

## II COMMISSIONE PERMANENTE

### (Giustizia)

#### S O M M A R I O

##### SEDE REFERENTE:

Disposizioni concernenti la determinazione e il risarcimento del danno non patrimoniale. C. 1063 Bonafede (*Seguito dell'esame e rinvio*) ..... 24

##### SEDE CONSULTIVA:

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo di Costa Rica sullo scambio di informazioni in materia fiscale, con Allegato, fatto a Roma il 27 maggio 2016. C. 4254 Governo (Parere alla III Commissione) (*Esame e conclusione - Nulla osta*) ..... 25

##### INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva sullo stato di attuazione delle disposizioni legislative in materia di adozioni ed affido (*Seguito dell'esame del documento conclusivo e approvazione*) ..... 26

ALLEGATO (*Documento conclusivo*) ..... 36

##### ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante norme di attuazione della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, fatta a Bruxelles il 29 maggio 2000. Atto n. 387 (*Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento e rinvio*) ..... 26

Sui lavori della Commissione ..... 35

##### SEDE REFERENTE

*Martedì 7 marzo 2017. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI.*

**La seduta comincia alle 13.35.**

**Disposizioni concernenti la determinazione e il risarcimento del danno non patrimoniale. C. 1063 Bonafede.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 20 dicembre 2016.

Donatella FERRANTI, *presidente*, informa che sono in corso approfondimenti istruttori, da parte del relatore e del Governo, sulle proposte emendative presentate, sulle quali saranno espressi i pareri nel corso della seduta programmata per la giornata di domani. Nessuno chiedendo di intervenire, rinvia, quindi, il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 13.40.**

##### SEDE CONSULTIVA

*Martedì 7 marzo 2017. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI.*

**La seduta comincia alle 13.40.**

**Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo di Costa Rica sullo scambio di informazioni in materia fiscale, con Allegato, fatto a Roma il 27 maggio 2016.**

**C. 4254 Governo.**

(Parere alla III Commissione).

*(Esame e conclusione – Nulla osta).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Giuseppe GUERINI (PD), *relatore*, fa presente che l'Accordo tra Italia e Costa Rica sullo scambio di informazioni in materia fiscale, con Allegato, fatto a Roma il 27 maggio 2016, è stato redatto sulla base del modello TIEA (*Tax Information Exchange agreement*) predisposto dall'OCSE nell'aprile 2002, che consiste in un accordo finalizzato allo scambio di informazioni tra gli Stati che, in ragione del ridotto interscambio commerciale, non ritengono necessario stipulare una Convenzione contro le doppie imposizioni. Peraltro la relazione introduttiva al disegno di legge ricorda come l'Accordo in esame costituisca uno strumento aggiuntivo alla Convenzione dell'OCSE e del Consiglio d'Europa del 25 gennaio 1988 sulla reciproca assistenza in materia fiscale, successivamente modificata da un Protocollo del 2010, alla quale sia l'Italia che il Costa Rica hanno aderito.

Nel soffermarsi sui soli profili di stretta competenza della Commissione giustizia, segnala quindi che l'Accordo in questione si compone di 13 articoli.

In particolare, l'articolo 1 individua l'oggetto e l'ambito di applicazione dell'Accordo: le informazioni oggetto dello scambio sono quelle rilevanti per la determinazione, l'accertamento, l'applicazione e la riscossione delle imposte oggetto dell'Accordo, ovvero per le indagini su questioni fiscali e procedimenti per reati tributari. Restano impregiudicati i diritti delle persone secondo la legislazione della Parte interpellata, a condizione che tale salvaguardia non ostacoli o ritardi l'effettivo scambio delle informazioni.

L'articolo 2 precisa che l'obbligo di fornire informazioni non sussiste qualora esse non siano detenute dalle autorità domestiche o non siano in possesso o sotto il controllo di persone ricadenti nella giurisdizione territoriale della Parte interpellata.

L'articolo 3 specifica che, per l'Italia, le imposte oggetto dell'Accordo sono: l'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), l'imposta sul reddito delle società (IRES), l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), l'imposta sul valore aggiunto (IVA), l'imposta sulle successioni, l'imposta sulle donazioni e le imposte sostitutive. Per la Repubblica costaricana si fa, invece, riferimento a qualsiasi imposta ivi istituita, inclusi i dazi doganali. È altresì prevista l'applicazione dell'Accordo ad ogni imposta di natura identica o analoga istituita dopo la data della firma di esso. Allo scopo le autorità competenti delle due Parti si notificheranno le modifiche apportate alle disposizioni fiscali e alle procedure per la raccolta delle informazioni previste dall'Accordo in esame.

L'articolo 5 disciplina le modalità con cui dette informazioni sono richieste da una delle due Parti e fornite dall'altra: in particolare, le informazioni sono scambiate anche se il comportamento cui si riferiscono non costituisce reato ai sensi della legislazione della Parte interpellata, nel cui territorio pure il comportamento è stato posto in essere.

Con l'articolo 6 viene regolamentata la possibilità di una Parte contraente di consentire che rappresentanti dell'autorità competente dell'altra Parte contraente possano effettuare nel suo territorio interrogatori di persone ed esame di documenti, ovvero presenziare ad attività di verifica fiscale.

Le disposizioni dell'articolo 7 indicano i casi in cui è consentito il rifiuto di una richiesta di informazioni, ad esempio quelli in cui la divulgazione delle informazioni richieste è contraria all'ordine pubblico, o potrebbe rivelare segreti commerciali, industriali o professionali mentre le garanzie di riservatezza, nell'ambito

dello scambio di informazioni della specie, sono previste in particolare dalle disposizioni dell'articolo 8.

Segnala, infine, la Dichiarazione allegata all'Accordo, nella quale Italia e Costa Rica ribadiscono che l'Accordo medesimo è applicato nel pieno rispetto degli ordinamenti nazionali delle Parti, e in conformità con gli obblighi internazionali di esse e con quelli derivanti all'Italia dalla sua appartenenza all'Unione europea.

Quanto al disegno di legge di autorizzazione alla ratifica, fa presente che lo stesso si compone di tre articoli: il primo reca l'autorizzazione alla ratifica dell'Accordo, il secondo il relativo ordine di esecuzione, e il terzo prevede l'entrata in vigore della legge di autorizzazione per il giorno successivo a quello della pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

Tanto premesso, propone di esprimere nulla osta all'ulteriore corso del provvedimento in discussione.

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta del relatore.

**La seduta termina alle 13.50.**

#### INDAGINE CONOSCITIVA

*Martedì 7 marzo 2017. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI.*

**La seduta comincia alle 13.50.**

**Indagine conoscitiva sullo stato di attuazione delle disposizioni legislative in materia di adozioni ed affido.**

*(Seguito dell'esame del documento conclusivo e approvazione).*

Donatella FERRANTI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso. Presenta, quindi, una nuova proposta di documento conclusivo,

che tiene conto dei rilievi e delle osservazioni espressi dai gruppi parlamentari (*vedi allegato*).

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva la nuova proposta di documento conclusivo presentata dalla presidente.

**La seduta termina alle 13.55.**

*N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.*

#### ATTI DEL GOVERNO

*Martedì 7 marzo 2017. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI.*

**La seduta comincia alle 13.55.**

**Schema di decreto legislativo recante norme di attuazione della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, fatta a Bruxelles il 29 maggio 2000.**

**Atto n. 387.**

*(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto legislativo in oggetto.

Donatella FERRANTI, *presidente*, in sostituzione della relatrice, on. Amodio, impossibilitata a partecipare alla seduta odierna, evidenzia che il provvedimento in discussione introduce disposizioni per attuare nel nostro ordinamento la Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea (c.d. Convenzione di Bruxelles del 2000), ratificata con la legge n. 149 del 2016. Si tratta di una Convenzione volta a favorire lo scambio diretto di richieste di collaborazione in ambito giudiziario penale tra le diverse autorità dei Paesi membri dell'Unione.

Rammenta che tale collaborazione è realizzata con uno strumento di diritto internazionale – la Convenzione appunto – in quanto prima del Trattato di Lisbona la disciplina dello « spazio di libertà, sicurezza e giustizia » era oggetto del c.d. terzo pilastro, era cioè rimessa a decisioni intergovernative, estranee all'applicazione delle procedure legislative dell'Unione europea. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, (e la cd. « comunitarizzazione » del Terzo pilastro) l'articolo 9 del protocollo sulle disposizioni transitorie ha stabilito che gli effetti giuridici degli atti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione adottati in base al Trattato sull'Unione europea prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona fossero mantenuti fino alla loro abrogazione, modifica o annullamento in applicazione dei trattati. Tra tali atti deve essere compresa anche la Convenzione in esame. Come si rileva nella relazione illustrativa dello schema di decreto, con riguardo ai Paesi membri dell'Unione europea, le corrispondenti disposizioni della Convenzione sono destinate a essere sostituite dalla direttiva 2014/41/UE relativa all'ordine europeo di indagine penale in base all'articolo 35 della citata direttiva è previsto, inoltre, che « le richieste di assistenza giudiziaria ricevute anteriormente al 22 maggio 2017 continuino ad essere disciplinate dagli strumenti esistenti relativi all'assistenza giudiziaria in materia penale ». Il recepimento nell'ordinamento nazionale della direttiva 2014/41/UE è previsto dalla legge n. 170 del 2016 (legge di delegazione europea) entro il 22 maggio 2017.

Rammenta altresì che l'articolo 1 della citata legge 170, analogamente a quanto previsto in precedenza per le leggi comunitarie annuali, ha stabilito che il termine per l'esercizio delle deleghe conferite al Governo con la legge di delegazione europea sia di due mesi antecedenti il termine di recepimento indicato in ciascuna delle direttive; nel caso della direttiva 2014/41, detto termine viene, quindi, a cadere il 22 marzo 2017. Lo schema di

decreto legislativo di attuazione della indicata delega non risulta ancora presentato al Parlamento.

L'intervento legislativo in esame si rende quindi necessario al fine di dare applicazione alla Convenzione per tutte le richieste che potrebbero pervenire fino al 22 maggio 2017.

La Convenzione continuerà a trovare applicazione anche oltre quella data con riguardo alla cooperazione con l'Islanda e la Norvegia, Paesi associati all'attuazione dell'acquis di Schengen e ai suoi sviluppi.

Lo schema di decreto legislativo Atto Governo n. 387 è trasmesso alle Camere in attuazione dell'articolo 3 della legge n. 149 del 2016.

Si tratta della legge che, oltre ad autorizzare la ratifica della Convenzione di Bruxelles, ha delegato il Governo ad adottare – entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore della legge medesima (5 agosto 2016) – uno o più decreti legislativi per dare attuazione alla Convenzione, individuando numerosi principi e criteri direttivi. In particolare, in base all'articolo 3, il Governo dovrà prevedere norme volte a migliorare la cooperazione giudiziaria in materia penale con gli Stati parte della Convenzione e apportare le modifiche legislative necessarie a garantire una rapida ed efficace attuazione dell'assistenza giudiziaria prestata dall'Italia agli altri Stati, nel rispetto della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo.

Ciò premesso, nel passare all'esame dei contenuti dello schema di decreto legislativo, segnala che l'articolo 1 definisce l'oggetto del provvedimento: la compiuta attuazione della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, fatta a Bruxelles il 29 maggio 2000.

L'articolo 2 introduce alcune definizioni, esplicitando il significato delle parole-chiave attorno a cui ruota la disciplina dettata dal decreto legislativo. Ai fini del decreto, chiarisce l'articolo, per « Convenzione », si intende la Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia

penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, fatta a Bruxelles il 29 maggio 2000.

L'espressione « autorità competente di altro Stato Parte » allude invece a l'autorità che, secondo l'ordinamento dello Stato nei cui confronti sia in vigore la Convenzione, è competente a dare assistenza ad una richiesta proveniente dall'autorità giudiziaria o dal Ministro della giustizia.

Con riguardo all'ambito di applicazione territoriale la Convenzione è stata sottoscritta da tutti gli Stati membri dell'UE.

Infine la disposizione identifica l'« autorità richiedente » nell'autorità competente, secondo l'ordinamento dello Stato Parte, a richiedere assistenza all'autorità giudiziaria o al Ministro della Giustizia.

La Convenzione, pur delineando forme di assistenza tendenzialmente attivabili mediante la diretta corrispondenza tra le autorità competenti dei diversi Stati, fa comunque salva la possibilità di conservare in capo all'autorità centrale le tradizionali attribuzioni in materia.

L'articolo 3 reca disposizioni in materia di richiesta di assistenza nei procedimenti per l'applicazione di sanzioni amministrative.

La disposizione, dando attuazione a quanto previsto dall'articolo 3 della Convenzione, prevede che gli organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista una sanzione amministrativa possono chiedere, per il tramite del Ministro della giustizia, alla autorità competente di altro Stato Parte, il compimento degli atti di accertamento previsti dall'articolo 13 della legge n. 689 del 1981 (comma 1). Il Ministro della giustizia dà corso alla richiesta per il compimento degli atti di accertamento, qualora ritenga che tali atti non compromettano la sovranità, la sicurezza ed altri interessi essenziali dello Stato (comma 2).

L'articolo 4, sempre con riguardo alla cooperazione nell'ambito di procedimenti per l'accertamento di illeciti amministrativi, disciplina l'ipotesi di richieste provenienti da uno Stato Parte.

La disposizione più nel dettaglio, al comma 1, prevede che in tali casi il Ministro della giustizia, ricevuta la richiesta dell'autorità competente di altro Stato Parte per il compimento di atti di accertamento nell'ambito di un procedimento amministrativo, ne dispone la trasmissione al prefetto del luogo nel quale devono essere compiuti gli atti richiesti. Nel caso in cui tale luogo non sia individuabile, competente ad eseguire la rogatoria è il prefetto di Roma a condizione che: contro la decisione dell'autorità amministrativa sia ammesso ricorso innanzi all'autorità giudiziaria; l'esecuzione degli atti richiesti non comprometta la sovranità, la sicurezza o altri interessi essenziali dello Stato.

Il prefetto, nell'ambito delle proprie attribuzioni, può delegare gli accertamenti richiesti alle singole amministrazioni competenti per settore (comma 2).

L'articolo 5, in attuazione dell'articolo 5 della Convenzione, prevede il principio generale della notificazione a mezzo del servizio postale sia in materia penale, che nell'ambito di procedimenti amministrativi. Più in particolare, la disposizione stabilisce che quando il destinatario risiede o dimora abitualmente in altro Stato Parte le notificazioni di atti di un procedimento penale o amministrativo debbano essere effettuate a mezzo del servizio postale o a mezzo PEC se possibile (comma 1). Qualora la notificazione a mezzo posta non sia possibile o perché l'indirizzo del destinatario non è conosciuto o è incerto ovvero perché tale modalità si rivela inadatta ad assicurare la prova della conoscenza dell'atto l'autorità che procede può fare richiesta di assistenza all'autorità competente di altro Stato Parte affinché provveda alle necessarie ricerche del destinatario o alla notificazione con modalità diverse (comma 2).

Quando l'autorità che procede ha motivo di ritenere che il destinatario non conosce la lingua italiana l'atto da notificare deve essere tradotto nella lingua o in una delle lingue dello Stato Parte (comma 3) o, nel caso in cui il destinatario non conosce

neanche queste lingue, l'atto deve essere tradotto nella lingua che risulta essere conosciuta dal destinatario (comma 4).

L'articolo 6, sempre in attuazione dell'articolo 5 della Convenzione, attribuisce al procuratore della Repubblica presso il Tribunale del capoluogo del distretto in cui la notificazione deve essere effettuata il compito di provvedere sulle richieste di assistenza (procedura passiva) relative alla notificazione degli atti di un procedimento penale o amministrativo (comma 1). Questi deve altresì curarne la traduzione, nelle ipotesi contemplata dall'articolo 143 c.p.p. ovvero nel caso in cui ciò venga richiesto dall'autorità richiedente dello Stato Parte. Inoltre il PM deve dare avviso al destinatario che ha facoltà di richiedere informazioni circa il procedimento all'autorità che ha fatto richiesta di assistenza per la notificazione (comma 2).

L'articolo 7, dando attuazione all'articolo 6 della Convenzione, detta le modalità di trasmissione delle richieste di assistenza tra le autorità giudiziarie degli Stati. Tali richieste devono essere trasmesse dall'autorità giudiziaria direttamente all'autorità competente dello Stato Parte, unitamente alle indicazioni relative alle forme e ai modi previsti dalla legge per l'assunzione dell'atto richiesto. Al fine di consentire una più efficace e spedita esecuzione della richiesta di assistenza una copia della richiesta deve essere altresì trasmessa al Ministro della giustizia, quale organo ausiliario, ove necessario, alla trasmissione delle richieste (comma 1). La trasmissione può essere effettuata con qualsiasi mezzo idoneo ad assicurare l'autenticità della documentazione e della provenienza, anche con l'ausilio, ove necessario, del Ministero della giustizia (comma 2). Le richieste di assistenza dirette alle autorità del Regno Unito e dell'Irlanda devono essere trasmesse per il tramite del Ministero della giustizia, fino a quando i predetti Stati non si avvalgano delle facoltà di trasmissione diretta ai sensi del paragrafo 1 dell'articolo 6 della Convenzione (comma 3).

L'articolo 8 disciplina l'esecuzione delle richieste di assistenza di uno Stato Parte

per attività probatoria, individuando in primo luogo quale autorità giudiziaria competente il procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto nel quale devono essere compiuti gli atti richiesti. Questi deve provvedere tempestivamente e con decreto motivato (comma 1).

Nel caso di atti che devono essere compiuti o sono compiuti dal giudice delle indagini preliminari, in attuazione dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano, il PM presenta la richiesta di assistenza al medesimo Gip che provvede tempestivamente all'evasione dell'istanza (comma 2).

Nel caso in cui la richiesta di assistenza riguardi atti da eseguirsi in più distretti, è competente il procuratore del distretto nel quale deve compiersi il maggior numero di atti. Nell'ipotesi, invece, di più richieste di assistenza tra loro collegate l'esecuzione è demandata al procuratore competente per la richiesta di assistenza iniziale. Trovano applicazione gli articoli 54, 54-bis e 54-ter c.p.p. in materia di regolamentazione della competenza (comma 3). L'esecuzione dell'atto probatorio richiesto avviene secondo le forme richieste dall'autorità giudiziaria istante, a condizione che esse non si pongano in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano (comma 4). In quest'ultimo caso, il procuratore della Repubblica ne informa tempestivamente l'autorità richiedente, indicando le condizioni alle quali la richiesta può essere accolta (comma 5). Analoghi obblighi informativi gravano sul procuratore nel caso in cui sussistano motivi ostativi all'accoglimento della richiesta, quali un pregiudizio per le indagini o per un procedimento in corso (comma 6).

L'articolo 9, in attuazione dell'articolo 7 della Convenzione, disciplina lo scambio spontaneo e diretto di informazioni e di atti nell'ambito di procedimenti penali o amministrativi tra autorità competenti degli Stati Parte (comma 1). Le informazioni e gli atti scambiati sono utilizzabili nei limiti indicati dall'autorità competente dello Stato parte (comma 2). La disposizione fa salvo quanto previsto dall'articolo

78 delle disposizioni di attuazione al c.p.p., di cui al decreto legislativo n. 271 del 1989 (comma 3).

In proposito, rammento che l'articolo 78, nel disciplinare l'acquisizione di atti di un procedimento penale straniero, prevede che la documentazione di atti di un procedimento penale compiuti da autorità giudiziaria straniera può essere acquisita a norma dell'articolo 238 c.p. (che disciplina per l'appunto l'acquisizione e la valutazione dei verbali di prova in altri procedimenti). Gli atti non ripetibili compiuti dalla polizia straniera possono essere acquisiti nel fascicolo per il dibattimento se le parti vi consentono ovvero dopo l'esame testimoniale dell'autore degli stessi, compiuto anche mediante rogatoria all'estero in contraddittorio.

L'articolo 10, in attuazione dell'articolo 8 della Convenzione, interviene in materia di restituzione delle cose sequestrate prevedendo che, fuori dei casi previsti dagli articoli 75 e seguenti del Codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo n. 42 del 2004) con riguardo ai beni culturali illecitamente usciti dal territorio di uno Stato membro, il PM provvede sulla richiesta di uno Stato parte di restituzione all'avente diritto di beni provenienti da reato oggetto di sequestro (comma 1). Alla restituzione dei beni il PM provvede a condizione che la loro appartenenza non sia dubbia e quindi oggetto di contenzioso.

Al fine di tutelare le esigenze probatorie, la disposizione poi precisa che la restituzione può essere disposta quando non è necessario mantenere il sequestro o la confisca ai fini di prova (comma 2).

L'articolo 11 disciplina il trasferimento temporaneo nel territorio nazionale di persone detenute in uno degli Stati Parte, attraverso la richiesta di assistenza avanzata dallo Stato interessato ai fini del compimento di atti di acquisizione probatoria da compiersi in Italia. Il trasferimento temporaneo è comunque subordinato al consenso della persona detenuta (comma 1 e 4). La richiesta viene ricevuta dal Ministero della giustizia e trasmessa al procuratore della Repubblica al quale compete l'esecuzione della richiesta di tra-

sferimento temporaneo. L'esecuzione può essere rifiutata nel caso in cui si ritenga che essa comprometta la sovranità, sicurezza o altri interessi essenziali dello Stato ovvero nel caso in cui l'autorità richiedente non abbia trasmesso copia della dichiarazione di consenso della persona detenuta. La definizione delle modalità del trasferimento e del termine di rientro nello Stato richiedente sono concordate dal procuratore della Repubblica con l'autorità richiedente. La persona temporaneamente trasferita è custodita, per la durata del trasferimento temporaneo, nella casa circondariale del luogo di esecuzione della richiesta. (commi 2 e 3). La persona trasferita beneficia di un'immunità nel periodo di trasferimento che la pone al riparo da qualsiasi azione giudiziaria nei suoi confronti per fatti – diversi da quelli per i quali è stato disposto il trasferimento – commessi o per condanne pronunciate prima della sua partenza. Tale immunità ha termine se la persona trasferita, pur avendo avuto la possibilità di lasciare il territorio per quindici giorni consecutivi dalla data in cui la sua presenza non era più richiesta, sia rimasta comunque nel territorio ovvero vi sia tornata dopo averlo lasciato (comma 5).

L'articolo 12 disciplina l'ipotesi del trasferimento temporaneo di persone detenute o internate in Italia per raccogliere elementi di prova attraverso la loro presenza. Anche in questo caso la richiesta di trasferimento può essere rifiutata nel caso in cui la persona detenuta non presti il consenso al trasferimento. Compete all'autorità giudiziaria, d'accordo con l'autorità competente dello Stato Parte, la definizione delle modalità del trasferimento e la fissazione, nel rispetto dei termini massimi di custodia cautelare o del termine di cessazione della pena in esecuzione, del termine di rientro in Italia (commi 1 e 3). Ai sensi del comma 2, il Ministro, cui deve rivolgersi l'autorità interna per la trasmissione della richiesta, può intervenire in presenza di esigenze collegate alla sovranità, alla sicurezza o ad altri interessi essenziali dello Stato. Altrimenti trasmette la richiesta all'autorità competente dello

Stato parte. Il trasferimento è disposto previa autorizzazione del giudice che procede o del magistrato di sorveglianza in caso di persona condannata in via definitiva o internata (comma 4). I diritti difensivi trovano riconoscimento laconico, nel comma 5, secondo cui il consenso al trasferimento risultante da atto scritto si considera validamente prestato solo se la persona detenuta ha avuto modo di conferire con il proprio difensore. Viene poi precisato che il periodo di detenzione trascorso all'estero, da un lato, è computato a ogni effetto nella durata della custodia cautelare (comma 6) e dall'altro è considerato, nel caso di detenuto in espiazione della pena, come trascorso in Italia (comma 7).

Con riguardo alla previsione di cui al comma 6, nella relazione illustrativa si osserva come in tal modo si sia inteso aderire alle indicazioni della Corte costituzionale (sentenza 143/2008), con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale degli articoli 33 della legge n. 146 del 2006 e 72 c.p.p. In quell'occasione la Consulta ha infatti rilevato: «l'equivalenza tra custodia all'estero e custodia cautelare in Italia è stata affermata con riferimento all'estradiizione stessa, a maggior ragione, deve operare in relazione ad uno strumento – quale il mandato d'arresto europeo – che poggia sul principio dell'immediato e reciproco riconoscimento del provvedimento giurisdizionale».

L'articolo 13, in attuazione dell'articolo 10 della Convenzione, disciplina la richiesta, formulata dall'autorità giudiziaria di un altro Stato Parte della Convenzione alle autorità italiane, di procedere con videoconferenza all'audizione della persona sottoposta ad indagini, dell'imputato, del testimone, del consulente tecnico o del perito che si trovino sul territorio nazionale. La disposizione (comma 1) prevede un accordo tra le autorità dei rispettivi paesi relativamente alle modalità dell'audizione, anche per eventualmente poter proteggere la persona da ascoltare, e assicura nei casi previsti dalla legge un interprete.

Con specifico riguardo all'audizione dell'indagato o dell'imputato, la disposizione

precisa che l'autorità italiana potrà dare corso alla richiesta solo se gli interessati acconsentono a rendere dichiarazioni.

Analogamente, quando a essere audito sia un testimone, l'autorità italiana dovrà assicurare la facoltà di astensione prevista dal nostro ordinamento (articoli 199 e seguenti c.p.p.). Il PM o il giudice – «ciascuno nell'ambito delle rispettive attribuzioni» – provvederanno all'identificazione della persona da audire, le notificheranno ora e luogo dell'audizione in videoconferenza, citeranno il testimone, il consulente tecnico o il perito, e inviteranno l'indagato o l'imputato a comparire, nel rispetto del codice di procedura penale e informandoli dei diritti e delle facoltà riconosciute dall'ordinamento dello Stato parte ed espressamente indicati dall'autorità richiedente (comma 2).

Spetterà all'autorità richiedente condurre o dirigere l'audizione, il cui verbale sarà poi trasmesso (commi 3 e 4).

L'articolo 13, infine, stabilisce l'applicabilità, ai fatti commessi nel corso della videoconferenza, di alcuni delitti contro l'attività giudiziaria previsti dal codice penale.

La disposizione dà così attuazione al comma 8 dell'articolo 10 della Convenzione, che chiede agli Stati di adottare le misure necessarie per assicurare che, nelle audizioni di testimoni o periti effettuate nel suo territorio, nel caso in cui questi rifiutino del testimoniare pur avendone l'obbligo o non testimonino il vero, si applichi il diritto nazionale, alla stessa stregua delle audizioni effettuate in un procedimento nazionale.

L'articolo 14, sempre in attuazione dell'articolo 10 della Convenzione, disciplina l'ipotesi in cui siano le autorità giudiziarie italiane a richiedere all'autorità competente di altro Stato parte della Convenzione di svolgere nel proprio territorio l'audizione a distanza e con videoconferenza di testimoni, periti, consulenti tecnici e persone informate dei fatti (comma 1).

L'audizione di testimoni, periti, consulenti e persone informate dei fatti potrà essere svolta (comma 2): quando la per-

sona da sentire si trovi sul territorio dell'altro Stato Parte e ricorrano giustificati motivi per evitare la sua presenza in Italia; quando la persona da sentire si trovi detenuta nell'altro Stato Parte; nei casi previsti dall'articolo 147-*bis* delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale.

L'articolo 15, in attuazione dell'articolo 11 della Convenzione, disciplina la possibilità di audire con il mezzo telefonico, anziché con la videoconferenza, testimoni, consulenti tecnici e periti. Non essendo tale modalità disciplinata nel nostro ordinamento, l'articolo 15 la prevede esclusivamente quando la richiesta provenga da autorità giudiziarie di altro Stato parte.

La disposizione, che quanto alla procedura da seguire per l'audizione rinvia all'articolo 13 dello schema di decreto legislativo in quanto compatibile, richiede che: la richiesta provenga dall'autorità giudiziaria dell'altro Stato parte; il testimone, il consulente tecnico o il perito abbiano prestato il proprio consenso. Sul punto lo schema riprende il contenuto dell'articolo 11 della Convenzione, che espressamente richiede, per la conferenza telefonica, il consenso degli interessati nonché la sua non contrarietà ai principi fondamentali del diritto nazionale dello Stato membro nel territorio del quale si trova la persona che deve essere ascoltata in qualità di testimone o di perito dalle autorità giudiziarie di un altro Stato membro.

Per l'attuazione degli articoli 12 e 14 della Convenzione, relativi alle consegne sorvegliate e alle operazioni di infiltrazione, l'articolo 16 dello schema di decreto legislativo rinvia alla disciplina nazionale delle operazioni sotto copertura, di cui all'articolo 9 della legge n. 146 del 2006.

In proposito, rammento che l'articolo 9 della legge n. 146 del 2006, di ratifica della Convenzione e dei Protocolli ONU contro il crimine organizzato transnazionale, detta una disciplina generale delle operazioni sotto copertura, che sono autorizzate esclusivamente in relazione ai seguenti delitti: di falsità in monete, in carte di pubblico credito e in valori di bollo, di cui agli articoli 453, 454, 455, 460

e 461 c.p.; di contraffazione, alterazione o uso di marchi o segni distintivi, brevetti, modelli e disegni di cui all'articolo 473 c.p. e di introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi di cui all'articolo 474 c.p.; di estorsione *ex* articolo 629 c.p., sequestro di persona *ex* articolo 630 c.p., usura *ex* articolo 644 c.p.; di riciclaggio *ex* articolo 648-*bis* c.p. ed impiego di denaro di provenienza illecita *ex* articolo 648-*ter* c.p.; contro la personalità individuale, di cui al Libro II, Titolo XII, Capo III, Sezione I, del codice penale; concernenti armi, munizioni, esplosivi; in materia di immigrazione clandestina previsti dall'articolo 12 del T.U. immigrazione; in materia di stupefacenti di cui al T.U. stupefacenti; di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti di cui all'articolo 260 del Codice dell'ambiente (decreto legislativo n. 152 del 2006); in materia di sfruttamento della prostituzione di cui all'articolo 3 della legge n. 75 del 1958; con finalità di terrorismo e di eversione.

La normativa nazionale esclude la punibilità degli ufficiali e agenti delle forze di polizia che, nei limiti delle proprie competenze, nel corso di specifiche operazioni di polizia, al solo fine di acquisire elementi di prova in ordine ai suddetti delitti, « danno rifugio o comunque prestano assistenza agli associati, acquistano, ricevono, sostituiscono od occultano denaro, armi, documenti, sostanze stupefacenti o psicotrope, beni ovvero cose che sono oggetto, prodotto, profitto o mezzo per commettere il reato o altrimenti ostacolano l'individuazione della loro provenienza o ne consentono l'impiego o compiono attività prodromiche e strumentali ». L'esecuzione delle operazioni sotto copertura deve essere autorizzata e l'organo che dispone l'esecuzione delle operazioni deve darne preventiva comunicazione all'autorità giudiziaria competente per le indagini. Nell'ambito di operazioni sotto copertura, gli agenti possono omettere o ritardare gli atti di propria competenza, compiere attività controllate di pagamento di riscatti, ritardare l'esecuzione di provvedimenti di sequestro o l'applicazione di misure cautelari, dandone tempestiva comunicazione al PM. A tutela della riservatezza

sulle operazioni e di coloro che le svolgono è prevista la reclusione da 2 a 6 anni per chiunque indebitamente rivela ovvero divulga i nomi degli ufficiali o agenti di polizia giudiziaria che effettuano le operazioni.

L'articolo 17, comma 1, attribuisce al funzionario dello Stato parte che compie nel nostro paese attività di consegna controllata o operazioni sotto copertura la qualifica di pubblico ufficiale. Ciò consente l'applicazione della causa di non punibilità prevista dall'articolo 9, comma 1, della legge n. 146 del 2006. Ricordo infatti che, se le operazioni sotto copertura sono autorizzate e si svolgono nel rispetto dell'articolo 9 della legge, gli ufficiali ed agenti che le compiono non sono punibili, fermo quanto disposto dall'articolo 51 c.p. sull'esercizio di un diritto o l'adempimento di un dovere. Il comma 2 della disposizione riguarda invece la responsabilità civile per eventuali danni causati nel corso delle operazioni. Lo schema di decreto legislativo prevede che il risarcimento venga pagato dallo Stato, che potrà poi rivalersi sull'altro Stato Parte della Convenzione.

All'attuazione dell'articolo 13 della Convenzione, che disciplina la costituzione di squadre investigative comuni, provvede l'articolo 18 dello schema di decreto legislativo rinviando a quanto previsto dal decreto legislativo n. 34 del 2016, recante norme di attuazione della decisione quadro 2002/465/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa alle squadre investigative comuni.

L'atto costitutivo della squadra investigativa comune, che deve essere sottoscritto dal Procuratore della Repubblica e dall'autorità competente dello Stato membro o degli Stati membri coinvolti, deve indicare: i componenti della squadra; il direttore della squadra, scelto tra i suoi componenti; l'oggetto e le finalità dell'indagine; il termine entro il quale la squadra investigativa comune può operare; il pubblico ministero sotto la cui direzione opera la squadra investigativa comune, nell'ipotesi in cui la richiesta sia stata formulata d'intesa fra diversi uffici del pubblico ministero. All'atto costitutivo è allegato il piano di azione operativo, contenente le

misure organizzative e l'indicazione delle modalità di esecuzione. La squadra investigativa comune che opera sul territorio italiano è sottoposta alla direzione del pubblico ministero. Il decreto legislativo attribuisce ai componenti della squadra la qualifica di pubblico ufficiale, ai fini dell'esclusione dalla punibilità, e limita la responsabilità dello Stato italiano ai soli danni causati dai propri componenti della squadra investigativa comune e derivanti dalle attività della squadra stessa. Se i componenti della squadra hanno causato danni a terzi nel territorio di un altro Stato membro, lo Stato italiano è tenuto a rimborsare integralmente a quest'ultimo le somme dal medesimo versate per ristorare il danno subito dalle parti lese. Per i danni cagionati dai componenti della squadra investigativa comune sul territorio italiano è responsabile lo Stato italiano, che a tal fine provvederà al risarcimento salvo poi agire in rivalsa nei confronti dello Stato di appartenenza dei membri distaccati per ottenere il rimborso delle somme versate.

L'articolo 19 apre il Titolo III dello schema di decreto legislativo, interamente dedicato alle intercettazioni.

In particolare, l'articolo 19 disciplina l'ipotesi in cui uno Stato parte debba procedere ad un'intercettazione sul proprio territorio o sul territorio di un altro Paese parte della Convenzione ma abbia bisogno dell'assistenza tecnica degli operatori delle telecomunicazioni italiani. La persona da intercettare, in questo caso, non si trova in Italia, ma all'autorità estera occorre accedere ai sistemi gestiti nel territorio italiano dai nostri operatori.

La disposizione prevede che spetta al PM verificare la regolarità formale della richiesta (autorità procedente; esistenza del titolo che dispone o autorizza l'intercettazione, con l'indicazione del reato per cui si procede; dati tecnici necessari; durata dell'intercettazione) per poi trasmettere l'ordine di prestare assistenza all'operatore di rete, al quale sarà altresì trasmessa copia del provvedimento di richiesta.

Quando invece l'assistenza tecnica sia richiesta in relazione ad un soggetto da intercettare che si trovi sul territorio ita-

liano, l'articolo 20 prevede che non sia sufficiente l'intervento del PM, richiedendo che questi trasmetta la richiesta dell'autorità di altro Stato Parte al giudice per le indagini preliminari. Per potere autorizzare l'assistenza, il GIP dovrà verificare non solo la regolarità formale della richiesta, intesa come la completezza delle informazioni fornite (autorità giudiziaria che procede, indicazione del reato per il quale si procede ed estremi del provvedimento che autorizza l'intercettazione, durata dell'intercettazione e dati tecnici necessari ad effettuarla), ma soprattutto che « l'intercettazione sia disposta per un reato corrispondente ad uno o più tra quelli per i quali, secondo l'ordinamento interno, l'intercettazione è consentita » (comma 1). Il controllo non è quindi esteso agli altri presupposti previsti dalla normativa nazionale (articolo 267 c.p.p.), cioè la presenza dei gravi indizi di reato e l'assoluta indispensabilità delle intercettazioni per lo svolgimento delle indagini. Solo in caso di urgenza, l'autorizzazione potrà essere concessa dal PM rimettendo al GIP la convalida. Il PM, previa consultazione con l'autorità estera, provvede all'esecuzione con la trasmissione immediata dei flussi comunicativi ovvero con la successiva trasmissione delle registrazioni (comma 2). La disposizione distingue due distinte modalità esecutive: automatica trasmissione dei flussi e successiva trasmissione delle registrazioni. Il comma 3 precisa poi in quali ipotesi il PM debba procedere con le modalità indicate dal comma 1: richiesta di assistenza tecnica per lo svolgimento di operazioni di intercettazione, registrazione e successiva trasmissione dei risultati. In tal caso, al termine delle operazioni, su richiesta sono trasmessi i verbali delle operazioni di intercettazione.

L'articolo 21 disciplina l'ipotesi in cui l'autorità giudiziaria di uno Stato parte della Convenzione intenda eseguire una intercettazione di un dispositivo in uso a persona che si trovi in Italia, senza per questo avere bisogno di assistenza tecnica. La Convenzione impone comunque che delle operazioni sia data tempestiva notizia alle autorità nazionali, che vengono

individuate nel Procuratore della Repubblica. Una volta ricevuta notificazione dell'avvio delle operazioni, il PM, se il soggetto da intercettare si trova in Italia, trasmetterà gli atti al giudice per le indagini preliminari che potrà prendere le seguenti decisioni: ordinare l'esecuzione delle operazioni; ordinare la prosecuzione dell'esecuzione delle operazioni; ordinare l'immediata cessazione delle operazioni.

Le valutazioni del GIP dipenderanno dal reato per il quale si procede all'estero: le intercettazioni saranno infatti autorizzate solo se il reato per il quale si procede corrisponde a uno o più tra quelli per i quali, secondo l'ordinamento interno, l'intercettazione è consentita. In ogni caso il GIP, qualora intenda ordinare la cessazione delle intercettazioni, deve rispettare quanto previsto dall'articolo 20, par. 4, della Convenzione, concernente termini e motivazione della decisione. Spetterà poi al PM comunicare senza ritardo all'autorità dello Stato estero i provvedimenti del GIP.

L'articolo 22 disciplina l'ipotesi in cui la cooperazione sia richiesta dalle autorità giudiziarie italiane a quelle di altri Stati Parte della Convenzione e stabilisce che sia il pubblico ministero a rivolgersi direttamente all'autorità estera, quando abbia bisogno di assistenza per lo svolgimento di intercettazioni.

La richiesta del PM dovrà contenere: l'indicazione dell'autorità giudiziaria che procede; il titolo che autorizza lo svolgimento delle intercettazioni con l'indicazione del reato per il quale si procede; i dati tecnici necessari allo svolgimento dell'intercettazione; la durata dell'intercettazione.

L'articolo 23 disciplina la comunicazione che le autorità giudiziarie nazionali devono dare alle autorità estere quando il dispositivo controllato si trovi in un altro Stato Parte della Convenzione (comma 1). Spetta al pubblico ministero che dà esecuzione al decreto di intercettazione informare l'autorità competente di quello Stato, trasmettendogli una copia del provvedimento di intercettazione, contenente le seguenti informazioni (comma 2): l'indicazione dell'autorità giudiziaria che procede; le informazioni utili ai fini dell'identifica-

zione della persona che ha in uso il dispositivo da intercettare; la durata prevista dell'intercettazione.

L'informazione alle autorità dell'altro Stato dovranno essere fornite non appena il PM acquisisce notizia che il dispositivo controllato si trova nel territorio di altro Stato parte (comma 3). Altrettanto immediato dovrà essere il provvedimento del PM, che ordina la cessazione delle operazioni, quando l'autorità dell'altro Stato Parte comunica che le intercettazioni non possono essere proseguite (comma 4). In quest'ultimo caso, in base all'articolo 20, par. 4 della Convenzione, lo Stato estero potrà esigere che il materiale già intercettato, raccolto quando la persona soggetta ad intercettazione si trovava nel suo territorio, non sia utilizzato o sia utilizzato solo a talune condizioni da esso specificate (comma 5).

L'articolo 24 rinvia alle disposizioni del Codice della privacy (decreto legislativo n. 196 del 2003) per il trattamento dei dati personali svolto in esecuzione delle operazioni previste dalla attuazione della Convenzione. Tale disposizione appare riferita alla disciplina del decreto legislativo n. 196 del 2003 sul trattamento dei dati per ragioni di giustizia.

L'articolo 25, infine, prevede che dall'attuazione delle disposizioni del decreto legislativo non debbano derivare oneri per la finanza pubblica, conseguentemente disponendo che le amministrazioni interessate debbano provvedere con le risorse disponibili a legislazione vigente.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia, quindi, il seguito dell'esame ad altra seduta.

#### **Sui lavori della Commissione.**

Vittorio FERRARESI (M5S) rappresenta la necessità, anche alla luce del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva in materia di adozioni, testé approvato dalla Commissione, che venga in tempi brevi posta all'ordine del giorno della Commissione stessa la proposta di legge, di iniziativa del deputato Scagliusi, n. 3761 recante « Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in materia di adozioni internazionali ».

Daniele FARINA (SI-SEL), in riferimento alla proposta di legge C. 3235 Giachetti, recante « Disposizioni in materia di legalizzazione della coltivazione, della lavorazione e della vendita della cannabis e dei suoi derivati », rammenta che nella seduta delle Commissioni riunite II e XII del 16 novembre 2016 era emersa l'opportunità di costituire un Comitato ristretto, per procedere alla predisposizione di una proposta di testo unificato.

Donatella FERRANTI, *presidente*, nel replicare al collega Farina, precisa che la questione sarà sottoposta all'esame delle Commissioni riunite II e XII, che dovranno essere convocate a tale scopo.

**La seduta termina alle 14.**

ALLEGATO

**Indagine conoscitiva sullo stato di attuazione  
delle disposizioni legislative in materia di adozioni ed affido.**

**DOCUMENTO CONCLUSIVO**

**INDICE**

---

- 1. L'oggetto dell'indagine**
- 2. Quadro normativo**
  - 2.1 Premessa
  - 2.2 L'affidamento del minore
  - 2.3 Il diritto alla continuità affettiva del minore in affidamento
  - 2.4 L'adozione nazionale
  - 2.5 L'adozione in casi particolari
  - 2.6 L'adozione di persona maggiorenne
  - 2.7 Le norme penali
  - 2.8 L'adozione internazionale
- 3. Lo svolgimento dell'indagine conoscitiva: sintesi delle audizioni svolte**
  - 3.1 Rappresentanti del Governo e altri soggetti istituzionali
  - 3.2 Docenti universitari
  - 3.3 Magistrati
  - 3.4 Associazioni forensi
  - 3.5 Associazioni ed enti che operano nel settore dell'adozione, nazionale ed internazionale, e dell'affido
- 4. Conclusioni e proposte**
  - 4.1 Diritto del minore ad una famiglia
  - 4.2 Affidamenti « sine die » e adozione « mite »
  - 4.3 Superamento della distinzione tra adozione legittimante e non legittimante
  - 4.4 Rafforzamento delle garanzie processuali in favore del minore ed attuazione del principio del « giusto processo »
  - 4.5 Semplificazione e trasparenza delle procedure di adozione
  - 4.6 Rafforzamento dei servizi sociali
  - 4.7 Iniziative di sostegno alle famiglie
  - 4.8 Interventi in favore dei maggiorenni non adottati
  - 4.9 Requisiti soggettivi per accedere all'adozione
  - 4.10 Adozioni internazionali

## 1. Oggetto dell'indagine

La Commissione Giustizia attraverso l'indagine conoscitiva ha verificato lo stato di attuazione delle disposizioni legislative in materia di adozione ed affidamento, anche alla luce della recente legge 19 ottobre 2015, n. 173, recante « Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affidamento familiare » nonché della Relazione sullo stato di attuazione della legge recante modifiche alla disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori, nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile, presentata dal Governo il 16 dicembre 2013 (DOC. CV, n. 1).

