

**COMMISSIONE II
GIUSTIZIA**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

9.

SEDUTA DI LUNEDÌ 4 LUGLIO 2016

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE **DONATELLA FERRANTI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Ferranti Donatella, <i>Presidente</i>	3	Roma, Simonetta Matone, sostituto procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma, Patrizia Esposito, presidente del Tribunale per i minorenni di Napoli, Melita Cavallo, già presidente del Tribunale per i minorenni di Roma, rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), Carla Busato Barbaglio, presidente del Centro di psicoanalisi romano, Enrico Quadri, ordinario di Istituzioni di diritto privato presso l'Università degli studi di Napoli «Federico II», rappresentanti del	
INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ATTUAZIONE DELLA LEGISLAZIONE IN MATERIA DI ADOZIONI ED AFFIDO			
Audizione di Salvatore di Palma, presidente della I Sezione civile della Corte di cassazione, Francesca Ceroni, sostituto procuratore generale della Corte di cassazione, Alida Montaldi, presidente della Sezione famiglia e minori della Corte d'appello di			

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.

	PAG.		PAG.
Coordinamento famiglie adottanti in Bielorussia:			
Ferranti Donatella, <i>Presidente</i>	3, 6, 9, 12, 13, 14, 17, 21, 24, 25, 26, 28, 29, 33, 37, 38, 40, 41, 42	Esposito Patrizia, <i>Presidente del Tribunale per i minorenni di Napoli</i>	17, 25, 26
Bonafede Alfonso (M5S)	24, 25, 26, 41	Matone Simonetta, <i>Sostituto procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma</i>	14
Busato Barbaglio Carla, <i>Presidente del Centro di psicoanalisi romano</i>	29	Mennillo Francesco, <i>Rappresentante del Coordinamento famiglie adottanti in Bielorussia</i>	37, 38, 40, 41, 42
Cavallo Melita, <i>già presidente del Tribunale per i minorenni di Roma</i>	21, 24, 25	Meoli Carlo, <i>Rappresentante del Coordinamento famiglie adottanti in Bielorussia</i> ..	39, 40, 41
Ceroni Francesca, <i>Sostituto procuratore generale della Corte di cassazione</i>	6	Montaldi Alida, <i>Presidente della Sezione famiglia e minori della Corte d'appello di Roma</i>	9, 12, 13, 14, 24
Cicchi Edi, <i>Assessore del comune di Perugia e presidente della Commissione welfare e politiche sociali dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)</i>	26, 28, 29	Quadri Enrico, <i>Ordinario di Istituzioni di diritto privato presso l'Università degli studi di Napoli «Federico II»</i>	33, 42
Di Palma Salvatore, <i>Presidente della I Sezione civile della Corte di cassazione</i>	3		

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE
DONATELLA FERRANTI

La seduta comincia alle 15.

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 Salvatore di Palma, presidente della I Sezione civile della Corte di cassazione, Francesca Ceroni, sostituto procuratore generale della Corte di cassazione, Alida Montaldi, presidente della Sezione famiglia e minori della Corte d'appello di Roma, Simonetta Matone, sostituto procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma, Patrizia Esposito, presidente del Tribunale per i minorenni di Napoli, Melita Cavallo, già presidente del Tribunale per i minorenni di Roma, rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), Carla Busato Barbaglio, presidente del Centro di psicoanalisi romano, Enrico Quadri, ordinario di Istituzioni di diritto privato presso l'Università degli studi di Napoli « Federico II », rappresentanti del Coordinamento famiglie adottanti in Bielorussia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione della legislazione in materia di adozioni ed affido, di Salvatore Di Palma, presidente della I Sezione civile della Corte di cassazione, accompagnato da Maria Acierno, consigliere della I Sezione

civile della Corte di cassazione; Francesca Ceroni, sostituto procuratore generale della Corte di cassazione; Alida Montaldi, presidente della Sezione famiglia e minori della Corte d'appello di Roma; Simonetta Matone, sostituto procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma; Patrizia Esposito, presidente del Tribunale per i minorenni di Napoli; Melita Cavallo, già presidente del Tribunale per i minorenni di Roma; rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI); Carla Busato Barbaglio, presidente del Centro di psicoanalisi romano; Enrico Quadri, ordinario di Istituzioni di diritto privato presso l'Università degli studi di Napoli « Federico II »; rappresentanti del Coordinamento famiglie adottanti in Bielorussia.

Ovviamente, queste sono una parte delle audizioni, perché abbiamo già iniziato qualche seduta fa. Il tema lo conosciamo e riguarda sostanzialmente la normativa attuale in materia di adozioni, compresi punti critici e punti eventualmente con necessità di riforma, anche alla luce della propria esperienza.

Iniziamo la seduta. Darei la parola al Presidente Di Palma.

SALVATORE DI PALMA, *Presidente della I Sezione civile della Corte di cassazione*. Innanzitutto, ringrazio la presidente Ferranti anche da parte del Primo Presidente Giovanni Canzio, il quale augura buon lavoro alla Commissione. Ho letto i resoconti delle precedenti sedute e mi pare che la Commissione abbia, ormai, un quadro abbastanza completo di tutte le problematiche connesse ai temi dell'adozione e dell'affidamento. Mi concentrerò su questioni specifiche. Non credo di trattenermi molto.

Innanzitutto, vorrei parlare dei procedimenti di adozione che trattiamo in Corte

di cassazione, ovviamente. Attualmente, decidiamo i ricorsi per Cassazione in materia di adozione entro pochi mesi, al massimo entro un anno, dal deposito dell'atto introduttivo. Com'è noto, il nostro è un controllo di legittimità della sentenza impugnata esteso alla motivazione quando questa manca del tutto, è meramente apparente, è irriducibilmente contraddittoria, perplessa e obiettivamente incomprensibile. Tuttavia, come penso sia doveroso, siamo sempre profondamente consapevoli che, in questi processi, come anche in altri analoghi, è la vita stessa delle persone coinvolte, intesa nel senso più ampio, che irrompe nelle Aule di giustizia ed esige giustizia. Soprattutto — questo ormai l'abbiamo detto tantissime volte — un principio veramente direi universale è quello della preminenza su tutti gli altri dell'interesse del minore.

Dovendo giudicare sulla base della sentenza e degli scritti difensivi delle parti, è 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.

Questa esigenza di aggiornamento l'abbiamo detta espressamente in una sentenza, la n. 24445 del 2015. Il mancato aggiornamento è stato stigmatizzato anche dalla CEDU, nel caso *Akinnibosun* contro Italia. Era il caso di un cittadino libico, sbarcato in Italia con una figlia minore, che è stato detenuto due anni (ingiustamente, perché poi è stato assolto). Intanto, la figlia era diventata adottabile e, quindi, forse era stata adottata. Comunque la Corte, nell'ampia motivazione, si riferisce proprio al fatto che gli aggiornamenti erano fermi a due anni prima della decisione.

Quindi, a proposito degli aggiornamenti, non si può — debbo dire che non sono casi frequenti; sono casi rari, ma accade — giudicare sulla base di accertamenti e di valutazioni che risalgono a parecchi mesi o addirittura ad anni addietro. Forse va fatta una proposta specifica su questo punto.

In una futura legge sull'adozione, oppure in una legge modificativa dell'attuale

assetto legislativo in materia di adozione, dovrebbe essere inserita una disposizione che preveda il dovere dei Tribunali per i minorenni di aggiornare accertamenti e valutazioni a immediato ridosso della decisione di merito.

Occorrerebbe, poi, un'ulteriore norma, che riguardi le Corti d'appello, in cui questi aggiornamenti debbano essere sempre effettuati a ridosso della decisione di merito. Qui c'è un'incertezza, nel senso che o questi aggiornamenti vanno disposti nel caso in cui vengano dedotte dalle parti circostanze nuove, oppure, addirittura, dovrebbe essere previsto un potere d'ufficio delle Sezioni famiglia delle Corti d'appello di fare comunque questi accertamenti. Si tratta di valutare e temperare il principio dispositivo con il principio ufficioso che è alla base di questo tipo di processi.

Un altro punto che vorrei sottolineare è che effettivamente, sia nel processo di appello, sia nel processo di Cassazione, l'attuale legge, agli articoli 17 e 26, dice che l'udienza di discussione, nel processo di impugnazione, deve avvenire entro sessanta giorni dal deposito del ricorso introduttivo. Chi fa il magistrato sa bene che, con la mole di ricorsi che abbiamo, è praticamente impossibile rispettare questo termine. Sicuramente, però, una priorità viene data.

C'è una proposta ulteriore che vorrei fare. Il processo di adozione, ovviamente, involge diritti fondamentali e inviolabili delle persone. La proposta che si potrebbe fare è che i termini del procedimento di Cassazione siano ridotti alla metà, per accelerare, anche se non è uno strumento decisivo, comunque come avviene nei processi in materia elettorale, dove si discute, a sua volta, di diritti fondamentali che la Corte costituzionale ha detto essere anche diritti inviolabili, ossia quelli all'elettorato attivo e all'elettorato passivo.

Parlerei, brevemente, del problema della legittimazione dei diritti processuali nel processo di adottabilità. La nostra giurisprudenza è fermissima nel ritenere che nel processo di adottabilità trova piena applicazione il principio del contraddittorio, con tutti i conseguenti diritti proces-

suali delle parti anche nei gradi di impugnazione.

Chi sono le parti necessarie nel processo di adottabilità? Certamente lo è il minore — questo lo troviamo detto a chiare lettere in alcune sentenze della Corte costituzionale — ovviamente rappresentato o dal tutore, o, in caso di conflitto di interessi, da un curatore speciale. In merito recentemente la Corte di cassazione ha detto che questo conflitto di interessi va valutato non già in astratto, ma sempre in concreto.

Certamente i genitori dell'adottando sono parti e hanno i diritti processuali che le attuali norme prevedono. Certamente è parte il pubblico ministero.

Più problematica è l'attribuzione della qualità di parti ai parenti entro il quarto grado, perché la loro presenza nel processo è doppiamente condizionata dalla mancanza dei genitori e dall'esistenza di rapporti significativi con il minore. Quindi, è il presidente del Tribunale dei minori che valuterà all'inizio del procedimento se esistono parenti con rapporti significativi. Deciderà, quindi, sulla difesa tecnica o sulla nomina del difensore d'ufficio.

Credo che, comunque, questa disciplina processuale, che è stata affinata e perfezionata con la legge n. 149 del 2001, vada un po' tutta rimeditata per renderla ancora più efficiente ed efficace. Un'occasione è data, per esempio, dalla recente legge n. 173 del 2015, quella che disciplina il diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affidamento familiare. Questa legge, che modifica alcuni articoli della legge n. 184 del 1983, in realtà, a ben vedere, introduce un importantissimo principio in materia di adozione, ossia questo diritto alla continuità affettiva, che, secondo me, si riverbera un po' su tutta la disciplina dell'adozione.

Volevo fermarmi sull'articolo 2 di questa legge, sempre a proposito di questi atti processuali. L'articolo 2 dice che « all'articolo 5, comma 1 [...] della legge n. 184 [...] l'ultimo periodo è sostituito dal seguente: "L'affidatario o l'eventuale famiglia collocataria devono 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" ».

Questo riguarda i genitori affidatari. I quesiti che sorgono da questa norma sono: questa convocazione obbligatoria degli affidatari, stabilita a pena di nullità, attribuisce agli affidatari la qualità di parti del processo? Quali sono, se sì, i loro diritti processuali? Debbono munirsi di un difensore tecnico a loro scelta e spese, oppure hanno diritto a un difensore d'ufficio come previsto per le parti necessarie di questo processo? Il professor Carratta in un articolo insiste molto su questa nomina del difensore e dice che manca nel procedimento una norma simile a quella del processo penale in cui il difensore deve avere una particolare conoscenza dei problemi minorili.

Vorrei dire una parola sull'adozione mite e una sul problema dell'anonimato della madre e del diritto alla conoscenza della propria identità genetica da parte del figlio.

Sull'adozione mite direi che personalmente — qui siamo veramente a livello pre-legislativo — credo che sia necessaria nei casi in cui è possibile il recupero del rapporto minori e famiglia di origine. Lo fa rilevare la Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Zhou, in cui si lamentava proprio la mancanza nel diritto italiano di un istituto che fosse un po' a cavallo fra l'affidamento familiare e la famiglia di origine.

Questa materia, secondo me — esprimo un'opinione — esige, prima di giungere all'adozione legittimante, la previsione di uno strumentario che deve essere sì formalizzato, ma che deve essere anche molto flessibile rispetto ai casi che, volta a volta, si presentano.

Sul diritto all'anonimato della madre biologica conosciamo tutti la sentenza n. 278 del 2013 della Corte costituzionale che ha dichiarato l'incostituzionalità di questa disciplina. Ho letto dai vostri appunti che avete varato già una disciplina. È al Senato. È un problema molto difficile e delicato. Faccio presente — questa è un'informazione che vi fornisco — che la que-

stione è all'esame delle Sezioni unite alla fine dell'anno. Abbiamo anche noi, come I Sezione civile, qualche causa in materia. Lo so che non dipende da voi, perché avete fatto il vostro dovere, ma diciamo che ho letto che è ferma al Senato dal giugno 2015.

Mi fermerei qui, altrimenti debordo.

PRESIDENTE. Grazie, presidente.

Do la parola a Francesca Ceroni, sostituto procuratore generale della Corte di cassazione, che rappresenta la Procura generale presso la Corte di cassazione.

FRANCESCA CERONI, Sostituto procuratore generale della Corte di cassazione. Buongiorno a tutti. Naturalmente, porto i saluti del Procuratore generale Pasquale Ciccolo, che è molto sensibile ai problemi dell'infanzia, soprattutto di quella più sfortunata, di cui si occupano normalmente i tribunali, il quale mi ha delegato oggi per le mie specifiche competenze. Le vorrei ricordare, non tanto perché siano meravigliose, quanto perché farò delle puntualizzazioni sia a livello sostanziale, sia a livello processuale, e vorrei far capire come mi sono venute in mente. C'è stato anche un confronto all'interno dell'ufficio.

Ho fatto per circa vent'anni il giudice di merito per la famiglia e per i minorenni. Dopodiché sono passata all'Ufficio del massimario della Cassazione e, quindi, ho approfondito proprio le questioni più intricate e complesse della famiglia e dei minori dall'Ufficio del massimario. Adesso mi occupo sempre della materia della famiglia, come — per ora almeno — unico sostituto procuratore generale specializzato in materia.

Pertanto, ho la fortuna di avere avuto questa visione a trecentosessanta gradi sia di vent'anni del merito, sia ormai di quasi dieci anni tra massimario e funzioni di legittimità. Da questa esperienza abbastanza complessa e variegata, leggendo il lavoro e la riflessione che sta facendo la Commissione giustizia, mi sono venuti dei piccoli tentativi di miglioramento complessivo della legge, che penso a distanza di trent'anni ne abbia davvero bisogno.

Un primo, che forse è il più tecnico e il meno interessante di tutti, ma che ritengo

comunque necessario, soprattutto per la funzione di sostegno e collaborazione alla funzione nomofilattica della Cassazione e della Procura generale, che oggi rappresenta, è l'introduzione nel sistema processuale della rinnovata legge n. 184 del 1983 di un articolo sul modello dell'articolo 72, quinto comma, del Codice di procedura civile. Esso prevede la possibilità di impugnare nelle cause matrimoniali non solo da parte del procuratore generale e del giudice *a quo*, ma anche del sostituto procuratore generale e del giudice *ad quem*.

Questa possibilità, per esempio, è stata particolarmente utile ultimamente in tema di deliberazione nelle sentenze ecclesiastiche. Per la prima volta io stessa ho impugnato una sentenza della Corte d'appello di Torino e un'altra, che non mi ricordo — forse era di Bologna — proprio grazie alla possibilità che il mio ufficio, in base all'articolo 72, ha di impugnare le sentenze delle Corti territoriali.

Questo perché è importante? Perché succede una specie di imbuto per cui tutte le sentenze delle Corti territoriali vengono confluite alla Procura generale. La Procura generale — in questo momento io, ma non ha importanza — legge tutte queste sentenze e, grazie a questa possibilità di impugnare, può assicurare quella che viene chiamata la nomofilachia, ossia la funzione nomofilattica, della Corte di cassazione. Questo proprio perché può individuare « pezzi » dei giudici di merito che in qualche modo non seguono gli orientamenti della Corte di cassazione e, quindi, può impugnare direttamente, laddove il procuratore generale presso la Corte d'appello a sua volta non impugni.

In materia di adozione questo, se vogliamo, è ancora più utile, o sarebbe ancora più utile proprio perché parliamo di bambini e di vite in via di evoluzione. Questa possibilità, questa ulteriore garanzia processuale, offerta proprio dalla presenza del sostituto procuratore anche presso la Corte di cassazione, sarebbe un'ulteriore possibilità, *step*, all'interno di un sistema di garanzia complesso, che, tanto più dove ci sono interessi delicati e preziosi in gioco, deve essere, a mio avviso, attivata.

Con riferimento a quest'articolo 72 suggerisco, a tal fine, la modifica dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 184 del 1983, prevedendo la comunicazione d'ufficio delle sentenze della Corte d'appello alla Procura generale presso la Corte di cassazione per l'eventuale facoltà del procuratore generale di impugnarla. Quindi, tutte le sentenze delle Corti d'appello in tema di adozione dovrebbero essere comunicate come oggi avviene per le cause matrimoniali, perché ciò è previsto dall'articolo 72.

A livello sostanziale, a mio avviso, due sono le modifiche che veramente non possono aspettare. Con riguardo alla prima, anche il Presidente Di Palma ha ricordato la questione dell'articolo 12 della legge n. 184 del 1983, cioè quella dei rapporti significativi, ossia dei parenti del minore entro il quarto grado che abbiano rapporti significativi con lui. Mi pare che proprio adesso il Presidente Di Palma abbia parlato di presenza doppiamente condizionata.

Credo che il *restyling* dell'articolo 12 sia assolutamente necessario. Faccio un esempio per i non tecnici, che è veramente significativo. Posso fare un esempio concreto, per far capire il perché di quest'impostazione? Penso al caso di una bambina con la mamma malata psichiatrica, quindi una persona estremamente fragile e difficilmente governabile proprio a causa dei suoi disturbi, che girovaga per Roma. I servizi sociosanitari del territorio non la riescono a contenere, non la riescono a dirigere. Si apre una procedura per la dichiarazione dello stato di abbandono di questa bambina.

Si cercano i parenti. Questa bambina ha una nonna che vive in Calabria. Purtroppo per lei, però, la nonna è malata di tumore e, quindi, anche volendo, non riesce a farsi carico della nipotina. Per fortuna, spunta una zia giovane, attiva e integrata socialmente, che però ha la grave pecca di vivere in Spagna.

La zia arriva e dice: — « Mi posso occupare di mia nipote. Ho un buon rapporto, per quanto mia sorella, da sempre malata psichiatrica, non sia facilmente controllabile, né contenibile. Mi voglio far carico della bambina, di mia nipote, anche a costo

di tornare in Italia, lasciare la mia attività economica in Spagna e lasciare quello che ho costruito lì, perché davvero per me è un pezzo della famiglia ed è anche un modo per aiutare mia sorella e mia madre ».

Purtroppo, è stato, invece, ritenuto che la zia non avesse rapporti significativi con la nipotina, stando in Spagna ed essendo la mamma della bambina malata psichiatrica e, quindi, non di facile accesso anche alla sorella quando magari veniva per trovare la nonna della bambina, la nipotina e la sorella. È stato ritenuto fino al grado di legittimità che questi rapporti non fossero significativi e, quindi, è stato dichiarato lo stato di abbandono della bambina, che è stata data in adozione a una famiglia. La zia ha poi ricorso in Cassazione. Ho chiesto l'accoglimento.

