

**COMMISSIONE II
GIUSTIZIA**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

8.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 30 GIUGNO 2016

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **DONATELLA FERRANTI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		sore di diritto civile presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano:	
Ferranti Donatella, <i>Presidente</i>	2	Ferranti Donatella, <i>Presidente</i>	2, 3, 6, 9, 12
INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ATTUAZIONE DELLA LEGISLAZIONE IN MATERIA DI ADOZIONI ED AFFIDO.		Albano Filomena, <i>presidente dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza</i>	6, 12
Audizione di Filomena Albano, presidente dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, e di Andrea Nicolussi, profes-		Bazoli Alfredo (PD)	9
		Iori Vanna (PD)	10
		Nicolussi Andrea, <i>professore di diritto civile presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano</i>	2, 3, 10

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; Movimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Area Popolare (NCD-UDC): (AP); Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà: SI-SEL; Scelta Civica per l'Italia: (SCpI); Lega Nord e Autonomie - Lega dei Popoli - Noi con Salvini: (LNA); Democrazia Solidale-Centro Democratico: (DeS-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-Alleanza Liberalpopolare Autonomie ALA-MAIE-Movimento Associativo italiani all'Estero: Misto-ALA-MAIE; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Alternativa Libera-Possibile: Misto-AL-P; Misto-Conservatori e Riformisti: Misto-CR; Misto-USEI-IDEA (Unione Sudamericana Emigrati Italiani): Misto-USEI-IDEA; Misto-FARE! - Pri: Misto-FARE! - Pri; Misto-Movimento PPA-Moderati: Misto-M.PPA-Mod.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DONATELLA FERRANTI

La seduta comincia alle 14.05.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione di Filomena Albano, presidente dell’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza, e di Andrea Nicolussi, professore di diritto civile presso l’Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

PRESIDENTE. L’ordine del giorno reca l’audizione, nell’ambito dell’indagine conoscitiva sull’attuazione della legislazione in materia di adozioni ed affidò, di Filomena Albano, presidente dell’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza, e di Andrea Nicolussi, professore di diritto civile presso l’Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, a cui lascio subito la parola.

ANDREA NICOLUSSI, *professore di diritto civile presso l’Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano*. Grazie, presidente. Innanzitutto debbo ringraziare per l’onore di essere qua, non lo dico in termini formali ma perché ci credo, le istituzioni sono qualcosa che appartiene a tutti ed è un onore essere qui e poter interloquire con voi.

Ho pensato di concepire questi quindici minuti, o forse qualche minuto di più, in

una certa chiave, ossia rispondendo ai quesiti che mi avete posto. Ho pensato di interpretare il discorso in una prospettiva diacronica, cercando di guardare alla disciplina generale dell’adozione e dell’affidò nella tendenza che essa manifesta nell’ordinamento italiano e sullo sfondo dei diritti dei Paesi di civiltà in qualche modo comune alla nostra, in particolare del Paese che ci influenza più di tutti, gli Stati Uniti d’America.

Da questo punto di vista, vorrei fare questo tipo di sintetica considerazione: l’adozione è un provvedimento concepito nella seconda metà del ’900 in termini di chiusura rispetto alla storia del passato dell’adottato e di seconda nascita, progressivamente sollecitato a ripensarsi in una chiave invece di apertura, di mantenimento e di valorizzazione dei legami dell’adottato nei confronti della sua storia e delle sue origini.

Questo, a mio parere, corrisponde anche ai principi della nostra Carta costituzionale, perché vorrei citare l’articolo 30 della Costituzione che ultimamente è, purtroppo, uno degli articoli più negletti anche da parte della Corte Costituzionale, eppure ci fornisce il termine, il *frame of reference* di riferimento per quanto riguarda in generale la disciplina della filiazione.

Il primo comma dell’articolo 30 prevede che i genitori debbano educare, istruire, mantenere i figli nati dentro il matrimonio o anche fuori, quindi in funzione del fatto generativo determina la responsabilità genitoriale, il secondo comma, invece, prevede che, quando i genitori siano incapaci di far fronte ai loro compiti, lo Stato debba provvedere affinché questi siano soddisfatti altrimenti.

Questo è l’alveo in cui si colloca una disciplina dell’adozione, perché inevitabil-

mente si presenta come strumento (lo dico nel miglior senso possibile) sussidiario rispetto alla responsabilità genitoriale di colui che ha messo al mondo un figlio. Con la Costituzione tedesca si potrebbe dire che chi ha messo al mondo un figlio ha il dovere naturale di prendersi cura di colui che ha messo al mondo, e in questo senso la generatività biologica si incontra con la generatività familiare e anche sociale, per dirla con il linguaggio della psicologia delle relazioni.

Da questo punto di vista, già nella Costituzione vedo un collegamento tra famiglia delle origini e famiglia adottiva, perché, se è il fatto generativo l'elemento che genera la responsabilità genitoriale e l'adozione è un elemento sussidiario, l'adozione deve essere lo strumento per rispettare anche la doppia storia familiare del minore adottato, doppia storia familiare che lo lega alla famiglia che lo adotta e a coloro che l'hanno messo al mondo.

La storia del diritto italiano recente tiene conto di questo emergere dell'istanza di collegamento tra adozione e origini. Sappiamo tutti che nel 2001 la legge italiana è stata innovata e una delle innovazioni più significative è stata proprio quella di uscire da quella rigida concezione di adozione chiusa, che non fa i conti con le origini del minore o della persona adottata, e l'articolo 28 della legge n. 184 del 1983 prevede un criterio educativo generale, ossia di eliminare il segreto sull'adozione e di informare nel modo migliore possibile, più attento e graduale da parte dei genitori, e poi il diritto, che per la prima volta fa capolino nell'ordinamento giuridico italiano, di conoscere le origini, diritto previsto a 18 anni ma con un filtro di tipo giurisprudenziale oppure a 25 anni con una serie di controlli.

