussiste anche nella sezione minori della Corte d'appello.

<sup>19</sup> In proposito, ci sia consentito far riferimento, ancora una volta, allo studio citato di Paolo Morozzo della Rocca, secondo il quale "la magistratura minorile in Italia vanta una tradizione di valore e un'alta formazione alla cui completezza non è certo estranea la positiva presenza dei giudici non togati"; e ancora: "Sarà dunque opportuno osservare come la maggior garanzia offerta dalla giurisdizione rispetto all'amministrazione non sia un astratto postulato logico ma un dato storico ben fondato" (op. cit., pagg. 205-206).

<sup>20</sup> Fece a suo tempo scalpore il caso, emblematico, della cittadina francese E.B., che, vistasi respinta la domanda di adozione presentata nel febbraio del 1998, impiegò oltre quattro anni per adire la giustizia amministrativa: per questo caso la Francia è stata condannata dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo con sentenza del 22 gennaio 2008 ([www.denistouret.fr/eurodroits/affaire\\_Emmanuelle\\_B.html](http://www.denistouret.fr/eurodroits/affaire_Emmanuelle_B.html)).

condurre una ricerca sul funzionamento dei servizi pubblici del settore, il 19 marzo 2008 un intellettuale di prestigio, Jean-Marie Colombani, già direttore del quotidiano *Le Monde* (nonché genitore adottivo), presentava un corposo e estremamente articolato *Rapport sur l'adoption* (349 pagine)<sup>21</sup>, redatto in collaborazione con uno staff di esperti di alto profilo, nel quale si concludeva senza mezzi termini che in Francia l'adozione internazionale, amministrata in maniera poco trasparente e con scarsa efficacia, necessitava al più presto di essere inserita in un quadro etico, chiaro, visibile e condiviso<sup>22</sup> ed era ripetutamente posto l'accento sull'insoddisfacente valutazione dei candidati, caratterizzata da una preoccupante mancanza di selettività<sup>23</sup>: *“Tutto, in questo settore, a partire dall'Agenzia francese per l'adozione, funziona come se il sistema francese fosse fondato sull'esistenza di un «diritto al figlio»”*<sup>24</sup>. Che non si trattasse di un'isolata diagnosi pessimistica lo dimostrano le immediate reazioni delle ministre dell'epoca (Rama Yade ai diritti umani e Nadine Morano alla famiglia), dichiaratesi pronte a porre mano a una riforma<sup>25</sup>, i commenti favorevoli dell'ambasciatore incaricato dell'adozione internazionale (l'omologo del presidente della nostra CAI)<sup>26</sup>, e soprattutto il fatto che le proposte contenute nel *Rapport* erano puntualmente recepite dal *Conseil Supérieur de l'Adoption* (CSA), organo consultivo ufficiale del ministro della famiglia, che in un suo documento dell'11 gennaio 2011<sup>27</sup> raccomandava che il rilascio dell'idoneità - da concepirsi non più come il riconoscimento di una capacità ad adottare *in abstracto*, ma come una risposta concreta ai bisogni e all'interesse di ogni singolo minore - fosse preceduto da una rigorosa valutazione socio-educativa e psicologica dei candidati<sup>28</sup>.

Sembra dunque, a chi scrive, che spostare nell'ambito dei soli servizi sociali le decisioni sull'idoneità dei candidati determinerebbe un irragionevole e immotivato impoverimento culturale dell'intera procedura: tra l'altro, se questo dovesse accadere, ne uscirebbero pesantemente diminuite le garanzie oggi previste sia a tutela dei minori che degli stessi aspiranti all'adozione, in quanto al filtro rappresentato dal controllo di un giudice specializzato (in doverosa sinergia, come sopra si è detto, con i servizi socio assistenziali e con gli organismi accreditati) subentrerebbe, tutt'al più - in sede contenziosa - una logorante fase davanti alla giustizia amministrativa (che non dispone di alcuna specializzazione in materia). Sostenere, quindi, che l'idoneità amministrativa ridurrebbe i tempi e i costi delle pratiche appare, nel contesto italiano, affermazione priva di valide giustificazioni, come dimostra l'esperienza francese su cui ci si è fin troppo a lungo soffermati. Non suonerà, pertanto, mero esercizio retorico rifarsi a quanto scriveva, in un testo-guida, uno dei padri della psichiatria infantile, scomparso, novantenne, qualche mese fa: *“Bisogna guardarsi da un atteggiamento troppo frequente e che consiste, in particolare, nell'impietosirsi dell'adulto al quale si nega un minore. Nell'adozione, è soprattutto il minore a prendere un rischio, e quindi bisogna agire come se si scegliesse al suo posto. Quante decisioni azzardate vediamo, in quest'ordine d'idee, perché si teme di far soffrire o di offendere gli adulti, la cui buona volontà e sincerità appaiono fuori discussione!”*<sup>29</sup>.

