



Centro di
Documentazione europea - UniCT



Università di Catania

I quaderni europei

Scienze giuridiche



QUALCHE CONSIDERAZIONE A MARGINE
DELLA PRASSI NORMATIVA INTERNAZIONALE
ED EUROPEA IN MATERIA DI ADOZIONE:
LA NECESSITÀ DI RIFORMA DELLE POLITICHE
ADOTTIVE A TUTELA DEI MINORI ABBANDONATI

Sabrina Carciotto

Giugno 2011
n. 32

Sabrina Carciotto

Qualche considerazione a margine della prassi normativa internazionale ed europea in materia di adozione: la necessità di riforma delle politiche adottive a tutela dei minori abbandonati

Centro di documentazione europea - Università di Catania - *Online Working Paper* 2011/n. 32
Giugno 2011

URL: http://www.lex.unict.it/cde/quadernieuropei/giuridiche/32_2011.pdf

© 2011 Sabrina Carciotto

Centro di documentazione europea - Università di Catania - *Online Working Paper*/ISSN 1973-7696

Sabrina Carciotto, Avvocato; Docente presso la Facoltà di lingue e letterature straniere dell'Università degli Studi di Catania, Consulente legale dell'ente autorizzato per le adozioni internazionali Agapè-onlus

La collana *online "I quaderni europei"* raccoglie per sezioni (scienze giuridiche, scienza della politica e relazioni internazionali, economia, scienze linguistico-letterarie, serie speciali per singoli eventi) i contributi scientifici di iniziative sulle tematiche dell'integrazione europea dalle più diverse prospettive, avviate da studiosi dell'Ateneo catanese o da studiosi di altre Università italiane e straniere ospiti nello stesso Ateneo.

I *papers* sono reperibili unicamente in formato elettronico e possono essere scaricati in formato pdf su:
<http://www.lex.unict.it/cde/quadernieuropei>

Responsabile scientifico: Nicoletta Parisi

Comitato di redazione: Sabrina Carciotto – Nadia Di Lorenzo - Giovanna Morso - Valentina Petralia

Edito dal Centro di documentazione europea dell' Università di Catania

Via Umberto, 285 B - 95129 – CATANIA

tel. ++39.095.8737802 - 4

fax ++39.095.8737856

www.lex.unict.it/cde

Qualche considerazione a margine della prassi normativa internazionale ed europea in materia di adozione: la necessità di riforma delle politiche adottive a tutela dei minori abbandonati

Sabrina Carciotto

Abstract

La particolare attenzione che lo studio che si pubblica dedica all'adozione internazionale è ben comprensibile se si considera la rilevanza che questo istituto è andato assumendo nel corso degli ultimi cinquant'anni. La disciplina elaborata a livello internazionale universale e regionale europeo ha lasciato sostanzialmente intatte le profonde differenze esistenti nelle legislazioni nazionali sui principi che dovrebbero regolare l'adozione, come pure sulla procedure e gli effetti giuridici dell'adozione internazionale, esponendo il sistema a gravi inefficienze, alla corruzione e non ponendo i minori al riparo da sottrazione, vendita e tratta. Il lavoro mira ad evidenziare l'importanza dell'adozione internazionale al fine di realizzare il diritto di ogni minore ad una famiglia e propone un nuovo approccio per risolvere i rischi connessi alle procedure adottive

The special attention that this study dedicates to inter-country adoptions depends on the increasing importance that this institution has assumed over the last fifty years. Notwithstanding the fundamental international and European instruments that actually regulate the international adoption system differing views as to the principles which should govern adoption and differences in adoption procedures and in the legal consequences of adoption remain in national legislations. As a result, the current international adoption regime is accompanied by illegal practices such as baby-selling, kidnapping and corruption. The work aims to highlight the importance of international adoption in order to realize the right of every child to grow up in a safe and caring *family* and offers a new approach to solve many of the failures of the current system

Keywords

Convenzione de L'Aja del 1993, approccio pan-europeo, Agenzia internazionale per le adozioni, Corte internazionale della famiglia

The Hague Convention of 1993, pan-European approach, international adoption Agency, international Family Court

**QUALCHE CONSIDERAZIONE A MARGINE DELLA PRASSI NORMATIVA
INTERNAZIONALE ED EUROPEA IN MATERIA DI ADOZIONE:
LA NECESSITÀ DI RIFORMA DELLE POLITICHE ADOTTIVE
A TUTELA DEI MINORI ABBANDONATI**

di Sabrina Carciotto

Sommario: 1. Introduzione: la situazione attuale dell'adozione internazionale e le principali sfide da considerare.- 2. Il quadro giuridico internazionale in materia di adozioni internazionali: il ruolo delle Nazioni Unite.- 2.1. Il ruolo della Convenzione de L'Aja del 1993: la sua applicazione e i suoi limiti.- 2.2. L'attività delle Organizzazioni regionali europee nello sviluppo di un approccio europeo all'adozione internazionale: a) Il ruolo del Consiglio d'Europa.- b) Il ruolo dell'Unione europea.- 3. Argomentazioni pro e contro l'adozione internazionale.- 4. La creazione di un'Agenzia internazionale per le adozioni e di una Corte internazionale della famiglia.- 5. Considerazioni conclusive: la necessità di soluzioni innovative ai problemi dell'attuale sistema delle adozioni internazionali.

1. Introduzione: la situazione attuale dell'adozione internazionale e le principali sfide da considerare

L'adozione internazionale, intesa come strumento per realizzare il diritto di ogni minore a una famiglia, ricercandola (se necessario) anche al di là dei confini del Paese d'origine, è una realtà in movimento. Piuttosto rara una quarantina d'anni fa, è diventata sempre più frequente fino a costituire oggi una pratica molto diffusa. Si deve constatare che le società occidentali sono sempre più inclini ad adottare bambini provenienti da Paesi emergenti, come soluzione sia alla diminuzione del numero di bambini nazionali adottabili, sia come palliativo ai problemi di infertilità che assillano molte coppie dei Paesi industrializzati. La globalizzazione del mondo, l'accelerazione dei mezzi di comunicazione, così come la diffusione sempre più vasta e rapida di immagini di bambini vittime della povertà, della guerra o di catastrofi naturali contribuiscono in ugual misura all'affermarsi dell'adozione internazionale – o meglio dell' “adozione fra Paesi”, come viene tradotto usualmente il termine anglosassone *intercountry adoption*.

Tuttavia, negli ultimi anni, il numero di bambini adottati all'estero da persone residenti in Europa e in America del nord è significativamente diminuito¹: invero, in 22 Stati membri dell'Unione europea dal 2004/5 al 2007 si è registrato un calo del 18 per cento, con un sensibile decremento in particolare in Finlandia e nei Paesi Bassi (rispettivamente del 43% e del 40%)²; mentre negli Stati Uniti, nel 2009, si è

¹ Si veda il rapporto sulle adozioni internazionali della Direzione generale delle Politiche interne dell'Unione in cui si afferma che il numero delle adozioni internazionali in tutto il mondo è cresciuto in modo sostanziale nella metà degli anni cinquanta del novecento, raggiungendo un picco di oltre 45.000 nel 2004, ma che nei successivi tre anni il numero è sceso a 37.000, simile al livello del 2001 (DIRECTORATE -GENERAL FOR INTERNAL POLICIES- POLICY DEPARTMENT CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS, *International Adoption in the European Union*, 2009, p. iii, consultabile in: <http://www.scribd.com/doc/22984065/International-Adoption-in-the-European-Union>).

² *Ibid.*, p. 20. In questo scenario l'Italia si colloca in netta controtendenza essendo stato nel 2007 l'unico Paese tra quelli di maggiore accoglienza a registrare un aumento rispetto all'anno precedente, superando anche il livello raggiunto nel 2004, che in ambito internazionale è considerato l'anno di maggiore espansione delle adozioni internazionali concluse. Nel nostro Paese, infatti, l'andamento del tasso di propensione dell'adozione, ossia il numero di adozioni internazionali registrate ogni 100 mila residenti, mostra un progressivo aumento, dal 5.5 del 2006 al 5.9 del 2007, fino al 6.8 del 2008 (cfr. COMMISSIONE PER LE ADOZIONI INTERNAZIONALI, *Dati e prospettive nelle adozioni internazionali. Rapporto sui fascicoli dal 1° gennaio al 31 dicembre 2009*, in: <http://www.commissioneadozioni.it/media/58027/dati&prosp%202009.pdf>, p. 55). I dati relativi al primo semestre dell'anno 2010 segnalano, rispetto allo stesso periodo del 2009, una lieve diminuzione, pari al 4.2%, dei minori stranieri adottati, ma superiore al dato del primo semestre dell'anno 2008. Nei due mesi successivi (luglio e agosto) è stato registrato, però, un significativo aumento delle adozioni, in particolare, un incremento dell'1,8% rispetto allo stesso periodo del 2009 (cfr. COMMISSIONE PER LE ADOZIONI INTERNAZIONALI, *Dati e prospettive nelle adozioni internazionali. Rapporto sui fascicoli dal 1° gennaio al 30 giugno 2010*, in: http://www.commissioneadozioni.it/media/67100/dep_1_2010.pdf, p. 5). A questo proposito è opportuno ricordare che l'accesso alla scelta adottiva in Italia è rivolta a coppie eterosessuali legalmente sposate, a differenza di altri Paesi dove invece è consentito anche ai *single* e alle coppie omosessuali; pertanto la propensione delle coppie italiane all'adozione aumenta pur dovendo fare i conti con leggi più restrittive rispetto ad altri Paesi.

registrata una flessione pari al 27,7% in meno rispetto all'anno precedente³. Se questo *trend* riflettesse una analoga diminuzione del numero di bambini abbandonati nel mondo, sarebbe un fenomeno estremamente positivo. Sfortunatamente, però, non è così: un rapporto dell'UNICEF sugli orfani e i minori vulnerabili in Africa ha stimato che nel 2010 il numero complessivo dei bambini orfani nei Paesi in via di sviluppo era di 132.200.000 – di cui 53 milioni in Africa sub-sahariana – e questa cifra è destinata ad aumentare drammaticamente nei prossimi anni, anche a causa del diffondersi del virus dell'HIV/AIDS⁴.

Le ragioni di tale diminuzione vanno ricercate nelle politiche adottate dagli Stati coinvolti in pratiche adottive. Per esempio, nel 2007, la Cina ha varato una regolamentazione che scoraggia dal presentare la domanda di adozione i cittadini di Stati terzi che sono *single*, sovrappeso, di età superiore ai 50 anni o recentemente divorziati⁵. La drastica interruzione o la riduzione dei flussi di adozione internazionale e la rigida selezione delle adozioni mirata ai “bambini con bisogni speciali” avvenuta in Paesi quali la Romania, la Bulgaria, la Slovacchia, la Repubblica Ceca è, invece, la conseguenza di una politica tesa a dimostrare, ai fini dell'ingresso nell'Unione europea, che il sistema assistenziale nazionale funziona adeguatamente e che le situazioni di abbandono sono diminuite e residuali, per cui le adozioni si riferiscono quasi esclusivamente ai bambini problematici sia sotto il profilo sanitario che psicologico.

Il problema però è che il sistema socio-assistenziale di questi Paesi, anche se certamente sta evolvendo verso parametri accettabili, non è ancora divenuto efficiente ed adeguato a dare risposte in tempo congruo ai bisogni primari dell'infanzia. Anche alcuni Paesi di accoglienza hanno impedito ai propri cittadini di adottare da determinati Stati: questo, per esempio, è ciò che è accaduto quando, per contenere il fenomeno del commercio dei bambini, gli Stati Uniti, nel dicembre 2001, hanno sospeso le adozioni internazionali dalla Cambogia⁶; anche la Francia, l'Olanda, la Svizzera e il Belgio hanno fatto lo stesso nel 2003, mentre l'Inghilterra nel giugno del 2004, dopo aver scoperto sistematiche falsificazioni di documenti ufficiali.

Il risultato di queste politiche è stato quello di aumentare la sofferenza di molti minori, che fin dalla più tenera infanzia crescono in un istituto, dal quale poi con grande facilità si allontanano, ormai intolleranti alle regole e alla ricerca di riferimenti e di autonomia. Questi ragazzi possono diventare facile preda di adulti senza scrupoli che li sfruttano e li usano per i fini più turpi, dall'accattonaggio al furto, dallo spaccio alla prostituzione. Questi fenomeni non possono essere considerati soltanto come la ineluttabile conseguenza della estrema povertà dei Paesi di origine dei bambini; occorre viceversa comprendere che si tratta solo di abbandono alla condizione di degrado per l'inesistenza di riferimenti familiari validi, che andrebbero velocemente sostituiti anche con una famiglia straniera, se nello Stato di origine non se ne trova alcuna disponibile. In questi casi – ma senza voler in alcun modo giustificare il ricorso a mezzi illegali – la corruzione e altri problemi che possono prospettarsi nel corso di una pratica di adozione internazionale sembrano essere quasi il male minore rispetto alle condizioni che gli orfani o i minori senza casa sono costretti a patire nel loro Paese⁷. Inoltre, come evidenziato in molti studi di settore⁸, le difficoltà di recupero dei bambini che vivono negli istituti o per strada fanno ulteriormente

³ Cfr. COMMISSIONE PER LE ADOZIONI INTERNAZIONALI, *Dati e prospettive nelle adozioni internazionali. Rapporto sui fascicoli dal 1° gennaio al 30 giugno 2010*, cit., p. 45.

⁴ Cfr. UNICEF, *Les générations orphelines et vulnérables d'Afrique: Les enfants affectés par le SIDA*, 2006, p. 35. Si veda anche UNAIDS, *2008 Report on the global AIDS epidemic*, p. 168, consultabile in: <http://www.unaids.org/en/Dataanalysis/Epidemiology/>, che ha stimato che entro il 2015 il numero dei bambini orfani aumenterà notevolmente a causa del diffondersi del virus dell'AIDS.

⁵ Cfr. C. MACLEOD, *Foreign Adoptions from China Fall: More Chinese Adopting; Fewer Children Available*, in *USA TODAY*, 21 Novembre 2007; e l'articolo, *The Adoption Morass*, in *St. Louis Post-Dispatch*, 13 Agosto 2007.

⁶ Nel dicembre 2009, la Cambogia ha promulgato una legge sull'adozione che mira a instaurare una procedura adottiva conforme ai criteri della Convenzione de L'Aja e a garantirne la legittimità. Tuttavia, secondo l'Ambasciatrice statunitense per la protezione dei bambini, Susan Jacobs non ci sono ancora i presupposti per consentire ai cittadini americani di adottare bambini cambogiani in quanto «implementation of the law has fallen short» e non vi è un sistema per accertare lo stato di abbandono effettivo del minore (cfr. VOICE OF AMERICA, *Cambodia; US Ambassador says ban will remain on adoptions*, 19 Aprile 2011, in: <http://www.ethicanet.org/cambodia-us-ambassador-says-ban-will-remain-on-adoptions>).

⁷ Cfr. M. DOGLIOTTI, *L'adozione internazionale e la Convenzione de l'Aja*, in *Dfam*, 1995, p. 266 ss; P. VERDIER, *L'adozione aujourd'hui*, Paris, 1994, p. 111 ss.; M. CAVALLO, *L'adozione europea*, in *Minorigiustizia* n.2, 2007, pp. 127-128.

⁸ Cfr. S. LANDESMAN, *Institutionalization Revisited: Expanding Views on Early and Cumulative Life Experiences*, in M. LEWIS, S.M. MILLER (eds.), *Handbook of Developmental Psychopathology*, New York, 1990, pp. 455-462; B.TIZARD, *Early Experience and Later Social Behavior*, in D. SHAFFER, J. DUNN (eds.), *The first year of life: psychological and medical implications of early experience*, New York, 1979; W. DENNIS, *Children of the Creche*,

propendere a favore dell'adozione internazionale.

Un'attenta politica delle adozioni internazionali che riconosca al minore il diritto a essere figlio non solo nelle "carte" internazionali, ma anche nella vita vissuta è, pertanto, una soluzione efficace e concreta al problema, ormai cronicizzato, dei bambini abbandonati. La comunità internazionale sta progressivamente prendendo consapevolezza dell'esigenza di rendere le pratiche di adozione internazionale più efficienti e di sottoporle a un più stretto controllo al fine di evitare o almeno limitare i connessi rischi e pregiudizi sia per i minori adottati, sia per le loro famiglie di origine, sia per gli stessi aspiranti genitori adottivi. Là dove, infatti, non si è provveduto a porre in atto adeguati strumenti di controllo, ma anche di sostegno ai soggetti coinvolti nell'adozione internazionale, si è incoraggiato un torbido mercato dei minori offerti in adozione all'interno del quale, a parte gli alti costi connessi, non paiono tutelati gli interessi fondamentali dei minori e dei loro familiari e non risultano convenientemente considerati gli aspetti giuridici dell'intero procedimento adottivo, destinato a concludersi, talora, anche con la condanna, difficilmente eseguibile, alla restituzione del minore ai genitori d'origine⁹.

Durante il primo forum panafricano tenutosi nel dicembre del 2009 a Ouagadougou, capitale del Burkina Faso, è stata promossa la più ampia applicazione dei principi della Convenzione de L'Aja del 1993 sulla protezione dei minori e si è cercato di individuare una visione comune tra i Paesi africani in materia di adozione internazionale. Più recentemente (17-25 giugno 2010), il *Permanent Bureau* della Conferenza de L'Aja di diritto internazionale privato, preoccupato di prevenire, nel contesto delle adozioni internazionali, la sottrazione, la vendita, la tratta dei minori e i loro illeciti proventi, ha riunito la Commissione speciale per esaminare il funzionamento pratico della Convenzione del 1993 e per raggiungere un consenso sui principali elementi di una *Guide to Good Practice on Accreditation and Adoption Accredited Bodies*. Tuttavia sia le soluzioni finora proposte che la stessa sollecitudine dimostrata dagli Stati, divenuti più attenti nel regolare le diverse fasi dell'adozione dei minori stranieri, non possono costituire una risposta sufficiente nel governo di un fenomeno il quale, giocoforza, si svolge nella sua parte più significativa al di fuori dei confini dello Stato di accoglienza del minore e necessita quindi di una maggiore armonizzazione delle regole e di una più stretta cooperazione tra gli ordinamenti coinvolti. È evidente la necessità di un nuovo approccio all'adozione internazionale che renda innanzitutto più stringente l'applicazione di quei principi etici fondamentali espressi sia nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del bambino del 1989 che nella stessa Convenzione de L'Aja del 1993. Questi testi sottolineano in primo luogo che l'adozione, sia essa nazionale o internazionale, è prima di tutto una misura di protezione del bambino privo di famiglia e che l'interesse del minore deve essere la considerazione prioritaria in tutte le procedure che lo riguardano. In altre parole, non esiste un diritto al bambino né un diritto ad adottarlo, ma un diritto del minore a crescere in un ambiente familiare idoneo¹⁰.