Resta il primo punto sul quale suggerirei un intervento e un'eventuale riforma, il comma 7 del citato articolo 28, quello che riguarda invece l'anonimato della madre.

PRESIDENTE. Lo abbiamo fatto. Sta al Senato, bloccato.

ANDREA NICOLUSSI, *professore di diritto civile presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano*. Benissimo, io non so perché sia bloccato ma, se si fa una riforma del diritto delle adozioni, che qualcuno sostiene ci chieda l'Europa, che ci chiede la Corte Costituzionale, suppongo che il Parlamento non possa che rispondere a tutte queste sollecitazioni. Però il mio è un discorso teorico perché ci sono delle persone che aspettano che si dia attuazione a questo diritto sul piano legislativo. Aggiungo peraltro che in certi tribunali italiani già si fa, per esempio il Tribunale di Firenze lo fa.

Questo è un profilo importante, capisco che sul piano pratico uno possa dire che ormai le cose sono bloccate, però qui è in gioco davvero la reputazione del Parlamento, se il diritto italiano ormai viene rimesso in ambiti così delicati quasi esclusivamente alla evoluzione giurisprudenziale.

Un altro aspetto nel quale si ravvisa questo modo di evolvere della nostra disciplina è sicuramente la legge alla quale avete fatto riferimento nel chiedermi consulenza, la legge n. 173 del 2015, che ancora una volta dischiude le maglie strette tra affidamento e adozione e in particolare tra la dimensione delle origini e la dimensione della famiglia adottiva.

Tutti questi aspetti si potrebbero sinteticamente riassumere in una serie di interventi in chiave di miglioramento professionale, di formazione e di accompagnamento psicologico delle famiglie che si occupano di questo tema.

In questo senso suggerirei un intervento sull'articolo 22 della legge sulle adozioni, prevedendo come requisito per l'affidamento preadottivo un corso qualificato da parte delle famiglie e delle persone disponibili, perché non dobbiamo sottovalutare l'enorme delicatezza del compito che svolgono e anche l'inadeguatezza dei servizi che attualmente le seguono. Credo che qui, come è stato fatto in tanti altri Paesi, occorra un intervento sul piano professionale di qualità superiore.

Un altro aspetto, che dal mondo della pratica vengo sollecitato a riferire, è l'opportunità di raddoppiare il tempo di affi-

damento preadottivo e quindi di porre mano all'articolo 25 della legge n. 184 del 1983.

Relativamente alla disciplina recente, alla legge n. 173 del 2015, mi limito a un paio di considerazioni. Credo che tutto sommato sia abbastanza accettabile la soluzione di compromesso che è stata adottata in quella riforma, cioè quella di prefigurare due canali, il canale dell'affido che può trasformarsi in adozione, ma riservato soltanto alle coppie coniugate e conviventi stabilmente da tre anni, però nello stesso tempo non chiudere la porta a *single* o a coppie conviventi, ma attraverso la strada dell'adozione in casi particolari ex articolo 44 della legge sulle adozioni.

Questo è uno dei punti focali del discorso su un'eventuale riforma dell'adozione. Immagino che abbiate sentito tante volte questi dati, e mi limito a ripeterli soltanto per dare il quadro. Il Dipartimento della giustizia minorile ci dice (l'Istituto degli innocenti me lo confermava qualche giorno fa) che nel 2014, su 1.000 adozioni in Italia, 617 sono adozioni in casi particolari, quindi sono chiamate adozioni in casi particolari ma mi sembra che statisticamente siano adozioni in casi generali, per dirla con una battuta.

Questo per me non significa affatto che di fronte a un'evoluzione anche giurisprudenziale della pratica in questa direzione si debba tornare indietro e reagire in modo antitetico, ma penso che la pratica vada interpretata. Secondo me attraverso questo tipo di applicazione si mettono in evidenza esigenze e profili problematici che probabilmente l'adozione piena non è in grado di soddisfare per tante ragioni.

La mia proposta, semmai, sarebbe quella di intervenire per evitare l'eventuale degenerazione di questa inversione tra l'adozione in casi particolari e l'adozione piena, nel senso invece di aumentare i controlli, perché l'adozione in casi particolari rischia di diventare una sorta di *short cut*, di strada più veloce, per attivare un procedimento di adozione. Solleciterei quindi un ripensamento sull'articolo 57 della legge sulle adozioni.

Non si tratta di mimare e replicare la disciplina dell'affido preadottivo, però si tratta di dare rilevanza nell'articolo 57 non soltanto alla prognosi (saranno o no idonei), ma anche al fatto, cioè in questi contesti rendere rilevante la valutazione di un tempo congruo nel quale possa effettivamente essersi dato un rapporto significativo tra colui che si offre come adottante e l'adottato in casi particolari.

In questo senso francamente non vedrei grosse difficoltà a seguire l'evoluzione, anche giurisprudenziale, sia nei termini della cosiddetta « *open adoption* » ma all'italiana, quindi un'adozione aperta ragionevole, sia nella possibilità di aprire non soltanto a coppie coniugate, ma anche a coppie conviventi oppure anche a persone singole che abbiano però realmente costruito un rapporto significativo con il minore.