---

<sup>21</sup> *Rapport sur l'adoption*, ([www.adoption.gouv.fr/IMG/pdf/\\_rapportColomban](http://www.adoption.gouv.fr/IMG/pdf/_rapportColomban)).

<sup>22</sup> *Ivi*, pagg. 12, 39 ss., 67.

<sup>23</sup> *Ivi*, pagg. 25, 119, 124.

<sup>24</sup> *Ivi*, pag. 10.

<sup>25</sup> *Projet de loi sur l'adoption*, [www.efa11.org/projet-de-loi-sur-ladoption](http://www.efa11.org/projet-de-loi-sur-ladoption).

<sup>26</sup> Il quale si lasciava andare a questa dichiarazione: *“L'immagine che dà oggi la Francia è quella di uno dei Paesi più permissivi”* (*Figaro*, 1° gennaio 2010, in [www.lefigaro.fr/actualite-france](http://www.lefigaro.fr/actualite-france)).

<sup>27</sup> *Vers une réforme de l'agrément en vue d'adoption* ([www.adoption.gouv.fr/IMG/pdf\\_Rapport\\_CSAAgrément\\_2011](http://www.adoption.gouv.fr/IMG/pdf_Rapport_CSAAgrément_2011)).

<sup>28</sup> Secondo le statistiche riferite nel rapporto Colombani (pag. 122), in Francia la percentuale media dei dinieghi alle domande di adozione internazionale si attestava nel 2008 su un modesto 9% circa.

<sup>29</sup> Michel Soulé, in Clément Launay – Michel Soulé – Simone Veil, *L'adoption. Données médicales, psychologiques et sociales*, ESF, Paris, 1975, pag. 73 (la traduzione è del sottoscritto). Si veda anche, tra gli altri, Rita Rossi, *La valutazione dell'idoneità all'adozione internazionale, tra legittime aspettative degli aspiranti genitori ed esigenze di tutela del*

6. A lasciare francamente interdetti, è, poi, la proposta di imporre, *sic et simpliciter*, dei **termini perentori**<sup>30</sup> alla durata della procedura di adozione internazionale. Innanzi tutto va chiarito che un'eventuale introduzione di termini perentori in materia adozionale potrebbe unicamente concepirsi nei confronti degli atti amministrativi, e mai nei confronti degli atti giudiziari: infatti, se un giudice ritarda nell'emettere una sentenza o un decreto, non per questo può essere spogliato della sua competenza, ma potrà tutt'al più essere chiamato a risponderne in via disciplinare<sup>31</sup>, (o in alcuni casi limite potrà essere sostituito con un altro giudice di pari competenza): cambiare questa regola di diritto significherebbe sovvertire un fondamentale principio di democrazia che vige in tutti i Paesi civili. E, dunque, norme che sanzionassero l'omesso rispetto dei termini previsti *ex lege* potrebbero introdursi soltanto nei confronti delle inerzie dei servizi o degli enti autorizzati. Le conseguenze di una simile introduzione, potrebbero essere, allora, le seguenti: 1) trasmissione obbligatoria degli atti ad altro ufficio (ad esempio all'agenzia regionale per l'adozione o alla CAI)<sup>32</sup> affinché provveda per il completamento della pratica, così allungando comunque i tempi della procedura; 2) applicazione della normativa sul "silenzio-assenso" della P.A.<sup>33</sup>, con la conseguenza che l'omissione o il ritardo dell'ufficio fa sì che la domanda di adozione si debba intendere come accolta: ma questa seconda strada ripugna al senso comune, visto che l'idoneità all'adozione non può certamente essere assimilata a una licenza edilizia o ad un permesso di commercio.