Il meccanismo di garanzie predisposto dalla Convenzione de L'Aja del 1993, attualmente il principale strumento di tutela per i minori adottabili e le aspiranti famiglie adottive, non è valso finora ad assicurare l'attuazione di questi principi né a combattere la corruzione, il traffico dei minori e le inefficienze che pervadono il sistema delle adozioni internazionali. Le considerazioni che seguono intendono dimostrare questo assunto e la conseguente necessità – invocata anche in seno al Consiglio d'Europa e all'Unione europea – di un approccio diverso al problema. La creazione di soggetti nuovi, in particolare, di un'Agenzia di adozioni internazionali e di una Corte internazionale della famiglia che sovrintendano e controllino le procedure di adozione internazionale sembra essere al riguardo una risposta efficace ai fallimenti dell'attuale sistema delle adozioni.

New York, 1973; J. BOWLBY, *Child care and the growth of love*, London, 1965.

⁹ Cfr. P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La riforma della disciplina dell'adozione internazionale in Italia ed in Francia*, in EDP, 1999, p. 592.

¹⁰ Il diritto del bambino in situazione di abbandono ad avere una nuova famiglia è sancito in molti atti internazionali a protezione del fanciullo: si v., in particolare, l'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950; l'art. 20 della Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia del 1989; premessa della Convenzione de L'Aja sulla protezione dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale del 1993.

2. Il quadro giuridico internazionale in materia di adozioni internazionali: il ruolo delle Nazioni Unite

La normativa nazionale e internazionale in materia di adozione internazionale riflette la tendenziale diffidenza verso tale istituto: essa si concentra in particolare sui fenomeni degenerativi, come il traffico e la vendita di minori, e sulle difficoltà che il minore adottato può incontrare a causa del trasferimento in un Paese diverso da quello di origine. Conseguentemente, quando le adozioni internazionali non sono proibite del tutto, le legislazioni (internazionali e interne) guardano ad esse solo per dettare misure atte ad assicurare che i bambini non siano illecitamente sottratti ai loro genitori naturali, o illecitamente trasferiti ai genitori adottivi: a tal fine si prescrive alle autorità degli Stati interessati di accertare che i genitori naturali abbiano liberamente e consapevolmente rinunciato ai propri figli, ovvero che essi siano stati effettivamente abbandonati; e che i genitori adottivi siano stati accuratamente selezionati per salute, età, stabilità economica e una serie di altri fattori ritenuti importanti per lo svolgimento della funzione genitoriale. Inoltre, per evitare che i minori lascino il Paese di origine, molte leggi nazionali limitano le adozioni internazionali ai bambini più grandi (dai 7 anni in su), o con bisogni speciali, oppure a gruppi di fratelli; altre volte, invece, dispongono che l'adozione internazionale possa essere considerata solo dopo che sia trascorso infruttuosamente un periodo di tempo (dai 6 mesi ai due anni) durante il quale deve essere cercata una soluzione permanente di tipo familiare a livello nazionale¹¹.

Al contrario, quasi non ci sono leggi o politiche che mirano a prevenire o risolvere i danni causati ai minori dalla privazione di cure morali e materiali e dalla mancanza ovvero dalla inadeguatezza di un precoce legame di attaccamento con figure genitoriali; né ci sono leggi che riducono il tempo di permanenza dei bambini negli istituti prima di essere riuniti alla loro famiglia di origine o di essere dichiarati adottabili.

Il diritto internazionale si è mosso nella direzione di legittimare l'istituto dell'adozione internazionale, dettando anche delle linee guida per assicurare che la procedura adozionale si svolga nel modo più appropriato, ossia senza i rischi e i pregiudizi sopra menzionati. Tuttavia, questo istituto non è stato finora mai veramente incoraggiato.

I primi significativi documenti internazionali in materia adottati nell'ambito delle Nazioni Unite sono stati: la Dichiarazione dei diritti del fanciullo del 1959, la Dichiarazione sui principi sociali e giuridici relativi alla protezione e al benessere dell'infanzia con particolare riferimento all'affidamento e all'adozione sul piano nazionale ed internazionale del 1986 e la Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia del 1989: questi atti, tuttavia, si sono fermati ben al di sotto di una piena legittimazione di questo tipo di adozione.

La Dichiarazione del 1959, benché non menzioni espressamente l'adozione internazionale, riconosce alcuni importanti diritti dei minori – tra i quali il loro diritto all'educazione primaria gratuita, alla sicurezza sociale, a una speciale protezione «to enable [them] to develop physically, mentally, morally, spiritually and socially in a healthy and normal manner and in conditions of freedom and dignity» – e afferma la responsabilità degli Stati nei confronti dei «children without a family and to those without adequate means of support»¹². L'adozione internazionale è uno dei mezzi che può essere utilizzato dagli Stati per assolvere a tale dovere, soprattutto da quelli in cui il numero di bambini orfani e abbandonati eccede quello delle famiglie nazionali disposti ad accoglierli e delle risorse economiche interne.

I principi dettati dalla Dichiarazione del 1959 sono richiamati dalla successiva Dichiarazione del 1986 che si propone di proteggere «the large number of children who are abandoned or become orphans»¹³. In essa si afferma il diritto del bambino di crescere sotto le cure e la responsabilità dei genitori e, nel caso in cui ciò sia impossibile, di trovare delle soluzioni che rispettino «the best interests

¹¹ E. BARTHOLET, *International Adoptions: Thought on the Human Rights Issues*, in *BuffHRLR*, vol. 13, 2007, pp. 164-165.

¹² Risoluzione dell'Assemblea generale n. 1386 (XIV) del 20 Novembre 1959, Principi 2 e 6, consultabile in: <http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r14.htm>.

¹³ Risoluzione dell'Assemblea generale 41/85 del 3 dicembre 1986, annex, U.N. GAOR, 41st Sess., Supp. No. 53, in *U.N. Doc. A/ 41/898*.

of the child, particularly his or her need for affection and right to security and continuing care»¹⁴. La Dichiarazione entra anche nel merito dei principi e delle garanzie che devono caratterizzare la procedura di adozione¹⁵ e richiede che vi sia una selezione accurata degli adottanti e che l'adottato acquisisca a tutti gli effetti lo *status* di figlio legittimo. Tuttavia si stabilisce che l'adozione internazionale possa essere disposta solo «If a child cannot be placed in a foster or an adoptive family or cannot in any suitable manner be cared for in the country of origin» (art. 17). In altre parole, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite favorisce una situazione di temporanea accoglienza presso le famiglie del Paese di origine dei bambini orfani o senza tetto a una loro adozione stabile e permanente in un altro Stato, non considerando i danni derivanti ai minori dalla interruzione del legame affettivo al termine del periodo di affidamento.

La Convenzione sui diritti dell'infanzia¹⁶ è lo strumento normativo internazionale più importante e completo in materia di promozione e tutela dei diritti del bambino, ratificato da tutti i Paesi del mondo ad eccezione degli Stati Uniti e della Somalia¹⁷. Il Preambolo, con un linguaggio particolarmente forte, si riferisce al bambino come uno dei membri della famiglia umana, come un uomo *in fieri* portatore di diritti umani fondamentali e non come *minus habens* protetto per la propria immaturità. Nell'art. 3 si proclama che in tutte le decisioni relative ai bambini «the best interests of the child shall be a primary consideration». Tuttavia con riguardo ai bambini temporaneamente o definitivamente privati del loro ambiente familiare, la Convenzione lascia liberi gli Stati di decidere se autorizzare o meno l'adozione e, in caso positivo, se ammettere anche l'adozione internazionale¹⁸. Nell'art. 21, lett. b), poi, si legge che questa soluzione «may be considered as an alternative means of child's care, if the child cannot be placed in a foster or an adoptive family or cannot in any suitable manner be cared for in the child's country of origin»¹⁹. Non prevedendo però la Convenzione una rigida successione gerarchica di opzioni alternative alla custodia primaria della famiglia d'origine, può anche accadere che il bambino finisca con il ricevere una forma di cura e assistenza inferiore a quella che potrebbe essergli garantita al di fuori del proprio Paese natale. Il timore che il collocamento in un istituto per l'infanzia possa essere preferito all'adozione internazionale cresce se si legge l'art. 21 in combinato con quanto disposto nell'art. 20, par. 3, secondo cui «When considering solutions, due regard shall be paid to the desirability of continuity in a child's upbringing and to the child's ethnic, religious, cultural and linguistic background». Il Presidente del Comitato dei diritti dell'infanzia, organo di monitoraggio della Convenzione (art. 44), interpretando questa norma, ha comunque affermato che gli Stati devono preferire l'adozione internazionale all'istituzionalizzazione poiché quest'ultima «cannot be considered appropriate for children»²⁰. Oltretutto, la collocazione del minore in istituto per lunghi periodi di tempo è in contrasto con il preambolo dell'art. 21 secondo cui l'interesse superiore del fanciullo deve essere la considerazione preminente in materia di adozioni e con l'art. 3, par. 1, prima citato.

L'art. 21 presenta ulteriori incongruenze. La lettera c) statuisce che in caso di adozione internazionale occorre assicurare che «the child concerned by inter-country adoption enjoys safeguards and standards equivalent to those existing in the case of national adoption»: affermazione che avrebbe un effetto positivo solo se le norme e le tutele che si applicano alle adozioni nazionali fossero

¹⁴ *Ibid.*, art. 5.

¹⁵ Artt. dal 17 al 24 della Dichiarazione. Per un'analisi del testo della Dichiarazione si veda P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Adozione*, in *DigCiv*, 2003, p. 42.

¹⁶ Risoluzione dell'Assemblea generale 44/25 del 20 novembre 1989, annex, U.N. GAOR, 44th Sess., Supp. No. 49, in U.N. Doc. A/44/49.

¹⁷ OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Status of Ratification of the Convention on the Rights of the Child*, consultabile in: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en.

¹⁸ L'art 20 della Convenzione dispone infatti che: «1. A child temporarily or permanently deprived of his or her family environment, or in whose own best interests cannot be allowed to remain in that environment, shall be entitled to special protection and assistance provided by the State. 2. States Parties shall in accordance with their national laws ensure alternative care for such a child».

¹⁹ Si tratta del noto principio di sussidiarietà secondo cui l'adozione internazionale deve essere l'ultima strada da percorrere per realizzare l'interesse di un bambino, quando cioè non ci sia stata la possibilità di aiutarlo all'interno della propria famiglia (ove vi sia) e del proprio paese di origine.

²⁰ Il presidente del Comitato dei diritti dell'infanzia ha anche sostenuto che è da preferire all'adozione internazionale l'affidamento nazionale se è in corso ed è permanente. Ma questa affermazione sembra supporre che la quasi totalità degli affidamenti siano «permanent», il che è altamente improbabile. Cfr. J. E. DOEK, *Protecting Children Globally: Pros and Cons of International Adoption*. Relazione presentata al Child Advocacy Policy Workshop at Harvard Law School, 10 novembre 2005.

effettivamente adeguate. Considerando, infatti, che molti bambini abbandonati o orfani sono originari di Paesi i cui sistemi nazionali di adozione si contraddistinguono per corruzione e inefficienza, il disposto non aiuta certo ad affrontare i problemi connessi alle procedure di adozione internazionale.

Piuttosto, le Nazioni Unite avrebbero dovuto indicare specificamente le misure e le garanzie da predisporre affinché la sistemazione del fanciullo in una famiglia straniera avvenga sempre nel rispetto dei suoi diritti primari e fondamentali.

Infine occorre sottolineare che, benché l'impatto della Convenzione ONU sugli ordinamenti nazionali sia stato indubbiamente notevole, l'analisi e il confronto delle misure adottate dai singoli Stati evidenziano notevoli divergenze non solo sulla procedura, ma sugli stessi principi che dovrebbero regolare l'adozione. Ogni Paese, ad esempio, elabora i propri criteri per definire la cosiddetta “*suitability*” degli aspiranti genitori adottivi: delle differenze emergono tra le legislazioni nazionali, in particolare, per quanto riguarda i criteri relativi all'età e allo *status* dei proponenti la domanda di adozione. Considerando gli Stati membri dell'Unione europea, solo alcuni di essi stabiliscono, infatti, limitazioni legate all'età dei genitori adottivi e una differenza minima e massima tra adottante e adottato. Disposizioni legislative e interpretazioni giudiziarie variano, poi, sensibilmente con riferimento allo stato civile degli adottanti. Ad eccezione dell'Italia, tutti gli Stati membri permettono l'adozione da parte dei *single*, ma in alcuni, come il Lussemburgo, l'adozione piena è consentita solo alle coppie sposate, mentre ai *single* è aperta la strada dell'adozione semplice. Per quanto riguarda la possibilità di adottare da parte di omosessuali, un piccolo gruppo di Stati membri dell'Unione – Paesi Bassi, Belgio e Spagna – consente l'adozione alle coppie sposate anche dello stesso sesso, ma questa possibilità, nei Paesi Bassi, è limitata solo alle adozioni nazionali. La presenza di altri figli naturali o adottivi non costituisce generalmente motivo di limitazioni alla capacità di adottare di un *single* o di una coppia, ma in alcuni Paesi (Repubblica Slovacca e Finlandia) viene espressamente citata quale condizione che può non agevolare un'adozione. Anche il diritto dell'adottato di accedere alle informazioni sulle proprie origini, riconosciuto nell'art. 7 della Convenzione sui diritti dell'infanzia, non ha avuto uniforme applicazione nelle legislazioni nazionali.

Questo è un tema di estrema attualità, che solo recentemente è emerso all'attenzione degli operatori sociali. Di conseguenza, solo negli ultimi anni i legislatori dei diversi Paesi hanno cercato di regolamentare la materia, spesso rifacendosi a esperienze di Stati nei quali tale diritto era già stato riconosciuto alle persone adottate. Le normative dei Paesi dell'Unione europea variano sensibilmente in relazione all'età in cui gli adottati possono accedere ai documenti riguardanti le loro origini. Per esempio, nei Paesi Bassi l'accesso ai propri dati è consentito al minore adottato che ha raggiunto l'età di 12 anni. In Ungheria, l'adottato ha diritto a richiedere informazioni circa le proprie origini e all'identità dei genitori biologici una volta divenuto maggiorenne o, nel caso ci sia il consenso dei genitori adottivi, quando ha un'età superiore ai 14 anni. In Germania, l'adottato, che ha raggiunto l'età di 16 anni, ha diritto di esaminare i documenti del dossier adottivo sotto la guida di specialisti. In altri Stati, come in Grecia o in Lituania, è previsto che fino al raggiungimento della maggiore età non possano essere fornite informazioni sull'adozione senza il consenso dei genitori adottivi. In Italia, la legge 149/2001 ha previsto una serie di limiti e condizioni: se l'adottato ha raggiunto i 25 anni, per accedere alle informazioni sulla propria origine e sull'identità dei propri genitori biologici deve ottenere l'autorizzazione da parte del Tribunale per i minorenni. Può farlo anche se ha la maggiore età, qualora sussistano gravi e comprovati motivi attinenti alla sua salute psico-fisica. In entrambi i casi, se i genitori adottivi del richiedente sono deceduti o sono irreperibili, non è necessaria l'autorizzazione del Tribunale. L'accesso alle informazioni è comunque escluso, a tutela del diritto alla riservatezza dei genitori naturali, se la madre abbia dichiarato alla nascita di non volere essere nominata. Per quanto riguarda i Paesi di origine dei minori, è generalmente vietato rivelare qualsiasi informazione relativa ad una adozione senza il consenso dei genitori adottivi fino a quando la persona adottata non abbia compiuto i 18 anni²¹.

²¹ Si v. i dati riportati nel lavoro di R. PREGLIASCO, *Report sull'adozione nazionale e internazionale*, 2006, pp. 8-10, 26-28, consultabile in: http://www.regione.emiliaromagna.it/wcm/infanzia/sezioni/servizio/promozione/sistema_integrato/adozione/documenti/ChildONEurope_Adozione_Gennaio_06.pdf; e il rapporto del DIRECTORATE - GENERAL FOR INTERNAL POLICIES - POLICY DEPARTMENT CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS, *International Adoption in the European Union*, cit., pp. 109-110, 124-125.

2.1. Il ruolo della Convenzione de L'Aja del 1993: la sua applicazione e i suoi limiti

La Convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993 «sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale» è il secondo strumento normativo convenzionale a portata universale in materia di adozioni, il cui scopo fondamentale consiste nell'attuazione dell'art. 21 della Convenzione delle Nazioni Unite del 1989. È inoltre il principale trattato internazionale che regola e legittima l'adozione internazionale, apparentemente preferendo tale soluzione all'affido e all'istituzionalizzazione nazionale: nel preambolo si riconosce infatti che «per lo sviluppo armonioso della sua personalità, il minore deve crescere in un ambiente familiare, in un clima di felicità, d'amore e di comprensione» e che «l'adozione internazionale può offrire l'opportunità di dare una famiglia permanente a quei minori per i quali non può essere trovata una famiglia idonea nel loro Stato di origine»²². Tuttavia, smentendo tale premessa, la Convenzione in nessun modo esige che gli Stati riconoscano il diritto del minore a trovare una famiglia in un Paese diverso dal proprio e, facendosi interprete del comune sentimento popolare, insiste molto sul c.d. principio di sussidiarietà che deve sempre caratterizzare l'adozione internazionale rispetto a misure di protezione c.d. domestica²³.

Nata dalla volontà di ricercare punti di incontro tra le legislazioni dei Paesi di origine dei minori e quelle dei Paesi riceventi, la prima e fondamentale qualità di pregio della Convenzione risiede nell'alto numero di Stati che l'hanno ratificata, impegnandosi a recepirne le indicazioni nei propri ordinamenti²⁴.