Questo perché l'adozione in casi particolari è il residuo nel nostro ordinamento di una adozione che non spezza i legami del minore o della persona adottata con la sua famiglia d'origine, quindi mantiene questo collegamento. È ovvio però che più si va in questa direzione e più si deve pensare a rafforzare, a controllare, ma anche a sostenere psicologicamente, perché è ideale quello che sto dicendo, però nella concretezza della realtà può avvenire solo attraverso opportuni sostegni di tipo psicologico.

Mi sembra che gli psicologi contemporanei che si occupano di adozione siano tutti favorevoli a questo tipo di evoluzione, quindi penso che il nostro sia un discorso non di diritto stretto, ma di diritto in azione o di *law end*, cioè di diritto e altre prospettive di conoscenza della realtà.

Non voglio nascondermi dietro a un dito e capisco benissimo che quando si parla di adozioni in casi particolari la cronaca ci mette davanti ai casi particolari di adozioni attualmente riconosciute dalla nostra giurisprudenza a persone che sono in una relazione omosessuale con il genitore riconosciuto del figlio della cui adozione si tratta.

Su questo versante, ribadisco quello che ho detto prima: il Parlamento può tranquillamente (non so quanto tranquillamente)

continuare a far finta di niente e lasciare che la giurisprudenza crei il diritto in Italia e trasformi il nostro Paese in una specie di Paese di *common law* — perdonatemi — un po' « all'amatriciana », perché fuori dall'orbita costituzionale, senza una cultura giuridica di *common law* seria, ma soltanto legata all'idea che, se esiste un problema, la giurisprudenza ha il diritto, la possibilità e il potere di risolverlo più o meno a prescindere dal dato normativo.

Questo è, oggettivamente, quello che è accaduto non solo in sentenze di Tribunali ordinarie, ma la settimana scorsa nella nostra Cassazione, con la sentenza n. 12962, che ha avallato l'orientamento di parte dei tribunali secondo cui l'articolo 44, comma 1, lettera *d*), offrirebbe la porta d'accesso all'adozione a chi conviva o sia unito civilmente a una persona dello stesso sesso.

Credo che tutti quelli che mi ascoltano conoscano bene l'articolo 44, comma 1, lettera *d*), che è la parte che riguarda la constatata impossibilità di affidamento preadottivo, che ora viene trasformata dalla nostra giurisprudenza in impossibilità perché non è previsto, perché non è vietato e dunque noi lo ammettiamo, ma l'articolo 44, comma 1, lettera *b*), della nostra disciplina dell'adozione prevede soltanto una relazione qualificata come modo di accesso all'adozione in casi particolari, ed è il rapporto di *coniugio*.

Naturalmente, su questo si può discutere e si può estendere, come a suo tempo la legge sulle unioni civili intendeva fare, in quanto pensava di estendere anche al *partner* in unione civile questa possibilità, ma non l'ha fatto, questa parte è stata stralciata, presumo che prima o poi bisognerà metterci mano, ma per il momento l'articolo 44, comma 1, lettera *d*), non può essere visto come la strada per eludere la regola prevista testualmente dall'articolo 44, comma 1, lettera *b*), che limita soltanto alle coppie in relazione di *coniugio* la possibilità dell'adozione.

L'articolo 44, comma 1, lettera *b*), pensava al coniuge perché immaginava una relazione tra il bambino nato dalla persona che poi si è sposata con il non padre o la

non madre di questo bambino e ovviamente nella normalità delle cose ci sarà stata una relazione tra questo bambino e la persona sposata con la madre o il padre il bambino e a quel punto pare ragionevole istituzionalizzare nella forma di un'adozione in casi particolari quel rapporto, tanto più che qui abbiamo due garanzie, la garanzia del rapporto stesso e della verifica del medesimo e la garanzia offerta dalla necessità dell'assenso da parte del genitore naturale.

Quando invece si passa all'estensione di questa lettera *b*) alla coppia omosessuale, abbiamo nella maggioranza dei casi, come quelli oggetto delle sentenze a cui ho fatto riferimento, un altro tipo di operazione, un progetto cosiddetto « genitoriale » da parte della coppia. La coppia, infatti, seleziona uno dei due che andrà all'estero e farà la fecondazione eterologa o maternità surrogata, cioè farà un'operazione che in Italia è vietata, quindi in qualche modo eludendo la legge italiana, però ottiene il riconoscimento della genitorialità, e il secondo *step* sarà la *stepchild adoption*, cioè la richiesta all'ordinamento italiano di riconoscere qualcosa che è stato fatto in violazione dell'ordinamento italiano.

La Cassazione dice che va bene, io però penso sinceramente che, in questi termini, l'analogia non è possibile, cioè la l'adozione del coniuge e l'adozione del soggetto che si trova in una coppia omosessuale non può essere messa sullo stesso piano, perché manca l'elemento di base che le possa accomunare. Da una parte c'è l'idea di ratificare a posteriori l'esigenza di dare un rapporto istituzionale a questo bambino, dall'altra c'è l'idea invece di fare questo bambino e di ottenere la pari genitorialità attraverso l'adozione in casi particolari.

Il Parlamento può fare quello che riterrà di fare, una soluzione è ancora quella di chiudere gli occhi, un'altra soluzione altrettanto drastica sarebbe quella di vietare tutto questo, un'altra ancora sarebbe quella di regolare. Se il Parlamento pensa di regolare, su questo piano deve riscoprire la *ratio* dell'articolo 44, comma 1, lettera *b*), quindi se vuole aggiungere all'ipotesi originaria del coniugio altre forme di relazione,

è bene che sostenga queste altre ipotesi con qualcosa che compensi ciò che non c'è, perché non può esserci in queste relazioni.

