

Parere riguardante «L'adozione»

(92/C 287/08)

Il Comitato economico e sociale, in data 23 aprile 1991, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 20, quarto comma, del regolamento interno, di elaborare un parere riguardante «L'adozione».

La sezione «Affari sociali, famiglia, istruzione e cultura», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Burnel, in data 18 giugno 1992.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità, il 1° luglio 1992, nel corso della 298ª sessione plenaria, il seguente parere.

DEFINIZIONI

Abbandono: atto giuridico con il quale i genitori naturali (il più delle volte la sola madre) rinunciano ai legami di filiazione che li uniscono al loro figlio, come pure a tutti i diritti e doveri che ne derivano.

Famiglia d'affidamento: famiglia o persona riconosciuta dalla pubblica autorità per assicurare il mantenimento e l'educazione di un figlio posto sotto la responsabilità della stessa autorità, invece di quella dei genitori.

Adozione piena: istituto giuridico che, dato l'abbandono di un bambino, sostituisce alla sua filiazione biologica una filiazione adottiva che conferisce ai genitori adottivi pieni diritti e doveri parentali. Allo stesso modo, il bambino adottato ha, nei confronti dei genitori adottivi, gli stessi diritti e doveri di un figlio naturale e perde ogni legame giuridico con i genitori biologici.

Adozione semplice: istituto giuridico applicabile essenzialmente alle situazioni intrafamiliari. Ad esempio uno zio adotta un nipote senza che quest'ultimo perda il legame di filiazione con la famiglia naturale. Lo zio assumerà il mantenimento e l'educazione del nipote, il quale potrà portare il nome dello zio e da lui ereditare alle stesse condizioni di un figlio naturale. Il bambino manterrà dei rapporti con la famiglia d'origine.

Termine di revoca: periodo di tempo, concesso ai genitori e soprattutto alla madre, di ripensamento e di revoca della decisione di abbandonare il figlio.

Filiazione biologica (o filiazione naturale): filiazione stabilita da un legame di sangue.

1. OSSERVAZIONI PRELIMINARI

1.1. *Il Comitato economico e sociale ha la piena competenza per trattare l'adozione.*

1.1.1. Il Comitato deve pronunziarsi sui problemi della società. Al di là degli aspetti giuridici, l'adozione, per i suoi contenuti affettivi, psicologici, morali ed educativi e per l'impatto sull'opinione pubblica, fa parte dei problemi della società.

1.1.2. In genere è l'attualità di un problema o di una situazione e la sua gravità che spingono ogni volta il Comitato a ricorrere al diritto d'iniziativa. È avvenuto anche in questo caso per l'adozione, soprattutto per i seguenti motivi:

a) l'attenzione sempre più marcata per l'accoglienza e la protezione del bambino, per il rispetto dei suoi diritti e dei suoi interessi;

- b) uno scambio d'idee e di esperienze sempre più attivo in materia sociale, di vita familiare e di educazione;
- c) l'apertura delle frontiere alla libera circolazione delle persone;
- d) l'incremento delle adozioni internazionali.

Si noti inoltre l'approfondimento delle ricerche e degli studi sull'adozione con una particolare menzione ai lavori della conferenza dei giuristi di diritto privato, tenuta all'Aia nel 1990.

1.1.3. Si potrà dire che il numero delle adozioni piene registrate ogni anno all'interno della Comunità, da 30 000 a 35 000, è aritmeticamente poco significativo se paragonato ai 3,4 milioni di nascite registrate nello stesso periodo: il rapporto è da 1 a 100. Per rispondere a coloro che riterrebbero superfluo studiare l'adozione e pronunziarsi in merito, si possono opporre due argomenti:

- a) le richieste d'adozione che soddisfano le condizioni giuridiche ma che non possono essere evase per inadeguata offerta immediata di bambini adottabili rientrano in una proporzione di almeno 4 a 1;
- b) ancor più quando è in gioco il benessere di un bambino, fosse anche uno solo, e a maggior ragione quando sono molti i bambini che potrebbero essere adottati nei nostri paesi e altrove, l'esattezza delle cifre non è mai una scusa che possa giustificare il silenzio o l'indifferenza politica e sociale.

1.1.4. Basandosi sui motivi esposti ai punti 1.1.2 e 1.1.3, il Comitato formulerà suggerimenti al capitolo 2 del presente parere.

Il Comitato formula sin da ora tre voti:

- che ciascuna delle organizzazioni rappresentate al suo interno e ciascuno dei membri s'impegnino a richiamare, se necessario, l'attenzione delle autorità, dei mezzi d'informazione e della pubblica opinione del rispettivo paese sull'importanza umana e sociale dell'adozione;
- che il Consiglio dei ministri della famiglia possa inserire nel suo ordine del giorno i problemi dell'adozione per portare avanti uno scambio d'idee sulle situazioni ed esperienze nazionali e valutare concretamente le conseguenze che potrebbero derivare in particolare dalla libera circolazione delle persone;
- che la Commissione integri l'adozione, ogniqualvolta sarà necessario, nelle sue riflessioni e nelle sue decisioni.

1.2. *L'adozione interpella le coscienze*

1.2.1. L'adozione ha sempre posto gravi interrogativi che suscitano delle risposte che vanno dalla riprovazione all'ammirazione.

1.2.2. Essi riguardano:

- a) l'idea che ciascuno si fa dell'interesse di un bambino;
- b) l'abbandono di un bambino e le ripercussioni di ciò sul bambino stesso e sui genitori naturali, in particolare sulla madre;
- c) l'attesa ansiosa dei candidati all'adozione;
- d) la capacità, non immediatamente ovvia, che ha una coppia adottiva di sostituire una decisione giudiziaria ai legami di sangue.