In quest'ottica, tenendo conto delle notevoli differenze tra le normative nazionali in materia di adozione internazionale, la scelta operata in sede di elaborazione della Convenzione è stata quella di rinunciare alla proposizione di obiettivi disciplinari velleitari e di soluzioni di diritto sostanziale uniforme, limitando piuttosto i lavori alla predisposizione di strumenti di cooperazione interstatale realisticamente accettabili da tutte le parti coinvolte e alla individuazione di un livello definitorio e disciplinare minimo comune ad esse²⁵. In particolare, anche se la Convenzione non affronta in alcun modo gli aspetti penalistici del problema, la cooperazione alla quale i Paesi contraenti sono condotti persegue prioritariamente l'obiettivo di prevenire la sottrazione, la vendita ed il traffico di minori²⁶.

A tal fine e ritenendo che, a causa delle differenze nell'organizzazione amministrativa e giudiziaria dei diversi Paesi, non si potesse imporre un obbligo di cooperazione diretta tra le diverse autorità interne competenti, si è scelto di costituire una rete di autorità amministrative *ad hoc* (le cosiddette Autorità centrali), una per ogni Stato contraente, con il compito di dirigere e vigilare tutto il procedimento adottivo, dalle fasi precedenti l'adozione fino a quelle successive (di sostegno e controllo)²⁷, vietando contemporaneamente lo svolgimento dell'attività di ricerca del minore da dare in

²² L'UNICEF ha pubblicato nel 2007 un comunicato a favore della Convenzione de L'Aja del 1993 considerandola come lo strumento globale più appropriato per l'adozione internazionale (*La position de l'UNICEF devant l'adoption internationale*, in: <http://www.unicef.org>).

²³ Ai sensi dell'art. 4 della Convenzione le adozioni internazionali possono aver luogo soltanto dopo che le autorità competenti dello Stato d'origine abbiano constatato l'impossibilità o non convenienza comparativa di altri interventi di protezione e cura del minore da realizzarsi nel paese d'origine.

²⁴ Al marzo 2011, la Convenzione è stata ratificata da 83 Paesi, cfr.: http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.status&cid=69.

²⁵ Cfr. le osservazioni di N. MEYER-FABRE, *La Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale*, in RCDIP, 1994, p. 260 ss. Si veda anche P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La riforma della disciplina dell'adozione internazionale in Italia ed in Francia*, cit., p. 594.

²⁶ Art.1, lett. b), della Convenzione.

²⁷ Dall'art. 6 all'art. 13 della Convenzione viene tracciata la regolamentazione convenzionale riguardante le strutture incaricate di controllare i progetti di adozione. All'Autorità centrale, ai sensi degli artt. 7 e 8, è riservato, in ogni Stato contraente, il fondamentale compito di fungere da referente per gli altri Paesi membri della Convenzione; di cooperare con le autorità competenti degli altri Stati nel procedimento adottivo e scambiare con queste ultime informazioni relative alla legislazione nazionale e al funzionamento della Convenzione; nonché di impedire qualsiasi pratica contraria agli scopi della Convenzione. Le Autorità centrali ovvero le diverse strutture designate hanno poi degli obblighi specifici relativamente alle singole procedure adottive, in particolare: a) raccolta e scambio di informazioni relative ai progetti di adozione in corso; b) attività di sostegno e di semplificazione delle procedure di adozione; c) realizzazione di servizi di consulenza e di sostegno anche a seguito della pronuncia dell'adozione; d) soddisfare, nei limiti consentiti dalle norme di ciascuno Stato, le richieste di informazioni riguardanti la situazione di una particolare adozione provenienti dalle autorità di uno Stato contraente (art. 9).

adozione sia alle coppie sia ad intermediari privati²⁸. La Convenzione permette comunque agli Stati di prevedere che i diversi compiti attribuiti alle Autorità centrali siano svolti da altre autorità pubbliche (inclusa la magistratura) e da enti autorizzati²⁹; in quest'ultimo caso indica i requisiti che gli enti devono possedere ai fini della loro iscrizione negli albi³⁰. Ciò si spiega per il fatto che gran parte degli abusi od illeciti constatati in tema di adozioni internazionali sono risultati imputabili ad intermediari dotati di una deontologia assai limitata. La Convenzione, tuttavia, dietro la particolare insistenza degli Stati Uniti, non ha escluso, all'art. 22, che i singoli Stati possano accettare altresì le adozioni c.d. indipendenti, quelle, cioè, effettuate mediante l'intervento di intermediari non iscritti ad alcun albo³¹.

La Convenzione de L'Aja ha dunque un approccio più ampio e specifico alle adozioni tra Stati rispetto ai precedenti atti internazionali in materia, segno di progresso nel garantire a tutti i minori adottati all'estero uno *standard* minimo di tutela e protezione. Così, dall'art. 4 all'art. 22 vengono stabiliti i compiti e le responsabilità degli Stati contraenti e definite alcune regole comuni relative alle diverse fasi della procedura. Sia le prescrizioni di cui all'art. 4 – che attribuiscono allo Stato di origine la responsabilità di accertare l'adottabilità del minore³² – che quelle di cui all'art. 5 – relative alle responsabilità dello Stato di accoglienza in merito all'accertamento dell'idoneità ad adottare degli aspiranti genitori³³ – indicano, comunque, dei requisiti minimi e non precludono a tali Stati di porre condizioni nuove e più impegnative. Va anche sottolineata una notevole elasticità della regolamentazione convenzionale riguardante le strutture incaricate di controllare i progetti di adozione (artt. 6-13) e la prescrizione di uno *standard* minimo di garanzie procedurali, al fine di proteggere gli interessi del minore, dei suoi genitori biologici e degli aspiranti genitori adottivi (artt. 14-22)³⁴.

Una serie di disposizioni (artt. 23-27) si preoccupano, poi, di assicurare un adeguato

²⁸ L'obiettivo dei redattori della Convenzione era quello di vietare le adozioni in cui gli aspiranti genitori adottivi si rivolgono alle competenti autorità e agli orfanotrofi del Paese di origine in cui desiderano adottare direttamente o, più spesso, tramite privati individui, senza servirsi dell'assistenza di un ente (pubblico o privato) con competenza in materia di protezione dell'infanzia e che sia stato autorizzato all'intermediazione nelle adozioni internazionali e agisca sotto il controllo delle competenti autorità dei Paesi di origine e di accoglienza. Cfr. J. LONG, *Autorità centrali ed enti privati autorizzati: l'idea della Convenzione de L'Aja e la sua attuazione negli ordinamenti nazionali*, in *Minorigiustizia*, 2003, p. 54.

²⁹ Artt. 9 e 22 della Convenzione. Non possono essere esercitate da enti o singoli individui privati le funzioni riservate alla sola Autorità centrale (cooperazione con le Autorità centrali degli altri Paesi e promozione della cooperazione tra le autorità competenti in materia di adozione internazionale nello Stato, *ex art. 7* della Convenzione) e quelle ritenute delegabili solo ad autorità pubbliche (assunzione dei provvedimenti per prevenire qualunque arricchimento indebito e per scoraggiare le prassi contrarie alla Convenzione, *ex art. 8* della Convenzione).

³⁰ I due requisiti minimi previsti per tali enti all'art. 11 della Convenzione sono l'assenza di uno scopo di lucro e la presenza a livello dirigenziale di persone qualificate per la loro integrità morale e la loro formazione od esperienza nel campo dell'adozione internazionale. Ma soprattutto la Convenzione richiama gli Stati a svolgere una intensa attività di sorveglianza sulla composizione, il funzionamento e la situazione finanziaria degli enti. Infine l'art. 12 attribuisce anche ai Paesi di origine il potere di ammettere o rifiutare gli enti autorizzati dagli Stati di accoglienza ad agire nel loro territorio nazionale.

³¹ Le adozioni indipendenti, che in alcuni Paesi di accoglienza come gli Stati Uniti, il Canada e la Svizzera sono la specie di adozione più diffusa, costituiscono il cosiddetto "mercato grigio" delle adozioni, essendo, almeno potenzialmente, dato il mancato coinvolgimento di autorità pubbliche e di enti privati debitamente autorizzati e controllati, strumento per realizzare abusi e illegalità: il rischio è di pressioni da parte degli aspiranti adottanti e degli intermediari sulle famiglie di origine affinché acconsentano all'adozione. Cfr. M. LUCAS, *Adoption: Distinguishing Between Grey Market and Black Market Activities*, in *FamLQ*, 2000, p. 553. Dietro la particolare insistenza degli Stati Uniti, le adozioni indipendenti non sono vietate dalla Convenzione, ma piuttosto regolamentate. Ai sensi dell'art. 22, privati individui ed enti per i quali non è richiesta un'apposita autorizzazione, né l'assenza di fini di lucro possono svolgere sostanzialmente tutti i compiti delle autorità centrali purché soddisfino le condizioni «di integrità, di competenza professionale, di esperienza e di responsabilità» e siano «per integrità morale e formazione od esperienza, qualificate ad agire nel campo dell'adozione internazionale», inoltre devono essere sottoposti a un controllo pubblico da parte di pubbliche autorità. Il significato pratico di questa disposizione è però limitato dalla libertà degli Stati di origine di opporsi all'intervento di tali intermediari nelle procedure di adozione riguardanti i minori sottoposti alla loro protezione.

³² L'art. 4 determina la responsabilità dello Stato di origine, stabilendo che nessuna adozione può avere luogo se le autorità competenti di tale Stato non abbiano valutato la sussistenza di alcuni requisiti: a) lo stato di adottabilità del fanciullo; b) la piena libertà, consapevolezza degli effetti e gratuità del consenso delle persone diverse dal fanciullo, quando questo sia richiesto; c) la presa in considerazione dei desideri del fanciullo stesso, compatibilmente con la sua età e maturità; d) l'impossibilità o non convenienza comparativa di altri interventi di protezione e cura del minore da realizzarsi nel Paese d'origine in alternativa all'adozione internazionale.

³³ Quanto, invece, alla responsabilità dello Stato ricevente, l'art. 5 prevede i seguenti obblighi a carico delle autorità competenti: a) che sia verificata l'idoneità, sia giuridica che psico-sociale dei futuri genitori adottivi; b) che gli stessi siano stati adeguatamente assistiti ed informati; c) che il minore sia autorizzato ad entrare e a soggiornare in permanenza nello Stato medesimo.

³⁴ Queste garanzie comprendono, per esempio: la necessità di una valutazione dell'adottabilità del minore adottando e dell'idoneità all'adozione internazionale degli aspiranti genitori adottivi preventive rispetto all'abbinamento e all'incontro tra minore e genitori adottivi; la necessità che, ove previsto, il consenso all'adozione delle persone o delle autorità sia informato, libero, espresso per iscritto e non ottenuto mediante pagamento o altra contropartita.

riconoscimento internazionale agli atti compiuti in uno degli Stati aderenti e modificanti lo *status* giuridico del minore per essere stato affidato o dato in adozione. In particolare, nell'art. 23 si afferma il principio della riconoscibilità automatica in tutti gli Stati contraenti delle adozioni realizzate in conformità alle disposizioni della Convenzione, conformità che dovrà essere certificata dall'autorità competente dello Stato sul cui territorio ha avuto luogo l'adozione. Unica eccezione a questo principio del riconoscimento automatico è l'ipotesi, prevista dall'art. 24, contemplante il caso in cui l'adozione sia «manifestamente contraria all'ordine pubblico» e all'interesse superiore del minore. Per quanto riguarda le conseguenze giuridiche del riconoscimento dell'adozione sui legami di filiazione, i membri della Conferenza de L'Aja di diritto internazionale privato, hanno dovuto risolvere alcuni problemi discendenti dalla diversa efficacia, c.d. legittimante o meno, dell'adozione nei diversi Paesi. L'art. 26 introduce, innanzitutto, una definizione di effettualità minima ed inderogabile dell'adozione, che dovrà in ogni caso comportare il riconoscimento dell'instaurazione di un rapporto giuridico di filiazione tra il bambino ed i genitori adottivi e la conseguente assunzione di responsabilità di questi ultimi nei confronti dell'adottato. Non è invece sempre necessario il riconoscimento degli effetti legittimanti; ma è possibile, ai sensi dell'art. 27, convertire un'adozione straniera che non abbia l'effetto di far cessare i legami con la famiglia d'origine in un'adozione che produca tale effetto.

La Convenzione de L'Aja affronta, inoltre, in modo più efficace rispetto ai precedenti strumenti internazionali, il problema della corruzione nelle pratiche adottive. Innanzitutto, infatti, corregge l'ambiguità dell'espressione «improper financial gain» usata nell'art. 21 della Convenzione delle Nazioni Unite del 1989, chiarendo che i dirigenti, gli amministratori e gli impiegati degli organismi che intervengono nell'adozione possono richiedere come pagamento «soltanto gli oneri e le spese, compresi gli onorari, in misura ragionevole» e proporzionata rispetto ai servizi resi³⁵. In secondo luogo, cerca di risolvere la questione attraverso una accorta disciplina dei consensi: in particolare, l'art. 4 dispone che il necessario consenso richiesto per l'adozione alle persone, istituzioni, autorità e al bambino (tenuto conto della sua età e maturità) non deve essere stato «ottenuto mediante pagamento o contropartita di alcun genere».

Altro aspetto innovatore consiste nel prendere debitamente in considerazione le opinioni del fanciullo, compatibilmente con la sua età e maturità. La Convenzione de L'Aja prevede ciò in due articoli: nell'art. 4, come sopra detto, relativamente al consenso all'adozione da parte del minore; e nell'art. 21 in cui si dispone che quest'ultimo sia consultato riguardo ad una diversa sistemazione, allorché l'autorità dello Stato di accoglienza ritenga che la sua permanenza nella famiglia che lo ha accolto non sia più conforme al suo superiore interesse.

Nonostante le importanti innovazioni introdotte, questo trattato è oggetto di critiche da parte degli studiosi e degli operatori del settore che lo considerano «a small step towards an intercountry adoption regime that truly protects the best interests of children»³⁶.

Invero, come si evince dalla breve analisi fatta, al di là delle poche questioni divenute oggetto di una definizione comune, molti aspetti importanti dell'adozione internazionale non sono stati regolamentati³⁷ e non si è giunti né ad una disciplina di diritto internazionale privato uniforme né ad

³⁵ Art. 32 della Convenzione de L'Aja.

³⁶ Cfr. R. J. WECHSLER, *Giving Every Child a Chance: The Need for Reform and Infrastructure in Intercountry Adoption Policy*, 2009, p. 30, consultabile in: http://works.bepress.com/rachel_wechsler/1. Si veda anche E. BARTHOLET, *International Adoption: Thoughts on the Human Rights Issues*, cit., pp. 175-177: in particolare, la professoressa Bartholet ritiene che «The Hague Convention may (...) turn out to have a net impact on international adoption that is negative, by creating additional barriers to such adoption».

³⁷ La Convenzione, per esempio, non indica i criteri e le procedure minime per la dichiarazione di adottabilità del minore, né determina le caratteristiche che i potenziali genitori adottivi devono possedere per essere considerati idonei per l'adozione. Inoltre, la Convenzione non affronta il problema dell'acquisizione della nazionalità del minore adottato né regola la fase post-adozione. Queste due ultime questioni sono state oggetto di raccomandazioni della Commissione speciale del 2005. In particolare, la raccomandazione n. 17, relativamente alla nazionalità prevede: «The Special Commission recommends that the child be accorded automatically the nationality of one of the adoptive parents or of the receiving State, without the need to rely on any action of the adoptive parents. Where this is not possible, the receiving States are encouraged to provide the necessary assistance to ensure the child obtains such citizenship. The policy of Contracting States regarding the nationality of the child should be guided by the overriding importance of avoiding a situation in which an adopted child is stateless». Quanto al problema della relazione post-adozione la Commissione speciale, nella raccomandazione n. 18, ha richiesto «to receiving States to encourage compliance with post-adoption reporting requirements of States of origin; a model form might be developed for this purpose. Similarly, the Special Commission recommends to States of origin to limit the period in which they require post-adoption reporting in recognition of the mutual confidence which provides the framework for co-operation under the Convention».

una armonizzazione su *standards* normativi elevati.

Inoltre, l'ampia sfera di libertà lasciata al legislatore nazionale, oltre a non appianare le difficoltà causate dalle notevoli divergenze che esistono tra gli Stati contraenti sui principi che dovrebbero regolare l'adozione – come pure sulla procedura e sugli effetti giuridici dell'adozione internazionale – è un ostacolo alla effettiva applicazione della Convenzione stessa, soprattutto in quei Paesi in cui non esistono leggi o procedure adeguate in materia. La Conferenza de L'Aja di diritto internazionale privato non ha, infatti, il mandato né le risorse per investigare sull'osservanza della Convenzione e non ha previsto un organo giurisdizionale di controllo, affidando invece alle Autorità centrali degli Stati contraenti l'effettivo funzionamento della Convenzione. Pertanto, come è stato correttamente sottolineato, il sistema non garantisce la piena conformità delle legislazioni nazionali ai requisiti della Convenzione, soprattutto in considerazione del fatto che «the lack of regulation and consequences for violation provide little motivation for [the parties to the treaty] to do so»³⁸.

A ciò si aggiunga che gli obblighi che gli Stati di origine sono tenuti a rispettare per dare attuazione alle norme convenzionali sono eccessivamente onerosi per molti Paesi in via di sviluppo: ciò è un grave problema visto che queste nazioni hanno il maggior numero di bambini abbandonati. Questi Stati, infatti, spesso non hanno le risorse finanziarie necessarie né un efficiente apparato amministrativo per far fronte alle incombenze burocratiche e procedurali che la Convenzione prescrive, con la conseguenza che spesso le procedure adozionali vengono espletate in modo irregolare³⁹, ovvero il Paese decide di ridurre o bloccare del tutto le adozioni internazionali, come è accaduto in Guatemala⁴⁰ e più recentemente in Etiopia⁴¹.

In questo contesto, i procedimenti di adozione internazionale risultano essere eccessivamente complessi, lunghi e costosi per coloro che desiderano adottare. Occorre, infatti, pagare «intermediaries, lawyers, facilitators, bureaucrats, notaries, nondescript officials of all kinds», della cui affidabilità e competenza non sempre è facile sincerarsi⁴²; oltre ovviamente le spese che i genitori adottivi devono sostenere quando si recano nel Paese straniero. Vi sono poi tempi di attesa notevolmente lunghi per il perfezionamento dell'iter adozionale e molti Paesi di origine (come, ad esempio, la Russia, il Vietnam, la Lettonia) richiedono che gli aspiranti adottanti risiedano per alcuni mesi o si rechino più volte nel loro territorio prima di autorizzare l'adozione. Quando, invece, in un Paese di origine l'espletamento della procedura adottiva avviene in tempi eccessivamente brevi, il risultato è una forte pressione da parte dei Paesi di accoglienza e un aumento delle richieste di adozione, a cui, però, non sempre il primo riesce a rispondere per lo squilibrio che si viene a creare fra la “domanda” e l’ “offerta” di bambini da adottare.