Due dovrebbero essere gli strumenti, uno è quello che si è fatto anche in tanti altri Paesi in termini generali, cioè finalmente immaginare un soggetto che si occupi dell'interesse superiore del minore, perché è inutile che il Parlamento vari leggi parlando dell'interesse superiore del minore, perché in un processo che è formato sul principio del contraddittorio, se non c'è un soggetto che fa valere i propri diritti, non è possibile pensare che il minore veda significativamente tutelato il suo superiore interesse.

Un'ipotesi di intervento è, quindi, quella di pensare a un curatore speciale per il minore o a un avvocato, o, se volete pensare all'esperienza statunitense non tanto in questo quanto in altri settori, a un *parenting coordinator*. Non lo vedrei in questo caso, ma l'ho citato semplicemente per dire che ormai nei Paesi con un'esperienza più avanzata, in certi settori si è resa sempre più chiara l'esigenza di far assistere nei processi i minori da un soggetto terzo, che possa essere *super partes* e quindi tutelare l'interesse superiore del minore.

Il secondo requisito è di lavorare ancora sull'articolo 57 e richiedere un rapporto significativo tra colui che chiede l'adozione e il minore, perché questa è l'adozione in casi particolari. Se si pensa che questa sia soltanto la prima tappa per arrivare all'adozione della coppia omogenitoriale, tanto vale saltarla e arrivarci direttamente, perché, altrimenti, ci prendiamo in giro, cioè trasformiamo questa adozione in un *éscamotage* per un'altra cosa. Se vogliamo stare dentro questo ambito, bisogna prendere sul serio l'esigenza di un rapporto, che non so fino a che punto disincentiverà queste operazioni, però quantomeno avremo una parvenza di garanzia da questo rapporto.

Non ho altro da dire nel poco tempo a mia disposizione e vi ringrazio molto per avermi ascoltato.

PRESIDENTE. Grazie, professore, è stato molto chiaro e ha colto molti dei temi che già sono emersi ma abbisognano di ulteriore approfondimento o limatura.

Lascio la parola alla Presidente dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, Filomena Albano, che è accompagnata dalla dottoressa Antonella Bellino. La dottoressa Albano è fresca di nomina, quindi le facciamo i nostri auguri per la sua attività molto delicata e rilevante.

FILOMENA ALBANO, *presidente dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza.* Grazie, signora presidente e onorevoli deputati. Grazie per gli auguri e per avermi dato l'occasione di presentarmi qui, davanti a questa Commissione parlamentare, a due mesi esatti dall'inizio della nuova esperienza alla guida dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza.

Provengo dal mondo della giurisdizione e considero un privilegio potermi occupare del rafforzamento delle tutele delle persone di minore età non più solo con l'occhio del giudice, ma con quello dell'Autorità preposta alla tutela dei loro diritti, proprio quest'anno che ricorrono venticinque anni dalla ratifica italiana della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, i cui articoli 20 e 21 già trattano specificamente i temi oggetto di questa indagine conoscitiva, il tema dell'adozione e quello dell'affido.

In Italia, abbiamo avuto una legge ben fatta, calibrata sulle esigenze dei minori, la legge n. 184 del 1983, nata in un contesto fortemente diverso da quello attuale. Oggi la realtà è molto più complessa e ramificata: da un lato ci sono i minori stranieri non accompagnati che quotidianamente sbarcano sulle nostre coste e sono una categoria di minori di particolare vulnerabilità e fragilità, che richiede una risposta particolare alla loro specificità, dall'altro le forme familiari sono senz'altro più variegata rispetto a quelle del 1983, quindi, ben venga questa indagine conoscitiva di cui vi ringrazio.

Accanto al modello familiare tradizionale, le forme familiari diversificate sono quelle dei genitori *single*, delle famiglie separate, di bambini che hanno riferimenti di adulti diversi da quelli dei genitori biologici. Di questa diversità già ha tenuto conto il nostro legislatore e con la riforma sullo *status* di figlio del 2012 e il relativo decreto legislativo del 2013 è scomparsa la distinzione tra

figli cosiddetti « matrimoniali » e figli « non matrimoniali », nati da coppie non coniugate, lo *status* di figlio è unico a prescindere dalle circostanze che ne hanno determinato la nascita, anche nell'ipotesi che ciò derivi da un'adozione.

È stata una scelta innovativa, che ha portato a cambiamenti solo apparentemente lessicali, ma in realtà indice di un mutamento profondo. Penso al concetto di responsabilità genitoriale subentrato all'originaria potestà genitoriale, un concetto innovativo, che abbandona la logica dell'appartenenza nei confronti dei figli, per arrivare a un approdo più moderno, in linea con le fonti sovranazionali e, soprattutto, con il Regolamento Bruxelles II *bis* dell'Unione europea.

Questo ha comportato, sul piano giudiziario, la trasmigrazione delle competenze in ordine all'affidamento dei figli non matrimoniali al tribunale ordinario e ha comportato anche un rito dal punto di vista codicistico uniforme, non anche un'unificazione sotto il profilo della distinzione fra rito camerale, che continua ad applicarsi per i figli non matrimoniali, e rito contenzioso, che si applica invece ai figli di coppie coniugate. Su questo auspicio dei passi avanti nella direzione di una uniformità anche dal punto di vista del rito, per evitare una persistente discriminazione fra queste due categorie di figli.

Arrivo alla recente legge 20 maggio 2016, n. 76, in materia di regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze, che ha riconosciuto le nuove forme familiari, dando seguito a quanto già statuito dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 138 del 2010, in attuazione dell'articolo 2, garantire il pieno rispetto dei diritti fondamentali di ognuno non solo come singolo, ma anche nelle formazioni sociali in cui si realizza la sua personalità.

