

**COMMISSIONE II  
GIUSTIZIA**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

7.

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 29 GIUGNO 2016**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **DONATELLA FERRANTI**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		<b>Audizione di Mario Zevola, Presidente del Tribunale per i minorenni di Milano:</b>	
Ferranti Donatella, <i>Presidente</i> .....	3	Ferranti Donatella, <i>Presidente</i> .....	3, 7, 8
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ATTUAZIONE DELLA LEGISLAZIONE IN MATERIA DI ADOZIONI ED AFFIDO</b>		Amoddio Sofia (PD) .....	7
		Zevola Mario, <i>Presidente del Tribunale per i minorenni di Milano</i> .....	3, 7, 8

**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.**

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
DONATELLA FERRANTI

**La seduta comincia alle 14.55.**

**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 Mario Zevola, Presidente del Tribunale per i minorenni di Milano.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione della legislazione in materia di adozioni ed affido, di Mario Zevola, Presidente del Tribunale per i minorenni di Milano, che pregherei di esporci le sue osservazioni sul punto.

MARIO ZEVOLO, *Presidente del Tribunale per i minorenni di Milano*. Vi ringrazio di questa convocazione, sono molto onorato e spero che quello che andrò a dirvi possa effettivamente essere utile per le attività molto delicate che andate a svolgere.

Il tema è quello dell'adozione e posso dire che, così com'è, la legge sull'adozione funziona bene, forse va aggiornata in qualche punto, ma senza stravolgimenti. Direi che deve mantenersi nel solco della definizione di « rivoluzione copernicana » con la quale fu accolta nel 1967 e rimanere legge fondata sulla prioritaria e assoluta attenzione al miglior interesse del minore e non degli adulti, genitori o aspiranti genitori che siano.

Deve quindi rimanere una legge che non consenta alcun calcolo a spese dei bambini e che continui a valorizzare, come è stata

considerata finora, l'autenticità dei sentimenti, la primaria importanza di quello che proviene dal cuore, la generosità degli affetti, tutti elementi fondanti il sano sviluppo psicofisico dei minori.

In questo solco, certamente, rientra da ultimo la legge sulla continuità affettiva, una legge il cui spirito però, con riferimento alla mia personale esperienza, già trovava piena attuazione, nel senso che in un ambito operativo quale quello del Tribunale per i minorenni, che è improntato alla sensibilità e all'attenzione alle esigenze dei bambini, si è sempre proceduto — almeno nell'ambito nel quale ho lavorato — in modo da salvaguardare le relazioni in atto con le famiglie affidatarie.

Accadeva che fosse il Tribunale per i minorenni a sollecitare famiglie affidatarie a proporsi come genitori adottivi, essendo consapevoli che, in determinati casi, qualsiasi altra soluzione non sarebbe stata nell'interesse del bambino, come nel caso di affidamenti lungamente protratti o della presenza di particolari condizioni di disabilità anche gravi e non solo fisiche del bambino.

Se questa legge ha una sua importanza e significato, è certamente in quanto sottolinea e dà risalto al ruolo degli affidatari, che in più casi l'esperienza ha dimostrato essere stati lasciati soli dai servizi sociali, non seguiti anche nei termini solo minimi che sarebbe stato doveroso aspettarsi e — devo riconoscere — trascurati anche dagli organi giudiziari.

Mi preoccupa, però, il fatto che questa legge sia stata presentata enfatizzando la possibilità che divenga una corsia preferenziale per l'adozione da parte di coppie che si propongono per l'affidamento, e considero reale il rischio che la disponibilità offerta dalle famiglie possa essere strumentale rispetto a un desiderio di filiazione

adottiva e che possa essere, quindi, considerato un modo per sottrarsi alle presunte lungaggini per l'adozione, perché la strada dell'affidamento è ordinariamente governata dai responsabili dei servizi e dagli amministratori locali, quindi, potrebbe portare ad assetti in contrasto anche forte con l'interesse dei bambini per la mancanza di una previa valutazione delle capacità della coppia richieste dalla legge sull'adozione.

La mia preoccupazione è che ci possa essere l'effetto di indurre i tribunali a privilegiare il collocamento del bambino in comunità, pur di evitare il preconstituersi di situazioni di fatto non rispondenti al benessere del bambino, però difficilmente modificabili, con l'effetto positivo che questa legge ha avuto di costringere gli uffici giudiziari a farsi pienamente carico del coinvolgimento di coloro che si occupano dei minori in tutti i procedimenti in cui sono stati allontanati dalle famiglie.