Non sono qui per dire quale opinione ho. Dico solo che l'articolo 12 a distanza di trent'anni va cambiato, perché non è possibile che con internet, *Skype* e tutto il resto, stiamo ancora a pensare che i rapporti significativi siano soltanto quelli per cui la zia va a prendere la bambina a scuola, la porta dal pediatra e le dà la cena. Credo che l'articolo 1 della legge n. 184 del 1983 abbia un'interpretazione oggi che non può essere quella di trent'anni fa.

Quando c'è un diritto sacrosanto del minore a essere cresciuto nella sua famiglia di origine, questo diritto comporta che, a mio parere, l'aggettivo « significativo » andrebbe completamente soppresso. Pertanto, se ci sono parenti entro il quarto grado, questi parenti sono presenze necessarie, litisconsorti necessari all'interno del processo. Altro che doppio condizionamento.

Su questa proiezione non sono per niente d'accordo, proprio alla luce di trent'anni di evoluzione sociale e anche di tutto ciò che è la successiva evoluzione anche della Corte europea dei diritti dell'uomo, che continuamente ci dice che violiamo l'articolo 8. Lo violiamo proprio perché ci sono delle situazioni del genere che devono essere garantite e perché il bambino ha bisogno di crescere nella famiglia d'origine al di là dei rapporti significativi o meno.

Se, invece, volessimo mantenere l'aggettivo « significativo », allora aggiungerei l'avverbio « potenzialmente », come peraltro ha fatto correttamente la Corte di cassazione con la sentenza n. 2102 del 2011 a proposito dei neonati. Tutti i neonati sarebbero dichiarati adottabili e zie e nonni non avrebbero diritto, in quanto, ovviamente, un neonato non può aver rapporti significativi con nessuno. Giustamente, questa sentenza della Corte di cassazione ha detto che, per quanto riguarda i neonati, i rapporti possono essere potenzialmente significativi. Questo avverbio probabilmente dovrebbe essere introdotto per legge con una modifica dell'articolo 12, anche per i ragazzi grandicelli. Questo per quanto riguarda l'articolo 12.

Un'altra modifica, a mio avviso assolutamente necessaria e che ho tentato di far introdurre per via giurisprudenziale dalla Corte di cassazione — purtroppo, non ci sono riuscita — è quella che riguarda la separazione dei fratelli e delle sorelle.

Probabilmente era vero anche quando ero io giudice minorile e nessuno è qua per attribuire responsabilità o colpe, tanto meno posso farlo io, ma la realtà è che dei fratelli e delle sorelle, dei fratellini, interessa molto poco agli adulti. Anche ultimamente, mi ricordo di un caso in cui due fratellini dichiarati adottabili, mi sembra di nove e sette anni, avevano chiesto un'unica cosa, e cioè che per favore non li separassimo, « quello che rimane della mia famiglia è mio fratello ».

Io ho chiesto alla Corte di cassazione che venisse affermato un principio di diritto, come abbiamo per legge il potere di fare. C'erano, tra l'altro, anche due sentenze della Corte sui diritti che prevedono che non sia legittimo separare i fratelli. Forse giustamente, la Corte di cassazione mi ha risposto che questo profilo non era stato dedotto, e che quindi il giudice di legittimità non poteva d'ufficio rilevarlo. Se non possiamo noi d'ufficio, è allora veramente opportuno che lo faccia il legislatore, introducendo una norma per la quale solo in via eccezionale e motivando i fratelli possono essere separati.

Si tratta della necessità di uno strumento normativo. Una sentenza recente del 2015, la n. 23979, dice appunto che non rileva di per sé l'esigenza di non separare i fratelli minori, trattandosi di condizione non considerata dalla menzionata norma. Credo che sia, invece, opportuno che la norma arrivi.

Ancora una misura è a mio avviso assolutamente necessaria. Ancorché esista un legame soltanto affettivo con la famiglia d'origine, per un bambino questo legame affettivo è sufficiente perché non venga dichiarato adottabile, quanto meno non con l'adozione legittimante. Per questo credo che sia davvero assolutamente da implementare sia l'istituto dell'adozione mite sia quello dell'adozione aperta. Adesso c'è un po' di confusione per quello che riguarda il confine tra i due istituti, però la sostanza è la stessa. Veramente la legge n. 183 del 1984 è datata.

Trent'anni di evoluzione hanno fatto capire che sparire, conservare il segreto sull'origine abbia veramente una portata arcaica. Credo che per l'adozione legittimante, come mi sembra che sia stato evidenziato anche nel vostro invito, che sposo completamente, il mantenimento di un significativo legame affettivo con un figlio sia sufficiente. Purtroppo, invece, anche in questo trovo un orientamento della Cassazione fermo nel dire che queste circostanze di fatto non sono sufficienti.

Per quanto riguarda la legge n. 173 del 2015, appena varata — meno male, perché non ero riuscita in via giurisprudenziale a fermare questa cosa, mentre è sacrosanto — credo che a questo punto l'inciso « sussistendo i requisiti previsti dall'articolo 6 » sia da rivedere. I requisiti previsti dall'articolo 6 sono, infatti, « coppia eterosessuale sposata ». Bisognerà vedere i successivi passi del legislatore.

Si potrebbe veramente pensare a una fortissima disparità di trattamento tra quello verso persone che hanno amato e cresciuto quotidianamente un bambino come fosse il loro, che per diritto centrale del bambino alla continuità degli affetti dovrebbero poter continuare a tenerlo appunto con loro, e altre situazioni, forse

anche meno significative per i minori: le prime coppie non potrebbero tenerlo perché non unite in matrimonio e non eterosessuali. Non voglio esprimere nessun tipo di giudizio di valore, faccio solo una puntualizzazione su quella che potrebbe essere in futuro una disparità di trattamento tra bambino e bambino.

PRESIDENTE. La ringraziamo per questi spunti di approfondimento.

Puntualizzo soltanto che la legge n. 173 del 2015 è stata approvata in quel regime più ristretto perché ha consentito anche un'approvazione celere in legislativa al Senato, ma il problema è stato posto già in sede di approvazione, che comunque era un primo passo. Ovviamente, dovrà essere rivista, come si sta evidenziando in maniera molto forte in queste audizioni, in questo contesto.

Do ora la parola ad Alida Montaldi, Presidente della Sezione famiglia e minori della Corte d'appello di Roma, accompagnata dalle dottoresse Giulia Mattei e Laura Paladini. Siamo molto contenti, perché questa figura dell'assistente del giudice è nata in questa legislatura ed è stata da me molto auspicata. Materializzarli mi sembra importante.

ALIDA MONTALDI, *Presidente della Sezione famiglia e minori della Corte d'appello di Roma*. Chiedo scusa, normalmente non leggo, ma questa volta voglio farlo, semplicemente perché questo mi consente di essere veloce. Poi lascerò lo scritto. Naturalmente, sorvolerò su alcune questioni di dettaglio, ma credo che sia meglio.

La ringrazio, presidente, di avermi inserito tra i magistrati esperti, e, soprattutto, per aver inserito un magistrato con funzioni d'appello nelle audizioni. Non so se sia mai stato fatto, ma ritengo che possa essere fonte di utilità ascoltarne uno. In Corte d'appello, infatti, i giudici destinati alla Sezione per i minorenni lo sono contemporaneamente anche alle sezioni ordinarie competenti in materia di tutela dei diritti della persona e delle relazioni familiari. Siccome si è delineato negli anni un sistema unitario di tutele, credo che que-

st'esperienza sia molto utile e faccia delle sezioni di Corte d'appello proprio un osservatorio un po' privilegiato per quello che riguarda lo stato della normativa.

Devo aggiungere che quella del giudice minorile d'appello è un'esperienza molto particolare. Nelle funzioni specializzate porta la consuetudine ad applicare le regole della giurisdizione; nelle funzioni ordinarie porta la consuetudine invece a interagire con altre professionalità. Questo travaso continuo fa, secondo me, di questa un'esperienza molto ricca.

Naturalmente, però, il contributo che posso offrire a quest'indagine conoscitiva viene solo da questo tipo di esperienza professionale, quindi è limitato alle questioni che sono state oggetto di conoscenza nell'ambito delle procedure che pervengono alla Corte d'appello di Roma. Restano escluse, salvo qualche osservazione di carattere generale, tutte le questioni che non sono mai state oggetto di sindacato dalla Corte d'appello, quanto meno negli anni in cui ci sono stata, e sono già molti, prima come consigliere, poi come presidente di sezione.

Intanto, c'è la dottoressa Cavallo, la presidente uscente, ma immagino che forse sarà ascoltato anche il presidente vicario. Io mi riferisco soprattutto all'andamento delle procedure di accertamento dell'idoneità all'adozione nazionale e agli abbinamenti. Di questo assolutamente in Corte d'appello nulla perviene, e nessun contributo posso offrire.

Ho letto le audizioni tenute dalla Commissione, che mi sono state inviate per esteso, tranne quella del Garante nazionale. Ho apprezzato il taglio molto pragmatico che ha dato la Commissione ascoltando vari soggetti. So, quindi, anche che deve essere pragmatico questo mio contributo, e contenuto nel tempo di quindici minuti.

Ritengo di condividere l'osservazione di molti dei soggetti ascoltati, delle persone ascoltate, quando hanno affermato che l'impianto della legge sull'adozione, soprattutto con le modifiche introdotte dalla legge n. 149 del 2001, è tutto sommato un impianto che tuttora regge, ma soprattutto

perché ci sono stati incisivi interventi della giurisprudenza di legittimità.

Le questioni aperte dalle norme introdotte con la legge n. 149 del 2001, di cui la prima è quella delle garanzie giurisdizionali, sono state ampiamente affrontate dalle corti di merito e dalla Corte di cassazione in un modo che, secondo me, fa ormai ritenere acquisito il giusto processo minorile. Non so in che limiti queste acquisizioni, che possono ormai essere date per patrimonio dell'interprete, debbano o possano essere ritoccate dalla Commissione, ma io ho fatto una carrellata di questi interventi della Corte di cassazione che, appunto, hanno consentito di considerare alcune questioni assolutamente risolte.

Parlo dell'ascolto del minore, su cui la Cassazione ha chiarito che non è una testimonianza, che è un atto istruttorio finalizzato a raccogliere i bisogni e le opinioni del minore, e quindi ha precisato che non c'è nessuna violazione del contraddittorio se il suo espletamento non viene preceduto da un avviso alle parti. Anche di recente, la Cassazione ha ribadito che è un atto processuale del giudice, il quale può stabilire nell'interesse del minore modalità particolari per il suo espletamento, che comprendono anche la delega specifica a esperti, ma che non è equipollente a esso il cosiddetto ascolto indiretto per il tramite dei servizi sociali nell'ambito delle loro attività a queste demandate.

Questa pronuncia della Corte, come altre che adesso richiamerò, può certo essere tradotta in disposizione espressa, fermo restando che io le ritengo un patrimonio acquisito nell'interpretazione delle norme della legge n. 183 del 1984.

Lo stesso valga per quanto riguarda la qualità di parte processuale del minore, dal 2010 affermata dalla Cassazione, che è stata ribadita anche con una recente sentenza del 2016: la Corte ha affermato il principio per il quale il minore è soggetto di diritto, titolare di un ruolo sostanziale, di uno spazio processuale autonomo, ha confermato la necessità della sua rappresentanza processuale secondo le regole generali attraverso le figure del genitore, del

tutore o del curatore speciale in caso di conflitto. Ha anche, però, affermato che, ove questi soggetti che ne hanno la rappresentanza legale non provvedano alla sua difesa tecnica con la nomina di un difensore d'ufficio, deve farlo il giudice a pena di nullità del procedimento.

Questo è un punto su cui forse sarebbe bene una disposizione espressa, soprattutto per quanto riguarda i poteri di impugnativa del difensore d'ufficio, perché la giurisprudenza che si è formata su queste disposizioni si è concentrata anche sul diritto di impugnare del difensore d'ufficio nominato dai genitori e, con riferimento a quello, per esempio, ha ritenuto che il compito del difensore d'ufficio del genitore si esaurisce con il primo grado perché quello di impugnare è un diritto che può essere conferito solo con mandato fiduciario da parte del genitore assistito. Questo principio vale anche per il minore o no? Credo che varrebbe anche per il difensore nominato d'ufficio per il minore, ma questo mi sembra un punto sul quale forse riflettere.

Credo sia opportuna anche una norma espressa che ponga a carico dell'Erario le spese di difesa tecnica, quindi anche quelle del difensore d'ufficio. Nel caso di procuratore costituito su mandato del rappresentante legale, sia esso tutore o curatore speciale — in alcuni casi, si tratta di avvocati che si costituiscono in proprio — almeno nel distretto di Roma sempre il difensore chiede e ottiene l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, deducendo la non abbienza del suo assistito, il minore. Non c'è, quindi, quel problema quando appunto viene nominato dal rappresentante legale. Ci potrebbe essere, invece, se fosse un difensore d'ufficio. Quanto alle modalità di esercizio del contraddittorio, sono fiduciosa nella capacità che ha avuto la giurisprudenza di rendere coerenti previsioni, colmare vuoti, ma certo c'è un patrimonio di affermazioni espresse, una funzione di nomofilachia concretamente esercitata dalla Corte di cassazione, e ormai questo non può far considerare queste questioni come dubbie o come oggetto di una revisione solo perché non espresse. Ci

sono, ormai ci sono nel nostro ordinamento, quindi valuterà il legislatore se ne debba fare anche una menzione espressa.

Ancora alcune questioni particolari, che, per la verità, si devono ritenere come acquisite, ma che toccano punti sensibili, come il ruolo dei servizi sociali nelle procedure di accertamento dello stato di adottabilità. Chiaramente, mi sto riferendo solo a quelle.

La Cassazione ha chiarito quale sia la valenza probatoria del risultato delle attività dei servizi sociali. Ha escluso che all'attività dei servizi sociali dovessero partecipare le parti. Altra cosa sono il risultato di quelle attività, trasfuso nelle relazioni che vengono depositate in atti. Quindi, ha chiarito che, in quel caso, il contraddittorio, poiché l'attività amministrativa dei servizi viene espletata in forza di un autonomo ruolo, verrà esercitato con il deposito delle relazioni. Questo mi sembra un principio, che, ripeto, valuterà il legislatore se esplicitare o meno, particolarmente importante, perché attiene alla distinzione dei ruoli nella fase di acquisizione degli elementi di valutazione.

Avevo detto che avrei letto, ma non l'ho fatto. Insisto con questo punto. C'è la Cassazione, sono indicati gli estremi delle sentenze, quindi questi principi sono facilmente rinvenibili e affermano quello che ho appena detto.

È sempre la Cassazione ad aver stabilito la partecipazione necessaria di genitori anche al giudizio d'appello, anche se non sono stati costituiti in primo grado. Anche questo ne fa ormai dei litisconsorti necessari. Non si può, credo, dubitare più di questo. Ha anche affermato il diritto dei genitori e dei parenti fino al quarto grado con rapporti significativi a partecipare a tutti gli accertamenti disposti. È vero, quindi, che è doppiamente condizionato, ma ha anche affermato il loro diritto al contraddittorio. Mi sembra che ci sia stato grande rispetto di queste figure, almeno sotto questo profilo.

Vorrei spendere poi qualche parola sulla durata ragionevole delle procedure di accertamento. Tutto quello che ho detto serve ad affermare che ormai esiste un

giusto processo minorile. Si è formato attraverso tasselli vari, posti dalle corti di merito, dalla Corte di legittimità, dalla Corte costituzionale e anche dalla CEDU, ma esiste, ed è un sistema che ha, secondo me, efficacemente coniugato le garanzie del giusto processo — cioè principio di legalità, contraddittorio, parità delle parti — con la specialità del processo minorile.

In particolare, la Corte di cassazione ha sempre trovato il modo di coniugare, e ho portato concretamente gli esempi, quello che ha detto a proposito dell'attività dei servizi sociali, della valenza probatoria delle relazioni, e anche quello che ha detto a proposito dei parenti con rapporti significativi, di cui ha comunque tutelato la partecipazione sin dall'inizio del procedimento.

Per quello che riguarda la durata ragionevole delle procedure di accertamento dello stato di abbandono, vorrei porre alcune brevi riflessioni, che nascono sempre dall'esperienza della Corte d'appello di Roma.

Circa un anno fa, ho avuto modo di rilevare e segnalare con un certo allarme al presidente della Corte d'appello di Roma che vi era stato un incremento — parliamo di numeri piccolissimi, sulle dita di una mano — significativo secondo me delle cassazioni di sentenze della Corte d'appello di Roma rispetto al passato. Risultavano soltanto due cassazioni in un intero quadriennio, tra il 2009 e il 2012, poi due solo nel 2013 e tre nel 2014.

In quel momento, mi sono francamente preoccupata, per cui ho condotto un'analisi di queste procedure, dalla quale è risultato che le sentenze cassate riguardavano casi di conferma della sentenza di primo grado per cui la Corte d'appello non aveva ritenuto necessari approfondimenti istruttori in secondo grado.

A questo punto, però, ho da fare un chiarimento e la sollecitazione mi viene da quello che ha detto la collega Ceroni. Quando parlo di approfondimenti istruttori, parlo di qualcosa di ulteriore — rispondo al presidente di Palma, almeno per la Corte d'appello di Roma — rispetto al

semplice aggiornamento della condizione del minore.

So che sono solo presidente di sezione e solo in alcuni casi presidente il collegio, ma profittando del rito camerale, per anticipare i tempi e coniugarli con le esigenze della speditezza del procedimento minorile ma con le garanzie del contraddittorio, quando fisso l'udienza chiedo anche ai servizi sociali di aggiornare la corte sull'evoluzione della condizione del nucleo familiare. Parliamo, infatti, di una dichiarazione di adottabilità. Quello si fa sempre. Poi possono esserci ulteriori approfondimenti istruttori disposti dal giudice, e cioè dalla corte.

In questi casi, non c'erano stati ulteriori approfondimenti istruttori. Può darsi che, essendo un po' datate queste sentenze, non avesse ancora introdotto in qualche caso questa prassi. In nessun caso la Corte di cassazione aveva enunciato principi di diritto. I motivi di ricorso erano nelle sentenze della Corte di cassazione per lo più complessivamente considerati con una commistione tra violazione di legge con riferimento agli articoli 1 e 8 della legge n. 183 del 1984, e la carenza o contraddittorietà della motivazione su un punto decisivo della controversa. Questo rendeva molto complessi i principi affermati dalla Corte di legittimità.

In due di questi casi, la Corte d'appello di Roma, in funzione di giudice di rinvio, evidentemente in diversa composizione, ha confermato la sentenza di primo grado all'esito del giudizio di rinvio, senza ritenere necessari approfondimenti istruttori ulteriori rispetto all'aggiornamento di cui ho parlato. Negli altri casi, ha disposto una CTU, il cui esito ha indotto a confermare la valutazione di inadeguatezza dei genitori in precedenza espressa sulla base delle altre risultanze istruttorie sia dal giudice di primo grado sia dal giudice di secondo grado che aveva pronunciato la sentenza cassata.

In quei casi e in altri riguardanti pronunce di altre corti, la Cassazione ...

PRESIDENTE. Ha due minuti, presidente.

ALIDA MONTALDI, *Presidente della Sezione famiglia e minori della Corte d'appello di Roma*. Sarà difficile, ma lascerò il documento.

La Cassazione non si è espressa, però, in merito alla compatibilità della prevedibile durata di un progetto di questo tipo con le esigenze di evoluzione, di crescita del minore in una condizione adeguata. Proprio la valutazione di questa compatibilità era stata ed è in questi casi determinante per fondare la decisione di conferma.

