

demanda tali indagini a un Giudice onorario e 1 Tribunale accoglie la richiesta di rettifica senza disporre alcun accertamento specifico.

Si osserva che al quesito in discorso il 17% dei Tribunali (5) non ha risposto.

2.4.3 Motivi che determinano la revoca del decreto di idoneità

Il 66% dei Tribunali (19) riferisce che nell'anno 2019 non sono sopravvenute anomalie in grado di alterare i risultati dei giudizi positivi formulati sulle coppie e di giustificare la revoca dei decreti dichiarativi della loro idoneità all'adozione internazionale ai sensi dell'art. 30, c.4 L. 184/1983.

Viceversa il 31% dei Tribunali (9) ha avuto notizia di circostanze che hanno imposto di procedere a una revisione dell'idoneità già espressa sulla coppia. Tale riconsiderazione, in un numero esiguo di casi, si è conclusa con la revoca del decreto di idoneità all'adozione internazionale. 1 dei Tribunali interpellati non ha fornito il dato richiesto.

In proposito i Tribunali sostengono che l'adozione di un minore proveniente da un altro Paese richiede, quale condizione imprescindibile, la permanenza inalterata dei requisiti giustificativi della dichiarazione di idoneità, che si fondano su accurate valutazioni della situazione personale e familiare degli adottanti.

Nondimeno la revoca dei decreti di idoneità all'adozione internazionale può trarre spunto anche dall'emersione e dalla sopravvenienza di determinati aspetti o fatti indicati nel seguente elenco:

- separazione della coppia (59%, 17 Tribunali)
- decesso di uno dei coniugi (34%, 10 Tribunali)
- sopravvenuta adozione nazionale (28%, 8 Tribunali)
- motivi di salute di uno dei coniugi (21%, 6 Tribunali)
- nascita di figlio biologico (14%, 4 Tribunali)
- ingiustificata rinuncia a più di una proposta di abbinamento (14%, 4 Tribunali)
- occultamento durante la fase valutativa di fatti essenziali attinenti alla coppia (1 Tribunale)
- salute mentale della coppia (1 Tribunale).

2.5 ACCESSO ALLE ORIGINI (INFORMAZIONI SULL'IDENTITÀ DEI GENITORI BIOLOGICI)

Preambolo

Sul piano generale, si osserva che l'accesso alle informazioni sull'identità di genitori biologici, disciplinato dall'art. 28 L. 184/1983, può essere richiesto al Tribunale per i minorenni del luogo di residenza degli istanti:

- a) dagli adottati che abbiano raggiunto l'età di 25 anni;
- b) dagli adottati maggiorenni infraventicinquenni, quando ricorrano gravi e comprovati motivi attinenti alla loro salute psico-fisica;
- c) dai genitori adottivi, quando sussistano gravi e comprovati motivi di carattere generale.

Secondo un indirizzo interpretativo diffuso, la domanda può essere proposta anche da persone non riconosciute dai genitori biologici che non siano state adottate.

L'acquisizione delle informazioni è autorizzata o negata dal Tribunale per i minorenni in composizione collegiale, il quale provvede con decreto dopo avere ascoltato le persone di cui ha ritenuto opportuna l'audizione e assunto tutte le informazioni, anche di carattere sociale e psicologico, necessarie per valutare che l'invocata comunicazione delle notizie non comporti grave turbamento al richiedente, come previsto dall'art. 28, c.6 L. 184/1983.

L'istruzione della procedura, il cui iter è regolato dal legislatore soltanto nei suoi tratti fondamentali, è abbastanza snella quando è nota l'identità dei genitori biologici, mentre si profila più complessa e di esito incerto ove la madre dell'adottato, avvalendosi della facoltà che le è accordata dalla legge, abbia chiesto al momento del parto di non essere nominata.

2.5.1 Dati statistici

Tavola 19 - Procedimenti di accesso alle origini c/o Tribunali per i minorenni - Anno 2019

Sopravvenuti	369
Definiti	337
Pendenti	535

Fonte: Elaborazione Ufficio I del Capo Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità su dati del Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica e Analisi organizzativa del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria del 26 ottobre 2020

* Il dato del Tribunale per i minorenni di Sassari è mancante per tutto l'anno 2019.

Tavola 20 - Provvedimenti di accesso alle origini c/o Tribunali per i minorenni - Anno 2019

Accolti	229
Rigettati	52
Revocati	5
Archiviati	61

Fonte: Elaborazione Ufficio I del Capo Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità su dati del Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica e Analisi organizzativa del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria del 26 ottobre 2020

* Il dato del Tribunale per i minorenni di Sassari è mancante per tutto l'anno 2019.

Nell'anno 2019 sono state presentate 369 domande di accesso alle origini dinanzi ai Tribunali, che ne hanno definite complessivamente 337 (229 accolte, 52 respinte e 61 archiviate). Il numero globale di domande pendenti a livello nazionale all'epoca della rilevazione è risultato pari a 535.

2.5.2 Caratteristiche ed età dei richiedenti l'accesso alle informazioni sui genitori e i fratelli/sorelle biologici

Ognuno dei 29 Tribunali interpellati ha ricevuto, dagli adottati e dai genitori adottivi, richieste di accesso alle informazioni sui genitori biologici. Al 52% dei Tribunali (15) sono pervenute anche domande di informazioni circa i fratelli/sorelle biologici.

La maggior parte delle istanze è stata formulata da persone adottate di età superiore ai 25 anni, in quanto l'estensione agli adottati maggiorenni di età inferiore della legittimazione all'interpello, come si è detto nel preambolo, è prevista soltanto in ipotesi eccezionali.

2.5.3 Procedure per accertare che l'informazione sulle origini non comporti turbamento all'istante

Per accertare se l'accesso alle notizie possa recare grave turbamento all'adottato, del quale viene effettuata una valutazione psicologica, il 93% dei Tribunali (27) ne dispone la convocazione e l'audizione, avvalendosi dell'ausilio del Giudice onorario nel 69% dei Tribunali (20) e, se considerato indispensabile, dei Servizi sociali o del consultorio familiare nel 28% dei Tribunali (8).