Va infine notato che esiste già, nell'attuale legge sull'adozione (articolo 30, comma 2°, della Legge n. 184 del 1983, così come modificata dalla Legge n. 476 del 1998), una sorta di termine perentorio, ed è quello che riguarda l'obbligo, per le coppie dichiarate idonee, di promuovere entro un anno la procedura di adozione dando mandato a un ente autorizzato, pena la caducazione del decreto di idoneità. Ebbene, già questa norma è sufficientemente penalizzante sia per gli aspiranti adottanti che per il minore adottando<sup>34</sup>, senza che ci sia davvero un ragionevole bisogno di aggiungerne altre (che - si ripete ancora una volta - anziché curare il male, finirebbero per peggiorarlo).

7. La proposta di trasferire la Commissione per l'Adozione Internazionale (CAI) nell'orbita del Ministero degli Affari Esteri, affidandone la presidenza a un "Ambasciatore per le adozioni internazionali" al fine di coordinare le adozioni internazionali con la politica estera del nostro Paese è copiata dal modello francese, verso il quale il presidente dell' Ai.Bi. non lesina i propri complimenti e la propria ammirazione<sup>35</sup>. Peccato

---

*bambino straniero*, in *Personaedanno*, 24 giugno 2005: "Il rischio di sbagliare, a danno del bambino, è dunque talmente elevato da imporre un giudizio rigido e severo, non cedevole, scevro da ogni rischio; tale condivisibile considerazione non può significare d'altra parte aprioristico rifiuto di ogni approfondimento istruttorio, tutte le volte in cui qualche dubbio vi sia: infatti, soltanto la verifica approfondita dell'attitudine all'adozione internazionale potrebbe consentire un giudizio parimenti rispettoso dell'interesse del bambino e della pur legittima aspirazione alla genitorialità della coppia richiedente".

<sup>30</sup> Com'è noto, per "termine perentorio" s'intende quel lasso di tempo entro il quale un certo atto deve essere compiuto, pena la perdita del diritto di compierlo (ad esempio, il termine per impugnare una sentenza).

<sup>31</sup> La legge parla, in questi casi, di "termini ordinatori", l'inosservanza dei quali non comporta alcuna decadenza dal potere di emanare un determinato atto: si tratta, in sostanza, di una semplice "raccomandazione" del legislatore, priva di una sanzione nei casi in cui i termini prescritti non vengano rispettati.

<sup>32</sup> Così come prevedeva un cervelotico disegno di legge (n. 2296) presentato in Parlamento il 22 febbraio 2007 da un gruppo di deputati e senatori del Popolo della Libertà (progetto caduto fortunatamente nel nulla con la dissoluzione del governo Prodi).

<sup>33</sup> Legge 7 agosto 1990 n. 241, sul procedimento amministrativo, così come modificata dal D.L. 9 febbraio 2012 n. 35 (c.d. "decreto semplificazioni").

<sup>34</sup> Nella ben più permissiva Francia, la dichiarazione di idoneità è comunque valida per la durata di cinque anni.

<sup>35</sup> V. il comunicato sopra citato alla nota 4.

che, nel suo *Rapport sur l'adoption*, la Commissione Colombani censuri duramente la scarsa efficienza delle attività svolte dal *Service pour l'Adoption Internationale* (SAI) - l'equivalente della nostra CAI -, contrapponendo all'assetto istituzionale e alle modalità operative, di mera facciata, dell'agenzia centrale francese<sup>36</sup> quelli ben più completi e incisivi in funzione nel nostro Paese<sup>37</sup>. E tanto basta.

8. Anche il riconoscimento giudiziario obbligatorio delle sentenze straniere di adozione internazionale è preso di mira dal documento oggetto delle presenti note, senza che siano illustrate le ragioni che ne giustificerebbero l'abolizione, se si esclude il solito riferimento all'eliminazione di inutili perdite di tempo. Al riguardo sembra sufficiente osservare che il "controllo" di tali sentenze, lungi dall'essere un marchingegno diabolico per mettere il bastone tra le ruote a chi desidera adottare, è espressamente previsto dalla Convenzione dell'Aja del 1993, "nel superiore interesse del minore" (articolo 24)<sup>38</sup>, e non si vede a quale titolo questa fondamentale garanzia debba essere cancellata con un colpo di spugna, né quale migliore autorità rispetto a quella giudiziaria specializzata dovrebbe operarla. Anche a questo proposito torna utile un confronto con la vicina Francia, la cui legislazione, pur non richiedendo per l'efficacia delle sentenze straniere di adozione la pronuncia di un vero e proprio *exequatur*, attribuisce comunque al Procuratore della Repubblica del Tribunale di Grande Istanza di Nantes la competenza funzionale a verificare la regolarità delle adozioni straniere ai fini della loro trascrizione nei registri del servizio centrale di stato civile con valore di atto di nascita del minore straniero adottato e come condizione per riconoscere il legame di filiazione con la famiglia adottiva, legittimando il suo soggiorno nello Stato e il rilascio del libretto di famiglia<sup>39</sup>.