A distanza di trentaquattro anni dall'approvazione della legge fondamentale in materia di adozione ed affidamento (legge n. 184 del 1983) e di sedici anni dal primo ed unico rilevante intervento modificativo (legge n. 149 del 2001) non è apparsa più rinviabile una attenta verifica da parte del Parlamento delle criticità concernenti l'applicazione concreta di tale normativa vigente, finalizzata ad individuare sia ipotesi di modifiche legislative sia correttivi in ordine alla fase applicativa.

Occorre, in particolare, verificare se la normativa vigente in materia sia, in base alla sua concreta applicazione, effettivamente adeguata a quanto sancito dalla Convenzione di New York sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia con la legge n. 176 del 27 maggio 1991. In particolare, occorre verificare se sia stata data piena attuazione agli articoli 20 e 21 della Convenzione, che definiscono i diritti del minore nell'ambito del procedimento adottivo e con riferimento all'istituto dell'affidamento. Si ricorda che il principio fondamentale sul quale si deve basare la normativa italiana in materia di adozione ed affidamento è sancito dal primo comma dell'articolo 21, secondo cui « gli Stati parti che ammettono e/o autorizzano l'adozione si accertano che l'interesse superiore del fanciullo sia la considerazione fondamentale in materia ».

Vi è, inoltre, il quadro normativo europeo di riferimento, al quale la normativa nazionale deve conformarsi. Si tratta, in primo luogo, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea che, il cui articolo 24 riconosce il diritto dei bambini « alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere », nonché il principio secondo cui « in tutti gli atti relativi ai bambini, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del bambino deve essere considerato preminente ». Si ricorda inoltre la Convenzione europea in materia di adozione di minori, fatta a Strasburgo il 24 aprile 1967 e resa esecutiva in Italia con la legge 22 maggio 1974, n. 357.

Occorre anche esaminare la giurisprudenza di costituzionalità e di legittimità ed, in particolare, quelle sentenze che hanno affrontato la materia delle adozioni risolvendo gravi dubbi interpretativi determinati dalla normativa vigente, facendo comunque emergere anche alcune incongruenze nella disciplina legislativa.

L'indagine conoscitiva, quindi, è stata diretta a verificare se la normativa vigente riesca a garantire effettivamente il predetto diritto, valutando se non sia necessario apportare modifiche non solo nella parte relativa alla semplificazione del procedimento di adozione, ma anche nella parte in cui sono disciplinati i requisiti richiesti per adottare. A tale proposito, si ricorda che l'articolo 6 della legge n. 184 del 1983 prevede che possono adottare unicamente i coniugi uniti in matrimonio da almeno tre anni o che abbiano convissuto in modo stabile e continuativo prima del matrimonio per un periodo di tre anni e tra i quali non sussista separazione personale neppure di fatto e che siano idonei ad educare, istruire ed in grado di mantenere i minori che intendono adottare e che l'articolo 44 prevede i casi di adozione particolare, per i quali l'adozione è consentita oltre che ai coniugi anche a chi non sia coniugato. Si ricorda che proprio sul tema della legittimazione ad adottare si è sviluppato, in occasione dell'esame della proposta di legge sulle unioni civili, un serrato confronto tra diverse opinioni non solo al Senato ma anche nella società civile.

L'indagine conoscitiva ha coinvolto tutti i soggetti che partecipano al procedimento di adozione, considerato che nell'applicazione concreta della normativa si rischia di riscontrare una notevole difformità di situazioni nelle varie realtà locali, con particolare riferimento al ruolo dei servizi per l'infanzia e alla connessa disponibilità di risorse.

L'indagine conoscitiva è stata anche l'occasione per fare una riflessione sulla cosiddetta adozione mite, che la Commissione Giustizia ha già avuto modo di approfondire in occasione dell'audizione del professor Cesare Massimo Bianca relativamente all'esame della proposta di legge C. 2957, sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affidamento familiare, che ha portato all'approvazione della legge n. 173 del 2015. Si ricorda, a tale proposito, che lo Stato italiano è stato condannato dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo per aver dato luogo all'adozione piena di un minore al quale la madre era affettivamente legata senza cercare di preservare, per quanto possibile, il legame affettivo tra la madre e il figlio, violando in tal modo l'articolo 8 della Convenzione sui diritti dell'uomo, che, secondo la Corte, « mette a carico dello Stato gli obblighi positivi inerenti al rispetto affettivo della vita familiare » (sentenza del 21 gennaio 2014, Zhou c. Italia). Non può essere l'affidamento l'istituto da applicare nel caso in cui la capacità genitoriale della famiglia di origine risulta irrecuperabile, ma la famiglia di origine ha mantenuto un significativo legame affettivo con il figlio, in quanto l'affidamento non può comunque proseguire a tempo indefinito e occorre che una nuova famiglia accolga definitivamente il minore come figlio proprio. Se la soluzione non può essere neanche quella dell'adozione piena, occorre verificare se sia opportuno introdurre per via legislativa un nuovo istituto, che potrebbe essere quello che la giurisprudenza di merito ha individuato come « adozione mite », la cui caratteristica è il mantenimento di un legame affettivo tra il minore e la famiglia di origine.

Per quanto attiene alle adozioni internazionali, la Commissione Giustizia ha dovuto tenere conto che tale materia rientra negli ambiti di competenza delle Commissioni riunite Giustizia ed Affari Esteri. In ragione di ciò la Commissione Giustizia si è soffermata unicamente

sulle questioni di maggior rilievo che sono emerse nel corso delle audizioni sulle audizioni nazionali, con la consapevolezza che ulteriori approfondimenti dovranno essere fatti nell'ambito dell'istruttoria legislativa che dovrà essere effettuata quando saranno esaminati in sede referente i progetti di legge in materia di adozioni internazionali da parte delle Commissioni riunite Giustizia ed Affari Esteri. I particolari approfondimenti su tale materia sono stati effettuati anche attraverso specifiche audizioni di soggetti, anche istituzionali, che operano in tale settore.

Nel corso dell'indagine, deliberata il 1° marzo 2016, sono stati auditi (1):

**rappresentanti del Governo e altri soggetti istituzionali:** Andrea Orlando, Ministro della Giustizia; Maria Elena Boschi, Ministro per i rapporti con il Parlamento con delega in materia di adozioni internazionali e pari opportunità; Enrico Costa, Ministro per gli Affari regionali e le autonomie con delega alla famiglia; Beatrice Lorenzin, Ministro della Salute; Vincenzo Amendola, Sottosegretario di Stato del Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale; Silvia della Monica, Vice Presidente della Commissione per le adozioni internazionali (CAI); Filomena Albano, Presidente dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza; Raffaele Tangorra, Direttore generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

**docenti universitari:** Massimo Cesare Bianca, libero docente di diritto civile; Mirzia Bianca, professoressa di Istituzioni di diritto privato presso l'Università La Sapienza di Roma; Vincenzo Casone, professore di diritto di famiglia presso l'Università Lum Jean Monnet di Bari; Anna Genni Miliotti, professoressa presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Firenze; Andrea Nicolussi, professore di diritto civile presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano; Arnaldo Morace Pinelli, professore di diritto privato presso l'Università degli studi di Roma Tor Vergata; Enrico Quadri, professore ordinario di istituzioni di diritto privato presso l'Università degli studi di Napoli Federico II;

**magistrati:** Pasquale Andria, Presidente del Tribunale per i minorenni di Salerno; Melita Cavallo, già Presidente del Tribunale per i minorenni di Roma; Francesca Ceroni, Sostituto Procuratore Generale della Corte di Cassazione; Salvatore Di Palma, Presidente della I Sezione civile della Corte di Cassazione; Patrizia Esposito, Presidente del Tribunale per i minorenni di Napoli; Laura Laera, Presidente del Tribunale per i minorenni di Firenze; Simonetta Matone, Sostituto procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma; Alida Montaldi, Presidente della Sezione famiglia e minori della Corte d'appello di Roma; Paolo Sceusa, Presidente del Tribunale per i minorenni di Trento; Mario Zevola, Presidente del Tribunale per i minorenni di Milano;

**rappresentanti di associazioni forensi:** Consiglio nazionale forense (CNF); Organismo unitario dell'avvocatura (OUA); Associazione

---

(1) Il resoconto stenografico delle audizioni è consultabile sul sito <http://www.camera.it/leg17/1101?shadow-organo-parlamentare=2076&id-commissione=02>

italiana degli avvocati per la famiglia e per i minori (AIAF); Camera nazionale avvocati per la famiglia ed i minorenni (CamMiNo); Centro per la riforma del diritto di famiglia; Centro studi Livatino; Comitati « Sì alla famiglia »

**rappresentanti delle associazioni e degli enti che operano nel settore dell'adozione, nazionale ed internazionale, e dell'affido:** Agenzia regionale per le adozioni internazionali-Piemonte; Associazione amici dei bambini (Ai.Bi.); Associazione nazionale comuni italiani (ANCI); Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie (AN-FAA); Centro di psicoanalisi romano; Comitati Sì alla famiglia; Comunità Papa Giovanni XXIII; Coordinamento delle Associazioni familiari adottive e affidatarie in rete (CARE); Coordinamento Enti Autorizzati (CEA); Coordinamento famiglie adottanti in Bielorussia; Centro italiano aiuti all'infanzia (CIAI); Centro internazionale per l'infanzia e la famiglia (CIFA); Coordinamento Oltre l'adozione; Forum delle Associazioni familiari; Associazione La Gabbianella e altri animali-onlus; Movimento per l'infanzia; Movimento per la vita; Associazione Network aiuto assistenza accoglienza-onlus (NAAA) e Unione famiglie adottive italiane.

L'Associazione *Family for children* ha trasmesso alla Commissione osservazioni scritte.

## **2. Quadro normativo**

### **2.1. Premessa.**

La legge 4 maggio 1983, n. 184, vera e propria legge-quadro in materia di adozione, delinea un ampio sistema di misure di tutela dell'interesse primario del minore a crescere e ad essere educato nel proprio nucleo familiare. Non a caso tale principio ispiratore della disciplina dell'adozione, riformata in misura consistente dalla legge 28 marzo 2001, n. 149, che ha significativamente mutato la titolazione della legge n. 184 in: Del diritto del minore a una famiglia, è contenuto nella disposizione di apertura della legge (articolo 1, comma 1), che sancisce solennemente tale diritto « naturale », diritto che può « affievolirsi » soltanto in presenza di specifiche condizioni.

La sottrazione del minore alla famiglia, dopo l'attivazione delle misure di tutela temporanee previste dalla legge è, in tal senso, considerata soluzione « limite » che sancisce l'insuperabilità delle difficoltà della famiglia di origine ad assicurare al minore un ambiente familiare idoneo. Di seguito viene, quindi, illustrata la disciplina contenuta nella legge n. 184 relativa all'affidamento familiare ed all'adozione nazionale e internazionale, con una breve analisi del complessivo quadro sanzionatorio. Nel contempo viene dato conto della normativa speciale, primaria e secondaria, collegata alla disciplina dell'adozione.

### **2.2. L'affidamento del minore.**

L'istituto dell'affidamento del minore (articoli 2-5), il cd. affido, trova il suo presupposto nella temporanea situazione di inidoneità del

nucleo familiare d'origine, nonostante gli interventi di sostegno ed aiuto previsti dall'articolo 1 della legge, ad assicurare al minore mantenimento, educazione, istruzione e necessarie relazioni affettive.

Il carattere della temporaneità è uno degli elementi che distingue l'istituto dell'affidamento dagli altri strumenti di sostituzione stabile del nucleo familiare originario; nel caso in cui la famiglia si trovi in una situazione di difficoltà permanente, infatti, deve essere dichiarato lo stato di adottabilità ai sensi dell'articolo 8. In ogni caso, dovrà configurarsi una situazione di abbandono del minore, inteso come privazione di cure genitorie adeguate o di assistenza morale e materiale: stato di abbandono che è transitorio nelle ipotesi di affidamento ai sensi dell'articolo 2 mentre appare stabile, duraturo ed irreversibile in quelle di cui all'articolo 8.

L'affido ha, in ogni caso, una funzione esclusivamente assistenziale, di intervento integrativo temporaneo del rapporto familiare ed il suo presupposto giuridico coinciderebbe in sostanza con la forza maggiore: la sua finalità è quella di assistere la famiglia che si trovi momentaneamente nell'impossibilità di provvedere alla cura dei figli minori, nell'intento di favorire al più presto il reinserimento del minore temporaneamente ospite dell'affidatario.

L'articolo 2 della legge prevede due distinti tipi di affidamento: quello familiare (comma 1) e quello presso una comunità di tipo familiare (casa-famiglia) o (prima delle loro soppressione) un istituto di assistenza (comma 2). Il primo si realizza con l'affidamento del minore ad un'altra famiglia, possibilmente con figli minori, o ad una persona singola in grado di assistere materialmente ed affettivamente il bambino. Il secondo, cui si ricorre nei casi in cui non sia possibile un conveniente affidamento familiare, consiste attualmente nell'affidamento-ricovero del minore o ad una comunità di tipo familiare (casa-famiglia).

In tale ipotesi, al fine di agevolare i rapporti tra il minore e i suoi genitori o parenti e favorirne successivamente il reinserimento nella famiglia di origine, la preferenza è accordata agli istituti ubicati nella regione di residenza del minore.

Particolarmente evidente risulta dalla lettura delle norme la preferenza del legislatore per l'affidamento familiare rispetto al ricovero presso un istituto di assistenza, in quanto consente la partecipazione del minore ad una comunità di tipo familiare, mentre l'affidamento-ricovero è considerato una soluzione di immediata accoglienza. Tale circostanza peraltro è confermata anche dalla previsione di misure di sostegno a favore delle famiglie affidatarie contenuta nell'articolo 80 della legge n. 184 del 1983. Tale norma, oltre a prevedere l'erogazione temporanea in favore dell'affidatario degli assegni familiari e delle prestazioni previdenziali, demanda alle regioni il compito di determinare le condizioni e le modalità di sostegno per le famiglie, persone o comunità familiari che hanno minori in affidamento.

Con riferimento ai poteri e agli obblighi dell'affidatario, va preliminarmente osservato che la potestà affidataria consiste in sostanza in una funzione espletata, ora in assenza ora in concorso con

la potestà genitoriale, al fine di garantire il mantenimento, l'educazione e l'istruzione del minore affidato. L'affidatario provvede alla cura del minore tenendo conto delle indicazioni dei genitori o del tutore e osservando le prescrizioni eventualmente stabilite dall'autorità affidante. Proprio in considerazione della temporaneità e strumentalità dell'istituto, fondamento comune di tutte le ipotesi di affidamento, sia in famiglia, sia in comunità, sia in istituto, è l'obbligo di agevolare i rapporti tra il minore e i suoi genitori e favorirne il reinserimento nella famiglia d'origine. Nel caso di accoglienza presso una comunità o un istituto, l'articolo 3 della legge prevede che essi esercitino sul minore poteri tutelari fino alla nomina di un tutore; se i genitori riprendono ad esercitare la potestà, i rappresentanti delle comunità e degli istituti possono chiedere al giudice tutelare di fissarne eventuali limiti o condizioni.

Ai sensi dell'articolo 4, l'affidamento familiare è disposto dal servizio sociale locale e può avvenire: previo assenso dei genitori esercenti la potestà ovvero del tutore, sentito il minore che abbia compiuto i dodici anni o, in considerazione delle sue capacità di comprensione, anche di età inferiore (il provvedimento è reso esecutivo con decreto dal giudice tutelare); senza l'assenso dei genitori; in tal caso, provvede il tribunale per i minorenni. In tale ipotesi trova applicazione l'articolo 330 c.c. (per effetto del quale il giudice può pronunciare la decadenza dalla potestà quando il genitore viola o trascura i doveri ad essa inerenti o abusa dei relativi poteri con grave pregiudizio del figlio).

Nel provvedimento di affidamento devono essere indicate specificamente le motivazioni del provvedimento stesso, anche al fine di consentire il necessario controllo del giudice tutelare, nonché i tempi e i modi dell'esercizio dei poteri riconosciuti all'affidatario; deve inoltre essere indicata la presumibile durata dell'affidamento, che dopo la riforma del 2001 non può comunque superare i due anni salvo proroga giustificata, rapportabile in relazione agli interventi volti al recupero della famiglia di origine.

Il servizio sociale locale deve esercitare la vigilanza sull'affidamento, con l'obbligo di tenere costantemente informata l'autorità che ha emesso il provvedimento (giudice tutelare, nel caso dell'affido familiare; tribunale per i minorenni negli altri casi) su ogni evento di rilievo essendo, inoltre, tenuto a presentare una relazione semestrale sull'andamento del programma di assistenza e sulla situazione della famiglia in difficoltà; inoltre, il servizio sociale dovrà svolgere funzione di sostegno educativi e psicologico, agevolare i rapporti del minore con la famiglia di origine ed il suo rientro nel nucleo familiare originario. Al servizio sociale che lo ha disposto compete, peraltro, ordinare con apposito provvedimento la cessazione dell'affidamento quando siano venuti meno i presupposti che lo hanno legittimato, ovvero quando sia cessata la difficoltà temporanea della famiglia d'origine o quando la sua prosecuzione rechi pregiudizio al minore.

La cessazione dell'affidamento può inoltre essere disposta in base ad autonoma valutazione dell'autorità giudiziaria circa l'opportunità della sua prosecuzione. In questa ipotesi, così come nel caso di decorso della durata prevista per l'affidamento, il giudice tutelare può richiedere, se necessario, al competente tribunale per i minorenni

l'adozione di ulteriori provvedimenti nell'interesse del minore. L'ultimo comma dell'articolo 4 precisa al riguardo che il tribunale per i minorenni provvede o su richiesta del giudice tutelare, nell'ipotesi in cui sia trascorso il periodo di durata dell'affidamento, o d'ufficio, nel caso in cui il tribunale stesso sia intervenuto in difetto di assenso dei genitori o del tutore o in applicazione del citato articolo 330 cc.

### ***2.3. Il diritto alla continuità affettiva del minore in affidamento.***

Nel corso della XVII legislatura, il Parlamento ha approvato la legge n. 173 del 2015, che ridefinisce il rapporto tra procedimento di adozione e affidamento familiare (cd. affido), allo scopo di garantire il diritto alla continuità affettiva dei minori. A tal fine riconosce alla famiglia affidataria una corsia preferenziale nell'adozione.

La prassi ha infatti evidenziato che l'affidamento, talvolta, perde nel corso del suo svolgimento il carattere di « soluzione provvisoria e temporanea » che la legge invece gli attribuisce. Il periodo massimo di affidamento previsto dalla legge è pari a 2 anni, prorogabile da parte del tribunale dei minorenni laddove se ne riscontri l'esigenza (quando la sospensione dell'affido rechi pregiudizio al minore): questo termine è quindi la soglia di riferimento circa la durata che dovrebbe avere la permanenza in accoglienza del minore.

Il Rapporto dell'Istituto degli Innocenti del dicembre 2012 su affidamenti familiari e collocamenti in comunità, elaborato per conto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, evidenzia invece che i bambini e gli adolescenti in affidamento familiare da oltre due anni, cioè oltre il termine ordinario previsto dalla legge, costituiscono la maggioranza degli accolti, ovvero circa il 60 per cento del totale: erano il 62,2 per cento nel 1999, il 57,5 per cento nel 2007, e il 56 per cento nel 2008. Lo stesso Rapporto riferisce che i bambini in affido da oltre 4 anni sono ben il 31,7 per cento del totale (al 31 dicembre 2012). In un numero elevato di casi, la situazione critica che aveva giustificato l'allontanamento dalla famiglia originaria non si risolve ed il minore viene, quindi, dichiarato adottabile. A questo punto è possibile che bambini già provati da una prima separazione (quella dalla famiglia d'origine), siano sottoposti ad una seconda separazione e trasferiti ad una terza famiglia.

La legge n. 173 del 2015 introduce un favor per i legami affettivi che si sono creati tra il minore e la famiglia affidataria durante il periodo di affidamento, avendo cura di specificare che questi hanno rilievo solo ove il rapporto instauratosi abbia di fatto determinato una relazione profonda, proprio sul piano affettivo, tra minore e famiglia affidataria.

Modificando l'articolo 4 della legge n. 184 del 1983, la riforma ha previsto una corsia preferenziale per l'adozione a favore della famiglia affidataria, laddove – dichiarato lo stato di abbandono del minore – risulti impossibile ricostituire il rapporto del minore con la famiglia d'origine. A tal fine:

stabilisce che, laddove sia accertata l'impossibilità di recuperare il rapporto tra il minore e la famiglia d'origine e sia dunque dichiarata l'adozione durante un prolungato periodo di affidamento, il tribu-

nale dei minorenni, nel decidere in ordine alla domanda di adozione legittimante presentata dalla famiglia affidataria, debba tenere conto dei legami affettivi « significativi » e del rapporto « stabile e duraturo » consolidatosi tra il minore e la famiglia affidataria. Dunque, tale corsia preferenziale opera soltanto quando la famiglia affidataria soddisfi tutti i requisiti per l'adozione legittimante previsti dall'articolo 6 della legge del 1983 (stabile rapporto di coppia, idoneità all'adozione e differenza d'età con l'adottato) nonché quando l'affidamento, contrariamente alla natura dell'istituto, i sia sostanziato di fatto in un rapporto stabile e prolungato sul piano anche affettivo tra la famiglia affidataria e il minore;

tutela comunque il diritto del minore alla continuità affettiva, anche ove il minore faccia ritorno nella famiglia di origine o sia adottato da famiglia diversa da quella affidataria o sia dato in affidamento ad altra famiglia. In tali ipotesi, infatti, se rispondente all'interesse del minore, deve essere tutelata comunque la continuità delle positive relazioni socio-affettive consolidatesi con la famiglia affidataria;

il giudice, nello scegliere tra ritorno in famiglia, adozione o nuovo affidamento, deve non solo tenere conto della valutazione dei servizi sociali, ma anche procedere all'ascolto del minore maggiore di 12 anni e, se capace di discernimento, anche del minore infradodocenne.

#### **2.4. L'adozione nazionale.**

La legge n. 149 del 2001 ha profondamente innovato la parte della legge n. 184 relativa alla disciplina dell'adozione dei minori cd. legittimante (artt. 6-28).

Tale adozione è ora consentita non soltanto ai coniugi uniti in matrimonio da almeno 3 anni, tra i quali non sussista separazione personale, neppure di fatto, e che siano idonei ad educare, istruire e mantenere i minori che intendono adottare, ma anche ai coniugi che, in difetto del citato requisito temporale, abbiano convissuto in modo stabile e continuativo prima del matrimonio per almeno 3 anni.

Per quanto riguarda la differenza di età tra gli adottanti e gli adottati, l'articolo 6 della legge n. 184 prevede il limite minimo di 18 anni e quello massimo di 45 anni; peraltro, in accordo ad alcune pronunce costituzionali e della Cassazione che hanno intaccato la rigidità dell'osservanza di tali limiti, la legge 149/2001 ha introdotto specifiche deroghe al rispetto della differenza di età. In particolare, l'adozione non è ora preclusa:

quando la differenza massima di età è superata da uno solo di essi in misura non superiore a 10 anni (55 anni);

quando gli adottanti siano genitori di figli naturali o adottivi, dei quali almeno uno in età minore;

quando l'adozione riguardi un fratello o una sorella del minore da essi già adottato.

In ogni caso, anche l'assenza di tali presupposti potrebbe non essere di ostacolo all'adozione; il comma 5 dell'articolo 6, infatti, consente al tribunale dei minorenni di non tenere conto dei limiti di

età quando alla mancata adozione consegua « un danno grave e non altrimenti evitabile per il minore ».

Sono infine consentite ai medesimi coniugi più adozioni, anche con atti successivi.

Il procedimento di adozione si suddivide in tre fasi: la prima (artt. 8-21), relativa all'accertamento dello stato di abbandono, si conclude con la dichiarazione di adottabilità; la seconda (artt. 22-24) riguarda la scelta dei coniugi idonei a corrispondere alle esigenze del minore e l'affidamento preadottivo; la terza (artt. 25-28), concernente la verifica del periodo di affidamento, si conclude con la dichiarazione di adozione, pronunciata da tribunale dei minori con sentenza camerale, ovvero, in caso di valutazione negativa, con analogo provvedimento che dichiara di non far luogo all'adozione.

Momento centrale della prima fase è quello relativo all'accertamento dello stato di abbandono, presupposto della dichiarazione di adottabilità del minore.

L'articolo 8 definisce « minorenni in stato di abbandono » coloro i quali risultino « privi di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi, purché la mancanza di assistenza non sia dovuta a causa di forza maggiore di carattere transitorio »; in presenza di tali presupposti, la situazione di abbandono sussiste anche in caso di ricovero presso istituti di assistenza o comunità di tipo familiare (ex artt. 2-5 della legge n. 184 del 1983).

Quanto alla « forza maggiore di carattere transitorio », che giustifica il difetto temporaneo di assistenza, e quindi impedisce che si faccia luogo alla dichiarazione di adottabilità, l'unica indicazione fornita dalle norme è di carattere negativo, in quanto tende ad escludere che possa essere invocata tale circostanza qualora si rifiutino ingiustificatamente le misure di sostegno offerte dai servizi locali.

Al fine di verificare lo stato di abbandono, il tribunale per i minorenni, ricevuta la segnalazione di una situazione di abbandono da parte del giudice tutelare, o su denuncia degli istituti di assistenza, delle comunità familiari dei pubblici ufficiali o di qualsivoglia privato (articolo 9), dispone gli opportuni accertamenti ed emana, se del caso, provvedimenti urgenti a tutela del minore, ivi compresa la sospensione della potestà dei genitori e la nomina di un tutore (articolo 10). Occorre aggiungere che per i pubblici ufficiali, gli incaricati di un pubblico servizio e gli esercenti un servizio di pubblica necessità sussiste l'obbligo di segnalare al tribunale per i minorenni le situazioni di abbandono di cui vengano a conoscenza in ragione del loro ufficio. L'obbligo di segnalazione sussiste anche per coloro che abbiano accolto stabilmente un minore che non sia parente entro il quarto grado, qualora la permanenza si sia protratta per oltre sei mesi. Analoga segnalazione deve essere effettuata dal genitore che affidi stabilmente il figlio minore, per un periodo non inferiore a sei mesi, a chi non sia parente entro il quarto grado (articolo 9).

Se dalle indagini risultano deceduti i genitori e non risultano parenti entro il quarto grado con rapporti significativi col minore, il tribunale dichiara lo stato di adottabilità, salvo che già esistano domande di adozione nelle ipotesi di cui all'articolo 44 della legge 184 (articolo 11).

Nel caso in cui non risulti l'esistenza di genitori naturali del minore, il tribunale parimenti procede alla dichiarazione di adottabilità, salvo che chi assuma di esserlo non chieda la sospensione della procedura al fine di provvedere al riconoscimento. Tale sospensione è disposta dal tribunale per un periodo massimo di due mesi, e sempreché nel frattempo permanga un rapporto tra il minore e il genitore naturale. Se interviene il riconoscimento la procedura si estingue; in caso contrario si provvede alla pronuncia dello stato di adottabilità e si può dar luogo all'affidamento preadottivo, intervenuti i quali l'eventuale riconoscimento è privo di efficacia (articolo 11).

Quando dalle indagini risulta l'esistenza dei genitori o di parenti entro il quarto grado che abbiano mantenuto rapporti significativi con il minore, e ne è nota la residenza, il Presidente del Tribunale ne dispone la comparizione e, ove ne ravvisi l'opportunità, può impartire prescrizioni volte ad assicurare l'assistenza del minore stabilendo periodici accertamenti.

A conclusione degli accertamenti, se risulta lo stato di abbandono, il Tribunale per i minorenni dichiara – con sentenza camerale – lo stato di adottabilità – solo se i genitori o i parenti, regolarmente convocati, non si presentano, ovvero se dalla loro audizione risulta il persistere della mancanza di assistenza morale e materiale e l'indisponibilità ad ovviarvi, ovvero se restano inadempite per responsabilità dei genitori le prescrizioni impartite dal tribunale (articolo 15). Lo stato di adottabilità è dichiarato sentiti il PM, i rappresentanti degli istituti, la persona cui è temporaneamente affidato il minore nonché lo stesso minore ultradodicesimo (e, se del caso, anche di minore età).

Se, al contrario, il tribunale ritiene non vi siano i presupposti per l'adottabilità, pronuncia, sempre con sentenza, che non vi è luogo a provvedere (articolo 16).

Allo stato di adottabilità consegue la sospensione della potestà genitoriale ed il tribunale nominerà, se non esista già, un tutore del minore. Il provvedimento è opponibile nel merito dinanzi alla sezione per i minorenni della Corte d'appello; la cui decisione, a sua volta, può essere impugnata dinanzi alla Corte di cassazione per violazione o falsa applicazione di norme di diritto, per nullità della sentenza o del procedimento ovvero per omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione su un punto decisivo della controversia.

Pronunciata la sentenza di primo grado è anche possibile, se c'è accordo delle parti – ma per soli motivi di legittimità – il ricorso per saltum in cassazione (articolo 17). Lo stato di adottabilità cessa per adozione, per il raggiungimento della maggiore età da parte dell'adottando (articolo 20), ovvero per revoca, salvo che non sia in atto l'affidamento preadottivo, quando siano venute meno le condizioni che avevano fatto ravvisare lo stato di abbandono (articolo 21).

*Da ultimo, la Corte di cassazione (Sez. I, sentenza 30 giugno 2016, n. 13435) ha affermato che «In tema di adozione, il prioritario diritto fondamentale del figlio di vivere, nei limiti del possibile, con i suoi genitori e di essere allevato nell'ambito della propria famiglia, sancito dall'articolo 1 della legge n. 184 del 1983, impone particolare rigore nella valutazione dello stato di adottabilità, ai fini del perseguimento del suo superiore interesse, potendo quel diritto essere limitato solo ove si configuri un endemico e radicale stato di abbandono – la cui dichiarazione va reputata, alla stregua della giurispru-*

denza costituzionale, della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia, come « extrema ratio » – a causa dell'irreversibile incapacità dei genitori di allevarlo e curarlo per loro totale inadeguatezza ».

In precedenza, la Corte europea dei diritti dell'uomo aveva affermato lo stesso principio in due distinte sentenze relative all'Italia: con la decisione del 27 gennaio 2015 (P. c. Italia) aveva affermato che « Le misure, adottate dai giudici italiani, di allontanamento di un minore dalla coppia coniugale con la quale vive, con esclusione di ogni contatto, e di affidamento dello stesso ai servizi sociali in previsione della successiva adozione di terzi, violano il diritto di tale coppia al rispetto della vita familiare, di fatto costituitasi tra i due e il minore medesimo, in contrasto con l'articolo 8 Cedu, pur se si tratta di misure adottate in quanto il bambino era nato da pratiche di maternità surrogata in Russia, senza alcun legame genetico con l'uno e l'altro componente della coppia, sicché l'atto di nascita straniero, che indicava gli stessi quali genitori, non era stato trascritto in Italia (la corte ha ritenuto che le misure in oggetto erano sproporzionate, non avendo tenuto conto del superiore interesse del minore, in quanto i giudici italiani hanno fondato l'inidoneità della coppia essenzialmente sulla violazione delle disposizioni sull'adozione internazionale e la procreazione medicalmente assistita);- con la decisione del 21 gennaio 2014 (Z. c. Italia) aveva affermato che « Posto che l'adozione di un minore, recidendo ogni legame con la famiglia d'origine, costituisce misura eccezionale, gli Stati membri della convenzione europea dei diritti dell'uomo hanno l'obbligo di assicurare che le proprie autorità giudiziarie e amministrative adottino preventivamente tutte le misure, positive e negative, anche di carattere assistenziale, volte a favorire il ricongiungimento tra genitori biologici e figli e a tutelare il superiore interesse di questi ultimi, evitando per quanto possibile l'adozione e prevedendo la possibilità di disporre, sempre se corrisponda all'interesse dei minori, una forma di adozione che garantisca la conservazione dei legami tra questi ultimi e i genitori (nella specie, la corte ha ritenuto costituire violazione dell'articolo 8 della convenzione l'adozione di un minore, disposta dall'autorità giudiziaria italiana, la cui madre biologica, in stato di indigenza ed in difficili condizioni di salute, non era in grado di prendersene cura, senza però che la sua condotta fosse stata di per sé pregiudizievole per il figlio, perché non era stata adeguatamente ricercata la possibilità, a mezzo di idonei interventi, di superare le pur gravi ed obiettive difficoltà della donna) ».

Si segnala, tuttavia, che, ribaltando il richiamato pronunciamento del 21 gennaio 2015 della Seconda sezione della CEDU, la Grande Camera della Corte ha affermato che non hanno operato in violazione dell'articolo 8 della Convenzione (diritto al rispetto della vita privata e familiare) le Autorità nazionali italiane, le quali hanno allontanato dagli aspiranti genitori un bambino nato da maternità surrogata e privo di qualsiasi legame biologico con gli stessi. La sentenza riguarda un caso nel quale le autorità italiane non solo hanno rifiutato di trascrivere l'atto di nascita del bambino nato in Russia da madre surrogata (nel certificato compilato in Russia erano state rese dichiarazioni false e conseguentemente il bambino era entrato in Italia illegalmente, senza rispettare le norme dettate per l'adozione internazionale), ma hanno anche disposto il suo collocamento presso i servizi sociali dopo che il neonato aveva trascorso i primi sei mesi di vita con la coppia, dichiarandone poi l'adottabilità. La decisione è stata presa dalle autorità italiane perché il patrimonio genetico del minore non coincideva né con quello della madre né con quello del padre committenti. I ricorrenti, marito e moglie di nazionalità italiana, si sono rivolti alla Corte di Strasburgo lamentando la violazione da parte dello Stato italiano del diritto al rispetto della loro vita privata e familiare, in relazione – in particolare – al rifiuto di riconoscere valore legale al rapporto di filiazione validamente formatosi nel Paese estero e alla decisione di sottrarre il minore alle loro cure. Considerata l'assenza di qualsiasi relazione biologica tra il bambino ed i ricorrenti, la breve durata del rapporto con il bambino e l'incertezza giuridica dei legami tra di loro, e nonostante l'esistenza di un progetto genitoriale e la qualità dei legami affettivi, la Corte ha negato l'esistenza di un legame di tipo familiare tra i ricorrenti e il bambino pur riconoscendo, in astratto, una violazione dell'articolo 8 Cedu sotto il profilo del diritto al rispetto della vita privata dei ricorrenti, dal momento che il perseguimento di un progetto familiare e genitoriale considerato « genuino » possono rientrare nell'ampia definizione di vita privata contemplata dalla Convenzione. A questo proposito, la Corte osserva che le misure adottate dalle autorità italiane nei confronti del minore e dei ricorrenti costituiscono un'interferenza nella vita privata di questi ultimi ma aggiunge anche che nel caso specifico le misure adottate dalle autorità italiane erano conformi alla legge e perseguivano uno

*scopo legittimo, individuato nella necessità di proteggere il minore. La Corte ha ritenuto dunque applicabile il secondo comma dell'articolo 8 della Convenzione, che consente interferenze nella vita privata nel rispetto della riserva di legge e con l'adozione di misure che perseguono uno dei molteplici obiettivi legittimi (tra i quali la difesa dell'ordine e la prevenzione dei reati, oltre alla protezione dei diritti e delle libertà degli altri) e che risultano necessari in una società democratica. Il bilanciamento attiene, dunque, al possibile contrasto tra il rispetto della vita privata dei ricorrenti e i concorrenti interessi che le autorità statali si prefiggono di tutelare: in questo caso, la protezione del minore. In considerazione dell'illegittimità della condotta dei ricorrenti, la Corte, dopo un'approfondita valutazione di tutti gli elementi presi in considerazione dalle autorità italiane al momento della decisione di disporre l'allontanamento del minore dalla coppia, ritiene che il comportamento dello Stato sia sostenuto da ragioni rilevanti e sufficienti e che soddisfi il principio di proporzionalità.*

A seguito della dichiarazione di adottabilità, inizia la seconda fase della procedura di adozione: il minore, infatti, può essere assegnato, in affidamento preadottivo, ad una coppia di coniugi scelta tra quelle che abbiano presentato domanda al Tribunale per i minorenni. Le coppie dovranno indicare anche la eventuale disponibilità ad adottare più fratelli ovvero bambini di età superiore a 5 anni o minori portatori di handicap (articolo 22). In tali due ultime ipotesi, introdotte dalla legge 149/2001, i coniugi potranno contare su una corsia preferenziale per il vaglio della domanda; la famiglia che adotta portatori di handicap e maggiori di 12 anni potrà, inoltre, essere sostenuta economicamente dalle regioni e dagli enti locali fino al compimento dei 18 anni del minore.

Secondo quanto previsto dall'articolo 40 della legge 149 del 2001 una banca dati sui minori adottabili e sulle coppie disponibili all'adozione doveva essere istituita «entro e non oltre» 180 giorni dall'entrata in vigore della legge n. 149 (27 aprile 2001). Soltanto con il decreto ministeriale 24 febbraio 2004 n. 91 è stato emanato il regolamento che disciplina le modalità di attuazione e di organizzazione della banca dati costituita presso il Ministero della Giustizia, Dipartimento per la giustizia minorile, relativa ai dati dei minori dichiarati adottabili e dei coniugi aspiranti all'adozione nazionale e internazionale.

La banca dati non è ancora operativa. Come affermato dal Ministro della giustizia in audizione in Commissione Giustizia il 16 maggio 2016, infatti, il pieno funzionamento della banca dati è condizionato dal completamento dell'informatizzazione dei Tribunali per i minorenni attraverso l'installazione di uno specifico sistema operativo.

Al fine della scelta degli adottanti, la legge prescrive che il tribunale per i minorenni dispone l'espletamento di indagini dirette ad accertare l'attitudine ad educare il minore, la situazione personale ed economica, la salute, l'ambiente familiare degli adottanti e i motivi per i quali questi ultimi desiderano procedere all'adozione. In particolare, la legge 149 ha introdotto, a fini di celerità della procedura, un termine ordinario di 120 giorni (non ne era previsto alcuno) entro il quale le suddette indagini debbono concludersi.

L'affidamento preadottivo è disposto con ordinanza camerale del tribunale dei minorenni in favore della coppia ritenuta maggiormente in grado di corrispondere alle esigenze del minore, dopo aver sentito il minore se di età superiore agli anni 12 (o anche inferiore, secondo l'opportunità) e dopo aver ottenuto il parere del pubblico ministero e degli eventuali ascendenti degli adottanti. Sul provvedimento di

affidamento alla coppia prescelta non può, in ogni caso, mancare l'espresso consenso del minore che abbia già compiuto i 14 anni. È inoltre previsto che il tribunale per i minorenni, la cui ordinanza dispone anche le modalità dell'affidamento preadottivo, eserciti la propria vigilanza sul suo buon andamento o direttamente o avvalendosi del giudice tutelare o dei servizi sociali.

La possibile revoca dell'affidamento è prevista dall'articolo 23 della legge n. 184 in presenza di insuperabili difficoltà ai fini di un'idonea convivenza; competente alla revoca è lo stesso Tribunale che, d'ufficio o attivato dagli aventi diritto, provvede con decreto camerale motivato, disponendo gli opportuni provvedimenti temporanei a tutela del minore. Sia l'ordinanza di affidamento preadottivo che l'eventuale decreto di revoca sono impugnabili dal P.M. o dal tutore con reclamo dinanzi alla sezione per i minorenni della Corte d'appello, che decide, a sua volta, con decreto motivato (articolo 24).

La terza fase del procedimento di adozione ha inizio allorché, decorso un anno dall'affidamento, il Tribunale per i minorenni che ha dichiarato lo stato di adottabilità stabilisce se deve o meno farsi luogo all'adozione (articolo 25). A tale fine occorrono il consenso espresso del minore di età superiore ai quattordici anni (peraltro revocabile in qualsiasi momento fino alla dichiarazione di adozione) e il parere dei soggetti già ascoltati ai fini dell'affidamento, nonché del giudice tutelare, dei servizi sociali, se incaricati della vigilanza sull'affidamento, nonché dei figli legittimi o legittimati degli adottanti, se di età superiore a quattordici anni.

Il tribunale, con sentenza in camera di consiglio, decide se far luogo o meno all'adozione (articolo 313 c.c.); la sentenza è reclamabile, entro 30 giorni, da parte del pubblico ministero, dei coniugi adottanti o del tutore. Il reclamo si presenta alla sezione per i minorenni della Corte di appello (articolo 26), che decide con sentenza; quest'ultimo provvedimento è ricorribile per cassazione soltanto per motivi di legittimità. Una volta definitiva, la sentenza che pronuncia l'adozione è trascritta nel registro delle adozioni presso la cancelleria del tribunale dei minori e comunicata allo stato civile per l'annotazione a margine dell'atto di nascita dell'adottato.

Formatosi il giudicato, si producono gli effetti dell'adozione: in particolare, l'adottato acquista lo stato di figlio legittimo degli adottanti, dei quali assume e trasmette il cognome; cessano, inoltre, i rapporti dell'adottato verso la famiglia d'origine, salvi i divieti matrimoniali (articolo 27).

Di particolare rilievo, anche per gli insiti profili etici, le modifiche alla legge n. 184 introdotte dalla riforma del 2001 in relazione al diritto all'accesso alle informazioni: sulla condizione di adottato; sulla famiglia naturale.

Per quanto riguarda il primo profilo, il nuovo articolo 28 stabilisce ora, in via ordinaria, che i genitori adottivi sono obbligati — pur nei modi e tempi ritenuti più opportuni — ad informare il minore della sua condizione di adottato; ciò, pur permanendo, comunque, l'impossibilità per le certificazioni di stato civile di riportare informazioni relative all'adozione e per gli ufficiali di stato civile di fornire notizie e documentazione in merito.

In relazione al diritto alle informazioni sulla famiglia naturale, l'articolo 28 prevede ora due possibilità di accesso alle informazioni: la prima, attraverso i genitori adottivi, che «in presenza di gravi e comprovati motivi» possono essere autorizzati dal tribunale dei

minori ad accedere alle informazioni sui genitori biologici e a trasmetterle con le dovute cautele al minore, adeguatamente preparato; analoga possibilità di informazione è prevista per i responsabili delle strutture sanitarie e ospedaliere in caso di grave pericolo per la salute del minore; la seconda, in base alla quale l'adottato può avere accesso « diretto » a tali informazioni al compimento del 25° anno di età (o anche prima, al compimento dei 18 anni, se sussistono motivi gravi attinenti la sua salute), tramite istanza al tribunale dei minori; quest'ultimo, al termine di una istruttoria sul caso, autorizza con decreto.

Il citato diritto ad accedere (in entrambi i casi indicati) alle informazioni sui genitori biologici incontra tuttavia un preciso limite: esse non potranno, infatti essere fornite all'adottato se la madre, nella dichiarazione di nascita del bambino, ha dichiarato di non voler essere nominata.