1.2.3. Nell'abbandono come nell'adozione, ogni caso è comunque distinto dagli altri. Occorre pertanto evitare di generalizzare e di considerare come regola un particolare caso, conosciuto o vissuto.

1.2.4. *L'abbandono di un bambino*

Il termine « abbandono » deve essere inteso nel suo senso giuridico e scevro da qualsiasi contenuto di colpevolezza morale.

Per quanto sia giustificato il senso di ripugnanza di fronte all'abbandono di un bambino, ciò non autorizza

nessuno a presumere la colpa dei genitori e soprattutto quella della madre. Se i genitori sono colpevoli in base al diritto, spetta all'autorità giudiziaria, e ad essa soltanto, di giudicarli e non alla pubblica opinione di condannarli.

L'onestà impone di valutare obiettivamente le cause (con la volontà politica di correggerle) che costringono una madre a rinunciare definitivamente ai legami che la uniscono al figlio naturale. La sua decisione, che spesso deve prendere da sola, è dettata da condizioni di difficoltà materiale e morale troppo pesanti da sopportare.

Affidando il figlio all'autorità perché sia adottato, non desidera forse dargli la sicurezza e le opportunità che lei stessa non può purtroppo garantire? La madre che agisce in questo modo antepone l'interesse del figlio alla propria tranquillità psicologica e morale, tanto è vero che l'« abbandono » di un figlio lascia spesso tracce ben profonde in una madre costretta a farlo.

Nel 1989⁽¹⁾ il Comitato ha evidenziato le cause principali del profondo scorporamento psicologico e morale che, unitamente a situazioni socialmente inammissibili e umanamente insostenibili (mancanza d'alloggio, di lavoro, di formazione, di relazioni sociali, ...) o create da queste, conducono alla perdita di autonomia, all'emarginazione e all'esclusione. Un individuo che versi in condizione di profonda miseria, molto spesso è incapace di far valere e di esercitare i diritti fondamentali riconosciuti nelle nostre società e nei nostri Stati a qualsiasi essere umano in virtù della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. Egli non potrà godere né dei diritti sociali né della protezione sociale e sanitaria elementari. Occorre tuttavia fare una distinzione tra situazioni permanenti, che mettono a repentaglio in modo duraturo l'avvenire di un bambino e, situazioni che potrebbero essere risolte a termine ravvicinato. Nell'uno e nell'altro caso le soluzioni non saranno le stesse. Solo l'incapacità manifesta e duratura dei genitori di mantenere normalmente il loro figlio potrà far constatare giuridicamente il suo abbandono. Tale disposizione, che non sempre è di facile valutazione, è adottata dalla maggior parte delle legislazioni.

1.2.5. *Il desiderio di avere un figlio*

È umanamente comprensibile che una coppia o che una persona sola desiderino avere un figlio.

- a) capita che coppie fertili siano costrette a rinunciare a mettere al mondo un primo (o un altro) figlio poiché non soddisfano le condizioni materiali e psicologiche necessarie alla sua accoglienza, al suo mantenimento e alla sua educazione. Nello studio sulla situazione demografica⁽²⁾, il Comitato ha sottolineato alcune cause e conseguenze di questa situazione delle quali è difficile fare una graduatoria in quanto spesso si accumulano. Per questo motivo ha ribadito, da un lato, l'importanza dell'educazione alle responsabilità parentali, della politica familiare (soprattutto in materia di accoglienza del bambino,

⁽¹⁾ La povertà (n. di catalogo: CES-89-013).

⁽²⁾ Situazione demografica in Europa.

di alloggio e di compensazione dei carichi familiari) e, dall'altro, l'enorme fardello della disoccupazione. L'incertezza di fronte all'avvenire è un freno per numerose coppie consapevoli della responsabilità immediata e futura che rappresenta per esse la nascita di un bambino;

b) nel presente contesto occorre menzionare naturalmente la situazione specifica delle coppie sterili:

— bisogna osservare che la sterilità è statisticamente identica nelle donne, negli uomini e nelle coppie: circa il 3 %;

— per questo, nessuno può esigere il diritto di avere un figlio⁽¹⁾.

1.3. *Dare un bambino ad una coppia o dare una famiglia ad un bambino?*

1.3.1. L'adozione, là dove era possibile, ha storicamente assolto un certo numero di funzioni sociali quali la trasmissione del patrimonio in mancanza di eredi, la continuità delle consuetudini del gruppo familiare, il rafforzamento delle alleanze tra i gruppi sociali ed il potenziamento del clan o della tribù. Considerando soprattutto la mortalità infantile che per molto tempo ha indotto a percepire in modo effimero il bambino e l'infanzia, la parentela è stata dapprima ritenuta un fatto sociale indipendente dalla filiazione biologica.

1.3.2. A Roma, l'adozione costituiva una forma d'integrazione naturale al pari della nascita. Il pater familiae decideva i legami di parentela accettando o rifiutando il figlio della moglie, ovvero adottando. Riservata in quell'epoca all'«elite», l'adozione svolgeva funzioni religiose (per assicurare il culto degli antenati nel caso in cui il padre non avesse figli), di trasmissione patrimoniale (nome ed eredità) e di promozione sociale innalzando il figlio adottivo a rango di cittadino e facendo di un plebeo un patrizio. (L'esempio più illustre è l'adozione di Ottaviano, futuro Augusto, da parte di Cesare).