Con questo ho voluto semplicemente dire che si tratta di una materia in cui non si può valorizzare troppo la celerità. Si tratta di una materia in cui forse è più importante puntare alla stabilità del provvedimento. Ogni volta che c'è un rinvio, c'è un gravissimo danno per il minore, che rimane in una situazione di precarietà, a volte perdendo la possibilità di un progetto adottivo. È molto più importante, magari, supportare con una CTU, che certo per essere una CTU ha una vera e propria valutazione e richiede mesi — diversamente, non sono accertamenti peritali — che anticipare o esprimere un giudizio anche soltanto sulla base della qualificata componente onoraria del giudice.

Lo dico perché qualcuno nelle audizioni precedenti lo ha affermato. Io credo che si debba stare molto attenti a quest'aspetto.

Salto parecchi punti, ma ne voglio indicare uno di criticità su cui secondo me la Commissione deve anche farsi portavoce al Parlamento, perché è una questione di sicuro accertata nel distretto di Roma. Se n'è già parlato, e riguarda il modo in cui i servizi sociali garantiscono il sostegno, entrano in sinergia con l'autorità giudiziaria, per supportare le famiglie in difficoltà.

È un modo che è stato descritto come molto variegato sul territorio nazionale, a macchia di leopardo, ma sento di dire che a Roma qualcosa è accaduto di significativo. Il distretto della Corte d'appello di Roma, praticamente, coincide con la regione Lazio. Non so se mi spiego. Credo che quello che è accaduto qui debba essere considerato come un campione molto significativo di quello che secondo me un po'

dappertutto potrebbe star accadendo, salvo isole felici.

Tutto è nato da rilievi e segnalazioni allarmate che ho fatto al presidente della corte, perché cominciavo a vedere il ripetersi di ritardi nelle risposte. Non mi riferisco alle procedure di adottabilità, che godono di una corsia preferenziale, ma questo non rende ciò di cui sto parlando non pertinente, al contrario. Come ho detto, infatti, non solo il sistema delle tutele è unitario, ma si arriva all'adottabilità dopo una situazione di disagio che diventa rischio e, se non è rischio affrontato, diventa pregiudizio, e poi abbandono. Quell'intervento di sostegno di cui si parla con insistenza deve essere dato anche nelle procedure di regolazione della responsabilità e così via.

È accaduto, per diversi anni, che mi sentissi rispondere che il caso veniva messo in lista di attesa, una, due o più volte. Certamente chiarisco che i servizi sociali del territorio hanno delle prestazioni di eccellenza in tantissimi casi, quindi non si tratta di questo: stava accadendo che la penuria di risorse portava un po' a burocratizzare il rapporto con l'autorità giudiziaria. Ne ho fatto una segnalazione alla Corte d'appello, è stato istituito un tavolo interistituzionale, al quale siedono tutti i rappresentanti delle istituzioni del territorio, quindi Roma città metropolitana, comune di Roma, Regione Lazio, gli Ordini professionali di psicologi, assistenti sociali e avvocati.

Ne è venuta fuori la conferma che c'era una dismissione in fatto di competenze e di strutture organizzative previste dalla legge ed esistenti. Ne è venuta fuori una mappatura del territorio, l'acquisizione di dati che sicuramente il tavolo metterà a disposizione della Commissione ove lo ritenesse necessario, ed è emerso in una ricerca del 2014, realizzata dal Dipartimento delle politiche sociali per monitorare il fenomeno dell'incremento delle richieste dell'autorità giudiziaria ai servizi (c'è stato infatti un enorme incremento di richieste da parte dell'autorità giudiziaria, non con interventi creativi ma in applicazione di norme di legge e con provvedimenti giudiziari) che

gran parte di queste richieste, che erano in minima parte della Corte d'appello ma molte del Tribunale ordinario e del Tribunale per i minorenni, restavano inevase per impossibilità di rispondere.

Questa è stata la dolorosa conferma di quanto stava accadendo, cioè uno svuotamento evidentemente per i tagli degli enti locali in termini di personale o quant'altro. Concludo subito, però ci tengo molto, perché il resto rimane scritto, ma qui vorrei trasmettere qualcosa.

PRESIDENTE. Su questo punto vorrei chiederle: il tavolo ha fatto un monitoraggio, ma quale è stato poi il suggerimento?

ALIDA MONTALDI, Presidente della Sezione famiglia e minori della Corte d'appello di Roma. Il tavolo ha preso delle iniziative. Innanzitutto è accaduto qualcosa, non è stato facile, ma dopo un po' c'è stato il recupero della consapevolezza che le richieste dell'autorità giudiziaria sono cogenti e in applicazione di leggi dello Stato, non sono cose che si possono mettere in lista d'attesa.

Questa è una consapevolezza condivisa, laddove il riprendere consapevolezza di questo ha restituito dignità anche a determinate funzioni e competenze, per cui si è condivisa questa situazione come non tollerabile, sulla quale non si può tacere, perché è così, non ci sono risorse.

La contraddizione quindi è enorme: da un lato sempre più mezzi di tutela, dall'altro sempre meno mezzi per attuarle.

Credo che su questo il legislatore nazionale possa far qualcosa, ad esempio vincolare con una norma generale gli enti locali, le regioni in particolare che hanno il dovere dell'integrazione socio-sanitaria e la competenza in materia, ad uno strumento che non so quale sarà, ma comunque presidiare delle competenze, che già ci sono, rispetto alle contingenze che possono essere locali.

A questo proposito il tavolo ha fatto pervenire alla Regione Lazio, che adesso sta approvando la legge regionale di attuazione della legge quadro del 2000 sull'integrazione socio-sanitaria, una parte di un

articolo da inserire, che ho inserito in questo documento perché potrebbe essere lo spunto per una norma di carattere generale in grado di vincolare tutte le regioni.

Il tavolo — ripeto — ha creato sinergia, non ha diviso, ha reso consapevoli e unito consapevolmente. Mi fermo, anche se avrei avuto altre cose da dire.

PRESIDENTE. Le leggeremo sicuramente nel documento, perché purtroppo i tempi sono limitati. Oltre al documento le chiederemo anche l'indicazione esatta di chi ha presieduto e coordinato il tavolo, per farci mandare i risultati, se ritiene opportuno.

ALIDA MONTALDI, Presidente della Sezione famiglia e minori della Corte d'appello di Roma. Forse c'è l'opportunità di ascoltare qualcuno del tavolo, che è presieduto dal Presidente della Corte d'appello di Roma e dal dirigente amministrativo, che si sono fatti promotori, ma si è avvalso anche di volontariato (guardo la mia tirocinante perché è una dei volontari), quindi posso senz'altro indicarlo. Però, oltre a questo, credo che debba essere sentito qualcuno della componente onoraria della magistratura minorile, ad esempio Marisa Persiani che ha un'esperienza nei gruppi di lavoro integrato sulle adozioni ed è stata (credo lo sia tuttora) consigliere onorario del Tribunale per i minorenni di Roma, partecipa al tavolo e quindi potrebbe essere una fonte.

PRESIDENTE. Grazie. Lascio ora la parola a Simonetta Matone, Sostituto procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma, quindi l'altra faccia della medaglia della Corte d'appello.

SIMONETTA MATONE, Sostituto procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma. Sottoscrivo tutte le criticità e le perplessità espresse dalla collega Montaldi in ordine al dramma del funzionamento dei servizi sociali (mi sento di definirlo così), anzi, desidero ringraziare pubblicamente la Presidente Montaldi per tutto quello che ha fatto, perché è andata a toccare veramente un nervo scoperto.

Sono contenta di essere stata invitata qui e penso di essere stata invitata per i miei diciassette anni alla Procura per i minorenni come sostituto procuratore che tanto si è interessato del civile, tema di solito solo sfiorato dai PM minorili che preferiscono le fattispecie penali a quelle civilistiche, dimenticando che nessun procedimento a protezione di un minore parte senza questa attività del pubblico ministero.

Credo, però, che sulle adozioni si debba sgombrare il campo dagli equivoci di una cattiva stampa sulla legge. Dico questo perché la tanto lamentata lunghezza dell'*iter* procedimentale secondo me è viceversa garanzia di serietà dello stesso, vista la posta in gioco, garanzia del rispetto dei diritti delle coppie genitoriali a cui viene tolto un figlio, e del diritto fondamentale del minore che viene dichiarato in stato di abbandono di trovare una nuova famiglia degna di questo nome.

La posta in gioco è talmente alta che un *iter* lungo non può che essere garanzia dei diritti dei soggetti. Ritengo, quindi, che i tempi siano stati velocizzati in maniera congrua e non mi sento di sposare alcun intervento correttivo né dal punto di vista dell'età dei soggetti, perché ogni tanto il Paese viene attraversato da questa mania di voler modificare l'età dei soggetti che possono adottare, laddove secondo me il limite 18-45, con tutte le estensioni che poi sono state approntate in ordine al rispetto per uno solo dei soggetti, va bene così.

Quello che secondo me non funziona all'interno dell'*iter* adottivo è che il procedimento deve e può essere maggiormente giurisdizionalizzato. Dico questo perché prima il Presidente di Cassazione ha parlato del fondamentale principio del contraddittorio, che viene rispettato all'interno del procedimento adottivo, ma viene rispettato solo ed esclusivamente dal momento in cui il procedimento si giurisdizionalizza (i giuristi presenti capiscono cosa voglia dire).

Tutta la fase che precede, cioè tutta la fase degli accertamenti da parte dei servizi sociali visti come una sorta di orchi che portano via i bambini, è una fase ambigua. Questa fase è fondamentale perché porta al

magistrato quegli elementi di conoscenza che arriveranno poi alla declaratoria dello stato di abbandono, ma quasi mai le coppie vengono poste in grado non solo di « difendersi », ma anche di sapere quali addebiti vengano mossi nei loro confronti, quindi, a mio giudizio, non sono nemmeno posti nelle condizioni di mutare le loro condotte.

Credo che la cosiddetta « contestazione dell'addebito » debba partire dalle primissime battute, anche perché il rapporto utente/servizi sociali è uno dei nodi più critici del nostro Paese in relazione al mancato funzionamento dei servizi sociali, che è sotto gli occhi di tutti, ma anche alle dinamiche che di solito si scatenano, perché quasi sempre l'utente è una donna e l'assistente sociale è donna, quindi ci sono dinamiche di competizione e problematiche psicologiche di ogni genere.

Credo, quindi, che sia necessario giurisdizionalizzare il procedimento nel senso di contestare spiegando fin dalle prime battute in maniera molto formale di cosa si stia parlando, perché ho visto troppe volte i genitori « cadere dal pero » perché non avevano veramente capito la portata del procedimento e la valenza monitoria anche di tutti quei provvedimenti interlocutori che caratterizzano l'iter adottivo.

Nessun bambino viene, infatti, tolto *d'emblée* alla famiglia, andrebbe sfatato il luogo comune che i bambini vengono allontanati di botto dalle famiglie, perché non è vero, ci sono mille tentativi da parte del Tribunale per i minorenni di salvare la famiglia di sangue, e una delle crisi criticità a mio sommo avviso è semmai il contrario, una difesa della famiglia di sangue portata fino alle estreme conseguenze, attraverso un approccio spesso ideologico alla problematica genitoriale. Questo però è un discorso etico, non giuridico.

Altro problema è che le famiglie adottive sono completamente abbandonate a se stesse nel post-adozione. Checché se ne dica, infatti, al di là dei controlli che si effettuano nell'anno successivo all'adozione, le vere criticità sorgono dopo, in età preadolescenziale e durante l'adolescenza, e chi ha fatto o fa questo mestiere sa quante volte si apre la porta del proprio

ufficio e appaiono genitori che addirittura vogliono restituire l'adolescente di difficile gestione. Ho avuto casi di ragazzi che mi sono stati lasciati in ufficio.

Questo perché le difficoltà che in un rapporto di filiazione naturale sono proprie del rapporto genitore/figlio in un rapporto di natura adottiva sono ancor più esasperate per il passato del minore e per le aspettative del genitore, sono due mondi che si incontrano ma andrebbero sostenuti sempre. Sarei, quindi, molto favorevole alla creazione di una norma in cui si stabilisca la periodicità di questi controlli e una sorta di sportello di aiuto alle famiglie per non far sentire questa massa di persone assolutamente sola e abbandonata.

Sono molto favorevole all'adozione mite perché esiste una serie di situazioni intermedie. Ieri si è diplomato un ragazzino del quale seguo le sorti da quando è nato e che si trova in una situazione nella quale i genitori adottivi, avendo capito la complessità del suo rapporto con una madre disgraziatissima ma, comunque, esistente, non gli hanno mai negato il rapporto con la madre, che ha partecipato a tutti i momenti significativi, festa dei 18 anni e quant'altro, al di là di quello che la legge dice, perché la legge sostiene che avrebbe dovuto rescindere questo rapporto.

L'esperienza mi ha insegnato che ogni situazione è diversa dall'altra, quindi io dico « sì » all'adozione mite, purché tutti i soggetti siano d'accordo e purché siano d'accordo la famiglia adottiva, il genitore naturale e, se è in grado di esprimere la sua volontà, il minore. Questo però non può essere un principio generale, occorrerebbe un vaglio caso per caso (mi rendo conto di sovraccaricare i tribunali di una ulteriore fattispecie) per verificare se effettivamente quel minore possa continuare a vivere con due madri e con due padri.

Occorre, però, che le famiglie adottive siano ben consapevoli del fatto che si fanno carico ancora di più dell'esistenza di un'altra famiglia, quindi è uno sforzo emotivo e concettuale non indifferente, che però potrebbe essere un passo di grandissima civiltà.

In quest'Aula sento aleggiare il fantasma della *stepchild adoption*, di cui nessuno molto educatamente ha parlato, mentre io ne voglio parlare, esprimendo in pochissime battute le mie considerazioni personali. La mia prima considerazione è che non sono d'accordo con questo modo di sostituirsi da parte dei giudici al legislatore, credo che vi siano dei limiti al di là dei quali, soprattutto in materie quali queste, non sia possibile andare, e mi piacerebbe molto che il legislatore si assumesse personalmente le sue responsabilità in un campo così grande e così importante quale quello dell'adozione da parte delle coppie omosessuali.

L'altra considerazione è che a me è stato insegnato che il minore deve essere al centro del procedimento, perché così la legge ci impone, viceversa al centro di questi procedimenti è preminente il desiderio di genitorialità della coppia rispetto all'interesse del minore, valga per tutte la considerazione che faccio in ordine alle coppie formate da soli uomini, dove il limite che la natura impone fa sì che sia assolutamente indispensabile, qualora si voglia realizzare questo sogno adottivo, ricorrere alla pratica dell'utero in affitto.

Questo è un ostacolo insormontabile, oltre il quale non si può andare, e anni e anni di battaglie femminili e femministe mi inducono a provare un moto addirittura di ribrezzo — consentitemi la parola forte — per una donna usata come contenitore prima di ovuli e poi di feto, e al tempo stesso il fatto che attraverso questa pratica questo bambino viene ad essere tolto ad una madre che lo ha concepito e cresciuto nel suo ventre, dimenticando ciò che qualunque psicanalista vi potrà spiegare e bypassando i legami tra madre e feto sin dalle prime battute della gravidanza.

Io non sono riuscita nemmeno a leggere, dato l'orrore che mi suscitava, un servizio apparso sul settimanale *Oggi* sulla clinica delle madri in affitto in India; era qualcosa di raccapricciante, c'era l'elenco dei prezzi e cosa significava togliere questo bambino a questa madre.

Io non mi addentro in considerazioni giuridiche, mi soffermo su aspetti mera-

mente etici, l'unico aspetto giuridico che mi sento di affrontare è che ho letto con grande attenzione la sentenza della Cassazione e l'unico punto che non mi convince è quello sulla mancata nomina del curatore, perché insormontabile mi appare l'ostacolo costituito dal fatto che il conflitto di interessi c'è e ci sarà sempre nel momento in cui una scelta di questo genere, così importante, così fondamentale, quale quella di dare una coppia di persone dello stesso sesso ad un minore comporta.

Non riesco ad arrivare logicamente a concepire l'impossibilità che esista un conflitto di interessi, così come la Cassazione in quella sentenza dice, perché a mio giudizio cosa costava (scusate la brutalità della domanda) nominare un curatore terzo per valutare l'interesse del minore e soprattutto perché non farlo? Questo interrogativo mi pone risposte forse maliziose, perché sono stata per diciassette anni alla Procura per i minorenni, l'ho visto nominare per tutto e di più, dopodiché in una questione così importante il curatore non viene nominato!

Così come la spiegazione che la sentenza fornisce del mancato vaglio delle Sezioni unite. Siamo in presenza di questioni importantissime e le Sezioni unite non si pronunciano su una questione di questo genere, però queste sono considerazioni che faccio io come Procuratore generale, come ex pubblico ministero, non rappresento il mio ufficio, ma rappresento solo me stessa.

In tutto questo arriviamo per via giurisprudenziale all'adozione delle coppie omosessuali, ma non abbiamo l'adozione del *single*, quindi siamo un Paese molto strano. Personalmente sono molto favorevole all'adozione del *single*, perché negli istituti, nelle case famiglia, in tutte queste situazioni assistenziali abbiamo un mare di ragazzini che nessuno vuole, preadolescenti o adolescenti, che bene potrebbero essere curati e seguiti da *single*, quasi sempre capaci di dare tantissimo amore, desiderosi di prodigarsi e anche con un grande desiderio di genitorialità, e non riesco a intravedere alcun motivo per cui costoro non possano venire ad occuparsi di questa

fetta di minori che rimangono senza nessuno, sono una grande potenzialità anche per non arrivare a una disparità giurisprudenziale per cui alle coppie dello stesso sesso si consente l'adozione e ai *single* no.

PRESIDENTE. Grazie. Lascio ora la parola al presidente del Tribunale per i minorenni di Napoli.

PATRIZIA ESPOSITO, *Presidente del Tribunale per i minorenni di Napoli*. Buonasera a tutti. Io invece leggerò, presidente, perché mi sembra doveroso rispettare i tempi visto che ancora tante altre persone devono essere ascoltate. Innanzitutto, la ringrazio per questa convocazione e auspico di poter offrire degli spunti di riflessione utili per il miglioramento del servizio giustizia minorile nell'ambito della materia degli affidi e delle adozioni.

Mi sono insediata presso il Tribunale per i minorenni di Napoli soltanto da quindici giorni e, comunque, dall'esame dei dati raccolti voglio evidenziare che il Tribunale per i minorenni di Napoli è uno degli uffici minorili più grossi d'Italia, estende la sua competenza su una vasta area del territorio regionale che, come è sotto gli occhi di tutti, è travagliato da una realtà socio-economica particolarmente depauperata, con ricadute significative sia nell'area civile che nell'area penale per quanto riguarda la condizione dei minori.

Voglio premettere che nel settore civile relativo alle procedure per le adozioni le prassi adottate presso il Tribunale per i minorenni di Napoli prevedono una particolare celerità e speditezza nella trattazione e nella definizione delle procedure stesse. Nel pieno rispetto del contraddittorio, del diritto di difesa e soprattutto dell'ascolto del minore consentono l'adozione entro brevissimo tempo in prima battuta in via urgente di tutti i provvedimenti provvisori, che si intendono adottare ai sensi dell'articolo 10, comma 3, della legge n. 184 del 1983, e poi una definizione complessiva della procedura in tempi congrui, anche con eventuale espletamento di tutti i percorsi di sostegno.

I tempi congrui anche in questo caso dipendono dalle risposte che i servizi pos-

sono offrire, in un tempo di tagli alle politiche sociali.

Il procedimento è in pieno contraddittorio, contempla la presenza necessaria dell'assistenza legale per il minore sul modello del processo penale, quindi sotto questo aspetto non ritengo siano necessarie modifiche particolari. A Napoli, come già mi era capitato durante gli anni di dirigenza del Tribunale per i minorenni di Campobasso, la procedura per adottabilità nasce e viene sviluppata sin dall'inizio in via collegiale, sul modello del processo penale.