*Il divieto di conoscere le proprie origini per tutelare il diritto della madre biologica di rimanere anonima è contrario alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Questo almeno nei casi in cui la legge interna impedisce una valutazione degli altri interessi in gioco, primo tra tutti il diritto di un bambino abbandonato di avere notizie sulla propria identità. Lo ha stabilito la Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza Godelli contro Italia (ricorso n. 33783/09) depositata il 25 settembre 2012. La vicenda approdata a Strasburgo ha preso il via dai ricorsi avviati da una donna che, abbandonata alla nascita, era stata adottata ma aveva cercato di conoscere notizie sulla propria madre biologica. Desiderio impossibile da realizzare in base alla legge italiana che tutela il diritto all'anonimato della madre. Di qui la scelta di rivolgersi alla Corte europea che ha dato ragione alla ricorrente affermando che « viola l'articolo 8 della convenzione europea dei diritti dell'uomo lo stato membro che, nel caso di donna che abbia scelto di partorire nell'anonimato, non dà alcuna possibilità al figlio adulto adottato da terzi di chiedere né l'accesso a informazioni non identificative sulle sue origini familiari né la verifica della persistenza della volontà della madre biologica di non voler essere identificata ».*

*In merito, la Corte costituzionale è intervenuta con la sentenza n. 278 del 2013, con la quale ha dichiarato incostituzionale l'articolo 28, 7° comma, della legge n. 184 del 1983, nella parte in cui non prevede – attraverso un procedimento stabilito dalla legge, che assicuri la massima riservatezza – la possibilità per il giudice di interpellare la madre, che abbia dichiarato di non voler essere nominata, su richiesta del figlio, ai fini di un'eventuale revoca di tale dichiarazione.*

*Più recentemente, la Corte di cassazione (Sez. I civ., sentenza 21 luglio 2016, n. 15024) ha sostenuto che « Nel caso di cd. parto anonimo, sussiste il diritto del figlio, dopo la morte della madre, di conoscere le proprie origini biologiche mediante accesso alle informazioni relative all'identità personale della stessa, non potendosi considerare operativo, oltre il limite della vita della madre che ha partorito in anonimo, il termine di cento anni, dalla formazione del documento, per il rilascio della copia integrale del certificato di assistenza al parto o della cartella clinica, comprensivi dei dati personali che rendono identificabile la madre che abbia dichiarato di non voler essere nominata, previsto dall'articolo 93, comma 2, del d.lgs. n. 196 del 2003, che determinerebbe la cristallizzazione di tale scelta anche dopo la sua morte e la definitiva perdita del diritto fondamentale del figlio, in evidente contrasto con la necessaria reversibilità del segreto (Corte cost. n. 278 del 2013) e l'affievolimento, se non la scomparsa, di quelle ragioni di protezione che l'ordinamento ha ritenuto meritevoli di tutela per tutto il corso della vita della madre, proprio in ragione della revocabilità di tale scelta ».*

*Analogamente, la medesima Corte di Cassazione (Sez. I civ., sentenza del 9 novembre 2016, n. 22838) ha stabilito che il diritto dell'adottato, nato da donna che abbia dichiarato alla nascita di non volere essere nominata ex articolo 30, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 396 del 2000, ad accedere alle informazioni concernenti la propria origine e l'identità della madre biologica, sussiste e può essere concretamente esercitato anche se la stessa sia morta e non sia possibile procedere alla verifica della perdurante attualità della scelta di conservare il segreto, non rilevando, nella fattispecie,*

*il mancato decorso del termine di cento anni dalla formazione del certificato di assistenza al parto, o della cartella clinica, di cui all'articolo 93, commi 2 e 3, D.Lgs. n. 196 del 2003, salvo il trattamento lecito e non lesivo dei diritti di terzi dei dati personali conosciuti.*

*Da ultimo, la Suprema Corte (Sezioni Unite Civili, sentenza del 25 gennaio 2017, n. 1946) ha disposto che «in tema di parto anonimo, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 278 del 2013, ancorché il legislatore non abbia ancora introdotto la disciplina procedimentale attuativa, sussiste la possibilità per il giudice, su richiesta del figlio desideroso di conoscere le proprie origini e di accedere alla propria storia parentale, di interpellare la madre che abbia dichiarato alla nascita di non voler essere nominata, ai fini di una eventuale revoca di tale dichiarazione, e ciò con modalità procedimentali, tratte dal quadro normativo e dal principio somministrato dalla Corte costituzionale, idonee ad assicurare la massima riservatezza e il massimo rispetto della dignità della donna, fermo restando che il diritto del figlio trova un limite insuperabile allorché la dichiarazione iniziale per l'anonimato non sia rimossa in seguito all'interpello e persista il diniego della madre di svelare la propria identità».*

In merito, si ricorda che il 18 giugno 2015 la Camera ha approvato un testo unificato (C. 784 ed abbinate) – finalizzato ad ampliare la possibilità del figlio adottato o non riconosciuto alla nascita di conoscere le proprie origini biologiche. In particolare, anche per dare seguito a una sentenza con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità della disciplina vigente, la riforma prevede la possibilità di chiedere alla madre naturale se intenda revocare la volontà di anonimato, manifestata alla nascita del figlio. Il provvedimento è all'esame del Senato (S. 1978).

In particolare, il provvedimento approvato dalla Camera e ora all'esame del Senato interviene (articolo 1) sulla legge sull'adozione ed: estende anche al figlio non riconosciuto alla nascita da donna che abbia manifestato la volontà di rimanere anonima la possibilità, raggiunta la maggiore età, di chiedere al tribunale dei minorenni l'accesso alle informazioni che riguardano la sua origine e l'identità dei propri genitori biologici; disciplina la possibilità di accesso alle proprie informazioni biologiche nei confronti della madre che abbia dichiarato alla nascita di non volere essere nominata.

In particolare l'accesso – che non legittima, tuttavia, azioni di stato né da diritto a rivendicazioni di natura patrimoniale o successoria – è consentito: nei confronti della madre che abbia successivamente revocato la volontà di anonimato; nei confronti della madre deceduta.

Una nuova disposizione introdotta nella legge sull'adozione disciplina il procedimento di interpello della madre, volto a verificare il permanere della sua volontà di anonimato. Il procedimento è avviato su istanza dei legittimati ad accedere alle informazioni biologiche e dunque da: l'adottato che abbia raggiunto la maggiore età; il figlio non riconosciuto alla nascita, che abbia raggiunto la maggiore età, in assenza di revoca dell'anonimato da parte della madre; i genitori adottivi, legittimati per gravi e comprovati motivi; i responsabili di una struttura sanitaria, in caso di necessità e urgenza e qualora vi sia grave pericolo per la salute del minore.

L'istanza di interpello può essere presentata una sola volta, al tribunale per i minorenni del luogo di residenza del figlio. Il tribunale, con modalità che assicurino la massima riservatezza, e con il vincolo del segreto per quanti prendano parte al procedimento, si accerta della volontà o meno della madre di rimanere anonima.

Ove la madre confermi di volere mantenere l'anonimato, il tribunale per i minorenni autorizza l'accesso alle sole informazioni

di carattere sanitario, riguardanti le anamnesi familiari, fisiologiche e patologiche, con particolare riferimento all'eventuale presenza di patologie ereditarie trasmissibili.

Inoltre, è previsto anche che, decorsi diciotto anni dalla nascita del figlio, la madre che ha partorito in anonimato possa comunque confermare la propria volontà. Anche in questo caso, il tribunale per i minorenni, se richiesto, può autorizzare l'accesso alle sole informazioni sanitarie.

L'articolo 2 modifica il codice della privacy con riguardo al certificato di assistenza al parto, le cui disposizioni sono coordinate con quelle introdotte dalla riforma (in particolare, quella che prevede la necessità del decorso di 100 anni per poter accedere alla documentazione contenente i dati identificativi della madre). Il vincolo dei 100 anni viene meno in caso di revoca dell'anonimato, di decesso della madre o di autorizzazione del tribunale all'accesso alle sole informazioni di carattere sanitario.

L'articolo 3 modifica, per coordinamento, il regolamento sullo stato civile in relazione alle informazioni da rendere alla madre che dichiara di volere restare anonima. In particolare, la madre dovrà essere informata, anche in forma scritta: degli effetti giuridici, per lei e per il figlio, della dichiarazione di non volere essere nominata; della facoltà di revocare, senza limiti di tempo, tale dichiarazione; della possibilità di confermare, trascorsi 18 anni dalla nascita, la volontà di anonimato; della facoltà di interpello del figlio.

È prevista, in fine (articolo 4), una disciplina per i casi di parti anonimi precedenti all'entrata in vigore della legge: entro dodici mesi, la madre che ha partorito in anonimato prima dell'entrata in vigore della riforma, può confermare la propria volontà al tribunale dei minorenni, con modalità che garantiscano la massima riservatezza. Qualora la madre confermi la propria volontà di anonimato, il tribunale per i minorenni, se richiesto, autorizza l'accesso alle sole informazioni sanitarie. A tal fine saranno stabilite modalità di svolgimento di una campagna informativa.

Il Governo, decorsi tre anni, dovrà trasmettere al Parlamento i dati sull'attuazione della legge (articolo 5).

### ***2.5. L'adozione in casi particolari.***

Alla fattispecie generale di adozione legittimante sin qui illustrata, occorre infine aggiungere una sintetica descrizione di due ulteriori figure di adozione: l'istituto dell'adozione in casi particolari, disciplinato dal titolo IV della legge n. 184 del 1983 (artt. 44-57) e l'adozione di persone maggiorenni, che resta regolato dalle norme del Codice civile (artt. 291 e ss.).

Con riferimento al primo degli istituti ora ricordati, relativo all'adozione di minori a prescindere dal loro stato di abbandono, tra le ipotesi tipiche che rendono ammissibile il ricorso a questa forma di adozione la legge (articolo 44 della legge n. 184 del 1983) individua i seguenti casi:

a) il caso dell'orfano di padre e di madre, che può essere adottato da persone legate al minore da vincolo di parentela fino al sesto grado o da rapporto stabile e duraturo preesistente alla perdita dei genitori. La legge n. 173 del 2015, nel confermare la linea

interpretativa favorevole a considerare positivamente i legami costruiti in ragione dell'affidamento, specifica che il rapporto « stabile e duraturo » è considerato ai fini dell'adozione dell'orfano di entrambi i genitori anche ove maturato nell'ambito di un prolungato periodo di affidamento;

b) il caso in cui il minore sia figlio, anche adottivo, del proprio coniuge;

c) il caso in cui il minore, orfano di padre e di madre, sia portatore di handicap;

d) i casi per i quali vi sia la constatata impossibilità di affidamento preadottivo.

Nei casi indicati (escluso, per ovvi motivi, quello di cui alla lettera b), l'adozione è consentita anche alle coppie di fatto; se però l'adottante è coniugato e non separato l'adozione deve essere richiesta da entrambi i coniugi. Con riferimento alla differenza di età tra adottante e adottato, l'articolo 44 della legge prescrive che l'età dell'adottante superi di almeno diciotto anni l'età dell'adottato nei soli casi di cui alle indicate lettere a) e d).

L'adozione in casi particolari è riconosciuta anche alla persona singola.

*Si ricorda, infatti, che nel nostro ordinamento, l'accesso all'adozione è precluso alle persone singole, se non nelle speciali circostanze di cui all'articolo 25 della legge n. 184 del 1983 (sopravvenuta morte o incapacità di uno dei coniugi, ovvero loro separazione durante l'affidamento preadottivo) o in casi particolari (articolo 44). E sul presupposto che il principio che consente l'adozione piena solo ai coniugi uniti in matrimonio da almeno 3 anni e non alla persona singola rientri tra quelli « fondamentali che regolano nello Stato il diritto di famiglia e dei minori », la Corte di cassazione esclude anche la possibilità di riconoscere in Italia l'adozione piena di un minore straniero pronunciata in favore di un cittadino italiano dalla competente autorità di un Paese estero. Ammette tuttavia che il provvedimento dell'autorità straniera possa essere riconosciuto con gli effetti dell'adozione particolare. In particolare, la I sezione civile, sentenza n. 3572/11 depositata il 14 febbraio 2011 aveva confermato la legittimità del provvedimento della Corte di appello di Genova che, con decreto del 19 ottobre 2010, ha riconosciuto la sola adozione speciale e non quella legittimante a una cittadina italiana, single, che aveva ottenuto un provvedimento di adozione di una minore russa dal Tribunale regionale di Lipetsk (Federazione russa), poi riconosciuto dal Tribunale del distretto della Columbia, negli Stati Uniti, dove la donna risiedeva. La Suprema Corte ha precisato che, in mancanza di un'apposita legge interna che riconosca il diritto all'adozione legittimante da parte dei single, l'unica adozione possibile per questi ultimi è quella prevista in casi particolari senza però possibilità di un'adozione piena concessa alle sole coppie sposate, anche se la Cassazione ha precisato che se fosse adottata una legge che la prevedesse essa sarebbe conforme al diritto internazionale e, in particolare alla Convenzione di Strasburgo in materia di adozione di minori del 24 aprile 1967, già ratificata dall'Italia con legge n. 357 del 1974.*

Le disposizioni che disciplinano l'adozione in casi particolari riproducono in gran parte le disposizioni del codice civile riguardanti l'adozione di persone maggiorenni sia per quanto concerne il consenso degli adottanti e dell'adottato e l'assenso del coniuge e dei genitori dell'adottando, sia per quanto riguarda la possibilità di revocare il consenso, la decorrenza degli effetti dell'adozione e la revocabilità

dell'adozione stessa. Va tuttavia precisato che, trattandosi di minori, l'adottante ha l'obbligo di mantenere, educare ed istruire il minore conformemente a quanto previsto dall'articolo 147 c.c. ed esercita la potestà genitoriale. Inoltre, analogamente a quanto stabilito per l'adozione legittimante, il consenso dell'adottando ai fini dell'adozione è richiesto soltanto se si tratta di minori ultraquattordicenni, mentre è prevista l'audizione nel caso di minori che abbiano compiuto dodici anni o, more solito, in relazione alla sua maturità, anche di età inferiore (articolo 45). In ogni caso, l'adozione del minore di quattordici anni è disposta dopo l'audizione del suo legale rappresentante; quest'ultimo dovrà, inoltre, essere sentito sull'adozione del minore handicappato, orfano di entrambi i genitori che, per le sue condizioni non può essere audito o esprimere un consenso cosciente.

Per quanto concerne il procedimento di adozione, e in particolare le indagini relative all'idoneità dell'adozione rispetto al preminente interesse del minore, sono previsti accertamenti più ampi di quelli richiesti per l'adozione legittimante a causa della necessità di ovviare alla mancanza di un temporaneo affidamento preadottivo. La legge prevede infatti, che, accertata la sussistenza dei presupposti di diritto, siano espletate adeguate indagini non soltanto sull'attitudine ad educare il minore, sulla situazione personale ed economica, sulla salute, sull'ambiente familiare degli adottanti e sui motivi della richiesta di adozione, ma anche sulla personalità del minore e sulle possibilità di idonea convivenza tenuto conto della personalità dell'adottante e di quella del minore.

Occorre infine dare in questa sede conto di una recente giurisprudenza, anche di Cassazione, affermatasi in relazione all'articolo 44, lettera d), e relativa alla c.d. *stepchild adoption*, ovvero all'adozione in casi particolari del minore (e dunque con i limiti sopra descritti) da parte del partner omosessuale del genitore; tale giurisprudenza ha riguardato tanto coppie di donne, rispetto alle quali ha consentito l'adozione incrociata dei rispettivi figli naturali, quanto più recentemente una coppia di uomini che erano ricorsi alla maternità surrogata.

*La prima pronuncia rilevante è del Tribunale per i Minorenni di Roma che, con la sentenza 30 luglio 2014, n. 299, ha riconosciuto, ai sensi del citato articolo 44, l'adozione, da parte di una coppia di donne omosessuali, di una bambina, figlia biologica di una di loro. Il Tribunale ha infatti affermato che non costituisce ostacolo all'adozione in casi particolari nei riguardi di una minore, nella specie in tenera età, la condizione omosessuale dell'adottante, compagna stabilmente convivente della madre, che vi ha consentito, essendo stata accertata, in concreto, l'idoneità genitoriale dell'adottante e quindi la corrispondenza all'interesse della minore (nella specie, convivente dalla nascita con le due donne, che ha sempre considerato come propri genitori). Sempre il Tribunale per i minorenni di Roma (sentenza 30 dicembre 2015) ha affermato che « può essere disposta a favore di ciascuno dei componenti della coppia omogenitoriale l'adozione del figlio del rispettivo partner, in base all'articolo 44, comma 1, lettera d), legge n. 184/1983, se con ciò si realizza il preminente interesse dei minori ». Il tribunale ha consentito così l'adozione incrociata di due bambine, figlie biologiche di partner omosessuali (ciascuna figlia biologica di una delle partner), nate dalle due compagne attraverso una procedura di inseminazione artificiale praticata in Danimarca.*

*Nello stesso periodo, ribaltando due decisioni del locale Tribunale dei minorenni (sentenze 11 settembre e 23 ottobre 2015) anche la Corte appello di Torino, sezione per i minorenni, ha accolto con due sentenze diverse le richieste di due coppie omosessuali per adottare i figli delle rispettive compagne. In entrambi i casi la Corte torinese ha ritenuto che, secondo un'interpretazione conforme non solo al dato letterale dell'articolo 44 lettere d) e b) della legge*

*n. 184/1983 ma anche al precetto costituzionale e convenzionale (in particolare artt. 8 e 14 CEDU) ed in coerenza con la finalità dell'intera disciplina volta al perseguimento dell'interesse del minore – oltre a non essere necessario che sussista lo stato di abbandono del minore – non ha alcuna rilevanza l'orientamento sessuale dell'adottante, potendo essere disposta a favore di ciascuno dei componenti della coppia omogenitoriale l'adozione del figlio del rispettivo partner se con ciò si realizza il preminente interesse del minore.*

*Da ultimo si è pronunciata Corte di cassazione (sez. I, 22 giugno 2016, n. 12962), chiamata a decidere della legittimità della decisione del tribunale di Roma del 2014, affermando che « l'articolo 44, comma 1, lett. d), della l. n. 183 del 1994, integra una clausola di chiusura del sistema, intesa a consentire l'adozione tutte le volte in cui è necessario salvaguardare la continuità affettiva ed educativa della relazione tra adottante ed adottando, come elemento caratterizzante del concreto interesse del minore a vedere riconosciuti i legami sviluppatasi con altri soggetti che se ne prendono cura, con l'unica previsione della « condicio legis » della « constatata impossibilità di affidamento preadottivo », che va intesa, in coerenza con lo stato dell'evoluzione del sistema della tutela dei minori e dei rapporti di filiazione biologica ed adottiva, come impossibilità « di diritto » di procedere all'affidamento preadottivo e non di impossibilità « di fatto », derivante da una situazione di abbandono (o di semi abbandono) del minore in senso tecnico-giuridico. La mancata specificazione di requisiti soggettivi di adottante ed adottando, inoltre, implica che l'accesso a tale forma di adozione non legittimante è consentito alle persone singole ed alle coppie di fatto, senza che l'esame delle condizioni e dei requisiti imposti dalla legge, sia in astratto (l'impossibilità dell'affidamento preadottivo) che in concreto (l'indagine sull'interesse del minore), possa svolgersi dando rilievo, anche indirettamente, all'orientamento sessuale del richiedente ed alla conseguente relazione da questo stabilita con il proprio « partner ».*

*Sul punto, con la decisione del 19 febbraio 2013 (X c. Austria), anche la Corte europea diritti dell'uomo aveva affermato che « Ove uno stato contraente contempli l'istituto dell'adozione del figlio del partner a favore delle coppie conviventi di sesso opposto, il principio di non discriminazione fondata sull'orientamento sessuale impone la sua estensione alle coppie formate da persone dello stesso sesso ».*

In merito si ricorda che, nel corso dell'iter parlamentare di approvazione della legge n. 76 del 2016, di regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso, era stata inserita in prima lettura al Senato una disposizione (articolo 5 dell'A.S. 2081) che, attraverso una modifica all'articolo 44, lettera *b*) della legge 4 maggio 1983 n. 184, interveniva in materia di adozione in casi particolari, consentendo alla parte di una unione civile di fare richiesta di adozione del figlio minore, anche adottivo, del partner. La disposizione è stata soppressa in Senato a seguito dell'approvazione, in Assemblea, con voto di fiducia, di un emendamento del Governo (emendamento 1.10000) interamente sostitutivo dell'articolato della proposta si legge, che non riproduceva il contenuto della disposizione sulla c.d. stepchild adoption. Conseguentemente, il testo della riforma giunto all'esame della Camera non comprendeva tale aspetto e la legge sulle unioni civili approvata nulla innova rispetto alla disciplina dell'adozione già vigente (cfr. articolo 1, comma 20).

## **2.6. L'adozione di persona maggiorenne.**

Va, infine, segnalata una ulteriore particolare forma di adozione ovvero l'adozione di persone maggiori di età – disciplinata dal codice civile – consentita sia ai coniugi che al non coniugato, purché non si abbiano discendenti legittimi o legittimati.

Non esistono limiti massimi di età per adottare o essere adottato, né limitazioni soggettive salvo che per i figli naturali degli adottanti

(articolo 293 c.c.). È prevista la necessità del consenso dell'adottante e dell'adottando: quest'ultimo assume il cognome dell'adottante e lo antepone al proprio (articolo 299 c.c.) e conserva altresì tutti i diritti e i doveri verso la famiglia di origine; nessuna parentela è indotta tra l'adottante e la famiglia dell'adottato a seguito dell'adozione e tra l'adottato e la famiglia dell'adottante, salve le eccezioni previste dalla legge (articolo 300 c.c.). Sono previsti infine casi di revoca dell'adozione.

### **2.7. Le norme penali.**

La legge n. 184/1983 prevede una serie di fattispecie penalmente rilevanti, atte a tutelare, in relazione alle diverse condotte tipizzate, l'esigenza di assicurare al minore un ambiente familiare idoneo ed a perseguire, in particolare, il c.d. mercato dei bambini, ovvero la « vendita » dei minori a scopo di adozione.

Il nucleo centrale delle incriminazioni, previste dal titolo VI dalla legge, è rappresentato dagli articoli da 70 a 72, il primo relativo ad illeciti contro la pubblica amministrazione; gli altri, volti a reprimere l'illecito affidamento del minore.

L'articolo 70 punisce, ai sensi dell'articolo 328 c.p. (Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione), con la reclusione da 6 mesi a 2 anni l'omessa segnalazione delle situazioni di abbandono da parte di pubblici ufficiali e di incaricati di pubblico servizio; chi esercita un servizio di pubblica necessità è invece punito per lo stesso illecito con la reclusione fino ad un anno e la multa da 258 a 1.291 euro. Analoghe pene sono previste per i rappresentanti degli istituti di assistenza che vengono meno agli obblighi informativi sui minori previsti nei confronti della citata magistratura minorile.

L'articolo 71 punisce l'illecito affidamento con la reclusione da 1 a 3 anni. L'ipotesi delittuosa è commessa da chiunque, in violazione delle norme sull'adozione, affida a terzi con carattere di definitività un minore, ovvero lo avvia all'estero perché sia definitivamente affidato. La pena si applica anche a coloro che « consegnando o promettendo denaro od altra utilità a terzi, accolgono minori in illecito affidamento con carattere di definitività ». È stato fatto rilevare come, benché l'articolo 71 si rivolga genericamente a « chiunque », sostanzialmente il delitto dalla norma previsto e punito può essere realizzato particolarmente da chi versi nei confronti di un minore in un rapporto legittimo (genitore, tutore, ecc.) o da chi abbia su di lui un potere di fatto, ipotesi disciplinate specificamente dai commi successivi dell'articolo 71. Tale norme differenziano la sanzione in ragione del rapporto con il minore dell'autore dell'affidamento illegittimo: in particolare, il tutore (o la persona cui è affidato il bambino per ragioni di educazione, vigilanza, ecc.) vedrà la pena aumentata della metà; al genitore sarà comminata la pena accessoria della decadenza dalla potestà genitoriale. La pena, è, invece, raddoppiata se il fatto è commesso da pubblici ufficiali, da incaricati di un pubblico servizio, da esercenti la professione sanitaria o forense, da appartenenti ad istituti di assistenza nei casi di abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti una pubblica funzione ovvero con abuso di autorità o di relazioni domestiche o d'ufficio, ecc. Va infine rilevato

che la punibilità di coloro che ricevono il minore in affidamento illegittimo è riconosciuta dalla legge solo laddove essi abbiano consegnato o promesso denaro o altra utilità a terzi. L'ultimo comma dell'articolo 71 punisce, infine, con la reclusione fino ad un anno o con multa da euro 258 a 2.582 euro chiunque svolga opera di mediazione per realizzare l'affidamento illegittimo. Va sottolineato come non sia richiesta l'onerosità dell'opera di mediazione, ben potendo questa essere a titolo gratuito.

Elemento costitutivo dei delitti sin qui descritti è il « carattere di definitività » che deve assumere l'affidamento: dovrà essere quindi valutato non solo l'elemento temporale, ma anche il grado di inserimento del minore nel nuovo nucleo familiare, l'accettazione della sua situazione da parte dell'ambiente sociale immediatamente circostante, etc.

Il successivo articolo 72 prevede, in aggiunta a quelle previste dalla nuova disciplina dell'adozione internazionale, una ulteriore ipotesi delittuosa finalizzata al contrasto del mercato internazionale dell'adozione. La norma punisce con la reclusione da 1 a 3 anni « chiunque, per procurarsi denaro o altra utilità, in violazione delle disposizioni della presente legge, introduce nello Stato uno straniero minore di età perché sia definitivamente affidato a cittadini italiani ». Alla stessa pena soggiace chi accoglie i minori stranieri in illecito affidamento con carattere di definitività « consegnando o promettendo denaro o altra utilità a terzi ».

Va osservato che le condotte incriminate dall'articolo 72 si connotano per la finalità di lucro perseguita dall'agente, laddove, mancando tale aspetto, potrebbe farsi luogo ad applicazione dell'articolo 71.

Ulteriore ipotesi illecita è contenuta nell'articolo 73 della legge 184, che punisce l'abusiva divulgazione da parte di chiunque di notizie che possano contribuire a rintracciare un minore dato in adozione. La pena è differenziata in ragione della qualità dell'autore dell'illecito: mentre la pena « ordinaria » è la reclusione fino a sei mesi o la multa da 103 a 1.032 euro, quella nei confronti del pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio sarà la sola reclusione da 6 mesi a 3 anni.

## **2.8. L'adozione internazionale.**

La disciplina dell'adozione internazionale rappresenta uno dei momenti di maggior rilievo della legge quadro sull'adozione n. 184 del 1983.

In precedenza, infatti, il nostro ordinamento non prevedeva una apposita regolamentazione dell'istituto e le uniche norme ritenute applicabili erano contenute nelle preleggi al codice civile che, per diffuso convincimento, non apparivano più tali da assicurare al minore straniero una tutela analoga a quella garantita al minore italiano. Nella realtà applicativa, però, la disciplina sulle adozioni internazionali contenuta nella legge n. 184 ha mostrato diversi profili critici, con particolare riferimento alla rigidità e alla lunghezza delle procedure.

Il 29 maggio 1993, a L'Aja, è stata sottoscritta una Convenzione che ha dettato principi comuni per l'adozione internazionale, ridu-

cendo i confini fra le varie legislazioni. La legge 31 dicembre 1998, n. 476, che riguarda la ratifica della Convenzione dell'Aja, ha ridisegnato i passaggi della procedura, sostituendo integralmente il Capo I del Titolo III della legge n. 184 e definendo gli organi che gestiscono le adozioni internazionali (articolo 3). Gli obiettivi della Convenzione sono i seguenti: far sì che le adozioni internazionali assicurino essenzialmente l'interesse superiore del minore; realizzare tra gli Stati contraenti un sistema di cooperazione; assicurare il riconoscimento negli Stati contraenti delle adozioni realizzate in conformità ad essa.

La Convenzione poggia su alcuni punti fondamentali. Anzitutto, la creazione in ogni Paese di una « Autorità centrale » che garantisca che le adozioni di bambini stranieri avvengano nel rispetto dei principi stabiliti dalla Convenzione de L'Aja; per svolgere questa funzione in Italia è stata istituita presso la Presidenza del Consiglio la Commissione per le adozioni internazionali (articolo 38, L. 183 del 1984), il cui regolamento di organizzazione è contenuto nel decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2007 n. 108 « Regolamento recante riordino della Commissione per le adozioni internazionali »

*I compiti della Commissione sono molteplici; in particolare, l'Autorità centrale nazionale: collabora con le Autorità centrali degli altri Stati, anche raccogliendo le informazioni necessarie ai fini dell'attuazione delle convenzioni internazionali in materia di adozione; predispone il testo di accordi bilaterali in materia di adozione e lo propone al Governo per la firma, a meno che non si tratti di intese semplificate che sono siglate dal Presidente della Commissione e dalle Autorità competenti in materia di adozione; autorizza gli enti allo svolgimento delle procedure di adozione in Italia e all'estero nel campo dell'adozione internazionale, dopo aver accertato che possiedano i requisiti richiesti dalla legge; verifica che tali requisiti permangano nel tempo; cura la pubblicazione e la tenuta dell'albo degli enti autorizzati; vigila sull'operato degli stessi e li sottopone a controlli e verifiche che possono portare a provvedimenti limitativi, sospensivi o anche di revoca dell'autorizzazione; organizza incontri periodici con i rappresentanti degli enti autorizzati e assicura che questi siano omogeneamente diffusi sul territorio nazionale; organizza incontri periodici con i dirigenti degli uffici giudiziari minorili; organizza incontri periodici con i rappresentanti degli Enti locali e delle Regioni per verificare lo stato di attuazione della legge; controlla l'andamento delle procedure adottive nelle varie fasi, garantendo che l'adozione risponda al superiore interesse del minore; autorizza l'ingresso in Italia dei minori adottati o affidati a scopo di adozione; promuove la cooperazione fra soggetti che operano nel campo dell'adozione e della protezione dei minori; raccoglie in forma anonima, per esigenze statistiche e di studio, i dati relativi ai minori stranieri adottati o affidati a scopo di adozione e ogni altro dato utile per la conoscenza del fenomeno delle adozioni internazionali; conserva gli atti e le informazioni relativi alla procedura, comprese quelle sull'origine del bambino, sull'anamnesi sanitaria e sull'identità dei suoi genitori naturali; cura la stesura della relazione biennale al Parlamento sull'andamento delle adozioni internazionali, sullo stato di attuazione delle Convenzione de L'Aja e sulla stipula di eventuali accordi bilaterali con paesi non aderenti.*

*Originariamente composto da 11 membri, il plenum della Commissione è stato portato nel tempo portato a 23 membri, da diversi interventi normativi. Il vicepresidente ed i commissari durano in carica 3 anni e l'incarico è rinnovabile una sola volta. L'attuale composizione della Commissione per le adozioni internazionali, dettata dal decreto del Presidente della Repubblica 108/2007, è la seguente:*

a) il Presidente del Consiglio dei Ministri (o il Sottosegretario con delega per le politiche per la famiglia) che la presiede;

b) un vicepresidente, nella persona di un magistrato avente esperienza nel settore minorile ovvero di un dirigente dello Stato o delle amministrazioni regionali aventi analoga specifica esperienza;

c) 3 rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

d) un rappresentante per ognuno dei seguenti Ministeri: solidarietà sociale, affari esteri, interno, salute, economia e finanze e istruzione;

e) 2 rappresentanti del Ministero della giustizia;

f) 4 rappresentanti della Conferenza unificata Stato-città ed autonomie locali;

g) 3 rappresentanti designati, sulla base di apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da associazioni familiari a carattere nazionale, almeno uno dei quali designato dal Forum delle associazioni familiari;

h) 3 esperti (confermati annualmente) nominati dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Sottosegretario con delega per le politiche per la famiglia.

La Convenzione pone la regola generale in base alla quale è lo Stato in cui si trova il minore a dichiarare l'adozione conforme alla Convenzione; tale pronuncia corrisponde ad un riconoscimento di diritto all'adozione in tutti i Paesi contraenti con pieno conseguimento dei relativi effetti giuridici, in primis, la creazione del legame di filiazione tra genitori adottivi e minore e il venir meno di quello preesistente con i genitori naturali. La Convenzione richiede, inoltre, organismi abilitati che collaborino con detta Autorità centrale. Si tratta di enti che, soltanto in presenza di rigorosi requisiti, sono espressamente autorizzati dall'Autorità a seguire le procedure di adozione e a fornire la necessaria assistenza agli aspiranti. In attuazione della Convenzione, la legge prevede che la Commissione autorizzi l'attività di questi particolari enti, che cureranno concretamente la procedura di adozione, ove essi forniscano garanzie di elevata professionalità, dispongano di una adeguata struttura organizzativa e non abbiano fine di lucro (articolo 39-ter, legge n. 184/83). Con deliberazione del 1° marzo 2005, la Commissione per le adozioni internazionali ha emanato le Linee guida per l'ente autorizzato allo svolgimento di procedure di adozione di minori stranieri.

La procedura per il rilascio dell'autorizzazione è disciplinata nel regolamento di attuazione della legge sull'adozione (decreto del Presidente della Repubblica n. 108 del 8 giugno 2007) e dalla Delibera 13/2008/SG del 28 ottobre 2008. Gli enti autorizzati sono soggetti alla vigilanza ed ai controlli della Commissione per le adozioni internazionali, che può revocare l'autorizzazione in caso di inadempienze gravi o limitarne o sospendere l'operatività in caso di inadempienze meno gravi. L'attività di vigilanza è volta ad accertare da una parte la permanenza dei requisiti presenti al momento dell'autorizzazione, dall'altra la correttezza della metodologia, la trasparenza dell'operato.

La citata delibera del 2008 ha modificato i criteri per l'autorizzazione dell'attività degli organismi abilitati e la compilazione del relativo Albo. Le novità più salienti hanno riguardato: l'individuazione di più rigorosi criteri di professionalità ed eticità per tutti i collaboratori degli enti; l'individuazione dell'operatività degli enti in

relazione alle aree del territorio nazionale (suddivise in ampi settori geografici) in cui essi garantiscono adeguata informazione, preparazione e assistenza alle coppie nella procedura di adozione e l'assistenza nel post-adozione, tenuto conto anche della reale vicinanza territoriale; la previsione di intese tra enti, quale strumento per migliorare e rendere più efficiente l'assistenza nelle procedure adottive, in Italia e all'estero; l'introduzione della « carta dei servizi » che ciascun ente è tenuto a fornire alle coppie e nella quale descrive con precisione il complesso delle attività necessarie per lo svolgimento della procedura adottiva internazionale e dei servizi offerti; la pubblicazione periodica dei dati quantitativi relativi all'attività svolta da ciascun ente autorizzato, alle sue modalità operative, ai costi dell'attività e alle spese per l'adozione; l'individuazione di nuove misure per assicurare la trasparenza contabile delle procedure.

In alcuni paesi stranieri è prevista dalla normativa in essi vigente una apposita procedura per l'accreditamento. L'ente deve dichiarare di conoscere bene il paese, la sua tradizione e la sua cultura, di conoscere bene la normativa interna sulle adozioni e di utilizzare personale serio e corretto.

Il 31 ottobre 2000 è stato pubblicato il primo Albo degli enti autorizzati. L'Albo viene periodicamente aggiornato e gli aggiornamenti sono riportati sul sito della commissione e pubblicati sulla *Gazzetta ufficiale*.

Il procedimento per l'adozione internazionale passa attraverso le seguenti fasi:

i coniugi che intendono adottare un minore straniero residente all'estero presentano dichiarazione di disponibilità al Tribunale per i minorenni e chiedono che lo stesso dichiari la loro idoneità all'adozione. Il tribunale – a meno di una pronuncia immediata di inidoneità – trasmette (entro 15 giorni) la documentazione ai servizi socioassistenziali degli enti locali;

i servizi acquisiscono elementi sulla situazione personale, familiare e sanitaria degli aspiranti genitori e trasmettono entro 4 mesi una relazione al tribunale;

il Tribunale pronuncia entro 2 mesi decreto motivato di idoneità o meno all'adozione (si attesta la sussistenza – o insussistenza – dei requisiti di legge, gli stessi dell'adozione nazionale di cui all'articolo 6 della legge 184/1983); il decreto – reclamabile davanti alla Corte d'appello – è trasmesso alla Commissione per le adozioni internazionali; gli aspiranti all'adozione, in caso di decreto di idoneità, devono conferire incarico a curare la procedura ad uno degli enti autorizzati che svolgerà concretamente le pratiche di adozione;

la Commissione, valutate le conclusioni dell'ente incaricato, dichiara che l'adozione risponde al superiore interesse del minore e autorizza l'ingresso del minore e la residenza permanente in Italia con il riconoscimento dei diritti e delle forme di assistenza di cui gode il minore italiano in affidamento familiare;

dal momento dell'ingresso in Italia e per almeno un anno i servizi socioassistenziali e gli enti autorizzati assistono genitori e minore e riferiscono sull'andamento dell'inserimento, segnalando le eventuali difficoltà per gli opportuni interventi;

in caso positivo, l'adozione è riconosciuta e, con la trascrizione dell'adozione nei registri dello stato civile, il minore adottato acquista la cittadinanza.

Per quel che riguarda l'ultima fase, quella del riconoscimento dell'adozione, possono verificarsi diverse situazioni:

il tribunale dei minorenni, quando l'adozione è stata già pronunciata all'estero (cioè prima dell'ingresso del minore in Italia), accertata la sussistenza della certificazione di conformità alla Convenzione rilasciata dall'Autorità centrale estera, verifica la sua rispondenza alle condizioni stabilite dalla Convenzione (adottabilità del minore, stato di abbandono, consenso libero e informato, etc.) e ai principi fondamentali del nostro ordinamento e, in caso positivo, ne ordina la trascrizione nei registri dello stato civile. Quando nel Paese di origine del minore, l'adozione non produca effetti legittimanti (non ne determini, cioè, lo status di figlio legittimo, facendo venir meno il rapporto di filiazione con la famiglia naturale) se il tribunale dei minorenni riconosce la pronuncia emessa come conforme alla Convenzione, converte l'adozione in analogo provvedimento che produce tali effetti giuridici (conversione dell'adozione);

quando il procedimento di adozione debba invece concludersi dopo l'arrivo del minore in Italia, il tribunale riconosce il provvedimento dell'autorità straniera come affidamento preadottivo; trascorso un anno dalla permanenza nella famiglia adottiva, se riconosciuto l'interesse del minore, il tribunale dichiara l'adozione disponendo la relativa trascrizione. Nel caso di pronuncia negativa al termine dell'affidamento preadottivo (ovvero revoca prima dello scadere dell'anno), la procedura stabilisce, a garanzia del minore e in relazione alla sua età, l'obbligo di consultazione o di assunzione del suo consenso sulle misure da prendere (nuovo affidamento ad altra famiglia, soluzioni alternative, o, come estrema soluzione, il ritorno del minore al Paese di origine);

se l'adozione o l'affidamento preadottivo sono pronunciati in Paesi non aderenti alla Convenzione né parti in accordi bilaterali con l'Italia possono essere dichiarati efficaci nel nostro Paese (dal tribunale dei minorenni che ha emesso il decreto di idoneità all'adozione) solo se sia accertato lo stato di abbandono del minore o il consenso dei genitori naturali, se gli adottanti abbiano conseguito il decreto di idoneità e nella procedura risultino intervenuti sia un ente autorizzato che la Commissione per le adozioni internazionali;

infine, l'adozione pronunciata all'estero su istanza di cittadini italiani che dimostrino di aver soggiornato continuativamente nello stesso Paese e di avervi la residenza da almeno 2 anni, se l'adozione risulti conforme ai principi della Convenzione, viene riconosciuta a tutti gli effetti in Italia con provvedimento del tribunale dei minori.

Particolari cautele sono previste, anche per l'adozione internazionale, per l'accesso e la conservazione delle informazioni relative al minore e alla sua famiglia di origine dopo la pronuncia di adozione.

L'articolo 37 della legge n. 184/1983 prevede che la Commissione per le adozioni internazionali può comunicare ai genitori adottivi, eventualmente tramite il tribunale per i minorenni, solo le informazioni che hanno rilevanza per lo stato di salute dell'adottato. Il tribunale per i minorenni e la Commissione conservano le informazioni acquisite sull'origine del minore, sull'identità dei suoi genitori naturali e sull'anamnesi sanitaria del minore e della sua famiglia di origine. Per quanto concerne l'accesso alle altre informazioni valgono le disposizioni vigenti in tema di adozione di minori italiani (articolo 28).

Inoltre, indipendentemente dall'ingresso in Italia a scopo di adozione, è stabilito, a tutela dei minori stranieri che si trovano nel nostro Paese in gravi situazioni di abbandono, che anche questi ultimi abbiano diritto all'applicazione degli istituti previsti dalla legge nazionale in tema di adozione, affidamento e provvedimenti di urgenza. A necessaria integrazione delle disposizioni sopraindicate, sono previste una serie di prescrizioni volte ad impedire l'ingresso illegale in Italia a fini di adozione di minori stranieri.

Stante i notevoli costi che gli aspiranti genitori devono sopportare nel corso della procedura per l'adozione internazionale (oltre ai costi dell'ente autorizzato, si pensi ai necessari soggiorni nel Paese di origine del minore), è stato creato nel 2005 presso la Presidenza del Consiglio, un apposito Fondo per le adozioni internazionali destinato al rimborso parziale delle spese sostenute e gestito dalla stessa Commissione per le adozioni internazionali. Il fondo è stato dotato di risorse per 10 milioni di euro annui; nel 2013 le risorse non hanno coperto le richieste del 2011. Sui bilanci 2014 e 2015 non sono state impegnate risorse per il finanziamento del Fondo.

La legge di stabilità 2016 (articolo 1, comma 411, legge n. 208 del 2015) ha spostato il Fondo per le adozioni internazionali nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, dotandolo di 15 milioni annui, a decorrere dal 2016. La gestione del Fondo è assegnata al segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri e la finalizzazione delle risorse è legata non solo al sostegno alle politiche sulle adozioni internazionali ma anche al funzionamento della relativa Commissione (il Fondo precedente, invece, aveva come unica finalità il rimborso delle spese sostenute dai genitori adottivi per l'espletamento della procedura di adozione del minore straniero).

Da ultimo, la legge di bilancio 2017 (legge n. 232 del 2016, articolo 1, comma 590), incrementa di 5 milioni di euro per l'anno 2017 il Fondo per le adozioni internazionali, al fine di assicurare il sostegno alle famiglie che hanno concluso le procedure di adozione internazionale.

La normativa sulle adozioni internazionali ha introdotto, infine, anche una disciplina sanzionatoria che prevede la reclusione fino ad 1 anno e la multa da 516 a 5.164 euro per i soggetti che svolgono per conto terzi pratiche di adozione senza la prescritta autorizzazione. Per chi si avvale di organismi o persone non autorizzate, le pene indicate sono diminuite di 1/3, mentre i legali rappresentanti e i responsabili delle associazioni illegali sono puniti con la reclusione da 6 mesi a 3 anni e con la multa da 1.032 a 3.098 euro (articolo 72-bis, legge n. 184/1983).

### **3. Lo svolgimento dell'indagine conoscitiva: sintesi delle audizioni svolte.**

#### ***3.1. Rappresentanti del Governo e altri soggetti istituzionali.***

**Andrea Orlando, Ministro della giustizia**, evidenzia, preliminarmente, che la legge n. 184 del 1983, riprendendo testualmente i principi affermati nella Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, stabilisce il principio secondo cui il minore ha diritto di crescere e di essere educato nel proprio nucleo familiare, dovendo l'allontanamento del minore stesso dalla famiglia di origine essere disposto solo dopo una prudente ed approfondita ponderazione degli interessi pubblici e privati in gioco. Osserva che tale diritto non può, quindi, considerarsi « assoluto », ma deve recedere in tutti i casi in cui l'allontanamento dal nucleo familiare di provenienza sia necessario a tutelare il superiore interesse del minore ad una crescita sana ed equilibrata. Proprio nell'ottica di tutelare l'interesse del minore, sottolinea come la legge n. 173 del 2015 abbia inteso introdurre il principio del « *favor* » nei confronti dei legami affettivi costruiti in ragione dell'affidamento, al fine di assicurare la continuità affettiva del minore con la famiglia affidataria. Evidenzia come l'applicazione della nuova normativa determini, pertanto, la necessità di un coerente coordinamento con il sistema complessivo, con particolare riguardo ai casi in cui il minore sia affidato ad una coppia di conviventi oppure a una persona singola. Le nuove regole, introdotte dalla legge n. 173 del 2015, prevedono, infatti, che la famiglia affidataria, che chieda di adottare un bambino dopo un prolungato periodo di affidamento, debba possedere i requisiti richiesti per l'adozione, dovendo gli affidatari essere coniugati e non separati. La disciplina relativa all'affidamento, invece, prevede che il bambino possa essere affidato anche ad una coppia di conviventi o a una persona singola, vale a dire a soggetti che non hanno i requisiti per poter adottare. Al fine di tutelare l'interesse del minore a vedersi riconosciuto lo status di filiazione, ritiene, infatti, ineludibile la necessità, da un lato, che il legislatore, prenda in debita considerazione la molteplicità dei modelli familiari, apparendo oramai inadeguata la sola declinazione dell'adozione come « legittimante »; dall'altro, che si ponga fine al fenomeno degli affidamenti « *sine die* », essendo riscontrabile un numero assai elevato di bambini ed adolescenti che vivono in famiglie affidatarie o in comunità, senza poter essere adottati. In via di stretta correlazione, evidenzia che, come emerso da una verifica condotta presso tutti i Tribunali per minorenni, sono circa 300 in Italia i minori che, benché dichiarati adottabili, non sono stati adottati. A suo avviso, anche tale realtà impone, quindi, una riflessione sul termine di durata, stabilito dalla legge n. 184 del 1983 in due anni e prorogabile una sola volta, degli affidamenti familiari. Sempre in tema di adozione, ritiene che altra questione meritevole di attenzione è quella relativa al diritto, per il figlio adottato non riconosciuto alla nascita, di accedere alle informazioni sulle proprie origini e sulla propria identità. In proposito, segnala che il Governo sta seguendo, con particolare attenzione, l'*iter* del disegno di legge (1978/S), approvato dalla Camera in testo unificato nel giugno 2015 e trasmesso al Senato, con il quale si intende

colmare il vuoto normativo determinatosi in seguito alla sentenza della Corte Costituzionale n. 287 del 2013.