2.5.4 Procedure per l'accesso alle informazioni sui genitori e i fratelli/sorelle biologici di persone riconosciute alla nascita

Superata con esito positivo la fase preliminare di indagine psicologica, le informazioni sull'identità dei genitori e/o dei fratelli/sorelle biologici, unitamente a quelle di carattere sanitario, vengono rilasciate con varie modalità.

In virtù della prassi più diffusa, i ricorrenti prendono visione diretta degli atti inseriti nel fascicolo processuale, insieme a un Giudice onorario nel 41% dei Tribunali (12) o liberamente nel 17% dei Tribunali (5). In ogni caso, vengono adottate le cautele che la situazione richiede.

Meno frequente si presenta il ricorso al modello di comunicazione mediata delle informazioni, trasmesse in udienza camerale nel 31% dei Tribunali (9), oppure per iscritto, con decreto notificato al destinatario, dal 17% dei Tribunali (5).

2.5.5 Procedure per l'accesso alle informazioni sui genitori e i fratelli/sorelle biologici di persone non riconosciute alla nascita: convocazione dell'istante e della madre biologica, ricerca della madre biologica, comunicazione dell'identità della madre biologica, rilascio delle informazioni in caso di decesso della madre biologica

Dall'anno 2000 il nostro ordinamento permette alla donna che partorisce di manifestare la volontà di rimanere anonima.

In particolare, l'art. 30, c.1 DPR 396/2000, contenente il *Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile*, recita: *“la dichiarazione di nascita è resa da uno dei genitori, da un procuratore speciale, ovvero dal medico o dalla ostetrica o da altra persona che ha assistito al parto, rispettando l'eventuale volontà della madre di non essere nominata”*.

Il principio di tutela dell'anonimato della partoriente è stato quindi trasfuso nella L 184/1983, il cui art. 28, c.7, così come sostituito dall'art. 177, c. 2 D.lgs. 196/2003 (*Codice in materia di protezione dei dati personali*), vieta di accedere alle informazioni sulla madre che ha dichiarato, alla nascita del figlio, di non voler essere nominata.

Tuttavia la Corte Costituzionale, con sentenza n. 278 del 2013, ha sancito l'illegittimità costituzionale della norma dettata dall'art. 28, c.7 L. 184/1983, nella parte in cui non consente al Giudice di interpellare la madre biologica per verificare se intenda revocare la dichiarazione di anonimato precedentemente resa.

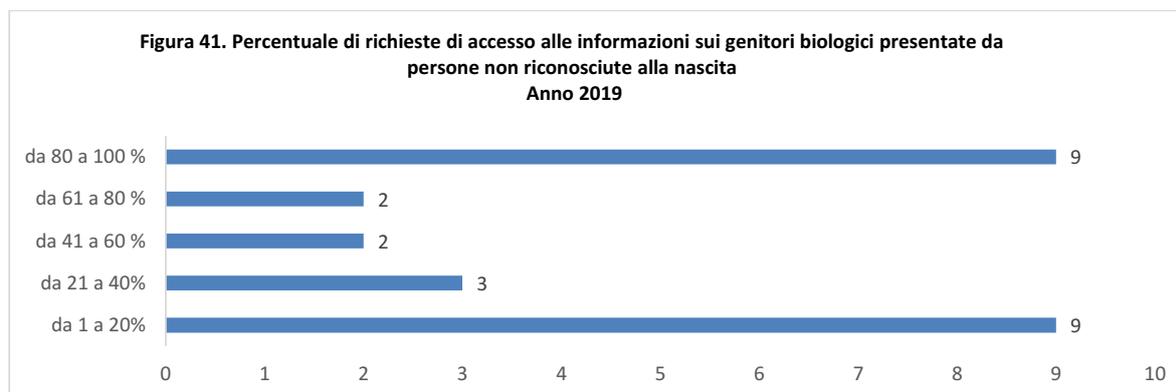
Nella motivazione della decisione che, di fatto, ha eliminato la regola dell'irreversibilità del segreto, la Consulta ha esortato il legislatore a *“introdurre apposite disposizioni volte a consentire la verifica della perdurante attualità della scelta della madre naturale di non voler essere nominata e, nello stesso tempo, a tutelare in termini rigorosi il suo diritto all'anonimato, secondo scelte procedurali che circoscrivano adeguatamente le modalità di accesso, anche da parte degli uffici competenti, ai dati di tipo identificativo, agli effetti della verifica di cui innanzi si è detto”*.

La mancanza di una disciplina specifica delle modalità di interpello ha suscitato in giurisprudenza indirizzi interpretativi contrastanti, poi composti dalle Sezioni unite della Suprema Corte di Cassazione, la quale, con pronuncia n.1946 del 2017, ha escluso che l'incompletezza del quadro normativo, nella sua considerazione isolata, possa giustificare il rigetto delle istanze di accesso, come inizialmente affermato da alcuni Tribunali per i minorenni.

Infatti la richiamata decisione di legittimità, emessa su ricorso proposto dal Procuratore generale nell'interesse della legge ai sensi dell'art. 363 c.1 c.p.c., ha consacrato il principio in forza del quale, su richiesta del figlio che abbia presentato domanda ai sensi dell'art. 28 L. 184/1983, il Giudice può interpellare la madre biologica ai fini di un'eventuale revoca dell'originaria dichiarazione della volontà di non essere nominata, utilizzando modelli procedurali non vincolati, idonei ad assicurare tanto la massima riservatezza quanto l'assoluto rispetto della dignità della persona e del diritto della donna a confermare la volontà di restare sconosciuta, il quale costituisce un limite insuperabile per l'adottato nella ricerca delle proprie origini.

Nel 31% dei Tribunali (9) le richieste di accesso alle origini provengono da persone non riconosciute alla nascita in misura oscillante tra l'80% e il 100% dei casi, mentre nei restanti distretti si sono registrate percentuali di gran lunga, significativamente o lievemente inferiori (9 Tribunali dall'1% al 20%; 3 Tribunali dal 21% al 40%; 2 Tribunali dal 41% al 60%; 2 Tribunali dal 61% all'80%), come si evince dalla figura sottostante.

Sull'argomento in esame 4 Tribunali non hanno rilasciato informazioni.