All'evoluzione legislativa, sono seguite sempre nuove domande ai nostri tribunali, che ovviamente devono dare una risposta alle richieste che provengono dalla società civile. Arrivo, quindi, alla recentissima sentenza della Cassazione del 22 giugno 2016 in materia di adozione del figlio del *partner*,

che ha confermato la sentenza del Tribunale per i minorenni di Roma e della Corte d'appello di Roma, le quali hanno previsto la possibilità dell'adozione in casi particolari ai sensi dell'articolo 44, comma 1, lettera *d*), in favore del cosiddetto « genitore sociale », quindi del convivente del genitore biologico.

In questo quadro normativo e giurisprudenziale in continua evoluzione, l'elemento che costituisce il filo conduttore è la tutela delle relazioni affettive del minore, ed è stato un punto centrale per il nostro legislatore, che ha portato alla nascita della legge n. 173 del 2015, la legge in materia di continuità affettiva. Si tratta di una bella legge che ha consentito non già di snaturare l'affido, ma di istituire una sorta di preferenza in favore degli affidatari nell'eventualità che al termine del periodo dell'affido il minore non potesse rientrare, come è sempre auspicabile, nella famiglia di origine, ma dovesse andare in adozione.

In questo caso c'è una sorta di preferenza in favore degli affidatari, preferenza che permane anche in ordine al mantenimento dei rapporti affettivi nell'ipotesi in cui il minore effettivamente dovesse riuscire a rientrare nella famiglia di origine oppure essere adottato da terzi.

La legge, tuttavia, subordina la possibilità dell'adozione alla sussistenza in capo agli affidatari dei requisiti per poter adottare, requisiti che il nostro ordinamento giuridico stabilisce in capo a una coppia coniugata da almeno tre anni, che possieda determinate caratteristiche fra cui la differenza di età fra adottanti e adottando, mentre l'affido è un istituto che ha una platea più ampia, riconducibile anche ai *single* e a coppie non coniugate.

La legge in materia di continuità affettiva, che prende atto di quello che tutti vediamo intorno a noi, l'importanza delle relazioni di affetto del minore con le figure che lo crescono, pone però dei problemi di coordinamento, che richiedono un monitoraggio delle prime prassi applicative, in quanto occorre verificare, in primo luogo, che non si riducano gli affidi consensuali. Il timore dei genitori del minore potrebbe essere quello che l'affido diventi una corsia preferenziale per l'adozione, quindi per la perdita defini-

tiva del figlio, per cui è opportuno monitorare affinché non ci sia una riduzione degli affidi consensuali.

È necessario monitorare anche che non si crei una sorta di scappatoia, per cui una coppia aspirante all'adozione faccia domanda di affido per potersi avvalere successivamente della legge in materia di continuità affettiva, al fine di adottare il bambino soprattutto se molto piccolo.

Ovviamente, gran parte di questi problemi potrebbe essere risolta se il nostro ordinamento giuridico conoscesse delle forme di adozione calibrate sulle esigenze del minore. Penso all'adozione cosiddetta « aperta », all'adozione mite, laddove tener conto delle variegate situazioni che si possono verificare nella prassi consentirebbe di essere più rispondenti alle effettive esigenze del minore, sempre muovendo, ove possibile in base alla sua età, dall'ascolto del minore stesso.

Occorre, quindi, a mio avviso rivedere la necessaria declinazione e dicotomia dell'adozione come legittimante o non legittimante, tenendo conto della specifica situazione del minore e dell'evoluzione dei modelli di riferimento, fermo restando che si tratta di una bella legge anche perché l'affido è un mezzo che va assolutamente potenziato attraverso la creazione di centri di affido il più possibile specializzati, perché un conto è dare la disponibilità all'accoglienza di un minore straniero non accompagnato con le sue specificità di carattere etnico legate al Paese di provenienza e al vissuto del viaggio che l'ha condotto in Italia, altro conto è dare la disponibilità all'affido di bambini piccoli e piccolissimi, altro conto è la disponibilità all'affido di adolescenti. Per questo occorre un sostegno alla famiglia affidataria, che non si limiti alla fase antecedente all'elaborazione del progetto di affido, ma sia un sostegno, anche e soprattutto, nella fase successiva e tenga conto dell'importanza di ascoltare il minore, che è il vero protagonista del progetto di affido.

Vengo infine al tema dell'adozione. L'Italia è sempre stata al secondo posto nel mondo per il numero delle adozioni internazionali, seconda solo agli Stati Uniti d'America. Questo anche per l'elevato profilo di

credibilità del nostro percorso adottivo. Sono fermamente convinta che il punto non è quante adozioni si fanno, ma che quelle adozioni siano quelle giuste, che muovono da un'accurata selezione della famiglia adottante, dell'abbinamento bambino e famiglia, e facciano un sostegno alla famiglia anche nella fase del post-adozione, tuttavia, dobbiamo evidenziare alcuni dati in parte diversi per le adozioni nazionali e per quelle internazionali.

Quanto alle adozioni nazionali, l'auspicio è che la Banca dati per i minori adottati sia creata il più rapidamente possibile. In questo, i segnali mi sembrano assolutamente positivi, verosimilmente entro l'anno o forse entro il 30 settembre ci sarà la banca dati che consentirà un più rapido abbinamento tra il minore e la famiglia aspirante all'adozione attraverso la messa in circolo, fra tutti gli uffici giudiziari italiani, delle informazioni relative a questi due soggetti che devono incontrarsi, senza farsi, tuttavia, tante illusioni perché il numero dei minori potenzialmente adottabili non è elevatissimo. Sono bambini e adolescenti in una fascia di età molto elevata che rende difficile l'abbinamento, hanno patologie mediche che rendono ugualmente difficile, anche per la scarsità dei sostegni alle famiglie, l'individuazione di potenziali aspiranti all'adozione.