1.3.3. In questa sede verrà fatto solo un richiamo storico molto sommario senza tracciare l'evoluzione dell'adozione, le sue vicende, le consuetudini ed il Diritto in ciascuno Stato membro, in quanto le analogie sono notevoli. Vanno sottolineati l'impatto delle chiese, soprattutto con la creazione di opere di accoglienza dei bambini abbandonati e l'effetto delle diverse scuole di pensiero. Le une e le altre hanno contribuito storicamente a valorizzare il ruolo delle famiglie, la funzione

del bambino nella società ed i suoi diritti attualmente riconosciuti⁽²⁾.

1.3.4. Progressivamente le legislazioni hanno dunque evidenziato l'interesse del bambino. Tale interesse si manifesta:

a) a livello generale, attraverso normative adeguate: diritto di famiglia nel quale s'inserisce il diritto del bambino e considerazione delle realtà familiari da parte delle legislazioni sociali, economiche e culturali;

b) in materia di custodia e d'adozione dei bambini: normative, procedure e mezzi specifici.

1.3.5. La nozione di «interesse del bambino»⁽³⁾ è apparsa nel diritto all'inizio del XX secolo. Tale nozione doveva soprattutto segnare un nuovo orientamento nei confronti dell'adozione (atteggiamenti e legislazioni).

Oggi è incontestabile che l'adozione, in quanto decisione giudiziaria, sancisce il dono generoso di una famiglia a un bambino. Essa è, per sua stessa natura e per le sue conseguenze, un impegno profondamente diverso da un'iniziativa dettata da un sentimento di pietà nei confronti di un bambino bisognoso.

1.4. *L'interesse del bambino*

1.4.1. I progressi della biologia e della medicina permettono alle coppie e alle donne di controllare la loro fecondità. Siamo nell'epoca in cui si «sceglie di fare un figlio». Lo sviluppo dell'educazione e dell'informazione dei genitori ha inoltre rinnovato gli atteggiamenti individuali e collettivi nei confronti dell'accoglienza familiare del bambino, il che però non esclude difficoltà ed errori.

L'idea di un «diritto del bambino», fondato sul suo interesse, ha normalmente fatto strada. Una Convenzione internazionale dei diritti del bambino è stata adottata e numerosi Stati l'hanno già ratificata.

1.4.2. Senza trattare in maniera approfondita l'argomento, si ribadiscono brevemente alcuni degli interessi e dei diritti essenziali del bambino, prendendo spunto in particolare dalla Convenzione internazionale dei diritti del bambino, essa stessa derivante dai principi umanitari su cui si basa la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo:

a) un bambino è una persona e deve essere rispettato come tale. Un bambino ha diritto all'infanzia, periodo essenziale di scoperte, di formazione e d'iniziazione alla vita individuale e sociale;

b) un bambino ha diritto ad una famiglia che lo riconosca come parte di essa e che egli a sua volta riconosca come sua famiglia;

⁽¹⁾ Numerosi giuristi ribadiscono che il Diritto deve, per sua natura, contribuire a controllare gli eccessi che risulterebbero contrari ai principi umanitari fondamentali («La voglia non crea il diritto» Catherine Labrusse.

⁽²⁾ Convenzione internazionale dei diritti del bambino.

⁽³⁾ Titolo di un'opera (apparsa nel 1900) del giurista francese Leroy.

- c) un bambino ha diritto al rispetto e alla protezione che esigono la sua vulnerabilità, le speranze e le potenzialità che incarna.

Sono principi importanti e devono essere tenuti bene in mente in ciascuna delle tappe dell'adozione.

1.4.3. Capita che si cerchi di stabilire delle priorità o trovare delle contraddizioni tra l'interesse del bambino da adottare e quello dei candidati all'adozione. È un dibattito inutile e per di più perverso. Un bambino è felice quando è desiderato e accettato e questo vale sia per i figli naturali sia per quelli adottati.

I candidati all'adozione manifestano un desiderio fortissimo di filiazione. Essi apriranno l'intimità della loro coppia a un bambino che talvolta è troppo diverso da loro, per motivi di razza, di cultura e di storia che essi il più delle volte ignorano. Sarebbe ingiusto nei confronti dei genitori adottivi sospettare che la loro iniziativa generosa sia macchiata di un calcolo personale. L'adozione mette bene in luce che i legami di sangue non sono i soli in grado di stabilire delle relazioni di amore materno, paterno e filiale.

1.4.4. Nell'interesse del bambino è necessario quanto segue:

- a) al momento dell'abbandono, i genitori, e soprattutto la madre, debbono avere un sostegno psicologico e sociale per poter valutare, nei limiti delle loro capacità, l'importanza della loro decisione. La possibilità di revoca permette alla madre di confermare o di annullare una decisione che può essere stata presa in preda all'emozione o al timor panico;
- b) prima della sua adozione, la custodia va organizzata in un quadro adeguato e in condizioni che agevolino e preparino l'adozione. Durante questo periodo, la protezione degli interessi del bambino e dei suoi diritti è conferita all'autorità pubblica che assume l'intera responsabilità per quanto attiene al suo mantenimento e alla sua educazione. I primi anni dell'infanzia esercitano un'influenza fortissima, talvolta determinante, sull'insieme della vita adolescenziale e adulta. È quindi importantissimo seguire con attenzione il bambino;
- c) durante la preparazione amministrativa e giudiziaria dell'adozione, le procedure vanno organizzate in condizioni che permettano ai candidati di valutare l'importanza della loro iniziativa e ai poteri pubblici, che tutelano gli interessi del bambino, di accertarsi che tale interesse sarà pienamente garantito con l'adozione.