Relativamente alle adozioni internazionali, evidenzia che la situazione attuale presenta rilevanti profili di criticità, che ne hanno determinato, negli ultimi anni, una significativa flessione. In particolare, reputa necessario che l'attenzione del sistema, sino ad ora incentrato quasi esclusivamente sulla fase relativa al vaglio delle famiglie aspiranti all'adozione, venga esteso anche a quella successiva, garantendo sostegno e aiuto alle famiglie, anche al fine di evitare possibili crisi. In tale quadro, caratterizzato anche dall'incremento delle situazioni di minori con «bisogni speciali», segnala il disegno di legge C 3635, che prevede l'istituzione dell'Agenzia italiana per le adozioni internazionali. In proposito, rileva che il provvedimento, nella prospettiva di un creare un sistema virtuoso esteso a tutte le fasi del procedimento adottivo attraverso il potenziamento delle sinergie tra autorità giudiziaria, amministrazioni regionali e servizi territoriali, attribuisce alla predetta Agenzia, la cui sede è individuata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, funzioni di assistenza giuridica, sociale e psicologica, nonché di promozione e coordinamento di un'ampia collaborazione tra le diverse istituzioni. Allo scopo di superare le attuali criticità del sistema delle adozioni, segnala, infine, ulteriori proposte di legge, dirette a modificare la legge n. 184 del 1983: la pdl C 2434, che ha ad oggetto, specificamente, lo snellimento delle procedure per le adozioni internazionali, la pdl C. 2866 e la più recente pdl C. 3318, che mira ad introdurre una disciplina specifica per il riconoscimento in Italia delle adozioni effettuate all'estero da cittadini italiani residenti all'estero (in particolare, nei Paesi islamici).

**Maria Elena Boschi, Ministro per i rapporti con il Parlamento con delega in materia di adozioni internazionali e pari opportunità,** richiama preliminarmente l'attenzione sui più recenti dati statistici, da cui emerge, negli ultimi dieci anni, una vistosa flessione delle adozioni internazionali. In proposito, evidenzia che la riduzione è stata circa del 70 per cento, essendo il complessivo numero di adozioni internazionali passato da 22.000 (dato del 2005) a 6.400 (dato del 2015). Osserva che le ragioni di tale flessione sono da ricondurre essenzialmente alla condizione di crisi economica generalizzata, al sempre più frequente ricorso, grazie ai progressi della scienza, alle tecniche di fecondazione assistita, nonché alla riduzione del numero di minori stranieri adottabili a livello internazionale, con particolare riferimento a quelli provenienti da alcuni Paesi come, ad esempio, la Federazione Russa e la Cina.

Relativamente alla procedura di adozione, pur evidenziando come la legislazione italiana rappresenti un indubbio riferimento per la disciplina di altri Paesi (i fallimenti adottivi sono, infatti, meno del 4 per cento), richiama l'attenzione sulle problematiche connesse all'eccessiva lunghezza della procedura. In particolare, ravvisa la necessità di riduzione dei tempi del procedimento di adozione, specie in riferimento alla fase prodromica all'emanazione del decreto di idoneità da parte dei tribunali, nella quale i servizi sociali sono chiamati ad effettuare le valutazioni e le verifiche richieste dalla vigente normativa. Al riguardo, ritiene che potrebbero essere attivati

appositi tavoli di confronto con le regioni, al fine di predisporre delle linee guida uniformi per tutto il territorio nazionale. Giudica necessario, in ogni caso, individuare soluzioni che consentano il giusto temperamento tra l'esigenza di accelerazione delle procedure e quella di garantire la tutela del superiore interesse del minore. Altra questione meritevole di approfondimento, a suo giudizio, è quella relativa alla necessità di rafforzare le misure a sostegno delle famiglie nella fase « post adozione ». A tale scopo, ritiene che dovrebbero essere attuate forme di più incisiva collaborazione con le regioni e con gli enti locali, soprattutto per quanto concerne minori « con bisogni speciali », che necessitano cioè di una particolare assistenza medica, psicologica o socio-educativa nel percorso di crescita. In proposito, segnala che la Commissione Adozioni internazionali intende ripristinare una utenza telefonica a disposizione delle famiglie, non solo per poter loro garantire, in caso di necessità, un'assistenza di carattere giuridico o legale, ma anche per poterle eventualmente indirizzare a soggetti in grado di fornire un supporto di tipo psicologico. In merito alla necessità di ripristinare un rapporto di più efficace collaborazione con gli enti accreditati, ritiene che potrebbe anche essere valutato il ricorso a forme di coordinamento e aggregazione tra i predetti enti, molto numerosi sul nostro territorio, anche al fine di rendere meno difficoltosi le relazioni con gli altri Paesi. Potrebbe essere altresì valutata, a suo avviso, l'ipotesi di un aggiornamento del decreto del Presidente della Repubblica che disciplina la Commissione Adozioni Internazionali, con particolare riferimento all'aggiornamento delle competenze e professionalità dei soggetti che sono chiamati ad operare al suo interno. Nell'affrontare eventuali iniziative legislative di riforma della CAI, si sottolinea, in ogni caso, la necessità di valutare nel suo insieme il funzionamento della predetta Commissione da un punto di vista strettamente normativo, prescindendo da disfunzioni o carenze, di carattere organizzativo, che pure obiettivamente si sono verificate nell'ultimo periodo.

**Enrico Costa, Ministro per gli affari regionali e le autonomie con delega alla famiglia**, rileva, in primo luogo, che l'impianto della legge n. 184 del 1983 è fondato sul fondamentale principio che l'affido e l'adozione sono istituti diretti a garantire che il minore abbia una famiglia e non ad assicurare un figlio ad una coppia che lo desideri. In particolare, rammenta che l'articolo 1, comma 2, della legge n. 184 del 1983 stabilisce che le condizioni di indigenza non possono essere di ostacolo all'esercizio del diritto del minore a crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia, imponendo la norma stessa politiche di sostegno, anche economico, alle famiglie in stato di bisogno. Appare dunque necessario, a suo giudizio, predisporre uno strumento unitario di pianificazione che consenta allo Stato, alle regioni e agli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze e delle risorse finanziarie disponibili, di individuare in modo sinergico e coordinato i necessari interventi, questi ultimi orientati sia a prevenire il rischio di abbandono, sia ad assicurare alle famiglie adeguate forme di sostegno nelle fasi successive all'adozione. Appare altresì necessario, a suo avviso, individuare misure adeguate al problema dei minori con « special needs », posto che la legge n. 184 del 1983 già prevede la

possibilità per lo Stato, le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze e nei limiti delle rispettive disponibilità finanziarie, di intervenire con specifiche misure di carattere economico. Osserva, infatti, che i predetti interventi potrebbero essere individuati attraverso un'apposita intesa da perfezionarsi in sede di Conferenza unificata, potendo tale intesa garantire, da un lato, l'omogeneità delle misure di sostegno sull'intero territorio nazionale, dall'altro gli strumenti idonei a realizzare un'efficiente azione di monitoraggio e verifica dei risultati conseguiti. Ulteriore questione che ritiene meritevole di riflessione è quella concernente la necessità di individuare *standard* gestionali ed organizzativi comuni a tutte le strutture residenziali che ospitano minorenni, nonché quella di vigilare e controllare il loro operato, anche sotto il profilo dei costi. In proposito, evidenzia che sede naturale di definizione dei predetti interventi, anche in questo caso, potrebbe essere la Conferenza unificata Stato-regioni. Sul piano normativo, segnala l'opportunità di avviare una riflessione sugli attuali requisiti soggettivi richiesti dalla disciplina in tema di adozione, che tenga conto delle significative trasformazioni sociali in atto (in particolare, rilevante decremento del numero dei matrimoni, sensibile aumento del numero di figli nati da madri italiane con più di quarant'anni, allungamento della vita media). Inoltre, ritiene che sia da valutare con attenzione l'esigenza di rafforzare le specifiche agevolazioni fiscali già previste per le spese sostenute nei casi di adozione internazionale, così come quella di introdurre tali agevolazioni anche in riferimento alle spese sostenute nella fase successiva all'adozione stessa. Infine, in linea con quanto stabilito dalla legge n. 173 del 2015 di riforma dell'affidamento familiare, che ha sancito il diritto del minore alla continuità affettiva, oggetto di riflessione, a suo giudizio, dovrebbe essere introdotto nel nostro ordinamento l'istituto dell'adozione « mite », la cui principale caratteristica si ravvisa nel mantenimento di un legame affettivo tra il minore e la sua famiglia di origine. Ulteriore questione su cui richiama, da ultimo, l'attenzione è quella relativa alla necessità di semplificazione della procedura, entro un'ottica di efficientamento e di contenimento dei costi.

**Beatrice Lorenzin, Ministro della salute**, relativamente all'adozione internazionale, evidenzia che uno dei maggiori profili di criticità è indubbiamente rappresentato dai costi molto elevati: circa 30-35.000 euro a famiglia. Pone, inoltre, la questione relativa alla necessità di garantire sia al minore, sia alla famiglia disponibile all'adozione, un adeguato supporto psicologico, tanto nella fase precedente, quanto in quella successiva all'adozione medesima. In proposito, segnala che, ad oggi, i servizi sociali non sono strutturati in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, riguardando le disomogeneità di funzionamento le modalità di formazione dell'aspirante coppia adottiva, così come quelle di conduzione delle indagini svolte dai servizi sociali. In tale ambito, segnala l'iniziativa della Regione Piemonte, che, con la legge regionale n. 3 del 2001, ha istituito l'Agenzia regionale per le adozioni internazionali (ARAI), con il compito di promuovere ed agevolare l'incontro, nel rispetto del principio di sussidiarietà, tra i minori in stato di abbandono e le famiglie disponibili all'adozione, nonché di

realizzare progetti di cooperazione internazionale in favore dell'infanzia in difficoltà. In particolare, segnala che la Regione Piemonte, nel cercare di promuovere il carattere sovregionale dell'Agenzia, ha proposto (come chiaramente riportato nella relazione annuale del 2015) di costituire un'associazione di regioni che, mediante la stipula di un'apposita convenzione, consenta alle coppie residenti nelle regioni aderenti di avvalersi dell'ARAI per lo svolgimento delle procedure di adozione internazionale. Ciò consentirebbe, anche sul piano sanitario, di sviluppare in Italia, come già avvenuto in altri stati europei, un sistema uniforme sull'intero territorio nazionale, anche per ciò che riguarda gli aspetti di carattere più strettamente sanitario (si pensi, ad esempio, ai minori con *special needs*, vale a dire disabili o affetti da patologie di vario genere o gravità). Un'altra grave criticità del percorso adottivo su cui ritiene necessario avviare una riflessione è rappresentata dall'eccessiva lunghezza della procedura, sia per giungere alla dichiarazione dello stato di adottabilità per i minori che si trovano nel nostro Paese, sia per l'ottenimento da parte delle coppie del decreto di idoneità all'adozione internazionale. Relativamente a tale aspetto, segnala la necessità di garantire la piena operatività della banca dati dei minori adottabili e delle coppie disponibili all'adozione, che consentirebbe una notevole riduzione dei tempi del procedimento. Ulteriore esigenza meritevole di attenzione, a suo avviso, è quella che la CAI si faccia parte attiva nel promuovere la stipula di accordi bilaterali diretti a prevedere, soprattutto in riferimento ai minori con bisogni speciali, l'obbligo di fornire, sul piano sanitario, una documentazione completa, trasparente e di agevole interpretazione. Relativamente all'adozione nazionale, ritiene in primo luogo indispensabile, rafforzare gli strumenti di supporto psicologico delle famiglie, anche nella fase successiva all'adozione stessa, essendo emersa la necessità di prevedere un adeguato e duraturo sostegno, sia per le prestazioni sanitarie sia per quelle psicologiche, nella fase cosiddetta « post adozione ». Tale sostegno, a suo giudizio, dovrebbe essere garantito nel tempo e rivestire carattere di gratuità. A tale scopo, rileva come dovrebbe essere potenziato il ruolo dei consultori familiari, in modo da monitorare, come raccomandato anche dal VII Rapporto della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, l'evoluzione delle situazioni difficili che potrebbero determinare l'eventuale fallimento del procedimento adottivo. Auspica, pertanto, la valorizzazione, nonché il potenziamento della rete dei consultori familiari, al fine di offrire alle famiglie adottive il miglior supporto possibile sul piano scolastico, dell'assistenza psicologica e, quando necessaria, di tipo sanitario.

**Vincenzo Amendola, sottosegretario di Stato del Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale**, rammenta preliminarmente che la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, sottoscritta dal nostro Paese nel 1990 e ratificata con la legge 27 maggio 1991 n. 176, agli articoli 7, 8 e 9, riconosce il valore e l'importanza del contesto familiare nella vita dei minori di età. Rammenta, quindi, che la medesima Convenzione, agli articoli 20 e 21, definisce i diritti del minore di età nell'ambito del procedimento di adozione. In particolare, ai sensi dell'articolo 20, ogni fanciullo, che

si ritrovi privato del suo ambiente familiare o che nel suo interesse non possa essere lasciato in tale ambiente, ha diritto una protezione speciale dello Stato, che può concretizzarsi, tra gli altri, nell'affidamento familiare, nell'adozione o, in caso di necessità, nel collocamento in istituti per l'infanzia. La scelta sarà effettuata tenendo conto delle necessità di garantire una continuità nell'educazione del fanciullo nonché della sua origine etnica, religiosa, culturale e linguistica. L'articolo 21 richiede agli Stati di garantire il principio del superiore interesse del fanciullo nel processo di adozione e di assicurare che l'adozione sia autorizzata solo dalle autorità competenti, sulla base della normativa vigente. Tale articolo, inoltre, richiede agli Stati di considerare l'adozione all'estero quale mezzo per garantire al fanciullo le cure necessarie, ove lo stesso non possa essere affidato a una famiglia adottiva nel Paese d'origine. In caso di adozioni all'estero, lo Stato deve vigilare affinché il fanciullo benefici di garanzie e di norme equivalenti a quelle esistenti per le adozioni nazionali e deve garantire che le adozioni non ingenerino guadagni per le parti. Rileva che il Comitato sui diritti del fanciullo, composto da 18 esperti indipendenti, tra cui l'italiana Maria Rita Parsi, è incaricato del monitoraggio dell'applicazione della Convenzione e dei suoi protocolli opzionali negli Stati parte. Gli Stati devono presentare al Comitato un rapporto sullo stato di attuazione alla Convenzione, due anni dopo l'entrata in vigore della stessa e successivamente ogni cinque anni. Per quanto riguarda l'Italia, fa presente che il Comitato ha concluso tre cicli di monitoraggio sull'attuazione della Convenzione, rispettivamente nel 1995, nel 2003 e nel 2011.

Al riguardo, ricorda che, a conclusione dell'ultimo ciclo di monitoraggio del 2011, relativamente al tema delle adozioni, il Comitato ha colto positivamente l'obbligo vigente nell'ordinamento italiano di prendere in considerazione il punto di vista e le opinioni dei bambini nelle adozioni nazionali e internazionali e ha formulato al nostro Paese alcune raccomandazioni.

La prima raccomandazione prevede di introdurre il principio del superiore interesse del bambino come principio fondamentale della legislazione. La seconda prevede la conclusione di accordi bilaterali con i Paesi di provenienza dei minori che non hanno ratificato la Convenzione dell'Aja del 1993 sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale, ratificata dal nostro Paese con la legge 31 dicembre 1998, n. 476. La terza richiama la necessità di garantire un effettivo e sistematico monitoraggio degli enti privati per le adozioni, considerare la possibilità di gestire o limitare l'ampio numero di enti privati di adozione e assicurare che i processi adottivi non ingenerino guadagni per nessuna parte. La quarta richiede la verifica sistematica del benessere dei bambini adottati negli anni precedenti e analizzare le cause e le conseguenze del fallimento delle adozioni.

Con più specifico riferimento al tema delle adozioni internazionali, ricorda che le stesse sono disciplinate, com'è noto, dalla legge n. 184 del 1983, modificata dalla legge n. 476 del 1998, di ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozioni internazionali firmata all'Aja il 29 maggio 1993, e dalla legge n. 149 del 2001.

In proposito, sottolinea che gli obiettivi principali perseguiti dalla Convenzione dell'Aja sono, da un lato, la previsione di garanzie affinché le adozioni internazionali avvengano nell'interesse superiore del minore e nel rispetto delle norme internazionali, dall'altro, l'instaurazione di un sistema di cooperazione fra gli Stati contraenti, al fine di assicurare il rispetto di tali garanzie, nonché la prevenzione del fenomeno della sottrazione e della vendita dei minori.

Evidenzia, quindi, che la richiamata legge n. 476 del 1998, che ha riformato la disciplina in tema di adozione internazionale, introduce il ruolo fondamentale e l'obbligatoria intermediazione di due nuovi soggetti prevedendo, all'articolo 38, la costituzione della CAI, e all'articolo 39, degli enti autorizzati, incaricati di intervenire e finalizzare le pratiche adottive.

Nel sottolineare come le valutazioni sul provvedimento dell'autorità straniera e sulla procedura adottiva nel suo complesso siano competenza esclusiva dell'autorità centrale italiana, la CAI, osserva che, ai sensi della vigente normativa, le funzioni del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale sono esercitate per il tramite degli uffici consolari, che si limitano, dopo aver ricevuto formale comunicazione da parte della Commissione, a rilasciare il visto di ingresso per adozione a beneficio del minore adottando. Al riguardo, precisa che il Ministero degli affari esteri si avvale della rete diplomatico-consolare e, in collaborazione con le rappresentanze diplomatico-consolari straniere a Roma, promuove contatti, intese e verifiche per facilitare l'operato della CAI, con le autorità omologhe dei Paesi di origine dei minori adottandi.

Evidenzia, quindi, che, se ordinariamente la gestione delle procedure adottive viene assicurata dalla CAI e la rete diplomatico-consolare della Farnesina viene coinvolta solo per adempimenti ordinari nella fase finale dell'iter (controllo della documentazione di supporto e rilascio del visto d'ingresso a favore del minore adottato), diverso è il caso in cui si verificano criticità straordinarie nei Paesi di origine dei minori, tra cui, per esempio, modifiche nella normativa interna o provvedimenti amministrativi che determinano il blocco definitivo o provvisorio delle adozioni internazionali o anche questioni concernenti la politica e le questioni sociali di un determinato Paese. In tali casi, la Farnesina, presente in loco con la sua rete diplomatico-consolare, è chiamata a intervenire sulle autorità straniere per promuovere ed ottenere lo sblocco delle adozioni e la ripresa dei procedimenti sospesi nonché facilitare le procedure. Si tratta di richieste che divengono sempre più frequenti e nelle quali il Ministero degli affari esteri, per le evidenti implicazioni di politica estera e possibili conseguenze sui rapporti bilaterali, agisce nel suo naturale ruolo di gestore della politica estera italiana.

Richiama, pertanto, l'attenzione, in particolare, proprio su questa dimensione dell'azione della Farnesina che è diventata, negli ultimi tempi, sempre più rilevante per la soluzione positiva di situazioni di criticità che si sono verificati in alcuni paesi, tra i quali, per citare i casi più recenti, il Congo e la Bielorussia.

**Silvia Della Monica, Vice Presidente della Commissione per le adozioni internazionali**, in riferimento all'oggetto dell'audizione, volta

a verificare, con riferimento al periodo precedente al conferimento della relativa delega alla Ministra Boschi, le eventuali criticità di funzionamento della Commissione rappresentate da alcuni dei soggetti auditi nel corso dell'indagine conoscitiva e di individuare le eventuali modifiche legislative utili, richiama preliminarmente l'attenzione sul rilevante ruolo svolto dalla CAI, che rappresenta un vero e proprio presidio pubblico a tutela dei diritti dei minori. Nel rammentare che l'Italia, dopo gli Stati Uniti, è il secondo paese al mondo per numero di adozioni internazionali, sottolinea, infatti, come la protezione dei diritti dei minori costituisca il principale compito cui è preposta la Commissione per le adozioni internazionali, la cui attività è improntata a criteri di massima trasparenza e legalità. A tale riguardo, richiama gli importanti risultati conseguiti nelle relazioni con la Repubblica Democratica del Congo e con la Bielorussia. In particolare, ricorda che, nel settembre 2013, la Repubblica Democratica del Congo aveva sospeso il rilascio dei permessi di uscita dei minori adottati da famiglie straniere, pur senza sospendere le procedure di adozione internazionale, disponendo una moratoria nei confronti di otto Paesi, tra i quali l'Italia. Sottolinea, quindi, che grazie sia all'intenso lavoro svolto dalla Commissione con le autorità congolese, sia all'intervento diretto del Presidente del Consiglio, il nostro Paese è stato l'unico, tra quelli destinatari della moratoria, ad ottenere il « via libera » da parte della Repubblica Democratica del Congo per tutti i minori interessati dalle procedure di adozione. Sottolinea altresì che in tale ambito, l'Italia ha svolto un ruolo determinante, nei confronti delle autorità congolese, in relazione alla costituzione di una specifica commissione interministeriale, presieduta dal Ministro dell'interno, preposta a valutare la complessa questione della moratoria del rilascio dei permessi di uscita dei minori adottati da famiglie straniere. Evidenzia, quindi, come l'attività della CAI abbia consentito, non solo la costituzione della predetta commissione interministeriale, ma che fossero portati in Italia 151 bambini, di cui 17 tra il 22 novembre 2015 e il 10 gennaio 2016 e 134 tra l'11 aprile e il 10 aprile 2016. In proposito, richiama l'attenzione su quanto siano gravi le condizioni in cui versa la Repubblica Democratica del Congo e, in particolare, l'area del Nord Kivu, da cui provengono molti minori adottati da famiglie italiane, che – per ragioni che sono oggetto di un'indagine approfondita da parte della Commissione e che sono state sottoposte anche alle autorità competenti nelle sedi penali – sono stati, a suo avviso illecitamente, trattenuti a pregiudizio del loro superiore interesse e contro la volontà delle loro famiglie. Tra i positivi risultati dell'attività della Commissione Adozioni Internazionali, richiama, inoltre, anche la sistematica riapertura delle adozioni di minori provenienti dalla Bielorussia, con la quale sono state ristabilite eccellenti relazioni. Al riguardo, fa presente che è stato costituito un gruppo di lavoro, i cui componenti sono estremamente qualificati, tra l'Italia e la Bielorussia, dello stesso facendo parte a pieno titolo, oltre naturalmente alla CAI, anche le autorità bielorusse, rappresentate in Italia dall'ambasciatore plenipotenziario e dal consolato. Evidenzia, quindi, come le ottime relazioni instaurate dalla CAI con le autorità bielorusse abbiano consentito, tra i due Paesi, la risoluzione di alcuni casi particolarmente critici. Per quanto riguarda le autorità centrali

e i rapporti internazionali, segnala l'avvenuto rinnovo di un accordo bilaterale con la Federazione Russa, che, diversamente da quanto riportato da qualche organo di stampa, non ha alcuna intenzione di chiudere le relazioni con l'Italia. Segnala, inoltre, l'avvenuta stipula di ulteriori accordi bilaterali, con la Repubblica del Burundi, con il Regno di Cambogia (che, tuttavia, pur avendo aderito alla Convenzione de L'Aja, non ha adottato i relativi decreti attuativi), con la Repubblica Popolare Cinese, con la Repubblica di Mongolia e con il Cile, evidenziando come siano in corso trattative per la formalizzazione di accordi anche con altri Paesi, tra i quali, India, Colombia, Messico, Lituania, Bolivia, Haiti. Fa presente, in ogni caso, che il segretariato de L'Aja ha rappresentato ai governi nazionali l'inopportunità di sottoscrivere accordi bilaterali con Paesi che non hanno aderito alla Convenzione, ritenendo che, altrimenti, si renderebbe un pessimo servizio alla comunità internazionale. Evidenzia, inoltre, come si siano correttamente ristabiliti nelle relazioni internazionali i distinti ruoli svolti, rispettivamente, dalla CAI, cui competono in via esclusiva i rapporti con le autorità straniere, e gli enti autorizzati, cui compete invece una mera fase preparatoria. Ciò ha contribuito a rassicurare le autorità dei Paesi di origine dei minori adottandi circa la correttezza, la trasparenza ed il rispetto della legalità dei procedimenti di adozione internazionale. Quanto alla questione relativa alla diffusione dei dati numerici concernenti le adozioni internazionali, sottolinea che non vi è alcun obbligo per la CAI di fornire i dati medesimi. Rileva, infatti, come la pubblicazione di tali dati attenga a valutazioni di opportunità e risponde ad una prassi di scambio di informazioni in sede internazionale finalizzata a profili di studio, nulla avendo a che vedere con eventuali inadempienze o carenza di trasparenza. Fa notare, inoltre, che il Garante della privacy è intervenuto più volte sulla questione, rilevando la necessità di procedere ad un'attenta valutazione dei dati da pubblicare: un numero di adozioni molto limitato, ad esempio inferiori a cinque, potrebbe infatti consentire l'individuazione dei soggetti che sono stati protagonisti delle procedure adottive. Ciò premesso, fa presente che la Commissione, nel maggio 2016, ha pubblicato i dati sul proprio sito, ritenendo peraltro di dover produrre un rapporto almeno a carattere biennale per uno studio approfondito. Da tali dati, pubblicati anche sul sito del segretariato de L'Aja, si evince in tutta evidenza che l'Italia, relativamente agli anni 2014 e 2015, risulta in controtendenza rispetto ad altri paesi, addirittura con un lieve incremento del numero di adozioni internazionali nel 2015. Nel contestare, quindi, quanto asserito da taluno dei soggetti precedentemente auditi, circa il fatto che vi sarebbe stato un « crollo » delle adozioni, richiama l'attenzione sui positivi risultati dalla CAI, che ha svolto un'intensissima attività sul piano delle relazioni internazionali. Quanto alla questione concernente presunti profili di criticità nel funzionamento della CAI, tra i quali, l'assenza di collegialità, richiama quanto già chiarito dal Governo il 5 marzo 2015, in occasione dello svolgimento di un atto di sindacato ispettivo presso il Senato, sottolineando che la predetta Commissione esercita la sua attività attraverso decisioni sia collegiali che monocratiche, in particolare attraverso l'attività quotidiana del vice presidente, cui dal regolamento sono attribuiti specifici compiti,

come, ad esempio, le autorizzazioni all'ingresso dei minori adottati. Rammenta altresì come, in quella stessa sede, il Governo avesse precisato che la cadenza con cui è convocata la Commissione Adozioni Internazionali non possa onorare una semplice prassi, ma debba rispondere ad esigenze effettive. Tanto premesso, si sofferma sulla delicata problematica relativa alla presenza, all'interno della medesima CAI, che costituisce un organo di vigilanza e controllo, di situazioni, a suo dire, di « conflitto di interesse ». Sul punto rammenta che il Presidente del Consiglio dei Ministri ha emanato, in data 13 marzo 2015, un decreto che stabilisce nuovi criteri per la designazione dei rappresentanti delle associazioni familiari a carattere nazionale, nominati componenti della Commissione Adozioni Internazionali. Nel rappresentare la circostanza che tale decreto, di fatto, va, a suo avviso, a colpire il Forum delle associazioni familiari, del quale fanno parte anche esponenti degli enti autorizzati, rammenta che, in base alla vigente normativa, i predetti enti non possono essere rappresentati all'interno della Commissione Affari Internazionali. Al riguardo, rammenta, infatti, che in materia deve osservarsi il principio fondamentale in base al quale le associazioni familiari, i cui rappresentanti sono chiamati a far parte della CAI, non possono, in via surrettizia, esprimere anche rappresentanti degli enti autorizzati, venendosi diversamente a creare un'indebita commistione, all'interno dello stesso organo, tra soggetti « controllori » e « controllati ». Ribadendo come il predetto Forum presenti nella propria compagine associativa non soltanto associazioni familiari, ma anche enti che si occupano di adozioni internazionali (uno dei quali fa parte, in particolare, del direttivo del Forum stesso), sottolinea come tale situazione, a suo giudizio di palese conflitto di interessi, determini un problema di legittimità delle delibere della CAI, destinate a produrre effetti su numerose e rilevanti attività degli enti autorizzati, tra i quali, ad esempio, il finanziamento dei progetti cosiddetti di sussidiarietà. Rileva, pertanto, che, in tale contesto di conclamato conflitto di interessi, la mancata convocazione della Commissione Adozioni Internazionali abbia rappresentato il più significativo atto di rispetto della piena legittimità dell'attività del predetto organo. A tale proposito, richiamando i gravissimi fatti verificatisi in occasione della crisi con la Repubblica Democratica del Congo, oggetto di un'indagine amministrativa e penale, oltre che di un'inchiesta giornalistica pubblicata dal settimanale L'Espresso, ribadisce l'impegno della CAI ad adottare iniziative volte a ripristinare il rispetto della legalità al proprio interno e, conseguentemente, a garantire la trasparenza e la correttezza delle procedure di adozione internazionale. Rammenta, infatti, che la Commissione Adozioni Internazionali è preposta al compito di vigilare sull'attività degli enti autorizzati, sanzionando quelli che non siano più possesso dei requisiti previsti dalla legge e, come tali, non più in grado di assicurare il rispetto e la tutela del superiore interesse del minore. Quanto ai possibili interventi di modifica della vigente normativa, suggerisce, in primo luogo, di stabilire un termine, eventualmente di due o tre anni, per la durata dell'autorizzazione degli enti che si occupano di adozioni internazionali. Suggerisce altresì che l'attuale regime relativo ai rimborsi delle spese sostenute per le adozioni internazionali debba essere rimodu-

lato, entro un'ottica più solidale, in funzione del reddito, come calcolato secondo i parametri ISEE. Ritiene, infine, che, trattandosi di diritti fondamentali, il sistema debba rimanere di tipo giurisdizionale e che la politica in materia di adozioni internazionali debba permanere in capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

**Filomena Albano, presidente dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza**, evidenzia, preliminarmente, che la legge n. 184 del 1983 è nata in un contesto profondamente differente da quello attuale, dove, accanto al modello familiare coniugale, vi sono forme familiari diversificate, tra cui le famiglie separate, quelle dei genitori single, nonché quelle in cui vi siano minori che hanno riferimenti di adulti diversi rispetto ai genitori biologici. Con la riforma del 2012 ed il relativo decreto legislativo del 2013 è, pertanto, scomparsa la distinzione tra figli « matrimoniali » e figli « non matrimoniali », nati cioè da coppie non coniugate. Lo status di figlio è divenuto unico, a prescindere dalle circostanze che ne hanno determinato la nascita, anche nell'ipotesi in cui ciò derivi da un'adozione. Tenuto conto che, attualmente, la competenza in materia di affidamenti di figli « non matrimoniali » è stata demandata al tribunale ordinario, emerge la necessità di uniformare il relativo rito codicistico che, relativamente ai figli di coppie coniugate è di tipo contenzioso, relativamente a quelli di coppie « di fatto » è, invece, di tipo camerale. Ciò, allo scopo di evitare un'evidente e persistente discriminazione tra tali due categorie di figli.

In riferimento alla legge n. 173 del 2015, in materia di continuità affettiva del minore in affidamento familiare, rileva come la stessa prevede una sorta di corsia preferenziale in favore degli affidatari, nell'ipotesi in cui il minore dovesse essere, al termine dell'affido, dichiarato adottabile. Nel caso in cui, invece, il minore dovesse rientrare nella famiglia di origine o dovesse essere adottato da terzi, si prevede che lo stesso abbia diritto a mantenere le sue relazioni di tipo affettivo con la famiglia affidataria. Al riguardo, osserva che la legge in questione ponga seri problemi di coordinamento, che richiedono il monitoraggio della relative prassi applicative. Si paventa, infatti, il rischio che, da un lato, si finiscano con il ridurre gli affidi consensuali (temendo i genitori la perdita definitiva del figlio), dall'altro, la disciplina in materia di continuità affettiva potrebbe diventare, di fatto, un'agevole « scappatoia » per le coppie che intendano sottrarsi alla complessa procedura dell'adozione. Relativamente all'adozione « mite » o « aperta », ritiene che tali problematiche potrebbero essere risolte attraverso l'introduzione, nel nostro ordinamento, di un'adozione, specificamente calibrata sull'interesse del minore, ponendo fine alla distinzione, oramai divenuta anacronistica, tra adozione « legittimante » e non « legittimante ».

Richiama, inoltre, l'attenzione, da un lato, sulla necessità di garantire più incisive forme di sostegno alle famiglie, tanto nella fase antecedente, quanto in quella successiva all'adozione, specie in riferimento all'adozione internazionale, dall'altro, relativamente alla Banca dati dei minori adottabili, sull'esigenza che tale strumento sia avviato il più rapidamente possibile, allo scopo di agevolare e rendere più veloce l'abbinamento tra il minore e la famiglia disponibile

all'adozione, specie in relazione ai minori con « *special needs* », vale a dire adolescenti in una fascia d'età ormai elevata o bambini con particolari patologie.

Quanto all'adozione internazionale, allo scopo di semplificarne la procedura e di ridurne, correlativamente, i costi, suggerisce, in primo luogo, di rafforzare la cooperazione internazionale, anche attraverso alla rinuncia, come « sistema Italia », ad operare in Paesi che ne offrano sufficienti garanzie di attendibilità e credibilità; in secondo luogo, di procedere alla razionalizzazione degli enti autorizzati. Con specifico riferimento alla fase antecedente all'emanazione del decreto di idoneità, propone di predeterminarne la durata dal momento della sua apertura, nonché di prevedere un modello standardizzato delle relazioni dei servizi sociali, rispetto ai quali si segnala, quale elemento costante perdurante di criticità della procedura, la grave situazione di carenza degli organici. Infine, segnala l'esigenza di istituire un'apposita banca dati concernente le « criticità post adottive ».

**Raffaele Tangorra, Direttore Generale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali**, sottolinea, in primo luogo, che l'ambito d'intervento del Ministero del lavoro riguarda non tanto l'istituto dell'adozione, che rientra nelle competenze del Ministero della giustizia, quanto, piuttosto, quello dell'affido.

Ciò premesso, osserva come la norma con la quale è stata disposta la chiusura dei cosiddetti « orfanotrofi » abbia sortito, nel Paese, risultati straordinari: i minori collocati presso gli istituti (definitivamente chiusi nel 2006) erano, infatti, circa 200.000 negli anni sessanta, contro i 50.000 degli anni ottanta. Nel rammentare che, attualmente, sono circa 30.000 minori « fuori famiglia », rileva come tale ultimo dato sia, negli ultimi anni, rimasto tendenzialmente stabile.

In tale ambito, un fenomeno su cui riflettere, a suo avviso, è quello relativo ai minori stranieri in situazioni di affido familiare o collocati presso comunità residenziali, che rappresentano attualmente circa il 20 per cento del totale. Oggetto di attenzione, in particolare, dovrebbero essere, a suo avviso, i minori stranieri non accompagnati, una parte dei quali prossimi alla maggiore età.

Ulteriore questione che dovrebbe, a suo giudizio, essere oggetto di riflessione è quella connessa all'eterogeneità del sistema dell'accoglienza nel nostro Paese: per citare un esempio, in Calabria la spesa pro capite per le politiche sociali è di 25 euro, nelle province autonome è, invece, di 300 euro. Tale eterogeneità riguarda anche il rapporto, in termini numerici, tra affidi familiari e quelli presso le comunità, che può diventare molto diverso da regione a regione. In proposito, segnala come, a titolo esemplificativo, in alcune regioni del nord gli affidamenti familiari ammontino al doppio rispetto a quelli in comunità, mentre in alcune regioni del Mezzogiorno tale rapporto diventa di 1 a 4. Altro tema rilevante su cui ritiene necessario soffermarsi riguarda gli affidamenti « sine die », che si protraggono ben oltre il termine di due anni previsto dal legislatore. Al riguardo, osserva come, in alcuni casi, la proroga dell'affido è giustificata, nel superiore interesse del minore, dall'esigenza di preservare e ricostituire, quanto più possibile, i rapporti del minore stesso con la famiglia di origine. Segnala quindi che, in tali ipotesi, peraltro non marginali,

l'appropriatezza dell'intervento può andare ben oltre i due anni ordinariamente previsti dal legislatore per la durata dell'affido.

Quanto ai minori di età ricompresa tra 0 e 5 anni, richiama l'attenzione sul fatto che risultano maggioritari, in termini di percentuale, gli affidamenti presso comunità residenziali, anziché presso famiglie. Data l'esigenza di assicurare a tale fascia d'età una particolare tutela, ritiene necessario che i servizi sociali mettano in atto, invece, interventi diretti ad agevolare, in tali casi, affidamenti di tipo familiare.

Con riferimento, inoltre, agli affidamenti « difficili », riguardanti minori disabili o con « special needs », fa notare come gli stessi presentino una particolare complessità, che richiederebbe strumenti specifici d'azione.

Alla luce dei profili di criticità sopra esposti, suggerisce l'adozione di iniziative dirette a consentire, da un lato, la predisposizione di comuni linee guida e di indirizzo, al fine di individuare percorsi e prassi omogenee dei servizi sociali su tutto il territorio nazionale, dall'altro la definizione, in specie a seguito della chiusura degli istituti avvenuta nel 2006, di standard e criteri di valutazione uniformi per le comunità di tipo residenziale. In proposito, segnala che presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali sono stato istituiti, a questo scopo, due appositi gruppi di lavoro. Segnala, inoltre, che presso il medesimo Ministero è allo studio l'istituzione, con funzioni di monitoraggio, di un « sistema informativo dei servizi sociali », che sarà preposto alla raccolta di dati sulla situazione degli affidi e delle famiglie destinatarie di un provvedimento di allontanamento.

Ritiene, infine, di fondamentale importanza attuare interventi anche sul fronte della prevenzione. Al riguardo, rammenta che è stato avviato, inizialmente nelle cosiddette città riservatarie delle risorse del Fondo per l'infanzia e l'adolescenza, un programma sperimentale di recupero di minori in situazioni di disagio familiare e di presa in carico di famiglie « negligenti », vale a dire a rischio di allontanamento. Sottolinea come, in tali casi, si sia dimostrato che attraverso la messa in atto di particolari strumenti, quali, ad esempio, gruppi di « auto-aiuto », forme di collaborazione interistituzionale, creazione di *équipe* multidisciplinari, l'allontanamento del minore dal suo gruppo famigliari possa sovente essere evitato. Fa presente, infatti, che, all'esito della sperimentazione, è emerso che le famiglie si sono abbattuti del 20 per cento. Tale programma, inizialmente circoscritto ai centri urbani di maggiori dimensioni, è stato successivamente esteso all'intero territorio nazionale, con effetti sulle modalità con le quali i servizi sociali si fanno carico delle famiglie in situazioni di difficoltà.

### **3.2. Docenti universitari.**

**Cesare Massimo Bianca**, libero docente di diritto civile, evidenzia che la disciplina dell'istituto dell'adozione è improntata ad un principio fondamentale: il diritto del minore ad una famiglia (articolo 315 del codice civile). A tal fine, l'articolo 1 della legge sull'adozione stabilisce che le condizioni di indigenza dei genitori non devono essere di ostacolo all'esercizio del diritto del minore a crescere nella propria famiglia e che lo Stato, le Regioni e gli enti locali sostengono con

idonei interventi nuclei familiari a rischio allo scopo di prevenire l'abbandono e di consentire al minore stesso di essere educato nella propria famiglia. Ad oggi, tuttavia, non è stato ancora adottato il regolamento di attuazione di tale ultima disposizione. Parimenti, non è stata data attuazione a quella parte della norma che prevede la promozione di iniziative di formazione dell'opinione pubblica sull'affidamento ed adozione e di sostegno alle attività delle comunità di tipo familiare.

Poiché ha diritto ad una famiglia, il minore ha diritto ad essere adottato quando versi in stato di abbandono, vale a dire nell'ipotesi in cui manchi la famiglia oppure l'ambiente familiare sia irrimediabilmente inidoneo. L'eventuale revisione dell'istituto dell'adozione dovrebbe, infatti, muovere dal presupposto che il legislatore è chiamato a tutelare non un preteso diritto alla filiazione (e, più specificamente, ad adottare), quanto piuttosto il diritto del minore ad una famiglia ovvero a crescere ed essere educato in un ambiente affettivamente idoneo. L'articolo 6 della legge in materia di adozione esige, infatti, come primario requisito degli adottanti l'idoneità affettiva. In presenza di tale requisito, il rapporto adottivo non può essere negato in ragione della mancanza dello stato coniugale. Avendo la riforma del 2012 svincolato lo stato della filiazione dallo stato familiare, anche l'istituto dell'adozione dovrebbe, a suo avviso, coerentemente svincolarsi da tale condizionamento. In presenza del fondamentale requisito dell'idoneità affettiva, nonché di quello di una durata minima della convivenza (che rappresenta un rilevante indice della stabilità del nucleo familiare destinato ad accogliere il minore), ritiene che non vi sarebbero ragioni per precludere l'adozione a coppie omosessuali, come ripetutamente ribadito dalla CEDU, o a coppie non coniugate. Quanto alla « *stepchild adoption* », l'applicazione, in tali casi, dell'articolo 44, comma 1, lettera *d*), della legge n. 184 del 1983, da parte di qualche Tribunale, rappresenta un'innegabile forzatura interpretativa. La questione relativa alla possibilità di adottare il figlio del partner richiederebbe una positiva risposta da parte del legislatore, posto che il provvedimento di adozione verrebbe comunque a formalizzare il dovere di cura che, si ritiene, grava in generale su chiunque tenga presso di sé una persona che, in ragione della sua età o disabilità, sia bisognosa di assistenza materiale e materiale.

Per medesime ragioni per cui non dovrebbe essere negata la possibilità di adottare a coppie non coniugate o a coppie omosessuali, ritiene che l'adozione non dovrebbe parimenti essere preclusa alle persone singole, quale alternativa preferibile all'inserimento in una struttura di ricovero.

Altra questione che dovrà essere affrontata nell'ambito di un'eventuale revisione della legge sull'adozione, a suo avviso, è quella relativa alla prassi degli affidamenti « *sine die* », tali considerandosi gli affidamenti familiari (che dovrebbero, invece, essere temporanei) oggetto di proroghe successive. In tali casi, il minore, pur essendo privo di un ambiente familiare idoneo, non può essere dichiarato adottabile, in quanto non ricorrono gli estremi dello stato di abbandono, mantenendo la famiglia un significativo legame affettivo con il figlio. Al riguardo, la possibilità di ammettere proroghe a tempo

indefinito degli affidamenti familiari non risponde all'interesse del minore che versi in stato di « semiabbandono », dal momento che i predetti affidamenti sono sempre connotati dal carattere della precarietà. Più rispondente all'interesse del minore è, invece, una soluzione, cui è giunto qualche tribunale attraverso un'interpretazione estensiva dell'articolo 44, comma 1, lettera *d*) della legge in materia di adozione), che consenta al minore di consolidare un vincolo di definitiva appartenenza al nucleo familiare degli affidatari (adozione c.d. mite). Anche su questo punto è necessario l'intervento del legislatore, dal momento che la CEDU ha ritenuto la disciplina dello Stato italiano in materia di adozione in contrasto con l'articolo 8 della Convenzione sui diritti dell'uomo, nella parte in cui, specificamente, non prevede l'applicazione dell'istituto dell'adozione in casi particolari alle sopra descritte ipotesi di « semiabbandono », in cui persista un ambiente familiare idoneo, ma il minore mantenga un significativo legame affettivo con la famiglia di origine. Con riferimento alla procedura di adozione, si richiama l'attenzione sulla necessità di semplificazione e snellimento del relativo iter (specie in riferimento alle disposizioni di cui all'articolo 22 della legge n. 184 del 1983), dovendosi stabilire un termine perentorio entro il quale il tribunale deve avviare e concludere l'accertamento dei requisiti dei richiedenti avvalendosi della consulenza dei servizi sociali.