In ogni modo, anche se dal punto di vista pratico non realizzeremo un maggior numero di adozioni con la banca dati, questa è importante perché è un segno di trasparenza e di definizione celere del procedimento di adozione.

Per quanto riguarda, invece, le adozioni internazionali, la Commissione adozioni internazionali può svolgere un'opera importantissima sia nella razionalizzazione del numero degli enti autorizzati (vi sono Paesi come la Colombia nei quali opera un numero elevatissimo di enti italiani, fonte di confusione per i nostri interlocutori stranieri) che nel rafforzamento della cooperazione internazionale, al fine di individuare nuovi Paesi con cui stipulare accordi bilaterali e quindi ampliare il possibile spettro di bambini per i quali necessita l'adozione.

Le ragioni del calo — peraltro su scala mondiale — delle adozioni internazionali

possono essere diverse e variegate. Sicuramente la crisi economica interna gioca un ruolo significativo, unitamente ai costi ancora troppo elevati dell'*iter* adottivo, ma vi è anche da dire che molti dei Paesi di origine dei bambini adottati, fortunatamente, hanno raggiunto un elevato grado di stabilità economica, che consente loro di dare sostegno alle famiglie al loro interno e, quindi, di non ricorrere alle adozioni internazionali.

L'elevato numero di bambini entrati negli ultimi anni in Italia cosiddetti « *special needs* », con bisogni speciali, elevata fascia di età, gruppi di fratrie numerose, se da un lato sono stati indice dell'elevato spirito di accoglienza e di formazione delle coppie italiane, dall'altro mettono a dura prova il sistema delle adozioni e, forse, hanno rappresentato un disincentivo all'ampliamento in termini numerici.

Il correttivo - ripeto - può essere, da un lato il rafforzamento della cooperazione internazionale - quindi l'individuazione di nuovi Paesi non aderenti ad AJA 1993 e alla stipula di accordi bilaterali che garantiscano adozioni in omaggio al principio di sussidiarietà -, dall'altro l'abbattimento dei costi dell'adozione attraverso una razionalizzazione degli enti.

Quanto invece all'*iter* procedurale, quindi allo snellimento delle procedure per le adozioni, i problemi riguardano prevalentemente l'adozione internazionale, quindi non la fase preordinata a ottenere il decreto di idoneità. Questa prima fase può essere ulteriormente ridotta, ma non di molto, perché indispensabile è la formazione delle coppie, a cui non bisogna assolutamente abdicare.

In ordine alla prima fase, si può, quindi, pensare a predeterminare il tempo di durata del procedimento dal momento della sua apertura, a valorizzare prassi virtuose che alcuni tribunali per i minorenni hanno già in corso o ancora pensare a un contenuto standardizzato delle relazioni dei servizi sociali, che consenta una più celere definizione del procedimento.

Ovviamente, è inutile nascondere che la carenza di organico dei servizi sociali rappresenta un elemento di vulnerabilità di questa procedura, quindi, finché non si in-

terviene su questo punto sarà difficile raggiungere risultati convincenti.

Pur riducendo questa fase attraverso uno snellimento della procedura preordinata alla fase meramente interna, rimane la criticità per le adozioni internazionali della « fase estero », che può essere controllata unicamente attraverso il rafforzamento della cooperazione internazionale con i Paesi e attraverso la rinuncia come sistema Italia a operare in Paesi che non offrano sufficienti garanzie di credibilità e di attendibilità.

Consentitemi, infine, di dire qualcosa sul post-adozione. Nonostante siamo stati un faro come Paese per il numero di adozioni realizzate e per l'adozione di bambini con bisogni speciali, non disponiamo di una banca dati aggiornata per quanto riguarda le criticità post-adottive (preferisco parlare non di fallimenti adottivi, ma di criticità post-adottive), e questo è essenziale non tanto perché ci piacciono i dati, quanto perché i dati possono orientarci nelle future scelte come Paese. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie di questa relazione molto utile, anche perché stanno emergendo con un denominatore comune (questo ci aiuterà nella sintesi finale) dei momenti critici che legano le varie audizioni.

Lascio, quindi, la parola ai colleghi che desiderino intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

ALFREDO BAZOLI. Anche io ringrazio gli auditi che ci hanno fornito spunti molto interessanti di riflessione. Condivido con il professor Nicolussi la valutazione critica sul progressivo dominio della giurisprudenza su materie sulle quali credo che il legislatore dovrebbe essere in grado di dare criteri di valutazione anche ai giudici, criteri che non lascino alla giurisprudenza il compito di intervenire in casi nei quali, anche stressando il significato delle norme, come mi pare abbia detto il professor Nicolussi, si cerca di intervenire laddove si avverte la necessità di una tutela che oggi la nostra legislazione non è in grado di offrire.

Il professor Nicolussi ha fatto una riflessione su uno dei temi che hanno alimentato

la discussione politica nei mesi scorsi, che riguarda l'estensione alle unioni civili della fattispecie dell'adozione speciale del figlio del *partner*.

Su questo so che, nella discussione svolta nei mesi scorsi in vista del traguardo della legge sulle unioni civili, si era anche profilata nel dibattito politico, seppur non tradotta poi in emendamenti specifici, l'ipotesi di introdurre nell'ordinamento italiano qualche fattispecie mutuata da altri ordinamenti.