Convocazione dell'istante

Il 79% dei Tribunali (23) convoca l'istante per comprendere le motivazioni della richiesta di accesso all'identità della madre biologica. L'esame consta di una verifica preliminare, condotta dal Giudice togato nel 31% dei Tribunali (9) e/o del Giudice onorario nel 28% dei Tribunali (8). In 4 Tribunali, per una proporzione del 14%), tale indagine viene effettuata mediante valutazione psicologica rivolta ad accertare che l'accesso non rechi grave turbamento al richiedente, come da prassi già delineata.

Ricerca della madre biologica

L'iter per consentire all'istante l'accesso alle informazioni sulle origini, nei casi di parto da madre anonima, si articola in tre fasi, che si svolgono tutte in forma strettamente riservata:

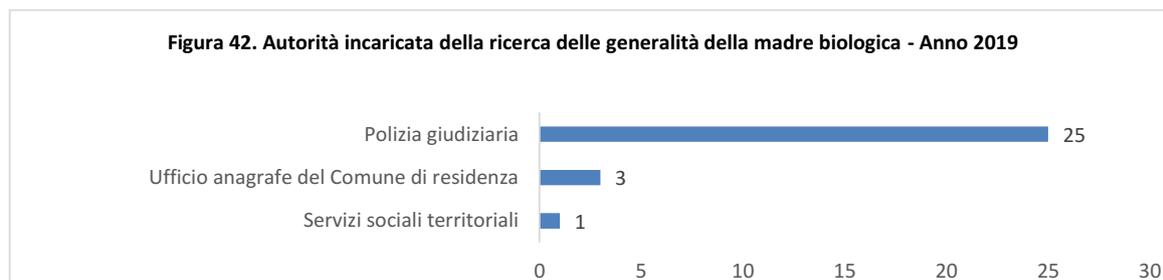
1. identificazione della madre biologica dell'istante;
2. verifica dell'esistenza in vita e del luogo di residenza della donna;
3. convocazione o consultazione della madre biologica per informarla dell'istanza e chiederle se intende revocare l'anonimato.

In materia gli Uffici giudiziari seguono percorsi sostanzialmente simili, assicurando il coordinamento del proprio operato con quello delle altre Autorità pubbliche di cui si richiede l'intervento. In particolare, dopo aver ritenuto astrattamente accoglibile la domanda, i Tribunali per i minorenni, nella maggior parte dei casi, trasmettono gli atti alla Procura minorile in sede per acquisirne il parere e individuare le generalità della madre biologica dell'istante.

Il compito di identificare e rintracciare la madre biologica che ha partorito chiedendo di restare anonima viene demandato alla Polizia giudiziaria (Carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia di Stato) nell'86% dei distretti (25) o ai Servizi sociali territoriali (1 distretto), oppure viene assolto direttamente dai Tribunali (3, per una proporzione del 10%), i quali si rivolgono all'Ufficio anagrafe del Comune di residenza della donna o alla struttura sanitaria ove è avvenuto il parto.

Se la madre biologica è residente in un luogo compreso in altro distretto, tale incombenza viene affidata al Tribunale, alla Polizia giudiziaria o alla Procura minorile del luogo di residenza della donna. La Procura, se affidataria delle indagini, trasmette al Tribunale che ha chiesto di acquisirle le informazioni raccolte, esprimendo anche un parere in merito alla domanda di accesso alle informazioni.

Qualora la madre risieda all'estero, i Tribunali si avvalgono solitamente della collaborazione prestata dai Consolati Italiani.



Anche le attività di identificazione e successiva convocazione della madre biologica, così come la raccolta e conservazione delle informazioni che la riguardano, sono svolte in forma rigorosamente riservata.

In particolare, vengono omesse la comunicazione del motivo dell'indagine e l'estrazione di copie dei documenti acquisiti, i quali vengono consegnati direttamente al magistrato che ne ha chiesto la trasmissione.

Procedure per la convocazione della madre biologica che ha chiesto di non essere nominata

Il Tribunale si pronuncia sulle istanze dopo avere acquisito il parere della Procura.

Qualora non si ravvisino elementi ostativi, il Tribunale fissa un'udienza o un incontro, sempre nel rispetto del diritto alla riservatezza, invitando la madre a comparire con una comunicazione scritta, recapitata alla destinataria dalla Polizia giudiziaria o dai Servizi sociali territoriali, la quale è priva di qualsiasi indicazione sull'oggetto della convocazione.

Nell'udienza o nell'incontro, condotti da un Giudice onorario, vengono preliminarmente valutate le condizioni psichiche della madre biologica, la quale viene poi informata della richiesta di accertamento dell'identità presentata dal figlio e della facoltà di revocare o confermare la dichiarazione di anonimato rilasciata al momento del parto.

Presso alcuni Tribunali si concede alla madre biologica, se necessario, un congruo termine di riflessione, alla cui scadenza, normalmente fissata in 60 giorni, viene programmato un nuovo colloquio. In caso di conferma della dichiarazione di anonimato, l'istanza di accesso alle origini viene disattesa.

Rilascio delle informazioni all'istante sull'identità della madre biologica

Laddove la madre biologica acconsenta a rivelare la propria identità, il Giudice onorario redige un verbale ove si manifesta la volontà della donna interpellata di non volersi più avvalere del segreto.

Infine l'istante viene convocato per informarlo del successo della richiesta e, in alcuni Tribunali, per incontrare la madre biologica.

In proposito si fa presente che dall'anno 2017 sono stati formalizzati diversi protocolli d'intesa stipulati tra gli Uffici giudiziari minorili e le Autorità locali, alcuni dei quali prevedono che la madre biologica, nel rilasciare la dichiarazione di anonimato al momento del parto, possa contestualmente esprimere in anticipo l'intenzione di essere interpellata nel caso in cui il figlio farà richiesta di conoscerne l'identità. Tale facoltà è accordata anche al padre biologico e alla madre infrasedicenne.

Accesso alle informazioni quando la madre biologica è deceduta

Ai sensi dell'art. 93, c.2 D.lgs. 196/2003 sulla protezione dei dati personali, il certificato di assistenza al parto e la cartella clinica, ove comprensivi degli elementi di identificazione della madre che abbia dichiarato di non voler essere nominata ai sensi dell'art. 30, c.1 DPR 396/2000, possono essere rilasciati in copia integrale a coloro che vi abbiano interesse decorsi 100 anni dalla formazione del documento. Durante tale periodo, la richiesta di accesso al certificato di assistenza al parto o alla cartella clinica può essere accolta osservando le opportune cautele, per evitare di rendere identificabile la madre che abbia dichiarato di non voler essere nominata.