1.4.5. Il caso particolare dell'adozione di bambini stranieri non è un fenomeno nuovo: diventa sempre più importante.

Esso mette in evidenza, e questo è un aspetto positivo, la capacità delle donne e degli uomini di andare al di là delle differenze di razza e di cultura talvolta profonde.

Gli Stati membri hanno il dovere di applicare rigorosamente le norme in materia di adozione internazionale affinché vengano rispettati i diritti della persona (genitori e figli), ciò che condanna soprattutto qualsiasi « vendita » reale o nascosta, qualsiasi furto di bambini e qualsiasi pressione esercitata su genitori naturali che vivono un momento difficile per spingerli ad abbandonare il loro figlio.

Da parte loro, i genitori adottivi devono essere ben informati e realmente protetti nei loro diritti parentali. Ne va anche dell'interesse del bambino, che è legato alla sicurezza dei genitori nei confronti della maternità e della paternità adottive.

1.4.6. L'accesso alle origini è spesso evocato come un elemento d'interesse del bambino e dell'adulto adottati.

1.4.6.1. Bambini e adulti adottati spesso desiderano approfondire il mistero del loro abbandono come se la rivelazione potesse esorcizzare in essi l'origine tormentata della loro storia. Ogni persona ha bisogno di un punto fermo in un tempo e in un luogo. Conoscere le proprie origini non significa però necessariamente conoscere l'identità dei genitori naturali.

1.4.6.2. Ad esempio, bisogna ricordare che un'indagine condotta in Francia ha rivelato che l'85% delle persone che avevano manifestato il desiderio di conoscere le proprie origini avrebbero rinunciato alla rivelazione dell'identità dei loro genitori naturali. È possibile che queste persone ora adottate siano state prese dal timore di dover giudicare i genitori che li avevano abbandonati. La conoscenza non mette necessariamente il cuore in pace. È difficile prevedere le reazioni che possono scaturire da un faccia a faccia tra il figlio abbandonato e i suoi genitori naturali. Occorre inoltre notare che se la madre può essere meglio identificata, per il padre questo è generalmente più difficile. Sarebbe estremamente ingiusto che la madre subisse da sola le conseguenze dell'abbandono di un bambino che è ora figlio di una coppia.

1.4.6.3. In materia di accesso alle origini, si sa che non è facile stabilire una regola generale a partire da casi individuali nei quali si riuniscono o si scontrano le differenze e le contraddizioni, la speranza e la paura. Le soluzioni da trovare dovranno essere circondate da precauzioni per garantire l'interesse legittimo di tutte le persone in causa (il bambino abbandonato, i genitori naturali e i genitori adottivi).

2. SEDICI RACCOMANDAZIONI

A) Filosofia generale dell'adozione

2.1. L'interesse del bambino deve restare sempre il fondamento delle legislazioni, delle procedure e dei mezzi relativi all'adozione. È la filosofia che ispira l'atteggiamento di tutti gli Stati della Comunità.

B) Abbandono del bambino

2.2. Le situazioni che costringono i genitori (spesso le madri sole nelle loro avversità) a decidere di abbandonare un figlio devono essere affrontate con maggior attinenza alla realtà: occorre esaminare l'educazione, l'alloggio, la formazione e il lavoro, gli aiuti sociali, l'accesso all'informazione sulla contraccezione e sui suoi metodi, ecc. per cercare di prevenire le cause di azioni che comportano conseguenze sempre molto pesanti.

2.3. Al momento dell'abbandono del loro figlio, i genitori e soprattutto la madre, dovranno beneficiare degli aiuti psicologici necessari all'elaborazione della loro decisione e di aiuti morali, sociali e finanziari adeguati alla soluzione che sarà presa. Il sostegno psicologico della madre dovrà essere mantenuto nel tempo.

2.3.1. Il termine di revoca durante il quale si può rimettere in questione la decisione di abbandonare il bambino, deve essere breve e interamente utilizzato nell'interesse di quest'ultimo. Un bambino non dovrà mai essere adottato prima che il termine di revoca sia scaduto. Durante questo periodo, i genitori devono essere aiutati a prendere coscienza del carattere irreversibile della loro decisione.

2.4. Il bambino abbandonato è affidato alla tutela della pubblica autorità che assume nei suoi confronti tutte le responsabilità relative al mantenimento, all'educazione e alla protezione.

2.4.1. Concretamente, il bambino abbandonato viene affidato o ad una famiglia di accoglienza, che non è necessariamente la sua futura famiglia adottiva, o ad un istituto specializzato.

2.4.2. La soluzione scelta dovrà tener conto delle caratteristiche del bambino. La scelta iniziale dovrà poter evolvere secondo le tappe e i bisogni del bambino. Il caso di bambini handicappati sarà l'oggetto di un'attenzione particolare. Dato che un bambino ha bisogno di sicurezza per il suo equilibrio e il suo sviluppo, i suoi trasferimenti da un istituto ad un altro o da una famiglia di accoglienza ad un'altra avverranno esclusivamente nel suo interesse. Le pubbliche autorità, responsabili del bambino abbandonato, hanno il compito di riconoscere e controllare i diversi modi di custodia facendo riferimento all'interesse del bambino.