Relativamente all'adozione internazionale, rappresenta la necessità di semplificare la relativa procedura, ad esempio, agevolando il rilascio del decreto di idoneità o modificando l'articolo 35, comma 2, della legge sull'adozione, nel senso di non esigere più la deliberazione del nostro tribunale se a pronunciare l'adozione sia uno degli Stati aderenti alla Convenzione de L'Aja. Andrebbero poi introdotte misure di sostegno e agevolazione, tra cui contributi economici ed esenzioni fiscali. Altre questioni meritevoli di attenzione sono l'accompagnamento degli adottanti nella fase post adozione e la *kafala*.

**Mirzia Bianca**, professoressa di Istituzioni di diritto privato presso l'Università La Sapienza di Roma, osserva, preliminarmente, come i dati statistici evidenzino, nel contesto italiano come in quello europeo, il rilevante calo delle adozioni nel corso dell'ultimo decennio. Tra i principali fattori che hanno determinato il predetto calo figurano, da un lato, la complessità e la lentezza della procedura, unitamente alla mancanza di un sistema organizzativo efficiente di conservazione e archiviazione ottimale dei dati, idoneo ad agevolare il procedimento di abbinamento del minore alla coppia adottante; dall'altro, la crisi economica. In relazione a tale ultimo aspetto, occorrerebbe dare attuazione, con provvedimenti specifici, a quanto stabilito dall'articolo 6, comma 8, della legge n. 184 del 1983, laddove è prevista l'adozione di specifiche misure di carattere economico da parte dello Stato, delle Regioni e degli enti locali a sostegno delle famiglie che adottino minori « con bisogni speciali », vale a dire ultradodicesimi o con handicap accertato ai sensi della legge n. 104 del 1992. L'adozione, sia quella piena e legittimante, sia quella in casi particolari di cui all'articolo 44 della legge n. 184 del 1983, è un istituto connotato da una forte matrice solidaristica, riconoscendo l'esigenza di garantire al minore al minore in stato di difficoltà o di abbandono un'adeguata assistenza

morale e materiale. Tale matrice solidaristica porta a ritenere non più attuali i presupposti soggettivi di cui all'articolo 6 della legge sull'adozione, dovendo l'adozione stessa essere consentita anche alle persone singole e ai conviventi, siano essi etero oppure omosessuali, oltre che ai componenti di un'unione civile. La funzione solidaristica dell'istituto induce altresì a richiamare l'attenzione sulla necessità di introdurre nel nostro ordinamento un nuovo modello di adozione (adozione c.d. sociale), diretta a sopperire al grave stato di bisogno, sia materiale che psicologico, di soggetti, anche adulti, affetti ad esempio da gravi handicap o da patologie di carattere psichiatrico.

Occorre, infine, a suo avviso, risolvere il problema relativo alla possibilità di adottare minori che non versino in stato di abbandono, ma nei confronti dei quali si è consolidato un rapporto affettivo che richiede adeguata tutela da parte dell'ordinamento. Al riguardo, non appare condivisibile l'orientamento giurisprudenziale che, in tali casi, interpreta in via estensiva l'articolo 44, comma 1, lettera d), della legge n. 184 del 1983. La disposizione da ultimo richiamata, nel prevedere la causa dell'impossibilità dell'affidamento preadottivo, non fa, infatti, riferimento all'«impossibilità giuridica», come invero affermato da taluni orientamenti della giurisprudenza di merito, ma all'impossibilità «di fatto» di procedere all'affidamento preadottivo, quest'ultimo determinato, come testualmente affermato dalla giurisprudenza di legittimità, dal «rifiuto o mancato reperimento di aspiranti all'adozione». Dovrebbe, pertanto, a suo giudizio, essere introdotta una nuova lettera al comma 1 dell'articolo 44 della legge n. 184 del 1983, estendendo l'adozione in casi particolari a tutti le ipotesi in cui sia necessario dare una veste giuridica ad una relazione affettiva tra un adulto ed un minore, che, altrimenti, resterebbe del tutto priva di tutela. A prescindere dal fatto che l'adulto sia una persona singola, convivente o componente di un'unione civile, ritiene che sia necessario, tuttavia, che venga accertata dal giudice, caso per caso, l'esistenza di un rapporto stabile e duraturo tra adottante ed adottato, avendo riguardo al prevalente interesse del minore. In ogni caso, in ragione dell'avvenuto sganciamento dello *status filiationis* e dallo *status familiae*, che rappresenta una conquista di grande civiltà del diritto moderno della filiazione, rileva che non potrebbe essere negata o accordata la possibilità di procedere all'adozione in casi particolari in ragione dello specifico stato o condizione degli adulti.

**Vincenzo Luciano Casone**, professore di diritto di famiglia presso l'Università Lum Jean Monnet di Bari, richiama, in primo luogo, l'attenzione sul fatto che la legge n. 219 del 2012, seguita dal decreto legislativo n. 154 del 2013, ha determinato l'ampliamento della nozione legale di «famiglia», che non appare più necessariamente fondata sul matrimonio. La figura del figlio assume nell'ordinamento una posizione centrale: in tale mutato contesto normativo, non assumono più alcuna rilevanza il matrimonio, né le vicende che riguardano il rapporto tra i genitori. Muovendo da tale presupposto, andrebbero modificati i requisiti soggettivi per procedere all'adozione, questi ultimi stabiliti dall'articolo 6, comma 1, della legge n. 184 del 1983, che richiede che gli adottanti siano uniti in matrimonio da almeno tre anni. L'adozione è pertanto preclusa ai *partner* di fatto,

in ragione di una pretesa maggior garanzia di stabilità del matrimonio rispetto alla convivenza. A suo giudizio, tale preclusione non appare, tuttavia, più giustificata, alla luce sia della recente novella legislativa sulla filiazione, che ha introdotto un unico *status filiationis* e superato l'anacronistica distinzione tra figli legittimi e figli naturali; sia della recente approvazione della disciplina delle convivenze, che ha cristallizzato i diritti e i doveri dei conviventi, che gli stessi acquisiscono fondando il legame sulla stabilità. Ritiene che analoga questione si ponga con riferimento alle coppie omosessuali, nei confronti delle quali la recente giurisprudenza manifestato aperture, riconoscendo la possibilità di adozione del figlio del *partner* attraverso un'interpretazione estensiva dell'articolo 44, comma 1, lettera *d*), della legge n. 184 del 1983. A suo avviso, tuttavia, tale interpretazione non appare conforme alla vigente normativa, dal momento che l'unico caso in cui il convivente, etero oppure omosessuale, può adottare il figlio del *partner* è quello di cui all'articolo 44, comma 1, lettera *a*), della legge da ultimo richiamata, vale a dire nell'ipotesi in cui il minore sia orfano di entrambi i genitori e privo di parenti che lo assistano e sia legato all'adottante da preesistente rapporto stabile e duraturo. Osserva come il problema parimenti si ponga anche in relazione alle persone singole, cui la legge preclude la possibilità di ricorrere all'adozione se non in casi del tutto particolari. Relativamente, infine, alla recente riforma della filiazione, ritiene che andrebbe chiarito se il novellato articolo 74 del codice civile sia applicabile anche alle ipotesi di adozione in casi particolari di cui all'articolo 44 già richiamato, in tal caso dovendosi ritenere l'adottato inserito a pieno titolo nella famiglia dell'adottante, con conseguente estensione dei relativi vincoli di parentela. Segnala, infatti, che ove si ritenesse di accedere a tale interpretazione, dovrebbe ritenersi implicitamente abrogato il combinato disposto dell'articolo 55 della legge n. 183 del 1984, che richiama in proposito le disposizioni sull'adozione del maggiore d'età, e dell'articolo 300 del codice civile, con l'effetto di un'equiparazione pressoché totale, in merito a tale profilo, dell'adozione in casi particolari a quella ordinaria.

**Anna Genni Miliotti**, professoressa presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Firenze, richiama l'attenzione su una serie di profili di criticità, emersi in applicazione della vigente normativa in materia di adozione, segnalati a più riprese dai vari soggetti coinvolti nel procedimento adottivo. Relativamente all'adozione internazionale, suggerisce, in primo luogo, di rafforzare le misure di sostegno finanziario in favore delle coppie adottanti, sia in via diretta, ad esempio attraverso prestiti a tasso zero (già erogati da alcune regioni, come la Toscana), sia in modo indiretto, attraverso la previsione di un rimborso pari al 100 per cento delle spese sostenute, anche tenuto conto dell'ISEE. A suo avviso, si potrebbe, inoltre, per incidere sui costi e sulle criticità procedurali, promuovere l'istituzione di agenzie regionali per le adozioni internazionali (ARAI), estendendo l'esperienza del Piemonte, nonché accordi o forme di collaborazione tra enti accreditati che operano nello stesso paese. Propone, infine, di attivare una collaborazione tra i predetti enti e i nostri consolati all'estero, per offrire alle coppie adottanti vari

servizi, quali ad esempio quelli di *reference* o di traduzione. Con riferimento alle problematiche connesse all'eccessiva lunghezza delle procedure, osserva che, in attuazione della vigente normativa, che prevede che l'istruttoria del procedimento per ottenere il decreto di idoneità all'adozione internazionale debba concludersi in 6 mesi e 15 giorni (in media, invece, la durata è di due anni), potrebbe essere ridotto il numero dei colloqui previsti e attivata una forma di più efficace collaborazione tra gli enti accreditati e il Ministero degli esteri. Suggerisce, inoltre, di introdurre elementi di maggiore trasparenza nel procedimento adottivo e di rafforzare il controllo della CAI sugli enti accreditati, attribuendo alla stessa anche una funzione ispettiva. Osserva, altresì, che la CAI potrebbe essere altresì resa un'istituzione autonoma, anziché restare incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Ulteriore soluzione, a suo avviso, potrebbe essere quella di snellire le strutture della predetta Commissione, rendendone organica la collaborazione con il Ministero degli esteri.

Quanto alle criticità del procedimento attivo, richiama l'attenzione, da un lato, sulla mancanza di trasparenza dello stesso, dall'altro, sull'insufficiente formazione delle coppie aspiranti all'adozione. Con riferimento al primo aspetto, ritiene che dovrebbe essere garantito a tali coppie l'accesso agli atti e ai fascicoli nel corso della fase di istruttoria, relativamente al secondo, propone di istituire, a livello regionale, appositi centri adozione, anche tenuto conto delle significative esperienze positive messe in atto in Veneto e in Toscana. Analogamente, propone di rafforzare gli strumenti di sostegno delle famiglie anche nella fase successiva all'adozione, a tal fine istituendo, attraverso l'estensione di un modello già funzionante in alcune regioni, apposite *équipe* regionali. Ulteriori proposte riguardano, infine, la questione della ricerca delle origini. In proposito ritiene che, analogamente a quanto previsto in materia di fecondazione eterologa, potrebbe essere ridotto il limite di età degli adottati, precisamente da 25 a 18 anni, per l'accesso ai dati relativi genitori biologici. Occorre, inoltre, a suo avviso, colmare il vuoto legislativo venutosi a determinare a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 278 del 2013, che ha dichiarato incostituzionale l'articolo 28, comma 7, della legge n. 184 del 1983, nella parte in cui non prevede la possibilità per il giudice di interpellare, su richiesta del figlio, la madre che abbia dichiarato di non voler essere nominata ai sensi dell'articolo 30, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (regolamento sull'ordinamento dello stato civile). Infine, richiama l'attenzione sull'opportunità di adottare un provvedimento che consenta agli adottati di avere accesso libero alla propria scheda sanitaria.

**Andrea Nicolussi**, professore di diritto civile presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, nel soffermarsi sulla cosiddetta adozione « aperta », evidenzia, in primo luogo, la necessità di uscire dalla rigida concezione dell'adozione c.d. chiusa, che contempla l'interruzione dei rapporti giuridici e di fatto con la famiglia di origine, per approdare invece ad un modello di « *open adoption* », entro un'ottica di apertura, mantenimento e di valorizzazione dei

legami dell'adottato con il nucleo familiare di provenienza. A suo giudizio, ciò risponde al generale principio stabilito dall'articolo 30, comma 1, della Costituzione, che prevede che i genitori abbiano il dovere di mantenere, istruire ed educare il minore, sia nell'ambito del matrimonio, sia al di fuori di esso. Ritiene, pertanto, che l'adozione debba diventare lo strumento per rispettare la doppia storia familiare del minore, tanto in relazione ai rapporti che lo legano alla famiglia adottiva, quanto in riferimento ai vincoli affettivi che lo legano, al contempo, a quella di provenienza. Osserva che, proprio in tale ambito, si colloca l'articolo 28 della legge in materia di adozione, che prevede il diritto dell'adottato, una volta maggiorenne, di conoscere le proprie origini. A tal fine, suggerisce, inoltre, l'eventuale modifica del comma 7 dell'articolo da ultimo richiamato, riguardante l'anonimato della madre.

Nel richiamare, inoltre, la necessità di formazione delle coppie affidatarie e di incremento dei tempi dell'affidamento preadottivo, propone un intervento sull'articolo 22 della legge n. 183 del 1984, nel senso di prevedere l'obbligatoria partecipazione delle famiglie che si rendono disponibili all'adozione ad appositi corsi preparatori con operatori specializzati. Si suggerisce, inoltre, la modifica dell'articolo 25 della medesima legge, prevedendo il raddoppio dei tempi dell'affidamento preadottivo. Sottolineando, altresì, l'esigenza di procedere al potenziamento dei controlli sulle adozioni « in casi particolari », rammenta come il Dipartimento della giustizia minorile abbia reso noto che, nel 2014, su un totale complessivo di 1000 adozioni, in Italia, 617 corrispondono ad adozioni « in casi particolari ». Allo scopo, quindi, di scongiurare il rischio che l'adozione di cui all'articolo 44 della legge n. 184 del 1983 diventi, di fatto, una sorta di « *short cut* » per eludere la più complessa procedura prevista per l'adozione « piena », ritiene necessario, attraverso un ripensamento dell'articolo 57 della stessa legge, potenziare i controlli sui soggetti affidatari, rendendo, in particolare, rilevante la valutazione di un tempo congruo, nel quale possa effettivamente essersi instaurato un rapporto significativo con il minore adottando. In presenza di tali presupposti, non vede con difficoltà l'ipotesi di un eventuale ampliamento platea dei soggetti che possono accedere all'adozione, includendovi anche i *single* e i conviventi, purché abbiano stabilito una significativa relazione con il minore.

Quanto alla « *stepchild adoption* », rammenta come la recente sentenza della Corte di Cassazione n. 12962 del 2016 abbia riconosciuto la possibilità di procedere all'adozione del figlio del partner dello stesso sesso, avallando l'orientamento di taluna giurisprudenza di merito in ordine ad una pretesa interpretazione estensiva dell'articolo 44, comma 1, lettera d), della legge n. 184 del 1983. Sul punto, ritiene necessario un esplicito intervento del legislatore, dal momento che la disposizione di cui alla lettera b) dell'articolo da ultimo citato prevede esclusivamente il rapporto di coniugio quale relazione qualificata che consente l'accesso all'adozione « in casi particolari ». In proposito, osserva che l'articolo 44, comma 1, lettera d), non può, infatti, diventare lo strumento per eludere la disposizione di cui alla lettera b) dello stesso articolo, nella parte in cui limita al « coniuge » la possibilità di accedere all'adozione. A suo giudizio, in tal modo, si

finirebbe, di fatto, con l'avallare pratiche vietate dal nostro ordinamento, quali la fecondazione eterologa (riferita alle coppie di donne omosessuali) o la maternità surrogata. Ritiene, quindi, che, ove si volesse aggiungere all'ipotesi originaria del coniugio altre forme di relazione, sarebbe dunque necessario rafforzare le garanzie in favore del minore, attraverso l'introduzione di una particolare figura, terza ed imparziale, chiamata a tutelare i suoi interessi in tutte le fasi del procedimento, quale potrebbe essere, ad esempio, un avvocato, un curatore speciale o un « *parenting coordinator* ». Altro imprescindibile presupposto perché possa farsi luogo all'adozione dovrebbe essere, inoltre, a suo avviso, attraverso una modifica dell'articolo 57, il riscontro di un significativo rapporto tra il soggetto che chiede l'adozione e il minore, coerentemente a quanto richiesto dai principi ispiratori della disciplina dell'adozione « in casi particolari ».

**Arnaldo Morace Pinelli**, professore di diritto privato presso l'Università degli studi di Roma Tor Vergata, osserva che la recente riforma del 2012, nello stabilire l'eguaglianza dei figli in base al novellato articolo 315 del codice civile, ha comportato il sostanziale sganciamento dello stato giuridico della filiazione da quello dei genitori e della famiglia. In tale mutato contesto, il nuovo articolo 315-*bis* del codice civile enuncia, per la prima volta, lo statuto dei diritti fondamentali del figlio come persona, rientranti nel novero di quelli garantiti dall'articolo 2 della Costituzione. Uno degli aspetti più rilevanti della riforma è, infatti, la sostituzione della nozione di « potestà », con quella di « responsabilità » genitoriale, che ha determinato, nell'ordinamento, l'assunzione di una posizione di centralità da parte del minore, quale soggetto titolare di diritti fondamentali. Tra i diritti fondamentali del minore, conformemente a quanto stabilito dal nuovo articolo 315-*bis* del codice civile, si colloca quello di crescere nell'ambito della propria famiglia. Tale diritto si specifica nel diritto alla bigenitorialità, quest'ultimo espressamente sancito, in caso di crisi del rapporto che lega i genitori, dal successivo articolo 337-*ter* del medesimo codice. Si rileva, pertanto, come la vigente normativa, mentre riconosce il diritto del figlio ad avere una famiglia e a mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei suoi genitori, non riconosce invece l'esistenza di un diritto soggettivo ad avere o ad adottare figli. Ciò premesso, non si condivide l'orientamento giurisprudenziale, che afferma potersi disporre, in favore del componente della coppia omogenitoriale, l'adozione c.d. in casi particolari del figlio del partner, sulla scorta dell'articolo 44, comma 1, lettera *d*), della legge n. 184 del 1983. In particolare, tali pronunce di merito ritengono che nella nozione di « constatata impossibilità di affidamento preadottivo », che la norma indica quale presupposto per procedere all'adozione particolare, rientri anche l'« impossibilità giuridica » di ricorrere all'affidamento preadottivo, atteso che il minore non si trova in stato di abbandono, avendo comunque un genitore che provvede alle sue esigenze morali e materiali. L'adozione in casi particolari, tuttavia, rappresenta un istituto di carattere eccezionale, il ricorso al quale è ammesso solo in presenza dei rigorosi e tassativi presupposti stabiliti dalla legge, tra cui lo stato di abbandono del minore e la dichiarazione di adottabilità. Nel configurare tale pecu-

liare ipotesi, il legislatore pensava, infatti, a particolari situazioni di fatto (minori c.d. difficili) ostative all'affidamento preadottivo e all'adozione piena. L'articolo 4, comma 1, lettera d) costituisce, pertanto, norma di carattere residuale, come tale di stretta interpretazione, non potendo la stessa assurgere a regola generale, che consenta al convivente, omo oppure eterosessuale, di adottare il figlio del partner.

A suo avviso, una possibile soluzione si individua nella recente legge n. 173 del 2015 in tema di diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affidamento familiare. In base a tale legge, qualora il minore già affidato sia dichiarato adottabile, gli affidatari devono essere considerati in via preferenziale ai fini dell'adozione. Il nuovo comma 5-*bis* dell'articolo 4 della legge n. 184 del 1983, introdotto dall'articolo 1 della legge n. 173 del 2015 sopra richiamata, stabilisce infatti che il tribunale per i minorenni, per decidere sull'adozione, debba tener conto dei legami affettivi significativi e del rapporto stabile e duraturo consolidatosi tra il minore e la famiglia affidataria. Al riguardo, posto che l'affidamento familiare può essere disposto non solo in favore di coppie coniugate, ma anche di conviventi, anche omosessuali, e di persone singole, risulta irragionevole consentire la conversione dell'affidamento in adozione solo quando gli affidatari posseggano i requisiti di cui all'articolo 6 della legge n. 184 del 1983, ossia siano coniugati da almeno tre anni (si veda, in proposito, la proposta di legge Marzano C. 3019). Uno sperimentato affidamento familiare, la cui positività per l'interesse del minore deve essere valutata caso per caso, deve potersi convertire in adozione anche se il soggetto affidatario sia una persona singola o una coppia stabilmente convivente, anche omosessuale. Si osserva, inoltre, fermo restando quanto stabilito dall'articolo 46 della legge sulle adozioni, che l'esistenza di una relazione affettiva fondamentale per il minore giustifica l'adozione particolare in favore del partner legato al genitore da un'unione civile o da una stabile convivenza, dal momento che tale soggetto, in virtù della convivenza stessa, si trova ad essere già affidatario di fatto del minore e, conseguentemente, è giuridicamente obbligato ad averne cura e a provvedere alle sue esigenze morali e materiali.

Relativamente all'adozione da parte della persona singola, rammenta che la stessa è prevista dall'articolo 6 della Convenzione di Strasburgo, ratificata dall'Italia. Tale disposizione, tuttavia, non è immediatamente applicativa, ma attribuisce, come chiarito dalla Corte Costituzionale, al legislatore una mera facoltà: perché l'articolo 6 sopra richiamato sia direttamente applicabile nei rapporti tra privati, occorre una legge interna, con la quale siano determinati i presupposti di ammissione e gli effetti dell'adozione da parte delle persone singole. In proposito, la stessa Corte Costituzionale ha affermato con chiarezza che i principi costituzionali non si oppongono ad una innovazione legislativa diretta a riconoscere, in particolari circostanze, la possibilità di adozione da parte della persona singola, ove la stessa risulti in concreto la soluzione più idonea a tutelare l'interesse del minore. L'interesse del minore esige, infatti, che l'adozione da parte del singolo sia lasciata come possibile alternativa al ricovero in istituti.

Quanto alla situazione del « semiabbandono permanente », rammenta che la stessa si verifica allorché non sia praticabile il rientro del minore nella famiglia di origine, ma, al tempo stesso, non sussistano i presupposti per la dichiarazione dello stato di adottabilità. Tale situazione ha dato vita, nella prassi giurisprudenziale, ad affidamenti familiari sine die, nonché all'elaborazione dell'istituto dell'adozione mite, consistente sostanzialmente, attraverso un'interpretazione estensiva dell'articolo 44, comma 1, lettera *d*), della legge n. 184 del 1983, nell'applicazione dell'adozione in casi particolari all'ipotesi del semiabbandono permanente. Al riguardo, posto che tale ultima interpretazione appare, a suo avviso, alquanto opinabile e che comunque i principi dell'adozione mite (volti a preservare il rapporto affettivo tra genitore biologico e figlio) trovano fondamento nel diritto europeo (si veda sentenza Corte Edu, Zhou c. Italia, del 21 gennaio 2014), ritiene auspicabile un intervento del legislatore, volto a prevedere espressamente la possibilità di fare ricorso all'adozione particolare anche in tali casi.

**Enrico Quadri**, professore ordinario di istituzioni di diritto privato presso l'Università degli studi di Napoli Federico II, sottolinea, in primo luogo, che la legge n. 184 del 1983 è considerata unanimemente una « buona legge », che però deve fare inevitabilmente i conti, negli ultimi anni, con una incisiva e rapida evoluzione delle relazioni familiari. Al riguardo, si ritiene che ogni eventuale intervento di carattere normativo debba assumere, quale principale punto di riferimento, non un preteso diritto degli adulti all'adozione, quanto piuttosto quello del minore ad avere una famiglia.

Ciò premesso, circa i nodi problematici che si sono venuti ad evidenziare nell'applicazione della vigente disciplina, richiama l'attenzione sulle problematiche connesse all'applicazione « restrittiva » o « estensiva » dell'articolo 44, relativamente all'adozione « in casi particolari ». In proposito, rammenta che la giurisprudenza più recente (Cass. n. 12962 del 22 giugno 2016) ha adottato un'interpretazione dell'articolo 44, comma 1, lettera *d*), dichiaratamente sistematico-evolutiva, estendendone l'applicazione sostanzialmente a tutti i casi in cui non vi siano le condizioni, con riferimento all'adottando e/o agli aspiranti all'adozione, per procedere all'adozione « piena ». In tale ambito, l'adozione « in casi particolari » non rappresenta più un istituto di carattere marginale, destinato ad essere applicato in ipotesi eccezionali, ma è divenuto un vero e proprio modello di adozione, che si colloca accanto a quella « piena », coerentemente ad un'impostazione che incontra il favor della Corte europea dei diritti dell'uomo. A tal fine, ritiene necessari alcuni interventi di carattere normativo diretti a conferire coerenza sistematica alla disciplina della materia, non dovendosi delegare tale compito esclusivamente alla giurisprudenza. In particolare, osserva che si impone una correzione dell'articolo 48, laddove esso prevede che la responsabilità genitoriale possa spettare congiuntamente solo nel caso in cui l'adozione avvenga da parte di « due coniugi » o « del coniuge di uno dei genitori »; ciò allo scopo di armonizzare l'esercizio della responsabilità genitoriale con l'apertura dell'adozione ai conviventi (omo o eterosessuali) e alle parti di un'unione civile. A completamento del precedente intervento,

all'articolo 55, ritiene che dovrebbe essere eliminato il richiamo all'articolo 294, secondo comma, del codice civile, laddove è previsto che «nessuno può essere adottato da più di una persona, salvo che i due adottanti siano marito e moglie». Ritiene, altresì, che possa essere eliminato, all'articolo 44, comma 1, lettera a), il riferimento alla condizione di «orfano» del minore adottabile dalle persone a lui unite da «preesistente rapporto stabile e duraturo» (rapporto che, ai sensi della legge n. 173 del 2015, potrebbe essere maturato «anche nell'ambito di un prolungato periodo di affidamento»). Fa notare che tale soluzione potrebbe essere quella più idonea ad assicurare, attraverso il riconoscimento dei legami affettivi sviluppatasi tra il minore e soggetti aspiranti all'adozione, l'accesso all'adozione stessa da parte dei conviventi ovvero del singolo. Con riferimento alla questione relativa alla c.d. *stepchild adoption*, sulla quale è intervenuta la Cassazione con la richiamata sentenza del giugno 2016, suggerisce di procedere all'ampliamento della disposizione di cui all'articolo 44, comma 1, lettera b), che andrebbe estesa anche ai conviventi e ai soggetti uniti civilmente. A suo avviso, dovrebbe, inoltre, essere preferibilmente previsto, anche in tali casi, il requisito di un'adeguata stabilità della relazione familiare coinvolgente il minore. Ritiene che altra soluzione potrebbe essere quella di prevedere, nelle suddette ipotesi, anziché quella «semplice», un'adozione «piena», che dovrebbe essere tuttavia consentita, sul modello dell'articolo 345 del codice civile francese, solo quando il rapporto di filiazione risulti legalmente stabilito esclusivamente nei confronti del partner.

In sostanza, osserva come l'obiettivo perseguito dal legislatore dovrebbe essere quello di creare un modello alternativo di adozione (che potrebbe definirsi «semplice»), caratterizzata da effetti dichiaratamente non interruttivi dei rapporti tra il minore e la famiglia di provenienza, in tal caso tornando a disciplinare l'articolo 44, primo comma, lettera d), come era nelle originarie intenzioni del legislatore, unicamente quei casi eccezionali in cui si riscontri l'impossibilità «di fatto» di procedere all'affidamento preadottivo. Tale modello potrebbe essere «procedimentalizzato», nel senso di prevedere un'iniziale manifestazione di disponibilità degli interessati ad un affidamento di cui non è possibile conoscere a priori l'esito, potendo lo stesso avere carattere temporaneo ovvero tradursi in adozione «semplice» (con il mantenimento dei legami del minore con la famiglia di origine) oppure «piena» (in presenza delle condizioni soggettive previste dalla legge, sempre che si intenda mantenerle ferme). Al riguardo, segnala altresì l'opportunità, una volta introdotto il modello di adozione «semplice», che il legislatore definisca la disciplina in merito ai rapporti tra l'adottato e la famiglia di origine, date le ipotizzabili situazioni di conflitto in ordine alle scelte concernente la vita del minore.

Quanto all'adozione del maggiore di età, ritiene che si profilino le condizioni per procedere ad una complessiva riconsiderazione di tale istituto. Al riguardo, osserva come l'adozione in questione potrebbe essere concepita come la soluzione ottimale per quelle situazioni in cui l'affidamento abbia riguardato minorenni adolescenti o prossimi alla maggiore età. In tale ambito, suggerisce che un modello interessante potrebbe essere quello offerto dal nuovo articolo 266 del

codice civile svizzero, che dispone che l'adozione del maggiorenne è ammessa nel caso in cui gli « aspiranti all'adozione abbiano provveduto, per almeno un anno, alla sua cura e alla sua educazione ».

### 3.3. Magistrati.

**Pasquale Andria, presidente del Tribunale per i minorenni di Salerno**, esprime, in primo luogo, un giudizio positivo sul complessivo impianto previsto dalla legge n. 184 del 1983, in particolare dopo le novelle introdotte con la legge n. 149 del 2001. Non ravvisa, inoltre, i presupposti per intervenire sui tempi di conclusione dei procedimenti di adottabilità, che, in media, sono pari a circa 10-12 mesi. Evidenzia, tuttavia, alcune criticità di natura interpretativa ed applicativa. Una prima difficoltà di tipo interpretativo concerne gli interventi di prevenzione dell'abbandono che, conformemente a quanto previsto dall'articolo 15, comma 1, lettera c), della legge n. 184 del 1983, devono prolungarsi, per provare l'irrecuperabilità delle capacità genitoriali, per un tempo « ragionevole ». Al riguardo, osserva che il concetto di « ragionevolezza » andrebbe rigorosamente valutato non in riferimento ai tempi cronologici degli adulti, quanto piuttosto a quelli del bambino. Sempre in riferimento agli interventi di prevenzione dell'abbandono, evidenzia che una rilevante criticità è rappresentata dall'assenza di standard nazionali dei livelli di prestazione, oltre che dai ritardi dovuti al fatto che, soprattutto in alcune aree del Paese, le prestazioni di sostegno alla genitorialità e di recupero delle capacità genitoriali sono fortemente deficitarie. Ulteriore questione, a suo avviso meritevole di approfondimento, è quella relativa alla titolarità dell'iniziativa del procedimento di adottabilità, che l'articolo 9, comma 2, della legge n. 149 del 2001 attribuisce, in via esclusiva, al pubblico ministero. Al riguardo, osserva che, ferma restando l'esclusività della titolarità della predetta iniziativa in capo al pubblico ministero, dovrebbe essere introdotto un controllo di tipo giurisdizionale sull'eventuale decisione di archiviare la segnalazione. Altra questione meritevole di riflessione, a suo giudizio, è quella concernente l'esigenza di rafforzamento delle garanzie del minore quale parte del procedimento, riconoscendogli l'assistenza legale, ivi compresa la nomina del difensore d'ufficio, nel caso in cui il tutore non abbia provveduto adeguatamente. Quanto al Titolo IV della legge n. 183 del 1984, relativa alle adozioni « in casi particolari », si domanda se abbia ancora senso, alla luce della recente riforma in materia di « *status filiationis* », parlare ancora delle stesse nei termini di adozioni « non legittimanti ». A suo parere, occorre, infatti, intervenire, sul Titolo IV della richiamata legge, al fine di riconoscere all'adozione « in casi particolari » gli stessi effetti dell'adozione piena quanto all'estensione dei vincoli di parentela e all'elisione dei rapporti giuridici, non anche personali, del minore adottato con la famiglia di origine. Osserva, altresì, che, quando ciò risponda all'effettivo interesse del minore, soprattutto se in una fase avanzata dell'età evolutiva, i rapporti personali dell'adottato con la famiglia di origine andrebbero conservati anche nei casi di adozione « piena ». Relativamente alla « *stepchild adoption* », osserva che il legislatore ha ritenuto di non dover provvedere, operando, di fatto, un insolito rinvio alla

giurisdizione e validando, conseguentemente, un'applicazione estensiva dell'articolo 44, comma 1, lettera *d*), che espone, allo stato, al rischio di una diversità di trattamento, a seconda del luogo e del giudice territorialmente competente.

Quanto alle adozioni internazionali, evidenzia come i tempi per il rilascio del decreto di idoneità, che, com'è noto, sono in media abbastanza lunghi (o comunque più lunghi del termine, sia pure ordinatorio, di sei mesi e mezzo complessivi previsti dalla legge), dipendano in larga misura dal tempo impiegato dai servizi per l'invio delle relazioni. Sottolinea, inoltre, l'esigenza di tenere ferma la competenza all'emanazione del decreto di idoneità in capo all'autorità giudiziaria, trattandosi diritti umani fondamentali ed avendo, in particolare, il minore diritto «alla migliore adozione possibile». Infine, si guarda con favore alla proposta di istituire un'Agenzia per le adozioni internazionali, cui si fa riferimento nella proposta di legge a prima firma Rossomando.

**Melita Cavallo, magistrato in quiescenza, già presidente del Tribunale per i minorenni di Roma**, richiama, preliminarmente, la necessità che il minore sia ascoltato in ogni fase del procedimento che lo riguarda. Relativamente all'affidamento familiare, ritiene che debba essere introdotto il concetto di «pregiudizio» del minore come elemento che esclude la possibilità di un affidamento consensuale; ciò al fine di scongiurare il rischio di agevolare eccessivamente il ricorso a tale strumento, che potrebbe diventare una sorta di «corsia preferenziale» per l'adozione. In relazione a tale ultimo aspetto, manifesta, in particolare, netta contrarietà in ordine all'eventuale affidamento del minore a coppie che abbiano manifestato la loro disponibilità all'adozione, tranne il caso in cui abbiano figli.

Quanto al provvedimento di affidamento, rileva la necessità di definirne puntualmente i contenuti, con particolare riguardo ai rapporti del minore con i genitori, alla previsione di luoghi «neutri» di incontro e via di seguito.

Relativamente ai poteri dell'affidatario, reputa opportuno che sia prevista la possibilità per quest'ultimo di esprimere il consenso, in particolari ed eccezionali situazioni di rischio, ad interventi chirurgici urgenti.

Occorre, inoltre, a suo avviso, introdurre un limite alla permanenza dei minori in casa-famiglia, prevedendo un termine massimo di due anni, per i minori che non abbiano ancora compiuto un anno, e di tre anni per i quelli da tre a dodici anni.

In riferimento all'articolo 403 del codice civile, suggerisce che, in caso di intervento della pubblica autorità in favore del minore, se ne debba dare tempestiva comunicazione alla procura, che immediatamente provvederà a darne notizia al tribunale, perché proceda all'ascolto del minore stesso.

Per quanto concerne il procedimento di dichiarazione dello stato di adottabilità, propone che lo stesso si svolga *ab origine* sempre davanti dal collegio, in modo da garantire un più efficace contraddittorio tra le parti e da ridurre, conseguentemente, il rischio di successive ed eventuali impugnazioni.

Relativamente all'« adozione mite », si dichiara favorevole all'introduzione di tale istituto in riferimento a quelle ipotesi in cui, pur in presenza di un oggettivo stato di abbandono, sia necessario comunque salvaguardare, nell'esclusivo interesse del minore, le relazioni affettive di quest'ultimo con la famiglia di origine.

Per quanto concerne l'estensione dell'adozione ai *single*, si dichiara in linea di principio favorevole, facendo notare, in ogni caso, come la vigente normativa, all'articolo 44 della legge n. 184 del 1983 già contempra tale ipotesi.

In merito all'adozione internazionale, richiama l'attenzione sulla grave situazione di carenza di organico del personale dei servizi sociali, che rappresenta la principale causa dell'eccessiva lunghezza del relativo procedimento, ben oltre i termini previsti dal legislatore. A tale riguardo, ritiene inoltre necessario promuovere un'efficace collaborazione con le regioni, onde consentire la predisposizione di protocolli che possano garantire su tutto il territorio nazionale prestazioni omogenee ed uniformi.

Relativamente alla trascrizione della sentenza di adozione straniera, propone che la stessa sia inviata direttamente all'ufficiale di stato civile, eliminando il previo passaggio innanzi al tribunale.

Guarda, inoltre, con favore all'adozione di misure volte a sostenere le famiglie, anche attraverso l'attivazione di appositi sportelli, nella fase « post adozione ». A tal fine, auspica che siano rese disponibili le necessarie risorse finanziarie, nell'ottica di incrementare l'efficienza dei servizi sociali.

Manifesta, infine, netta contrarietà in relazione all'ipotesi di affidare la valutazione delle coppie agli enti o ai servizi sociali, ritenendo che la stessa debba rimanere di competenza dell'autorità giudiziaria.

**Francesca Ceroni, sostituto procuratore generale presso la Corte di Cassazione**, propone, in primo luogo, sulla falsariga di quanto disposto dall'articolo 72, comma 5, del codice di procedura civile relativamente alle cause matrimoniali, la modifica dell'articolo 17 della legge n. 184 del 1983, prevedendo la comunicazione d'ufficio della sentenza della corte di appello alla Procura Generale presso la Corte di Cassazione e la conseguente facoltà per il Procuratore Generale di impugnarla. Propone, inoltre, la modifica dell'articolo 12 della richiamata legge, nel senso di aggiungere, dopo la parola « significativi », l'avverbio « potenzialmente » ovvero sopprimendola del tutto: appare, infatti, irragionevole, alla luce del diritto di ogni fanciullo di crescere nella sua famiglia di origine, preferire una coppia di estranei ad eventuali parenti idonei del minore, cui andrebbe, peraltro, attribuita la qualifica di litisconsorti necessari. Ulteriori proposte, infine, vanno nella direzione, da un lato, di introdurre una disposizione per la quale, salvo motivate eccezioni, i fratelli e le sorelle debbano essere dati in affidamento ad un unico nucleo familiare, dall'altro, di disciplinare l'istituto dell'« adozione mite », da preferire all'adozione « legittimante », privilegiando il principio della continuità degli affetti.

**Salvatore Di Palma, presidente della I Sezione civile della Corte di Cassazione**, relativamente ai procedimenti di adozione trattati

innanzi alla Suprema Corte, sottolinea, preliminarmente, come sia assolutamente indispensabile che gli accertamenti di fatto e le valutazioni compiute dai Tribunali per i minorenni e dalle Corti d'appello siano estremamente accurati e, soprattutto, aggiornati al momento della decisione di merito.

In relazione a questo aspetto, rammentando come tale esigenza di aggiornamento, cui ha fatto recentemente richiamo anche la CEDU, sia stata dalla Corte di Cassazione esplicitata nella sentenza n. 24445 del 2015, auspica l'intervento del legislatore attraverso l'inserimento di una disposizione che preveda l'obbligo dei Tribunali per i minorenni e delle Corti di appello di aggiornare accertamenti e valutazioni immediatamente prima della pronuncia della decisione di merito, soprattutto in riferimento al caso in cui dalle parti vengano dedotte circostanze nuove.

Propone, inoltre, trattandosi di procedimenti riguardanti i diritti inviolabili delle persone, di ridurre della metà i termini del procedimento di Cassazione, analogamente a quanto previsto per il contenzioso in materia elettorale.

Rammentando come la nostra giurisprudenza sia ferma nel ritenere che nel processo di adottabilità debba trovare piena applicazione il principio del contraddittorio, rileva che la qualità di parte, in tali procedimenti, deve senza dubbio attribuirsi al minore (ovviamente rappresentato dal tutore o, in caso di conflitto di interessi, da un curatore speciale), ai genitori dell'adottando, nonché al pubblico ministero. Osserva come sia più problematica, invece, l'attribuzione della qualità di parti ai parenti entro il quarto grado, dal momento che la loro presenza nel processo è doppiamente condizionata dalla mancanza dei genitori e dall'esistenza di rapporti significativi con il minore: sarà, pertanto, il presidente del Tribunale dei minori a valutare, all'inizio del procedimento, se esistano parenti con i quali il minore abbia rapporti significativi; lo stesso presidente deciderà, inoltre, sulla difesa tecnica o sulla nomina del difensore d'ufficio.

Ritiene comunque che tale disciplina processuale, cui legge n. 149 del 2001 ha già apportato sensibili modifiche di carattere migliorativo, debba essere oggetto di approfondita riflessione, al fine di renderla ancora più efficiente ed efficace. In proposito, ricorda che la recente legge n. 173 del 2015, nel modificare alcuni articoli della legge n. 184 del 1983, introduce un importantissimo principio, vale a dire il diritto alla continuità affettiva dei bambini in situazioni di affido familiare. Tale principio, a suo avviso, si riverbera su tutta la disciplina in materia di adozione. In particolare, l'articolo 2 della legge da ultimo richiamata, nel modificare l'articolo 5 della legge n. 184 del 1983, prevede testualmente che l'affidatario o l'eventuale famiglia collocataria debbano essere convocati, a pena di nullità, nei procedimenti civili in materia di responsabilità genitoriale, di affidamento e di adottabilità relativi al minore affidato ed hanno facoltà di presentare memorie scritte nell'interesse del minore. La predetta norma, a suo giudizio, pone una serie di problemi interpretativi, non essendo chiaro se agli affidatari sia o meno attribuita la qualità di parte del processo e, in caso affermativo, quali siano specificamente i loro diritti

processuali (nomina di un difensore tecnico a loro scelta oppure, in alternativa, analogamente a quanto previsto per le parti necessarie del processo, di un difensore d'ufficio).

Quanto all'adozione « mite », ritiene necessario, come rilevato dalla Corte europea, il ricorso a tale strumento nei casi in cui sia possibile il recupero del rapporto tra i minori e la famiglia di origine. Tale strumento, a suo giudizio, dovrebbe essere certamente formalizzato dal legislatore, ma, al tempo stesso, essere delineato in modo flessibile, a seconda dei casi che di volta in volta si presentano.

Infine, richiama l'attenzione sull'esigenza di ottemperare a quanto stabilito dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 278 del 2013, che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'articolo 28, comma 7, della legge 4 maggio 1983, n. 184 nella parte in cui non prevede, attraverso un procedimento stabilito dalla legge, che assicuri la massima riservatezza, la possibilità per il giudice di interpellare la madre, che abbia dichiarato di non voler essere nominata ai sensi dell'articolo 30, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, su richiesta del figlio, ai fini di una eventuale revoca di tale dichiarazione. Auspica, pertanto, su tale questione, un rapido intervento del legislatore.

**Patrizia Esposito, presidente del Tribunale per i minorenni di Napoli**, richiama l'attenzione, preliminarmente, sulle prassi adottate, sia per le adozioni nazionali che per quelle internazionali, dal Tribunale per i minorenni di Napoli, che ha maturato un'esperienza di notevole rilievo riguardo ai relativi procedimenti. Segnala, in particolare, lo sviluppo e l'implementazione di un sistema informativo di supporto per la gestione delle adozioni, utilizzabile sia per acquisire informazioni, sia per le interlocuzioni dell'ufficio con gli utenti e i soggetti portatori di interesse. Segnala altresì l'avvenuta attivazione di forme di collaborazione con la Regione Campania, che ha istituito nel maggio 2014 il « Centro Regionale per le Adozioni Internazionali ». Nello specifico, rammenta che è stato istituito nel gennaio 2015, un Protocollo d'intesa tra il Tribunale ed il predetto Centro regionale, al fine di promuovere sul territorio regionale campano la semplificazione delle procedure di adozione e di accelerarne i tempi di svolgimento.

Tanto premesso, osserva che le maggiori criticità in materia derivano dai fallimenti adottivi e dalle conseguenti restituzioni, soprattutto in tema di adozione internazionale.

Osserva, infatti, che il « post-adozione » rappresenta, invero, il punto debole della normativa vigente, in parte assicurato, in tema di adozione nazionale, dal monitoraggio operato durante l'anno di affido preadottivo, ma assolutamente non garantito nell'ambito dell'adozione internazionale. Ritiene che tale aspetto, meriti un necessario e mirato approfondimento normativo.

Quanto agli affidi familiari, fa notare come l'affidamento familiare non adottivo sia considerato dalla legge il rimedio preferenziale (rispetto all'inserimento in casa famiglia), a cui il giudice, e prima ancora i servizi, devono ricorrere quando l'ambiente familiare è pregiudizievole per il minore. All'opposto dell'adottabilità, esso comporta un'uscita temporanea dalla famiglia e il mantenimento dei rapporti tra il figlio e i genitori ed eventuali parenti e deve essere

affiancato da un programma di assistenza verso la famiglia da parte di un servizio che se ne assuma la responsabilità. A tale riguardo, rammenta che la durata massima dell'affidamento familiare è comunque fissata in due anni, ma che la legge n. 184 del 1983, all'articolo 4, comma 4, prevede che possa essere prorogato senza alcun limite espresso « qualora la sospensione rechi pregiudizio al minore ».