La Suprema Corte di Cassazione, con sentenze nn. 15024/2016, 22838/2016 e 3004/2018, ha stabilito che l'accesso alle informazioni sui dati identificativi della madre biologica deceduta deve essere accordato nonostante la mancata prestazione del consenso alla revoca dell'anonimato.

In conformità a tale orientamento interpretativo, nell'anno 2019 il 62% dei Tribunali (18) ha concesso sempre l'accesso alle informazioni sulle origini della madre biologica deceduta, mentre il 31% dei Tribunali (9) ha valutato la situazione caso per caso.

2 Tribunali hanno invece respinto le richieste loro pervenute.

2.5.6 Procedure per l'accesso alle informazioni sui genitori e i fratelli/sorelle biologici nell'adozione internazionale

Nell'ambito dell'adozione internazionale, soltanto il 17% dei Tribunali (5) ha ricevuto nel 2019 domande di accesso alle informazioni sui genitori biologici proposte dagli adottati provenienti da altri Paesi. In particolare, il Tribunale per i minorenni di Firenze ne ha trattate 10, quello di Venezia 5, quello di Milano 3 e quello di Brescia 2. Il Tribunale di Roma non ha specificato il numero di istanze pervenute.

Alcuni Tribunali, valutate le condizioni psichiche del richiedente come da prassi richiamata, ricostruiscono le eventuali informazioni disponibili consultando il fascicolo, oppure tentano di assumerle o integrarle chiedendo assistenza alla Commissione per le Adozioni internazionali, alle Rappresentanze Diplomatiche o Consolari Italiane all'estero, ovvero alle Ambasciate o ai Posti diplomatici in Italia degli Stati di origine.

1 Tribunale ha riferito di essere stato costretto a respingere le istanze ricevute per indisponibilità delle informazioni da assumere, per la cui raccolta ha ritenuto utile il coinvolgimento degli Enti autorizzati a curare le procedure di adozione internazionale all'estero.

Nel campo dell'adozione internazionale, soltanto il Tribunale per i minorenni di Roma ha ricevuto richieste di conoscere l'identità dei fratelli biologici formulate dall'adottato. Tali domande vengono discusse dal Collegio in camera di consiglio, ove è assunta la decisione giudicata più adeguata al caso concreto.

2.5.7 Proposte legislative per migliorare l'accesso alle informazioni sulle origini quando la madre biologica ha chiesto di non essere nominata

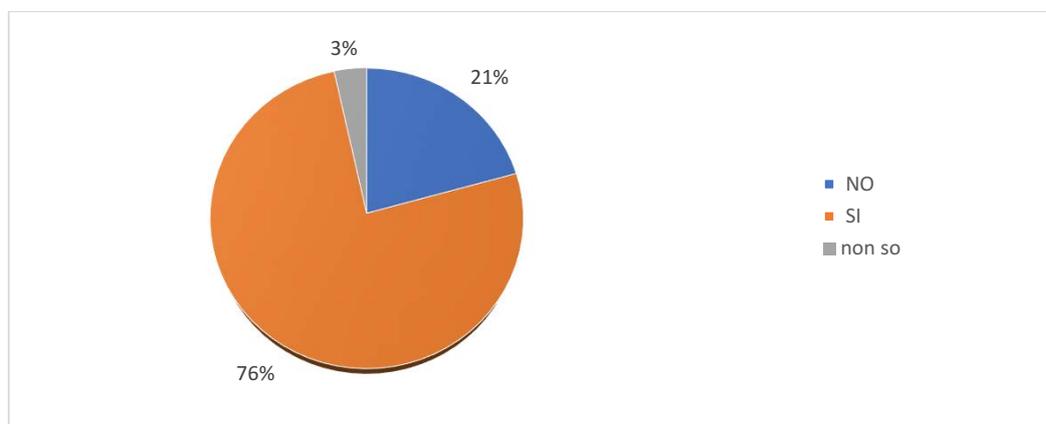
Per migliorare l'efficienza e garantire l'uniformità degli strumenti delineati dalle prassi giurisprudenziali, il 76% dei Tribunali (22) auspica un intervento organico del legislatore che introduca una disciplina procedimentale attuativa dell'istituto dell'accesso alle origini, assicurando una composizione equilibrata tra il diritto della madre biologica a mantenere l'anonimato e quello del figlio a scoprirne l'identità.

In particolare, sono state invocate indicazioni dettagliate su come procedere per assumere informazioni relative a fratelli/sorelle biologici e nei casi di decesso del genitore e/o dei fratelli/sorelle biologici.

Viceversa il 21% dei Tribunali (6) non considera necessaria un'integrazione del quadro normativo di riferimento.

1 Tribunale non si pronuncia al riguardo, come illustrato nella figura sottostante.

Figura 43- Secondo la sua esperienza, opportune modifiche normative potrebbero migliorare l'utilizzo dell'istituto giuridico dell'accesso alle origini?



Nel dettaglio, i Presidenti dei Tribunali per i minorenni ritengono che occorrerebbe consentire alla madre biologica che abbia deciso di non rivelare la sua identità di manifestare nel contempo, oppure successivamente, la sua eventuale disponibilità a essere contattata nel caso in cui il figlio si attivi per identificarla.

Sono state poi viste con favore la fissazione di termini per lo svolgimento delle varie fasi di istruzione delle istanze, l'indicazione del tipo e delle modalità di svolgimento delle ricerche da effettuare e la designazione degli organismi da delegare o coinvolgere nelle indagini.

Si è altresì chiesto di costituire un'Autorità che detenga in via esclusiva i dati anamnestici e identificativi delle madri che non hanno voluto essere nominate, onde evitare indagini laboriose e dall'esito incerto nei casi di richieste effettuate dopo lungo tempo e ridurre nel contempo il rischio di compromissione involontaria del diritto alla riservatezza della donna.