2.5. Questo periodo di custodia, che bisogna augurarsi quanto più breve possibile, dev'essere messo a profitto per preparare l'adozione del bambino sapendo, da un lato, che un bambino deve poter vivere in una famiglia che riconosce come «sua» e, dall'altro, che i candidati all'adozione desiderano il più delle volte accogliere un bambino in tenera età per facilitarne l'inserimento nella famiglia.

C) Le procedure di adozione

2.6. Tali procedure devono essere rigorose senza essere inutilmente pignole.

Nella prospettiva della libera circolazione delle persone, è auspicabile che le norme che ispirano ogni legislazione nazionale siano oggetto di concertazione tra gli Stati. Gravi distorsioni potrebbero compromettere l'interesse dei bambini, dei loro genitori adottivi e di quelli naturali. Per quanto riguarda lo statuto personale dei singoli individui (filiazione), la responsabilità e l'autorità dello Stato devono essere interamente preservate.

2.6.1. Spesso, i candidati all'adozione sono ansiosi. Le pratiche esagerate alle quali sono sottoposti senza che venga spiegato loro il senso e l'utilità delle procedure possono contraddire talvolta il rispetto dovuto alla loro persona e alla loro iniziativa. I candidati all'adozione devono essere aiutati nella realizzazione del loro progetto mentre talvolta hanno l'impressione di essere solamente «giudicati». Il ruolo delle associazioni familiari e dei genitori adottivi è importante per la difesa dei loro diritti e del loro sostegno.

2.6.2. È dunque auspicabile che il periodo d'istruzione delle candidature alle adozioni si limiti al solo esame e alle indagini indispensabili, condotte rapidamente, senza nuocere per questo alla loro qualità. Per far ciò occorre coordinare l'azione dei diversi servizi. Per portare avanti la loro opera, questi ultimi devono disporre di sufficiente personale specializzato. Tenuto conto del numero limitato di adozioni, le procedure potrebbero venir migliorate in alcuni punti senza eccessivi sforzi.

2.7. I candidati all'adozione dovranno poter fare appello circa le decisioni amministrative e giudiziarie che li riguardano appoggiati da un'assistenza di loro scelta. I bambini in grado di esprimersi devono essere ascoltati in condizioni adeguate.

D) L'esercizio dell'adozione

2.8. È normale che le autorità pubbliche vogliano accertarsi che tutti i genitori esercitino le loro responsabilità nell'interesse dei figli. Questa osservazione vale del resto per tutti i figli e per tutti i genitori, siano essi naturali o adottivi.

2.9. Nell'interesse degli adottati e dei genitori adottivi le sentenze di adozione piena non possono essere rimesse in discussione.

2.10. Se un'azione giudiziaria dovesse essere intentata posteriormente a un'adozione e a suo riguardo, tale azione dovrebbe essere circondata da un massimo di precauzioni per salvaguardare il bambino rispettandone l'intimità e la fragilità e nell'interesse dei suoi genitori adottivi.

2.10.1. Tale osservazione costituisce inoltre una raccomandazione deontologica per i mezzi d'informazione.

2.11. Le associazioni familiari e di genitori adottivi devono essere incoraggiate e aiutate nella loro azione di solidarietà nei confronti delle famiglie adottive. Le associazioni di genitori adottivi hanno contribuito ampiamente a mettere in risalto la priorità dell'interesse del bambino.

E) Le adozioni di bambini stranieri

2.12. Sulla base di studi condotti in comune con gli Stati, le istituzioni europee dovranno incitarli ad organizzare, attraverso convenzioni intra e extra comunitarie, le adozioni internazionali dal momento che queste ultime mettono in causa i loro cittadini in qualità di genitori o di figli. Tali misure sono ancor più necessarie in una situazione di libera circolazione delle persone.

2.13. Ogni Stato dovrebbe essere incitato a disporre di servizi specializzati per informare i candidati all'adozione di bambini stranieri e sostenerli nelle loro pratiche. Si potrebbero così evitare vari problemi giuridici ulteriori, difficili da risolvere e che rischiano di comportare conseguenze gravi di carattere morale e psicologico o addirittura politico.

2.14. Le associazioni e i mediatori che si propongono di risolvere i problemi relativi all'adozione di bambini stranieri dovrebbero avere obbligatoriamente la garanzia dello Stato nel quale hanno sede e di quello nel quale agiscono ed essere controllati.

F) L'accesso alle origini

2.15. Per quanto risulti comprensibile il desiderio di una persona adottata di accedere alle proprie origini deve essere circondato da precauzioni per non nuocere immediatamente o in futuro all'una o all'altra delle persone in causa: i genitori (soprattutto la madre) che hanno abbandonato i bambini, il bambino che non riesce a valutare immediatamente le conseguenze, soprattutto quelle di carattere psicologico che dovrà in seguito affrontare, e i genitori adottivi. Si può pertanto suggerire di affidare ad un arbitro, dopo averne riconosciuto la neutralità e la competenza, la missione di illustrare al richiedente le difficoltà e le conseguenze della sua iniziativa ed accertarsi del carattere ragionevole dell'obiettivo che persegue. Se si tratta di un parere, il suo contenuto deve poter essere portato dinanzi ad una corte d'appello.

2.15.1. Anche se l'accesso all'origine etnica o geografica non pone alcun problema, la conoscenza dell'identità dei genitori naturali dev'essere oggetto di analisi personalizzate preliminari molto serie.

G) L'affidamento: un'alternativa all'adozione

2.16. I bambini privati di genitori sono numerosi. Taluni di essi sono giuridicamente abbandonati, ma non saranno adottati. Altri invece, senza essere abbandonati de jure lo sono praticamente de facto, per mancanza di rapporti regolari con la loro famiglia d'origine. Tutti questi bambini sono spesso affidati a degli istituti e rischiano allora di arrivare all'età adulta senza aver mai conosciuto il calore di una vera famiglia.