Rammenta altresì che l'articolo 5 della medesima legge stabilisce che l'affidatario debba essere sentito nei procedimenti civili riguardanti il minore. In proposito, osserva che la realtà è però molto più complessa di quanto il legislatore abbia potuto prevedere, sicché le caratteristiche dell'affidamento previste dalla vigente normativa non sempre trovano un riscontro nelle situazioni in cui esso si applica. A suo giudizio, il punto critico è soprattutto rappresentato dalla temporaneità, molto difficile da garantire in concreto, considerate le molte difficoltà che si incontrano nella definizione delle situazioni di crisi familiari.

Per poter prevedere la durata dell'affidamento, a suo avviso, occorre individuare quale sia la consistenza della crisi, quali i rimedi applicabili, quale la loro prevedibile durata, quale la probabilità di successo, effettuando una diagnosi ed una prognosi sull'evoluzione della situazione familiare, anche e soprattutto alla luce della recente legge n. 173 del 2015 sulla continuità affettiva, che consente agli affidatari di diventare adottanti, possedendone i requisiti richiesti, nel momento in cui la condizione temporanea di trascuratezza si è protratta nel tempo e in modo irreversibile, tanto da degenerare in una situazione di vero e proprio abbandono.

Osserva dunque come sia stato introdotto un regime di « favor » verso i legami affettivi costruiti in ragione dell'affidamento laddove il rapporto instaurato tra la famiglia affidataria e il minore abbia, di fatto, determinato una relazione strutturata e profonda.

Nel richiamare l'attenzione sul fatto che la tutela della continuità affettiva del minore con la famiglia affidataria ha comportato la previsione di una « corsia preferenziale » per quest'ultima, che pone, in concreto, l'ulteriore questione della formazione e di individuazione delle coppie affidatarie, fa notare come si venga a porre un problema delicato in termini di abbinamento, per affrontare il quale si potrebbe dare mandato ai giudici onorari deputati all'ascolto delle coppie aspiranti all'adozione di consultare le stesse anche in ordine alla loro disponibilità relativamente all'istituto dell'affido; ciò al fine di selezionare, all'occorrenza, coppie che, seppur non miratamente proiettate verso questo specifico percorso, siano in grado comunque già di fornire al tribunale dei minori utili elementi di conoscenza e di valutazione sulle capacità di accoglienza di un minore. Anche su questo peculiare aspetto reputa necessario l'intervento legislativo attraverso, una specifica previsione normativa che delinei oggettivi criteri di selezione.

**Laura Laera, presidente del Tribunale per i minorenni di Firenze,** evidenzia come la legge n. 184 del 1983 fondi il suo impianto sul modello della famiglia legittima, prevedendo l'adozione « piena » nei termini di adozione legittimante, con conseguente interruzione di ogni

relazione di tipo giuridico tra l'adottato e la sua famiglia di origine. Rammenta che, accanto al modello dell'adozione cosiddetta legittimante, il legislatore ha, tuttavia, previsto quello dell'adozione « in casi particolari » (articolo 44 della legge da ultimo richiamata), la cui caratteristica fondamentale si ravvisa nel fatto che, in capo all'adottante, non sono richiesti i medesimi requisiti soggettivi necessari, invece, per accedere all'adozione « piena ». Possono, infatti, adottare, ai sensi dell'articolo 44 della legge n. 184 del 1983, anche coppie di fatto oppure persone singole. Sottolinea che, muovendo tale presupposto, taluni tribunali, richiamandosi all'articolo 44, comma 1, lettera *d*), della citata legge, hanno consentito, nelle ipotesi di famiglie « arcobaleno », l'adozione del figlio del compagno, in analogia a quanto stabilito dalla lettera *b*) del medesimo articolo, laddove è prevista la possibilità di adottare il figlio del coniuge (si veda la pronuncia della Corte di appello di Firenze n. 1274 del 26 settembre 2012). In proposito, ricorda che la Corte Costituzionale, già nel 1999, ha chiarito che l'adozione in casi particolari non presuppone necessariamente la preventiva dichiarazione dello stato di abbandono del minore. A suo giudizio, trattasi comunque di adozioni che non dovrebbero essere soggette ad alcun automatismo, richiedendo, caso per caso, la concreta valutazione da parte del giudice. Altra questione meritevole di attenzione, a suo parere, è quella relativa al novellato articolo 74 del codice civile, dove si definisce la parentela « il vincolo tra persone che discendono dallo stesso stipite », sia nel caso in cui la filiazione sia avvenuta in costanza di matrimonio, sia nel caso in cui sia avvenuta al di fuori di esso, sia nelle ipotesi di adozione, con l'unica eccezione riguardante l'adozione del maggiore d'età (articolo 291 e ss. del codice civile). Rileva che l'interpretazione letterale del predetto articolo sembrerebbe, pertanto, includere nel vincolo di parentela anche i minori adottati ai sensi del richiamato articolo 44 della legge sulle adozioni. Ritiene che tale fondamentale elemento di novità dovrà essere tenuto in debito conto, nell'eventualità in cui dovessero essere introdotte modifiche alla vigente disciplina in tema di adozione. Quanto al procedimento di adozione, che si svolge in contraddittorio ed in presenza del difensore del minore (sul modello del processo penale), non ravvisa particolari profili di criticità, posto che la durata del procedimento varia, infatti, da tribunale a tribunale (presso il Tribunale per i minorenni di Firenze essa è mediamente di un anno). Analogamente, con riferimento all'adozione internazionale, non concorda sulla necessità, in nome di pretese esigenze di semplificazione e velocizzazione della procedura, di ridurre i tempi per l'ottenimento del decreto di idoneità, che sono pari, in media, a 10-12 mesi. Al riguardo, osserva, infatti, che i tempi di attesa per ottenere il predetto decreto sono utili alla maturazione delle coppie che intendono fare ricorso all'adozione internazionale, che richiede un percorso piuttosto difficile e complesso. Parimenti, non guarda con favore nemmeno all'ipotesi che il Tribunale venga estromesso dal procedimento di rilascio del decreto di idoneità, dal momento che, a suo giudizio, il controllo giurisdizionale rappresenta un irrinunciabile strumento di garanzia.

**Simonetta Matone, sostituto procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma**, ritiene, preliminarmente, che quella in materia di adozioni sia complessivamente una buona legge, che non necessita di modifiche essenziali. In particolare, osserva che la lunghezza del relativo *iter* procedimentale, sovente oggetto di critiche, rappresenti un'indubbia garanzia di serietà dello stesso.

Ciò premesso, propone di introdurre disposizioni dirette ad una maggiore « giurisdizionalizzazione » dell'*iter* di adozione, onde consentire ai soggetti nei cui confronti inizia il procedimento di verifica della responsabilità genitoriale di intervenire e di difendersi sin dalle prime battute. Propone, inoltre, di prevedere misure a sostegno delle famiglie nella fase « post-adozione », nonché di disciplinare l'istituto dell'« adozione mite », la cui applicazione, in ipotesi particolari, andrà valutata dal Tribunale dei minori.

Rilevata l'opportunità di estendere l'adozione ai *single*, che potrebbero adottare minori adolescenti o preadolescenti « difficili » per i quali la procedura di adozione non sia andata precedentemente a buon fine, assoluta contrarietà esprime, infine, in merito alla « *stepchild adoption* », istituto di creazione giurisprudenziale, dal momento che al centro del procedimento non deve intendersi un preteso diritto alla genitorialità della coppia, quanto piuttosto l'interesse del minore ad avere una famiglia.

**Alida Montaldi, presidente della sezione per la persona e la famiglia e della sezione per i minorenni della Corte di appello di Roma**, si sofferma, in primo luogo, sulla questione dell'applicazione delle garanzie del « giusto processo » al procedimento innanzi al giudice minorile.

Al riguardo, dopo aver evidenziato come in tale procedimento svolga un ruolo fondamentale l'apporto sinergico di tutte le figure professionali nello stesso coinvolte, rammenta che la Corte Costituzionale, già nella pronuncia n. 1 del 6 febbraio 2002, ha sostanzialmente affermato la possibilità di adeguare in via interpretativa il rito camerale alle esigenze del contraddittorio, attribuendo al minore e al genitore la qualità di parte e assicurando loro la possibilità di partecipare al procedimento sin dall'inizio. Ricorda, infatti, che la Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 1989 prevede la partecipazione al procedimento di tutte le parti interessate ed il principio dell'ascolto del minore capace di discernimento, direttamente o mezzo di un suo rappresentante.

Sottolinea, altresì, come alla composizione del mosaico del « giusto processo minorile » abbia concorso anche la giurisprudenza della Corte di Cassazione, della quale richiama le principali pronunce:

Cass. SS.UU. del 21 ottobre 2009, n. 22238, che ha affermato l'obbligatorietà dell'ascolto del minore, salvo motivata controindicazione;

Cass. 1838/11, che ha chiarito che l'ascolto del minore non è una testimonianza o altro atto istruttorio finalizzato all'acquisizione di elementi favorevoli all'una o all'altra soluzione, bensì momento formale del procedimento destinato a raccogliere i bisogni e le

opinioni del minore stesso, precisando che, di conseguenza, nessuna violazione del contraddittorio sussiste se del suo espletamento non venga dato avviso alle parti;

Cass. n. 15365 del 2015, che ha ribadito che l'ascolto del minore rappresenta un atto processuale del giudice, il quale può stabilire, nell'interesse del minore stesso, particolari modalità per il suo espletamento, comprendente anche la delega specifica ad esperti. Nella sentenza, si precisa, inoltre, che all'ascolto vero e proprio non è equiparabile il cosiddetto ascolto « indiretto », ad esempio da parte dei servizi sociali, nell'ambito delle attività a questi demandate;

Cass. n. 1178 del 2016, dove si afferma il principio in base al quale il minore non è da ritenersi « oggetto » della potestà dei genitori e del potere officioso del giudice, ma autentico « soggetto » di diritto, titolare di un ruolo sostanziale e di uno spazio processuale autonomo, confermandosi, conseguentemente, la necessità della sua rappresentanza processuale secondo le regole generali (attraverso il genitore, il tutore ovvero, in caso di conflitto di interessi, il curatore speciale). In tale sentenza si chiarisce, altresì, che al rappresentante legale spetta la nomina del difensore e che, ove questo non avvenga, deve essere designato un difensore d'ufficio, a pena di nullità del procedimento. In relazione a quest'ultimo aspetto, suggerisce che venga introdotta una disposizione, volta ad attribuire espressamente al difensore d'ufficio nominato dal giudice di primo grado il diritto ad impugnare la sentenza emessa a definizione di tale grado di giudizio, analogamente a quanto già previsto per il difensore nominato dal rappresentante legale. Ritiene, inoltre, opportuno introdurre una disposizione volta a porre a carico dell'Erario l'onere relativo alle spese per la difesa tecnica del minore, con particolare riguardo al difensore nominato d'ufficio, posto che, in caso di nomina da parte del rappresentante legale, il procuratore costituito per il minore solitamente richiede, ed ottiene, l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, deducendo la non abbenza del proprio assistito;

Cass. n.7282 del 2010, che ha escluso dall'attività istruttoria assoggettata ai principi del contraddittorio l'attività che rientra nella competenza specifica dei Servizi sociali, che ha natura amministrativa e si svolge in conformità alle disposizioni di legge e regolamentari che la riguardano. Tale pronuncia ha, quindi, riconosciuto autonomia tecnico-amministrativa al ruolo dei Servizi sociali ed ha affermato che sull'attività da questi svolta il contraddittorio può essere assicurato soltanto attraverso l'audizione degli operatori nel contraddittorio delle parti;

Cass. n. 14555 del 2011, che ha stabilito la partecipazione necessaria dei genitori al giudizio di appello nelle procedure di accertamento dello stato di abbandono di un minore, anche se non costituiti in primo grado;

Cass. 7282 del 2011, che ha affermato il diritto dei genitori e dei parenti sino al quarto grado con rapporti significativi con il minore a partecipare a tutti gli accertamenti disposti dal Tribunale dei minori.

Evidenzia, quindi, alla luce delle citate pronunce, come nessun dubbio interpretativo sussista più sul fatto che il procedimento per l'accertamento dello stato di abbandono debba essere sin dal suo inizio un processo a cognizione piena e con il pieno rispetto delle garanzie del contraddittorio, pur se esercitato con modalità adeguate all'oggetto della procedura. Rileva, tuttavia, la necessità di regolare espressamente la valenza probatoria degli accertamenti istruttori espletati nelle procedure introdotte per la verifica della responsabilità genitoriale ai sensi degli artt. 330 e seguenti del codice civile che abbiano eventualmente preceduto l'apertura del procedimento per l'accertamento dello stato di abbandono. Al riguardo, sottolinea che attualmente la Corte di appello di Roma ritiene che il rispetto del contraddittorio sia assicurato, ai fini della decisione di secondo grado, mediante l'acquisizione dei fascicoli relativi alle predette procedure al fascicolo di ufficio del procedimento di appello e l'assegnazione alle parti di un termine per esame e deduzioni.

Circa le problematiche attinenti al ruolo e alle competenze dei servizi sociali, osserva che agli stessi è attribuito, e non solo dalla legge sull'adozione, un ruolo fondamentale di sostegno, assolto con prestazioni di vera e propria eccellenza, ai nuclei familiari con figli minori in situazione di disagio. Rileva, tuttavia, che ai servizi sociali, e spesso agli stessi operatori, è attribuito anche il compito di riferire al giudice in merito all'andamento e all'esito degli interventi di sostegno, esprimendo valutazioni che turbano e a volte compromettono il rapporto con i componenti del nucleo in difficoltà. Richiama, quindi, l'attenzione sulla necessità di distinguere ruoli e competenze, attribuendole a persone fisiche e professionalità diverse, necessità quest'ultima che si scontra con le sempre maggiori carenze di personale e figure professionali di municipi e aziende sanitarie locali.

A tale riguardo, segnala che la sempre maggiore carenza di risorse dei Servizi sociosanitari costituisce allarmante criticità non solo e non tanto nell'attuazione delle disposizioni della legge n. 184 del 1983 che ne prevedono l'intervento, ma dell'intero sistema di tutela delle relazioni familiari e della condizione minorile. Rammenta, infatti, di aver riscontrato nelle procedure di secondo grado di competenza sia della sezione persona e famiglia che della sezione per i minorenni gravi disfunzioni nei rapporti con i Servizi sociosanitari del distretto, tali da determinare la necessaria e successiva segnalazione al Presidente della Corte, con allarmata insistenza, soprattutto in ragione del fatto di aver colto, nelle frequenti risposte di « messa in lista di attesa » dei casi oggetto delle richieste della Corte di appello, una sorta di « burocratizzazione » dei rapporti tra servizi e autorità giudiziaria, a suo parere, inaccettabile, anche se cagionata dalla penuria di risorse.

Precisa che tali disfunzioni non hanno quasi mai riguardato le procedure di accertamento dello stato di abbandono, le quali evidentemente godono di una corsia preferenziale proprio per effetto delle espresse e doviziose previsioni della legge n. 184 del 1983, ma ritiene che l'argomento sia egualmente pertinente al tema dello stato di attuazione della legge sull'adozione. Rammenta che la situazione familiare del minore a tutela del quale viene promossa l'azione di accertamento dello stato di abbandono è molto spesso oggetto di intervento del tribunale dei minori o del tribunale ordinario prima

dell'instaurazione di quel procedimento; dalla tempestività e qualità dell'intervento di sostegno o di vigilanza disposto dipende, in questi casi, l'evolversi della condizione del minore all'interno del suo nucleo familiare da condizione « a rischio » in condizione di vero e proprio pregiudizio e infine di abbandono.

Rileva, quindi, che dalla segnalazione delle gravi disfunzioni riscontrate è scaturita la costituzione di un « tavolo interistituzionale », nel quale sono rappresentati oltre alla Corte di appello e alla Procura Generale, le istituzioni politico-amministrative del territorio (Comune di Roma, Città Metropolitana di Roma Capitale, Regione Lazio), l'Ufficio del Garante Regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza e gli ordini professionali di avvocati, psicologi e assistenti sociali, con l'obiettivo di analizzarne le cause e di concordare le iniziative da adottarsi per il loro superamento.

Evidenzia come l'analisi condotta abbia consentito di accertare che nel distretto di Roma, che ritiene possa essere, per l'ampiezza e le caratteristiche socioeconomiche del suo territorio, un significativo campione per la indagine conoscitiva che la Commissione sta conducendo, da un canto sono aumentati in misura esponenziale i provvedimenti del giudice ordinario e del giudice minorile che, durante e al termine del processo, prevedono interventi di sostegno e di vigilanza in favore di minori e dei componenti del loro nucleo familiare, dall'altro sono sempre più frequenti i casi in cui, per crescente carenza di risorse, l'intervento richiesto viene attuato molto in ritardo o con modalità non consone a facilitare l'adesione dei componenti del nucleo ad un progetto di sostegno adeguato e in alcuni casi del tutto disatteso.

In particolare, rammenta che da un'indagine sulla quantità e tipologia di richieste pervenute ai Servizi sociali del Comune di Roma nel 2014, condotta dal Dipartimento delle politiche sociali) è emerso che in quell'anno vi è stato un numero elevatissimo di richieste, per la maggior parte del Tribunale Ordinario e del Tribunale per i Minorenni e in misura più ridotta della Corte di appello di Roma, e che un'alta percentuale di tali richieste è rimasta, presumibilmente per carenza di risorse, semplicemente inevasa. Dall'analisi condotta è emerso in sostanza che in un territorio grande e problematico come quello del distretto della Corte di appello di Roma, coincidente con il territorio della Regione Lazio, i Servizi sociosanitari non sono assolutamente in grado di far fronte alle crescenti esigenze di minori e famiglie in situazione di disagio, neppure quando a chiederne l'intervento è l'autorità giudiziaria. Ne è scaturita in seno al Tavolo una proficua interazione tra le istituzioni del territorio del distretto, nella consapevolezza delle responsabilità connesse alla disapplicazione di provvedimenti dell'autorità giudiziaria in attuazione di norme vigenti e cogenti nell'ordinamento, e l'impegno ad attivarsi per non consentire la dismissione in fatto di tutele e competenze previste da leggi dello Stato.

Alla luce di tali considerazioni, ritiene di dover segnalare alla Commissione, che vi è sicuramente sul territorio nazionale una grande diversificazione quanto ad organizzazione e risorse dei Servizi socio-sanitari e, per quel che ha potuto direttamente constatare per il distretto di Roma, una sempre più stridente, contraddizione: da un

lato le fonti nazionali ed internazionali hanno rafforzato il sistema delle tutele della condizione minorile e delle relazioni familiari, dall'altro è diminuita proprio nei soggetti pubblici cui è attribuito il fondamentale ruolo di sostegno dei disagi in ambito familiare, volto a prevenire o a rendere efficace l'intervento di tutela giudiziaria, la capacità di svolgere efficacemente questo ruolo, principalmente per carenza di risorse, per ragioni che non spetta a me analizzare, ma che certamente hanno determinato un depauperamento in fatto dello stesso sistema di tutele, così da vanificarne in concreto il rafforzamento.

Osserva, d'altra parte, che le inefficienze dei rapporti tra autorità giudiziaria e servizi sociosanitari del territorio sono state anche oggetto di condanne dello Stato Italiano da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, per violazione dell'articolo 8 della CEDU proprio in relazione alla mancata attuazione di provvedimenti dell'autorità giudiziaria emessi a tutela delle relazioni parentali. Ritiene, dunque, anche sotto questo profilo necessario, e non solo opportuno, un intervento del legislatore nazionale volto a presidiare competenze e risorse organizzative in gran parte già esistenti e che rischiano, per i generali tagli alle spese sociosanitarie degli enti territoriali, di essere svuotate di risorse umane e finanziarie.

Per quanto concerne il generale ruolo svolto dalla giurisprudenza nella composizione degli interessi del minore, o meglio nell'individuazione di un punto di equilibrio tra il diritto del minore stesso a crescere nella propria famiglia di origine e quello ad una famiglia adeguata alle esigenze di una sana crescita, evidenzia preliminarmente che la legge n. 184 del 1983, come modificata dalla legge n. 149 del 2001, presenta un impianto tuttora valido. Rileva, infatti, che tanto gli interventi della giurisprudenza di legittimità, quanto le più recenti modifiche introdotte dal legislatore, abbiano contribuito sensibilmente ad armonizzare le disposizioni della legge in materia di adozione a quanto stabilito dalle fonti internazionali in materia di tutela delle relazioni familiari e della condizione minorile. A suo avviso, l'intervento ancora da attuare riguarda soltanto alcune situazioni relazionali che, pur essendo già riconosciute meritevoli di tutela secondo i principi ricavabili dal sistema delle fonti nazionali e sovranazionali, non la ricevono espressamente dalla legge.

Ciò premesso, si sofferma sulla recente pronuncia n. 7127 del 2015 della Corte d'appello di Roma (confermata successivamente dalla I sezione civile della Cassazione nella sentenza n. 12962 del 2016), relativa ad un caso di adozione di un minore da parte della *partner* dello stesso sesso della madre biologica e con lei convivente, ai sensi dell'articolo 44, comma 1, lettera *d*), della legge n. 184 del 1983. Al riguardo, sottolinea che la stessa Corte di appello ha ritenuto, nel caso di specie, di reiterare gli accertamenti sulla condizione del minore, già disposti dal giudice di primo grado, prescritti dall'articolo 57 della legge n. 184 del 1983. Richiama, inoltre, la sentenza n. 7728 del 2014, sempre della Corte d'appello di Roma, con la quale è stata accolta la domanda di adozione di un minore straniero, con il consenso del genitore biologico, da parte di una cittadina italiana affidataria del minore medesimo. Rammenta che, anche nell'ipotesi in questione, si è ritenuto ricorrente il presupposto di cui all'articolo 44, comma 1,

lettera *d*) (impossibilità giuridica dell'affidamento preadottivo), non essendosi potuto far luogo all'adozione nel minore nel suo paese di origine (Madagascar), in quanto la legislazione di tale paese non consente l'adozione al single.

Quanto all'esigenza di tutelare le relazioni instaurate dal minore con il nucleo familiare affidatario, rammenta che la legge n. 173 del 2015, prevedendo il coinvolgimento degli affidatari nei procedimenti che riguardano il minore e la tutela della continuità delle positive relazioni socio-affettive che si sono consolidate durante l'affidamento, ha riconosciuto in via generale un'esigenza che nella casistica giudiziaria della Corte di appello di Roma è emersa ogni volta che è stato disposto il reinserimento del minore nella famiglia di origine. Proprio perché l'affidamento crea legami così significativi, ritiene necessario tuttavia che sia preceduto da un'accurata valutazione e da preparazione del nucleo affidatario, nonché accompagnato dal necessario sostegno a tutti gli adulti coinvolti oltre che al minore.

Ritiene, inoltre, indispensabile un intervento del legislatore che disciplini in via generale una procedura rispettosa dell'esigenza di bilanciare il diritto del figlio a conoscere le proprie origini e il diritto della madre a mantenere l'anonimato, nel senso indicato dalla pronuncia della Corte Costituzionale n. 287 del 2013.

Infine, quanto all'adozione internazionale, rileva come nella casistica delle procedure di secondo grado sia emersa con evidenza l'esigenza delle coppie ritenute non idonee di essere accompagnate in un percorso di consapevolezza oltre che di valutazione. In proposito, fa notare, infatti, che non di rado accade che nel corso della consulenza tecnica d'ufficio espletata in appello i coniugi acquisiscano consapevolezza dei limiti del proprio progetto adottivo, rinunciandovi spontaneamente, oppure aderiscano al percorso di sostegno indicato come necessario dal consulente tecnico per un approccio più consapevole al progetto, completando così nel corso del giudizio di secondo grado la propria maturazione.

**Paolo Sceusa, presidente del Tribunale dei minori di Trieste**, rammenta che l'articolo 22, comma 6, della legge n. 184 del 1983 attribuisce al tribunale per i minori il compito di scegliere, tra le coppie che hanno presentato domanda di adozione nazionale, quella in grado di rispondere alle esigenze del minore abbandonato (fase di abbinamento). Al riguardo, evidenzia come la legge non specifichi con quale procedura decisionale il tribunale debba pervenire a tale scelta, limitandosi a prevedere l'applicazione del metodo comparativo. Nei vari tribunali italiani si sono, pertanto, sviluppate prassi diverse. Presso il Tribunale per i minori di Trieste è stato adottato, a decorrere dal 2011, un nuovo metodo, che consente di omogeneizzare i contenuti tematici delle relazioni conclusive delle indagini di cui al richiamato articolo 22, commi 3 e 4, della legge in materia di adozione. In particolare, è stato predisposto uno schema che prevede sette campi di valutazione (o categorie di rating), comprendenti sia le tematiche previste dalla legge (articolo 22, comma 4, della legge citata), sia ulteriori elementi individuati come argomenti qualificanti nella prassi decisoria. Una volta pervenuta la relazione, ciascuna coppia viene quotata per campi di valutazione, dal giudice onorario o dalla

commissione plenaria (composta di giudici onorari e togati). Tale quotazione, che è esclusivo compito dei giudici del Tribunale e mai dei servizi consultoriali, viene poi riportata in un apposito data-base. Ogni coppia riceve informazione del deposito della sua relazione e può ottenerne copia. Essa, inoltre, viene informata dei tempi entro i quali verrà quotata dal tribunale, in base alla relazione pervenuta, potendo inoltre, a richiesta, essere informata per iscritto della sua posizione generale nel novero dei richiedenti. Il data-base consente, quindi, a fronte di ciascun bambino adottabile, di selezionare una rosa ristretta di coppie cui lo stesso potrebbe affidato, a cominciare da quelle con *rating* più elevati. Selezionate due o tre coppie, un giudice sarà designato ad incontrarle una alla volta. Dell'esito di tali incontri viene redatto un verbale, che sarà oggetto di attenzione da parte della camera di consiglio per l'effettiva scelta di abbinamento da parte del Tribunale.

**Mario Zevola, presidente del Tribunale per i minorenni di Milano**, preliminarmente, esprime una valutazione complessivamente positiva sull'impianto della legge n. 184 del 1983, che andrebbe modificata solo in qualche punto, senza sostanziali stravolgimenti. Esprime un giudizio parimenti positivo sulla recente legge n. 173 del 2015 in materia di continuità affettiva dei bambini in affido familiare, relativamente alla quale, tuttavia, ritiene che si paventi il rischio che la stessa possa divenire una sorta di « corsia preferenziale » per accedere all'adozione da parte delle coppie che si propongono per l'affidamento. A suo giudizio, la disponibilità offerta dalle famiglie potrebbe, infatti, essere ritenuta strumentale rispetto al desiderio di filiazione adottiva, vale a dire un modo per sottrarsi alle presunte « lungaggini » del procedimento di adozione, con il rischio di condurre anche ad assetti fortemente contrastanti con l'interesse del minore, potendo mancare, in tali casi, una previa seria valutazione delle effettive capacità genitoriali della coppia. Osserva che ciò potrebbe indurre alcuni tribunali, al fine di evitare il preconstituirsi di situazioni di fatto difficilmente modificabili e tuttavia non rispondenti al migliore interesse del minore, a privilegiare il collocamento del bambino in comunità, piuttosto che presso famiglie disponibili all'affidamento.

Quanto al previsto avvio della Banca dati per i minori adottabili, ritiene che la stessa, almeno in un distretto quale quello del Tribunale per i minori di Milano, possa essere utile esclusivamente quale strumento di supporto nella ricerca di famiglie per minori con « bisogni speciali », e per quelli che necessitano di essere collocati fuori distretto. Una volta individuata una rosa di possibili genitori adottivi, l'idoneità all'adozione del singolo minore andrà, infatti, poi approfonditamente verificata dal Tribunale per i minorenni, dovendosi tener presente che sul territorio nazionale i criteri di valutazione delle coppie non sono omogenei e, soprattutto, che non sempre che le *équipes* territoriali hanno la necessaria e specifica preparazione.

In riferimento al procedimento di adottabilità, in primo luogo, guarda con favore all'eventuale ampliamento della platea di soggetti legittimati a promuovere tale procedimento. Nel rammentare come attualmente sia legittimato solo il pubblico ministero, ritiene che la legittimazione potrebbe essere estesa anche ad altri soggetti in

possesso di specifici requisiti di competenza ed autorevolezza, tra i quali, in particolare, i Garanti regionali dell'infanzia e dell'adolescenza. Guarda, parimenti, con favore al rafforzamento delle garanzie processuali in favore del minore, attraverso l'espressa previsione della nomina di un difensore a spese dello Stato e, come vincolo processuale, alla previsione dell'ufficializzazione della conclusione della procedura attraverso un'udienza finale davanti al collegio, in cui le parti possano presentare le conclusioni, illustrandole oralmente. Propone altresì l'informatizzazione della procedura, consentendo la presentazione delle relative domande anche *on line*, così come l'introduzione dell'obbligo, per le coppie che intendano presentare domanda di adozione, nazionale ed internazionale, di frequentare appositi corsi di formazione. Relativamente alla fase dell'affidamento preadottivo (fase in cui il minore non ha ancora acquisito il cognome della famiglia adottiva, dovendosi, d'altra parte, essere mantenuto il più assoluto riserbo sulla sua identità originaria), propone di dotare il minore di un codice fiscale provvisorio, che consenta il pieno e non difficoltoso accesso alle prestazioni sanitarie e dell'INPS. Propone altresì, nella fase successiva all'adozione, in particolare per quella internazionale, di introdurre strumenti di sostegno della genitorialità, investendo, in particolare, in servizi specializzati, cui possano avere accesso sia i genitori che il minore adottato, prevedendo specificamente l'obbligo di frequenza per gli adottanti. Quanto, infine, all'adozione internazionale, ritiene che le garanzie offerte ai minori dal sistema attuale, nel quale assume un ruolo centrale il Tribunale per i minori, consiglino eventuali modifiche.

#### **3.4. Associazioni forensi.**

**Maria Masi, coordinatrice della Commissione interna per il diritto di famiglia del Consiglio Nazionale Forense (CNF)**, rileva preliminarmente la necessità di avviare una profonda riflessione sull'istituto dell'adozione, anche alla luce delle più recenti e numerose evoluzioni in tema di relazioni familiari.

Nel richiamare il diritto del minore ad avere una famiglia, si sofferma sull'ipotesi di cui all'articolo 44, comma 3, della legge n. 184 del 1983, vale a dire l'adozione « monogenitoriale ».

In proposito, guarda con favore all'estensione dell'adozione ai single, tenuto conto del fatto che la vigente disciplina prevede anche per le persone singole la possibilità di avere in affidamento minori e che la legge n. 173 del 2015 tutela il diritto dei minori stessi a salvaguardare il proprio patrimonio affettivo. Nell'evidenziare come proprio la legge da ultimo richiamata non preveda, invece, per il single che ne sia affidatario la possibilità di procedere all'adozione del minore, ritiene quindi che il legislatore debba porre rimedio a tale evidente distonia.

Relativamente al procedimento di adozione, reputa necessario, nell'interesse sia del minore adottando, sia delle coppie aspiranti all'adozione, intervenire sui tempi del procedimento stesso, che si presentano eccessivamente lunghi. In proposito, fa notare come sia indispensabile potenziare, a tal fine, i mezzi e le risorse del personale dei servizi sociali. Altra questione, a suo avviso, meritevole di

attenzione, riguarda la natura necessariamente pubblicistica del procedimento di adozione. Sul punto si dichiara contraria a qualsiasi forma di « privatizzazione », dovendo nel procedimento continuare a svolgere un ruolo centrale la magistratura in funzione di garanzia.

Con riferimento all'adozione internazionale, tenuto conto del fatto che sul nostro territorio opera un rilevante numero di enti autorizzati, rileva la necessità di attuare procedure uniformi, anche al fine di garantire, in una materia così delicata, maggiore trasparenza.

**Angelo Schillaci, componente dell'Ufficio studi del Consiglio Nazionale Forense (CNF)**, richiama l'attenzione sull'esigenza di procedere al coordinamento tra la legge n. 184 del 1983 e la recente legge n. 173 del 2015 sulla continuità affettiva. A suo giudizio, il comma 1-*bis* dell'articolo 25, introdotto dalla legge n. 173 del 2015, non chiarisce, infatti, se sia o meno necessario un anno ulteriore di affidamento preadottivo perché la coppia affidataria possa fare o meno domanda di adozione. Per quello che riguarda il procedimento propedeutico all'adozione internazionale, di cui al titolo terzo della legge 184 del 1983, si sofferma sulla questione relativa ai tempi per la dichiarazione di idoneità (articolo 29-*bis*). Al riguardo, ritiene che si potrebbe valutare l'opportunità di precisare un termine, entro il quale i servizi sociali siano tenuti a trasmettere la relazione, ferma restando la necessità di adottare misure volte al potenziamento dei servizi sociali stessi.

Infine, sempre in relazione all'adozione internazionale, segnala la recente pronuncia della Corte Costituzionale n. 76 del 2016, in merito alla normativa applicabile in caso di domanda di trascrizione di un'adozione estera. Ricorda che in tale pronuncia, la Corte costituzionale ha ritenuto di doversi applicare alla trascrizione di un'adozione coparentale effettuata negli Stati Uniti, non già gli articoli 35 e seguenti della legge n. 184 del 1983, relativi alla trascrizione del provvedimento straniero di adozione internazionale, bensì, trattandosi di trascrizione relativa ad un provvedimento di adozione nazionale, l'articolo 41 e, conseguentemente, gli articoli 64, 65 e 66 della legge n. 218 del 1995 in materia diritto internazionale privato.

Al riguardo, osserva che si trattasi di differenza di poco non conto riguardo il profilo della competenza, dal momento che, se si applica la legge n. 218 del 1995, competente è l'ufficiale di stato civile in prima battuta e il tribunale civile, eventualmente in sede di impugnazione. Nel caso della trascrizione, ex articolo 35 e seguenti della legge sulle adozioni, competente, invece, è il Tribunale per i minorenni.

Osserva, infine, c'è una differenza molto rilevante anche sull'estensione del controllo sul merito del provvedimento perché, nel caso della trascrizione ex legge n. 218 del 1995, deve essere verificata la compatibilità del provvedimento stesso con l'ordine pubblico, inteso in senso internazionale, mentre, nel caso di trascrizione ex articolo 35 della legge sulle adozioni, il controllo è molto più penetrante, estendendosi alla compatibilità con i principi interni che regolano il diritto di famiglia e dei minori.

**Elisabetta Mantovani, Coordinatore della Commissione famiglia dell'Organismo Unitario dell'Avvocatura (OUA)**, preliminarmente, evi-

denzia come il mutato assetto sociale imponga una oramai ineludibile rivisitazione degli schemi familiari tradizionali, verso nuovi modelli europei di stampo più liberale.

In tale ambito, sottolinea che la recente riforma in tema di filiazione, intervenuta nel 2012, non attribuisce più al matrimonio lo scopo primario nella collocazione dei figli, determinando, invece, il riconoscimento del diritto del minore ad una famiglia, indipendentemente dal modello della famiglia stessa, che potrà essere anche di tipo diverso da quello coniugale. Richiama, quindi, l'attenzione sulla necessità di riformare il diritto di famiglia anche alla luce della disciplina in tema di unioni civili. Ritiene che principio ispiratore dei futuri interventi legislativi dovrà essere il riconoscimento pieno del diritto del minore ad essere adottato, vale a dire ad avere una famiglia, anche diversa da quella fondata sul matrimonio, nella quale essere amato e curato. A suo avviso, gli adottanti non dovranno essere necessariamente coniugati, ma potranno essere, fermo restando il requisito dell'idoneità affettiva di cui all'articolo 6 della legge n. 184 del 1983, anche single, coppie di fatto o partner dello stesso sesso. Ciò premesso, propone le seguenti modifiche di diritto sostanziale:

l'eliminazione di ogni distinzione tra adozione c.d. legittimante ed adozione in casi particolari. In proposito, ritiene che l'articolo 1 della legge n. 219 del 2012, nel modificare l'articolo 74 del codice civile, ha tacitamente abrogato l'articolo 55 della legge n. 184 del 1983, nella parte in cui, richiamando l'articolo 300, comma 2, ultimo periodo, del medesimo codice civile, escluderebbe il rapporto di parentela nell'adozione in casi particolari. Il novellato articolo 74 c.c. prevede, infatti, in ogni caso, l'acquisizione del vincolo di parentela in capo al figlio adottivo, salvo che per l'adozione di persone maggiori di età;

l'ampliamento della platea dei soggetti che possono fare ricorso all'adozione, estendendo tale possibilità anche ai single, ai partner delle unioni civili e ai conviventi di fatto, ferma restando la necessità, in tali ultime due ipotesi, che vi sia un preesistente rapporto stabile e duraturo;

la modifica dell'articolo 28, comma 7, della legge n. 184 del 1983, essendo necessario colmare il vuoto normativo venutosi a determinare a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 287 del 2013, che ha dichiarato l'incostituzionalità del predetto articolo, nella parte in cui non prevede uno specifico procedimento che assicuri la massima riservatezza ed attraverso il quale il giudice, su richiesta del figlio di avere accesso alle informazioni sulla propria identità biologica, possa interpellare la madre che abbia dichiarato di non voler essere nominata, ai fini di una eventuale revoca dell'anonimato;

l'introduzione dell'istituto dell'adozione « mite », che consenta al minore di non rescindere i suoi legami con la famiglia di origine. Tale strumento consentirebbe, infatti, di far fronte alle ipotesi degli affidamenti che si prolungano oltre i due anni o comunque « sine die », nel rispetto del principio della continuità degli affetti.

Sul piano del diritto processuale, propone l'istituzione obbligatoria degli elenchi dei difensori d'ufficio, dei curatori speciali e dei

tutori, che specifichi dettagliatamente le loro funzioni, prevedendo e disciplinando, per ciascuna categoria, una retribuzione ed un'adeguata formazione professionale, colmando altresì le lacune rispetto all'istituto delle difese d'ufficio nel processo civile. Al riguardo, evidenzia che i principi ispiratori dell'intervento, come già avviene per il settore penale, dovranno essere funzionali all'attribuzione dei relativi incarichi a professionisti in possesso di competenze qualificate, estendendo il patrocinio a spese dello Stato, al fine garantire un'effettiva difesa ai soggetti più deboli.

Ulteriore proposta va nella direzione di semplificare il procedimento, attraverso l'attribuzione della verifica dell'idoneità all'adozione ai servizi sociali, senza adire il Tribunale, nonché di meglio specificare la nozione di abbandono morale e materiale del minore, in funzione della comprovata irrecuperabilità delle capacità genitoriali. Tutto ciò fermo restando che le condizioni di indigenza non devono costituire un ostacolo al diritto del minore alla propria famiglia. Suggestisce, infine, da un lato, la previsione di termini perentori, entro i quali ciascuna fase della procedura debba concludersi, con particolare riferimento alla predisposizione delle relazioni dei servizi sociali, che peraltro dovrebbero avere, al fine di garantire l'uniformità su tutto il territorio nazionale, un contenuto standardizzato; dall'altro, il potenziamento della banca dati per le adozioni, al fine di migliorare il sistema nel suo complesso e di agevolare, conseguentemente, in particolare nei casi più difficili, come, ad esempio quelli caratterizzati da precarie condizioni di salute del minore, l'abbinamento tra il minore stesso e la famiglia adottiva.

**Alessandro Sartori, Presidente Associazione Italiana degli Avvocati per la Famiglia e per i Minori (AIAF)** evidenzia, in primo luogo, la necessità di disporre di dati aggiornati relativamente al fenomeno dei minori « fuori famiglia ». In particolare, ritiene essenziale disporre di informazioni affidabili, costanti ed aggiornate sui motivi dell'allontanamento, sulle modalità e sulla durata dello stesso, sugli interventi a supporto delle famiglie in vista del rientro e sulla qualità della vita dei minori allontanati. In proposito, si segnala che gli ultimi dati aggiornati risalgono al 2011.

Sottolinea, inoltre, la sostanziale inadeguatezza, in ragione della più recente evoluzione sociale, che pone oramai di fronte ad una pluralità di modelli di famiglia, del sistema del c.d doppio binario, quale delineato dalla legge n. 184 del 1983. Tale sistema, infatti, attualmente prevede, accanto all'affidamento temporaneo, l'istituto dell'adozione « piena » (o, secondo la vecchia dizione, superata dalla riforma del 2012, « legittimante »), cui si aggiunge l'adozione « in casi particolari », nelle quattro ipotesi di cui all'articolo 44, comma 1, della legge n. 184 del 1983 già richiamata. In proposito, fa notare come l'adozione « piena », che rimanda ad un'idea di infanzia abbandonata, non risponda più al mutato assetto della realtà sociale, ove si riscontra invece, con frequenza sempre maggiore, un rilevante numero di bambini ed adolescenti in situazioni di « semiabbandono » o che comunque hanno consolidato una forte identità basata sull'appartenenza alle famiglie di origine, con le quali è necessario salvaguardare la continuità delle relazioni affettive. Per tali ragioni, tenuto conto

della mutata realtà sociale, osserva, da un lato, come non vi sia motivo di precludere l'adozione a persone singole o a nuclei organizzati in modo differente rispetto alla famiglia coniugale, non potendosi certamente obiettare che il matrimonio offra maggiori garanzie di stabilità della formazione accogliente o di serietà del progetto di accoglienza (un matrimonio su due, infatti, esita in separazione); dall'altro, come si ponga l'esigenza di superare il modello di adozione « legittimante » come disciplinato dalla legge n. 184 del 1983, per introdurre, invece, un modello di adozione « aperta », che sia rispettosa del minore e delle sue pregresse relazioni affettive, con piena garanzia del suo diritto all'identità personale. In sostanza, propone di riformare gli istituti dell'adozione e dell'affido, nel senso di prevedere: accanto all'affido temporaneo, un affidamento a lungo termine, in casi particolari, sul modello della *kafala* di tradizione islamica, nelle ipotesi in cui tale soluzione sia quella preferita dagli interessati e maggiormente rispondente all'interesse del minore; l'adozione « piena », quale soluzione centrale del sistema, sul modello di quella attualmente delineata dall'articolo 44 della legge n. 184 del 1983, senza vincoli di segretezza e senza recisione dei rapporti e delle relazioni affettive con la famiglia di origine; l'adozione « piena », con vincolo di segretezza ed interruzione dei rapporti con la famiglia di provenienza, limitatamente alle ipotesi in cui tale soluzione sia imposta dalla necessità di tutelare il preminente interesse del minore. Quanto ad ulteriori questioni procedurali concernenti gli istituti dell'adozione e dell'affido, l'associazione suggerisce, per garantire un giusto ed un rapido processo, di utilizzare lo stesso modello del procedimento di adozione, con piene garanzie per la difesa in ambito minorile, per tutte le pronunce relative a questioni inerenti la responsabilità genitoriale, che non nascano da un conflitto tra genitori e figli (come avviene, ad esempio, in caso di separazioni). L'obiettivo dovrebbe, pertanto, essere quello di prevedere un processo con piene garanzie, snello e rapido, orale e collegiale. Suggerisce, altresì, di abolire gli esperti nel collegio giudicante, dovendo gli stessi, limitarsi ad assumere un ruolo di mera consulenza all'ufficio del pubblico ministero o nell'interfaccia tra il giudice ed i servizi sociali. Al riguardo, osserva che la presenza di esperti pone un serio problema di equità del processo, dal momento che le conoscenze scientifiche poste a fondamento della decisione dovrebbero essere oggetto di contraddittorio ed il giudice dovrebbe decidere senza poter introdurre ulteriori elementi fattuali o valutazioni di fatti su cui fondare o motivare la decisione. Ulteriore proposta è quella che va nella direzione di separare in modo netto gli ambiti di intervento, rispettivamente, della giurisdizione, cui spetta la tutela dei diritti del minore, e dei servizi sociali, cui invece compete l'erogazione di servizi di promozione e protezione della persona minorenni. In altri termini, in attuazione del principio di netta separazione tra l'attività giurisdizionale e quella più propriamente amministrativa, i servizi sociali non andrebbero considerati meri ausiliari del giudice, come accade invece nell'ambito penale. In proposito, l'associazione fa notare, infatti, come l'attuale modello operativo, oramai superato, determini una serie di inevitabili distorsioni: da una parte, la giurisdizione finisce, di fatto, col sottrarre risorse al sistema dei servizi, che vengono distolti dalle attività di

prevenzione e protezione che sono loro proprie; dall'altra, l'equità del processo viene meno allorché il servizio, cui spetta un ruolo di sostegno, si trova anche a svolgere funzioni di valutazione e di supporto del giudice. Infine, nel presupposto che l'articolo 8 della Convenzione CEDU impone agli Stati aderenti l'obbligo di adottare tutte le misure necessarie ad assicurare il pieno rispetto della vita privata e familiare dei minori, si richiama l'attenzione sull'esigenza che lo Stato garantisca sul suo territorio, a tutti i minori che l'autorità giudiziaria abbia allontanato dalla famiglia, il medesimo trattamento, fissandone e finanziandone gli standard minimi. Ciò, analogamente a quanto avvenuto, in materia di tutela del diritto alla salute, con la definizione dei LEA.