Ulteriori argomenti dell'accesso alle origini di cui viene prospettata la riforma investono:

- l'estensione esplicita dell'accesso alle informazioni su entrambi i genitori e fratelli/sorelle naturali;
- l'anticipazione a 18 anni della soglia di proponibilità generale delle domande, con estensione della facoltà di presentarle anche agli adottati minorenni se vi è l'assenso dei genitori adottivi o di un curatore speciale;
- la semplificazione del regime di accesso alle informazioni di carattere sanitario, volta a valorizzare il diritto alla salute esercitato dall'istante;
- il riconoscimento della facoltà della madre biologica, anche infrasedicenne, di revocare in ogni momento la dichiarazione di non essere nominata, indipendentemente dalla richiesta eventuale del figlio;
- introduzione di una disciplina specifica dei casi in cui i genitori e/o i fratelli/sorelle biologici dell'istante siano deceduti;
- approvazione del disegno di legge AS 1978, presentato nella scorsa legislatura e già licenziato dalla Camera dei deputati il 18 giugno 2015, intitolato "Modifiche all'articolo 28 della L. 4 maggio 1983, n. 184 e altre disposizioni in materia di accesso alle informazioni sulle origini del figlio non riconosciuto alla nascita".

2.6 COLLABORAZIONE INTERISTITUZIONALE

La tematica relativa alla stipula e all'applicazione di accordi interistituzionali si interseca con molti dei delicati argomenti già trattati, tra cui si mettono in risalto: gli abbinamenti minori-affidatari e minori-adottanti; il collocamento di minorenni fuori distretto; l'accesso alle origini; il censimento delle Comunità; la verifica delle condizioni dei minorenni ospitati nelle strutture residenziali.

I protocolli d'intesa e le prassi concordate con gli Uffici giudiziari minorili costituiscono la massima espressione della comunanza di intenti di tutti gli attori, pubblici e privati, chiamati a operare nelle materie dell'affidamento e dell'adozione di minori, le cui iniziative sono animate dalla volontà di inserire in una cornice istituzionalmente condivisa le attività di programmazione di obiettivi, di esercizio delle funzioni e di definizione delle responsabilità riconducibili a competenze contigue, connesse e strumentali. La realizzazione di simili modelli armonizzati di intervento, ispirati dall'esigenza di garantire l'uniformità, la snellezza e la funzionalità delle procedure, evita anche la duplicazione e rafforza l'efficacia delle misure di tutela dei minori.

Inoltre la collaborazione interistituzionale rappresenta una valida strategia di contenimento della spesa e di minimizzazione delle difficoltà derivanti dalla carenza di personale di cui risentono molti comparti della Pubblica amministrazione.

2.6.1. Protagonisti e temi della collaborazione inter-istituzionale

Il 52% dei Tribunali (15) rappresenta di aver concluso, in ambito distrettuale, protocolli d'intesa con uno o più dei soggetti pubblici o privati, elencati di seguito, titolari di competenze connesse alle materie dell'adozione e dell'affidamento:

1. Servizi psico-socio-educativi e sanitari territoriali (Servizi sociali, Consultori, Aziende sanitarie, Dipartimenti di salute mentale o di neuropsichiatria infantile, Ospedali) nel 34% dei Tribunali (10)
2. Regioni o Province autonome di Trento e Bolzano nel 24% dei Tribunali (7);
3. Enti autorizzati a prestare assistenza nelle adozioni internazionali nel 17 % dei Tribunali (5);
4. Comandi provinciali dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, Consolati, Comuni, Ufficio scolastico regionale, Associazioni, Tavolo Tecnico in materia di adozione e affidamento (1 Tribunale);
5. Polizia locale, Polizia giudiziaria e forze dell'ordine (1 Tribunale).

In mancanza di formali protocolli d'intesa, i rimanenti Tribunali segnalano il crescente ricorso a prassi di cooperazione inter-istituzionale con Tribunali ordinari e Corti d'Appello, Garanti regionali per l'Infanzia e l'Adolescenza, Regioni, Comuni e Servizi territoriali, Università e Associazioni di famiglie adottive.

I protocolli o le prassi applicati negli Uffici giudiziari minorili – Tribunali e Procure – hanno a oggetto i seguenti aspetti:

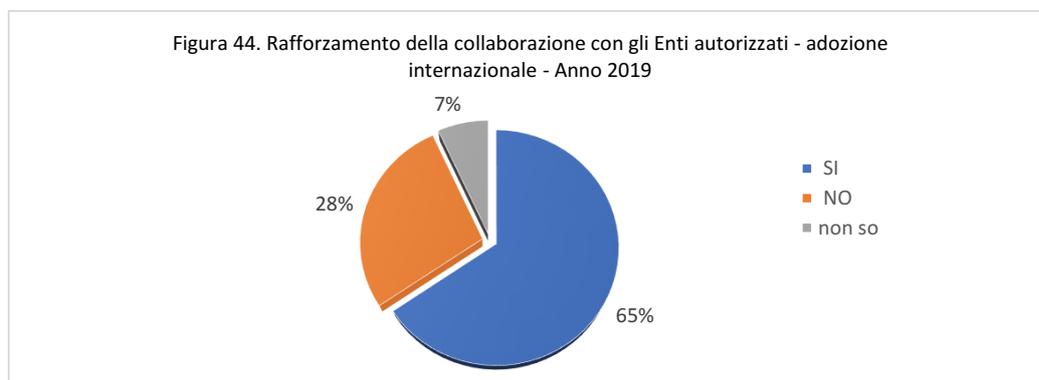
- interventi di sostegno alle famiglie di origine dei minorenni in affidamento, finalizzati al recupero o consolidamento delle capacità genitoriali;
- gestione dell'anagrafe delle famiglie affidatarie;
- censimento delle strutture residenziali che ospitano minorenni;
- definizione di contenuti fondamentali delle relazioni sull'andamento dei programmi di assistenza ex art.4, c.3 L. 184/1983 e sulle condizioni dei minorenni ex art. 9 L 184/1983
- offerta di informazione, formazione e supporto alle coppie affidatarie o adottive (adozione nazionale e internazionale);
- previsione di misure di sostegno per le famiglie affidatarie o adottive, ivi comprese quelle economiche destinate a favorire l'adozione di minorenni di età superiore a dodici anni o portatori di handicap ex art. 4 L. 104/1992;
- pianificazione e coordinamento delle visite ispettive presso le strutture residenziali;
- promozione di campagne di informazione/sensibilizzazione sull'affidamento familiare, anche in favore dei minorenni stranieri non accompagnati, ex art. 2, c.1 bis L. 184/1983, introdotto dall'art. 7 L. 47/2017;
- criteri di individuazione di famiglie o centri residenziali ove collocare i minori, anche portatori di bisogni speciali;
- svolgimento delle indagini per accertare lo stato di abbandono dei minorenni;
- armonizzazione delle relazioni sull'idoneità delle coppie aspiranti all'adozione ex art. 22 L. 184/1983;
- fissazione di tempi e modalità di presentazione delle domande di adozione;
- standardizzazione dei canoni di valutazione delle competenze genitoriali;
- elaborazione e monitoraggio di progetti adottivi;
- offerta di percorsi terapeutici post-traumatici per minori;
- criteri di trattazione delle domande di accesso alle origini;
- promozione di piani di formazione ed aggiornamento per gli operatori del settore;
- modelli di raccolta, analisi e studio di dati;