Forse qualche chiarificazione su questo punto da parte del legislatore potrebbe essere utile, perché questo consente a tutti i componenti del Collegio, al Pubblico Ministero, al curatore speciale, al tutore che dovesse essere stato già nominato, alla difesa di avere immediatamente il polso iniziale della situazione, salvo poi possibilità di deleghe singole istruttorie, che vengono poi rilasciate al giudice assegnatario della procedura da solo o con un giudice onorario componente del collegio, per l'espletamento di singoli incombenze istruttorie, quali, per esempio, l'ascolto del minore, che si evita di fare in un'udienza collegiale. Sotto questo aspetto il principio di giurisdizionalizzazione viene osservato in maniera rigorosa per quanto riguarda le procedure che vengono trattate a Napoli.

Vorrei porre in rilievo alcuni aspetti che caratterizzano le nostre prassi proprio perché sono esempi di prassi virtuose. Sia per le adozioni nazionali che per le adozioni internazionali il Tribunale per i minorenni di Napoli ha maturato un'esperienza di notevole rilievo riguardo a tutti i procedimenti e implementato un sistema informativo di supporto alla gestione delle adozioni, con risultati veramente significativi in termini di snellimento dei processi.

È stato, infatti, il primo ufficio giudiziario ad avvalersi di un *software* specificamente dedicato (lo dico perché sono prassi che possono essere utili veicolate e anche perché ci stanno dando ottimi risultati almeno dai dati che ho raccolto e che sono stati sperimentati dal precedente Presidente, Gustavo Sergio), che è stato proget-

tato *ad hoc* per la gestione *on line* dei procedimenti per l'adozione e viene denominato « Applicativo per le adozioni ».

Questo servizio *on line* per le adozioni era nato soltanto per le domande di adozione nazionale e poi è stato esteso anche alle domande di idoneità al decreto di adozione internazionale, alla luce del gradimento dell'utenza che ormai nella quasi totalità utilizza questa procedura informatica. Il servizio *on line* è utilizzabile sia per acquisire informazioni che per le interlocuzioni dell'ufficio con gli utenti e con tutti i portatori di interesse.

Il servizio informatizzato attraverso una *password* consente quindi alle coppie richiedenti di comunicare e ricevere informazioni dal Tribunale minorenni di Napoli mediante il sistema di messaggistica, di essere aggiornati in tempi reali sullo stato di avanzamento del procedimento innescato con la domanda di adozione, consultare *on line* ed estrarre tutta la documentazione personale acquisita al fascicolo digitale.

Dal lato, invece, dell'operatore l'applicativo si comporta come un *software* gestionale, caratterizzato da specifiche funzionalità strumentali. L'interfaccia da parte dell'operatore del tribunale consente di visualizzare l'agenda dell'udienza del giorno e il calendario delle udienze stesse; monitorare tutte le domande di adozione nazionale e internazionale e fare ricerche avanzate, quali quelle sullo stato delle procedure; visualizzare con informazioni puntuali l'elenco delle domande di adozione pervenute con i dettagli sui dati della coppia e altri relativi alla domanda; gestire in automatico, tramite indirizzo di posta elettronica certificata, le comunicazioni a coniugi, Carabinieri, comuni e *partner* nell'erogazione del servizio adozioni. Tutto questo per acquisire le informazioni sui coniugi.

Invece, in termini di *partnership* con altre Istituzioni del territorio per l'erogazione del servizio adozioni, voglio segnalare le forme di collaborazione che sono state intessute con la regione Campania. La regione Campania nel 2014 creò un Centro regionale per le adozioni internazionali,

con il compito di promuovere sul territorio regionale campano la semplificazione delle procedure di adozione e agevolare anche i tempi di svolgimento, dando supporto nel contempo alle coppie nelle diverse fasi del delicato percorso genitoriale e del rispetto delle diversità e della ricchezza culturale dei bambini da accogliere.

Nel gennaio 2015, è stato sottoscritto dal Tribunale per i minorenni di Napoli con la regione Campania un Protocollo di intesa per le adozioni, sia nazionali, sia internazionali, volto a garantire — questo è importante — una maggiore omogeneità dei servizi nella preparazione, fornita da operatori sociosanitari particolarmente esperti, delle coppie, per migliorare anche le fasi di abbinamento di un bambino alla coppia che meglio risponda alle esigenze specifiche di quel bambino.

Nello specifico, questo protocollo ha razionalizzato i tempi e le forme del percorso adottivo di competenza dei servizi sociosanitari, culminanti poi nella relazione che viene trasmessa al tribunale. Questo ci consente anche di vigilare sulla tempistica. Il miglioramento ha riguardato non solo i tempi, ma anche la qualità dell'azione svolta nei servizi sociosanitari in tema di informazione sulle coppie che presentano domanda di adozione nazionale e di monitoraggio successivo in caso di affido preadottivo.

Questo complesso processo di lavoro della domanda di adozione nazionale e internazionale culmina poi con l'audizione della coppia stessa presso il Tribunale per i minorenni e si conclude con l'inserimento delle informazioni acquisite dal tribunale nella banca dati. I giudici consultano i dati così archiviati per realizzare l'abbinamento di un minore adottabile alla coppia in grado di meglio soddisfare i suoi bisogni specifici.

Per quello che riguarda poi l'adozione internazionale, il Servizio adozioni culmina in una pronuncia — lo sappiamo tutti — del decreto di adozione internazionale, che deve essere emanata entro due mesi successivi all'acquisizione di queste informazioni, le quali dovranno, a loro volta, essere acquisite entro quattro mesi. Devo dire che

i tempi tendenzialmente riescono a essere rispettati, salvo naturalmente i ritardi che possono conseguire da parte dei servizi.

In pratica, che cosa succede? La coppia che intende presentare una domanda di adozione nazionale o internazionale la comunica *online* al tribunale, utilizzando l'apposita modulistica disponibile sul sito *web* del Tribunale per i minorenni, e la deposita in cartaceo presso la cancelleria del tribunale. Nella modulistica vengono evidenziate tutte le certificazioni preliminari richieste. I servizi territoriali sono disponibili in questa fase a offrire informazioni per l'orientamento della coppia verso la scelta adottiva.

Il tribunale, verificata la documentazione ricevuta sia via *web*, sia soprattutto in cartaceo, trasmette in via informatica, con un semplice *click*, entro quindici giorni dalla ricezione della domanda, copia della stessa alla Polizia giudiziaria, ai distretti sanitari e agli ambiti sociali riuniti in appositi Gruppi integrati per il lavoro, che vengono coordinati da Poli adottivi.

Quindi, la Polizia giudiziaria, nei centoventi giorni successivi, effettua le indagini e i servizi territoriali, nella forma di questi Gruppi integrati per il lavoro, completano nei successivi centoventi giorni tutte le azioni previste dalla legge, che sono: fornire le informazioni sull'adozione nazionale e internazionale, sugli enti autorizzati e sulle relative procedure; preparare gli aspiranti all'adozione; fornire al tribunale una valutazione socio-ambientale e psicologica nei limiti e nei termini previsti dall'articolo 29-*bis*; accertare e certificare la situazione sanitaria della coppia richiedente.

In caso di rinnovo della domanda, basterà richiedere soltanto un aggiornamento delle informazioni già acquisite, che dovranno pervenire in termini ridotti, in quanto naturalmente limitate alle eventuali variazioni che fossero intervenute nel tempo.

Il tribunale, raccolte le relazioni e le schede di accompagnamento, ne valuta il contenuto e, sentita la coppia, le inserisce nella banca dati, emanando, nel caso in cui ne sia stata fatta richiesta, il decreto d'i-

doneità all'adozione internazionale. Quindi, nelle adozioni internazionali la coppia e il Polo adottivo di riferimento ricevono copia del decreto. Nelle adozioni nazionali la coppia e il Polo adottivo vengono informati dal tribunale in caso di abbinamento.

Questo complesso modulo organizzativo, oltre alla funzionalità del servizio, assicura anche l'adempimento dei doveri d'informazione, di trasparenza e d'imparzialità il cui rigoroso rispetto si impone quanto mai nella materia specifica di cui stiamo parlando. Vengono garantiti la trasparenza, atteso che tutti gli utenti possono richiedere informazioni direttamente all'Ufficio adozioni anche riguardo alle modalità di attivazione della procedura; il dovere di informazione, perché in ogni momento le coppie che intendono adottare e che ne abbiano fatto richiesta possono richiedere notizie sullo stato del procedimento; i doveri di imparzialità, perché all'ineliminabile discrezionalità delle decisioni del collegio, che per legge deve scegliere la coppia in grado di corrispondere maggiormente alle esigenze di quel singolo minore, corrispondono sia la trasparenza delle procedure, sia gli automatismi dei criteri utilizzati per la schedatura preliminare e la selezione delle domande in funzione dell'imparzialità delle decisioni in tema di abbinamento e di affidamento preadottivo.

La garanzia di pari trattamento è assicurata da una selezione informatizzata effettuata utilizzando i filtri indicati dal collegio in funzione del soddisfacimento dei bisogni di quel bambino. Vengono create delle griglie, segnalando, per esempio, un minore che abbia bisogno di particolari cure sanitarie o per il quale magari ci sia l'esigenza particolare di essere allontanato dal territorio regionale. Attraverso quelle griglie vengono poi selezionate le coppie che possono corrispondere a quelle necessità.

Le maggiori criticità in materia derivano sicuramente dalla possibilità dei fallimenti adottivi. I fallimenti adottivi, purtroppo, si verificano e si verificano le conseguenti restituzioni, soprattutto in materia

di adozioni internazionali. Questa situazione, in parte, in ambito di adozioni nazionali è fronteggiata dall'anno di monitoraggio che consegue all'affido preadottivo. Comunque un anno di monitoraggio non è sufficiente — sono d'accordo con la collega Matone — ma quanto meno c'è uno spazio.

Bisognerebbe, invece, che la Commissione valutasse la possibilità di apportare una modifica in tema di adozione internazionale, perché lì veramente le coppie sono un po' lasciate a se stesse. Sono situazioni veramente drammatiche, perché in effetti si risolvono in ulteriori dolorosi abbandoni per i minori. Il post-adozione rappresenta veramente un punto debole della normativa e meriterebbe un mirato approfondimento normativo.

Voglio soltanto passare velocemente al tema dell'affido. Quanto agli affidi familiari, l'affidamento nella sua forma ideale si connota, o si dovrebbe connotare, perché una famiglia si mette a disposizione di un'altra famiglia in difficoltà nella cura di un minore, aiutandola attraverso un'accoglienza che dovrebbe essere temporanea. L'affidamento familiare non adottivo è considerato dalla legge il rimedio preferenziale rispetto al collocamento e all'inserimento in una casa famiglia cui il giudice e, prima ancora, i servizi devono ricorrere quando l'ambiente familiare è di pregiudizio al minore.

All'opposto, però, dell'adottabilità l'affido comporta, o dovrebbe comportare, un'uscita temporanea dalla famiglia e il mantenimento dei rapporti tra il figlio e i genitori e gli eventuali parenti e deve essere affiancato da un programma di assistenza verso la famiglia da parte di un servizio che se ne assume la responsabilità. La durata massima dell'affidamento familiare — lo sappiamo — è fissato in due anni, ma la stessa legge prevede che possa essere prorogato « senza alcun limite » qualora la sospensione possa essere di pregiudizio per il minore.

La realtà, però, è molto più complessa di quanto il legislatore abbia potuto prevedere, sicché le caratteristiche dell'affidamento che ho descritto non sempre trovano riscontro nelle situazioni in cui esso si

applica. Il punto critico è quello della temporaneità. È molto difficile garantirla in concreto, considerate le molte difficoltà che si incontrano nella definizione delle situazioni familiari.

Per poter prevedere la durata dell'affidamento occorre individuare quale sia la consistenza della crisi, quali siano i rimedi applicabili, quale sia la loro prevedibile durata e quale sia la probabilità di successo. Per conoscere questi elementi è necessario fare una diagnosi e una prognosi sull'evoluzione della situazione familiare anche alla luce della 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 sia protratta nel tempo in modo irreversibile, tanto da degenerare in una situazione di vero e proprio abbandono.

È stato indubbiamente 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. La tutela della continuità affettiva del minore con la famiglia affidataria ha, dunque, comportato la previsione — perché è così — di una corsia preferenziale per quest'ultima e pone in concreto, vorrei evidenziarlo, un problema ulteriore di formazione e di individuazione delle coppie affidatarie.

Si tratta di un problema delicato in termini di abbinamento, per affrontare il quale nel modo più rigoroso e « documentato » intendo dare mandato ai giudici onorari deputati all'ascolto delle coppie aspiranti all'adozione di consultare le stesse anche in ordine alla loro eventuale disponibilità relativamente all'istituto dell'affido. Questo almeno ci consente di selezionare, all'occorrenza, coppie che, se anche non miratamente proiettate inizialmente verso l'istituto dell'affido, almeno ci offrano elementi di conoscenza e di valutazione sulla capacità di accoglienza di un minore.

Voglio proprio sottoporre questo punto alla Commissione. Sarebbe assolutamente, più che auspicabile, necessario un inter-

vento del legislatore per una specifica previsione normativa che delinea obiettivi criteri di selezione. C'è poco da fare. Anche gli affidatari possono legittimamente coltivare alla lunga un progetto adottivo. È assolutamente legittimo e comprensibile. A questo punto, però, bisogna fornire al giudice la possibilità di avere degli elementi oggettivi per quanto riguarda l'individuazione compiuta della coppia affidataria. Questo volevo sottoporre.

Sull'articolo 44, naturalmente, sono assolutamente rispettosa delle scelte politiche che si intenderanno operare. Al giudice non spetta sostituirsi al legislatore. Il giudice applica la legge e nell'ambito dell'applicazione della legge gli compete sicuramente un'attività d'interpretazione, un'attività ermeneutica, in relazione al singolo caso concreto.

Sotto questo aspetto ho letto la sentenza della cassazione del 26 maggio scorso. In relazione a quella singola fattispecie che è stata esaminata la Cassazione ci offre degli spunti di riflessione ermeneutica sicuramente interessanti, partendo soprattutto dall'esame del dato testuale della norma del comma 1 dell'articolo 44.

Ringrazio ancora tutti.

PRESIDENTE. Grazie, presidente.

Do la parola alla Presidente Melita Cavallo.

MELITA CAVALLO, già presidente del Tribunale per i minorenni di Roma. Buonasera. Ringrazio per l'invito anche perché, non essendo più presidente, è un invito che mi è molto gradito. Prima di tutto, chiederei che il principio dell'ascolto del minore in ogni procedimento che lo riguarda venga posizionato in uno dei primi articoli e non ripetuto continuativamente qua e là. L'inciso: « In ogni fase del procedimento, prima dell'assunzione del provvedimento che lo riguarda, il bambino, il minore, o come volete, deve essere ascoltato dal giudice o da persona da lui delegata » messo lì, vale per tutto.

Sull'affidamento familiare la collega ha già detto tanto. Aggiungo questo: l'affidamento consensuale, nella mia esperienza

sia a Napoli, sia a Roma, molto spesso non è un consensuale, perché c'è un grave pregiudizio, con madre tossicodipendente o padre in carcere. Il consenso lo do perché evito il tribunale. Il bambino va lì e poi lo sapremo dopo due anni o due anni e mezzo.

Credo che si debba inserire nell'ambito del consensuale la parola « pregiudizio ». Quindi, inserirei il concetto di pregiudizio come elemento che esclude la possibilità di un affidamento consensuale. Questo è fondamentale, altrimenti, adesso che è stata varata la legge sulla continuità affettiva, avremo molti più affidatari. Sul Lazio non esiste l'affidamento. Non esiste. Invece in Campania ne abbiamo, con le colleghe, fatti tanti. C'è una maggiore ritrosia a impegnarsi. Sono situazioni psicologiche da studiare.

Comunque, che cosa avverrà? Avverrà che si proporranno molto facilmente, perché c'è la possibilità di avere poi questo bambino in adozione. Anche per questo non sono favorevole a proporre l'affido alla coppia che ha dato la sua disponibilità per l'adozione, a meno che non abbia figli. Noi lo facciamo con le coppie — ce ne sono abbastanza nel Lazio — che hanno dei figli. In quel caso forse la coppia è più aperta all'accoglienza e possiamo ragionare.

L'affidamento del servizio sociale è un affidamento, come è stato detto, con diagnosi e prognosi: c'è la madre il cui marito muore e che si trova a dover lavorare per portare avanti i suoi figli, c'è una malattia della madre, c'è il padre che va in dialisi, muore il figlio e la madre cade in depressione. Questi sono gli affidi consensuali. Anche sotto questo profilo occorre fornire qualche *input* su come debba essere fatto il provvedimento. Occorre cercare di infilarlo. Gli affidamenti che ho visto sul Lazio addirittura prevedono questo: « Da oggi, data 15 marzo 2003, sul minore esercita la potestà Caio e Sempronio ». Questo è. Non è andato da nessuna parte. Questo è il provvedimento. Questo è grave, ma ce ne sono anche altri. Allora, è bene che ci sia un minimo di *input* su come l'affidamento debba prevedere il rapporto con i genitori,

il luogo neutro e via di seguito. Sappiamo come bisogna fare.

Sui poteri dell'affidatario, che sono già adeguati nella proporzionalità, inserirei, se possibile, quello di esprimere il parere favorevole e il consenso all'intervento chirurgico urgente e a rischio, perché abbiamo telefonate di notte e di giorno alla procura. Alle sei di pomeriggio, se per caso sono in ufficio, arriva la telefonata, chiedendo di fare subito il provvedimento, ma non c'è il cancelliere e non la sia può depositare. Quindi, se c'è una situazione di rischio, anche l'affidatario può dare il suo consenso.

Occorre porre un limite alla permanenza dei minori in casa famiglia. Se ne discusse anche con la legge n. 149 del 2001. Un bambino piccolo, io dico almeno il bambino sotto i tre anni, non può stare in casa famiglia più di un anno. Mettiamo dei limiti: due anni per i bambini da tre a dodici. Quando sono arrivata nel 2009 a Roma, ho trovato ragazzi che erano entrati bambini a quattro o cinque anni e avevano quindici anni e che, restituiti alla famiglia, che insisteva per riaverli, se ne sono tornati nel Villaggio SOS, perché ormai erano abituati a un altro tipo di vita. Non potevano fare i piatti, non potevano fare... Cose da folli. Quindi, porre un limite potrebbe essere una cosa buona e giusta.

L'articolo 403 del codice civile è restato intatto e prevede che la forza pubblica possa allontanare un bambino da situazioni insalubri e via di seguito e collocarlo nella struttura. Lo colloca. Sappiamo qualcosa? Passa un po' di tempo. Arriverà la procura. Io credo che si debba da qualche parte prevedere che, se è stato effettuato dalla forza pubblica un articolo 403, immediatamente debba essere comunicato alla procura, che immediatamente provvederà — anche questo va detto — a notificare il tribunale perché lo ascolti. Questo bambino sta lì e nessuno sa niente. Mi è capitato più volte, non una sola volta.

Poi c'è il procedimento dichiarativo dello stato di adottabilità. Quando sono arrivata nel 2000, ho introdotto — poi ne ho parlato con Gustavo Sergio, che l'ha introdotto a Napoli, e anche con altri colleghi —

il procedimento che tende alla dichiarazione di adottabilità attraverso l'accertamento dello stato di abbandono. È un provvedimento che viene trattato dall'inizio, da quando abbiamo la richiesta del pubblico ministero, dal collegio, sempre davanti al collegio, per cui tutti vedono tutti, anche alla presenza del pubblico ministero, al quale non si inviano gli atti e da cui, naturalmente, si ha un parere. Non è possibile leggere due faldoni. Sono arrivata ed erano tutti due faldoni. Con questo abbiamo avuto molte più adottabilità e anche — credo — un numero non molto alto di impugnazioni e di accoglimenti in sede di appello. Si è parlato di adozione mite. Sono molto favorevole all'adozione mite. Credo che il legislatore potrebbe anche prevedere che, allorquando all'esito di un procedimento di adottabilità emerge un abbandono materiale assolutamente insormontabile, ma ci sia un'affettività, si possa chiudere — io ho chiuso molte volte — con l'adozione mite, assumendo in udienza o rinviando l'udienza perché l'avvocato spieghi benissimo al padre (si è trattato sempre di un padre) che cosa significa « adozione mite ».