Dicevo inizialmente dei sentimenti, degli affetti, dell'amore, e il fatto è che l'adozione non è per tutti, oggi soprattutto non può ritenersi sufficiente il sentirsi capace di dare affetto, di dare amore, di poter dare una famiglia a bambini che non ce l'hanno o ce l'hanno assolutamente disastrosa, e questo sulla spinta, nella maggior parte dei casi, di quel trasporto e di quella disponibilità che conseguono alla mancanza di figli propri.

Certamente le disponibilità che proviene dalle famiglie italiane è molto ampia. È una disponibilità che, per la mia lunghissima esperienza a Milano, non crea problemi per una valida scelta, per una soddisfacente sistemazione di tutti i bambini dichiarati in stato di adottabilità. Negli ultimi cinque anni i minori dei quali il tribunale si è occupato per un abbinamento a scopi adottivi sono stati circa 110 all'anno nel distretto del Tribunale per i minorenni di Milano, di cui circa 45 neonati, a fronte delle disponibilità espresse annualmente da circa 900 coppie.

Certo, per l'accoglienza dei minori più compromessi possono non riuscire utili neppure queste disponibilità che sono pure numerose, però una valida sistemazione si è sempre trovata con il ricorso da parte del

tribunale ad appelli presso alcune testate giornalistiche, con risposte che hanno richiesto e richiedono certamente un approfondimento e un vaglio, però sorprendono per la generosità e la solidarietà che esprimono.

È arrivata in questi giorni al mio ufficio la comunicazione dello svolgimento delle attività preparatorie per l'avvio della banca dati minori adottabili. Non mi è chiaro come potrà essere operativa, in particolare relativamente al versante dei minori dichiarati adottabili. Francamente penso che, per un distretto quale quello del Tribunale per i minorenni di Milano, questa banca dati possa essere utile solo come attività di supporto nella ricerca di famiglie per minori con bisogni speciali che richiedono di essere collocati fuori distretto.

Una volta individuata una rosa di possibili genitori adottivi, l'idoneità all'adozione di quel singolo minore andrà comunque approfonditamente verificata dal Tribunale per i minorenni che si occupa del minore, dovendosi però tenere presente che sul territorio nazionale i criteri di valutazione delle coppie non sono omogenei e, soprattutto, non sempre le *équipes* territoriali che si occupano della materia hanno la necessaria e specifica preparazione.

Mi ha colpito il numero dei minori che è circolato (e dico minori, non bambini adottabili) per i quali non si riesce a trovare una famiglia, si è parlato di circa 300 bambini, numero che andrebbe indagato nella sua composizione, perché penso che si riferisca per lo più a minori ormai nella fascia adolescenziale e oltre, nei cui confronti, pur in un Paese come l'Italia in cui c'è grande generosità, riesce obiettivamente difficile trovare una coppia che voglia impegnarsi a stabilire un rapporto di filiazione piena.

Attualmente, a Milano abbiamo solo due minori, purtroppo in età prossima all'adolescenza, per i quali l'accoglienza in una famiglia si presenta molto difficoltosa, però per uno ieri mi si diceva che ci sono delle buone prospettive, c'è una famiglia fuori distretto che si sta impegnando per accoglierlo, e mi auguro che possa andare a buon fine. Per l'altro minore c'è una

comunità familiare fortemente accogliente e strutturata che lo ospita e per le sue caratteristiche di personalità questa è la soluzione migliore.

Non vedo, quindi, l'esigenza di un ampliamento indiscriminato a singoli o a conviventi della possibilità di adottare, anche se l'adozione da parte di persone singole di bambini con bisogni speciali è in qualche misura discriminante, perché non è possibile provvedere, pur in presenza di un conclamato stato di abbandono dichiarato con la pronuncia di adottabilità, con l'adozione piena, ma solo con quella di cui all'articolo 44, comma 1, lettera *d*), della legge n. 184 del 1983, con l'adozione in casi particolari, che comporta per un minore il mantenimento dei rapporti anche se solo di diritto con i genitori abbandonici. Vi è poi anche l'aspetto esteriore della persistenza del cognome originario, al quale si può porre rimedio attraverso la procedura prefettizia amministrativa, però in questo il problema esiste.

Una mia personale valutazione mi porta a ribadire che la legge n. 184 del 1983 con le modifiche intervenute nel tempo è una legge ottima che va mantenuta, una legge che pone al centro il migliore interesse del bambino e che si riferisce all'adozione come ad una *extrema ratio*, che sollecita ogni sforzo perché il bambino possa rimanere nella sua famiglia. Però è ovvio che questi sforzi non possono essere protratti fino a comprometterne irrimediabilmente l'evoluzione.