**Maria Giovanna Ruvo, Presidente della Camera nazionale avvocati per la famiglia ed i minorenni (CAMMINO)**, sottolinea, in primo luogo, come la prospettiva con la quale va affrontato il tema dell'accesso all'adozione debba essere « puerocentrica », e non « adultocentrica », dovendosi salvaguardare il preminente interesse del minore, non esistendo il diritto degli adulti ad adottare, ma il diritto del minore ad avere una famiglia. Ciò premesso, in merito alla questione relativa all'ampliamento della platea di soggetti che possono accedere all'adozione, rammenta che l'articolo 7 della Convenzione europea sull'adozione dei minorenni stipulata a Strasburgo il 27 novembre 2008, non ancora ratificata dall'Italia, stabilisce espressamente che lo Stato possa estendere l'adozione anche a coppie omosessuali, coniugate o parti di un'unione civile registrata. Tale Convenzione stabilisce, inoltre, che l'adozione possa essere estesa anche a coppie del medesimo o di sesso diverso, che vivano insieme in una relazione stabile, lasciando, infine, alla libera valutazione dello Stato se estendere l'istituto anche a persone singole. Sempre in ambito sovranazionale, rammenta che la Corte EDU fa rientrare nella tutela di cui all'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali tutte le relazioni affettive del minore, indipendentemente dalla loro qualificazione giuridica, ove funzionali all'interesse dello stesso e al suo miglior sviluppo psicofisico. Infine, ricorda che la Convenzione del Consiglio d'Europa sulle relazioni personali, stipulata a Strasburgo il 15 maggio 2003, non ratificata dall'Italia, all'articolo 2, definisce i « legami familiari » nei termini di « una relazione stretta, quale quella tra un bambino e i suoi nonni o fratelli, con base giuridica oppure una relazione familiare de facto ». In tale contesto, anche alla luce dei più recenti dati statistici, che fanno registrare una forte riduzione dei matrimoni ed un aumento esponenziale delle separazioni e dei divorzi, ritiene necessario, quindi, chiedersi se oggi il matrimonio rappresenti, di per sé, una maggiore garanzia per l'interesse del minore e se tale interesse non possa, invece, essere salvaguardato e protetto anche all'interno di differenti modelli familiari, quali, in particolare, quelle che discendono da unioni civili o patti di convivenza (legge n. 76 del 2016). Ritiene necessario, inoltre, domandarsi se debba essere esteso anche ai single l'accesso all'adozione piena. Al riguardo, osserva come la capacità della persona singola di educare e prendersi cura del minore abbandonato non possa essere esclusa a priori, ma andrebbe valutata

caso per caso. Appare, infatti, a suo giudizio, oramai obsoleta, la previsione di cui all'articolo 44, comma 1, lettera *d*), dovendosi consentire, anche alle persone singole di procedere all'adozione piena, quando tale soluzione sia quella che meglio risponda all'interesse del minore. Quanto all'adozione « *semiplena* », osserva che l'articolo 44, comma 1, lettera *b*), consente al coniuge del genitore di adottare il figlio dell'altro, mentre tale possibilità andrebbe estesa anche al genitore cosiddetto « sociale », indipendentemente dal suo orientamento sessuale. Parallelamente, suggerisce di modificare anche l'articolo 5 della legge n. 40 del 2004 in tema di procreazione medicalmente assistita, consentendo di fare ricorso alle fecondazione eterologa anche alle coppie omosessuali. Relativamente, infine, alla questione della maternità surrogata, pur ritenendo tale pratica contraria alla dignità della donna, oltre che contrastante con il diritto del figlio di venire a conoscenza delle proprie origini, fa notare, tuttavia, come non consentirne la tutela giuridica porterebbe, sostanzialmente, a penalizzare il minore per il fatto dei genitori, principio quest'ultimo altrettanto distante dalla nostra sensibilità giuridica. Ulteriori proposte, da ultimo, riguardano: la modifica del procedimento di adozione (nazionale ed internazionale), al fine di renderlo più rapido ed incisivo, sia nei tempi che nelle modalità; l'abrogazione dell'articolo 55 del codice civile, che, nel richiamare la disciplina relativa all'adozione del maggiore d'età, non consente, relativamente alle ipotesi di adozione in casi particolari di cui all'articolo 44 della legge n. 184 del 1983, l'instaurazione di vincoli di parentela tra l'adottato e i familiari dell'adottante; il potenziamento della banca dati dei minori adottabili; la previsione di una disciplina più dettagliata riguardante l'avvocato del minore; la revisione dell'istituto dell'adozione del maggiore d'età, nel senso di prevedere che venga considerato anche il diritto dell'adottato a mantenere il proprio cognome e la propria identità.

**Anna Galizia Danovi, rappresentante del Centro per la riforma del diritto di famiglia**, pone, preliminarmente, in evidenza come l'impianto della legge n. 184 del 1983 sia tuttora valido, ferma restando la necessità di garantire un più efficiente funzionamento della « rete » dei servizi sociali, che dovrebbero essere chiamati a svolgere un ruolo di più incisivo supporto nei confronti dei genitori adottivi, con particolare riguardo alla fase successiva all'ingresso del minore nella famiglia adottiva. In proposito, osserva, infatti, come le difficoltà maggiori nascano proprio dopo l'inserimento del minore nell'aspirante famiglia adottiva. Quanto alla possibilità di allargare la platea dei soggetti che possono accedere all'adozione, rileva, a suo giudizio, la necessità, specie in tema di « *stepchild adoption* », di un chiarimento legislativo in merito all'ambigua formulazione della legge n. 76 del 2016, che, da un lato, stabilisce espressamente che le disposizioni in materia di adozione non si applicano alle unioni civili, dall'altro, dispone che resti fermo « quanto previsto e consentito in materia di adozione dalle norme vigenti » (articolo 1, comma 20, *l. cit.*), posto che con tale ultima disposizione sembrerebbe volersi validare la più recente giurisprudenza che riconosce la possibilità per il *partner*, anche omosessuale, di procedere all'adozione del figlio del convivente.

A suo parere, è necessario domandarsi se la possibilità per il partner dell'unione civile di adottare il figlio biologico dell'altro partner sia ragionevole nell'ambito del nostro ordinamento e corrisponda ai principi fondamentali dell'etica sociale italiana. In proposito, rammenta innanzitutto che l'obiettivo principale dell'articolo 44 della legge sulle adozioni era quello di dare un punto di riferimento al minore che avesse perduto uno dei genitori e il cui genitore superstite si fosse risposato. Trattasi, quindi, di una norma che male si attaglia, a suo avviso, alla situazione attuale. Rammenta altresì che, com'è noto, l'adozione in casi particolari non interrompe i rapporti tra l'adottato e la famiglia di origine e con crea alcun rapporto civile tra l'adottante e la famiglia dell'adottato né tra l'adottato e i parenti dell'adottante. Al riguardo, fa notare come la legge non faccia riferimento alcuno al genitore biologico che non sia coniuge del genitore adottivo; tuttavia, se ancora in vita, sembra certo che egli conservi ancora la responsabilità genitoriale (tranne il caso in cui non sia decaduto dalla responsabilità medesima), sebbene l'inserimento del minore nella nuova famiglia, avvenuto con l'assenso del genitore stesso, come specificato dall'articolo 46 della legge in materia di adozione, è una causa che ne impedisce il concreto esercizio. A suo giudizio, quindi, il legislatore dovrà tenere conto anche di quest'aspetto. È vero, infatti, che, per quanto concerne le coppie omosessuali, l'«altro» genitore biologico è sovente un «donatore», che non ha alcuna volontà di assumere la responsabilità genitoriale del figlio, ma non sono rari i casi in cui tale genitore esterno alla coppia esista e voglia essere presente. Osserva altresì che la formulazione, oltremodo ambigua, dell'articolo 1, comma 20, della legge n. 76 del 2016, nella misura in cui sembra aprirsi alla possibilità di adozione per le coppie omosessuali deve essere criticata sotto rilevanti profili che ne mettono in dubbio la ragionevolezza: attribuire al partner di una coppia omogenere, sia pure legittimato da un'unione civile, la responsabilità genitoriale nei confronti del figlio minore dell'altra parte, significa, a suo giudizio, porre una regola in aperta contraddizione con quanto dispone lo stesso legislatore, là dove nega alle parti di un'unione civile la capacità di adottare minori in stato di abbandono. Delle due l'una: o le coppie omosessuali, alla medesima stregua di quelle eterosessuali, sono idonee ad adottare oppure non lo sono, essendo necessario che il legislatore si esprima chiaramente sul punto. Ritiene, inoltre, che vi siano ulteriori questioni meritevoli di riflessione ed approfondimento, tra le quali, in primo luogo, la pratica, vietata in Italia, ma legittima in alcuni paesi esteri, del cosiddetto «utero in affitto». Al riguardo, si domanda in quale modo il riconoscimento della «*stepchild adoption*» possa riuscire a scongiurare il rischio di legittimare il ricorso a tale pratica, che mercifica il corpo della donna. Ritiene altresì indispensabile, inoltre, prima ancora che ad una riflessione giuridica, procedere ad una ricognizione puntuale dei risultati degli studi di carattere psicologico sui figli delle coppie omogenitoriali, posto che molte delle perplessità relative alla «*stepchild adoption*» derivano proprio dalle preoccupazioni sulla corretta crescita ed educazione dei figli delle coppie «omogenere». Infine, pur sottolineando l'ineludibile necessità, anche alla luce della recente legge n. 173 del 2015 in tema di continuità affettiva dei minori in affidamento familiare, di salvaguardare

i rapporti affettivi dei minori stessi con le figure genitoriali o paragenitoriali di riferimento, richiama l'attenzione sul rischio che diventi preminente l'idea della totale indifferenziazione tra coppie omo ed eterosessuali, divenendo l'aspirazione alla genitorialità ad ogni costo (economico e sociale) preminente rispetto all'interesse del minore, che dovrebbe invece rappresentare il principio cardine attorno al quale far ruotare tutto il sistema.

**Margherita Prandi, rappresentante del Centro Studi Livatino,** ritiene, in primo luogo, nel presupposto che sia l'istituto dell'adozione che quello dell'affidamento hanno carattere residuale, essendo destinati a trovare applicazione limitatamente ai casi in cui vi sia la comprovata sussistenza dello stato d'abbandono del minore, che la lunghezza del procedimento di adozione, per quanto oggetto di reiterate critiche, rappresenti indispensabile garanzia a che l'interesse del minore medesimo sia salvaguardato nel miglior modo possibile. A suo avviso, i tempi previsti dalla normativa garantiscono, infatti, da un lato, un'analisi più approfondita, soprattutto in vista del rientro del minore nella famiglia di origine, dall'altro, un percorso di crescita più consapevole della famiglia medesima, nella quale il minore deve poter, preferibilmente, fare rientro. Quanto ai requisiti richiesti dall'articolo 6 della legge n. 184 del 1983, vale a dire che i coniugi debbano essere uniti in matrimonio da almeno tre anni e che tra l'adottante e l'adottato debba sussistere un divario di età maggiore di 18 e minore di 45 anni, osserva come gli stessi siano funzionali a garantire l'idoneità della coppia allo svolgimento della funzione educativa e di assistenza morale nei confronti del minore. Sul punto, ritiene, infatti, che il minore non potrà essere inserito in un nucleo familiare, che non sia basato su di un consolidato e stabile progetto di vita. Osserva, inoltre, come lo Stato sia chiamato a garantire l'interesse del minore a non essere affidato a persone troppo anziane e, come tali, troppo distanti dal suo vissuto, o, al contrario, eccessivamente giovani e quindi prive della necessaria esperienza valutativa ed educativa. Quanto all'adozione in favore dei single o delle coppie omosessuali, ritiene che il minore abbia diritto alla « bigenitorialità », vale a dire a crescere ed essere educato in un contesto familiare quale quello delineato dall'articolo 29 della Costituzione, in cui siano presenti le figure complementari della madre e del padre, entrambe indispensabili al suo corretto sviluppo psicologico ed educativo.

Ciò premesso, propone, sul piano procedimentale, nei casi in cui venga segnalata ai servizi sociali o alla Procura presso il Tribunale per i minori una situazione di disagio familiare, di introdurre modifiche volte a consentire ai genitori del minore, nella fase antecedente all'adozione del provvedimento provvisorio da parte del Tribunale, di accedere al relativo fascicolo. Osserva, infatti, come il giudice, in tale fase, rappresenti l'unico garante del corretto operato dei servizi sociali, non potendo i genitori del minore avere accesso alle relazioni e ai diari degli assistenti sociali. Al fine di potenziare il funzionamento dei servizi sociali e di garantire una maggiore professionalità del relativo personale, propone, inoltre, di destinare maggiori risorse alla formazione continua degli operatori dei predetti servizi e delle ASL, nonché di predisporre linee guida e protocolli uniformi, destinati agli

operatori del settore (avvocati, psicologi del servizio pubblico, consulenti di parte e servizi) e validi su tutto il territorio nazionale.

Ulteriori considerazioni sono svolte, infine, in merito, all'eventuale introduzione della cosiddetta « adozione del nascituro », sulla quale si manifesta netta contrarietà (non potendo, in tali casi, verificarsi l'attualità dello stato di abbandono), e sulla necessità di rafforzare, relativamente all'adozione internazionale, gli incentivi fiscali in favore delle famiglie.

**Giancarlo Cerrelli, presidente dei Comitati « Sì alla famiglia »**, in primo luogo, pone in evidenza come il complessivo impianto delineato dalla legge n. 184 del 1983 non abbia bisogno di riforme radicali, dovendosi sulla stessa legge formulare un giudizio tendenzialmente positivo. Fatta questa premessa, sottolinea che il minore, conformemente a quanto stabilito dall'articolo 1 della legge n. 184 del 1983, ha diritto a crescere all'interno di una famiglia, tale intendendosi unicamente quella in cui sia garantita la presenza di entrambe le figure genitoriali, materna e paterna. A suo giudizio, il diritto del minore ad una famiglia si declinerebbe, quindi, come diritto dello stesso alla « bigenitorialità ». Per tali ragioni, a fronte di tentativi che tendono a depotenziare il modello della famiglia coniugale, guarda con sfavore, ai più recenti orientamenti delle Corti di giustizia, europee e nazionali, che tendono ad estendere l'adozione alle coppie omosessuali, e ad ammettere la cosiddetta « *stepchild adoption* ». Ritiene, infatti, che le ipotesi di cui all'articolo 44, comma 1, della legge in materia di adozioni ed affido, come chiarito dalla Cassazione nella sentenza n. 22292 del 2013, siano « tassative e di stretta interpretazione », presupponendo tutte una situazione di abbandono del minore o, in ogni caso, una grave carenza nel rapporto genitoriale. In particolare, osserva che l'ipotesi di cui all'articolo 44, comma 1, lettera *d*), della legge sopra richiamata, non è riferibile, contrariamente alle interpretazioni della più recente giurisprudenza, ad una pretesa « impossibilità giuridica » di far luogo all'affidamento preadottivo, quanto piuttosto all'impossibilità *de facto* di procedere all'adozione, trattandosi di minori « difficili », poiché, ad esempio, affetti da *handicap* o in età adolescenziale.

Per le medesime ragioni, dovendosi salvaguardare non un preteso diritto all'adozione, quanto piuttosto il preminente interesse del minore a crescere ed essere educato in una famiglia, guarda altresì con sfavore all'eventuale estensione della possibilità di adottare in favore delle persone singole, così come dei conviventi « *more uxorio* », questi ultimi non potendo fornire la garanzia di stabilità del loro rapporto.

Quanto al nuovo comma 5-*bis* dell'articolo 4 della legge n. 184 del 1983, introdotto dall'articolo 1 della legge n. 173 del 2015 in tema di continuità affettiva dei minori in affido familiare, osserva come lo stesso rischi di determinare un serio « *vulnus* » all'istituto dell'adozione, potendo diventare una sorta di « cavallo di Troia », per consentire prima l'affidamento di minori anche persone omosessuali, singole oppure in coppia, e, in seguito, attraverso interpretazioni « creative » della giurisprudenza, il definitivo superamento dei limiti imposti dall'articolo 6 della legge n. 184 del 1983.

Relativamente all'« adozione mite », figura creata dalla giurisprudenza per far fronte a situazioni di affidamenti « *sine die* » o di « semiabbandono permanente » del minore, ritiene che tale soluzione, basata su di un'interpretazione estensiva dell'articolo 44, comma 1, lettera d), della legge n. 184 del 1983, sia del tutto contraria allo spirito della normativa vigente, determinando il rischio che sia favorito un possibile aggiramento dei vincoli imposti dalla legge medesima.

Netta contrarietà, infine, esprime sull'eventuale introduzione dell'adozione « aperta », data la verosimile difficoltà dei bambini a gestire i rapporti tanto con la famiglia di origine, quanto con quella adottiva.

In conclusione, nel ribadire il giudizio complessivamente positivo sull'impianto della legge n. 184 del 1983, a fronte della specificità di taluni specifici aspetti attuativi della vigente normativa, propone: di potenziare il supporto alle famiglie, sia nella fase antecedente che successiva all'adozione; di introdurre strumenti diretti a garantire un maggiore e più strutturato controllo sull'eticità, sulla trasparenza e completezza delle comunicazioni nel corso della procedura adottiva, sia nazionale che internazionale; di potenziare, infine, in numero e in specializzazione, tutti gli operatori pubblici coinvolti nella procedura adottiva.

### **3.5. *Rappresentanti di associazioni che operano nel settore dell'adozione, nazionale e internazionale, e dell'affido.***

Va premesso che vi è stata, da parte delle associazioni audite, una valutazione sostanzialmente positiva in merito all'impianto e al funzionamento della legge n. 184 del 1983, « Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori », così come modificata dalla legge n. 149 del 2001 « Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante « Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori », nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile, considerata da tutti una legge innovativa che ha delineato un ampio sistema di misure di tutela del minore, e che sono stati auspicati interventi legislativi di miglioramento solo su alcuni aspetti, in relazione al mutato assetto socio – familiare.

Le associazioni audite hanno dunque concordato sulla necessità di una « manutenzione » e di un aggiornamento della normativa attuale per mezzo di alcuni interventi correttivi.

Si riportano, in sintesi, le diverse posizioni assunte in relazione ai vari temi trattati.

#### **3.5.1. *Dati.***

**Maria Teresa Maccanti, Presidente dell'associazione Network aiuto assistenza accoglienza-Onlus (NAAA)**, partendo da una positiva considerazione dell'impianto normativo in esame, osserva, in merito allo stato di attuazione delle norme in vigore, che le principali criticità relative in particolare ad alcune delle suddette norme, dipendono anche dall'interpretazione che i soggetti coinvolti danno delle medesime. Si riferisce, con particolare riferimento all'adozione internazionale, ai soggetti istituzionali coinvolti che, come indicato dalla legge

n. 476 del 1998 di ratifica della Convenzione dell'Aja, sono quattro attori principali, che operano nell'ambito di tutto il processo adottivo, la Commissione adozioni internazionali, il Tribunale per i minorenni, i servizi territoriali degli enti locali, gli enti autorizzati.

**Anna Maria Colella, Direttrice dell'Agenzia regionale per le adozioni internazionali** – Regione Piemonte ritiene che la legge n. 184 del 1983 sia una « bellissima legge », apprezzata in tutta Europa e in tutto il mondo, il cui stesso impianto è stato molto importante al fine di ribaltare le priorità e rendere centrale e dominante l'interesse del minore. Inoltre la citata Legge n. 477 del 1998, che ha ratificato la Convenzione dell'Aja, ha rappresentato un tassello fondamentale per combattere e sconfiggere il cosiddetto « fai da te », creando un sistema di correlazione fondamentale fra Regioni, servizi socio-assistenziali, commissione per le adozioni, tribunali per i minorenni, associazioni familiari ed enti autorizzati. La legge italiana sull'adozione internazionale è apprezzata all'estero per la centralità che assicura ai bimbi in stato di abbandono e alle famiglie che si rendono disponibili ad adottarli e per la sussidiarietà negli interventi di prevenzione dell'abbandono, perché l'adozione sia e resti l'ultimo residuale intervento di protezione del minore. Per quanto riguarda le adozioni internazionali, inquadra il loro calo nell'ambito di un fenomeno di portata globale, e fa notare come tale calo tuttavia in Italia appaia meno drastico rispetto a quello sofferto da altri paesi, anche grazie al fatto che, a fronte di un avvenuto cambiamento rispetto al profilo dei bambini adottabili nei paesi stranieri, le coppie italiane adottanti hanno comunque saputo, meglio di altri, trovare la disponibilità per accoglierli.

**Paola Crestani, Presidente del Centro italiano aiuti all'infanzia (CIAI)**, fa notare come la legge n. 184 del 1983, con tutte le modifiche successive, rappresenti un impianto normativo divenuto un modello in campo internazionale, in particolare per tre motivi fondamentali: l'attenzione che dedica sia ai bambini in stato di abbandono, l'attenzione che dedica alle famiglie che li vogliono adottare, l'attenzione che dedica in particolare alla tematica della prevenzione dell'abbandono. Evidenzia, inoltre, come si tratti dell'unica legge che considera le organizzazioni che si occupano di adozione internazionale non soltanto come delle agenzie, ma anche come attori dotati di un ruolo effettivo nella prevenzione dell'abbandono, mancando, tuttavia, dati precisi sulle necessità generali dei bambini e su quanti non riescono a trovare una famiglia. Richiama altresì l'attenzione sulla mancanza di famiglie disponibili ad accogliere bambini con « bisogni speciali » e sulla generale diminuzione delle adozioni in Italia (si parla, infatti, di un numero pressoché dimezzato negli ultimi cinque anni). Evidenzia, quindi, come il calo del numero delle adozioni generi anche dei problemi di sostenibilità da parte degli enti autorizzati che operano nel settore; ciò potrebbe determinare, a suo avviso, il rischio di fare « adozioni ad ogni costo », a discapito dell'attenzione in merito alla trasparenza e alla qualità delle adozioni, alla tutela dei diritti dei bambini, delle famiglie di origine e anche di quelle adottive.

**Carla Forcolin, Presidente dell'Associazione La Gabbianella e altri animali – Onlus**, rileva come, nonostante il calo progressivo della disponibilità complessiva all'adozione internazionale, l'Italia rimanga, comunque, il secondo Paese del mondo nella graduatoria dei Paesi adottanti, e sottolinea come secondo dati del 2014 siano andate a buon fine 2.200 adozioni internazionali, fa notare, però, come al 31 dicembre 2011 risultasse che i minori fuori dalla famiglia fossero 29.388, dei quali 14.397 in affidamento e 14.991 nei servizi residenziali e, che, in particolare dal 2001 ad oggi, il numero di questi minori sia aumentato in gran parte in ragione dell'afflusso di minori stranieri nel nostro Paese, in particolare di minori stranieri non accompagnati, anche in ragione della crisi economica internazionale. Fa rilevare, inoltre, come dalla relazione del Centro studi dell'Istituto degli innocenti sia risultato che questi minori siano soprattutto adolescenti che superano i dodici anni e che proprio in ragione dell'età sono difficilmente adottabili.

Ciononostante a suo dire permane una divaricazione tra il numero delle famiglie disponibili all'adozione nazionale, che, benché calate, si attestano, comunque, intorno agli 11.000, e il numero di minori presenti nelle strutture residenziali. Tra le motivazioni di tale discrepanza indica la presenza nelle strutture di molti minori non dichiarati adottabili, sia per età oppure in quanto particolarmente difficili o perché portatori di qualche disabilità, e sottolinea l'esigenza di considerare, dunque, relativamente ai minori ultra dodicenni, una maggiore difficoltà a venire adottati.

**Marco Griffini, Presidente dell'Associazione amici dei bambini (Ai.Bi.)** mette in evidenza, a proposito di adozione nazionale come in Italia, da quindici anni a questa parte il numero delle adozioni nazionali sia rimasto costante: 950-1.000-1.050, e che l'ultimo dato – purtroppo, sottolinea essere del 2014 – ci dice che a fronte di 1.050-1.060 adozioni nazionali c'erano 9.000 richieste.

**Elena Cianflone, Presidente dell'Unione famiglie adottive italiane (UFAI)**, sottolinea, per quanto riguarda le adozioni nazionali, come sia necessario, prima di tutto, la creazione di un *database*, cioè di una banca dati nazionale, che contenga i dati aggiornati relativi al numero di minori adottati nel nostro Paese e che sia collegato a tutti i tribunali dei minori, nonché una banca dati nazionale per i minori che necessitano di affidamento. Per quanto riguarda le adozioni internazionali, ritiene che tra i motivi che ne determinano il calo, vadano individuati costi e tempi, che devono essere equiparati a quelli europei.

**Monya Ferritti, Presidente del Coordinamento delle Associazioni familiari adottive e affidatarie in rete (CARE)**, registra come la loro associazione arrivasse, nel passato, ad una media di circa 4.000 adozioni internazionali all'anno, mentre ad oggi si registra una forte battuta d'arresto, che ha condotto ad un massimo di circa 1.000 adozioni l'anno.

**Frida Tonizzo, Consigliere dell'Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie (ANFAA)** riporta come, per quanto riguarda gli

affidamenti familiari, dagli ultimi dati forniti dal Ministero, si sia in presenza di 15.000 minori affidati, di cui 6.750 affidati a parenti. In alcune regioni, quelli affidati a parenti raggiungono percentuali molto elevate, ad esempio il 72,6 per cento in Puglia, l'84,7 in Basilicata, il 61,3 in Campania. Continuano, però, a mancare su questi affidamenti a parenti approfondimenti specifici, più volte anche da noi richiesti, quanto mai necessari anche per avere elementi di analisi significativi e utili per una loro più corretta valutazione. Richiama, inoltre, l'attenzione sul ridotto numero di minorenni, di età compresa tra 0 e 2 anni, che vengono affidati, a fronte di un numero molto maggiore di quelli inseriti in comunità, e cioè il 35,8 per cento di minori in comunità rispetto a quelli affidati, nonostante siano conosciute da anni le conseguenze negative sullo sviluppo del bambino della carenza e delle deprivazioni di cure familiari nei primissimi anni di vita.

**Family for Children, in relazione alle adozioni internazionali,** ritiene che la legge 4 maggio 1983 n.184, sia una buona legge, purché essa venga fatta rispettare dagli enti preposti a farlo. Non chiede, dunque, una nuova disciplina, bensì la piena applicazione di quella già in vigore, con alcuni accorgimenti e suggerimenti nella sua applicazione, come, ad esempio, il rispetto delle linee guida per l'ente autorizzato, di cui nessuno parla, ma che tuttavia esistono e sono uno strumento indispensabile per il compimento dell'*iter* adottivo.

### ***3.5.2. Banca dati dei minori adottabili e delle coppie disponibili all'adozione.***

Tutte le associazioni audite convergono sulla necessità di un impulso volto un suo immediato ed efficace funzionamento.

**Marco Griffini, Presidente dell'Associazione amici dei bambini (Ai.Bi.),** denuncia come fattore fondamentale per il funzionamento complessivo del sistema la messa a punto della banca dati, necessaria anche a mettere in rete i Tribunali per i Minorenni. La necessità di creare e perfezionare un sistema di database, che contenga i dati aggiornati relativi al numero di minori adottabili nel nostro Paese, collegato a tutti i tribunali dei minori, nonché una banca dati nazionale per i minori che necessitano di affidamento, rappresenta un'esigenza condivisa da Monya Ferritti, Presidente del Coordinamento delle Associazioni familiari adottive e affidatarie in rete (CARE), che mette in rilievo come il fatto di non poter avere la disponibilità dei dati aggiornati appare determinante per fare programmazione.

**Pietro Ardizzi, Portavoce del coordinamento « Oltre l'adozione »,** evidenzia come, a tutt'oggi, non sia monitorabile la situazione dei minorenni adottabili in Italia inseriti in comunità alloggio o in affidamento familiare, proprio a causa della mancata piena operatività della messa in rete dei dati tra i tribunali per i minorenni italiani, e questo a grave discapito di una maggior celerità ed efficacia del

sistema di abbinamento tra coppie e bambini, procedura in il cui fattore tempo appare, invece, determinante.

Sul funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali (articolo 38, L. 183 del 1984), il cui regolamento di organizzazione è contenuto nel decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2007 n. 108 "Regolamento recante riordino della Commissione per le adozioni internazionali», che opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, e che è l'autorità centrale del nostro Paese in materia di adozioni internazionali rispetto al Segretariato de l'Aja, le associazioni. Sulla necessità di una revisione della CAI in sede di audizione da parte delle associazioni audite hanno espresso un'unanime opinione.

**Marco Mazzi, Presidente dell'Associazione Famiglie per l'accoglienza** mette in risalto la necessità che la Commissione ritorni ad essere lo strumento che era stato originariamente pensato e voluto dal legislatore, soprattutto per quanto riguarda gli aspetti della gestione collegiale, della riattivazione della comunicazione e dello scambio di dati e esperienze con enti e famiglie, la pubblicazione di rapporti statistici sulle adozioni, il rinnovare il patto di fiducia e di collaborazione con gli enti autorizzati, l'esaminare istanze di apertura e di collaborazione di nuovi Paesi.

**Gianfranco Arnoletti, Presidente del Centro internazionale per l'infanzia e la famiglia (CIFA)** sottolinea come una maggiore trasparenza della CAI avrebbe un effetto rassicurante per l'intero sistema così come la trasparenza dell'ente avrebbe un effetto rassicurante per le famiglie, e esprime una valutazione positiva in merito ad un eventuale maggiore coinvolgimento della Commissione con il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, e ipotizza l'introduzione, a fronte del denunciato immobilismo della stessa Commissione, del procedimento del silenzio assenso. Inoltre il mancato sviluppo di relazioni con altri Paesi, la chiusura dei rapporti scritti e orali tra enti e Commissione, i mancati finanziamenti ai progetti degli stessi enti, gli incontri con le delegazioni dei Paesi esteri il cui contenuto non viene comunicato agli altri attori possono rappresentare tutti fattori che portano una mancanza di uniformità del sistema e denuncia un sostanziale immobilismo dell'Autorità Centrale, che si concretizza a suo parere in varie forme che vanno però tutte a discapito degli interesse delle coppie, degli enti e dunque dei bambini in attesa di una famiglia. In particolare sottolinea il mancato sviluppo di relazioni con altri Paesi, la chiusura dei rapporti scritti e orali tra enti e Commissione, i mancati finanziamenti ai progetti degli stessi enti, gli incontri con le delegazioni dei Paesi esteri il cui contenuto non viene comunicato agli altri attori», un'assenza di coordinamento, quindi, che non fa altro che generare una mancanza di uniformità del sistema.

**Elena Cianflone, Presidente dell'Unione famiglie adottive italiane (UFAI)**, ha sostenuto che la Commissione deve recuperare il ruolo di guida e di regia fondamentale per il funzionamento dell'intero sistema delle adozioni internazionali a livello sia nazionale sia internazionale,

mirando a favorire il coinvolgimento e la collaborazione di tutti gli attori del processo adottivo, a supportare i 62 enti autorizzati nel costante rapporto con le autorità centrali dei Paesi stranieri, e a ritrovare la sua natura collegiale. Ha inoltre sottolineato come, dal 2014, la CAI, organo collegiale, non si sia mai riunita per deliberare, non abbia organizzato alcun incontro periodico di indirizzo e coinvolgimento degli enti autorizzati, non abbia promosso nessuna consultazione semestrale, come prevede la legge, con le associazioni dei familiari, non abbia attivato alcun rimborso per gli enti per i progetti di prevenzione dell'abbandono, di sussidiarietà, progetti, inoltre, già realizzati e rendicontati già nel 2014, e come abbia quasi del tutto interrotto le comunicazioni e il rapporto con le famiglie, che in precedenza erano agevolate da una linea telefonica dedicata, un numero verde, che da due anni è invece stata soppressa. Propone, quindi, la previsione di tempi certi per le convocazioni e per gli incontri con gli enti autorizzati, che, a suo avviso, dovrebbero avere cadenza quantomeno semestrale. In riferimento alle associazioni familiari a carattere nazionale, ritiene che dovrebbe essere previsto almeno un incontro annuale con tutti i soggetti coinvolti, tra i quali, in particolare, i tribunali per i minorenni, i servizi sociali, le regioni, le associazioni familiari. Propone, inoltre, una composizione più snella della Commissione, che preveda la netta distinzione tra separazione le funzioni del presidente e quelle del vicepresidente.

**Marco Griffini, Presidente dell'Associazione amici dei bambini (Ai.Bi.)** propone il trasferimento della Commissione per le adozioni internazionali presso il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, per rimanere nel solco di quello che egli indica come una preziosa attitudine, nonché tradizione, del nostro paese nel campo dell'adozione internazionale. Le adozioni internazionali, a suo giudizio, devono rimanere collegate a progetti di cooperazione internazionale finalizzati alla sussidiarietà, al fine di attuare il principio secondo cui è possibile adottare un minore straniero se si opera in modo che i bambini abbandonati restino nel loro Paese d'origine e che a essere adottati siano solamente i bambini « rifiutati » due volte dalle famiglie di provenienza.

**Paola Crestani, Presidente del Centro italiano aiuti all'infanzia (CIAI)**, pone l'accento sulla mancanza di una Banca Dati Nazionale delle Adozioni, prevista ormai 15 anni fa dalla legge n. 149 del 2001. Fa notare come tale mancanza renda incerti e non monitorabili i dati relativi ai minorenni italiani dichiarati adottabili, così come i dati concernenti le coppie disponibili all'adozione nazionale e quelli relativi ai minorenni che, pur essendo adottabili, non adotta nessuno. Evidenzia, inoltre, come la mancata operatività di tale banca dati sia di ostacolo alla celerità della procedura adottiva, in particolare per quel che concerne l'abbinamento tra il minore adottando e la coppia disponibile all'adozione. Fa notare, quindi, come non siano a disposizione dati e statistiche in merito ai minori adottati con la procedura di adozione internazionale e come, allo stato, e non esista ancora una rilevazione sul « benessere dei minori adottati ». Ne consegue che gli enti autorizzati sono obbligati a mandare nei Paesi da cui provengono

i bambini, dei « report post-adozione », che sono a disposizione della Commissione per le adozioni internazionali, che eventualmente potrebbe utilizzarli per avere un « *feedback* » in merito alla situazione dei minori adottati.

**Family for children** chiede l'istituzione di un elenco nazionale delle coppie che hanno dato mandato agli enti che tenga conto di un unico ordine cronologico riferibile al singolo paese, nonché la promozione e la definizione di protocolli operativi e convenzioni fra enti autorizzati.

### 3.5.3. Costi.

Un altro dei temi portati in evidenza è quello dei costi che devono essere sostenuti dalle famiglie, che appaiono troppo elevati.

**Marco Griffini, Presidente dell'Associazione amici dei bambini (Ai.Bi.)** sottolinea come l'adozione internazionale corra il rischio di diventare l'unica forma di genitorialità a pagamento, e sostiene che sarebbe sufficiente un'iniezione di risorse pari a sessanta milioni di euro per renderla, addirittura, totalmente gratuita.

**Gianfranco Arnoletti, Presidente del Centro internazionale per l'infanzia e la famiglia (CIFA)** sottolinea come di fatto manchi una parificazione con le altre forme di genitorialità in termini economici, e come sostanzialmente tutti i soggetti auditi siano d'accordo sul fatto che l'adozione rappresenti la forma di genitorialità più costosa.

**Monya Ferritti, Presidente del Coordinamento delle Associazioni familiari adottive e affidatarie in rete (CARE)** pone l'accento sul problema delle famiglie adottanti che si trovano a sopportare costi notevoli in particolare nella gestione della fase del post-adozione, e sottolinea, inoltre, come vadano inoltre maggiormente supportate le famiglie che si rendono disponibili alle adozioni difficili, e cioè quelle di ragazzi di età sopra i dodici anni o di bambini o ragazzi « special needs » o con patologie particolari.

**Elena Cianflone, Presidente dell'Unione famiglie adottive italiane (UFAI)**, propone la detraibilità delle spese sostenute per la procedura di adozione internazionale, con riferimento anche a quelle sostenute nella fase successiva all'adozione. Propone, inoltre, l'introduzione di un prestito d'onore a tasso zero per la famiglie, da restituirsi in rate molto diluite.

**Anna Maria Colella, Direttrice dell'Agenzia regionale per le adozioni internazionali – Regione Piemonte** fa notare come le spese relative alle adozioni internazionali siano composte, prevalentemente, dalla quota parte relativa ai servizi resi in Italia, poiché, spesso, gli enti fanno ricadere in termini di costi alle famiglie ciò che costa loro la gestione complessiva della struttura, il personale operante in Italia, la formazione e la preparazione della coppia, i servizi resi all'estero e il follow up, e mette in evidenza come una riduzione dei costi

potrebbe arrivare dalla presenza anche all'estero, in loco, di personale adeguatamente preparato che segua la coppia, e che venga pagato in modo continuativo anche al fine di evitare che gli enti si servano, all'estero, di personale « spot », che quindi entra in azione solo quando deve assistere la coppia, a discapito di un lavoro molto importante e necessario, quale la verifica delle condizioni di salute del bambino, la frequenza della struttura dove il bambino è accolto, il colloquio costante con gli educatori, il collegamento con la famiglia al bambino abbinata, la preparazione del minore all'adozione, (cosa che, rileva, non tutti gli enti fanno) nonché di assistenza alla coppia durante il percorso di adozione che può essere anche molto lungo: i tempi, inoltre, sono molto diversi da paese a paese. Valutazione positiva di una necessaria riorganizzazione del sistema degli enti, che cerchi di limitarne la eccessiva presenza nei Paesi di provenienza, prevedendo, ad esempio, forme di consorzio, al fine di ridurre il frazionamento. Possibili soluzioni al tema dei costi potrebbero essere individuate, ad esempio, prevedendo meccanismi di garanzia che consentano alle famiglie di essere prese in carico per mezzo, ad esempio, dell'istituzione di apposito Fondo a questo dedicato, da un nuovo ente, senza ricominciare interamente dall'inizio il procedimento, con notevole dispendio in termini di costi da sostenere, nei casi in cui l'ente originario, per cause non imputabili al suo operato, si trovi a non poter portare a termine una pratica adottiva.

**Maria Teresa Maccanti, Presidente dell'associazione Network aiuto assistenza accoglienza-Onlus (NAAA)** rileva come vada tenuta in considerazione la difficoltà a ottenere, per la parte operativa, le attestazioni per la prosecuzione delle adozioni internazionali, a danno dei bambini, perché prolungano la permanenza in istituto, e fa notare come su questo il nostro paese sia stato richiamato da parte del « *Permanent Bureau dell'Aja* », e che, considerato che il problema dei costi è intrinsecamente legato al tema degli enti, potrebbe essere utile, nell'ottica di una necessaria razionalizzazione e riorganizzazione degli stessi, un supporto istituzionale volto a favorire le fusioni tra enti. Tra le altre possibili soluzioni prospettate si ravvisa la detraibilità delle spese sostenute per la procedura di adozione internazionale, anche per quanto attiene agli oneri del procedimento post-adozione, nonché la previsione di un prestito d'onore a tasso zero per le famiglie, che possa essere restituito tramite un'accessibile rateizzazione.

**Paola Crestani, Presidente del Centro italiano aiuti all'infanzia (CIAI)**, propone, a fini di trasparenza ed economicità, l'obbligo della pubblicazione dei bilanci, dei dati delle adozioni, della carta dei servizi e dei nomi e dei *curricula* dei professionisti che seguono le pratiche adottive, al fine di poter garantire la tracciabilità delle transazioni economiche. Propone, inoltre, che venga previsto l'obbligo di remunerare i referenti per l'adozione che lavorano nei Paesi stranieri, al fine evitare eventuali pressioni nei Paesi di origine dei minori adottandi. Rileva, quindi, la necessità che siano attentamente monitorati i bilanci e i flussi finanziari degli enti autorizzati, che dovrebbero sempre essere tracciabili, come peraltro già previsto nelle linee guida per gli enti autorizzati, talora disattese. Appare, inoltre,

fondamentale, a suo avviso, applicare alla lettera le linee guida esistenti, sia quelle italiane sia quelle del « *Permanent Bureau dell'Aja* », per definire le modalità di lavoro comuni e condivise in tutti i Paesi. Ciò anche al fine di garantire la sussidiarietà dell'adozione internazionale, vale a dire il rispetto prioritario del diritto di ogni bambino a vivere nella sua famiglia e nel suo Paese di origine.

#### **3.5.4. Procedimento.**

Le criticità e le osservazioni che sono pervenute in sede di audizione hanno riguardato, la domanda di adozione da parte delle associazioni hanno riguardato la domanda di adozione che deve essere presentata al tribunale per i minorenni dai coniugi con i requisiti previsti dalla legge, ma possono essere presentate anche più domande successive a più tribunali per i minorenni, purché in ogni caso se ne dia comunicazione a tutti i tribunali precedentemente aditi: tale domanda ha una validità di tre anni, può essere rinnovata ripresentando la documentazione per comprovare la permanenza dei requisiti richiesti. Si è evidenziata la necessità per le coppie di trasmettere un'unica domanda di adozione in tutti i tribunali per i minori, che siano loro a volta collegati in rete, anche per evitare che, ad esempio, venga presentata domanda in un Tribunale laddove sia stata già valutata negativamente l'idoneità da un altro Tribunale precedentemente adito. Sottolineano, a questo proposito, anche la necessità di uniformare su tutto il territorio nazionale e rendere ancora più chiari e trasparenti i criteri di chiamata delle coppie adottanti da parte dei Tribunali.

Circa i tempi che la legge ha previsto va osservato che i termini previsti dalla Legge 4 maggio 1983, n. 184 e dalla Legge 28 marzo 2001, n. 149 sono di carattere ordinatorio.

Le associazioni audite hanno sottolineato come i termini in questione non vengano pressoché mai rispettati e che invece i tempi medi sono di circa un anno e mezzo – due anni a fronte dei sei mesi previsti dalla legge per il completamento dell'iter adottivo; le maggiori criticità legate ai tempi del percorso adottivo, in particolare con riguardo alla adozione internazionale, vanno individuati tra quelli che riguardano le procedure da seguire da parte del Paese di origine; la procedura italiana per la valutazione dell'idoneità della coppia si prolunga ben oltre i termini indicati dalla legge n. 184 del 1983 e dalle sue successive modificazioni, e quindi è necessario rendere perentori i termini indicati dalla normativa attuale per l'espletamento della procedura, sia per la valutazione dell'idoneità sia per la trascrizione della sentenza.

#### **3.5.5. Servizi sociali.**

Anche il ruolo dei servizi sociali è stato considerato centrale nella procedura di adozione. Partendo dal dato che la legge n. 184 del 1983 prevede un sostegno post-adozione da parte dei servizi sociali obbligatorio e gratuito per il primo anno dopo l'arrivo del minore in famiglia, è stato rilevato come un solo anno sia del tutto insufficiente, poiché l'esperienza delle famiglie adottive richiede la previsione di un

sostegno di tipo sanitario e psicologico, professionalmente adeguato e duraturo con particolare riferimento proprio alla fase del post – adozione.