9. Vecchio cavallo di battaglia dell'Al.Bi., fin da quando nel lontano 1994 riuscì a ottenere dalla CAI l'autorizzazione a operare per le adozioni in Marocco, il riconoscimento in Italia dell'istituto islamico della *kafala* ai fini dell'affidamento preadottivo viene da ultimo perorato invocando la Convenzione dell'Aja del 19 ottobre 1996, sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori (Convenzione non ancora ratificata dall'Italia). Il richiamo è del tutto inconferente, poiché la Convenzione di cui si tratta esclude espressamente dal suo campo di applicazione la materia della filiazione e dell'adozione (articolo 4). La sua

---

<sup>36</sup> Cfr. *Rapport sur l'adoption*, cit., pag. 336.

<sup>37</sup> In proposito, merita citare - letteralmente - quanto osserva, tra l'altro, la Commissione Colombani: "In Italia, la Commissione per l'Adozione Internazionale dipende dal dipartimento delle politiche per la famiglia del ministero per la cooperazione internazionale e l'integrazione, che a sua volta dipende dal presidente del Consiglio, ed è presieduta dallo stesso ministro, con la partecipazione di altri sei dipartimenti ministeriali, dei rappresentanti delle regioni e delle associazioni delle famiglie. L'autorità centrale italiana, così com'è costituita, ha favorevolmente impressionato per l'ampiezza e la coerenza delle sue attribuzioni [.....] Del modello italiano sono soprattutto degni di interesse la capacità di coordinazione interministeriale, di controllo, di promozione e di orientamento delle iniziative nel settore delle adozioni internazionali: tutto ciò dà corpo a quella «torre di controllo» di cui la Francia è carente" (pagg. 309 e 314) (la traduzione è del sottoscritto).

<sup>38</sup> Articolo 24: "Il riconoscimento dell'adozione può essere rifiutato da uno Stato contraente solo se essa è manifestamente contraria all'ordine pubblico, tenuto conto dell'interesse superiore del minore". In adesione a tale enunciazione, la Legge n. 184 del 1983 (così come modificata dal la Legge n. 476 del 1998) prevede appunto - all'articolo 35, comma 2° e 3° e all'articolo 36 comma 2°, lett. a), b) e c) - che il Tribunale per i minorenni verifichi la conformità del provvedimento straniero alla Convenzione dell'Aja (se il minore proviene da un Paese che vi ha aderito) e tutta una serie di condizioni fondamentali qualora il Paese di origine del minore non abbia ratificato la Convenzione. E del resto gli articoli 41, 64 e 65 della Legge di riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato (Legge 31 maggio 1995 n. 218) esigono, per il riconoscimento dei provvedimenti stranieri di adozione, che gli stessi "non siano contrari all'ordine pubblico e siano stati rispettati i diritti essenziali della difesa".

<sup>39</sup> Articolo 354 al. 2 del codice civile e Legge 5 luglio 1996. Cfr., in proposito, *Le Service Civile du Parquet de Nantes*, in [www.senateurssocialisteshorsdefrance.net/ryung/parquet-Nantes.pdf](http://www.senateurssocialisteshorsdefrance.net/ryung/parquet-Nantes.pdf).