Noi l'abbiamo spiegato, ma ho detto: « Se volete pensare e farvi spiegare dal vostro avvocato, del quale avete fiducia — devo presumere — torniamo tra dieci giorni ». Ho chiuso con l'adozione mite molte dichiarazioni di adottabilità. Sarebbe stato per tutti noi (abbiamo deciso, naturalmente, in modo consensuale) molto pesante decidere un'adozione piena.

Il legislatore potrebbe prevedere questo. Il mio collegio lo fa, ma c'è un altro collegio che ha detto: « No, non è cosa... ». Invece, se lo dice il legislatore, si può fare.

Sull'adozione ai *single* sono d'accordo, ma non credo che ci saranno tanti ragazzi che usciranno con i *single*. Mi sono occupata di settori molto particolari quando ho preso la presidenza, perché c'era un arretrato enorme, tra cui anche questo. Le *single* vengono, ma vogliono la bambina di cinque, sei o sette anni. Se propongo la quattordicenne, che non è ancora proprio un'adolescente fatta, mi dicono: « No, ma poi vorrà... »

Quindi, le *single* vanno benissimo. Del resto, adesso possono adottare. Se viene una *single* e devo proporre un bambino, glielo do con l'adozione cosiddetta mite. Glielo do con l'articolo 44. Non è che non gliela posso dare. Se ci fossero tante *single*, sarebbero venute in fila indiana, perché si sa che il Tribunale per i minorenni dà l'affidamento ai singoli e applica l'articolo 44. L'apertura alla *single*, quindi, c'è, ma non risolverà il problema della molto numerosa presenza dei ragazzi in istituto, degli adolescenti soprattutto.

Aggiungo qualcosa sull'adozione internazionale. Sui tempi non abbiamo questa tempistica perché c'è l'insufficienza totale di personale dei servizi sociali. Siamo pregiudicati ogniqualvolta abbiamo necessità di avere una relazione. Quindi, i tempi sicuramente sfiorano quelli previsti dal legislatore. Poi, però, il gruppo integrato di lavoro per le adozioni fa delle buone relazioni.

Sull'adozione internazionale — ormai lo sappiamo tutti — i bambini sono sempre più grandi e sono sempre più malati. La Commissione per le adozioni internazionali (CAI) in questi ultimi due anni è stata molto poco in rapporto con le autorità straniere, ragion per cui l'Italia ha perso quota.

L'Italia ha perso quota. Al di là dei bambini più difficili, più problematici e più grandi, ha perso quota perché la messa sotto accusa di molti enti ha fatto apparire l'Italia come un Paese non più sicuro. Quando ero presidente della Commissione, la prima cosa che sentivo era: « L'Italia fa le buone relazioni, l'Italia questo, l'Italia quello ». Quando si è visto che molti sono sotto inchiesta, l'Italia ha perso quota. Speriamo, però, di risollevarci.

A questo proposito mi vede molto favorevole l'istituzione dell'Agenzia nazionale per l'adozione internazionale, che in questo periodo — diciamo così — di confusione e un po' di disorientamento potrebbe fare da cuscinetto e riportare l'Italia, come Stato, come Italia, all'autorità straniera facendo dei progetti unitari. Gli enti sono tantissimi. Non possono fare sovvenzionati dalla CAI dei progetti singoli. Tutti quelli

che sono in un Paese dovrebbero fare un progetto. Allora avrebbe un senso: sarebbe l'Italia che fa il progetto, non l'ente.

Sul sostegno post-adozione prima di andare via ho organizzato uno sportello. Visto che abbiamo chiuso lo Sportello per la mediazione, dal momento che il 317-bis è passato dall'altra parte, facciamo questo sportello. Non funziona ancora, ma, avendo detto ai servizi che ci sarebbe stato questo sportello, ci sono persone che chiedono di venire, al di là del controllo dei servizi. Non essendoci questi servizi, se non viene potenziato il servizio, noi non li abbiamo.

Ha giustamente detto la Presidente Montaldi che bisognerebbe che il legislatore dicesse che bisogna avere un *budget*. Tutte le regioni devono avere un *budget* destinato ai servizi perché funzionino, altrimenti tutto quello che si può scrivere in questo aggiustamento della legge n. 184 del 1983 è un non cale.

Il post-adozione è da attenzionare. La coppia sa che può attivare i servizi — è possibile entro l'anno, ma dovrebbe essere possibile ogniqualvolta ne abbia bisogno — ma se i servizi non possono, indirizzeranno verso il tribunale, e il tribunale dovrebbe poterle accogliere.

Sono assolutamente contraria — mi pare che sia stato detto da qualcuno nelle precedenti audizioni — ad affidare la valutazione delle coppie all'ente o ai servizi perché l'Italia, lo sappiamo, è a macchia di leopardo, come servizi. Gli enti hanno degli interessi diversi da quello che può avere un ufficio giudiziario. Per il momento, per come stanno le cose, *rebus sic stantibus*, è giusto che rimanga al tribunale questa competenza.

Con riguardo alla trascrizione, chiedo che il legislatore faccia carico alla CAI di inviare la sentenza di adozione straniera all'ufficiale di stato civile e che elimini questo passaggio per il tribunale. È un atto amministrativo ed è un altro ingolfamento dei tribunali, che è stato sgravato, per carità, da una parte di tanta competenza, ma è una sovrapposizione che non ha senso. È un atto amministrativo, che può tranquil-

lamente fare la CAI. Già quando stavo là, l'avevo chiesto, ma comunque...

Ritengo — concludo così; poi manderò il documento; sono sempre velocissima — che sia necessario stabilire un dialogo con le regioni per ottenere protocolli che possano garantire su tutto il territorio nazionale delle prestazioni omogenee rispetto a situazioni organizzative identiche. Altrimenti, avremo sempre l'Italia a due velocità, il che non mi sembra giusto, perché si tratta di diritti delle persone e di dignità delle persone. Quindi, dobbiamo poter rispondere tutti noi uffici giudiziari più o meno nello stesso modo.

Ci sarebbero tantissime altre cose da dire. Non intervengo su quanto ha detto la collega, perché sono stata l'estensore della sentenza, ma la dottoressa che ha esteso la sentenza ha spiegato perché non sia andata alle Sezioni unite e ha fornito una spiegazione estremamente coerente ed estremamente convincente. Certo, ognuno di noi può pensarla come crede, ma sotto il profilo legislativo, sotto il profilo operativo e sotto il profilo di valutazione generale delle situazioni che coinvolgono la bioetica, la risposta è stata data, e ritengo sia stata molto ben motivata.

Su quello che la collega chiama — concludo così — l'affitto d'utero, e che molto più correttamente può essere chiamata gestazione per altri, anche se è verissimo che c'è questo problema in India — a me dispiace proprio che la collega non abbia impugnato l'unica sentenza che ha riguardato...

ALIDA MONTALDI, Presidente della Sezione famiglia e minori della Corte d'appello di Roma. È stata impugnata.

MELITA CAVALLO, già presidente del Tribunale per i minorenni di Roma. Lo so. So qualcosa che poi saprete tutti. Siccome mi è stata detta dall'avvocato che ha curato quel procedimento, non so se sono autorizzata a dirlo. In ogni caso, se è stata impugnata vedremo la risposta. Io sono molto interessata ad avere la risposta.

Non credo che per la nostra giurisprudenza si sia trattato di una sentenza cre-

ativa. Anche quando ero a Napoli ho pronunciato, e concludo così, centinaia di sentenze sulla stessa impostazione. L'unica differenza è che qui c'erano due donne, esposte, che hanno rappresentato di essere conviventi e di avere avuto un progetto di genitorialità condiviso, mentre negli anni passati ho avuto delle situazioni che sicuramente nascondevano questa realtà personale e familiare, ma non erano state evidenziate né dalle parti, né dai servizi, né dal consulente tecnico d'ufficio che avevo nominato!

Voglio dire che è stato sempre disposto in questi sensi per la coppia eterosessuale, e talvolta anche per la coppia omosessuale che non era uscita allo scoperto. Ora escono allo scoperto. Io non vedo perché non si possa utilizzare un principio che è nella legge, che abbiamo sempre osservato, discriminando, e quindi violando l'articolo 2 e l'articolo 3 della Costituzione, la sentenza n. 138 del 2010, la n. 147 del 2014 della Corte costituzionale, nonché tutta la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Con l'articolo 117 della Costituzione, abbiamo un rinvio mobile alle convenzioni che abbiamo sottoscritto e ratificato, ce l'abbiamo! Come giudice, quindi, devo rispettare queste leggi, devo rispettare l'articolo 117. Non avrei potuto fare diversamente.

Anche se avessi avuto dei condizionamenti, che non ho e non ho mai avuto perché sono un soggetto libero, educata dalle fasce alla libertà personale, alla libertà familiare, non avrei potuto. Se ne avessi avuti, avrei fatto forza su me stessa e mi sarei detta che sono un magistrato e dovevo farlo. Magari cambio lavoro, vado a fare l'esecuzione penale, non lo so.

PRESIDENTE. Ringrazio la presidente.

ALFONSO BONAFEDE. Ringrazio per il contributo, che è stato così importante da non lasciare spazio a dubbi. Mi sembra che si sottolinei l'importanza di alcuni aspetti della legge e che un punto molto importante sia stato quello dell'approfondimento di quello che può fare il legislatore nella fase della post-adozione.

In realtà, non avrei domande nel merito centrale della legge.

Considerata la complessità della legge, degli aspetti trattati, non vado al centro dell'oggetto della legge. Siccome è adesso in discussione un progetto di legge che riguarda la possibile soppressione del tribunale dei minori, chiedo alla presidente...

PRESIDENTE. No, questa domanda non c'entra niente.

ALFONSO BONAFEDE. Presidente, dal mio punto di vista c'entra, e ricordo che non è dato al presidente valutare l'ammissibilità della domanda. Mi faccia concludere, presidente. Non ci entrerebbe nemmeno il dibattito sulla *stepchild adoption*, mentre lo giudico molto inerente, e ringrazio chi ne ha voluto parlare.

Chiedo semplicemente alla presidente Esposito, e alla presidente Cavallo se vorrà successivamente rispondere, se l'esistenza del tribunale per i minorenni nell'attuale struttura, nell'attuale conformazione, sia importante anche per il migliore funzionamento di una legge come quella sulle adozioni. Molti hanno rilevato come la procedura e l'importanza della gestione della procedura stessa siano fondamentali anche per il buon funzionamento della legge. Visto che avevamo un presidente di tribunale e anche la presidente Cavallo, ne ho approfittato per questa domanda molto secca.

PRESIDENTE. Do la parola alla presidente Esposito per la replica. Non so se vorranno rispondere anche gli altri.

PATRIZIA ESPOSITO, Presidente del Tribunale per i minorenni di Napoli. Sarò molto rapida, non voglio sottrarre tempo.

Il disegno di legge contempla l'istituzione di un tribunale per la famiglia nella previsione di unificare tutte le competenze oggi frammentate tra tribunale ordinario, giudice tutelare e tribunale per i minorenni. Quest'intento iniziale è certo assolutamente condivisibile. Lo chiediamo noi da tanto tempo. Nella strutturazione del disegno di legge, però, non trovo un risultato che rispecchi questi obiettivi.

È stata evidenziata una sezione specializzata distrettuale che sarebbe presso il capoluogo di provincia, con sede nel distretto, alla quale rimarrebbero tutte le competenze del tribunale per i minorenni, e quindi dell'adozione. Questa particolare competenza rimane e non cambia nulla. Quello che, però, è ai fini dell'unificazione delle competenze, presidente, è la previsione delle sezioni circondariali, che continuerebbero a fare quello che fanno, cioè separazioni, divorzi e competenze del giudice tutelare, quello che in effetti già fanno.

Sotto quest'aspetto, l'unificazione delle competenze non si realizza e si avrebbero giudici specializzati presso la sezione distrettuale, perché sicuramente lì è garantita l'esclusività delle funzioni, mentre per i giudici della circondariale naturalmente quest'esclusività, questa specializzazione, non può essere garantita, perché sono piccole sedi.

PRESIDENTE. Non è in via esclusiva, ma è garantita, cosa che adesso non è prevista, se non laddove...

PATRIZIA ESPOSITO, Presidente del Tribunale per i minorenni di Napoli. Nei fatti, poiché sono piccoli tribunali, non si riuscirà a garantire l'esclusività.

MELITA CAVALLO, già Presidente del Tribunale per i minorenni di Roma. Io ho detto di aver modificato il procedimento per la dichiarazione di adottabilità, tutto davanti al collegio: tutti vedono tutti. Il presidente del tribunale avrebbe potuto dirmi che non poteva darmi la presenza del pubblico ministero, che non poteva garantirmi che martedì e mercoledì avrei potuto fare udienza. Avrei potuto non realizzare quello che ho detto... Sì, io penso proprio di sì, sono convinta.

In ogni caso, il tribunale per i minorenni e per la famiglia, per lo meno quello che è esistito finora ed esiste ancora, è stato sempre un fiore all'occhiello dell'Italia quando si andava all'estero. Tutti dicevano che per fortuna avevamo un tribunale che trattava solo quello.

PATRIZIA ESPOSITO, *Presidente del Tribunale per i minorenni di Napoli*. La previsione di un organismo giudiziario autonomo unico che assemblesse tutte le competenze sarebbe l'ideale, sul modello del tribunale di sorveglianza, senza considerare le indubbe ricadute in termini anche di presidio di legalità in alcuni territori. Parlo del mio in particolare, ma potrei parlare di Palermo, di Bari, di Roma. L'organismo autonomo, tribunale per i minorenni e per la famiglia, sarebbe sotto quest'aspetto fondamentale.

PRESIDENTE. Peraltro, la riforma è già al Senato. È per questo che ritenevo che oggi non fosse proprio il momento adatto...

ALFONSO BONAFEDE. Anche quella sulla *stepchild*...

PRESIDENTE. Quanto alla *stepchild*, la riforma dell'adozione può anche prevedere, ovviamente, un allargamento dei soggetti. Mi sembra uno dei temi desiderati da qualcuno.

Non essendoci altre domande per i presenti di questo primo gruppo, passiamo al secondo gruppo di auditi.

Per l'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) è presente Edi Cicchi, assessore del comune di Perugia e presidente della commissione *welfare* e politiche sociali dell'ANCI. Ci avete presentato un documento, del quale vi ringraziamo. C'è il nodo che è emerso non solo in questa giornata, ma anche nelle precedenti, riguardante appunto i servizi sociali. Credo che sia uno dei nodi più critici, anche per la questione dei tagli e altre, ma se possibile vorrei cercare di capire anche di migliori del procedimento, di formazione o di preparazione o di collocazione, che possono riguardare quest'aspetto.

Avremo poi Carla Busato Barboglio, presidente del Centro di psicoanalisi romano, il professor Enrico Quadri, ordinario di istituzioni di diritto privato presso l'università degli studi di Napoli « Federico II », e il Coordinamento famiglie adottanti in Bielorussia, sulle adozioni internazionali, Francesco Mennillo e Carlo Meoli.

Do ora la parola, per l'ANCI, a Edi Cicchi, accompagnata da Camilla Orlandi, responsabile del Dipartimento Politiche per l'Integrazione e l'Accoglienza gestione immigrazione, da Virginia Costa, esperta sui minori stranieri non accompagnati, e Federica De Maria.

EDI CICCHI, *Assessore del comune di Perugia e Presidente della Commissione Welfare e Politiche sociali dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)*. Cercherò di andare velocemente, anche accompagnandomi con la lettura. Abbiamo suddiviso il documento in due parti, quella che riguarda l'affido familiare e quella che riguarda l'adozione.

La norma che disciplina gli istituti dell'adozione è stata più volte richiamata e anche l'affidamento di soggetti minorenni dispone proprio che, con riferimento a quest'ultimo istituto, il minore privo di un ambiente familiare idoneo, nonostante gli interventi di sostegno e di aiuto disposti a livello centrale e locale, debba essere affidato a una famiglia. Molto spesso, questo non avviene perché si ricorre prevalentemente all'utilizzo di strutture residenziali, ancorché di tipo familiare.

Questo fatto si è sviluppato in maniera molto importante soprattutto nell'ultimo periodo a riguardo dei minori stranieri non accompagnati, che ha chiaramente creato un ulteriore *stress* agli uffici, in quanto quello dei minori che vengono seguiti è un numero molto elevato. Si consideri che solamente nel 2014 sono stati seguiti 13.523 minori stranieri non accompagnati, che significa un onere a carico dei comuni, del servizio sociale, che chiaramente ha un ruolo strategico in quanto deputato a gestire tutto l'aspetto delle relazioni, del lavoro nei confronti dell'autorità giudiziaria, oltre che proprio come responsabilità di affidamento al servizio stesso.

Sicuramente, sono necessari degli interventi integrati. Anche questo compito crea molti problemi, perché chi deve essere sentito è anche la scuola, la sanità, il territorio. L'interfaccia che i servizi comunali hanno nei confronti dei minori è con tutta la rete di soggetti che ruotano intorno ai minori.

Di conseguenza, negli ultimi anni, in cui abbiamo subito decurtazioni dal punto di vista dell'impegno economico da parte del Governo centrale, ma anche purtroppo per il mancato *turnover* degli operatori con i vari patti di stabilità, ci troviamo in una condizione per la quale effettivamente — lo hanno messo in evidenza bene anche i giudici — c'è una grande difficoltà nel seguire tutte le pratiche ed essere tempestivi per via di queste riduzioni notevoli.

A questo si aggiunge il fatto che i comuni, che sono tantissimi, hanno alcuni delle possibilità, altri, i comuni più piccoli, possibilità più ridotte. Di conseguenza, il progetto concepito per i minori molto spesso confluisce nel discorso delle comunità residenziali di tipo familiare, con un aggravio di spesa dei comuni, che peraltro allo stato attuale già subiscono il 92 per cento del costo di gestione dei minori, con le risorse che coprono a livello nazionale poco più dell'8 per cento. Significa che l'Italia, che è molto lunga, ha una differenziazione nella gestione di questi procedimenti, con variazioni da comune a comune. Ecco la necessità di creare, invece, una situazione per dare risposte.

Nel corso degli anni, l'ANCI ha provato a comprendere e a presentare la situazione dei comuni interessati, soprattutto — ripeto — riguardo alla questione dei minori stranieri non accompagnati.

C'è una responsabilità che viene attribuita al servizio sociale dal programma assistenziale che riguarda la vigilanza e l'affidamento qualora il minore non sia inserito in una comunità di tipo familiare. È chiaro che occorre incentivare il lavoro verso la possibilità di affido familiare, ma c'è una grande necessità di avere risorse a disposizione per campagne di sensibilizzazione. Molto spesso, la banca dati delle famiglie affidatarie è molto ridotta, perché prevalentemente si propongono come famiglie che vorrebbero adottare. Molto spesso poi viene utilizzata la famiglia affidataria anche per l'adozione.

Sarebbe necessario, sicuramente, un intervento di formazione preventiva, proprio perché la famiglia all'inizio si renda conto se vuole essere una famiglia affidataria o

adottiva. Questo è importante, altrimenti si creano delle sfasature che potrebbero poi compromettere la prosecuzione del percorso.