Tutto ciò a discapito di quei minori abbandonati o orfani che, vivendo in Stati maggiormente carenti di risorse finanziarie e umane (cause dell'eccessiva durata dei procedimenti), non rivestono lo stesso interesse agli occhi dei potenziali genitori adottivi.

Anche i conflitti di leggi tra lo Stato di origine e quello di accoglienza possono determinare

Cfr: *Conclusions and Recommendations of the second meeting of the Special Commission on the practical operation of the Hague Convention of 29 May 1993 on protection of children and co-operation in respect of intercountry adoption (17-23 September 2005)*, in: www.hcch.net.

³⁸ R. J. WECHSLER, *Giving Every Child a Chance: The Need for Reform and Infrastructure in Intercountry Adoption Policy*, cit., p. 32. Si v. anche C. KLEEM, *Airplane Trips and Organ Banks: Random Events and the Hague Convention on Intercountry Adoptions*, in *GaJICL*, vol. 28, 2000, p. 138.

³⁹ Cfr. S. DILLON, *Making legal regimes for intercountry adoption reflect human rights principles*, cit., pp. 179, 239.

⁴⁰ O. R. RODRIGUEZ, *New Rules Slow Adoptions from Guatemala: A Crackdown on the System has Americans Wondering Whether They Can Get Kids*, in *Orlando Sentinel*, 22 novembre 2007, p. A30. Questo Paese è reduce da un recentissimo passato di adozioni indiscriminate, che ha permesso ogni anno l'uscita dal territorio guatemalteco di migliaia di bambini, attraverso procedure notarili prive di reali garanzie sulla loro liceità. Le adozioni internazionali costituivano, infatti, un affare di 100 milioni di dollari l'anno per i notai, che esigevano circa 30.000 dollari per ogni bambino adottato. La ratifica nel 2007 della Convenzione de L'Aja rappresenta indubbiamente un passo in avanti fondamentale a tutela dei minori, ma ha tuttavia ridotto il numero delle adozioni internazionali, visto che il Governo guatemalteco ha un numero esiguo di ispettori incaricati non solo delle procedure di adozione internazionale, ma anche di risolvere i casi di violenza domestica e di abbandono dei bambini.

⁴¹ In Etiopia, il Ministero delle donne, dei bambini e della gioventù, responsabile di questo settore, ha affermato di non avere le risorse necessarie per gestire le numerose richieste di adozione e recentemente, in seguito alle numerose segnalazioni di frode nel processo di adozione, ha deciso di ridurre del 90 per cento le adozioni internazionali. Cfr. J. GROSS-W. CONNORS, *Ethiopia Ranks 5th for U.S. Adoptions: Some Say the Nation's Process is Faster, Has Fewer Hurdles*, in *N.Y. TIMES*, 10 giugno 2007; per le dichiarazioni rilasciate dal Ministero etiopie si veda l'articolo *Ethiopia to Cut Foreign Adoptions by Up to 90 Percent*, pubblicato da VOICE OF AMERICA il 16 marzo 2011, in: <http://www.voanews.com/english/news/africa/-Ethiopia-to-Cut-Foreign-Adoptions-by-Up-to-90-Percent-117411843.html>.

⁴² A. D'AMATO, *Cross-country adoption: a call to action*, in *NDLR*, vol. 73, 1998, p. 1246.

notevoli ritardi e talora anche rendere impossibile l'adozione: questo è quanto accade, per esempio, quando il diritto interno dello Stato di accoglienza prevede criteri di idoneità all'adozione più rigidi rispetto a quelli prescritti nello Stato di origine⁴³, il che può determinare, in caso di manifesto contrasto con l'ordine pubblico dello Stato *a quo*, il rifiuto del riconoscimento del provvedimento adottivo pronunciato all'estero⁴⁴.

Interagendo tra loro tutti questi fattori hanno contribuito non solo a rendere l'attuale sistema inefficiente, ma altresì a ingenerare una diffusa corruzione⁴⁵. Come è stato giustamente sottolineato, crescendo il numero di “domande” di bambini e il costo di una singola adozione, cresce anche «the economic incentive of theft and other forms of corruption»⁴⁶. È stato calcolato che i trafficanti di minori guadagnano tra i 5.000 e i 25.000 dollari per ogni bambino, cifre che non possono che alimentare questo mercato nero, anche laddove una minima regolamentazione esiste⁴⁷. In Cina, per esempio, nel 2006 la polizia ha sgominato una banda dedicata al traffico di minori nelle province povere del sud-ovest: i neonati venivano acquistati da coppie straniere benestanti impossibilitate ad avere figli, mentre i bambini un po' più grandi venivano spesso venduti come manodopera. In altri casi, invece, i bambini sono stati venduti agli orfanotrofi, i quali, a loro volta, li hanno affidati a famiglie straniere guadagnando per ogni minore circa 3000 dollari⁴⁸.

La corruzione non è ovviamente un'esclusiva dei Paesi di origine. È recente la notizia riportata da uno dei più noti *network* informativi americani, la CBS, secondo cui un'agenzia di adozione del Minnesota ha avuto revocata dal Governo etiope l'autorizzazione a operare nel Paese⁴⁹. L'accusa formulata dall'Agenzia Charities and Society e dal Ministero delle donne, dei bambini e della gioventù, incaricati di supervisionare le adozioni internazionali dei bambini etiopi, è di «child trafficking». In particolare, l'agenzia americana è indagata perché stava «Falsifying documents of children with biological parents, in collaboration with orphanages involved in illegal acts to show that they are abandoned and using these documents to obtain final court decision for international adoption, on top of many illegal acts that are still being investigated, were confirmed». In America, negli ultimi anni, il numero di adozioni di bambini provenienti dall'Etiopia ha raggiunto cifre notevoli: nel 2010, su 11.000 bambini adottati, 2.500 sono arrivati da questo Paese africano. Tutto ciò, come è stato evidenziato dalla stessa CBS *news*, «has opened the country up to cases of adoption fraud and trafficking in children»⁵⁰.

Nella conferenza organizzata a Washington lo scorso 24 gennaio, in cui si è affrontato il problema delle adozioni internazionali dall'Etiopia, il Dipartimento di Stato americano ha evidenziato che tra le cause dell'attuale situazione si deve annoverare anche l'assenza un meccanismo centrale che realmente lavori per coordinare e monitorare le adozioni internazionali. Il Dipartimento di Stato americano ha inoltre dichiarato che in molti casi i minori dati in adozione non corrispondono alla definizione di “orfano” che lo Stato americano formalmente accetta e che gli assistenti sociali locali mancano di competenze specifiche e non forniscono informazioni veritiere e sufficienti sui minori⁵¹.

Per far fronte a questi casi di frode ed illegalità, il Governo etiope ha recentemente reso noto che

⁴³ S. I. STRONG, *Children's rights in intercountry adoption: towards a new goal*, in *Boston ILJ*, vol.13, 1995, pp. 172-176.

⁴⁴ Art. 24 della Convenzione.

⁴⁵ M. S. MARX, *Whose Best Interests Does it Really Serve? A Critical Examination of Romania's Recent Self-Serving International Adoption Policies*, 21 *EILR*, 2007, p. 378.

⁴⁶ A. D'AMATO, *Cross-country adoption: a call to action*, cit. p. 1247.

⁴⁷ E.B. KAPSTEIN, *The Baby Trade*, in *EA*, 2003, p. 119. La Convenzione dell'ONU sui Diritti dell'Infanzia del 1990, il protocollo aggiuntivo sottoscritto da oltre cento Stati contro la tratta di fanciulli, la prostituzione e la pornografia infantili, la Convenzione OIL 182 contro le conseguenze peggiori del lavoro infantile, come pure il Protocollo di Palermo del 2000 contro il crimine organizzato costituiscono oggi le basi giuridiche della lotta contro il traffico di minori. In molti Paesi mancano tuttavia la volontà politica di punire severamente questo crimine e soprattutto i mezzi finanziari per sostenere le famiglie e proteggere efficacemente i bambini.

⁴⁸ P. S. GOODMAN, *Stealing Babies for Adoption; With U.S. Couples Eager to Adopt, Some Infants Are Abducted and Sold in China*, in *Washington Post* 12 mar. 2006. Si veda anche il rapporto pubblicato da SCHUSTER INSTITUTE FOR INVESTIGATIVE JOURNALISM, *Adoption: China*, in: <http://www.brandeis.edu/investigate/gender/adoption/china.html>.

⁴⁹ M. REY, *Ethiopia: U.S. Adoption Agency Involved in Child Trafficking*, consultabile in: http://www.cbsnews.com/8300-31727_162-10391695.html?contributor=42336&tag=contentMain;contentBody.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Si veda l'articolo pubblicato dall'ente autorizzato Amici dei Bambini (AIBI), *USA/Etiopia: servono nuovi criteri per adozioni più trasparenti*, 8 febbraio 2011, in: <http://www.aibi.it/ita/usaetiopia-servono-nuovi-criteri-per-adozioni-piu-trasparenti/>.

intende limitare il numero di adozioni internazionali giornaliere da 50 a 5. Il portavoce del Ministero etiope ha spiegato che tale provvedimento permetterà un più attento esame dei documenti utilizzati per la verifica dello stato di abbandono dei bambini⁵². Anche questa volta, però, piuttosto che trovare soluzioni atte ad implementare procedure più trasparenti e controlli più severi si è scelta, a mio parere, la via più semplice, che non tiene conto degli interessi dei minori che saranno condannati a languire negli istituti.

2.2. L'attività delle Organizzazioni regionali europee nello sviluppo di un approccio europeo all'adozione internazionale: a) Il ruolo del Consiglio d'Europa

Una panoramica delle iniziative promosse dagli organi del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea può essere utile per verificare la rilevanza e l'incidenza dell'azione di queste Organizzazioni nello sviluppo di un approccio pan-europeo alle problematiche qui in oggetto.

L'obiettivo di favorire la creazione di uno spazio giuridico comune in Europa nel rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo è stato (e continua ad essere) la direttrice lungo la quale si è mosso il Consiglio d'Europa. In questo contesto sono stati tutelati non solo i diritti e le libertà civili e politici, ma anche i diritti sociali ed economici, come dimostra la Carta sociale europea, adottata nel 1961 e riveduta nel 1996⁵³, che rappresenta – sebbene con diversa portata giuridica – il complemento naturale della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950 (CEDU). Nel campo della protezione dei diritti dei bambini, dove queste due prospettive sono necessariamente collegate, il Consiglio d'Europa ha elaborato numerose convenzioni⁵⁴, che possono essere considerate la concretizzazione del progetto di redigere in ambito europeo appropriati strumenti giuridici, al fine di completare la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia «to embody not only the civil and political rights of children but also their economic and social rights»⁵⁵. In particolare, in materia di adozioni, il 27 novembre del 2008 è stata aperta alla firma una nuova Convenzione che modifica il primo testo in materia risalente al 1967. Come si legge nel rapporto esplicativo, tale revisione si è resa necessaria in quanto «certain provisions of the 1967 European Convention on the Adoption of Children became outdated over the years, (...) [so that] the first proposals for updating [it] (...) were made already in 1977 (...). Then, in 1988, the CJ FA [the Committee of Experts on Family Law] included questions on the adoption of children in its agenda, but decided to wait for the outcome of the work of the Hague Conference on Private International Law on the matter, which resulted in the Hague Convention on Protection of Children and Cooperation in respect of Intercountry Adoption of 1993»⁵⁶. La Convenzione del 2008, non ancora

⁵² VOICE OF AMERICA, *Ethiopia to Cut Foreign Adoptions by Up to 90 Percent*, cit., Si vedano anche le dichiarazioni del Joint Council on International adoption, *Statement on the Pending Reduction of Intercountry Adoption in Ethiopia*, del 3 marzo 2011 in: <http://www.jointcouncil.org/joint-council-statement-on-ethiopia/>.

⁵³ Il testo è consultabile al seguente sito web: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/default_en.asp. La Carta non solo garantisce i diritti sociali ed economici in materia di alloggio, salute, istruzione, occupazione, circolazione delle persone, non discriminazione e tutela giuridica, ma afferma anche che «Children and young persons have the right to a special protection against the physical and moral hazards to which they are exposed»; che «The family as a fundamental unit of society has the right to appropriate social, legal and economic protection to ensure its full development»; che «Everyone has the right to benefit from social welfare services» e che quando non si dispongono risorse adeguate deve essere conosciuto il diritto ad un'assistenza medica e sociale. Inoltre si dispone che «The nationals of any one of the Parties have the right to engage in any gainful occupation in the territory of any one of the others on a footing of equality with the nationals of the latter, subject to restrictions based on cogent economic or social reasons» e che «Migrant workers who are nationals of a Party and their families have the right to protection and assistance in the territory of any other Party».

⁵⁴ Alla luce dei principi sanciti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo sono state elaborate e redatte la Convenzione europea sull'adozione dei minori del 1967, riveduta nel 2008; la Convenzione europea sullo *status* giuridico dei minori nati fuori dal matrimonio del 1975; la Convenzione europea sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di affidamento dei minori e sul ristabilimento dell'affidamento dei minori del 1980; la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori del 1996; la Convenzione sulle relazioni personali riguardanti i fanciulli del 2003; e la Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali del 2007. Il testo di tali convenzioni è consultabile nel sito: http://www.coe.int/t/dg3/children/keyLegalTexts/conventionsonchildrensrightsList_en.asp.

⁵⁵ Si veda la Raccomandazione n. 1121 del 1990, *The rights of children*, al punto C, consultabile in: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta90/EREC1121.htm>.

⁵⁶ Si vedano i punti 3 e 4 dell'*Explanatory Report to the 2008 European Convention on the Adoption of Children (Revised)*, consultabile in:

entrata internazionalmente in vigore, tenendo conto delle evoluzioni della società e del diritto, estende il diritto di adozione ai *single* e alle coppie non sposate e introduce la facoltà di adozione anche da parte di coppie omosessuali, se lo Stato membro lo consente⁵⁷; infine, garantisce un miglior equilibrio tra il diritto del minore adottato di conoscere le proprie origini e quello dei genitori biologici di rimanere anonimi⁵⁸. Per quanto riguarda le adozioni internazionali, la decisione dei redattori di riservare a tale istituto uno spazio limitato nel testo della Convenzione – artt. 12 e 15 – si basa sulla scelta di dare preminenza alla Convenzione de L'Aia del 1993. Tuttavia, la riveduta Convenzione europea «as a whole will exert an important influence on international adoptions» fornendo «an effective complement» alla Convenzione de L'Aia, in particolare assicurando che le adozioni che non rientrano nel campo di applicazione di quest'ultima «are regulated in such a manner as to comply with the underlying aims of any adoption», ossia nel rispetto dell'interesse superiore del minore⁵⁹. L'implementazione di tale principio viene, poi, meglio definito nell'art. 4 della Convenzione del 2008, in cui si afferma che al fine di tutelare l'interesse del bambino «the competent authority shall pay particular attention to the importance of the adoption providing the child with a stable and harmonious home», e nell'art. 14.1 rispetto a quei rari casi di revoca e annullamento della decisione di adozione.

Ma sono soprattutto le raccomandazioni⁶⁰ adottate dall'Assemblea parlamentare a giocare un ruolo importante nella promozione di una posizione comune europea a tutela dei diritti dei minori, sia promuovendo un maggiore coordinamento tra il Consiglio d'Europa e le altre Organizzazioni internazionali, quali l'Unione europea, l'Organizzazione internazionale del lavoro e la Conferenza de L'Aia di diritto internazionale privato⁶¹, sia raccomandando agli Stati membri una più stretta cooperazione intergovernativa nella elaborazione delle politiche sociali e familiari a favore dei bambini «to prevent children being abandoned and to keep them in their families of origin, and, failing that, to develop family-based alternatives and to promote domestic adoption in preference to placement in institutions»⁶². Con specifico riguardo al tema di questo studio, l'Assemblea parlamentare ha adottato due importanti Raccomandazioni: la n. 1443 del 2000 “International adoption: respecting children's rights” e la n. 1828 del 2008 “Disappearance of newborn babies for illegal adoption in Europe”. In entrambe l'Assemblea reitera il principio per cui «there can be no right to a child» e la propria forte opposizione all'attuale mercato delle adozioni internazionali «regulated by the capitalist laws of supply and demand, and characterised by a one-way flow of children from poor states or states in transition to developed countries»⁶³. Nella Raccomandazione n. 1828, poi, oltre a invitare gli Stati membri del

<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/202.htm>.

⁵⁷ Art. 7 *European Convention on the Adoption of Children (Revised)*.

⁵⁸ Art. 22 *European Convention on the Adoption of Children (Revised)*.

⁵⁹ In altre parole, le adozioni saranno realizzate tutelando l'interesse superiore del minore e fornendo «him or her with a harmonious home». Si veda il punto 19 dell'*Explanatory Report to the 2008 European Convention on the Adoption of Children (Revised)*, cit.