In particolare, una suggestione mirava a seguire strade già tracciate dalla vicina Svizzera, che ha una disciplina specifica che riguarda questi casi che mi sembra ribalti la prospettiva, perché mette al centro, più che il diritto dell'adulto, il diritto del minore, configurando una sorta di automatica responsabilità genitoriale in capo al genitore della coppia dell'unione civile e non una sorta di estensione dell'adozione in casi particolari per questo tipo di coppie.

Se magari il professore può valutare se sia una cosa sulla quale vale la pena di soffermarsi approfondendola, oppure, se sia una fattispecie estranea al nostro quadro giuridico.

VANNA IORI. Grazie, presidente, ringrazio gli auditi, il collega Nicolussi e la nuova Garante a cui faccio i miei auguri e i complimenti per questa relazione. Vorrei sottolineare un aspetto che mi sembra particolarmente importante nell'ambito delle adozioni e che sottopongo a entrambi, il tema delle difficoltà burocratiche di questo percorso senza fine, che a volte scoraggia i genitori e che in tanti casi è, addirittura, fonte dell'incrinamento dei rapporti di coppia durante questa attesa snervante. Abbiamo, addirittura, molti casi di bambini che, quando finalmente arriva il momento dell'adozione, si ritrovano con la coppia genitoriale che ne aveva fatto richiesta separata.

Credo che sia molto importante porre l'accento su queste procedure burocratiche, sulla qualità degli enti, sul lavoro formativo che gli enti devono fare prima dell'adozione e, soprattutto, sulla preparazione al diventare genitori, che spesso è fonte di un desiderio che quando si incontra con la realtà va verso quelle che la dottoressa chiamava criticità più che fallimenti, che potrebbero

forse essere prevenute con un'adeguata preparazione al diventare genitori.

Per quanto riguarda la pluralità di possibili genitorialità, anche questo sarebbe un aspetto da tener presente, perché non si può preparare a una genitorialità indistinta, non si diventa genitori *tout court*, un conto è essere genitori eterosessuali, un conto è essere genitori omosessuali, un conto è essere genitori *single*, quindi, ognuno di questi percorsi richiederebbe, a mio parere, una preparazione specifica. Se si arriverà ad approvare l'adozione anche per le coppie omosessuali, è bene che si tenga conto di questa differenza nei modi di essere genitori per prevenire le difficoltà che i figli incontreranno nel contesto culturale, alle quali sia i genitori sia i bambini devono essere preparati.

ANDREA NICOLUSSI, *professore di diritto civile presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano*. Innanzitutto, la sollecitazione dell'onorevole Bazoli, che faceva riferimento a un'idea — che personalmente anch'io avevo avuto durante il dibattito — di suggerire di valutare l'ipotesi di prendere spunto da quanto si faceva in Svizzera, soltanto che nel frattempo gli svizzeri hanno cambiato idea e si sono messi nel *mainstream* internazionale replicando i modelli di altri Paesi sull'adozione in casi particolari, *stepchild adoption*.

Oggi, quindi, non ho pensato di menzionare quell'ipotesi, che peraltro non mi sembrava così peregrina, perché in tutto questo ambito uno dei temi a mio parere più sovraccaricati è l'idea di una genitorialità fungibile, per cui la parola genitorialità ormai sembra essere solo il portato di un'assunzione del ruolo genitoriale su basi prettamente volontaristiche.

Fino all'altro ieri, avevamo un criterio naturale in base al quale stabilire cosa significava essere padri, essere madri ed essere figli, e sulla scorta di questo abbiamo costruito una serie di categorie anche di carattere affettivo su cosa significa la paternità, cosa significa lo stile materno di comportamento.

Oggi siamo in una fase in cui il paradigma della genitorialità è sottoposto a una forte tensione ed è evidente che, in certi ambiti, al paradigma della genitorialità che io consi-

dero associata in termini biologici e biografici — cioè una genitorialità che ha le sue radici nei corpi delle persone in una dimensione fisica, ma ovviamente si sposa con una storia e una biografia, — si vuole sostituire una genitorialità che si vale soltanto della dichiarazione di volontà di essere genitore, quindi una genitorialità di tipo volontaristico.

Non a caso, la nostra Corte Costituzionale nel 2014, quando ha ritenuto — a mio parere abbastanza curiosamente — di ignorare la Corte EDU sui diritti fondamentali e di ignorare molto più significativamente l'articolo 30 della nostra Costituzione e ha ritenuto che il divieto di fecondazione eterologa fosse illegittimo in Italia, l'ha fatto, appunto, invocando un principio a mio parere misterioso di autodeterminazione riproduttiva della coppia, che non si sa bene da che parte nella nostra Costituzione è riuscita a scovare. Faccio presente che in quella sentenza la Corte Costituzionale non ha mai citato l'articolo 30 della Costituzione, che è l'unico articolo che si occupa della filiazione e che prevede, invece, il fatto generativo come criterio di assunzione della responsabilità genitoriale.

Di fronte a questo contesto, mi sembrava che, pensando a uno strumento di tipo assistenziale, a fronte di un *partner* che è genitore naturale del figlio, l'altro potesse essere semplicemente considerato un soggetto che assiste il *partner* nei compiti genitoriali e quindi accoglie una serie di prerogative, però quando si tratta di decidere su questioni fondamentali, secondo me, sarebbe giusto stabilire un ordine di priorità, laddove considero prioritario il genitore naturale, non il genitore cosiddetto « sociale » o legale, perché mi pare che ci sia una distinzione tra queste persone, se non altro per il fatto che uno arriva alla filiazione in un certo modo e l'altro ci arriva attraverso un decreto legale o giudiziario.