2.6.2 Rafforzamento della collaborazione con gli Enti autorizzati nell'ambito dell'adozione internazionale

Il 65% dei Tribunali considera il rafforzamento della collaborazione con gli Enti autorizzati a prestare assistenza nell'adozione internazionale idoneo a garantire risultati vantaggiosi sotto svariati profili: miglioramento degli abbinamenti (8 Tribunali, pari al 28%); incremento del sostegno alle coppie durante il percorso post-adottivo (16 Tribunali, 55%); interventi a farsi nei casi di interruzione del percorso adottivo (5 Tribunali, 13%).

Nel 28% dei distretti (8), invece, non si ravvisa l'esigenza di consolidare la cooperazione con tali Enti.

Il 7% dei Tribunali non ha espresso opinioni sul punto.



2.7 RIEPILOGO DELLE PROPOSTE LEGISLATIVE DI RIFORMA

Allo scopo di permettere ai due rami del Parlamento, all'esito dell'esame del quadro normativo, degli indirizzi interpretativi affermati e delle prassi applicate, la consultazione sinottica per argomenti specifici delle iniziative legislative considerate opportune dagli Uffici giudiziari, si riportano nuovamente, in forma sintetica, alcuni temi e contenuti oggetto di possibili riforme.

Per la rassegna completa delle proposte formulate, corredate dall'indicazione degli obiettivi perseguiti, e il loro raffronto con i dati e gli elementi emersi nelle risposte fornite da Tribunali e Procure ai quesiti loro sottoposti, si rinvia ai Capitoli in cui sono stati trattati i singoli istituti.

2.7.1 Migliorare l'istituto dell'allontanamento di minorenni dalla famiglia di origine

Si è registrato il consenso pressoché unanime di tutti gli Uffici giudiziari minorili su un intervento legislativo in grado di migliorare l'applicazione dello strumento dell'allontanamento di minorenni dalla famiglia di origine contemplato dagli artt. 403 cc, 10 cc 3 e 4 L 184/83, 330 cc e 333 cc.

Sono state prospettate in particolare:

- la riformulazione dell'art. 403 cc, prevedendo l'obbligatorietà di un controllo giudiziale immediato, da esercitarsi entro un termine prestabilito, sui provvedimenti di allontanamento emessi di urgenza dal Servizio sociale;
- l'imposizione all'Autorità amministrativa che provvede all'allontanamento ex art. 403 cc di inviare un rapporto dettagliato alla Procura competente entro 24 ore, corredato dall'indicazione del luogo in cui il minore è stato accolto;
- la fissazione dei termini di conclusione di ciascuna fase della procedura, calibrati in modo da contemperare le esigenze di celerità con quelle di approfondimento, con la prescrizione, fatti salvi i casi eccezionali, di un regime di regolamentazione dei rapporti tra i minorenni e i genitori da cui sono stati allontanati;
- l'introduzione dell'obbligo della Procura di informare immediatamente dell'allontanamento il Tribunale per i minorenni.

2.7.2 Favorire ulteriormente l'affidamento a una famiglia dei minorenni allontanati, in luogo del collocamento in strutture residenziali

Ampio favore è stato accordato anche a un'eventuale rivisitazione delle norme sull'affidamento familiare, finalizzata a potenziare il collocamento dei minorenni in famiglia.

Le ipotesi di riforma più significative riguardano:

- l'attribuzione all'affidatario del potere di esprimere il consenso agli interventi chirurgici - urgenti e a rischio - cui il minore deve sottoporsi;
- l'istituzione di albi o elenchi, analoghi a quelli ove sono iscritti i tutori volontari, delle famiglie o persone singole che si rendono disponibili ad accogliere in affidamento uno o più minori, eventualmente portatori di disabilità ai sensi dell'art. 3, c. 1 L. 104/1992;
- l'emanazione di una disciplina più articolata dell'affidamento a rischio giuridico, corredata dalla regolamentazione della situazione dei minorenni affidati in virtù di decisione non irrevocabile (cognome da utilizzare, accesso ai Servizi sanitari, censimento in anagrafe).

2.7.3 Agevolare l'adozione di minorenni

Estremamente utili sono state considerate anche alcune ipotesi di riforma finalizzate ad agevolare l'adozione:

- l'introduzione dell'adozione mite, con possibilità per il minore di mantenere i rapporti con la famiglia d'origine anche dopo l'adozione, previo consenso dei genitori adottivi;
- l'ampliamento della legittimazione a promuovere la procedura di adottabilità, attualmente riservata alla Procura;
- la riduzione dei tempi della procedura per l'accertamento dello stato di abbandono e la limitazione delle possibilità di impugnazione dei provvedimenti di dichiarazione dell'adottabilità, da rendersi proponibile soltanto per motivi di gravame vincolati;
- l'imposizione al difensore di ufficio di una formazione professionale obbligatoria nel settore specifico del diritto civile minorile;
- la previsione di una corsia preferenziale per le cause di adottabilità promosse in Corte d'Appello e dinanzi alla Suprema Corte di Cassazione;
- l'estensione della disciplina della difesa di ufficio per i minorenni alla fase di apertura del procedimento e la sua accessibilità anche ai genitori;
- il raccordo tra la figura del tutore e quella del curatore speciale, istituendo un albo per tutori e curatori professionalmente formati.