finalità è semplicemente quella di creare le condizioni per una collaborazione tra Stati imperniata sul principio secondo il quale ogni provvedimento di protezione nei confronti del minore deve - nel superiore interesse del minore - essere sempre concertato tra l'autorità centrale il Paese di origine del minore e quella del Paese di residenza (Paese, quest'ultimo, al quale la Convenzione attribuisce la competenza a provvedere. La *kafala*, menzionata agli articoli 3 e 33 della Convenzione (e dall'articolo 20 della Convenzione di New York del 1989 sui diritti del fanciullo), è una misura di affidamento benevolo e provvisorio di un minore a una persona adulta di religione islamica prevista dalla legislazione di alcuni Paesi islamici, che non determina nessun legame di filiazione con l'affidatario (il *kafil*), in quanto tali Stati (a eccezione della Tunisia) non ammettono né l'adozione semplice né l'adozione legittimante, e che l'affidatario può revocare in qualsiasi momento. Con la Convenzione del 1996 si è finalmente e giustamente stabilito, ai fini del riconoscimento all'estero di un provvedimento di protezione provvisoria di un minore (ivi compreso, appunto, l'affidamento in *kafala*), l'obbligo di un preliminare accordo tra le autorità centrali di entrambi gli Stati interessati (si vedano gli articoli 5, 8, 9 e soprattutto 33 della Convenzione). Immaginare che una coppia italiana - previa conversione fittizia alla religione islamica - possa ottenere dal Marocco o dall'Algeria un minore di quella nazionalità in affidamento preadottivo è un'astruseria giuridica che soltanto una volta si è verificata, grazie a una sentenza del Tribunale per i minorenni di Trento<sup>40</sup>, che, per sanare una situazione non debitamente controllata *ab origine* dalla Commissione per le Adozioni Internazionali, ha ritenuto preferibile ricorrere alla *extrema ratio* di scegliere la strada offerta dell'adozione in casi particolari, con un'interpretazione allargata dell'articolo 44, comma 1°, lett. d) della Legge 184<sup>41</sup>.

Per aprire degli spiragli leciti a un progressivo avvicinamento tra due istituti così incompatibili tra di loro come l'adozione piena e la *kafala*<sup>42</sup> non s'intravede altra strada se non quella - finora inutilmente tentata con il Marocco - della stesura di accordi bilaterali specifici che consentano di rimuovere il divieto frapposto dalla legislazione dei Paesi di cultura coranica<sup>43</sup> più intransigenti<sup>44</sup>. Soltanto in questi termini si può pensare

---

<sup>40</sup> Tribunale per i minorenni di Trento, decreto 11 marzo 2002, in *Rivista italiana di diritto internazionale privato e processuale*, 2002, pagg. 1056 ss.

<sup>41</sup> Cfr. Roberta Clerici, *La compatibilità del diritto di famiglia musulmano con l'ordine pubblico internazionale*, in *Famiglia e diritto*, 2009, pagg. 197 ss. (che parla, al riguardo, di manipolazione della natura e degli effetti di provvedimento musulmano di protezione sostituiva). Negli stessi termini Cristina Campiglio, *Il diritto di famiglia islamico nella prassi italiana*, in *Rivista italiana di diritto internazionale privato e processuale*, 2008, pagg. 70 ss. Anche un Autore che assume sul punto una posizione più conciliante come Paolo Morozzo della Rocca (*Il limes dell'adozione internazionale e l'ingresso in Italia del minore non adottabile*, in *Atti del Convegno dell'Università di Urbino "Carlo Bo" del 28 e 29 novembre 2003. Le adozioni internazionali tra disciplina nazionale e cooperazione interstatale*), disapprova l'utilizzazione della *kafala* da parte di coppie o singoli "per realizzare in modo obliquo il loro progetto adottivo" e qualifica il caso di Trento, citato *supra*, "una inopportuna procedura ormai giunta al suo epilogo".

<sup>42</sup> Com'è noto, la giurisprudenza della nostra Corte di Cassazione (sentenza n. 4868 del 9 febbraio 2010; sentenza n. 19450 del 23 settembre 2011) ha finora escluso che alla *kafala* comunque realizzata possano riconoscersi effetti a fini adozionali, mentre è ormai pacifica la possibilità di ricongiungimento familiare di un cittadino di Paese islamico con un minore ivi affidatogli in *kafala*.

<sup>43</sup> E' questa, del resto, la stessa strada che raccomanda il più volte citato *Rapport Colombani*, che dedica al problema ben dieci fitte pagine (pagg. 107-116) della sua inchiesta (*Annexe IV. Aménager des solutions pour les enfants recueillis en kafala*). In Francia, infatti, vigono criteri ancora più stretti di quelli italiani: da sempre la Suprema Corte esclude la trasformabilità della *kafala* in adozione (Cour de cassation, 10 ottobre 2006 n. 0615265; 25 febbraio 2009 n. 0811033; 10 dicembre 2010 n. 0910439) e anche le domande di ricongiungimento familiare sono istruite in modo assai restrittivo, nonostante i noti legami storici e culturali di tale Stato con i Paesi dell'area magrebina e il notevole numero di famiglie di origine nordafricana ivi residenti.