⁶⁰ Tra le più recenti raccomandazioni adottate dall'Assemblea parlamentare meritano di essere menzionate: la Raccomandazione n. 1433 (2000) “International adoption: respecting children's rights”; le Raccomandazioni n. 1601 (2003) e n. 1698 (2005) relative ai diritti dei minori abbandonati negli istituti. Nella Raccomandazione n. 1698, in particolare, l'Assemblea parlamentare ha sottolineato che il problema dei bambini istituzionalizzati è «common to all member states» del Consiglio d'Europa e che nessuno «can claim to be beyond criticism in this field» (punto 4); che negli Stati europei ex-comunisti «victims of such practices are very often children from ethnic minorities» o «particularly those with disabilities» «due to the problems, primarily economic, faced by families, the absence or inadequacy of social benefits and the difficulty of changing people's attitudes» (punti 4 e 5); l'Assemblea esprime inoltre tali preoccupazioni anche alla luce dell'ingresso nell'Unione europea di nuovi Stati membri e ritiene che tale situazione non è più «a matter for the social welfare field and has now become first and foremost a human rights issue which gives the Council of Europe an important role in this respect» (punti 6 e 7). Meritano inoltre di essere menzionate la Raccomandazione n. 1778 (2007) su “Child victims: stamping out all forms of violence, exploitation and abuse”; la Raccomandazione n. 1828 (2008) “Disappearance of newborn babies for illegal adoption in Europe”; la Raccomandazione n. 1844 (2008) “Refreshing the youth agenda of the Council of Europe”; la Raccomandazione n. 1864 (2009) “Promoting the participation of children in decisions affecting them”; la Raccomandazione n. 1934 (2010) “Child abuse in institutions: ensuring full protection of the victims”. Infine, occorre citare la Raccomandazione n. 1939 (2010) “Children without parental care: urgent need for action”, in cui l'Assemblea parlamentare evidenzia che, nonostante gli sforzi compiuti a livello nazionale, regionale europeo e internazionale per tutelare i bambini sprovvisti di cure parentali, «the issue should be given a new sense of urgency in the current context of globalisation and the economic crisis» in quanto le politiche nazionali fino ad oggi adottate «are not sufficiently oriented towards an approach promoting the de-institutionalisation of childcare». Il testo delle raccomandazioni è consultabile in: http://www.coe.int/t/dg3/children/keyLegalTexts/PaceRecommendations_en.asp.

⁶¹ Si veda, in particolare, la Raccomandazione n.1121 del 1990, cit., al punto G.

⁶² Si veda la Raccomandazione n.1443 del 2000, cit., al punto 7. ii.

⁶³ *Ibid.*, punti 1 e 2; e la Raccomandazione n. 1828 del 2008, cit., punti 1 e 2.

Consiglio d'Europa a firmare e ratificare le convenzioni internazionali a protezione dei bambini⁶⁴, l'Assemblea parlamentare propone la revisione della Convenzione de L'Aia del 1993⁶⁵ e la creazione di uno spazio unitario nel quale operino regole comuni di tutela dei diritti dei bambini⁶⁶. In questa prospettiva, e al fine di contrastare gli abusi inaccettabili che continuano ad essere perpetrati contro i minori (come l'abbandono dei minori negli istituti, quando possono essere accolti da una famiglia affidataria o adottiva; o la vendita e la tratta dei minori) si chiede agli Stati una più rigorosa azione preventiva, attraverso l'adozione di norme più severe⁶⁷, e soprattutto una efficiente procedura di monitoraggio nella fase post-adozione⁶⁸.

Anche il contributo della Corte di Strasburgo è fondamentale nello sviluppo di un nuovo approccio europeo alle adozioni internazionali e costituisce, come è stato sostenuto «a true European “judicial landmark” likely to induce legislative modifications also in States not directly involved in individual cases»⁶⁹. E invero la Corte, nell'interpretare l'art. 8 della CEDU, ha progressivamente definito un nuovo insieme di garanzie a tutela del diritto al rispetto della vita familiare, che hanno finito con il ripercuotersi anche sulle procedure di adozione e di affidamento dei minori⁷⁰.

Secondo la Corte europea l'adozione di un minore senza il consenso dei genitori equivale ad una indebita ingerenza nella loro sfera familiare⁷¹, specialmente quando la separazione è disposta coattivamente subito dopo la nascita del bambino⁷². La Corte, inoltre, ha avuto grande attenzione al trapianto del bambino in un'altra famiglia ed in un *humus* socio-culturale del tutto diverso ed ha affermato che: «it is in a child's interest for its family ties to be maintained, as severing such ties means cutting a child off from its roots, which can only be justified in very exceptional circumstances»⁷³.

Non avendo il diritto al rispetto della vita familiare carattere assoluto, come affermato nell'art. 8, n. 2, l'ingerenza della pubblica autorità è legittima allorché sia prevista dalla legge, persegua uno scopo legittimo e sia necessaria in una società democratica. La Corte di Strasburgo, chiamata a pronunciarsi in molti casi di adozioni internazionali, è intervenuta a circoscrivere i confini entro i quali il libero apprezzamento degli Stati si deve esplicare: in particolare, ha accertato in concreto, dunque caso per caso, se nel bilanciare i vari interessi in conflitto, le autorità nazionali abbiano considerato preminente l'interesse superiore del minore rispetto al diritto alla vita familiare e privata degli adulti. Nel caso *Odièvre c. Francia*⁷⁴, per esempio, la Corte europea dei diritti dell'uomo si è pronunciata per la prima

⁶⁴ In particolare, con la Raccomandazione n.1828 del 2008, punti 8.1 e 8.2, l'Assemblea parlamentare promuove la firma e la ratifica di alcune importanti convenzioni internazionali elaborate in seno alle Nazioni Unite (quali: «the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and its Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children, the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography»), e al Consiglio d'Europa («Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS No. 197); on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse (CETS No. 201) and the future convention on adoption (revised), [CETS no. 202]»).

⁶⁵ Raccomandazione n.1828 del 2008, cit., punto 8.3.

⁶⁶ *Ibid.*, punti 2 e 7. L'Assemblea parlamentare nota infatti che «that countries still have different constraints and laws relating to adoption» e che tali divergenze normative sono «against the interests of the child».

⁶⁷ Raccomandazione n.1828 del 2008, cit., punti 4 e 9.1. L'Assemblea parlamentare sottolinea «the absence in some countries of strict rules on registration, and that very frequently failure to declare the birth of children has made it easier for them to be sold abroad» e pertanto raccomanda agli Stati membri di «amend family and penal law in order to prevent and punish any trafficking of children and illegal adoption».

⁶⁸ Raccomandazione n.1828 del 2008, cit., punto 7.

⁶⁹ Cfr. EUROPEAN PARLIAMENT'S COMMITTEE ON JUSTICE, FREEDOM AND SECURITY, *International Adoption in the European Union*, 2009, p. 72 consultabile in: <http://www.europarl.europa.eu/studies>.

⁷⁰ Sulla maggior parte delle scelte prevalse nella redazione della Convenzione europea sull'adozione dei minori del 2008 ha indubbiamente inciso la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, che segue necessariamente un metodo c.d. “bottom/up”, dovendo partire dai dettagli di ogni situazione individuale per definire i principi applicabili al caso ad essa sottoposto. La giurisprudenza qui di seguito riportata è consultabile sul sito internet della Corte: <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc>.

⁷¹ Così nelle sentenze del 28 ottobre 1998, *Söderbäck v. Sweden*, par. 25; e del 25 gennaio 2007, *Eski v. Austria*, parr. 34, 36 e 38.

⁷² Sentenza del 16 ottobre 2002, *P., C. and S. v. the United Kingdom*, parr. 113, 116, 118 e 134.

⁷³ Sentenza del 26 febbraio 2004, *Görgülü v. Germany*, par. 48.

⁷⁴ Sentenza del 13 febbraio 2003. La sentenza *Odièvre c. Francia* rientra nell'eterogenea giurisprudenza in materia di trattamento dei dati personali. Nel caso di specie la madre naturale della ricorrente si era avvalsa della facoltà giuridica di partorire nell'anonimato ed aveva quindi abbandonato nelle forme legali la bambina (successivamente adottata). La ricorrente, Pascale O.,diventata adulta, mossa dalla volontà di ricostruire le proprie origini biologiche, volendo conoscere l'identità della madre, ed eventualmente dei fratelli naturali, fece ricorso al *Tribunal de Grand Instance* di Parigi (competente per le questioni di status) per ottenere informazioni in merito alla propria nascita

volta sulla complessa tematica relativa al difficile bilanciamento tra il diritto della donna ad avere un parto anonimo (in Francia noto come «*accouchement sous X*») e il diritto del figlio ad accedere alle informazioni sulle proprie origini. Il caso è stato considerato dalla Corte dalla «perspective of private life, not *family life*», in quanto oggetto del ricorso era il diniego delle autorità francesi di fornire alla signora Odièvre informazioni circa l'identità della madre e dei fratelli naturali⁷⁵. La Corte ha osservato innanzitutto che «[t]he issue of access to information about one's origins and the identity of one's natural parents is not of the same nature as that of access to a case record concerning a child in care or to evidence of alleged paternity. The applicant in the present case is an adopted child who is trying to trace another person, her natural mother, by whom she was abandoned at birth and who has expressly requested that information about the birth remain confidential»⁷⁶. Dopo aver precisato che, in generale, il diritto al rispetto alla vita privata deve essere riferito tanto alla madre che al minore⁷⁷, la Corte nel decidere il caso di specie ha considerato che gli interessi coinvolti «do not concern an adult and a child, but two adults» (la ricorrente, infatti, all'epoca del ricorso aveva 38 anni) e che meritava di essere protetto anche il diritto alla vita privata e familiare di soggetti terzi, «essentially the adoptive parents, the father and the other members of the natural family»⁷⁸. Alla luce di tali considerazioni la Grande Camera, a maggioranza di dieci contro sette, il 13 febbraio 2003 statui la mancata violazione dell'art. 8 ritenendo la soluzione adottata dal legislatore francese del 2002 legittima e proporzionata al fine di «avoid abortions, in particular illegal abortions, and children being abandoned other than under the proper procedure»⁷⁹. La Corte, infine, sottolineò che gli Stati membri «must be allowed to determine the means which they consider to be best suited to achieve the aim of reconciling those interests»⁸⁰.

Un'altra decisione particolarmente interessante, in cui la Corte ha avuto modo di precisare la nozione di vita familiare in relazione all'adozione internazionale, è quella relativa al caso *Pini, Bertani, Manera e Atripaldi c. Romania*⁸¹. Al riguardo va anzitutto osservato che la Corte da tempo ha affermato che l'esistenza di una «vita familiare» ai sensi dell'articolo 8 CEDU non si limita ai rapporti fondati sul

e l'estrazione di copia di ogni documento correlato. Nel ricorso la signora allegò il rifiuto della *Direction de l'action sanitaire et sociale* di fornire dati sullo stato civile dei fratelli, opposto a tutela della riservatezza di questi. Il cancelliere della corte parigina restituì subito il fascicolo alla ricorrente rilevando che la domanda doveva essere posta al giudice amministrativo e che comunque essa contrastava con la normativa francese. La ricorrente decise pertanto di ricorrere alla Commissione europea dei diritti dell'uomo; nel ricorso si evidenziò come la segretezza in merito alle proprie informazioni biologiche fosse lesiva degli articoli 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e 14 (divieto di discriminazione), in quanto limitativa del diritto di ereditare dalla propria genitrice biologica. La domanda dalla Commissione passò alla Corte europea dei diritti dell'uomo (in vista dell'entrata in vigore del protocollo 11) e, dichiarata inammissibile dalla Camera della III sezione, passò alla Grande Camera ex art. 30. Per una analisi di tale decisione si veda I. REBORA, *Diritto all'anonimato della madre al momento del parto e diritto del figlio di conoscere le proprie origini*, 2005/2006, pp. 16-18, consultabile in: <http://www.direonline.it/portal/page/categoryItem?contentId=202345>.

⁷⁵ Sentenza *Odièvre c. Francia*, cit., par. 2. La nozione di «vita privata» comprende sicuramente il diritto alla riservatezza, inteso come diritto a non vedere appresi e conosciuti da terzi i dati e le notizie relativi alla propria sfera privata, ma si estende anche alla possibilità per l'individuo di sviluppare rapporti con altri individui, nell'esercizio della propria vita di relazione. La nozione comprende poi la protezione dell'integrità fisica, nonché aspetti dell'identità personale, intesa sia sotto il profilo dell'identificazione nominativa (diritto al nome) sia sotto quello dell'identità sessuale.

⁷⁶ Sentenza *Odièvre c. Francia*, cit., par. 43.

⁷⁷ *Ibid.*, par. 44. La Corte dopo aver affermato che «[t]he child's vital interest in its personal development» è ampiamente riconosciuto «in the general scheme of the Convention» considera anche «a woman's interest in remaining anonymous in order to protect her health by giving birth in appropriate medical condition».

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*, par. 45. E' proprio questa scelta di privilegiare l'interesse della partoriente ad essere oggetto di critica per i giudici che hanno espresso un'opinione dissenziente nel caso *Odièvre*: i giudici di minoranza specificano infatti che la madre sembra ricoprire una posizione tale da permetterle di fare scelte che irrimediabilmente ricadono anche sulla posizione del figlio.

⁸⁰ *Ibid.*, par. 49.

⁸¹ Sentenza del 22 giugno 2004. In breve, i ricorrenti erano due coppie italiane, che avevano adottato due bambine, cittadine rumene; entrambe, dopo essere state abbandonate dai genitori, vivevano nell'istituto Poiana Soarelui Educational Centre a Brasov (CEPSB). Come era stato accertato a livello nazionale, le loro adozioni erano avvenute conformemente alle leggi statali vigenti e alla Convenzione de L'Aja. Pertanto, le bambine erano state autorizzate a lasciare la Romania e a entrare in Italia per soggiornarvi in modo permanente con i loro genitori adottivi. Il CEPSB ricorse contro le ordinanze di adozione contestando il fatto che non era stato chiesto il consenso alle minori. Il ricorso venne tuttavia dichiarato infondato dalla Corte d'appello rumena, la quale tenne conto dei pareri negativi che lo stesso Comitato rumeno per l'adozione aveva espresso nei confronti del CEPSB. In particolare la Corte considerò le azioni dell'istituto un abuso dello strumento processuale in quanto non erano nel migliore interesse delle bambine ed erano piuttosto volte a rinviare e ostacolare la loro adozione e integrazione nella nuova famiglia, determinando il permanere delle minori in istituto. Tali motivazioni vennero riprese dai ricorrenti dinanzi la Corte Europea.

matrimonio e sulla filiazione legittima, ma può comprendere altre relazioni familiari *de facto*, purché – oltre all'affetto generico – sussistano altri indici di stabilità, attuale o potenziale, quale potrebbe essere quello di filiazione naturale o di un affidamento pre-adoattivo ovvero di un'adozione legale⁸². Da questo punto di vista, la determinazione del carattere familiare delle relazioni di fatto deve tener conto di un certo numero di elementi, quali il tempo vissuto insieme, la qualità delle relazioni, così come il ruolo assunto dall'adulto nei confronti del bambino. Nel caso in questione la Corte di Strasburgo ha ritenuto che non vi era stata una violazione dell'art. 8 CEDU in quanto i ricorrenti, genitori adottivi di due bambine rumene, non avevano mai potuto incontrare le minori, le quali, oltretutto, divenute oramai adolescenti, non avevano acconsentito all'adozione⁸³. A tal riguardo la Corte ha affermato che «[t]he adoptive parents' interest derived from their desire to create a new family relationship by forging ties with (...) their adopted children. Although such a desire on the part of the applicants is legitimate, the Court considers that it cannot enjoy absolute protection under Article 8 in so far as it conflicts with the children's refusal to be adopted by a foreign family. (...) The Court considers that it is even more important that the child's interests should prevail over those of the parents in the case of a relationship based on adoption, since (...) adoption means "providing a child with a family, not a family with a child"»⁸⁴. Allo stesso tempo, però, la Corte ha ritenuto responsabili le autorità statali rumene di violazione dell'art. 6.1 CEDU per non avere dato esecuzione alle sentenze di adozione, impedendo così il formarsi dei legami familiari tra le coppie adottanti e le minori⁸⁵.

La decisione della Corte europea nel caso *Pini e Bertani c. Romania* è un chiaro esempio di quanto sia difficile il compito di una Corte internazionale che operi nel settore del diritto di famiglia, ma anche di come decisiva sia l'azione delle autorità nazionali al fine di fare rispettare i diritti fondamentali dei bambini, conformemente a quanto previsto dalle convenzioni internazionali in materia. La Corte europea ha fortemente criticato, infatti, il modo in cui l'intera procedura di adozione era stata svolta dalle autorità rumene: l'aver impedito qualsiasi contatto tra adottanti e adottati e il fatto che le bambine non avessero ricevuto alcun sostegno psicologico necessario ad aiutarle ad accettare la partenza dal centro dove avevano vissuto per molto tempo sono state considerate le vere cause dell'insorgere della controversia⁸⁶.

b) Il ruolo dell'Unione europea

I diritti dei minori sono parte integrante dei diritti dell'uomo, che l'Unione europea considera tra i propri valori fondanti⁸⁷ e si impegna a promuovere e difendere ai sensi dell'art. 6 del Trattato sull'Unione europea e in virtù della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dei suoi Protocolli facoltativi, degli Obiettivi di sviluppo del Millennio delle Nazioni Unite⁸⁸, della dichiarazione

⁸² Si vedano le decisioni della Commissione europea dei diritti dell'uomo nei seguenti casi: *X v. Belgium and the Netherlands*, decisione del 10 luglio 1975, application no. 6482/74, in *DR-ECommHR*, 7, p. 75 ss.; *X v. France*, decisione del 5 ottobre 1982, application no. 9993/82, in *Decisions and Reports*, 31, p. 241 ss. Si vedano anche sul sito internet della Corte europea dei diritti dell'uomo le seguenti sentenze: *Boughanemi v. France*, sentenza del 24 aprile 1996, par. 35; *K. et T. v. Finland*, sentenza del 12 luglio 2001, parr. 150-151; *Moretti and Benedetti v. Italy*, sentenza del 27 aprile 2010, parr. 44-48.

⁸³ Sentenza *Pini and others v. Romania*, cit., parr. 149-166.

⁸⁴ *Ibid.*, parr. 154-156.

⁸⁵ La Corte afferma infatti che «the enforcement of decisions of this kind requires urgent handling as the passage of time can have irremediable consequences for relations between children and parents who do not live with them»; e sebbene concorda con il Governo rumeno che nel caso di specie l'uso della forza per dare esecuzione alle sentenze sarebbe stato particolarmente problematico, il decorso del tempo senza che fosse stata data applicazione alle ordinanze definitive di adozione le ha private di forza vincolante e «contravenes the principles of the rule of law and of legal certainty» determinando «irreversible consequences (...) for the potential relationship between the applicants and their adopted daughters». Cfr la sentenza *Pini and others v. Romania*, cit., parr. 175, 187 e 188.

⁸⁶ Sentenza *Pini and others v. Romania*, cit., par. 163.

⁸⁷ Art. 2 Trattato sull'Unione Europea (TUE).