Per quanto attiene alla questione dell'adozione, anche qui, molto spesso, bisogna tenere in considerazione che c'è la necessità di una visione diversa. L'adozione deve sottolineare l'incontro necessario tra due fragilità, tra due mancanze: la mancanza, da una parte, dei genitori di essere genitori naturali; dall'altra, quella del bambino di avere una famiglia.

Riteniamo che la misura stabilita dalla normativa di un anno d'accompagnamento non sia sufficiente, soprattutto nel momento in cui il minore o la famiglia subiscono dei cambiamenti, come può essere per il minore il cambio della scuola, o molte altre situazioni. È necessario che l'accompagnamento nella fase iniziale abbia un inizio e un termine, ma che ci sia poi la possibilità di sostenere i minori e le famiglie stesse in questo lavoro. Questo può essere fatto non necessariamente dall'ente pubblico, ma anche in un'azione sussidiaria dal privato sociale.

Va fatta molta attenzione soprattutto per quanto riguarda gli adolescenti. Molto spesso i ragazzi, tipicamente nel periodo dell'adolescenza, manifestano qualche problema. A maggior ragione, questo avviene nel momento in cui i minori sono figli adottivi. Va fatta una particolare attenzione nel percorso internazionale di adozione. Va messa a punto la normativa volta proprio a sostenere i programmi preventivi rispetto alla crisi e ai fallimenti, nei confronti sia della famiglia sia del minore.

Esistono poi enti territoriali teoricamente autorizzati, ma che sono distribuiti a macchia di leopardo. Sarebbe necessario, anche in questo caso, avere un'uniformità per far sì che la coppia adottiva abbia un interlocutore a cui affidare l'incarico per l'adozione internazionale. Forse, come ha detto anche qualcuno prima di me, sarebbe utile un'agenzia unica nazionale da estendere a tutto il territorio.

È importante anche che si possano raccogliere, avere e mantenere i dati e le informazioni relativi all'origine dei minori.

Molto spesso, i minori richiedono quale sia appunto la loro provenienza. Si avrebbe così la possibilità di renderli consapevoli. Questo sicuramente crea minore incertezza anche rispetto alla propria identità.

Quanto alla continuità affettiva, è molto delicato e pone molti interrogativi il tema dell'applicazione, quando questa avviene in modo improprio, soprattutto rispetto alla valutazione delle coppie disponibili all'affido familiare, che avviene attualmente con modalità diverse rispetto a quelle appunto, come dicevo poc'anzi, disponibili all'adozione.

È importante anche fare delle ricerche nel settore dell'adozione e dell'affido per quanto riguarda le problematiche attuali, le crisi e i fallimenti adottivi rispetto alla ricerca delle origini, la diversità e l'omogeneità. Bisognerebbe avere un quadro complessivo che dia proprio il senso di quello che è avvenuto, per poter poi ragionare sui percorsi. Questo avviene anche in altri Paesi extra-europei.

Riteniamo, quindi, fondamentale, innanzitutto, per i servizi sociali pensare allo sblocco del *turnover*. Negli ultimi anni, questo ha fatto sì che alcune posizioni strategiche non fossero sostituite. Di conseguenza, abbiamo personale molto formato, perché sono tanti anni che magari svolge un lavoro, ma non avendo il *turnover*, con il blocco, le stesse persone si fanno carico di più problematiche, come dicevo poc'anzi compresa la questione dei minori stranieri non accompagnati.

Bisognerebbe disporre di risorse economiche sufficienti per permettere ai servizi sociali di avvalersi anche della collaborazione di enti qualificati, proprio per affidare progetti di accompagnamento e di sostegno all'adozione. Servirebbe la promozione di campagne di sensibilizzazione a livello nazionale a sostegno sia dell'affido sia dell'adozione, proprio per supportare le azioni condotte a livello locale per l'aggancio delle famiglie, che rappresentano la vera risorsa da attivare e a cui è necessario assicurare cure e sostegno. Parlavo poc'anzi della formazione a monte delle famiglie, che possono poi optare per una scelta rispetto a un'altra.

Andrebbe anche salvaguardata l'importanza dell'intervento individualizzato verso ogni minore perché venga scongiurato proprio 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. Nell'ultimo periodo, sappiamo quanto sia complicata la gestione, proprio per la diversità dei minori che arrivano da tutte le parti del mondo.

PRESIDENTE. Questo dell'ANCI è un intervento specifico. Vorrei porre io una questione.

Mi sembra che diate atto della problematicità della situazione con riferimento ai servizi sociali. Individuate la necessità di garantire un potenziamento del personale, quindi una formazione e una possibilità anche di far sì che l'esperienza già maturata...

EDI CICCHI, *Assessore del comune di Perugia e Presidente della Commissione Welfare e Politiche sociali dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)*. ...possa essere trasferita, altrimenti ci troveremo nell'immediato futuro che molte persone saranno pensionate e non avremo il necessario ricambio.

Allo stesso tempo — sollevavano il problema anche i presidenti dei tribunali — è importante la celerità con la quale possiamo espletare le pratiche. Banalmente, quando il servizio sociale ha in carico un numero elevato di persone, come si sta verificando in questo periodo, è chiaro che diventa assolutamente complicato essere sempre in pari con l'attività. È assolutamente necessario, quindi, un rafforzamento.

Oltretutto, come dicevo, se abbiamo il 92 per cento del costo a carico dei comuni e non c'è un fondo nazionale che ci sostiene in questo, il rischio è quello che in alcuni comuni le cose potranno anche funzionare bene, ma in altri funzioneranno a seconda delle risorse che il singolo comune deciderà di mettere a disposizione, fermi restando gli obblighi normativi. Si va, però, poi sem-

pre alla scelta più facile: da una parte, è più facile, e inseriamo all'interno delle comunità residenziali; dall'altra, è molto più costoso.

PRESIDENTE. Rispetto all'inserimento nelle famiglie.

EDI CICCHI, Assessore del comune di Perugia e Presidente della Commissione Welfare e Politiche sociali dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI). Certo. Lavorare sulle famiglie è molto oneroso dal punto di vista del tempo/lavoro che i servizi devono dedicare alla formazione, alla gestione e a seguire la famiglia in tutti i momenti, anche di cambiamento.

Non si tratta solamente dell'anno iniziale, ma di tutto quello che ne consegue, proprio per evitare quelle forme di rigetto che molto spesso vediamo verificarsi. Parliamo di lavorare molto con le famiglie, di implementare la banca dati di quelle affidatarie e/o adottive. Questo significa, però, dedicare un tempo molto importante al tema, mentre è molto più semplice farlo attraverso una comunità, dove però i minori magari poi rimangono per diversi anni.

Se avessimo la possibilità di lavorare in maniera più sistemica al tema dell'affido e dell'adozione, anche attraverso campagne di sensibilizzazione e di sostegno alle famiglie nel momento in cui sono in difficoltà, sarebbe opportuno.

PRESIDENTE. Abbiamo acquisito il documento. Lascio adesso la parola a Carla Busato Barbaglio, Presidente del Centro di psicoanalisi romano. Ovviamente tutte queste audizioni sono il frutto di un Ufficio di Presidenza e delle richieste dei vari gruppi, oltre che di richieste autonome da parte di alcuni organismi.

CARLA BUSATO BARBAGLIO, Presidente del Centro di psicoanalisi romano. Intanto desidero ringraziare per questo invito all'audizione. Mi sento onorata e mi auguro di essere utile, anche se oggi ascoltandovi consideravo quanto il mio linguaggio sarà diverso e particolare.

Quello che dirò è parte della mia esperienza personale di essere una madre adottiva oltre che biologica e della mia esperienza professionale quale analista ormai da più di quarant'anni di genitori adottivi, bambini e ragazzi adottati. Ho, inoltre, lavorato a lungo nella formazione degli operatori, i famosi gruppi di lavoro integrati di cui parlava la dottoressa, psicologi e assistenti sociali che si occupano di adozioni.

Quelli che ho sentito oggi sono tantissimi livelli, alcuni per me sconosciuti, altri invece più familiari, però ho scelto di prendere solo due punti, che per me sono imprescindibili almeno nella mia esperienza per affrontare seriamente il tema adozione e affidamento.

Il primo è affinare sempre meglio la nostra concezione della genitorialità nella condizione di non consanguineità. Su questo credo che veramente bisogna studiare e aggiornarsi. Conseguentemente, il secondo punto è formulare e fornire una formazione specialistica e permanente per chi opera in questo settore. Adesso vi dirò delle cose che forse sapete, però ve li dico nel mio linguaggio.

Il bambino adottato è anzitutto un bambino che nasce nella mente, nelle fantasie, che sono la costruzione nella mente di un bambino ideale, nei desideri di una madre adottiva, mentre la storia del bambino da adottare inizia in un corpo/mente altro, che forse non lo può o non lo vuole accudire oltre.

L'abbinamento adottivo quindi non parte dal corpo, dalla pancia che cresce nonostante tutto e costruisce al di là dei pensieri, ma si articola in un altro alfabeto relazionale, che ha come componenti all'inizio il concepimento e addirittura il rapporto tra la coppia e l'istituzione, quindi viene concepito in modo altro.

In questi giorni ho in analisi due mamme in gravidanza e una mamma in attesa adottiva e mi colpisce molto come le analisi e le visite delle mamme in gravidanza abbiano esiti felici e i colloqui della madre in attesa di adozione spesso siano mortificanti e brutti.

Nel linguaggio dell'intimità, che è il linguaggio dell'amore, le potenzialità relazionali hanno un avvio assolutamente diverso, e non è cosa da poco, visti tutti gli studi che ci vengono dalle neuroscienze, dall'*infant research*, dalla *baby observation* riguardanti sia il tempo della gravidanza (suoni, qualità di cibo, passaggi di stress), sia i primi anni di vita nei quali il tema del riconoscimento è fondante la costruzione della capacità di reciprocità. Riconoscere ed essere riconosciuti è uno dei punti fondanti la crescita, il senso di sé capace si costruisce ed evolve a seconda del livello di riconoscimento, quindi questa è una partenza veramente altra.

Quello adottivo è quindi un alfabeto che si costruisce per salti relazionali, passaggi da un linguaggio ad altri linguaggi con pochi luoghi del dentro, dell'appartenenza, di continuità e sperimentazione costante di affetti, di riconoscimento, il cui spazio include a volte pesantemente e inevitabilmente il fuori, altri contenitori, altre madri, orfanotrofi, case famiglia, psicologi, assistenti sociali, tribunali, realtà non facili da reggere anche nelle situazioni più solide. È l'inizio di un cammino che espone a un livello di difficile e complessa costruzione di intimità e in modo spesso acuto al versante dei fallimenti o alla paura dell'intimità, se non all'incapacità.

Il pancione progettuale adottivo è contrassegnato dall'esposizione all'angoscia e a molti vissuti persecutori, basta parlare comunemente con i futuri genitori adottivi per cogliere come tutto ciò che viene dalle persone legate all'istituzione sia vissuto come pericoloso e le informazioni che danno da prendere con riserva.

La complessità della relazione tra persone e istituzione delegata a questo è estremamente delicata, sostenere l'essere sotto giudizio e sotto esame non è semplice, ciò vale anche per le coppie meglio riuscite e non è questa la predisposizione migliore per raccogliere un bambino.

Ripeto qui l'affermazione della Blafer, un'antropologa, che sostiene che affidare un bambino a una allo-madre non abbia ripercussioni dannose, ma ne abbia invece l'incapacità di convincerlo che la madre

non lo abbandonerà mai. Credo che con le dovute cautele questa sia un'affermazione da tenere sempre a mente nei percorsi adottivi. Tale abbandono iniziale rimarrà un *imprinting* anche quando tutto potrà procedere nel migliore dei modi.

Come l'istituzione prepara la coppia a questo? Mentre i futuri genitori adottivi si devono confrontare con l'impossibilità di generare (ci sono anche situazioni di adozione con altri figli, ma la maggior parte ha il confronto con l'impossibilità a generare) che apre una gamma notevole di vissuti fallimentari, il bambino porterà in sé per sempre anche un filo di impossibilità a essere tenuto, un non poter essere voluto fino in fondo.

Il nuovo alfabeto relazionale parte da due percorsi di fallimento, da due storie che si incontrano nella ferita e che hanno talvolta radici culturali e genetiche molto diverse. Non c'è nulla di più angoscioso per una donna che sta in gravidanza dell'esperienza delle «uova bianche», cioè della camera gestazionale vuota. Qualcosa di simile accade nella mente della donna in particolare, ma anche di entrambi i genitori che aspettano l'abbinamento con il bambino da adottare: la speranza di qualcosa di nuovo che nasce è coniugata con l'angoscia di indegnità, di sterilità, di impossibilità che il bambino ci sia.

Come trasformare il vissuto delle coppie che sono di fronte a una camera gestazionale vuota in un luogo per il bambino? Gli studi più aggiornati ci dicono che per la donna che adotta la strutturazione dell'identità materna percorre strade un po' più lunghe. C'è stato un esproprio del corpo e a questo si aggiunge la difficoltà per i bambini stessi ad essere adottati, nel senso che devono già integrare in sé abbandoni quando va meglio oppure maltrattamenti, abusi o altro, e più lungo è il tempo dell'adottabilità o dell'affido.

La diversità delle fasce di età implicherebbe un discorso approfondito per le diverse specificità che ogni età comporta e per l'accumulo di memoria e di esperienze che, anche se non negative, si nutrono di sradicamenti e perdite. Molti esempi mi vengono alla mente di come i genitori adot-

tivi dovrebbero essere aiutati a sopportare estraneità e rifiuti, senza trasformarli in ulteriori problemi.

Da ricerche su orfani rumeni adottati si evidenziava che questi non rilasciavano livelli normali di ossitocina, l'ormone dell'amore, quando i nuovi genitori li abbracciavano, anche dopo molti anni. L'ossitocina viene prodotta e messa in circolo in presenza di affetto positivo e scambiata in una coppia di innamorati, durante l'allattamento al seno o qualsiasi contatto affettivo tra genitori e bambini, e pensate a quale sia la risposta dei genitori che adottato un bambino non responsivo, a quale circolo vizioso di rifiuti si inneschi (quanti ne ho visti!).

Questo fa pensare che vi sia un fatto neurobiologico a fronte della freddezza e dell'assenza di vitalità che a volte si percepisce nell'incontro. Le esperienze traumatiche — scrive Shore — hanno effetti tossici sul cervello del bambino, gli ormoni secreti in risposta allo stress provocano morte neuronale nei circuiti responsabili alla regolazione delle emozioni.

Ricerche più recenti sulla privazione confermano studi precedenti sugli effetti dell'istituzionalizzazione, che hanno rilevato deficit persistenti e profondi nella capacità di instaurare rapporti di intimità perfino nei bambini adottati da famiglie funzionali. Ciò che noi spesso abbiamo scambiato per difese o, in un linguaggio più comune, per cattivo carattere riguarda un funzionamento che richiede modalità di intervento altre, molto raffinate, se non vogliamo essere corresponsabili di istituzionalizzare l'orfanità.

Questo per me è uno dei punti fondamentali, perché ho l'impressione che spesso istituzionalizziamo l'orfanità, nel senso di rendere con i nostri malfunzionamenti, cecità, disinformazione orfani nel profondo e per sempre questi bambini. Quante volte ho assistito a bambini restituiti o messi in altre case famiglia, perché la domanda di adozione non è stata analizzata bene, forse nascondeva problemi seri, o perché la gestione della relazione era diventata talmente difficile da mettere in crisi la coppia stessa!

Due settimane fa, in un gruppo che stiamo facendo al nostro centro per gli operatori dell'adolescenza, una operatrice che viene dall'hinterland napoletano (tra l'altro questo racconto mi emoziona perché questa operatrice, lavora in una casa famiglia e da sei mesi non percepisce lo stipendio, ma è venuta a Roma e si paga la notte per fare formazione con il gruppo) ci raccontava di un ragazzo di quindici anni in casa famiglia con il quale finalmente era riuscita a stabilire un contatto, poche parole perché questo stava rinchiuso dentro la sua stanza e lei pian piano in questi due anni era riuscita a entrare in contatto, tanto che il ragazzo aveva cominciato ad uscire e a fare delle attività.

Purtroppo, però, il comune non paga e dopo due anni che la casa famiglia non viene pagata il ragazzo viene mandato in un'altra casa famiglia e la storia ricomincia, per cui quell'iniziale rapporto di affidamento che era riuscito a creare con qualcuno di nuovo vede il fallimento, e chissà se recupereremo mai questo ragazzo!

Credo che quello dell'istituzionalizzazione dell'orfanità, di cui mi faccio carico per prima, sia un grosso problema, e su questo abbiamo capitoli e capitoli, compresi quelli delle domande perse, con le persone in attesa anche per tre anni, o *dossier* di ragazzini che non si trovano o storie di adolescenti e famiglie che stanno malissimo, a cui l'istituzione risponde che non è più di sua competenza, per cui credo che si potrebbe scrivere molto.

Nelle famiglie affidatarie il progetto nasce con un accompagnamento a termine del minore, una cura di crescita che si concluderà con il rientro in famiglia del bambino, ma quasi mai questo accade: l'affido del minore è nella maggior parte dei casi un affido alla famiglia e la coppia affidataria continua a seguire e sostenere una fragile genitorialità, anche oltre i termini stabiliti.

Altre volte, però, durante l'affido le precarie condizioni della famiglia naturale del bambino portano a una decisione di adottabilità. È un momento drammatico: coppie affidatarie devono modificare la loro

proposta di co-genitorialità e pensare a un progetto per sempre, a un'assunzione totale di responsabilità parentale.

Questo ha varie implicazioni: dal punto di vista del minore è ovvio sostenere una continuità esperienziale di investimenti affettivi, però questo richiede da parte degli operatori di mettere in campo risorse e competenze nel portare avanti il nuovo progetto. A volte ho l'impressione che gli operatori più sensibili a proprie spese cerchino aiuto nel privato per essere sostenuti ed essere più capaci di lavoro, ma questo non dovrebbe essere compito dell'istituzione? In fondo, ci si occupa e si ha responsabilità di progetti di vita.

Da tutto ciò, anche se appena tratteggiato (ma questo aprirebbe capitoli e capitoli, perché c'è un ventaglio di cose da discutere), si evince che il senso del mio essere qui riguarda la selezione e la formazione degli operatori (psicologi, assistenti sociali, giudici), cioè la rete delegata che ha il compito delicatissimo e complesso di seguire concepimenti, crescite adottive o affidatarie.

Che formazione hanno, che tipo di sponda di contenimento psicologico possono offrire, qual è la formazione degli operatori che tanto si danno da fare nelle case famiglia, come vengono sostenuti, monitorati nella continuità del loro relazionarsi con situazioni spesso molto complesse, che in adolescenza — se non prima — presentano il conto? Come l'istituzione lavora e come viene interrogata dalla realtà di tanti fallimenti, che spesso riguardano non solo le coppie, ma tutta la gestione istituzionale nell'essere miopi negli abbinamenti, nel non avere spazio e tempo per seguire e sostenere la crescita, specie laddove il bambino presenti molti problemi?

Quali appoggio, comprensione e strumenti dare anche agli insegnanti quando ci sono segnalazioni di malfunzionamento? Come l'istituzione si fa carico della domanda, trasformandola in un percorso conoscitivo sul perché dell'adozione, per riparare la coppia, per altruismo, per cosa? Come favorire l'inizio della tessitura di pensieri che possano accogliere un bam-

bino che non è proprio, perché da estraneo possa diventare familiare?

In questi anni di lavoro nella formazione degli operatori mi sono scontrata sempre con la difficoltà di fondo della mancanza di tempo degli operatori di dare una vera accoglienza e continuità ai bisogni della coppia, che spesso non richiedono tempi diversi da quelli che l'istituzione è in grado di fornire. Certamente può risultare facile applicare questionari, test o altro, ben diverso è accettare di fare, insieme alla coppia, un percorso di accoglienza e di comprensione della possibilità di dar posto a un bambino.