<sup>44</sup> Lo Stato del Marocco si è sempre rifiutato di aderire alla Convenzione dell'Aja del 1993, così come si era opposto all'approvazione dell'articolo 20 della Convenzione di New York del 1989 sui diritti del fanciullo.

a una possibile (e comunque molto impegnativa) convergenza tra disponibilità adozionali e rimedi all'abbandono infantile. Un problema probabilmente insolubile.

**10.** Considerazioni non meno doverose andrebbero poi svolte anche per quanto riguarda gli ulteriori punti contenuti nel proclama dell'Ai.Bi., così come sono stati riassunti nella parte iniziale del presente commento (soggiorni in Italia di minori stranieri a scopo adottivo; affidamento internazionale; adozione straniera di nati), ma la loro importanza e la loro delicatezza impongono che ci si soffermi con una specifica trattazione a parte.

A corredo di quanto si è finora scritto, merita invece osservare, conclusivamente, che una materia così complessa come quella costituita dalla creazione di valide famiglie adottive non può essere affrontata a colpi di *slogan* che fanno leva sull'emozione di un pubblico non sempre preparato e quindi facile a commuoversi e ad indignarsi<sup>45</sup> prima ancora di aver ricevuto le informazioni più elementari. Ma soprattutto occorre sempre aver presente che con le sole "picconate" è difficile mettere insieme qualcosa di buono, così come non si può esporre alla berlina - specialmente se si ha la responsabilità di dirigere uno dei più noti e affermati enti autorizzati - i fondamenti di un sistema che è il frutto di decenni di studi, di confronti e di esperienze collaudate sul campo con l'apporto congiunto di studiosi, di esperti, di operatori e di studiosi di alto livello e che, pur con tutte le sue lacune e le sue imperfezioni, si pone oggi - com'è stato giustamente rivendicato<sup>46</sup> - all'avanguardia rispetto agli altri Paesi di accoglienza. Non si può impunemente affermare, per esempio, che in Italia non si fa nulla per aiutare le famiglie che vogliono adottare, quando il nostro Paese è l'unico in Europa nel quale il 50% delle spese sostenute per l'espletamento della procedura di adozione internazionale è fiscalmente deducibile<sup>47</sup> e il restante 50% è rimborsato alle famiglie con reddito non superiore a 35.000 euro<sup>48</sup>. Così come non si può passare sotto silenzio la sempre più estesa

---

<sup>45</sup> Sintomatici di un simile clima sono taluni commenti che è dato di leggere in rete su uno dei *blog* facenti capo all'Ai.Bi.: "*Ci hanno massacrato [.....] Anch'io avrei voglia di fare del bene a uno o più di questi bambini sfortunati*".

<sup>46</sup> Daniela Bacchetta, in *Premessa* al Rapporto CAI, citato in nota 5.

<sup>47</sup> Articolo 10, comma 1°, lett. *l-bis* del D.P.R. 22 dicembre 1986 n. 917, così come modificato dall'articolo 4 della Legge 31 dicembre 1998 n. 476.

<sup>48</sup> Così hanno disposto, a partire dal 28 giugno 2005, specifici decreti della Presidenza del Consiglio dei ministri (l'ultimo dei quali in data 4 agosto 2011), in ottemperanza a quanto previsto dalla Legge 30 dicembre 2004 n. 311.

rete di presidi che da anni le amministrazioni locali (regioni, comuni, gestori dei servizi socio-assistenziali) sviluppano proficuamente con tutte le altre istituzioni del territorio (Tribunali per i minorenni, Procure della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, organi scolastici), in un percorso che coinvolge le associazioni delle famiglie e gli enti autorizzati e che di volta in volta si concretizza nella elaborazione di piani di intervento, di linee di indirizzo e di protocolli operativi volti all'informazione e alla preparazione dei candidati all'adozione e al sostegno della genitorialità adottiva, senza trascurare la formazione e il costante aggiornamento degli operatori e il monitoraggio della fase postadottiva.

All'epoca dei conflitti, che sempre incombono in una società che sovente è soggiogata dalle parole altisonanti e dalle promesse mirabolanti della politica, deve finalmente subentrare un'altra stagione: quella della ricerca condivisa del bene comune, specialmente quando si tratta di salvaguardare il valore più prezioso, che è la crescita armoniosa dei nostri figli, quelli di adesso e quelli che verranno.

Pier Giorgio Gosso  
Presidente onorario aggiunto della Corte di cassazione