⁸⁸ Gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (*Millennium Development Goals*) delle Nazioni Unite sono otto e tutti gli Stati membri dell'ONU si sono impegnati a raggiungerli entro il 2015. Con la Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite, firmata nel settembre del 2000, gli Stati si sono assunti, in particolare, il compito di liberare gli altri esseri umani dalle «abject and dehumanizing conditions of extreme poverty», di rendere «the right to development a reality for everyone» e di liberare «the entire human race from want». Queste solenni promesse sono la base del patto globale per combattere insieme la povertà, la fame, le disuguaglianze di genere, il degrado ambientale,

e del piano d'azione "Un mondo adatto ai bambini" dell'UNGASS 2002 e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, cui ora l'Unione si impegna ad aderire⁸⁹. Inoltre, la tutela dei diritti dei minori è, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, espressamente inserita tra gli obiettivi dell'Unione (art. 3, nn. 3 e 5, TUE) e riconosciuta nella Carta europea dei diritti fondamentali, cui è stato finalmente riconosciuto «lo stesso valore giuridico dei Trattati»⁹⁰. Le disposizioni della Carta, come recita l'art. 6, n.1, del Trattato sull'Unione europea «non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione», ma possono essere considerate la premessa politica per un forte impegno a favore dei diritti dei bambini.

Invero le sue norme sono di fondamentale importanza nella materia qui trattata: mi riferisco a quelle che garantiscono la protezione della vita familiare (art. 33); della sicurezza sociale e assistenza sociale (art. 34); della salute (art. 35), ma soprattutto all'art. 24 che statuisce che «i minori hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere» nonché il diritto ad essere ascoltati sulle questioni che li riguardano.

Ciò significa che l'Unione europea può apportare «un valore aggiunto» fondamentale ed essenziale in questo campo sia a livello interno, sostenendo gli Stati membri nei loro sforzi, «istituendo un quadro di apprendimento reciproco per consentire loro di individuare e adottare le numerose buone pratiche esistenti nell'UE», ed esercitando un controllo più efficace affinché i governi nazionali tengano conto, nelle loro iniziative, dei diritti dei minori; sia a livello internazionale. L'Unione europea, infatti, può utilizzare la propria presenza e influenza nel contesto internazionale per promuovere ovunque ed efficacemente tali diritti basandosi «sul modello europeo di protezione sociale» e su una serie di specifici programmi⁹¹.

E invero, negli ultimi anni l'Unione ha elaborato diversi programmi e politiche concrete sui diritti dei minori nel quadro delle varie basi giuridiche vigenti. Le misure di politica interna ed esterna approvate vertono su una serie di temi, quali la tratta dei bambini e la prostituzione infantile, la violenza contro i minori, la discriminazione, la povertà infantile, l'esclusione sociale, il lavoro minorile (compresi gli accordi commerciali in cui figura l'impegno di abolirlo), la salute e l'istruzione.

La risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2008 su «una strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori»⁹² rappresenta il risultato di questo intenso lavoro che ha visto come protagonista la Commissione europea⁹³. Una visione universale emerge da questa strategia che può aggiungere un grande impulso allo sviluppo di una rinnovata concezione dei diritti umani, sia a livello nazionale che internazionale.

A livello statale, viene innanzitutto sollecitato una migliore interazione e un maggiore scambio di informazioni tra le istituzioni nazionali (cioè, tra i legislatori, le autorità giudiziarie, le amministrazioni centrali e i servizi sociali locali). Dopo aver riaffermato il diritto fondamentale del fanciullo ad avere una famiglia e il dovere degli Stati membri di rispettarlo, la Risoluzione, più specificamente, sollecita «gli Stati membri a intervenire per identificare soluzioni efficaci atte a prevenire l'abbandono di minori e l'accoglimento in istituto dei minori abbandonati od orfani» e richiede che nell'adottare tali misure

PHIV/AIDS e assicurare l'accesso all'istruzione e all'acqua potabile, nonché alla sanità. Il testo della Dichiarazione è consultabile in: <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>.

⁸⁹ Art. 6, n.2, TUE.

⁹⁰ Art. 6, n.1, TUE.

⁹¹ Cfr. Comunicazione della Commissione europea del 4 luglio 2006, *Verso una strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori*, COM(2006) 367 definitivo, par. II.1, consultabile in: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0367:FIN:IT:HTML>.

⁹² Risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2008 su *una strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori* (P6-TA [2008] 0012), consultabile in: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0012+0+DOC+XML+V0//IT>.

⁹³ Si veda, in particolare la Comunicazione della Commissione europea del 4 luglio 2006, *Verso una strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori*, cit., in cui la Commissione propone una strategia di tutela dei diritti dei minori nelle politiche interne ed esterne dell'UE. Tale strategia si articola intorno ai seguenti obiettivi specifici: sfruttare le politiche e gli strumenti esistenti; stabilire le priorità di un'azione futura dell'UE; tenere sistematicamente conto dei diritti dei minori in tutte le politiche esterne e interne dell'UE ("mainstreaming"); garantire un coordinamento e meccanismi di consultazione efficaci; rafforzare le competenze e le conoscenze in materia di diritti dei minori; comunicare più efficacemente nel campo dei diritti dei minori; sostenere i diritti dei minori nel quadro delle relazioni esterne. A tal fine la Commissione afferma la necessità di una più stretta collaborazione tra tutti i soggetti coinvolti nella tutela dei minori: il coinvolgimento della società civile, delle ONG e delle loro reti, e non solo di politici, esperti e rappresentanti di organismi nazionali o internazionali, è forse l'elemento chiave che può aiutare a ridurre il divario tra attori pubblici e privati e aumentare l'efficacia dell'impegno a favore dei bambini del mondo.

«l'interesse superiore del bambino (...) debba sempre essere l'aspetto prevalente»⁹⁴.

A livello internazionale, le proposte formulate dalla presente Risoluzione prevedono un ruolo centrale dell'Unione europea. Si esortano, infatti, gli Stati membri e la Commissione a elaborare «con la Conferenza dell'Aia, il Consiglio d'Europa, e le organizzazioni per i bambini, (...) un quadro che permetta di garantire la trasparenza e un controllo efficace dello sviluppo di tali bambini e a coordinare le loro azioni, in modo da impedire il traffico di minori»⁹⁵. In materia di adozione internazionale, poi, la Risoluzione si spinge anche oltre auspicando «la possibilità di concepire uno strumento comunitario in materia di adozioni, elaborato conformemente alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e ad altre norme internazionali applicabili, che migliori la qualità dell'assistenza nei servizi di informazione, la preparazione per l'adozione internazionale, il trattamento delle procedure di richiesta di adozione internazionale e i servizi post-adozione»⁹⁶.

La necessità di un impegno maggiore da parte delle istituzioni europee «al fine di migliorare, semplificare e agevolare le procedure di adozione internazionale» nell'Unione e di rafforzare la cooperazione contro il traffico dei minori è stata recentemente reiterata dal Parlamento europeo con la Risoluzione «sull'adozione internazionale nell'Unione europea»⁹⁷. In essa, in modo assolutamente innovativo rispetto agli altri testi internazionali in materia, l'adozione è definita come «una delle scelte secondarie naturali» al fine di tutelare il diritto del minore a una vita familiare ed evitare il suo collocamento in istituto⁹⁸. L'invito del Parlamento è quello di realizzare, a livello europeo, un coordinamento delle strategie relative all'adozione internazionale attraverso una semplificazione dell'iter burocratico, delle «soluzioni giuridiche atte a facilitare il reciproco riconoscimento dei documenti necessari per l'adozione», e migliorando l'assistenza nei servizi di informazione e di preparazione delle coppie, sia prima che dopo l'adozione⁹⁹. La Risoluzione, inoltre, pur sottolineando che la competenza in materia di adozioni spetta ad ogni Stato membro¹⁰⁰, chiede «alla Commissione di esaminare il funzionamento dei sistemi nazionali a livello europeo»¹⁰¹ e agli Stati una maggiore determinazione nel contrastare il traffico illegale dei bambini a scopo di adozione, coordinando le loro azioni¹⁰² e predisponendo un sistema di registrazione delle nascite¹⁰³. Il Parlamento europeo con tale atto sembra dunque invocare un ruolo storicamente nuovo delle istituzioni europee rispetto alle adozioni dei minori e più in generale alla protezione dell'infanzia all'interno dell'Unione.

A meno di un mese di distanza dall'approvazione della suddetta Risoluzione, la Commissione europea al fine di «accelerare il ritmo delle azioni [a favore dei diritti dei minori] e di tradurre gli obiettivi politici in atti concreti» ha presentato il «Programma UE per i diritti dei minori»¹⁰⁴. Il Programma formula i principi generali cui attenersi affinché l'Unione sia un esempio nel garantire il rispetto delle disposizioni della Carta di Nizza e della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia, e individua una serie di azioni concrete con cui l'Unione può contribuire in modo significativo alle

⁹⁴ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2008, cit., punto 110.

⁹⁵ *Ibid.*, punto 111.

⁹⁶ *Ibid.*, punto 109.

⁹⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2011 *sull'adozione internazionale nell'Unione europea* (P7_TA-PROV(2011)0013), punti 5 e 6, consultabile in: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0013+0+DOC+XML+V0//IT&language=IT>.

⁹⁸ *Ibid.*, Consideranda G.

⁹⁹ *Ibid.*, punti 1, 6 e 10. Si veda anche R. Gualtieri, *Adozioni internazionali: maggiore impegno dell'UE per i minori*, in: <http://www.robertogualtieri.eu/home/home/477-adozioni-internazionali-maggiore-impegno-dellue-per-i-minori.html>.

¹⁰⁰ Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2011, cit., Consideranda B.

¹⁰¹ *Ibid.*, punto 2.

¹⁰² *Ibid.*, punto 5.

¹⁰³ *Ibid.*, punto 10.

¹⁰⁴ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Programma UE per i diritti dei minori*, 15 febbraio 2011, (COM(2011) 60 definitivo), p. 1. Il programma individua 11 azioni che la Commissione adotterà nei prossimi anni per contribuire in modo significativo alle politiche mirate al benessere e alla sicurezza dei minori, tra l'altro promuovendo una giustizia a loro misura, informando meglio i bambini e gli adolescenti dei loro diritti e garantendo sicurezza ai piccoli cibernetici. A quest'ultimo riguardo, la Commissione si propone di proteggere attivamente i bambini rafforzandoli quali utenti delle tecnologie *online* e contro il cyber-bullismo, l'esposizione a contenuti dannosi, e contro altri pericoli derivanti dall'utilizzo delle tecnologie online. Per sensibilizzare e promuovere la cittadinanza attiva tra i bambini, la Commissione istituirà un unico punto di accesso per i bambini sul portale EUROPA con informazioni facilmente accessibili sui diritti dei bambini e delle politiche dell'UE.

politiche mirate al benessere e alla sicurezza dei minori, tra l'altro promuovendo una giustizia a loro misura, la protezione dei bambini in situazioni di vulnerabilità e il contrasto della violenza sui minori, sia all'interno che all'esterno dell'UE¹⁰⁵. Nell'ambito delle politiche antitratta, in particolare, il Programma prevede che in merito alla futura adozione della «Strategia integrata di contrasto alla tratta di esseri umani», prevista per il 2012, debbano essere tenute in debito conto le esigenze specifiche dei minori.

3. Argomentazioni pro e contro l'adozione internazionale

L'istituto dell'adozione internazionale risponde alla necessità di «dare una famiglia permanente a quei minori per i quali non può essere trovata una famiglia idonea nel loro Stato di origine»¹⁰⁶. Accanto ai tanti aspetti positivi, l'adozione fra Paesi non manca, tuttavia, di presentare, per gli stessi bambini, gravi pericoli e molte voci autorevoli si sono levate per mettere in guardia l'opinione pubblica e i responsabili del settore.

Alcuni giudici italiani, per esempio, hanno espresso una posizione di tendenziale diffidenza verso l'adozione internazionale, a volte percepita come un'esperienza complessivamente fallimentare. In particolare è stato sostenuto che questo tipo di procedura richiederebbe la sussistenza negli aspiranti adottanti di capacità riparatorie e di accoglienza superiori allo *standard* richiesto per le adozioni interne, anche in considerazione dell'ancora più netta irreparabilità dei pregiudizi causati al minore da un eventuale fallimento dell'adozione: quest'ultimo infatti si troverebbe ad aver ormai subito l'immissione in un ambiente radicalmente diverso dal proprio e dovrebbe dunque affrontare una situazione di doppio abbandono, familiare e culturale¹⁰⁷. Mi sembra, comunque, che questa preoccupazione, condivisa anche da una parte della dottrina¹⁰⁸, benché legittima, sia facilmente superabile se si considerano i benefici che i bambini stranieri adottati avrebbero una volta accolti in un ambiente familiare amorevole in cui i loro bisogni fisici ed emotivi siano soddisfatti: come è stato giustamente fatto notare, «[i]n no sense could the right of a child to enjoy a particular culture be said to trump the more fundamental right to be loved and protected as an individual»¹⁰⁹. Oltretutto non ci sono riscontri scientifici di un possibile nocumento causato ai minori adottati e alle famiglie adottive dal vivere in un ambiente multiculturale. Al contrario, esiste una vasta letteratura¹¹⁰ che da ormai cinquant'anni conferma che crescere negli orfanotrofi comporta un processo di deprivazione connesso a gravi ritardi nello sviluppo sociale, affettivo e cognitivo.

Un altro dei rischi paventati è che l'adozione internazionale diventi una nuova forma di colonialismo da parte dei Paesi di accoglienza, che generalmente sono più ricchi ed hanno una lunga storia di sfruttamento dei Paesi in via di sviluppo, da dove provengono la maggior parte dei bambini da adottare¹¹¹. Alfredo Carlo Moro così ammoniva in un proprio scritto alla vigilia dell'entrata in vigore in

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 4.

¹⁰⁶ Preambolo della Convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993 «sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozioni internazionali».

¹⁰⁷ Esempio, al riguardo, è la posizione di F. ERAMO, *Manuale pratico della nuova adozione: commento alla legge 28 marzo 2001, n. 149*, Padova, 2002, p. 45, secondo il quale sono soprattutto le adozioni internazionali a fallire. In particolare «i fallimenti delle adozioni internazionali, al momento dell'adolescenza, raggiungono quasi il cinquanta per cento». L'Autore, però, non cita la fonte da cui ha tratto questo dato. Sostengono questa tesi, tra gli altri, A. GERMANÒ, *L'adozione internazionale dalla L. 4 maggio 1983, n. 184 alla Convenzione de L' Aja del 29 maggio 1993*, in *Dfam.*, 1995, p. 1573; P. RE, R. TAMBELLI E G. VALVO, *Proposte e disegni di modifica della legge n.184/1983: analisi in chiave psicologica*, in *Dfam.*, 1997, p. 1688; G. MANERA, *La legge sull'adozione nazionale ed internazionale*, in *Dfam.*, 1993, p. 339 s.

¹⁰⁸ V. M. SLOUTSKY, *Institutional Care and Developmental Outcomes of 6- and 7-Year-Old Children: A Conceptualist Perspective*, in 20 *IJBD*, 1997, pp. 131-151.

¹⁰⁹ S. A. DILLON, *Making Legal Regimes for Intercountry Adoption Reflect Human Rights Principles: Transforming the United Nations Convention on the Rights of the Child with the Hague Convention on Intercountry Adoption*, in *BostonUJLJ*, vol. 21, 2003, p. 200.

¹¹⁰ Cfr. F. EMILIANI, *Deprivazione da istituzionalizzazione precoce e attaccamento: non è 'roba vecchia*, in *PCS*, n. 2, 2004, pp. 353-358.

¹¹¹ Cfr. T. L. PERRY, *Transracial Adoption and Gentrification: An Essay on Race, Power, Family and Community*, in 26 *BostonCTWLJ*, 2006, p. 25; *Id.*, *Transracial and International Adoption: Mothers, Hierarchy, Race, and Feminist Legal Theory*, in 10 *Yale J.L. & Feminism*, 1998, p. 101 (in cui l'autrice sostiene che le adozioni internazionali hanno come obiettivo il trasferimento dei minori dalle famiglie disagiate a quelle privilegiate dei Paesi ricchi senza alcun intervento per migliorare le condizioni dei Paesi di origine dei minori; D. M. SMOLIN, *Intercountry Adoption as Child Trafficking*, in 39 *Val. U. L. Rev.*, 2004, p. 281 (l'autore sostiene che il sistema delle adozioni internazionali si caratterizza per la vendita

Italia delle norme sull'adozione internazionale: «[s]olo attuando in pieno il principio della sussidiarietà e sviluppando l'azione di aiuto e sostegno *in loco* dei bambini in difficoltà da parte degli Stati che recepiscono bambini da adottare, si eviterà di realizzare nel settore minorile un nuovo colonialismo ancor più inaccettabile e spregevole di quello del passato, perché tendente a sfruttare i bambini e la miseria di tante famiglie solo per appagare i desideri degli adulti economicamente provveduti delle nazioni cosiddette sviluppate»¹¹². Questo spiega perché l'adozione internazionale venga percepita da molti leader politici di Stati emergenti come una minaccia demografica, a causa della “diaspora” dei bambini che lasciano il Paese; o come un preoccupante “atteggiamento sociale” dei Paesi industrializzati, che tendono a giustificare il ricorso anche a mezzi illegali di molti loro connazionali (pur di ottenere il bambino tanto desiderato) con la convinzione che in ogni caso per il minore proveniente da un Paese povero essere adottato da una famiglia agiata e desiderosa di amarlo è sempre preferibile al tipo di vita al quale andrebbe incontro nel proprio Paese di origine. L'adozione internazionale, è stato detto¹¹³, finisce così per incidere in modo negativo sul morale stesso del Paese di origine confermando la sua “inferiorità” e inadeguatezza rispetto agli Stati c.d. “sviluppati”¹¹⁴. Il risultato di questo atteggiamento e della forte pressione esercitata dalle società occidentali è stato il forte rallentamento di questo tipo di adozioni, come è accaduto ad esempio in Angola e in Venezuela; senza dimenticare la situazione di stallo in Bolivia e Moldova, dove da circa due anni non si procede al rinnovo degli accreditamenti degli enti autorizzati e, quindi, al deposito di nuovi fascicoli¹¹⁵.