2.16.1. Per questi bambini occorrerebbe sviluppare formule di « affidamento ». Questa pratica non crea legami di filiazione e permette di stabilire condizioni affettive e di solidarietà tra l'affidante, che è spesso una famiglia con figli, e l'affidato. Ogni Stato dovrebbe essere allora invitato a incoraggiare l'affidamento e a trattare i problemi che possono nascere dal suo esercizio, per esempio in materia di responsabilità civile dell'affidante.

3. CONCLUSIONI

Il concetto di adozione è strettamente legato al concetto di famiglia: « La famiglia è l'affiliazione accettata, assunta e, in tutti i sensi, coltivata ». La filiazione è un elemento importante dei diritti civili poiché fissa lo statuto di una persona, i suoi doveri e i suoi diritti. Essa s'inserisce nel diritto di famiglia.

Un bambino non è responsabile dello statuto dei suoi genitori, né dei loro atteggiamenti e dei loro sbagli: non dovrebbe mai esserne la vittima.

Il primo interesse di un bambino, e di conseguenza il suo primo diritto, è quello di poter vivere in una famiglia dove sarà felice perché da questa è amato e che egli può amare in tutta sicurezza. È proprio necessario allora lasciarsi andare all'esame e al dibattito pericoloso riguardante il ruolo o la priorità dei soli legami di sangue nell'ambito di questo amore?

ALLEGATO

TABELLA COMPARATIVA DELLE NORMATIVE EUROPEE SULL'ADOZIONE

Per illustrare la diversità e la complementarità delle normative in merito all'adozione nei diversi paesi europei, un questionario riguardante le modalità relative alla loro attuazione è stato inviato ai membri del gruppo di studio « Adozione » della sezione « Affari sociali, famiglia, istruzione e cultura ».

Qui di seguito sono elencate in forma succinta alcune delle risposte fornite al relatore.

Domanda n. 1: Quali sono le diverse forme di adozione?

L'adozione piena (legittimazione adottiva in Italia) esiste in tutti i paesi. Essa riguarda unicamente i minorenni. Nel Regno Unito, nei Paesi Bassi e in Irlanda l'adozione non può avere altre forme. Negli altri paesi può anche riguardare i maggiorenni.

Domanda n. 2: Esiste un limite d'età per gli adottandi? Se sì, quale?

Nell'insieme dei paesi, l'adozione piena comporta un limite massimo di età: 18 in Belgio, in Irlanda e nel Regno Unito; 16 in Lussemburgo; 15 anni in Francia; 14 anni in Italia, in Spagna e in Portogallo ⁽¹⁾.

Inoltre, l'adozione piena non può essere sancita prima dell'età di 3 mesi in Lussemburgo e in Francia, 8 settimane nella Repubblica federale di Germania, 6 settimane in Irlanda.

Domanda n. 3: Ci sono dei limiti di età imposti agli adottanti? Età minima/età massima? Differenza d'età rispetto all'adottando?

Tranne che in Portogallo, paese dove l'adottante deve avere meno di sessant'anni, negli altri paesi non c'è nessun limite massimo di età fissato legalmente. Tuttavia questo criterio viene preso in considerazione nell'interesse dell'adottando.

Esiste in compenso in tutti i paesi un limite minimo di età per gli adottanti. Esso è di: 25 anni in Belgio, nella Repubblica federale di Germania (21 anni per l'altro coniuge), in Portogallo e in Lussemburgo; di 30 anni in Francia, Spagna e Irlanda (25 anni per le coppie sposate da tre anni), di 21 anni nel Regno Unito. Questo limite d'età può essere ridotto quando si adotta il figlio di un coniuge (21 anni in Irlanda e nel Regno Unito).

Inoltre, una minima differenza d'età di 15 anni fra l'adottante e l'adottando è richiesta in Francia, in Belgio, in Lussemburgo; tale differenza è di 16 anni in Spagna. Questa esigenza non esiste in Irlanda e nel Regno Unito. In Italia, l'età dell'adottante non deve superare di più di quarant'anni quella dell'adottando. Nei Paesi Bassi l'adottante deve avere un minimo di 18 e un massimo di 50 più dell'adottando.

Domanda n. 4: Le coppie non sposate possono adottare? E le persone sole?

Nessun paese autorizza l'adozione a coppie non sposate. Per le persone sole, l'adozione è possibile in tutti i paesi tranne l'Italia.

Domanda n. 5: È possibile adottare i bambini di altri paesi?

Questa possibilità esiste in tutti i paesi. Nei Paesi Bassi, il bambino deve avere risieduto per un anno presso la famiglia adottante.

Domanda n. 6: Quali sono le condizioni per l'adozione di un bambino in provenienza da un paese terzo?

Le condizioni dell'adozione internazionale sono disciplinate secondo i casi dalle leggi nazionali dell'adottando o dell'adottante e sotto questo aspetto si avvicinano alle condizioni di adozione dei bambini nazionali.

Domanda n. 7: Il figlio adottato ha il diritto di conoscere l'identità dei genitori biologici?

L'accesso alle origini attraverso l'atto di nascita è possibile nel Regno Unito, in Belgio e in Portogallo in alcuni casi. Negli altri paesi gli adottati non hanno sistematicamente la possibilità di conoscere l'identità dei loro genitori biologici. Nei Paesi Bassi il problema è attualmente in discussione.