I servizi sociali dovrebbero, quindi, assumere un ruolo più centrale, essere potenziati, oltre che sostenuti finanziariamente, nonché mediante l'istituzione di équipes composte da professionisti specializzati che lavorino con le famiglie adottive e affidatarie in sinergia con le ASL e con il sistema scolastico territoriale. Nelle attuali situazioni di organico e con una cronica mancanza di fondi, i servizi difficilmente riescono a realizzare, soprattutto nelle regioni del centro-sud, un sostegno qualificato post-adottivo, anche con riferimento all'istituto dell'affido, per il quale il ruolo dei servizi sociali è nevralgico.

**Edi Cicchi, Assessore del comune di Perugia e Presidente della Commissione Welfare e Politiche sociali dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)**, ritiene fondamentale per i servizi sociali pensare allo sblocco del turnover, che, negli ultimi anni, ha fatto sì che alcune posizioni strategiche non fossero sostituite, nonché disporre di risorse economiche sufficienti per permettere ai servizi sociali di avvalersi anche della collaborazione di enti qualificati, per affidare progetti di accompagnamento e di sostegno all'adozione, e andrebbe anche salvaguardata l'importanza dell'intervento individualizzato verso ogni minore al fine di scongiurare il rischio che nelle situazioni di emergenza possano essere permessi interventi per categoria, negando, quindi, l'accesso a pari titolo alle misure di protezione a tutti i minori in difficoltà, senza distinzione di sesso, di età e così via.

**Elena Cianflone, Presidente dell'Unione famiglie adottive italiane (UFAI)**, fa notare come i servizi sociali dovrebbero assumere un ruolo maggiore ed essere potenziati, istituendo équipes *ad hoc* a sostegno dell'adozione, con professionisti specializzati che lavorino con le famiglie adottive e affidatarie, in sinergia con le ASL e con il sistema scolastico territoriale.

**Family for children** sottolinea come il sostegno alle famiglie e ai bambini debba aumentare nel percorso del post adozione, e come sia necessario attivare con i comuni e le regioni una rete di sostegno psicologico presente ed efficace, affinché in nessuna fase del procedimento le famiglie si sentano abbandonati dalle istituzioni.

**Paola Crestani, Presidente del Centro italiano aiuti all'infanzia (CIAI)**, indica l'importanza della garanzia di un sostegno post-adottivo a lungo termine, perché l'adozione non finisce quando il bambino arriva in famiglia, ma « lì comincia e deve durare per tutta la vita ». Tale sostegno, a suo avviso, deve essere fornito dal servizio pubblico oppure dagli enti autorizzati o da altri organismi accreditati, in modo sostenibile, vale a dire attraverso delle forme di convenzione oppure garantendo degli sgravi fiscali alle famiglie.

**Frida Tonizzo, Consigliere Dell'associazione Nazionale Famiglie Adottive E Affidatarie (ANFAA)** ritiene che, partendo dalla conside-

razione iniziale che quello a crescere in famiglia, pur affermato a chiare lettere dalla legge n. 184 del 1983, non sia ancora un diritto del tutto esigibile dato che le priorità di intervento previste, a partire dal sostegno alla famiglia d'origine e, a seconda delle situazioni, all'affidamento familiare e all'adozione, sono ancora in buona parte disattese perché appaiono condizionate dalla disponibilità delle risorse dello Stato, delle regioni e degli enti locali; evidenzia inoltre una forte riduzione negli ultimi anni dei finanziamenti a livello sia nazionale sia regionale, che hanno determinato una limitazione se non una cancellazione di molti interventi nel settore socio-assistenziale e sanitario e una diminuzione del relativo personale, sovente precario, assunto con contratto a termine, con conseguente mancanza di specializzazione e carichi di lavoro eccessivi, il che pregiudica in molte realtà la tempestività e l'appropriatezza degli interventi necessari per tutelare i minori.

### **3.5.6 Affidato.**

Sul tema dell'affido è emersa la necessità di superare e disciplinare il cosiddetto affido sine die.

Si è, infatti, evidenziato, così come confermato anche dai dati disponibili, come la maggior parte degli affidi non prevedano, di fatto, come esito alla fine del percorso, il rientro nella famiglia di origine.

Tale dato comporta, come conseguenza, che, al compimento della maggiore età degli affidati si arrivi ad una situazione paradossale, in parte sanata dalla Legge 19 ottobre 2015 n. 173 sulla continuità affettiva, di « sospensione » e di vuoto normativo.

È stata comunque evidenziata la necessità di « non snaturare » lo spirito originario dell'istituto dell'affido così come è stato pensato, che è quello della temporaneità e del recupero della famiglia di origine nel suo complesso, ma bensì di completarlo prevedendo, tramite un rafforzato ed efficace sostegno alle famiglie affidatarie, anche forme di prolungamento che mirino però a tutelare sempre e comunque l'interesse del minore. Alcuni auditi hanno proposto la possibilità di un decreto di idoneità anche per i soggetti affidatari, anche in previsione della cosiddetta « adozione aperta ».

### **3.5.7. Ampliamento dei soggetti adottanti.**

**Marco Griffini, Presidente dell'Associazione amici dei bambini (Ai.Bi.)** ritiene che non sia necessario allargare la platea degli adottanti: il dibattito in Senato sulle unioni civili non li aveva trovati d'accordo proprio laddove si prevedeva l'allargamento delle disponibilità all'adozione alle coppie omosessuali, perché in realtà perché a suo parere si è in presenza di una crisi di disponibilità delle coppie sia all'adozione nazionale che all'adozione internazionale, e che ha coinvolto anche l'affido, cominciata dal 2008, crisi che non giustificerebbe, dunque, un allargamento della platea dei soggetti adottanti.

**Gianfranco Arnoletti, Presidente del Centro internazionale per l'infanzia e la famiglia (CIFA)** con riferimento all'ampliamento della

platea degli adottanti sottolinea solo il dato per il quale in Italia il 50 per cento delle famiglie con figli non sono sposate. È favorevole, dunque, ad aprire alla possibilità di adottare anche in assenza del requisito del matrimonio, ovviamente permanendo nel rispetto delle normative degli altri Paesi.

**Maria Grazia Nasazzi Colombo, Vicepresidente Del Forum Delle Associazioni Familiari** ritiene che, nel mettere al centro l'interesse del minore, appare fondamentale dare una famiglia a un minore, non tanto dare un minore una famiglia, e che la vera famiglia sia quella composta da un padre e una madre; la complementarietà tra un uomo e donna, che non è solo biologica ma affettiva e comportamentale, diventa una certezza del rapporto educativo, per cui questa non è una bandiera ideologica, ma una posizione educativa.

**Carla Forcolin, Presidente dell'Associazione La Gabbianella e altri animali-onlus** ritiene che, nell'interesse del minore, appare ovvio come la situazione ideale per lo stesso sia quella di essere accolto all'interno di una coppia stabile, solida e felice, magari circondata da una famiglia ampia e disponibile. Tuttavia l'esperienza ci riporta una realtà, dura e purtroppo non così rara, di bambini e bambine che nessuno vuole adottare, così come di ragazzine che subiscono violenze tali per cui gli stessi servizi sociali ritengono preferibile affidarle ad una donna singola anziché ad una coppia. Prosegue poi sottolineando come il collega Marco Griffini abbia detto che le coppie senza figli sono numerosissime, e che quindi non sia necessario allargare la platea degli adottanti ad esempio a persone singole. Analizzando i dati più recenti, però, però le cose non stanno così. Se dai 30.000 minori presenti nelle strutture si toglie un terzo rappresentato dai minori stranieri non accompagnati, rimangono circa 20.000 minori ancora nelle strutture. Poiché abbiamo circa 11.000 disponibilità all'adozione nazionale, questo vuol dire che la situazione non è ancora risolta per tutti i minori abbandonati. Auspica, inoltre, che si passi da un'idea di adozione non più come quella di una « seconda nascita » ma come a quella di un percorso di sostegno ai minori.

Più che la necessità del requisito del matrimonio per adottare le appare, invece, fondamentale una vera e profonda disponibilità ad accogliere, non per fare « proprio » un figlio, ma per aiutarlo a crescere. Dunque, a suo parere, è ampiamente arrivato il momento di aggiungere tra coloro che possono adottare anche le persone singole.

**Marco Mazzi, Presidente dell'Associazione Famiglie per l'accoglienza** sostiene di essere in linea con molte altre associazioni nonché con molti autorevoli pensatori e studiosi, nel sostenere che il bene di un bambino sia quello di avere stabilità e di entrare in un rapporto familiare non solo stabile, ma anche « differenziato », per cui appare fondamentale che abbia un papà e una mamma, soprattutto per quei bambini che hanno una storia dolorosa alle spalle e che hanno bisogni enormi quando arrivano all'adolescenza, per i quali, dunque ed è importante che ci siano un padre e una madre che abbiano la loro diversità di funzioni e di modalità.

**Luca Luccitelli, Componente del Servizio Diritti umani e Giustizia della Comunità Papa Giovanni XXIII** sottolinea con forza la differenza dei ruoli sociali, basata sulla fondamentale presenza del papà e della mamma.

#### **4. Conclusioni e proposte.**

##### **4.1. Diritto del minore ad una famiglia.**

La legge n. 184 del 1983, soprattutto alla luce delle modifiche introdotte dalla legge n. 149 del 2001, è unanimemente considerata una « buona legge », la quale, tuttavia deve inevitabilmente tener conto della dinamica evolutiva delle relazioni familiari, che hanno assunto, soprattutto negli ultimi anni, caratteri di incisività e rapidità senza precedenti. Al riguardo, si sottolinea che sia la giurisprudenza di legittimità, sia le modifiche successivamente introdotte dal legislatore, ne hanno già in gran parte armonizzato l'impianto con quanto previsto dalle fonti nazionali e sovranazionali in materia di tutela delle relazioni familiari e della condizione minorile. Gli interventi ancora da attuare riguardano, quindi, soltanto alcune situazioni relazionali che, pur essendo ritenute meritevoli di tutela secondo i principi ricavabili dal sistema delle fonti interne e sovranazionali, non la ricevono espressamente dalla legge.

Ogni intervento del legislatore non potrà che assumere come punto di riferimento il superiore interesse del minore, quale soggetto portatore di diritti fondamentali garantiti dall'articolo 2 della Costituzione. La centralità della posizione del minore è chiaramente evidenziata dall'articolo 1 della legge n. 184 del 1983, che prevede il diritto dello stesso a crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia, riprendendo testualmente i principi affermati dalla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo. In questa direzione anche la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ribadito l'importanza della ricerca dell'interesse del minore, nelle diverse situazioni concrete, e la centralità del diritto alla relazione tra genitori e figli, affermando costantemente come l'allontanamento del minore dalla famiglia e la sua istituzionalizzazione, debba essere assunta con estrema prudenza ed esatta ponderazione degli interessi pubblici e privati in gioco. Il diritto del minore di crescere ed essere educato nel proprio nucleo familiare rientra tra quelli assoluti, esperibili nei confronti di tutti i terzi, ivi compreso lo Stato, verso il quale il minore stesso vanta la pretesa a non subire provvedimenti di adozione, affidamento e allontanamento al di fuori dei casi previsti dalla legge. Proprio in tale prospettiva, la recente riforma in materia di filiazione, nel novellare l'articolo 1 della legge in materia di adozioni, testualmente prevede che « le condizioni di indigenza dei genitori o del genitore esercente la responsabilità genitoriale non possono essere di ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia. A tal fine in favore della famiglia sono disposti interventi di sostegno ed aiuto ». È, pertanto, compito dello Stato, delle regioni e degli enti locali, attraverso unitari strumenti di pianificazione, individuare in

modo sinergico e coordinato gli interventi diretti a prevenire il fenomeno dell'abbandono, anche garantendo adeguate forme di sostegno economico alle famiglie in difficoltà.

Auspicati interventi del legislatore dovrebbero perseguire prioritariamente l'obiettivo di dare concreta attuazione al richiamato articolo 1 della legge sull'adozione, assicurando che nessun minore sia sottratto alla famiglia solo perché non è in grado di mantenerlo adeguatamente. Altrettanto necessario è dare attuazione alla citata norma, anche nella parte in cui specificamente prevede la promozione di iniziative di formazione dell'opinione pubblica sull'affidamento, adozione e sostegno delle comunità di tipo familiare. A tal fine, potrebbe essere istituita una « Giornata Nazionale per l'Adozione », nonché essere promossi incontri ed iniziative nelle scuole in favore della « famiglia adottiva » quale modello per una società inclusiva ed accogliente. Potrebbero, inoltre, essere organizzati specifici corsi di preparazione e di aggiornamento degli operatori, oltre che incontri di formazione e preparazione per le famiglie e per le persone che intendono avere in affidamento o in adozione minori. In tale quadro normativo, focalizzato sulla persona del minore e sulla prevalenza dei suoi diritti fondamentali, un'eventuale revisione dell'istituto dell'adozione dovrebbe muovere dal presupposto che il legislatore non sia chiamato a tutelare un preteso diritto alla filiazione, quanto piuttosto il diritto del minore ad una famiglia ovvero a crescere ed essere educato, come stabilito dall'articolo 6 della legge n. 183 del 1984, in un ambiente affettivamente idoneo allo sviluppo della sua personalità.

#### **4.2 Affidamenti « sine die » e adozione « mite ».**

Il diritto del minore ad una famiglia ha alimentato il diffondersi della prassi relativa agli affidamenti « sine die », ben oltre cioè il termine dei due anni previsti dalla legge. Il tempo indefinito degli affidamenti familiari non risponde, però, all'interesse del minore, che, pur non ricorrendo agli estremi dell'abbandono, continua, tuttavia, ad essere privo di un ambiente familiare stabilmente idoneo. In tali casi, il minore non può essere dichiarato in stato di adottabilità, ma, d'altra parte, non risponde al suo prevalente interesse realizzare una proroga a tempo indefinito del rapporto di affidamento, che è fisiologicamente destinato a sopperire ad una situazione di temporanea difficoltà della famiglia di origine e quindi essenzialmente connotato da un carattere di precarietà. Trattasi di una questione che eventuali interventi di revisione della normativa in tema di adozione non potranno ignorare, attraverso l'individuazione di soluzioni, maggiormente rispondenti al superiore interesse del minore, che consentano di costituire un vincolo di definitiva appartenenza al nucleo familiare degli affidatari. Al riguardo, potrebbe essere introdotto l'istituto dell'adozione « mite », la cui caratteristica principale risiede nel fatto che il minore adottato non recide del tutto i suoi rapporti, giuridici ed affettivi, con la famiglia d'origine. A tale soluzione, peraltro, è già giunto in via interpretativa qualche tribunale dei minori, che ha applicato l'adozione in casi particolari, in presenza di affidi familiari scaduti, nei casi in cui il minore versi in una situazione di « semiabbandono ».

L'introduzione nel nostro ordinamento dell'adozione « mite » è stata sollecitata anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, che,

nella sentenza del 21 gennaio 2014 (Zhou c. Italia), ha ritenuto che la normativa italiana in materia di adozione sia in contrasto con l'articolo 8 della Convenzione sui diritti dell'uomo, nella parte in cui non prevede l'applicazione dell'istituto dell'adozione in casi particolari, quando persista un ambiente familiare inidoneo, ma la famiglia di origine mantenga un legame affettivo con il proprio figlio. Secondo tale giudice, la norma comunitaria tutela il « *diritto di un genitore a misure finalizzate a ricongiungerlo a suo figlio* », cui corrisponde « *l'obbligo per le autorità nazionali di adottare tali misure* » e dunque di consentire al minore, attraverso un'assistenza sociale mirata, di preservare il legame con il genitore biologico, anche e soprattutto nei casi di obiettiva difficoltà. Nella prospettiva della CEDU, l'adozione legittimante (o che dir si voglia « piena »), deve essere disposta in casi eccezionali, vale a dire quando i genitori si rivelino indegni del loro ruolo, mentre la regola generale dovrebbe essere quella dell'adozione « semplice » (corrispondente, nel nostro ordinamento, all'adozione in casi particolari), volta a preservare il rapporto affettivo tra il genitore biologico ed il figlio. Alla luce della predetta pronuncia della CEDU contro lo Stato italiano, è necessario prendere atto che il ricorso all'adozione « mite » non può continuare ad essere rimesso ad eventuali iniziative interpretative della giurisprudenza, dovendo il legislatore espressamente prevedere e disciplinare il predetto istituto. La prospettiva di introdurre nel quadro normativo vigente la figura dell'adozione « mite », accanto a quella « legittimante », oltre che imposta dalle corti europee, è quella che meglio risponde al superiore interesse del minore che, in alcuni casi, da un lato, necessita di essere definitivamente inserito nel nucleo familiare degli affidatari, dall'altro, ha bisogno di conservare i propri legami affettivi con la famiglia di origine. Potrebbe essere opportuno, a tal fine, rimeditare l'articolo 44 della legge n. 184 del 1983 nella sua complessiva formulazione, recependo le quasi unanimi istanze di completamento del cammino intrapreso con la legge n. 173 del 2015, in funzione della garanzia del diritto del minore alla « continuità affettiva ». Ciò potrebbe avvenire attraverso l'eliminazione del riferimento, contenuto nella lettera a), del primo comma del richiamato articolo 44, alla condizione di « orfano » del minore adottabile dalle persone a lui unite da « preesistente rapporto stabile e duraturo » (rapporto che, a seguito della legge n. 173 del 2015, può essere maturato anche nell'ambito di un prolungato periodo di affidamento). Si darebbe corpo, in sostanza, ad un modello alternativo di adozione, « mite » o che dir si voglia « semplice », verso il quale sembrano indirizzarsi, per i suoi effetti dichiaratamente non interruttivi dei rapporti del minore con la famiglia di origine, come sopra già evidenziato, le indicazioni della Corte europea dei diritti dell'uomo.

D'altro canto, un'attenta considerazione dell'attuale molteplicità dei modelli familiari rende inadeguata la sola declinazione dell'adozione come legittimante, dalla quale cioè debba necessariamente conseguire, alla stregua di una « seconda nascita », l'interruzione dei rapporti del minore con il nucleo familiare di provenienza.

Ulteriori criticità sono emerse, infine, in relazione all'istituto dell'affidamento familiare. In proposito, si segnala, da un lato, la necessità di meglio definire i contenuti del relativo provvedimento, con

particolare riguardo ai rapporti del minore con i genitori, dall'altro, quella di prevedere la possibilità dell'affidatario, in particolari situazioni di rischio, di esprimere il consenso ad interventi chirurgici urgenti. Anche in questo caso è auspicabile un intervento legislativo, piuttosto che affidare alla giurisprudenza il compito di trovare delle soluzioni che tengano conto dei diversi interessi in gioco.

#### **4.3. Superamento della distinzione tra adozione legittimante e non legittimante.**

La centralità dell'adozione legittimante nell'attuale sistema è legata, al criterio dell'« *imitatio naturae* », che rimanda, peraltro, ad un'idea di infanzia abbandonata non più corrispondente al mutato assetto della realtà sociale e ad una pluralità di modelli di famiglia che, in ragione dell'articolo 2 della Costituzione, hanno tutte una comune rilevanza.

A seguito della legge n. 219 del 2012 e del successivo decreto legislativo n. 154 del 2013 (c.d. riforma della filiazione), è stato, infatti, enunciato il fondamentale principio secondo cui tutti i figli, indipendentemente dalla circostanza che i loro genitori siano o meno uniti in matrimonio, hanno il medesimo stato giuridico e sono legati da vincolo di parentela con i soggetti che discendono dallo stesso stipite. L'ampliamento della nozione giuridica di « famiglia », realizzato dalla riforma del 2012, ha « sganciato » la relazione tra genitori e figli dal vincolo matrimoniale, deviando dall'originario modello fondato sull'articolo 29 della Costituzione, per ricondurla all'articolo 2 della Costituzione. Lo « *status filiationis* » è, attualmente, soltanto *status* della persona e l'eguaglianza dei figli non dipende dall'appartenenza ad una specifica comunità familiare, non essendo imputabile a scelte compiute da genitori, che non possono e non devono in alcun modo gravare sui figli. In ragione dell'unicità dello « *status filiationis* », appare pertanto ineludibile riconsiderare l'anacronistica definizione di adozione legittimante.

#### **4.4. Rafforzamento delle garanzie processuali in favore del minore ed attuazione del principio del « giusto processo ».**

Relativamente al procedimento di adozione, al fine di rafforzare le garanzie in favore del minore, occorre, in primo luogo, introdurre una figura terza ed imparziale, quale un avvocato o un « *parenting coordinator* », che ne tuteli gli interessi in ogni fase del procedimento stesso.

Conformemente alla prassi già seguita da alcuni tribunali per i minori, occorrerebbe altresì, prevedere l'istituzione obbligatoria di elenchi di difensori d'ufficio, curatori speciali e tutori, in possesso di competenze specifiche e di un'adeguata formazione professionale. In tale ambito, i principi ispiratori di un eventuale intervento dovrebbero, infatti, essere funzionali all'attribuzione di tali incarichi a professionisti in possesso di competenze qualificate, in ragione della particolare delicatezza delle funzioni da svolgere, come peraltro già avviene nel settore penale (ex articoli 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988 e 15 del decreto legislativo n. 272 del 1989).

Sempre al fine di rafforzare le garanzie processuali in favore del minore, è inoltre emersa la necessità di prevedere un'estensione più ampia del patrocinio a spese dello Stato, in modo da assicurare l'effettività della difesa anche a soggetti che, pur economicamente disagiati, non rientrano nei limiti di reddito attualmente previsti per la fruizione di tale beneficio. Quanto alla legittimazione a promuovere il procedimento di adozione, attualmente attribuita in via esclusiva al pubblico ministero, la stessa potrebbe essere estesa anche ad altri soggetti in possesso di adeguati e specifici requisiti di competenza ed autorevolezza, quali, a titolo esemplificativo, i garanti regionali dell'infanzia e dell'adolescenza.

Ulteriori interventi dovrebbero andare nella direzione di assicurare, nelle procedure di adottabilità, l'attuazione del principio del « giusto processo » e del necessario contraddittorio tra tutte le parti in causa. In particolare, potrebbe, inoltre, essere introdotta un'espressa previsione che sancisca la necessaria collegialità, sin dall'inizio, del procedimento di adozione, secondo la prassi già seguita da alcuni tribunali, anche al fine di ridurre significativamente il rischio di eventuali e successive impugnazioni. Al medesimo scopo, potrebbe essere disciplinata espressamente la valenza probatoria degli accertamenti istruttori espletati nelle procedure per la verifica della responsabilità genitoriale ai sensi degli articoli 330 e seguenti del codice di procedura civile. Nello specifico, conformemente alla prassi già seguita dalla Corte d'appello di Roma, il rispetto del contraddittorio potrebbe essere assicurato, ai fini della decisione, mediante l'acquisizione dei fascicoli relativi alle predette procedure al fascicolo d'ufficio del procedimento di adozione, con conseguente assegnazione alle parti di un termine per esame e deduzioni. Si fa notare, infatti, che, nella fase prodromica alla dichiarazione dello stato di abbandono del minore, i genitori non hanno alcun accesso al fascicolo riguardante il figlio, divenendo il giudice l'unica garanzia di vaglio sul corretto operato e sulla valutazioni dei servizi sociali. Si pone, quindi, l'esigenza di una maggiore « giurisdizionalizzazione » della procedura, non essendo i genitori, nei cui confronti inizia il procedimento per la verifica delle modalità di esercizio della responsabilità genitoriale posti in grado, sin dalle prime battute della vicenda, di difendersi e, conseguentemente, mutare condotta.

#### ***4.5. Semplificazione e trasparenza delle procedure di adozione.***

Sensibilmente condivisa è risultata la necessità di semplificare la procedura di adozione, senza tuttavia rinunciare alla tutela giurisdizionale degli interessi coinvolti.

In particolare, suscettibili di revisione appaiono le disposizioni di cui all'articolo 22 della legge n. 184 del 1983, che prevedono che il tribunale debba, in primo luogo, accertare il possesso, in capo ai soggetti richiedenti l'adozione, dei requisiti di cui all'articolo 6 della legge medesima e, in via successiva, disporre adeguate indagini sulla capacità di educare il minore, nonché sulla situazione economica, la salute, l'ambiente familiare, nonché i motivi per cui i medesimi richiedenti desiderano adottare un minore. In entrambi i casi, l'autorità giudiziaria si avvale dei servizi sociali e delle competenti

professionalità delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere. L'accertamento preventivo dei requisiti di cui al richiamato articolo 6 e le successive indagini disposte dal tribunale hanno, sostanzialmente, il medesimo oggetto, con la conseguenza che si determina un'irragionevole sdoppiamento della fase di accertamento dei requisiti dei soggetti che aspirano all'adozione. Per ovviare, pertanto, ai tempi eccessivamente lunghi della procedura (non è, infatti, indicato entro quale termine il tribunale debba procedere all'accertamento dei requisiti di cui al citato articolo 6, né sono previsti termini perentori entro cui le indagini successive debbano concludersi), occorrerebbe stabilire un termine perentorio entro il quale il tribunale deve avviare e concludere le indagini avvalendosi della consulenza dei servizi sociali.

L'obiettivo di semplificazione del procedimento di adozione potrebbe altresì essere perseguito attraverso interventi diretti a garantire la piena operatività della Banca dati dei minori adottabili, che dovrebbe assolvere alla fondamentale funzione di agevolare l'individuazione delle famiglie disponibili all'adozione, comparando disponibilità e caratteristiche di tutte le coppie che hanno presentato domanda sul territorio nazionale. La piena realizzazione e funzionalità di tale strumento consentirebbe, infatti, di disporre di dati omogenei relativi a tutti i tribunali, rendendo maggiormente trasparenti le procedure di adozione in relazione ai tempi, all'uniformità e alla chiarezza delle informazioni raccolte e facilitando, conseguentemente, l'opportunità degli abbinamenti, specie per i minori « con bisogni speciali », nonché di età compresa tra i 5 e i 17 anni.

Allo stesso scopo, si segnala l'opportunità di introdurre disposizioni dirette a prevedere la possibilità per le coppie di presentare, *on line*, un'unica richiesta di adozione, che sia valida su tutto il territorio nazionale. L'istituzione di uno specifico servizio *on line* per le adozioni concorrerebbe, infatti, a razionalizzare notevolmente la procedura (attualmente sono molto numerose le coppie che presentano domanda di adozione presso più tribunali per i minori), assicurando in modo più efficace l'adempimento dei doveri di informazione, di trasparenza ed imparzialità, il cui rigoroso rispetto si impone nella specifica materia in esame. Al riguardo, si evidenzia che l'esigenza di semplificazione e maggiore trasparenza delle procedure si pone soprattutto in riferimento ai criteri utilizzati per la selezione delle domande di adozione, in funzione dell'imparzialità delle decisioni in tema di abbinamento e di affidamento preadottivo di un minore potenzialmente adottabile. In tal senso, la selezione informatizzata delle famiglie disponibili all'adozione meglio consentirebbe, rispetto al sistema attuale, il rispetto della garanzia di pari trattamento delle famiglie che aspirano all'adozione.

Relativamente alla fase dell'affidamento di tipo preadottivo, in cui il minore non ha ancora acquisito il cognome della famiglia adottiva, ma, al contempo, deve essere mantenuta il più possibile riservata la sua identità originaria, si rileva, inoltre, la necessità di dotare il minore stesso di un codice fiscale provvisorio, che consenta il pieno e non difficoltoso accesso alle prestazioni sanitarie e dell'INPS.

Si suggerisce, infine, in riferimento all'articolo 403 del codice civile, che, in caso di intervento in favore di un minore abbandonato, debba esserne prevista la tempestiva comunicazione, entro le successive ventiquattro ore, al pubblico ministero, che, immediatamente, provvederà a darne notizia al tribunale, perché proceda all'ascolto del minore stesso. In tale ambito, nella scelta dell'«ambiente sicuro» in cui collocare il minore abbandonato, dovrebbe essere valutata preferibilmente l'idoneità dei familiari entro il quarto grado (A.C. 4299).

#### **4.6. Rafforzamento dei servizi sociali.**

Un'ulteriore esigenza, unanimemente condivisa, è quella di attuare interventi diretti a sopperire alla sempre maggiore carenza di risorse dei servizi socio-sanitari, che versano, specie in alcune aree del Paese, in una situazione di allarmante criticità. A tale scopo, è necessario adottare iniziative volte, da un lato, a potenziare gli organici dei servizi sociali, dall'altro, a garantire un costante aggiornamento e un'adeguata formazione professionale del relativo personale, anche in riferimento alla gestione della prima fase, delicata e complessa, riguardante l'allontanamento del minore dal nucleo familiare di provenienza. È altresì necessario garantire uniformi prestazioni degli operatori dei servizi sociosanitari sull'intero territorio nazionale, con specifico riferimento sia alle modalità di formazione dell'aspirante coppia adottiva, sia alle modalità di conduzione delle indagini disposte dai tribunali dei minori. In particolare, potrebbe essere utile introdurre un modello standardizzato delle relazioni dei servizi sociali, mediante la predisposizione di comuni linee di indirizzo.

#### **4.7. Iniziative di sostegno alle famiglie e riduzione dei costi.**

Dovrebbe essere assicurata alle famiglie che si rendano disponibili all'adozione la possibilità di avere accesso ad un adeguato percorso formativo, che le orienti verso una scelta più consapevole. Analogamente, con riferimento alla fase successiva all'adozione, dovrebbero essere messi in atto più incisivi interventi di sostegno alle famiglie, soprattutto quelle che hanno accolto minori con «bisogni speciali», che necessitano di particolare assistenza medica, psicologica o socio-educativa. Attraverso l'estensione del modello già sperimentato con successo in alcune regioni (a titolo esemplificativo, Veneto e Toscana), potrebbero essere costituite apposite *équipes* territoriali, volte a promuovere incontri di informazione e preparazione, nonché progetti di sostegno post-adottivo, che concorrerebbero sensibilmente a ridurre il rischio dei cosiddetti «fallimenti adottivi». In tale prospettiva, è auspicabile un potenziamento della rete dei consultori, per offrire il miglior supporto possibile alle famiglie adottive, in sinergia con gli altri servizi del territorio (ad esempio, la scuola) e con il coinvolgimento della comunità locali. Sarebbe, inoltre, di indubbia utilità disporre di un'apposita banca dati, funzionale al monitoraggio delle criticità post-adottive. Oltre che sotto il profilo medico, psicologico e socio-educativo, maggiore sostegno alle coppie adottanti deve assicurarsi anche sul piano economico e finanziario. Al riguardo, potrebbero essere introdotti, ad esempio, prestiti a tasso zero, già erogati da

alcune regioni, oppure essere previste specifiche agevolazioni di carattere fiscale, sotto forma di detrazioni per le spese sostenute nella fase precedente e in quella successiva all'adozione, eventualmente tenendo conto anche del reddito del nucleo familiare.

#### **4.8. Interventi in favore dei maggiorenni non adottati.**

Ulteriore questione meritevole di riflessione riguarda la necessità di garantire un adeguato sostegno, anche di carattere economico, in favore dei ragazzi non adottati che, al compimento dei 18 anni di età, escono dagli istituti senza alcuna forma protezione. Al riguardo, potrebbero essere messi in atto interventi diretti a prevedere, in favore di tali, soggetti, misure volte ad agevolare il completamento del percorso di studi e/o l'inserimento nel mondo del lavoro.

#### **4.9. Requisiti soggettivi per accedere all'adozione.**

La questione relativa ai requisiti soggettivi per l'accesso all'adozione non può non essere oggetto di intervento da parte del legislatore, che non può delegare integralmente tale compito alla giurisprudenza (2).

In particolare, tenuto conto delle significative trasformazioni sociali in atto, è opportuno avviare, in sede legislativa, un'attenta riflessione in ordine ai requisiti soggettivi richiesti dalla vigente normativa in tema di adozione, anche al fine di scongiurare il rischio di eventuali disparità di trattamento dipendenti dall'interpretazione estensiva dell'articolo 44, comma 1, lettera *d*) della legge n. 184 del 1983, a seconda del giudice territorialmente competente.

In proposito, si osserva che, essendo stato svincolato, con la recente riforma del 2012, lo *status filiationis* da quello coniugale, anche l'istituto dell'adozione, che determina un rapporto di filiazione in senso giuridico, dovrebbe coerentemente svincolarsi da tale condizionamento in senso stretto. D'altro canto, un argomento di riflessione può essere tratto anche dalla recente approvazione della legge n. 76 del 2016, che ha approntato una specifica disciplina delle convivenze, cristallizzando diritti e doveri dei conviventi, il cui legame è fondato sulla stabilità. Ne consegue che il principale requisito da valutare ai fini dell'adozione dovrebbe essere l'idoneità affettiva della famiglia che si renda disponibile ad accogliere il minore adottando (articolo 6, comma 2, della legge n. 184 del 1983). Partendo dalla considerazione che l'adozione è un istituto connotato da una forte componente solidaristica, funzionale ad assicurare al minore, conformemente ai principi di cui all'articolo 2 della Costituzione, un'adeguata educazione ed assistenza, morale e materiale, è stato evidenziato, da parte di autorevoli esponenti della dottrina, della giurisprudenza e dell'avvocatura, che non vi è motivo di precludere

---

(2) Come sottolineato dal Primo Presidente della Corte di Cassazione Giovanni Canzio nel corso della relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2016, «demandare in via esclusiva alla giurisprudenza la soluzione di questioni che involgono scelte impegnative dal punto di vista etico-sociale non è la via preferibile, mentre sarebbe da privilegiare il percorso ermeneutico disegnato sulla base di una chiara ed esplicita volontà legislativa».

l'adozione stessa alle coppie di conviventi, eterosessuali oppure omosessuali, così come alle parti di un'unione civile. Prescindendosi dallo specifico status dei soggetti richiedenti, ciò che è, infatti, da ritenersi prevalente è il superiore interesse del minore e, correlativamente, l'esistenza di una idonea relazione affettiva tra l'adottante e l'adottato, dovendo tali presupposti essere accertati dal giudice, caso per caso, senza alcun automatismo. A tutela del prevalente interesse del minore, ulteriore requisito dovrebbe essere quello di una durata minima della convivenza, quale indice della stabilità del nucleo familiare destinato ad accogliere l'adottando.

Quanto all'adozione da parte delle persone singole, si rammenta che la Corte Costituzionale ha chiaramente affermato che nei principi costituzionali non è ravvisabile alcun elemento ostativo ad eventuali innovazioni legislative che vadano in questa direzione. Tale soluzione, nel concorso di particolari circostanze, prima tra tutte il riscontro dell'imprescindibile requisito dell'idoneità affettiva in capo all'adottante, potrebbe, infatti, essere ritenuta in concreto quella più idonea a tutelare il superiore interesse del minore, almeno quale possibile alternativa al ricovero in istituti. Peraltro, proprio in ossequio al principio che impone la tutela delle relazioni affettive del minore, la legge n. 173 del 2015 ha stabilito che il tribunale dei minori, nel rispetto dei requisiti di cui all'articolo 6 della legge n. 184 del 1983, nel decidere sulle adozioni, tenga conto dei « legami affettivi significativi e del rapporto stabile e duraturo consolidatosi tra il minore e la famiglia affidataria ». Tale legge, tuttavia, come è stato quasi unanimemente sottolineato, presenta un'evidente contraddizione rispetto a quanto previsto dalla vigente normativa in materia di affidamento familiare: mentre, infatti, in via generale, l'affidamento familiare può essere disposto in favore di coppie coniugate e conviventi, anche omosessuali, nonché di persone singole, la conversione dello stesso affidamento in adozione può avere luogo solo nel caso in cui gli affidatari posseggano i requisiti di cui all'articolo 6 della legge n. 184 del 1983, vale a dire siano uniti in matrimonio da almeno tre anni. La salvaguardia del fondamentale diritto del minore a non vedere ingiustificatamente recisi i propri fondamentali legami essenziali, porterebbe a dover riconsiderare i casi in cui l'affidamento possa convertirsi in adozione piena, anche nelle ipotesi in cui soggetti affidatari siano una persona singola oppure una coppia stabilmente convivente, etero oppure omosessuale. Al riguardo, è stato osservato che la responsabilità genitoriale non deve ritenersi più vincolata ad un mero fattore di carattere biologico: anche in ambito familiare, si può, infatti, configurare una responsabilità da « contatto sociale », riferendosi chiaramente tale ultimo concetto a nuove figure di famiglia, contraddistinte da relazioni affettive qualificate, dalle quali discendono diritti e doveri di collaborazione, cura, protezione e vigilanza nei confronti del minore.

Ulteriore intervento in direzione dell'ampliamento della platea dei soggetti che possono accedere all'adozione riguarda la rivisitazione dei limiti di età degli adottanti, posto che l'articolo 6, comma 3, della legge n. 184 del 1983 attualmente prevede che l'età degli adottanti debba superare di almeno diciotto e di non più di quarantacinque anni quella dell'adottando. Al riguardo, anche alla luce delle più recenti

trasformazioni sociali, che hanno fatto registrare un sensibile aumento dell'età media delle coppie che approdano alla genitorialità, si segnala l'opportunità di rimodulare in termini meno restrittivi tali requisiti, avuto riguardo al superiore interesse del minore.

#### **4.10. Adozioni internazionali.**

In primo luogo si richiama quanto già precisato nel capitolo relativo all'oggetto dell'indagine conoscitiva in merito alle adozioni internazionali, le quali, in ragioni dell'ambito di competenza della Commissione Giustizia, sono state esaminate in relazione alle particolari questioni emerse nel corso delle audizioni sulle adozioni nazionali.

Ciò premesso, sulla base di quanto emerso nel corso delle audizioni, si rammenta che con la legge n. 476 del 1998 è stato creato, nell'ambito delle adozioni internazionali, un virtuoso sistema di interazione tra diversi attori, istituzionali e non, che ha condotto l'Italia al secondo posto al mondo per numero di accoglienze, superato esclusivamente dagli Stati Uniti d'America.

Il quadro attuale, come segnalato anche da alcuni degli enti e delle associazioni che operano nel settore, presenta, tuttavia, taluni profili di criticità.

In primo luogo, è emersa la necessità di prevedere idonee forme di preparazione, formazione ed accompagnamento delle famiglie che aspirano all'adozione di un minore straniero, specie in considerazione dei significativi e più recenti mutamenti inerenti il profilo dei minori adottabili. È sempre più frequente, infatti, il riscontro di situazioni che coinvolgono minori prossimi all'adolescenza o con particolari esigenze sanitarie, oppure di gruppi di più fratelli.

In tale direzione, si richiama l'attenzione sull'esigenza di rafforzare e valorizzare il ruolo svolto dai Servizi sociali, anche attraverso l'istituzione di servizi specializzati di formazione che prevedano l'obbligo di frequenza in capo agli adottanti.

Analogamente, con riferimento alla fase successiva all'adozione, è stata segnalata, l'esigenza di individuare idonei strumenti di sostegno alle famiglie, anche al fine di porre i tribunali per i minorenni nelle condizioni di intervenire in modo rapido ed efficace nelle situazioni di difficoltà.

Tali interventi si prefiggono lo scopo di evitare i fallimenti post-adottivi e di scongiurare il rischio, tutt'altro che remoto, della restituzione del minore, che rappresenta, senza dubbio, un evento traumatico sia per gli adottanti che per il minore stesso.

In tale scenario, nella prospettiva di rafforzare le sinergie tra l'Autorità giudiziaria, le Amministrazioni regionali e i servizi territoriali e di assicurare la necessaria omogeneità agli interventi in favore delle famiglie, si guarda con favore all'istituzione dell'Agenzia Italiana per le adozioni internazionali (C. 3635).

Tale ente, con carattere nazionale, dovrebbe essere chiamato a svolgere essenzialmente funzioni di intermediazione e coordinamento tra l'amministrazione dello Stato e delle regioni, al fine di garantire ai cittadini, unitamente agli enti autorizzati privati, alle associazioni familiari e alle organizzazioni di volontariato, un servizio pubblico

volto a tutelare i diritti dei minori e a contrastarne l'abbandono, nonché a rispondere adeguatamente al desiderio di genitorialità delle famiglie.

All'Agenzia potrebbero, infatti, essere conferite funzioni di assistenza giuridica, sociale e psicologica in favore delle coppie che aspiranti all'adozione, oltre che di promozione di progetti di informazione e formazione, di intesa con la CAI, mediante l'istituzione di uno sportello informativo e di un centro di documentazione specializzato in materia di adozioni.

Andrebbero poi studiate, accanto a forme di accompagnamento e di assistenza psicologica degli adottanti nella fase di attuazione del rapporto adottivo, anche misure di carattere economico, quali contributi e agevolazioni fiscali.

Altra questione sulla quale appare opportuno, all'esito dell'indagine conoscitiva, avviare una riflessione è quella concernente l'elevato numero di enti, di natura privata, autorizzati ad operare nell'ambito delle relazioni internazionali, caratterizzati da una evidente disomogeneità organizzativa, sia in Italia che all'estero.

Al riguardo, si potrebbe valutare l'ipotesi di prevedere forme di coordinamento e di aggregazione tra i predetti enti, anche allo scopo di garantirne la massima trasparenza. Potrebbe altresì essere valutata la possibilità di prevedere uno specifico termine di durata dell'autorizzazione rilasciata agli enti privati, da sottoporre a periodiche verifiche.

Sempre in riferimento ad esigenze di maggiore trasparenza degli enti autorizzati, potrebbero essere introdotte disposizioni volte a prevedere l'obbligo di certificazione annuale dei bilanci da parte di un revisore dei conti, nonché quello di adottare più chiari criteri di accesso alle informazioni, anche contabili, riguardanti la procedura adottiva. Allo stesso scopo, potrebbe essere previsto l'obbligo di predisporre liste d'attesa facilmente consultabili, chiare ed aggiornate in relazione alle varie fasi della procedura. Nell'ipotesi, inoltre, in cui l'ente, per circostanze non imputabili al suo operato, non sia in grado di portare a termine la procedura adottiva, così come in caso di revoca dell'autorizzazione da parte della CAI, dovrebbe essere introdotta una specifica procedura di «salvaguardia», consentendo ai richiedenti l'adozione di essere presi in carico da un altro ente, senza ricominciare *ex novo* il relativo *iter*.

Quanto alla Commissione Adozioni Internazionali, si rende necessario avviare una riflessione sugli attuali criteri di organizzazione e composizione del predetto organismo, al fine di garantire una maggiore tempestività di intervento e più incisivi controlli nei confronti degli enti autorizzati. In particolare, dovrebbe procedersi in direzione dello snellimento della struttura della Commissione, attraverso la riduzione del numero dei suoi componenti, cui andrebbe richiesto, inoltre, il possesso di una comprovata esperienza e di una specifica professionalità nel settore delle adozioni internazionali.

Andrebbero altresì previste più efficaci forme di collaborazione ed integrazione funzionale tra la predetta Commissione ed il Ministero degli affari esteri. A tal fine, potrebbe essere designato, presso ogni ufficio delle rappresentanze italiane nei Paesi aderenti alla Conven-

zione dell'Aja, o che abbiano stipulato con l'Italia accordi bilaterali in materia di adozioni internazionali, uno specifico funzionario quale referente per le attività di adozione internazionale.

In merito al procedimento di adozione, ferma restando la necessità di confermare, all'interno del sistema, la centralità del ruolo svolto dall'autorità giurisdizionale, che offre una seria garanzia di tutela nei confronti dei minori, si segnala la necessità di procedere ad interventi di semplificazione del relativo *iter*.

Nello specifico, ove l'adozione sia pronunciata in uno degli Stati aderenti alla Convenzione dell'Aja, non vi è ragione di esigere, come previsto dall'articolo 35, comma 2, della legge n. 184 del 1983, la delibazione della sentenza da parte del tribunale dei minori, che, nella sostanza, equivale ad un ulteriore provvedimento di adozione. In tali casi, infatti, il provvedimento dell'autorità straniera potrebbe, pertanto, essere inviato direttamente all'ufficiale di stato civile per la trascrizione.

Ulteriore questione che, come sottolineato anche dal Ministro della Giustizia, dovrebbe essere oggetto di riflessione, concerne la necessità, nel senso indicato dalla proposta di legge C.3318, di introdurre una disciplina specifica per il riconoscimento in Italia delle adozioni pronunciate dalla competenti autorità di un Paese straniero in favore di cittadini italiani residenti all'estero, in particolare, nei Paesi islamici.

Quanto, infine, ai costi delle procedure di adozione internazionale, si rinvia alle osservazioni di cui al paragrafo 4.7.