Quanto noi siamo in grado di lavorare con il malessere che spesso queste situazioni producono, quali strumenti interni abbiamo per far fronte in maniera seria a tutto ciò, quali capacità abbiamo di contatto con quei livelli quasi ineffabili della mente, eppure decisivi per la vita, che vanno spesso al di là delle parole e per questo richiedono un'attenzione colma di tutti i sensori pronti, dal corpo alla mente? Meriterebbe un approfondimento anche la qualità, oltre alla difficoltà, del lavoro nelle case famiglia.

Abbiamo organizzato un convegno di formazione per gli operatori di case famiglia e sono arrivati da tutta Italia affamati di formazione. La mia sorpresa è che moltissimi erano giovani, però con pochissima esperienza e pochissima formazione.

Questo è il terreno di comprensione da cui non può prescindere una relazione di aiuto che, se sufficientemente buona, permette che alcuni dinamismi tra operatori e utenti non si perpetuino come tra genitori e figli.

Per tutto questo ritengo necessaria la creazione di un gruppo indipendente di esperti (forse è una proposta utopica e ingenua, però mi sono confrontata con tanti altri che lavorano in Italia), che attivino una formazione seria e permanente e quindi studino una selezione mirata degli operatori, in modo da monitorare costantemente l'andamento e i risultati della formazione, e le continue disfunzioni o fallimenti osservati si traducano in proposte di cambiamento delle procedure.

Le risposte dell'istituzione al problema tengano conto delle grandi diversità tra città, provincia, nord, sud, isole. Un osservatorio, quindi, permanente di monitoraggio, ricerca e proposta di formazione e attenzione a tutti i buchi che nella rete attuale espongono a tanti, troppi fallimenti, patologie e sofferenza.

Grazie.

PRESIDENTE. Grazie anche di questa proposta, che va nel senso delle criticità già evidenziate su questo aspetto. Ringrazio anche il professor Enrico Quadri, ordinario di istituzioni di diritto privato presso l'Università degli studi di Napoli Federico II, per aver atteso finora e lasciato a lui la parola.

ENRICO QUADRI, *ordinario di istituzioni di diritto privato presso l'Università degli studi di Napoli Federico II.* Ringrazio anch'io del piacere di essere qui questa sera. Venendo per ultimo è forte il tentativo di fare delle conclusioni come si fa nei convegni, ma non è questo il caso anche perché il tempo è poco e nella ripartizione dei ruoli, ovviamente, degli auditi uno studioso penso che si debba occupare essenzialmente del tema della sistemazione dei possibili interventi dal punto di vista della coerenza dell'impianto complessivo che ne potrebbe derivare.

Due o tre punti fermi mi pare che siano emersi dal lungo dibattito davanti a questa Commissione, dai quali credo si debba muovere per puntualizzare qualche possibile intervento. Innanzitutto, mi pare unanime l'opinione che la nostra legislazione è buona una volta tanto, la nostra legge del 1983, quale integrata e rivista incisivamente nel 2001, è una buona legislazione, che ovviamente deve fare i conti con una realtà delle relazioni familiari che da allora è molto mutata, perché l'evoluzione è stata incisiva e rapidissima.

Il secondo punto, su cui credo non si possa che essere d'accordo, è che qualsiasi intervento debba prendere come punto di riferimento esclusivo l'interesse del minore e quindi accantonare qualsiasi ragionamento in termini di diritto degli adulti al figlio.

La legislazione attuale mi sembra più che accettabile, soprattutto, nella revisione del 2001, laddove ha posto l'accento sul diritto del minore alla famiglia, e nel momento in cui questa legislazione ha aperto fortemente alla necessità del recupero del rapporto con la famiglia di origine, quindi nel contributo che il sistema può dare per far uscire dal tunnel la famiglia di origine e a recuperare in pieno il rapporto con il minore, la legislazione è modernissima e perfettamente in linea con gli orientamenti della Corte europea dei diritti dell'uomo, che tende a sottolineare la necessità della conservazione e del recupero del rapporto con la famiglia di origine.

Purtroppo, abbiamo visto che ci si scontra con una dura realtà economica, quindi quei principi che sono affermati a chiare lettere nella nostra legislazione purtroppo devono fare i conti con la ristrettezza dei mezzi. Credo che questa sia stata una lamentela universale.

Proprio perché la nostra legislazione prevedeva già procedure tendenti a evitare indiscriminate cesure dei legami con la famiglia di origine, credo che sia da accogliere anche la visione, che non è stata qui del tutto unanime, di essere molto guardinghi e avere grande cautela in relazione a certe proposte fortemente acceleratorie dei giudizi.

Abbiamo sentito anche oggi come una eccessiva accelerazione del giudizio possa innestare un circolo vizioso e determinare l'annullamento di decisioni, quindi finire con il pregiudicare l'interesse del minore, perché alla fine la procedura che lo riguarda è ancora più lunga di quella che sarebbe stata con un esame più accurato e con la piena applicazione delle garanzie processuali.

I nodi problematici emersi, su cui non si può che essere d'accordo e che dovranno essere presenti al futuro legislatore, riguardano i rapporti tra affidamento e adozione, perché la fiducia originaria del legislatore di vedere affidamento e adozione come due vie completamente diversificate, non destinate a convergere, è stata ampiamente smentita dai fatti.

Quella possibilità eccezionale nell'articolo 4 della legge, la proroga dell'affidamento, ha perso questa sua eccezionalità ed è diventata, se non la normalità, almeno estremamente frequente. Giustamente, il legislatore ha preso atto di questo con la legge del 2015 sulla continuità affettiva, cercando di muovere qualche passo per disciplinare questa ipotesi di affidamento definito lungo e direi senza speranze, prevedendo un possibile sbocco della situazione senza l'ossequio dei principi astratti che permeavano ancora la legislazione del 1983 e, forse, anche quella del 2001.

Molti degli interventi correttivi in materia sono stati evocati in questa sede e in conclusione vorrei accennare a due che non mi pare che abbiano avuto spazio, se non molto incidentale. Certo ormai non si può fare a meno di prendere atto di quello che sta diventando, se non è già diventato, il diritto vivente. Il legislatore, nella legge sulle unioni civili, ha quasi demandato alla giurisprudenza il compito di togliere le castagne dal fuoco. Dico questo senza essere critico nei confronti del legislatore che non ha assunto quelle che dovrebbero essere le responsabilità di bilanciare gli interessi in gioco ed essere il protagonista dell'adeguamento dell'ordinamento alla realtà sociale in evoluzione.

Soprattutto, a seguito della sentenza della Cassazione di cui abbiamo sentito parlare, sulla quale sarebbe stato interessante soffermarsi di più, ma il tempo è poco, si è venuto in sostanza già a delineare un sistema dell'adozione alquanto diverso da quello presente nelle intenzioni del legislatore del 1983, ma anche del 2001.

L'adozione in casi particolari — abbiamo sentito che nella realtà questo già avviene — non è più assolutamente un'adozione in casi particolari, ma è un modello di adozione che si pone sostanzialmente accanto a quella che oggi, forse più che in termini di adozione legittimante, dovrebbe essere definita, anche secondo una terminologia internazionale, adozione piena. Anche su questo punto forse bisognerebbe rivedere le definizioni e le formule.

A questo punto, anche l'adozione in casi particolari — se vogliamo identificarla con

i numeri, l'articolo 44 e le problematiche che ruotano intorno all'articolo 44 — potrebbe essere più proficuamente identificata come adozione semplice, più che come adozione mite. Questa «adozione mite», ovviamente, è una terminologia che ha più un senso psicologico e pedagogico, ma non è da legislatore. Del resto, questa è la terminologia usata in ambiente internazionale.

Questo sarebbe un modello, come dice la Cassazione, fondato su requisiti diversi sia in ordine alla situazione di fatto nella quale versa il minore, sia in ordine alla relazione con il richiedente l'adozione. Questo modello ormai la giurisprudenza l'ha attuato. Si potrebbe anche reagire opponendosi a questo modello, ma mi sembra che sia estremamente improbabile che lo si possa fare, anche perché risponde in larga misura agli indirizzi degli altri Paesi — questo magari lo vedremo tra un momento — e a tendenze anche della giurisprudenza sovranazionale, per esempio della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

A questo punto, aggiungo due piccolissimi interventi che mi sembrano quasi da «leggina». Non si è mai parlato praticamente dell'articolo 48 della legge sull'adozione, il quale 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. In quest'ampia galassia di adozione semplice — chiamiamola così — già ampiamente operata dalla giurisprudenza, non è solo questo il caso.

La giurisprudenza percorre a volte vie traverse per arrivare a questo risultato di una corresponsabilità, ma teniamo presente che su questo scoglio si è arenata la giurisprudenza francese, per esempio, per non riconoscere l'adozione al *partner*, per non passare a lui la responsabilità genitoriale e privarne l'originaria titolare, in mancanza, anche in quel caso, di un intervento legislativo.

Mi sembra consequenziale, da quello che accennavo, un intervento sull'articolo 44, affinché venga risistemizzato — per così dire — in funzione di questo nuovo

modello di adozione, che ci viene richiesto, tra le altre cose, dalla giurisprudenza europea e che ci allineerebbe probabilmente ad altre esperienze.

Con riguardo all'articolo 44, se vogliamo stare alle lettere, dopo aver dato i numeri, la lettera su cui lavorare sarebbe probabilmente la lettera *a*), laddove si prevede la possibilità dell'adozione, al di fuori dei presupposti dell'articolo 7, da parte di persone legate da uno stabile rapporto. La legge del 2015 ha aggiunto « anche maturato nell'ambito di un prolungato periodo di affidamento ».

Qui qual è l'ostacolo attuale? Qualcuno l'ha accennato. È il riferimento solo alla figura dell'orfano. Ovviamente, se si vuole recepire come figura generale l'adozione semplice, nell'articolo 44, si dovrebbe eliminare il riferimento alla figura dell'orfano e lasciare semplicemente « persone che abbiano avuto cura », salvo poi magari specificare anche la durata di questa cura minima della persona.

Questo potrebbe anche un po' sdrammatizzare la problematica dell'accesso e dell'allargamento della platea dei possibili adottanti. Si verrebbe così a creare un modello alternativo di adozione, fondato, in sostanza, su una sorta di procedimentalizzazione, perché avremmo un passaggio attraverso un affidamento — ne dovrebbero essere resi ben consapevoli i soggetti interessati a iniziare questa procedura — non destinato necessariamente a sbloccare un'adozione, ma, se vi è l'auspicabile recupero di funzionalità della famiglia di origine, al ritorno del figlio al pieno rapporto con la sua famiglia di origine.

Questo, però, con possibili sbocchi ulteriori, come quello dell'adozione semplice, nell'ipotesi in cui vi siano quelle situazioni di abbandono non completo, come abbiamo sentito, ma più materiale che morale da parte della famiglia di origine. Addirittura, in casi di sopravvenuto abbandono e in situazioni di abbandono sia morale, sia materiale accertato, ci sarebbe lo sbocco con un'adozione piena.

Questo però — l'abbiamo già sentito — comporta un aggravamento notevole del lavoro dei tribunali e anche dei servizi, in

quanto quel lavoro di abbinamento che avviene nel momento dell'affidamento pre-adoptivo deve essere almeno *lato sensu* anticipato al momento dell'affidamento. Creiamo, infatti, un procedimento il cui primo gradino è l'affidamento aperto, però non solo al ritorno, sia pure auspicato, del minore a un rapporto solo con la famiglia di origine, ma anche a un rapporto con gli affidatari consolidato in un'adozione sia pure semplice, per quanto aperta al mantenimento del rapporto con la famiglia di origine. Probabilmente gli attuali meccanismi di affidamento dovrebbero essere, da questo punto di vista, rivisti.

Riguardo ai requisiti soggettivi degli adottanti per l'adozione piena, ovviamente le opinioni sono state molto diverse. Ricordo solo la legislazione di altri Paesi, che ammette ampiamente l'adozione del singolo, ma non quella delle coppie non coniugate. Su questo direi che c'è un'unanimità di vedute, sia in Francia, sia in Germania, sia anche in Svizzera, con la nuova riforma che è stata definita e approvata, ma che dovrebbe ancora entrare in vigore. Questo evidentemente indica una certa valutazione di differenza tra la situazione matrimoniale e la situazione di mera convivenza.

In effetti, questione diversa probabilmente deve considerarsi l'adozione del figlio del *partner*. Qui non si tratta di costruire qualcosa di nuovo, ma semplicemente, come è stato detto direi efficacemente, di formalizzare e dare una veste sul piano giuridico a un rapporto già in atto. Ciò dovrebbe avvenire in questa risistemazione non attraverso la lettera *d*) del comma 1 dell'articolo 44, ma attraverso una riscrittura della lettera *b*), sensibile anche alle nuove realtà familiari, senza andare a toccare qui il punto su cui si è arenato questo aspetto del provvedimento della legge sulle unioni civili.

Probabilmente — mi limito a qualche osservazione di carattere tecnico — sarebbe estremamente opportuno prevedere anche in questo caso un requisito di stabilità anche per l'adozione del figlio del *partner*, coniugato e, se si vuole, come credo sia inevitabile, allargare anche all'unito civil-

mente e al semplice convivente. Occorre, quindi, un requisito di stabilità, che dovrà essere valutato poi, ovviamente, nell'interesse del minore, dal tribunale.

Quanto all'equiparazione, che pure è stata prospettata e, quindi, sostanzialmente al superamento dell'articolo 55 che determina uno statuto particolare e peculiare all'adozione nei casi dell'articolo 44, ovviamente ci si deve mettere d'accordo: o vogliamo creare effettivamente un secondo tipo di adozione, e allora gli effetti non possono essere gli stessi, oppure si supera addirittura l'idea di creare due modelli di adozione e si unifica tutto in un'unica adozione del minore. Anche su questo direi che i modelli stranieri sono tutt'altro che uniformi.

Al limite, si potrebbe più facilmente ammettere, per restare anche coerenti, che gli effetti dell'adozione dei casi dell'articolo 44 potrebbero essere per i minori gli stessi dell'adozione piena nell'ipotesi di un minore in stato di abbandono. L'articolo 44 copre sia l'ipotesi dei minori non in stato di abbandono, sia quelle ipotesi un po' marginali di minori in stato di abbandono che però non riescono a trovare una adozione. Proprio da questo punto di vista, probabilmente la lettera *d*) del comma 1 dell'articolo 44 potrebbe ritornare alla sua funzione iniziale, ossia il rimedio eccezionale per quelle situazioni di abbandono che non riescono a sboccare in un'adozione.

Ci sono due problemi — mi limito a questi, anche per restare nel tempo — che sono stati solo sfiorati, ma che probabilmente dovrebbero essere affrontati soprattutto in relazione a questa nuova ipotizzabile sistematica che vede accanto all'adozione piena un'adozione semplice, utilizzando questa possibile terminologia. Non sto a evidenziare che sembrerebbe perlomeno strano che nell'adozione *ex* articolo 44, rimuovendo il regime dell'articolo 55 e, quindi, unificando il regime a quello dell'adozione piena per il minore, si possano avere dei minori che sul piano successorio, per esempio, siano successori in due rami. Sarebbe perlomeno strano. Vi ricordo, a questo riguardo, che un ordinamento come quello francese prende delle cautele, che

qui sarebbe un po' lungo accennare, in un articolo, l'articolo 368-1, che riguarda l'*adoption simple*.

Quali sono i due problemi con cui volevo finire queste brevi considerazioni? Il primo è che, una volta data cittadinanza — diciamo così — all'adozione semplice, mi pare che sia assolutamente necessario regolare i rapporti dell'adottato, perlomeno con delle linee di comportamento che poi possano essere, ovviamente, specificate dai tribunali in relazione al caso concreto, con la famiglia di origine, ma, soprattutto, direi i rapporti degli adottanti con la famiglia di origine. Mi riferisco a questi due gruppi di cointeressati al minore. Sappiamo che, quando sono due i gruppi che hanno voce sul minore...

La famiglia di origine la conserverebbe indubbiamente, perché questo è il senso dell'adozione semplice: far conservare la voce della famiglia di origine, al di là del formale esercizio della responsabilità genitoriale, che viene attribuito normalmente all'adottante o agli adottanti. Questo è un punto, ovviamente, che potrebbe essere anche risolto in maniera semplice, indicando chi debba decidere del conflitto che potrebbe sorgere.

L'abbiamo già sentito oggi a proposito degli affidamenti e dei rapporti tra famiglia affidataria — la questione non è molto diversa — e famiglia di origine, per esempio in relazione al problema della decisione sul trattamento sanitario. Ci sono dei punti di frizione su cui il legislatore dovrebbe intervenire e probabilmente anche chiarire le cose nei rapporti tra famiglia affidataria — non parlo più dell'adozione, ma dell'affidamento — e famiglia del sangue per fissare e chiarire un po' meglio, perché questo è stato fonte di grosse discussioni e anche di contrasti, fin dove arrivi (oggi non si parla più di potere) la responsabilità dell'uno e dell'altro.

L'ultimo punto cui volevo accennare, che è rimasto un po' nell'ombra — l'accenno poiché si dovrebbe fare una revisione della disciplina dell'adozione a tutto tondo — è il problema dell'adozione delle persone maggiori di età. Mi domando se abbia ancora un senso lasciare nel codice —

si tratterebbe di sopprimere qualche disposizione del codice — un istituto che ormai ha tutta l'aria, disciplinato così, anche per la sua *ratio* tradizionale, di essere un vero e proprio relitto storico.

Invece potrebbe essere — abbiamo delle esperienze già in alcune legislazioni più recenti europee — molto interessante lasciar sussistere la possibilità di un'adozione di maggiori di età, ma solo in alcuni casi, quali, come ci dice la legge tedesca, l'ipotesi in cui tra l'adottante e l'adottato vi sia una relazione parentale già instaurata. Non si tratta semplicemente di un problema di scelta di un successore, com'era la tradizione dell'adozione del maggiorenne, ma una sorta di sbocco ottimale per l'ormai maggiorenne e per il suo inserimento sociale con riguardo a quelle situazioni di cui abbiamo sentito, quando l'affidamento, che comincia già in età adolescenziale vicina alla maggiore età, arriva poi alla maggiore età.

A quel punto, questa si potrebbe recepire probabilmente come unica ipotesi di adozione di un maggiore di età. In effetti, la riforma svizzera lo dice: l'adozione del maggiorenne è ammessa nel caso in cui durante la sua minore età gli aspiranti all'adozione abbiano provveduto per almeno un anno alla sua cura ed educazione. Questo potrebbe, quindi, rappresentare quella specie di snodo per la vita del già minore e ormai piccolo maggiorenne che però è al momento del suo insediamento nella realtà della vita di tutti i giorni.

Soprattutto questi ultimi due profili credo siano meritevoli di attenzione per coprire un po' tutta l'area di una possibile revisione della nostra legislazione. Vi ringrazio.

PRESIDENTE. Grazie, professore.

Passiamo all'ultimo aspetto. Sono presenti rappresentanti del Coordinamento famiglie adottanti, che sono una coda delle associazioni che sono state audite la scorsa volta. Do la parola a Francesco Mennillo, e, successivamente, a Carlo Meoli, rappresentanti del Coordinamento famiglie adottanti in Bielorussia. Parlerete, quindi, della questione delle adozioni internazionali.

FRANCESCO MENNILLO, Rappresentante del Coordinamento famiglie adottanti in Bielorussia. Innanzitutto, vi ringraziamo per la possibilità che ci avete dato di poter intervenire e portare il nostro contributo. Noi nasciamo nel 2004 come associazione di famiglie adottanti in Bielorussia. Nel 2012 ci è stato richiesto di portare il nostro contributo e la nostra esperienza all'interno della Commissione adozioni internazionali, proprio in virtù delle battaglie che abbiamo portato avanti dopo che gran parte del direttivo ha impiegato circa otto anni per arrivare all'adozione dei propri figli.