Nonostante questo, però, le difficoltà di accertamento dello stato di abbandono, di abbandono morale in particolare, possono finire con il condizionare i tempi del procedimento di adottabilità. Salvo situazioni particolarmente complesse, ordinariamente presso il Tribunale per i minorenni di Milano si arriva alla dichiarazione di adottabilità, o comunque ad una definizione della situazione, nell'arco di un anno o un anno e mezzo.

In relazione al procedimento di adottabilità, vedrei con favore un ampliamento delle possibilità di apertura. Oggi soltanto il pubblico ministero minorile è legittimato a chiedere al tribunale di procedere con l'adozione, mentre con un occhio anche al

disegno di legge sulla riforma del Tribunale per i minorenni, in cui vedo fortemente compromessa la specializzazione del pubblico ministero minorile, credo che l'apertura possa conseguire anche al ricorso ad altri soggetti, investiti di particolare competenza e autorevolezza, che vedrei bene per esempio nella persona dei Garanti per l'infanzia e l'adolescenza.

Vedrei bene fra gli aggiustamenti anche l'espressa previsione della nomina per il minore di un avvocato a spese dello Stato, perché non è chiaro se possa non essere retribuito e questo crea delle difficoltà. Come vincolo processuale, anche perché il procedimento è un procedimento di volontaria giurisdizione che poi si costruisce su prassi locali, vedrei bene la previsione quantomeno dell'ufficializzazione della conclusione della procedura con la previsione di un'udienza finale davanti al Collegio, in cui le parti possano presentare le proprie conclusioni illustrandole oralmente, a cui consegnano la riserva del Collegio e la successiva pronuncia.

I tempi dei procedimenti sono anche lunghi, ma non è detto che il bambino debba subire il decorso di questo tempo o dei tempi che potrebbero essere eventualmente necessari nei successivi gradi di giudizio per definire il suo stato d'abbandono. È ricorrente, in effetti, che il tribunale nel corso del procedimento disponga l'immediato collocamento presso famiglie aventi i requisiti per l'adozione. Alla coppia è allora richiesta, fra le disponibilità e le relative capacità di esprimere queste disponibilità, anche quella di supportare il cosiddetto « rischio giuridico », perché, anche se probabilisticamente un calcolo è stato fatto, la certezza sull'esito del procedimento non è sicura.

Il Tribunale per i minorenni di Milano è particolarmente attento alla valutazione delle complessive capacità della coppia, al giudizio delle quali, con riferimento alle specifiche esigenze dei singoli bambini che si devono collocare, il Tribunale perviene anche grazie ad una stretta interazione con i servizi sociali territoriali.

Il procedimento prevede un'effettiva comparazione intanto sulla base di criteri

oggettivi e poi via via selettivi in ragione delle esigenze espresse dal bambino. Si tiene in primo luogo conto della residenza dei possibili genitori adottivi, che non deve essere prossima a quella del luogo di provenienza del bambino. In taluni casi questa esigenza si traduce nella necessità di trovare una famiglia adottiva abitante molto lontano, anche fuori distretto.

Per i bambini più piccoli il criterio scriminante è l'età della coppia, che è giusto che sia per questi bimbi la più giovane possibile e, quindi, in ragione del numero complessivo delle disponibilità rese presso il Tribunale per i minorenni di Milano si è ritenuto dover essere quanto a differenza di età non superiore a 42 anni. La legge dice 45, però, dovendo assicurare una famiglia giovane, la comparazione ha luogo fra le coppie con meno di 42 anni.

Soccorrono poi i criteri legati alle caratteristiche del bambino, che vengono evidenziate anche a seguito dell'incontro con lui e della sua conoscenza personale da parte del giudice onorario, che è incaricato di procedere ai colloqui con le coppie adottive insieme all'assistente sociale che si è occupato o si sarebbe dovuto occupare del bambino durante il procedimento di adottabilità.

Ci possono essere bambini bisognosi, per esempio, di godere di ampi spazi, di un contesto di accoglienza allargato, della vicinanza di presidi sanitari o di figure genitoriali con particolari qualità. In più occasioni ci è capitato di dover cercare una figura maschile che fosse effettivamente virile, che potesse essere un modello positivo in questo senso per il bambino, un papà portato, ad esempio, agli sport.