2.7.4 Agevolare l'adozione di minorenni con bisogni speciali

Per favorire l'adozione di minorenni con bisogni speciali e la trasformazione degli affidamenti sine die in adozione con strumenti diversi dall'adozione "mite", è stato pensato di censire nella Banca dati adozioni soltanto le coppie disponibili ad adottare minorenni con bisogni speciali e di abbinamento particolarmente difficoltoso.

2.7.5 Ridurre il rischio di interruzione dell'adozione

Per minimizzare i rischi di esito negativo del percorso adottivo, è stato suggerito di rendere obbligatoria l'offerta di un sostegno post-adottivo, attualmente condizionato dal consenso dei genitori, e di programmi terapeutici post-traumatici, destinati rispettivamente ai minorenni adottati in età adolescenziale e a quelli che necessitano di assistenza specialistica.

2.7.6 Agevolare l'adozione di minorenni in casi particolari

Per incentivare l'adozione in casi particolari (art. 44 e ss. L. 184/1983) ne è stata auspicata la revisione degli effetti giuridici, finalizzata a completare il percorso di equiparazione degli status dei figli in virtù del principio cardine della riforma del diritto di famiglia introdotta dalla L. 219/2012.

2.7.7 Uniformare la procedura sull'accesso alle origini quando la madre che ha partorito ha chiesto di rimanere anonima

Nonostante in materia si siano formati orientamenti interpretativi piuttosto consolidati, è stato invocato un intervento organico del legislatore che introduca una specifica e puntuale disciplina del procedimento di accesso alle origini, sostitutiva delle prassi vigenti, in grado di contemperare il diritto della madre biologica a mantenere l'anonimato e quello del figlio a scoprire l'identità della donna che lo ha generato.

È stata poi richiesta la regolamentazione specifica delle procedure di istruzione delle domande volte a identificare fratelli/sorelle biologici e madri o fratelli/sorelle deceduti.

Gli aspetti specifici dell'accesso alle origini di cui è stata auspicata l'integrazione riguardano:

- il riconoscimento alla madre biologica, anche infrasedicenne, delle facoltà di revocare al momento del parto o successivamente, indipendentemente dalla richiesta eventuale del figlio, la dichiarazione di non essere nominata, e di manifestare anticipatamente la propria disponibilità a essere interpellata per confermare o revocare la volontà precedentemente espressa;
- l'anticipazione a 18 anni della soglia di proponibilità generale delle domande, con estensione della facoltà di presentarle anche agli adottati minorenni se vi è l'assenso dei genitori adottivi o di un curatore speciale;
- la semplificazione del regime di accesso alle informazioni di carattere sanitario, volta a valorizzare il diritto alla salute esercitato dall'istante;
- la costituzione di un'Autorità che detenga in via esclusiva i dati anamnestici e le generalità delle madri che non intendono essere nominate, onde evitare indagini laboriose e incerte nei casi di richieste effettuate dopo lungo tempo, facilitando così il soddisfacimento delle ragioni esercitate dall'istante.

2.7.8 Conclusioni

La L. 184/1983, nonostante sia già stata sottoposta a diverse e sostanziose modifiche, tra cui figura in posizione preminente quella disposta con L. 149/2001, necessiterebbe dunque, secondo l'opinione largamente prevalente negli Organi giudiziari di primo grado, di ulteriori adattamenti.

Il miglioramento dell'impianto normativo di tutela dei minori, perseguibile anche attraverso una serie di revisioni puntuali di singole disposizioni, potrebbe essere realizzato anche attraverso il diverso modello, più volte invocato nelle risposte pervenute, dell'intervento organico di riordino sistematico degli istituti vigenti, i quali concorrono a delineare un regime complesso di cui gli operatori pratici hanno auspicato l'aggiornamento sotto numerosi profili.

Infatti un quadro normativo esaustivo e dettagliato riduce drasticamente i margini ove si possono annidare le difficoltà interpretative e di applicazione concreta che emergono dal testo della Relazione.

APPENDICE A

Questionario Procure Minorili

INTERVISTA AL PROCURATORE PRESSO IL TRIBUNALE PER I MINORENNI DI EX LEGE 149/01- Anno 2019					
MAPPATURA DELLE STRUTTURE RESIDENZIALI					
1	Nel Suo territorio è stato completamente applicato quanto previsto dall'art.2, comma 4, relativo al superamento del ricovero in istituto entro il 31 dicembre 2006 con il collocamento in comunità di tipo familiare ?	<input type="checkbox"/>	SI	<input type="checkbox"/>	NO
2	Se NO, o non completamente, indicare il motivo.	<input type="checkbox"/>	Testo libero		
3	La Procura conosce quanti istituti e comunità per minori esistono nel distretto?	<input type="checkbox"/>	SI	<input type="checkbox"/>	NO
4	Se la Procura non dispone di tale informazione, indicarne il motivo:	<input type="checkbox"/>	Testo libero		
5	La Regione/Provincia autonoma comunica periodicamente l'elenco delle comunità di tipo familiare (possibilmente distinguendo quelle idonee ad accogliere anche un genitore) e delle comunità terapeutiche per minori esistenti nel distretto?	<input type="checkbox"/>	SI	<input type="checkbox"/>	NO
6	Se SI, quante sono secondo l'ultimo elenco (indicarne la data:)	<input type="checkbox"/>	comunità di tipo familiare n.....		
		<input type="checkbox"/>	comunità idonee ad accogliere anche un genitore n.....		
		<input type="checkbox"/>	comunità terapeutiche per minori n.....		
		<input type="checkbox"/>	Altro (specificare) n.....		
7	Se la Regione/Provincia autonoma non fornisce tali elenchi, come svolge la Procura la vigilanza sulle strutture esistenti nel distretto?	<input type="checkbox"/>	Testo libero		