Questa era la mia preoccupazione. Ora, io temo che il riferimento al modello svizzero finirebbe per essere piuttosto difficile da proporre proprio perché gli stessi svizzeri l'hanno superato, credo in forza di una costruzione ormai internazionale del discorso, sulla quale chissà cosa succederà.

Noi, infatti, abbiamo assistito per qualche tempo alla fecondazione eterologa nei Paesi pionieri in questo campo, poi passati 18-20 anni, quando i minori sono diventati adulti, in Inghilterra, in Australia, in Svezia hanno cominciato a chiedere di conoscere le loro origini biologiche e, quindi, hanno fatto rivedere una disciplina in cui prima, invece, il Tribunale supremo spagnolo prevedeva che l'anonimato del donatore fosse presupposto irrinunciabile della fecondazione eterologa, ma non è così perché nella maggioranza dei Paesi del nord Europa o anche del sud del mondo, come l'Australia, questa regola è stata cambiata.

Penso che come legislatori dovrete evitare in Italia la schizofrenia tra adozione e procreazione medicalmente assistita. È vero che la procreazione medicalmente assistita in Italia richiama l'adozione, quindi, si tratta di vedere se si voglia distruggere o rafforzare questo ponte, costruirlo nella chiave di un sistema coerente, perché non è possibile che l'articolo 28 della legge sulle adozioni preveda il diritto di conoscere le origini, che anche il suo comma 7 verrà in qualche misura aperto a questa prospettiva, mentre sul versante della filiazione per procreazione medicalmente assistita si costruiscono muri di anonimato nei confronti di colui che nasce in questo modo. Prima o poi questa schizofrenia, anche in Italia, come in altri Paesi, dovrà essere ridotta e spero eliminata.

Circa la sollecitazione che aveva fatto la professoressa prima, sono perfettamente d'accordo. Non sono un esperto di procedure e ho sempre l'impressione che in Italia il legislatore non abbia una grande possibilità di incidere su di esse, altrimenti le lungaggini dei processi in Italia sarebbero già state risolte da molti anni, mentre, invece, siamo un Paese « leader » nella lungaggine dei processi, abbiamo avuto riforme di procedura penale e di procedura civile ma mi pare che i risultati non siano stati finora straordinari.

Mi ero appuntato, però, un'altra delle sue sollecitazioni, perché sono perfettamente d'accordo sull'idea che genitori ormai non si nasce, ma si diventa anche in termini di formazione. Non siamo più nella vecchia tradizione in cui si era genitori per chissà quale

ragione o, secondo Hobbes, perché si aveva una sorta di diritto di occupazione nei confronti del figlio, una specie di proprietà.

Oggi la genitorialità implica anche una capacità e una disponibilità a istruirsi nel compito di genitore, a maggior ragione quando si tratta di figli di altri come nel caso dell'adozione, perciò sono veramente d'accordo sull'esigenza di introdurre qualche elemento di differenziazione nelle diverse ipotesi di genitorialità adottiva.

In particolare, quando si tratta di adozioni internazionali o, comunque, di bambini che vengono da culture diverse, bisogna dare senso al comma 5 dell'articolo 1 della legge sulle adozioni, introdotto nel 2001, in cui si parla del rispetto dell'identità culturale del minore. Questo è un tema che è rimasto un po' in termini di principio, mentre andrebbe ulteriormente sviluppato.

Ribadisco che sono dell'idea che una qualche apertura alla formazione, all'accompagnamento psicologico nell'ambito di queste adozioni sia importante, e vorrei chiudere citando la dottoressa Albano, che prima ha detto una cosa molto bella, sottolineando come non conti tanto il numero delle adozioni quanto la loro qualità, e noi dobbiamo investire sulla qualità delle adozioni e saper riconoscere il valore sociale di coloro che si rendono disponibili a svolgere questo importante compito.

FILOMENA ALBANO, *presidente dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza*. Vorrei solamente aggiungere, rispondendo alla sollecitazione dell'onorevole, che ci sono state, in tempi recentissimi, anche mamme adottive che sono decedute subito dopo aver conosciuto il bambino e dopo averlo atteso per tre anni dal Congo. Purtroppo, l'esempio che ho portato, che è un esempio recentissimo, è la dimostrazione del fatto che ben poco possiamo incidere se

non attraverso un'opera di *pressing* nei confronti dei Paesi esteri.

In questo sono fondamentali la credibilità del percorso adottivo italiano, la formazione delle nostre coppie, il fatto che sia un percorso giurisdizionale, perché non illudiamoci: all'estero un conto è ottenere l'adozione con un provvedimento amministrativo, altro conto ottenerlo con un provvedimento giudiziario, perché ha una spendibilità diversa.

Quanto all'ampliamento della platea degli aspiranti l'adozione, è un discorso meramente astratto, non facciamoci illusioni: qui i numeri dei bambini potenzialmente adottabili sono bassissimi, la sproporzione fra gli aspiranti all'adozione e i bambini dal punto di vista sia nazionale sia internazionale è tale che si tratta di un discorso meramente astratto. Il nostro problema è realizzare adozioni di coppie veramente formate.

L'ampliamento della platea degli aspiranti all'adozione deve, forse, costituire oggetto di valutazione ai sensi della legge in materia di continuità affettiva, ma per le ragioni che ho spiegato nel corso della relazione, perché lì si tratta di tutelare la continuità affettiva di una relazione che si è già instaurata tra il bambino e l'affidatario. Grazie.

PRESIDENTE. Nel ringraziare nuovamente i nostri ospiti, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.05.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. RENZO DICKMANN

*Licenziato per la stampa
il 26 gennaio 2017*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



17STC0021150