Domanda n. 8: Fratelli e sorelle naturali devono essere adottati dalla stessa famiglia?

In tutti i paesi, tranne che in Italia, non esistono obblighi in questo campo. Tuttavia nell'interesse dei bambini adottati si cerca, nei limiti del possibile, di non separare fratelli e sorelle.

Domanda n. 9: I figli adottati hanno gli stessi diritti dei figli biologici?

In tutti i paesi i diritti dei figli adottivi sono identici a quelli dei figli biologici. Talune restrizioni esistono in caso di adozione semplice o adozione del figlio di un coniuge (Lussemburgo, Francia, Belgio, Repubblica federale di Germania) e per la trasmissione dei titoli nobiliari o onorifici (Regno Unito).

Domanda n. 10: Il padre e la madre biologici mantengono diritti sui loro figli?

In genere, i genitori biologici non mantengono diritti sul bambino adottato, tranne in caso di adozione semplice nei paesi in cui esiste questa forma di adozione. Si tratta del diritto di visita (Belgio), dell'obbligo alimentare (Belgio, Lussemburgo, Francia) e in talune condizioni il diritto di successione (Belgio, Lussemburgo, Francia).

Domanda n. 11: L'adottando deve consentire la propria adozione? Se sì, a partire da quale età?

Nella maggior parte dei paesi, il consenso dell'adottando deve essere ottenuto al di là di una certa età (13 anni in Francia, 14 anni nella Repubblica federale di Germania, in Portogallo, 15 anni in Belgio e in Lussemburgo, 12 anni nei Paesi Bassi). Nel Regno Unito e in Irlanda non esiste alcuna esigenza giuridica, ma la consultazione è possibile; lo stesso vale per l'Italia quando il bambino ha raggiunto un'età che va dai 12 ai 14 anni.

⁽¹⁾ In deroga ai principi generali, la legge portoghese ammette, in circostanze ben precise, l'adozione piena dei minori di 18 anni non emancipati (vedi n. 2 articolo 1980 del codice civile).

Domanda n. 12: *Esiste un periodo di « tirocinio » per un'adozione?*

Questo periodo esiste in tutti i paesi, tranne che nel Lussemburgo. Il periodo è di un anno nei Paesi Bassi, di sei mesi in Francia e di tre mesi in Belgio; nella Repubblica federale di Germania la durata è fissata dal giudice.

Domanda n. 13: *I genitori adottivi godono di un congedo al momento dell'adozione per l'accoglienza del nuovo figlio?*

Questo diritto esiste in Francia, in Italia, nel Lussemburgo e in Portogallo.

Domanda n. 14: *Quali autorità sono responsabili per l'adozione: giudiziaria/amministrativa, specializzata o no?*

Diversi tipi di autorità (l'ufficio federale della gioventù e dei Länder nella Repubblica federale di Germania) intervengono nel processo di adozione che tuttavia riveste, nell'insieme dei paesi considerati, un carattere giudiziario (Repubblica federale di Germania, Belgio, Lussemburgo, Italia, Francia, Regno Unito, Paesi Bassi, Portogallo). Possono altresì intervenire le autorità locali (Regno Unito, Francia, Italia) ma anche delle agenzie specializzate (Irlanda, Regno Unito).

Domanda n. 15: *È possibile l'adozione da parte di un parente?*

Tale adozione è possibile in tutti i paesi tranne che in Italia. In Belgio, la giurisprudenza formula tuttavia riserve in merito all'adozione da parte dei nonni, adozione che resta vietata nei Paesi Bassi. In Francia si tratta soprattutto di adozione semplice.

Domanda n. 16: *L'adozione di un figlio naturale del coniuge è autorizzata? Se sì, in quali forme? (Adozione semplice o piena) e a quali condizioni?*

Questa possibilità esiste in tutti i paesi. Tuttavia alcune deroghe alla regola generale sono previste in alcuni paesi. Mantenimento dell'affiliazione di origine in Francia, una certa flessibilità nei limiti d'età in Belgio e in Lussemburgo.

Domanda n. 17: *Il padre e la madre biologici devono consentire l'adozione del loro figlio (problemi del padre naturale non sposato, del genitore divorziato a cui non è affidata la custodia)?*

In tutti i paesi il consenso all'adozione da parte dei genitori biologici è necessario fin quando la legislazione riconosce loro diritti sul bambino. In Italia non è necessario se sussiste l'abbandono. Nei Paesi Bassi, il consenso dei genitori non è necessario tranne nel caso di adozione da parte di un patrigno o di una matrigna; in compenso si possono opporre una volta all'adozione, ma alla seconda richiesta il giudice può non tenerne conto.

Domanda n. 18: *Quali sono le misure giuridiche per il controllo della situazione dei minorenni posti in istituti e eventualmente abbandonati di fatto dai loro genitori?*

In Belgio, nel Lussemburgo, in Italia ed in Francia, i servizi amministrativi incaricati dell'infanzia assicurano il controllo delle situazioni individuali e prendono, se necessario, l'iniziativa di far constatare l'abbandono aprendo la strada ad un'eventuale adozione.

Domanda n. 19: *I candidati all'adozione sono sottoposti all'obbligo legale di un riconoscimento? Se sì, in quale caso e a quali condizioni? Il riconoscimento chi lo concede?*

Una procedura di riconoscimento destinata a valutare le attitudini dei futuri adottanti esiste in Francia (da parte delle autorità locali), in Irlanda e nel Regno Unito (da parte delle agenzie di adozione), nei Paesi Bassi (da parte del consiglio per la protezione dell'infanzia) e in Portogallo. Tale obbligo non esiste né in Belgio, né in Lussemburgo.