RELAZIONI PERIODICHE SULLE CONDIZIONI DEI MINORI					
8	Esistono modelli standardizzati per la redazione delle relazioni semestrali?	<input type="checkbox"/>	SI	<input type="checkbox"/>	NO
9	Chi ha predisposto tali modelli?	<input type="checkbox"/>	La Procura		
		<input type="checkbox"/>	La Procura in collaborazione con la Regione o Provincia autonoma		
		<input type="checkbox"/>	La Regione o Provincia autonoma		
		<input type="checkbox"/>	Ogni ASL per le strutture esistenti nel territorio di riferimento		
		<input type="checkbox"/>	Altro (specificare)		
10	Le relazioni semestrali contengono gli elementi utili per l'accertamento dello stato di abbandono?	<input type="checkbox"/>	SI	<input type="checkbox"/>	NO
11	Se NO, o non completamente, indicare le informazioni che vengono solitamente omesse e quali informazioni (oltre a quelle previste dall'art. 9, comma 2, legge 184/1983 così come modificata dalla legge 149/01: <i>località di residenza dei genitori, rapporti con la famiglia e condizioni psicofisiche del minore stesso</i>) dovrebbero essere fornite.	<input type="checkbox"/>	informazioni omesse	<input type="checkbox"/>	informazioni che dovrebbero essere rilasciate
		<input type="checkbox"/>	partecipazione ad attività scolastiche e formative	<input type="checkbox"/>	
		<input type="checkbox"/>	partecipazione ad attività extra-scolastiche	<input type="checkbox"/>	
		<input type="checkbox"/>	rapporti con il gruppo dei pari	<input type="checkbox"/>	
		<input type="checkbox"/>	rapporti con le figure adulte	<input type="checkbox"/>	
		<input type="checkbox"/>	Altro (specificare).....	<input type="checkbox"/>	
12	Se non sono stati predisposti modelli standardizzati delle relazioni semestrali, sono state date comunque indicazioni alle strutture residenziali in merito alla stesura delle relazioni?	<input type="checkbox"/>	SI	<input type="checkbox"/>	NO
13	Se sì, chi vi ha provveduto?	<input type="checkbox"/>	La Procura		
			La Procura in collaborazione con la Regione o Provincia autonoma		
		<input type="checkbox"/>	La Regione o Provincia autonoma		

		<input type="checkbox"/>	Ogni ASL per le strutture esistenti nel territorio di riferimento		
		<input type="checkbox"/>	Altro (specificare)		
14	Se NO indicare il motivo.	<input type="checkbox"/>	Testo libero		
	ISPEZIONI PRESSO LE STRUTTURE RESIDENZIALI	<input type="checkbox"/>			
15	Per quanto riguarda le ispezioni ai sensi dell'art.9, comma 3, legge 184/1983 così come modificata dalla legge 149/01, le effettua:	<input type="checkbox"/>	Il Procuratore o i sostituti		
		<input type="checkbox"/>	La P.G. in sede		
		<input type="checkbox"/>	La P.G. esterna		
		<input type="checkbox"/>	Altro (specificare)		
16	Esiste una programmazione delle ispezioni?	<input type="checkbox"/>	SI	<input type="checkbox"/>	NO
17	Se sì, sulla base di quali criteri viene predisposta questa programmazione?	<input type="checkbox"/>	Testo libero		
18	Quante ispezioni vengono realizzate ogni anno ?	<input type="checkbox"/>	anno 2019		
		<input type="checkbox"/>	da 1 a 5		
		<input type="checkbox"/>	da 6 a 10		
		<input type="checkbox"/>	da 11 a 20		
		<input type="checkbox"/>	oltre 20		
		<input type="checkbox"/>	indicare il numero		
19	Vi sono difficoltà o ostacoli da segnalare a proposito delle realizzazioni delle ispezioni?	<input type="checkbox"/>	SI	<input type="checkbox"/>	NO
20	Se sì, descrivere tali difficoltà e indicarne le possibili soluzioni anche tra quelle del menu.	<input type="checkbox"/>	Testo libero		
		<input type="checkbox"/>	adeguare le risorse umane al carico di lavoro		
		<input type="checkbox"/>	incremento risorse economiche specifiche		
		<input type="checkbox"/>	evitare le sovrapposizioni di controlli		
		<input type="checkbox"/>	migliorare il coordinamento tra enti		

		<input type="checkbox"/>	Altro (specificare)		
21	Nell'anno 2019 , sono state effettuate ispezioni straordinarie rispetto alla programmazione?	<input type="checkbox"/>	SI	<input type="checkbox"/>	NO
22	Se SI, descrivere brevemente i motivi e le situazioni riscontrate.	<input type="checkbox"/>	Testo libero		
23	Esiste un coordinamento tra la Procura e le Commissioni di vigilanza delle ASL a proposito dei controlli sulle Comunità?	<input type="checkbox"/>	SI	<input type="checkbox"/>	NO
24	Se SI, descrivere come è realizzato questo coordinamento.	<input type="checkbox"/>	Testo libero		
25	A seguito delle ispezioni nelle strutture effettuate nel 2019 , è successo che:	<input type="checkbox"/>	2019		
25a	a) i minori siano stati trasferiti in altre strutture?	<input type="checkbox"/>	SI	quanti ?.....	<input type="checkbox"/> NO
25b	b) siano stati avviati procedimenti amministrativi per la chiusura delle strutture?	<input type="checkbox"/>	SI	quanti ?.....	<input type="checkbox"/> NO
25c	c) siano stati avviati procedimenti penali nei confronti dei responsabili e/o operatori delle strutture?	<input type="checkbox"/>	SI	quanti ?.....	<input type="checkbox"/> NO
	ALLONTANAMENTI DI MINORI DALLA PROPRIA FAMIGLIA				
26	Se possibile, indicare il numero delle segnalazioni di allontanamento di minori dalla propria famiglia ricevute nell'anno 2019	<input type="checkbox"/>	da 1 a 25		
		<input type="checkbox"/>	da 26 a 50		
		<input type="checkbox"/>	da 51 a 100		
		<input type="checkbox"/>	da 101 a 200		
		<input type="checkbox"/>	oltre 200		
27	Se possibile, indicare il numero delle segnalazioni cui ha fatto seguito l'allontanamento del minore dalla famiglia di origine nell'anno 2019	<input type="checkbox"/>	da 1 a 25		
		<input type="checkbox"/>	da 26 a 50		
		<input type="checkbox"/>	da 51 a 100		
		<input type="checkbox"/>	da 101 a 200		