All'esito di queste valutazioni fra le coppie evidenziate come più adeguate, soccorre poi il principio della priorità della domanda, tutto questo una volta accertato, sulla base della relazione dei servizi territoriali o dei colloqui che le coppie hanno in tribunale, che la coppia possieda i requisiti d'idoneità affettiva e di capacità richiesti dalla legge, una coppia che sia pienamente consapevole del significato dell'adozione, della sua funzione riparativa, delle sue incognite, dell'esigenza, che nel tempo si è andata sempre più confermando, di corrispondere al bisogno

del bambino di sentirsi accolto per quello che è, con la sua storia, la sua identità, capace di soddisfare l'esigenza di un corretto accompagnamento nella storia del bambino fin dalle origini e che sia consapevole. Quindi della diversità dell'adozione rispetto ad una filiazione naturale.

Questa è un'acquisizione di conoscenza e di consapevolezza che spesso va elaborata e può richiedere tempo, e non è infrequente che le coppie non si presentino preparate, che siano ancora sprovviste rispetto a sicure problematiche e che l'adozione, quindi, sia da loro ancora idealizzata.

I colloqui con gli esperti nella fase della valutazione in più casi sono diretti a far capire alle coppie le difficoltà dell'adozione e a far compiere alle coppie, quando possibile, un'autovalutazione. Vedrei, quindi, con favore l'obbligo per chi vuole adottare, in particolare con riferimento all'adozione internazionale, della frequenza di corsi informativi e formativi prima della presentazione della domanda, frequenza che consenta di rendersi conto realisticamente del passo che intendono compiere, anche se può prendere, comunque, il sopravvento il desiderio di genitorialità. Sarebbe opportuno anche informatizzare la procedura, facilitando la presentazione delle domande e prevedendola anche *on line*.

Alcuni problemi vengono posti dalla fase dell'affidamento preadottivo, in cui il minore non ha ancora acquisito il cognome della famiglia adottiva. D'altra parte, per vari motivi, deve essere il più possibile mantenuta riservata la sua identità originaria. Bisognerebbe, quindi, dare disposizioni in ordine all'attribuzione di un codice fiscale provvisorio, che consenta il pieno e non difficoltoso accesso alle prestazioni sanitarie e a quelle dell'INPS.

Particolare attenzione richiede il periodo di post-adozione, in particolare per l'adozione internazionale, che vede l'adozione pronunciata all'estero spesso quasi istantaneamente, con la coppia e il minore che quasi non si conoscono, con difficoltà che si riscontrano nella relazione fra i genitori e il minore quando il minore è ormai già in Italia, con picchi quando il

minore entri nell'adolescenza oppure abbia bisogni speciali.

Questi aspetti fanno ritenere indispensabile l'investimento in servizi specializzati, che possano seguire genitori e minori anche negli anni successivi allo stretto periodo di post-adozione, e la previsione dell'obbligo per i genitori di frequentarli, per sperimentare il rapporto con altri che abbiano vissuto le loro stesse esperienze.

Quanto all'adozione internazionale sono convinto che le garanzie offerte ai minori dall'attuale sistema, nel quale è determinante la pronuncia del Tribunale per i minorenni, sconsiglino delle modifiche, che ignoro tra l'altro come potrebbero facilitare la possibilità di adozione.

L'adozione internazionale è in forte calo, soprattutto a causa dei mutamenti intervenuti nei Paesi donanti, ci sono indubbiamente elementi che finiscono per scoraggiare chi vuole adottare, però non mi spiego il numero percentualmente elevato, che ho calcolato in più del 30 per cento, di quelli che hanno ottenuto l'idoneità, seguendo, quindi, un percorso faticoso e difficoltoso, ma poi non la utilizzano. È come se la incorniciasero perché non conferiscono alcun incarico ad enti autorizzati entro l'anno dal quale hanno ottenuto il provvedimento.

Non credo che sia l'effetto solo di una scarsa informazione sul percorso dell'adozione internazionale, che si tratti di persone scoraggiate da quanto apprendono dopo aver ottenuto l'idoneità. Dico questo perché il fenomeno tocca anche la Lombardia, in cui nel corso degli accertamenti si insiste molto sulla necessità di essere informati, però forse non abbastanza.

La procedura a Milano è ordinariamente rispettosa dei termini previsti dalla legge, tranne qualche caso anche i servizi territoriali sono tempestivi. Si tratta di accertamenti delicati e non sempre facilmente motivabili in caso di ritenuta non idoneità, come risulta dalla percentuale degli accoglimenti degli appelli.