Domanda n. 20: *Quali sono i mediatori che possono legalmente agire nel suo paese? Quali sono i loro obblighi nei confronti dei genitori biologici del bambino? E dei candidati all'adozione?*

In tutti i paesi solo le autorità pubbliche competenti o gli organismi privati riconosciuti (opere d'adozione in Francia, agenzie d'adozione nel Regno Unito ed Irlanda, Caritas e l'assistenza sociale ai lavoratori nella Repubblica federale di Germania) possono intervenire nell'adozione. La loro funzione è principalmente quella d'informare sia gli adottandi che gli adottanti, garantendone i diritti.

Domanda n. 21: *Ai genitori naturali è imposto legalmente un periodo di riflessione obbligatorio a partire dalla nascita del bambino, prima di poter dare un valido consenso all'adozione?*

In tutti i paesi fuorché in Italia e nei Paesi Bassi è previsto un termine di durata variabile: esso è di 3 mesi in Francia e in Lussemburgo, di 2 mesi in Belgio e di 6 settimane in Irlanda e nel Regno Unito. Nei Paesi Bassi è previsto nella pratica un periodo di 3 mesi.

Domanda n. 22: Il consenso all'adozione dei genitori naturali è revocabile? Se sì, entro quale termine e qual è l'effetto giuridico della revoca?

Il consenso all'adozione è revocabile in tutti i paesi entro certe scadenze: fino alla sentenza di adozione in Belgio e nel Regno Unito, durante almeno tre mesi e più e fino al collocamento in vista dell'adozione in Francia, durante tre mesi in Lussemburgo e sei mesi in Irlanda.

Domanda n. 23: Il consenso dei genitori biologici può essere dato senza che questi conoscano l'identità dei candidati all'adozione (consenso incognito) o senza che gli adottanti siano già stati designati (consenso in bianco)?

Tranne l'Italia, dove tale consenso non è previsto, in generale i genitori danno il loro consenso all'adozione senza che gli adottanti siano stati designati. Questo si verifica in particolare in caso di parto anonimo (Lussemburgo, Francia).

Domanda n. 24: A quali condizioni si può rinunciare al consenso dei genitori biologici? In quale forma?

Tranne l'Italia, dove tale consenso non è necessario, in tutti gli altri paesi si può rinunciare al consenso se i genitori sono nell'impossibilità materiale, morale o legale, di dare il loro consenso. Il rifiuto abusivo, il disinteresse manifesto, i rischi per la salute del bambino sono altri motivi validi per la rinuncia al consenso. L'intervento di un tribunale è allora talvolta necessario: Francia, Lussemburgo, Belgio, Irlanda (corte suprema). In Portogallo il tribunale può fare a meno del consenso dei genitori se questi ultimi non sono mentalmente o moralmente in grado di darlo.

Domanda n. 25: La famiglia naturale dell'adottato può beneficiare, anche a titolo eccezionale, di un diritto di visita dell'adottato dopo l'adozione?

Questo diritto esiste in Belgio e in Lussemburgo nell'ambito di un'adozione semplice e nel Regno Unito per le adozioni piene; nei Paesi Bassi esiste per le adozioni da parte di un patrigno o di una matrigna. Non esiste né in Italia, né in Francia, né in Irlanda, né in Lussemburgo per le adozioni piene e in Belgio esiste solo a livello di giurisprudenza. In Spagna la legge impedisce al padre e alla madre naturali di entrare in rapporto con il loro figlio minore adottato mediante adozione piena.

Domanda n. 26: Quali sono le soluzioni previste dalla legge in caso di fallimento di un'adozione?

Nei paesi dove esiste l'adozione semplice questa può essere revocata in caso di fallimento e seguita eventualmente da un'altra adozione (Repubblica federale di Germania, Belgio, Francia, Lussemburgo).

L'adozione piena è invece irrevocabile in linea di principio e non esiste alcuna soluzione legale in caso di insuccesso in Francia, Belgio, Irlanda e Italia, se non il collocamento del bambino in un centro di assistenza. Tuttavia in questo caso nel Regno Unito il bambino può essere oggetto eventualmente di una seconda adozione. Nella Repubblica federale di Germania, l'adozione piena può essere revocata per motivi gravi e nell'interesse del bambino; essa deve allora dare luogo ad una nuova adozione. In Spagna, si può mettere fine all'adozione con una sentenza entro un termine di due anni e in determinate condizioni, su richiesta dell'adottato o dei suoi genitori, mai su iniziativa dell'adottante. Nei Paesi Bassi, l'adozione può essere revocata su richiesta dell'adottato non prima dei due anni e non dopo i tre anni trascorsi dal compimento della sua maggiore età.

La lettura di questo sommario permette di constatare numerose convergenze esistenti nelle normative dei diversi paesi. Il solo punto di divergenza importante concerne l'esistenza o meno di una forma di adozione semplice.

Da questa rapida panoramica delle normative emerge che numerosi punti dovrebbero essere approfonditi. Tali punti, senza voler imporre limiti, potrebbero articolarsi, nel quadro del rispetto dei diritti del bambino, intorno alle garanzie concesse ai bambini adottabili, più precisamente:

- il controllo della loro situazione
- l'accesso alle loro origini
- le condizioni dell'adozione internazionale.

Fatto a Bruxelles, il 1° luglio 1992.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale*

Michael GEUENICH