Questi timori si comprendono considerando che l'adozione internazionale è un fenomeno estremamente complesso che travalica gli aspetti giuridico-privatistici del fatto adottivo e riguarda anche i rapporti economici, geografici, sociali, politici e giuridico-pubblicistici fra Paesi di origine e Paesi di accoglienza. Sotto alcuni aspetti questi Paesi si trovano sullo stesso piano, in condizioni di perfetta parità: gli uni e gli altri sono Stati sovrani e, in quanto tali, sono liberi di fissare le proprie regole e di decidere come coordinare le rispettive norme giuridiche interne, in particolare in materia di adozione internazionale, facendo ricorso ai principi e alle tecniche del diritto internazionale privato. Sotto altri aspetti, tuttavia, tra Paesi d'origine e Paesi di accoglienza possono esistere o emergere differenze e squilibri profondi. I fattori che possono incidere sulla teorica parità di questi Stati sono molteplici, ma quello considerato più rilevante è quello socio-economico; a questo aspetto si ricollega il problema dell'infanzia abbandonata bisognosa di trovare una nuova famiglia attraverso la via dell'adozione. La carenza di risorse economiche insieme a situazioni di sottosviluppo impediscono infatti a molte famiglie di allevare esse stesse i propri figli e, a maggior ragione, di accogliere e di prendersi cura di un fanciullo abbandonato. L'adozione costituisce per queste persone un insostenibile onere finanziario aggiuntivo e per di più, benché disciplinata, non sempre è accettata a livello di diritto positivo (per la popolazione Mossi del Burkina Faso, per esempio, «un enfant adopté ou adoptif est un enfant qui n'a pas les mêmes droits et les mêmes avantages que les autres enfants de la société dans laquelle il est ou est accueilli. Il a un statut social particulier»)¹¹⁶. In tale stato di cose, l'equilibrio teorico e la parità giuridica fra i due Paesi coinvolti nell'adozione vengono meno nei fatti, poiché lo Stato di origine necessita dell'aiuto economico dello Stato di accoglienza e si pone nei suoi confronti in una posizione di grande debolezza: all'interesse del minore subentra la pressione di quanti sono alla ricerca di un minore da adottare e l'interesse di quanti lucrano sulle adozioni¹¹⁷.

e lo sfruttamento dei minori).

¹¹² A.C. MORO, *Una grande sfida: la legge sull'adozione internazionale*, in *Questioni e Documenti, Quaderni del Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza*, Firenze, 2000, fasc. n. 16, p. 13.

¹¹³ L.M.KATZ, *A Modest Proposal? The Convention on Protection of Children and Cooperation in Respect of Intercountry Adoption*, in 9 *EmoryILR*, 1995, p. 291.

¹¹⁴ Cfr. C. KLEEM, *Airplane Trips and Organ Banks: Random Events and the Hague Convention on Intercountry Adoptions*, in 28 *Ga. J. Int'l & Comp. L.*, 2000, pp. 325-326; J.L. ROBY, (*Understanding Sending Country's Policies in International Adoptions: Avoiding Legal and Cultural Pitfalls*, in 6 *J. L. & Fam. Stud.*, 2004, p. 316) afferma in particolare che «some scholars view intercountry adoptions as a form of economic exploitation that wealthy nations commit against poverty-stricken nations».

¹¹⁵ Cfr. il Rapporto della Commissione per le adozioni internazionali sui fascicoli dal 01/01/2009 al 31/12/2009, *Dati e prospettive nelle Adozioni Internazionali*, in: <http://www.commissioneadozioni.it/media/58027/dati&prosp%202009.pdf>, p. 13.

¹¹⁶ Intervento di Sua Eccellenza Sam-Naaba De Touhin su *L'adoption d'enfants en Pays Mossi*, durante il Forum International sur les Adoptions d'Enfants, Ouagadougou, 7-9 Dicembre 2009.

¹¹⁷ Cfr. L. FADIGA, *Adozione internazionale, paesi di origine e paesi di accoglienza*, in *Minorigiustizia*, n.2/2007, p. 163.

Un altro dei problemi sollevati dai “detrattori” dell'adozione internazionale è difatti proprio quello delle pratiche illegali – la vendita, il rapimento, il traffico di minori, lo sfruttamento da parte dei cosiddetti “*adoption facilitators*”¹¹⁸ – che spesso accompagnano questo tipo di adozione. A causa dei prezzi elevati che individui e coppie dei Paesi industrializzati sono disposti a pagare, molti sono scettici sul fatto che una maggiore regolamentazione sia in grado di eliminare il fiorente mercato nero dei bambini.

Questo argomento contro l'adozione internazionale è però viziato per due motivi: uno, non riconosce l'aumento di incentivi finanziari per le adozioni illegali che deriverebbe da una drastica riduzione dei flussi di adozione internazionale; e due, non considera la possibilità di trovare soluzioni nuove e più efficienti a tali problemi in questo settore.

È oltretutto importante notare che se il fenomeno adottivo non viene disciplinato e controllato in modo rigoroso da efficaci accordi internazionali, ovvero se per qualsivoglia motivo le autorità nazionali non curano la fedele applicazione di quegli accordi, lo squilibrio fra Paese di origine e Paese di accoglienza può capovolgere e presentarsi in senso opposto. In altre parole, a causa dell'incremento delle domande di adozione e della forte pressione che l'opinione pubblica e i media delle società occidentali esercitano sulla propria classe politica possono essere paradossalmente gli Stati di accoglienza ad avere bisogno degli Stati di origine, malgrado la loro condizione di arretratezza e sottosviluppo¹¹⁹. Ciò tanto più se si considera che questi ultimi sono, più che in passato, in grado di controllare le nascite, ridurre la povertà e incoraggiare l'adozione nazionale. A subire le conseguenze di questa logica perversa è il bambino abbandonato, che può divenire oggetto di un duplice e odioso sfruttamento, non solo sul piano privato, ma anche su quello pubblico. Egli, come più sopra detto, può infatti facilmente essere oggetto di private contrattazioni fra aspiranti adottanti e intermediari senza scrupoli, ma al tempo stesso può essere utilizzato dalle autorità del proprio Paese d'origine come strumento di pressione nei rapporti internazionali. Paradossalmente il bambino diventa per il Paese d'origine una risorsa, una merce di scambio, un bene economico da utilizzare e da negoziare nei rapporti con il Paese di accoglienza; e, se quest'ultimo non è capace di porre in essere politiche adottive rigorose e trasparenti, rispettose del vero interesse dei minori, la lettera e lo spirito della Convenzione de L'Aja del 1993 sulla protezione dei minori saranno facilmente scavalcate e dimenticate.

Anche gli attivisti dei diritti umani sono stati eccezionalmente critici nei confronti dell'adozione internazionale e hanno proposto la sua drastica interruzione o riduzione. Questa voce ha avuto un forte impatto per il sostegno che ha ricevuto da importanti organizzazioni internazionali quali l'UNICEF, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) e il Comitato Internazionale della Croce Rossa nonché dal Comitato delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo e da alcune organizzazioni non governative quali Save the Children Alliance e International Social Service¹²⁰. È soprattutto l'UNICEF ad aver svolto un ruolo importante nella recente diminuzione del flusso di adozioni internazionali¹²¹. Questa Organizzazione, infatti, sembra porre tale tipo di adozione agli ultimi posti nella gerarchia delle possibili soluzioni alternative per aiutare i bambini abbandonati o orfani, anche se su un gradino più in alto rispetto al ricovero in istituto o in orfanotrofio. In un documento del 2007 in cui l'UNICEF esprimeva la propria posizione sull' “inter-country adoption” si legge:

«For children who cannot be raised by their own families, an appropriate alternative family environment should be sought in preference to institutional care, which should be used only as a last resort and as a temporary measure. Intercountry adoption is one of a range of care options which may be open to children, and for individual children who cannot be placed in a permanent family setting in their countries of origin, it may indeed be the best solution»¹²².

¹¹⁸ C. KLEEM, *Airplane Trips and Organ Banks: Random Events and the Hague Convention on Intercountry Adoptions*, in 28 *GaJIE&CL*, 2000, p. 325.

¹¹⁹ L. FADIGA, *Adozione internazionale, paesi di origine e paesi di accoglienza*, cit., pp. 162-163.

¹²⁰ Si veda E. BARTHOLET, *International Adoption: Thoughts on the Human Rights Issues*, in 13 *BHRLR*, 2007, p. 152.

¹²¹ Si veda S. DILLON, *Making Legal Regimes for Intercountry Adoption Reflect Human Rights Principles: Transforming the United Nations Convention on the Rights of the Child with the Hague Convention on Intercountry Adoption*, in 21 *B.U. INTL L.J.*, 2003, p. 254 in cui si afferma che: «Despite protestations of neutrality, there is a basis to suspect that UNICEF has bought into and perpetuates the idea that intercountry adoption is essentially a vestige of colonialism».

¹²² UNICEF, *Inter-country adoption*, consultabile nel sito: http://www.unicef.org/media/media_15011.html, 23 Aprile 2007.

Emerge chiaramente da queste affermazioni che per l'UNICEF all'adozione internazionale bisogna privilegiare l'affidamento del minore nel suo stesso Stato d'origine. L'affido familiare non è però diffuso nei Paesi in via di sviluppo e in quelli, come gli Stati Uniti, dove rappresenta la normale forma di assistenza al minore abbandonato, raramente è «*permanent*», anche quando assume la forma di affido intra-familiare («*kinship foster care*»). La posizione dell'UNICEF non sembra essere cambiata negli ultimi anni. Nel comunicato del 22 luglio 2010, con riguardo ai bambini che guerre o gravi calamità naturali hanno separato dalle loro famiglie e comunità, l'Organizzazione sostiene che: «Family tracing should be the first priority and inter-country adoption should only be envisaged for a child once these tracing efforts have proved fruitless, and stable in-country solutions are not available»¹²³. In un altro paragrafo della stessa dichiarazione si legge, poi, che nonostante gli sforzi della comunità internazionale per controllare e rendere più trasparente la procedura delle adozioni internazionali «systemic weaknesses persist and enable the sale and abduction of children, coercion or manipulation of birth parents, falsification of documents and bribery»¹²⁴. Per tali motivi l'UNICEF ha più volte richiesto agli Stati degli interventi restrittivi delle adozioni internazionali¹²⁵.

Anche in seno alle istituzioni dell'Unione europea vi sono state forze contrarie all'adozione internazionale. Notoria è l'opposizione della baronessa Emma Nicholson (nei primi anni del 2000 europarlamentare britannica e *Special rapporteur* per la Romania), secondo cui «Children exported abroad (...) are often subjected to paedophilia, child prostitution or domestic servitude» e che ha operato affinché i Paesi dell'Europa orientale bandissero le adozioni internazionali come condizione al loro ingresso nell'Unione¹²⁶. Tali pressioni hanno indotto il Governo rumeno a istituire il 21 giugno 2001, la moratoria che sanciva la sospensione per un anno di tutte le richieste di adozione di bambini rumeni da parte di cittadini o famiglie straniere e a promulgare il 23 giugno 2004 la legge n. 273/2004 sul regime giuridico delle adozioni, che di fatto impedisce l'adozione dei bambini da parte di coppie straniere e consente l'adozione unicamente al nonno del bambino adottabile¹²⁷. Questa legge, ampiamente criticata e considerata a più riprese illegittima e in palese violazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia del 1989¹²⁸, è stata, invece, valutata positivamente da Romano Prodi, allora Capo di Gabinetto del Presidente della Commissione europea. Egli sottolineò, infatti, come «l'approccio adottato dal governo rumeno per limitare fortemente le adozioni internazionali si aggiunge ai progressi

¹²³ *Id.*, *Inter-country adoption*, consultabile nel sito: http://www.unicef.org/media/media_41918.html, 22 Luglio 2010.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ Si veda UNICEF, *Guidance Note on Intercountry Adoption in the CEE/ CIS/Baltics Region*, 2003, consultabile nel sito: http://www.unicef.org/ceecis/Guidance_note_Intercountry_adoption.pdf, in cui si legge che le adozioni internazionali comportano «significant abuses, and stating that an increase in intercountry adoption numbers in any country should be taken as indication of a problem».

¹²⁶ Cfr. *Red Light on Human Traffic*, in *Guardian Unlimited*, 1° Luglio 2004, consultabile nel sito: <http://www.guardian.co.uk/society/2004/jul/01/adoptionandfostering.europeanunion>. Si veda anche: *European parliamentarians break the Nicholson monopoly on international adoptions*, in *Bucharest Daily News*, 8 Marzo 2006, consultabile nel sito: <http://www.charlestannock.com/pressarticle.asp?ID=1190> (che si riferisce ad Emma Nicholson, come «the driving force behind the ban» in Romania). In A. BAINHAM, *International Adoption from Romania – Why the Moratorium Should not Be Ended*, in *15 Child & Fam. L.Q.*, 2003, p. 223, l'autore, docente del Christ's College, Università di Cambridge e *special adviser* della baronessa Nicholson, ha sostenuto che per una qualsiasi delle moderne democrazie europee intraprendere l'adozione internazionale «amounts to a fundamental failure (...) to comply with the requirements of the European Convention [for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms 1950]», dal momento che l'adozione internazionale costituisce un'ammissione di incapacità di uno Stato di provvedere ai propri bambini, e di conseguenza, ha aggiunto, nessun Paese dovrebbe poter entrare nell'UE fino a quando ammette tale tipo di adozioni.

¹²⁷ L'articolo 39 infatti prevede che l'adozione internazionale di un bambino che ha domicilio in Romania può essere effettuata solo nel caso in cui l'adottante o uno dei coniugi dell'adottante che ha domicilio all'estero sia il nonno del minore per il quale è stata effettuata una richiesta di procedura di adozione nazionale. Cfr. Legge nr. 273/2004 din 21/06/2004, *Privind regimul juridic al adoptiei*, Publicat in Monitorul Oficial, Partea I nr. 557 din 23/06/2004, art. 39.

¹²⁸ Lo Studio legale Santa Maria di Milano, uno dei più autorevoli studi legali europei di diritto internazionale, che ha assistito l'Ente per le adozioni internazionali «Amici dei Bambini» nella campagna contro la legge rumena sulla protezione del minore, ha elaborato un memorandum sulla legge rumena in cui si afferma che: «La disposizione qui in esame – si legge nel memorandum - non sembra conforme al diritto fondamentale del fanciullo ad avere una famiglia, così come sancito nei consideranda della Convenzione Internazionale sui diritti dell'Infanzia conclusa a New York il 20 novembre 1989, nonché nei consideranda della Convenzione sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale firmata a L'Aja il 29 maggio 1993». Anche il Comitato ONU per i Diritti dell'Infanzia ha indirizzato il 12 giugno 2009 una raccomandazione al Governo di Bucarest in cui ha definito la legge 273/2004 che ha sancito la moratoria «contraria al supremo interesse dei minori romeni», «una barriera alla piena attuazione dell'articolo 21 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo».

generali registrati nell'assistenza pubblica all'infanzia ed è in linea con la prassi seguita negli Stati membri dell'Unione europea, dove la tendenza è piuttosto quella di ammettere le adozioni internazionali soltanto in casi eccezionali»¹²⁹.

Oggi, tuttavia, sono numerosi gli europarlamentari che hanno presentato interrogazioni scritte e che hanno fatto ricorso agli strumenti previsti dalle istituzioni europee per spingere l'Unione a prendere una posizione nei confronti del governo rumeno affinché riapra alle adozioni internazionali¹³⁰. La posizione della baronessa Emma Nicholson, in particolare, è stata criticata dal suo successore Pierre Moscovici, che ha richiesto al Governo rumeno la revoca della moratoria, anche in considerazione dell'aiuto che ne può derivare ai bambini con “*special needs*”¹³¹.

Questo nuovo atteggiamento non deve comunque sorprendere. Se l'Unione europea è la casa comune nella quale è garantita la libera circolazione delle persone, delle merci e dei capitali è ovvio che questa comunicazione così fluida debba riguardare anche (*rectius: in primis*) i bambini che sono istituzionalizzati e non hanno figure di riferimento in grado di occuparsi di loro in modo adeguato. La cittadinanza europea non è un *tertium genus* rispetto alla cittadinanza originaria e a quella acquisita con l'adozione, ma si pone come il comune denominatore dello *status communitatis* di tutti coloro che appartengono ad uno degli Stati che ha fatto ingresso nell'Unione; la cittadinanza europea conferisce infatti identità e ha in sé significato valoriale. Oltretutto, come è stato evidenziato in questo lavoro, l'Unione europea è da anni impegnata in un'azione articolata diretta a tutelare i diritti dei bambini, incluso il loro diritto a una vita familiare, e tale impegno è divenuto oggi un obiettivo di questa Organizzazione messo in primo piano dal Trattato di Lisbona.

Anche il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, in un rapporto sulla Romania del 2006, ha affermato gli indubbi vantaggi per i minori derivanti dal ricorso alle adozioni internazionali, sostenendo in particolare che «the possibility of international adoption should not be precluded if adoption is in the best interest of the child and is accompanied by all the guarantees which will enable the abuses of the past to be prevented»¹³².

L'adozione internazionale indubbiamente non è una panacea e non può che essere un rimedio parziale alle difficoltà che milioni di minori abbandonati nel mondo devono affrontare: la soluzione migliore sarebbe ovviamente quella di risolvere quei problemi di ingiustizia sociale ed economica che impediscono alle famiglie di origine di prendersi cura dei propri bambini. Tuttavia, è necessario confrontarsi con la realtà così com'è, in cui vi sono ancora tanti minori privi di un ambiente familiare idoneo, nonostante gli interventi di sostegno e aiuto già disposti dalla comunità internazionale. In questi casi opporsi alle adozioni internazionali significa condannare questi bambini a una vita negli istituti o, ancora peggio, per strada¹³³. Attraverso l'adozione internazionale i minori ricevono, tra le altre cose,

¹²⁹ Cfr. *La cronistoria della chiusura delle adozioni internazionali in Romania*, tratto dal sito di Ai.Bi. Associazione Amici dei Bambini: <http://www.nuovasperanza.ch/it/pdf/cronistoria.pdf>.