Tra l'altro, nel mio caso, l'esempio è di un ragazzo bielorusso adottato da maggiorenne. In realtà, dovrebbe essere considerato anche questo tipo di adozione, garantendo anche dei tempi rapidi, soprattutto nell'acquisizione della cittadinanza italiana da parte di questi ragazzi. Più o meno, mediamente ci vogliono otto anni dall'ingresso per ottenere la cittadinanza italiana. Questo ragazzo è figlio di cittadini italiani, ma è a tutti gli effetti extracomunitario, al tempo stesso, oggi, dopo ben sette anni dall'ingresso. Questa è la situazione.

PRESIDENTE. Faccio una domanda, perché è una cosa assurda: come mai?

FRANCESCO MENNILLO, Rappresentante del Coordinamento famiglie adottanti in Bielorussia. È proprio una questione italiana. La legge italiana attualmente prevede cinque anni di residenza sul territorio nazionale. Dopodiché, vi è la possibilità di presentare la domanda presso il Ministero dell'interno. Normalmente impiegano circa tre anni per poter effettuare l'intero *iter*. La pratica è ancora ferma dopo due anni, in attesa di pareri da parte non so di chi, oltretutto. So che c'è addirittura il parere dei servizi segreti. Questa è un po' la problematica.

Volevamo portare il nostro contributo anche sul tema delle adozioni internazionali, proprio in virtù dell'esperienza che abbiamo all'interno della Commissione adozioni internazionali. Dobbiamo raccontarci, ovviamente, le luci e le ombre.

Le luci sono sostanzialmente che in questo momento, dopo un grandissimo lavoro fatto anche dalla Commissione su una serie di accordi internazionali, si è riusciti a mantenere fondamentalmente un volume di adozioni internazionali. A fronte di una complessiva riduzione dei volumi a livello mondiale vi è stato un mantenimento delle posizioni da parte dell'Italia. Se andiamo a vedere i dati pubblicati proprio recentemente sul sito della Commissione, vediamo che, per esempio, siamo secondi nel mondo dietro gli Stati Uniti. Se vediamo i dati, nel 2004 eravamo circa sette volte sotto i volumi delle adozioni fatte dagli Stati Uniti. Adesso siamo al 50 per cento. Gli Stati Uniti ci superano di due volte soltanto.

Questo vuol dire che la politica italiana fondamentalmente ci viene riconosciuta anche a livello internazionale come basata su una legislazione assolutamente garantista nei confronti del supremo interesse del minore, proprio in virtù del fatto che il procedimento è di natura giurisdizionale per la valutazione delle coppie, ma anche con una Commissione adozioni internazionali che ha al suo vertice, come vicepresidente (nel Governo Renzi fino a qualche giorno fa era anche presidente), un magistrato. Queste figure rappresentano, in realtà, delle serie garanzie all'estero della genuinità e della capacità del sistema Italia di portare avanti delle adozioni in maniera seria ed efficace.

L'Italia in questo momento segna un + 0,45 rispetto all'anno scorso. Questo, ovviamente, mette a tacere tutte le polemiche che ci sono state in relazione anche ai numeri. Il sistema Italia sta tenendo: questo è il messaggio fondamentale.

Ci dobbiamo, però, raccontare anche le ombre di questo sistema, volendo portare degli elementi, naturalmente, anche in miglioramento da un punto di vista legislativo. Questi miglioramenti devono essere incentrati, soprattutto, a nostro avviso, sul discorso della trasparenza del procedimento dell'*iter* adottivo e sulle garanzie che devono essere fornite soprattutto al minore, il quale deve essere accolto dalla famiglia che rappresenta il miglior luogo per accogliere quel minore.

Queste garanzie non devono essere offerte dal fatto che vi debba essere un procedimento cambiato. Riteniamo assolutamente che non debba essere cambiato, allo stato odierno, per quanto riguarda perlomeno l'impianto generale della legislazione. Quindi, niente riduzioni di tempi, ma, più che altro, serietà nei tempi necessari proprio nel rispetto delle tempistiche già previste dalla legislazione italiana.

Da un lato, quindi, dobbiamo garantire che le coppie siano considerate innanzitutto risorse, come è stato detto anche nei precedenti interventi. Deve essere, però, assolutamente effettuato uno *screening* della coppia in maniera tale da poterla far riflettere su quelle che saranno le problematiche che nasceranno nel futuro nel momento in cui si accoglie il minore. Qui è fondamentale anche il post-adozione. Bisogna, ovviamente, incentivare e soprattutto supportare le coppie nel post-adozione.

Dall'altro lato, però, bisogna anche porre sotto esame tutti gli attori — non solo le famiglie, ma anche tutti gli attori — che in questo momento partecipano alla valutazione delle coppie. È qui che si presenta una serie di ombre, che noi lamentiamo, perché ci sono riportate dalle famiglie stesse. Sono ombre determinate dal fatto che vi sono magistrati onorari dei Tribunali dei minori che operano, da un lato, con la toga e, dall'altro, anche come consulenti all'esterno del tribunale.

PRESIDENTE. Lo sappiamo. Proprio per questo abbiamo cercato di riformare il Tribunale dei minori. È difficile fare le riforme.

FRANCESCO MENNILLO, Rappresentante del Coordinamento famiglie adottanti in Bielorussia. È difficile, ma tutto è perfezionabile, ovviamente. Ci sono anche psicologi e assistenti sociali che fanno parte dei GIL e che poi, al tempo stesso, operano in collaborazione con enti per le adozioni internazionali. Tutto questo ha fatto sì che fondamentalmente vi sia stata una decadenza nel procedimento.

Analogamente, questo è ciò che si è verificato anche in Commissione adozioni

internazionali. La commistione di interessi tra associazioni familiari ed enti per le adozioni internazionali ha portato a quello che è stato un rivolgimento a fronte di una serie di controlli che sono stati portati avanti dalla nuova Commissione proprio per bloccare questi tentativi di fare chiarezza e trasparenza in questi rapporti. Purtroppo, in tutti questi anni, vi sono state queste connivenze che hanno fatto sì che vi fosse una legittimità anche dei provvedimenti all'interno della Commissione stessa.

Tutto questo deve portare necessariamente le Istituzioni, tutte le Istituzioni, compreso il Parlamento, a legiferare per evitare che ci possano essere queste commistioni. È difficile da attuare, ma quello che dobbiamo ottenere sono queste garanzie che poi ci forniscono la cartina di tornasole all'estero. Sono proprio questo.

Purtroppo, quello che si è venuto a verificare nella Repubblica democratica del Congo proprio a seguito anche di situazioni non del tutto chiare su cui la Commissione sta portando avanti una serie di considerazioni legate proprio alla regolarità del comportamento di determinati enti. Sulla Bielorussia possiamo dire la medesima cosa. Questo fa sì che vi debba necessariamente essere un'operazione di trasparenza e di legalità, che deve essere portata avanti anche dalle Istituzioni come il Parlamento a livello di legislazione.

Infine, volevo giusto fare un ultimo riferimento. Si è parlato di Agenzia nazionale per le adozioni, ma non dobbiamo andare a duplicare Istituzioni. Ce n'è una, che è stabilita dalla Convenzione dell'Aja. Facciamo lavorare meglio quell'Istituzione, fornendole gli strumenti adatti. Non comprendo perché, per esempio, la Banca d'Italia abbia strumenti come il *removal* oppure gli *stress test* nei confronti delle banche. Analogamente, perché non sottoponiamo sistematicamente tutti gli enti per le adozioni internazionali che ottengono una concessione a operare da parte della Commissione adozioni internazionali a verifiche continue e periodiche? Queste verifiche oggi giorno non ci possono essere con regolarità o continuità.

A questo punto, stabiliamo che ogni due o tre anni la concessione che è stata data a un ente possa essere soggetta a revisioni o a scadenza. In questa maniera, gli enti dovranno operare per la qualità del servizio, necessariamente. Dovranno far sottoporre alla Commissione la qualità dei *curricula* delle persone di cui si avvalgono. Tutto questo deve essere normato, ovviamente, per far sì che la Commissione possa lavorare al meglio.

Analogamente, la Commissione oggi giorno è quasi come un Parlamento, costituito da non so neppure quanti membri. Siamo al di sopra dei 20-25 membri, ognuno fondamentalmente con una visione anche limitata sul mondo delle adozioni. Snelliamo la Commissione adozioni internazionali, riduciamo il numero dei suoi membri e rendiamola più snella e capace di lavorare attraverso consulenze, che possono essere richieste naturalmente sempre ai medesimi membri della Commissione adozioni internazionali, a seconda delle necessità: Agenzia delle entrate per questioni legate ad esempio ai rimborsi, o altri Ministeri, l'ANCI, di volta in volta a seconda delle problematiche.

CARLO MEOLI, *Rappresentante del Coordinamento famiglie adottanti in Bielorussia*. Ovviamente, queste consulenze andrebbero fatte a saldi invariati, come è buon uso e costume nel nostro ordinamento.

Vorrei puntualizzare un paio di questioni che riguardano l'effettiva situazione delle famiglie che approcciano il tribunale per i minorenni per la richiesta del decreto di idoneità.

Una delle cose che chiediamo non è, in realtà, l'abbreviamento dei tempi, come è stato detto, ma la certezza dei tempi e di una procedura che permetta a chi intende e a chi decide di compiere questo passo di avere un quadro d'insieme quanto più possibile preciso, anche per la programmazione della propria vita familiare e la vita che sarà della nuova famiglia con il minore. Questo è uno dei punti secondo me fondamentale.

Oggi si arriva a circa sei mesi, sei mesi e mezzo, per avere l'idoneità all'adozione internazionale, in caso di esito positivo, in

realtà i tempi sono mediamente il triplo, siamo sui diciotto mesi.

PRESIDENTE. Le faccio una domanda anche perché tra poco dobbiamo concludere.

Voi fate parte delle famiglie adottanti, quindi avete un'esperienza concreta: dov'è che secondo voi i tempi si dilatano? Nel decreto di adottabilità?

CARLO MEOLI, *Rappresentante del Coordinamento famiglie adottanti in Bielorussia*. Nella richiesta del decreto di idoneità c'è troppa difformità. Cito semplicemente l'esempio del Servizio sanitario nazionale — io lavoro in un altro ambito — che non esiste più, perché esiste un servizio sanitario regionale, che è difforme. I cittadini sperimentano livelli...

PRESIDENTE. Parliamo di adozioni.

CARLO MEOLI, *Rappresentante del Coordinamento famiglie adottanti in Bielorussia*. Sì.

PRESIDENTE. Cerchiamo di capire. L'indagine conoscitiva è quasi terminata. C'è chi ci dice di fare attenzione a non accelerare, come il professore da ultimo, ma anche dei presidenti, semplificando eccessivamente. Questo, infatti, può tornare contro il minore adottato, in quanto magari una cosa fatta in fretta in Corte d'appello può essere rivista in Cassazione, e quindi si creano solo traumi, secondo una parte.

Ho chiesto, ho verificato, abbiamo sentito qui presidenti di tribunali di Firenze, Milano, oggi Napoli, Roma e così via, e abbiamo visto come il procedimento non duri moltissimo. Ha una durata sostanzialmente congrua. Lo verificheremo, ma mi pare si tratti di un anno, un anno e mezzo, anche in tribunali oberati.

Quello che forse è lungo, il periodo lungo è quello che riguarda il decreto di idoneità.

CARLO MEOLI, *Rappresentante del Coordinamento famiglie adottanti in Bielorussia*.

L'ottenimento del decreto di idoneità, ripeto, rispetto a una previsione di legge, che dovrebbe essere intorno ai sei-otto mesi, arriva tranquillamente entro l'anno e mezzo.

PRESIDENTE. Perché lì è lungo? Per la questione dei servizi sociali? Chiediamo in concreto perché è lungo. A noi nessuno l'ha detto finora.

CARLO MEOLI, *Rappresentante del Coordinamento famiglie adottanti in Bielorussia*. C'è difformità sul territorio italiano, ci sono dei tribunali per i minorenni che chiedono, prima di far fare la domanda, la partecipazione a corsi di formazione, che possono essere organizzati dagli stessi tribunali, dagli enti o da associazioni familiari. I corsi si formano in determinati periodi, per cui se non aspetto di entrare nel corso, mi scavalla tutto.

In alcuni comuni, come è stato detto, hanno gli assistenti sociali in una situazione di difficoltà, e la loro analisi parte in ritardo e arriva in ritardo. Ci sono situazioni in cui non so che cosa succeda, ma tengono le pratiche ferme più di quanto non sia ragionevole.

Per questo, la situazione è abbastanza variegata, e da qui il richiamo non a che lei dovesse risolverlo — per carità — ma questa è la stessa situazione che si trova altrove...

FRANCESCO MENNILLO, *Rappresentante del Coordinamento famiglie adottanti in Bielorussia*. Per rispondere, presso un tribunale per i minorenni, non dico quale, c'è un magistrato ben noto agli avvocati e presso il quale le pratiche, una volta che arrivano sul suo tavolo, rimangono vita natural durante.

PRESIDENTE. Non c'è un presidente?

FRANCESCO MENNILLO, *Rappresentante del Coordinamento famiglie adottanti in Bielorussia*. È lo stesso presidente che ha fornito quest'informazione, e ha dovuto operare in maniera da togliergli piano piano le pratiche.

PRESIDENTE. Allora siamo nel patologico del disciplinare.

FRANCESCO MENNILLO, *Rappresentante del Coordinamento famiglie adottanti in Bielorussia*. Purtroppo, però... E il magistrato continua a operare.

PRESIDENTE. Sono uffici di grande valore, che hanno avuto una grande valenza dal punto di vista di un'attenzione particolare nei confronti del minore, ma vivono un po' di vita propria, di troppa vita propria, non particolarmente proceduralizzata all'interno della giurisdizione.

FRANCESCO MENNILLO, *Rappresentante del Coordinamento famiglie adottanti in Bielorussia*. C'è un federalismo strisciante.

PRESIDENTE. Chiede di intervenire l'onorevole Bonafede, al quale do la parola.

ALFONSO BONAFEDE. Vorrei intervenire soltanto su quest'ultimo accenno.

Si è capito che gli auditi non vogliono dire il nome né il tribunale, e lo possiamo anche comprendere, ma è stata fatta una segnalazione al Consiglio superiore della Magistratura? In questo caso, come Commissione giustizia sollecitiamo in tal senso a segnalare all'organo preposto le eventuali patologie, come ha detto la presidente, all'interno del sistema giudiziario italiano. Se c'è addirittura un presidente che non affida più l'incarico in quella materia a un giudice, che invece dovrebbe fare quello, sarebbe da segnalare al Consiglio superiore della Magistratura.

PRESIDENTE. Se è a conoscenza del presidente del tribunale per i minorenni, questi ha l'obbligo in base alla legge di segnalarlo sia al titolare dell'azione disciplinare sia al Consiglio superiore della magistratura, se ritiene. È un obbligo, altrimenti fa altro, non il presidente di tribunale.

Di disfunzioni patologiche, però, purtroppo è pieno il mondo, come in tutti gli ambienti. Quello che a me, invece, preme in

quest'indagine conoscitiva è verificare come mai le famiglie e le persone si lamentano di tempi lunghissimi, poi però facciamo l'analisi e dicono tutti che sono tempi fisiologici. C'è qualcosa che non mi quadra. Poiché voi rappresentate le famiglie che hanno vissuto in concreto, per cui vorrei capire la parte più annosa.

Allo stesso modo, da alcuni è stato valutato che ci sia uno strapotere, o comunque un eccessivo potere dei servizi sociali nelle valutazioni, perché ovviamente tutto viene rimesso a loro, poi il giudice si rivolge a loro. Non so chi degli auditi oggi mi sembrava facesse un'osservazione interessante, rilevando che mentre successivamente, sia pur non previsto, si è creato un procedimento in pieno contraddittorio giurisdizionalizzato, quella fase precedente, sostanzialmente « amministrativa », in realtà è senza contraddittorio.

Vi risulta?

CARLO MEOLI, *Rappresentante del Coordinamento famiglie adottanti in Bielorussia*. Si è parlato di un problema di competitività femminile, nel caso. Mi sembra che sia stato questo il passaggio.

PRESIDENTE. È stata fatta una nota colorita da parte della presidente Cavallo, ma altri hanno parlato e anche a noi risultano casi in cui l'interlocutore reale è il servizio sociale.

CARLO MEOLI, *Rappresentante del Coordinamento famiglie adottanti in Bielorussia*. Effettivamente, presidente, c'è un rischio in questi termini.

PRESIDENTE. Servirebbe, quindi, un servizio sociale di grande qualità e di grande esperienza. Si rischia di dare forse un eccessivo potere in mano a persone che magari non sempre hanno le competenze.

CARLO MEOLI, *Rappresentante del Coordinamento famiglie adottanti in Bielorussia*. Sarebbe sempre auspicabile, a nostro parere, riuscire a uniformare le procedure e i metodi di giudizio.

L'altro aspetto importante potrebbe essere quello di non focalizzare i servizi sociali sulla parte iniziale, di diluire il loro intervento anche nel post-adozione, di farli lavorare anche dopo. Si è parlato di un anno. Può valere la pena di dire che non facciano i giudici, ma — scusi il termine — gli accompagnatori della famiglia anche dopo. Questo potrebbe forse stemperare anche un po' le situazioni che si sono create.

PRESIDENTE. Professore, vuole aggiungere altro?

ENRICO QUADRI, *Ordinario di istituzioni di diritto privato presso l'università degli studi di Napoli «Federico II»*. Mi sembra che questi siano i punti. Non si può non essere d'accordo, anche perché forse questo li responsabilizzerebbe di più. Sapendo che devono anche dopo fare qualcosa, probabilmente starebbero più attenti prima. È un dubbio, è una riflessione.

PRESIDENTE. Vi ringrazio moltissimo. In questa fase stiamo raccogliendo elementi di valutazione, che offriremo al Parlamento, e poi da qui potrebbe nascere una riflessione anche di riforma. Questo è un lavoro un po' più complesso, ma terremo in conto anche le vostre proposte. Noi dobbiamo chiudere il 20 luglio prossimo. Intanto, ci sarà la Ministra Boschi, alla quale è stata attribuita la delega per le adozioni internazionali, per le pari opportunità. Inoltre, mi diceva poco fa la presidente Montaldi che avrebbe fatto una segnalazione per un'audizione suppletiva, eventualmente, per quanto riguarda i servizi sociali proprio relativamente a quest'espe-

rienza del Lazio, che credo sia una delle più complesse.

In ogni caso, disporrò una relazione finale che verrà sottoposta ai gruppi. Cercheremo di relazionare al Parlamento facendo la sintesi di tutti gli interventi. Tengo molto a un rapporto anche successivo per poter elaborare un testo che possa essere almeno incardinato, o comunque discusso prima della chiusura di questa legislatura.

FRANCESCO MENNILLO, *Rappresentante del Coordinamento famiglie adottanti in Bielorussia*. Mi scusi, presidente, vorrei aggiungere un'ultima cosa. I dati delle adozioni internazionali parlano chiaro: laddove c'è una riduzione negli altri Paesi delle garanzie per i minori, automaticamente vi è un crollo nelle adozioni internazionali. Tenete conto, soprattutto per il dibattito che c'è stato sul discorso delle adozioni per le unioni civili e così via, che gran parte dei Paesi da cui portiamo avanti le adozioni è ovviamente contraria alle adozioni da parte di omosessuali. Questo può comportare il crollo e la chiusura immediata delle adozioni con quei Paesi.

Se vogliamo portare a zero le nostre adozioni o a centinaia...

PRESIDENTE. Ringrazio i presenti e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 18.45.

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

PAGINA BIANCA



17STC0021110