Gli appelli sono proposti da circa il 20-30 per cento dei non idonei, gli accoglimenti degli appelli da parte della Corte d'appello di questo 20-30 per cento che impugna il provvedimento è nell'ordine del

70 per cento circa. È, però, significativo che spesso quando ci si imbatte in un fallimento adottivo emerga come l'idoneità sia stata dichiarata dalla Corte d'appello.

Questi sono gli aspetti che in prima battuta sento di poter portare alla vostra attenzione, ma mi rendo disponibile a qualsiasi quesito, curiosità, osservazione vogliate pormi, grazie.

**PRESIDENTE.** Grazie, presidente, di questo approfondimento a trecentosessanta gradi e della relazione che lascerà agli atti.

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

**SOFIA AMODDIO.** Grazie, presidente, solo una domanda. A suo avviso, la banca dati può servire a mettere in relazione (uso un termine improprio) domanda e accettazione anche da parte dei vari tribunali d'Italia oppure è uno strumento superficiale e inutile?

**MARIO ZEVOLA, Presidente del Tribunale per i minorenni di Milano.** Come dicevo, non mi è chiaro esattamente cosa confluirà nella banca dati. È uno strumento che può essere utile - ripeto - per la ricerca da parte dei singoli tribunali per i minorenni di famiglie nell'ambito nazionale.

In effetti, anche presso il Tribunale per i minorenni di Milano, in ragione della possibilità per le coppie di presentare le domande a più Tribunali per i minorenni, ci si muove in più casi proprio privilegiando le coppie che risiedono fuori distretto, per esigenze molto concrete ed obiettive che non consentono la permanenza del minore nell'ambito del distretto, quindi, ben venga.

Bisognerà capire cosa confluisce in questa banca dati, quantomeno dovrebbero essere presenti le relazioni dei servizi per poter procedere ad una minima valutazione, che consenta, quindi, di operare anche comparativamente. Gli approfondimenti dovranno essere realizzati ovviamente chiamando le coppie da varie parti d'Italia presso il Tribunale per i minorenni e conoscendole personalmente, perché poi

quello è un momento più congruente rispetto all'obiettivo che ci si prefigge.

**PRESIDENTE.** Vorrei fare anch'io una domanda. Ho visto che sui tempi e sul procedimento lei fornisce dei suggerimenti, che seguono la linea che cerchiamo di perseguire anche nella riforma del processo, quella di cercare di procedimentalizzare questo procedimento che è rimesso alle prassi di ciascun tribunale, però vorrei capire meglio se alla luce della sua esperienza ritenga necessario qualche aggiustamento con riferimento al ruolo, alla professionalità o comunque alle competenze dei servizi sociali.

I servizi sociali nel procedimento di affidamento e di adozione svolgono o possono svolgere, se manca una direzione adeguata da parte del tribunale, un ruolo eccessivamente autonomo e preponderante? Ritiene che, anche se magari Milano sarà un'oasi felice, ci si debba preoccupare anche di una specializzazione e di una formazione diversa?

**MARIO ZEVOLA, Presidente del Tribunale per i minorenni di Milano.** Credo che forse qualche indicazione rispetto a come si perviene ad occuparsi dei bambini debba esserci. In questi ultimi tempi ho rilevato che le difficoltà in cui si sono dibattuti gli enti locali hanno portato anche ad una « esternalizzazione » di certe attività, gli operatori sociali sono stati scelti nell'ambito di cooperative, spesso senza espe-

rienza, mentre credo che un minimo di qualificazione ci debba essere.

Non sarebbe male se, nel caso di minori per i quali vada ad aprirsi una procedura di adottabilità, i soggetti dell'amministrazione che se ne fanno carico non fossero quelli di primo livello, ma appartenessero a un secondo livello e avessero esperienze formative molto peculiari perché è un momento delicato.

Devono avere anche la capacità di porsi in modo « autorevole » nei confronti degli amministratori, i quali, talvolta, non si rendono conto delle condizioni in cui vivono le persone e possono tendere a operare delle scelte mossi soltanto da criteri di contenimento di spesa, mentre, se l'investimento è ben fatto, se ne ricava un ritorno per tutti.

**PRESIDENTE.** La ringraziamo molto per la disponibilità e anche per l'attesa, di cui ci scusiamo, ma purtroppo i lavori non sono sempre programmabili.

Nel ringraziare il Presidente del Tribunale per i minorenni di Milano, Mario Zevola, dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 15.25.**

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