¹³⁰ Nel gennaio 2010 sono state inviate quattro interrogazioni per un intervento sulla drammatica condizione dei minori abbandonati rumeni da parte di alcuni euro-deputati, On.Sajjad Karim, On.Catherine Stihler, On.Charles Tannock e On.Cristiana Muscardini: tra questi non vi è un rappresentante di Bucarest. Il 19 febbraio 2010 la Commissione europea ha inviato il suo parere tecnico in materia escludendo l'applicabilità di un provvedimento sulla base dell'art. 7 TUE, ma invitando al contempo il Parlamento europeo a valutare l'opportunità di una risoluzione che obbligasse la Romania a rivedere la sua legislazione in tema di adozione internazionale. Il 22 e 23 marzo la commissione per le petizioni del Parlamento europeo si è riunita per discutere e deliberare in merito alla richiesta avanzata, con la petizione n. 1120/2009, dall'Associazione Amici dei Bambini di intervenire affinché la Romania si confermasse alle Raccomandazioni del Comitato ONU sui diritti dei minori del 12 giugno 2009. Le reazioni dei deputati rumeni membri della commissione per le petizioni (Adina Iolana Valean, Elena Basescu e Victor Bostinaru) sono però state piuttosto decise e unanimi nell'escludere la possibilità di un'imminente revoca da parte del Governo rumeno della moratoria che di fatto blocca le procedure di adozione internazionale in Romania (legge n°273/2004). Più volte hanno infatti sottolineato l'incompetenza della Commissione europea e dello stesso Parlamento ad intervenire sul tema a danno dell'immagine e della sovranità dello Stato rumeno. Il Parlamento rumeno ha adottato, il 16 marzo 2009, un provvedimento di urgenza per modificare la legge 273/2004 in cui estende l'adozione internazionale anche ai parenti del bambino, fino al terzo grado, residenti all'estero. Un atto comunque inutile, che non migliora di certo le possibilità per il bambino di essere adottato. Ad oggi sono circa 80 mila i minori fuori dalla famiglia che vivono in istituto o in stato di accoglienza temporanea (dati del Servizio Pubblico rumeno Specializzato per la Protezione del Bambino).

¹³¹ Cfr. *European parliamentarians break the Nicholson monopoly on international adoptions*, cit.

¹³² COUNCIL OF EUROPE, *Follow up Report on Romania (2002-2005): Assessment of the progress made in implementing the recommendations of the Council of Europe Commissioner for Human Rights*, 2006, consultabile in: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=984009&BackColorInternet=99B5AD&BackColorIntranet+FABF45&BackColorLogged=FFC679>.
133S. DILLON, *Making Legal Regimes for Intercountry Adoption Reflect Human Rights Principles*, cit., p. 198.

riparo, cibo, abbigliamento, istruzione e affetto, che spesso non sono adeguatamente a loro disposizione nei Paesi d'origine, soprattutto nei contesti istituzionali. Come ulteriore vantaggio, l'adozione internazionale consente agli individui e alle coppie, che non possono diventare genitori biologici, di riempire quel vuoto nella loro vita. Non si perde, dunque, un bambino consentendo alla sua adozione da parte di una famiglia straniera, lo si perde, invece, se lo si lascia vivere in condizioni di abbandono morale e materiale.

4. La creazione di un'Agenzia internazionale per le adozioni e di una Corte internazionale della famiglia

Di fronte a tutti i problemi che l'adozione internazionale pone e alle scarse soluzioni proposte dalle norme internazionali, la creazione di un'Agenzia internazionale per le adozioni tra Stati e di una Corte internazionale della famiglia¹³⁴ si presenta come una soluzione innovativa.

L'Agenzia internazionale, il cui organo decisionale dovrebbe essere composto dai rappresentanti di ogni Stato membro della stessa, «would be the sole coordinator of international adoptions». Essa dovrebbe essere responsabile della valutazione delle domande di adozione degli aspiranti genitori e della verifica della loro idoneità ad educare, istruire e mantenere i minori che intendono adottare; della stima del numero di bambini orfani nel mondo, accertando, al contempo, il loro effettivo stato di abbandono; infine, dovrebbe stabilire pratiche comuni in materia di adozione internazionale per appianare le difficoltà causate dalle divergenze nelle normative interne. In tal modo l'Agenzia «would lessen or even solve many of the problems of the current system»¹³⁵.

Questo sistema presenta molti aspetti positivi. Innanzitutto, con una organizzazione centralizzata, che raccoglie i *dossier* dei minori e dei potenziali genitori adottivi e stabilisce gli abbinamenti, ogni bambino abbandonato avrebbe uguali *chance* di trovare una famiglia e si eliminerebbe la necessità di un coordinamento tra le strutture designate all'espletamento delle procedure di adozione nei Paesi di origine e di accoglienza, snellendo le procedure stesse e facilitando gli aspiranti adottanti. Questi, infatti, dovrebbero unicamente soddisfare le condizioni poste dall'organo decisionale dell'Agenzia internazionale «rather than the often repetitive and time-consuming requirements of multiple agencies and governments that exist in the current system»¹³⁶. Conseguentemente, con effetto “a cascata”, si avrebbero un incremento dell'efficienza e una riduzione dei costi dei procedimenti di adozione internazionale e, ovviamente, venendo meno la motivazione economica di questi crimini, vi sarebbe anche una diminuzione dei casi di corruzione, sottrazione, vendita e tratta di minori: questo sistema eliminerebbe, infatti, il ricorso a intermediari, agenzie, burocrati mossi spesso solo da logiche di profitto. Infine, la creazione di questo organismo permetterebbe una riallocazione delle risorse economiche e delle opportunità all'interno e tra i diversi Paesi interessati. I benefici che deriverebbero ai Paesi in via di sviluppo sono evidenti: una volta sollevati dalle onerose incombenze che la fase dell'abbinamento comporta, questi «could then reallocate their limited resources to other areas where they are desperately needed»¹³⁷. Inoltre le somme pagate dagli aspiranti adottanti potrebbe essere utilizzate dalla Agenzia internazionale per sostenere le politiche a tutela della famiglia e dell'infanzia nei Paesi di origine dei minori, in modo da prevenire i casi di abbandono. La presenza di questo organo internazionale sarebbe una garanzia affinché tali aiuti siano utilizzati in modo trasparente e responsabile dai Governi che li ricevono.

Per assicurare l'efficienza e l'operatività di tale unico «coordinator of international adoptions», tale Agenzia si dovrebbe avvalere di uno *staff* numeroso e qualificato in ogni Paese membro, che lavori in stretto contatto con i servizi sociali locali e le altre professionalità deputate alla protezione

¹³⁴ Questa soluzione è stata avanzata dall'avvocato R. J. WECHSLER, nel suo scritto *Giving Every Child a Chance: The Need for Reform and Infrastructure in Intercountry Adoption Policy*, cit., p. 41 ss.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 43

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ *Ibid.*, p. 44.

dell'infanzia nei Paesi di origine. Soltanto così, infatti, l'Agenzia potrebbe raccogliere i dati essenziali all'espletamento dei propri compiti, e soprattutto controllare lo svolgimento delle pratiche adottive internazionali a livello locale, mobilitandosi anche affinché i professionisti e le persone che intervengono in materia si impegnino prima di tutto per permettere alle famiglie di allevare esse stesse i propri figli. Questo modo di procedere consentirebbe di determinare i bisogni reali di adozione internazionale, come i profili precisi dei bambini interessati, che siano o meno “con bisogni speciali” e, dunque, di proseguire con un veloce abbinamento che corrisponda pienamente alle esigenze dei bambini identificati come adottabili.

Quanto alla seconda proposta, la necessità di una Corte internazionale della famiglia competente a giudicare anche delle controversie in materia di adozioni internazionali si rivela quanto mai essenziale se si considerano i forti limiti di esperibilità che caratterizzano i meccanismi procedurali internazionali di cui l'individuo si può avvalere¹³⁸. Diversamente dalla Corte internazionale di giustizia, che giudica solo di controversie tra Stati, questa Corte sarebbe uno strumento di protezione per le persone fisiche coinvolte nelle pratiche adottive, in particolare per i potenziali genitori adottivi, i genitori biologici e gli adottati spesso vittime dei sopra menzionati reati di sottrazione, vendita e tratta¹³⁹.

Sia l'Agenzia internazionale che la Corte internazionale della famiglia avrebbero bisogno, ovviamente, di finanziamenti adeguati per gestire efficacemente i casi di adozione di molte nazioni e per garantire ai bambini orfani o abbandonati il diritto ad avere una famiglia e una protezione adeguata. A tal riguardo potrebbero essere utilizzate quali fonti di finanziamento le Nazioni Unite, gli Stati partecipanti, le imprese, le associazioni filantropiche e i compensi richiesti agli aspiranti adottanti¹⁴⁰.

Nonostante gli evidenti effetti positivi che tali proposte avrebbero sull'attuale sistema delle adozioni internazionali, a mio parere, esse difficilmente troveranno attuazione a causa della consueta riluttanza degli Stati ad accettare limitazioni della propria sovranità – soprattutto quando si tratta di regolamentare un settore come il diritto di famiglia – e a cedere a un'autorità internazionale il potere di giudicare e punire i crimini che coinvolgono più Stati. Non si tratta, tuttavia, di soluzioni utopistiche e irrealizzabili.

5. Considerazioni conclusive: la necessità di soluzioni innovative ai problemi dell'attuale sistema delle adozioni internazionali

Negli ultimi anni molti Stati hanno promosso e realizzato importanti riforme della disciplina dell'adozione internazionale al fine di adeguare gli ordinamenti interni alle disposizioni della Convenzione de L'Aja sulla protezione dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale del 1993. Questa Convenzione costituisce indubbiamente l'ultima e più incisiva iniziativa di una serie di atti di armonizzazione giuridica e di cooperazione tra gli Stati in materia di adozione internazionale. Tuttavia, l'adesione alla Convenzione ha lasciato sostanzialmente intatte le profonde differenze esistenti nelle legislazioni nazionali sui principi che dovrebbero regolare l'adozione, come pure sulla procedure e gli effetti giuridici dell'adozione internazionale. Inoltre, nonostante la sollecitudine di molti Stati contraenti che si sono dimostrati più attenti nel regolare le diverse fasi dell'adozione internazionale, il sistema continua ad essere afflitto da gravi problematiche come l'inefficienza e la corruzione. La Convenzione de L'Aja, infine, non prevedendo un organismo internazionale di controllo che garantisca l'effettiva applicazione degli *standard* esistenti, non è riuscita a prevenire la sottrazione, la vendita e la tratta dei bambini. Ciò rappresenta un grave insuccesso, soprattutto in un periodo nel quale – complice la pervasiva commercializzazione di tutti i bisogni e delle aspirazioni umane – organizzazioni perseguitanti fini di lucro intervengono talvolta nei procedimenti di adozione internazionale rendendoli controversi.

La soluzione trovata dagli Stati parte alla Convenzione de L'Aja è stata fino ad oggi quella di

¹³⁸ B. M. HUBING, *International Child Adoptions: Who Should Decide What is in the Best Interests of the Family?*, in 15 *NDJLE&PP*, 2001, p. 679.

¹³⁹ R. J. WECHSLER, *Giving Every Child a Chance: The Need for Reform and Infrastructure in Intercountry Adoption Policy*, cit., p. 45 ss.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 46

affidare al *Permanent Bureau* della Conferenza de L'Aja il compito di analizzare il funzionamento della Convenzione nei diversi Paesi e di offrire la propria assistenza affinché essa sia effettivamente applicata¹⁴¹. A tale scopo è stato predisposto il Programma di assistenza tecnica relativo all'adozione internazionale (ICATAP), sotto la diretta gestione del *Permanent Bureau*, «to provide assistance directly to the Governments of certain States which are planning ratification of, or accession to, the Convention, or which have ratified or acceded but are experiencing difficulties with implementation of the Convention»¹⁴². L'assistenza si rivela particolarmente utile agli Stati che stanno considerando la possibilità di divenire parte della Convenzione, i quali, dopo aver valutato il proprio sistema di adozione e di assistenza all'infanzia nonché i principi e i criteri posti dalla Convenzione, possono richiedere l'aiuto del *Permanent Bureau* per sviluppare «a progressive implementation plan» in cui siano descritte in maniera dettagliata le tappe per attuare in modo puntuale e efficace le norme della Convenzione. La prassi dimostra l'utilità della elaborazione di un piano di tal genere anche da parte degli Stati già contraenti che possono ritenere opportuno «to evaluate the operation of the Convention within their country or consider ways to improve the functioning of the Convention, if appropriate, through modification or amendment of existing implementation measures»¹⁴³ al fine di sviluppare una strategia di lungo periodo per la protezione dei minori bisognosi di cure¹⁴⁴. Il «progressive implementation plan» non esime, però, i Paesi dal rispettare gli obblighi convenzionali allorché istruiscano una pratica di adozione, né li dispensa dal designare le autorità competenti ad esercitare quelle funzioni essenziali indicate nella Convenzione. Ciò a mio parere è a dir poco contraddittorio: se infatti, come è stato precisato nella *Guide to good practice*, «The principle of progressive implementation is an acknowledgement of the reality that some countries of origin do not have the resources to provide such things as a high standard of services»¹⁴⁵, richiedere a questi Stati di conformarsi comunque alla Convenzione significa non tenere effettivamente conto delle loro difficoltà e scarse risorse economiche.

Anche le raccomandazioni elaborate al termine dei lavori del Forum pan-africano sulle adozioni nel dicembre 2009 e le conclusioni della *Special Commission on the practical operation of the Hague Convention*, riunitasi lo scorso giugno, non prevedono una riforma complessiva dell'attuale sistema delle adozioni internazionali. In entrambi questi atti, infatti, si riconferma il sistema attuale e anzi si chiede agli Stati contraenti di rafforzare le capacità amministrative, giudiziarie e operative degli attori pubblici e privati in materia di adozione e un maggior impegno nell'attività di sostegno e preparazione degli aspiranti genitori adottivi e dei minori (specialmente di coloro che sono sieropositivi o che hanno *handicap* gravi) e nella lotta alla corruzione¹⁴⁶. A quest'ultimo riguardo la *Special Commission*, sollecita il *Permanent Bureau* a elaborare una seconda *Guide to Good Practice*, dal titolo *Accreditation and Adoption Accredited Bodies: General Principles and Guide to Good Practice* e evidenzia tra l'altro la necessità di procedure più trasparenti nell'accertamento dell'adottabilità del minore, di «adequate penalties and effective prosecution, (...) to suppress illegal activities», di vietare le adozioni indipendenti e di separare le adozioni internazionali «from contributions, donations and development aid»¹⁴⁷.

A livello internazionale regionale si è visto come si stia delineando, grazie all'azione del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea, una strategia pan-europea per le adozioni internazionali, con l'intento di rafforzare l'impegno a favore della protezione dei minori. Queste Organizzazioni infatti non si limitano più ad incoraggiare gli Stati membri a ratificare le Convenzioni esistenti in materia, ma si fanno esse stesse promotrici di politiche volte a legittimare l'istituto dell'adozione internazionale e a risolvere i suoi fenomeni degenerativi, come il traffico dei minori. Costituiscono parte integrante di questa

¹⁴¹ Cfr., *The Intercountry Adoption Technical Assistance Programme*, punto 12, in: http://www.hcch.net/upload/icatap_e.pdf.

¹⁴² *Ibid.*, punto 13.

¹⁴³ Cfr. PERMANENT BUREAU OF THE HAGUE CONFÉRENCE ON PRIVATE INTERNATIONAL LAW, *The Implementation and Operation of the 1993 Intercountry Adoption Convention: Guide to Good Practice*, 2008, par. 114, p. 41, in: www.hcch.net.

¹⁴⁴ *Ibid.*, par. 34, p. 25.

¹⁴⁵ *Ibid.*, par. 117, p. 42.

¹⁴⁶ Cfr. il *Communiqué Final du Forum international sur les Adoptions d'Enfants*, Ouagadougou, 7-9 dicembre 2009, in:

<http://www.commissioneadozioni.it/media/56277/comunicatoburkinafaso.pdf>; e le *Conclusions and recommendations adopted by the Special commission*, 17-25 giugno 2010, in: http://www.hcch.net/upload/wop/adop2010concl_e.pdf.

¹⁴⁷ *Conclusions and recommendations adopted by the Special commission*, cit., parr. 1,3, pp. 1-2.

strategia la proposta dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa di creare di uno spazio europeo nel quale operino regole comuni di tutela dei diritti dei minori, le recenti risoluzioni del Parlamento europeo in cui si auspica «la possibilità di concepire uno strumento comunitario in materia di adozioni» che migliori, semplifichi e agevoli le procedure di adozione internazionale e il programma presentato dalla Commissione europea lo scorso 15 febbraio, in cui si promuove una giustizia a misura di minori e la protezione dei bambini in situazioni di vulnerabilità (come possono trovarsi i bambini istituzionalizzati). Tali atti, non vincolanti, contengono senza dubbio elementi importanti, ma, a mio parere, mancano ancora di una visione globale di come questa strategia possa essere messa in atto con efficacia e coerenza in seno al Consiglio d'Europa e, trasversalmente, in tutte le politiche dell'Unione europea.

In questo contesto la creazione di un'Agenzia internazionale e di una Corte internazionale della famiglia mi sembrano delle proposte di soluzioni concrete al fine di rendere il sistema più efficiente e trasparente e soprattutto più etico.

L'organo decisionale dell'Agenzia sarebbe, infatti, molto simile alla Conferenza ministeriale dell'Organizzazione mondiale del commercio, in quanto i rappresentanti dei governi degli Stati membri avrebbero pieno potere decisionale, anche se non tutte le decisioni sarebbero prese per *consensus*: «decisions should be taken by a simple majority or a two-thirds majority, each nation's representative on the decisionmaking body would have one vote, regardless of how many children their citizens adopt or put up for adoption annually»¹⁴⁸. Si tratta di un aspetto particolarmente importante della proposta sia al fine di incoraggiare il maggior numero di Stati a partecipare sia per dissuadere qualsiasi Nazione dal tenere condotte non etiche nel tentativo di procurarsi voti aggiuntivi.

Anche la seconda soluzione prospettata è tutt'altro che lontana dal potersi realizzare. Oggi l'attività dei tribunali internazionali investe diversi settori e materie: essi, infatti, sono posti a dirimere controversie che possono insorgere tra Stati, tra uno Stato ed un privato o, infine, sono posti all'accertamento di responsabilità di un individuo o gruppi di individui, ritenuti responsabili della violazione di principi fondamentali dell'esistenza civile (si pensi all'attività dei Tribunali penali internazionali che devono accertare le responsabilità di persone accusate di crimini di guerra, contro l'umanità e di genocidio). La mole di lavoro della Corte internazionale della famiglia sarebbe comunque sensibilmente alleggerita grazie all'Agenzia internazionale, il cui operare ridurrebbe i casi di corruzione e di condotta immorale nelle procedure adozionali, proprio per le nuove misure di sicurezza che questo sistema prevederebbe.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 42.