

**COMMISSIONE II
GIUSTIZIA**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

3.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 18 MAGGIO 2016

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE **DONATELLA FERRANTI**

INDICE

| | PAG. | | PAG. |
|---|-------------------------------------|--|------------|
| Sulla pubblicità dei lavori: | | Amoddio Sofia (PD) | 21 |
| Ferranti Donatella, <i>Presidente</i> | 3 | Costa Enrico, <i>Ministro per gli Affari regionali e le autonomie con delega alla famiglia</i> | 3, 11 |
| INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ATTUAZIONE DELLA LEGISLAZIONE IN MATERIA DI ADOZIONI ED AFFIDO | | Laera Laura, <i>Presidente del Tribunale per i minorenni di Firenze</i> | 18, 19, 22 |
| Audizione di Enrico Costa, Ministro per gli Affari regionali e le autonomie con delega alla famiglia, di Laura Laera, Presidente del Tribunale per i minorenni di Firenze e di Paolo Sceusa, Presidente del Tribunale per i minorenni di Trento: | | Maestri Andrea (Misto-AL-P) | 8 |
| Ferranti Donatella, <i>Presidente</i> | 3, 6, 9, 11, 12, 16, 18, 19, 21, 23 | Marotta Antonio (AP) | 9 |
| | | Molteni Nicola (LNA) | 7 |
| | | Palmieri Antonio (Fi-PdL) | 7 |
| | | Sceusa Paolo, <i>Presidente del Tribunale per i minorenni di Trento</i> | 12, 22 |
| | | Verini Walter (PD) | 10, 11 |

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.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE DONATELLA FERRANTI

La seduta comincia alle 14.10.

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 Enrico Costa, Ministro per gli Affari regionali e le autonomie con delega alla famiglia, di Laura Laera, Presidente del Tribunale per i minorenni di Firenze e di Paolo Sceusa, Presidente del Tribunale per i minorenni di Trento.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione della legislazione in materia di adozioni ed affido, di Enrico Costa, Ministro per gli Affari regionali e le autonomie con delega alla famiglia, accompagnato dalla consigliera Ermenegilda Siniscalchi e dalla dottoressa Roberta Morretti, di Laura Laera, Presidente del Tribunale per i minorenni di Firenze e di Paolo Sceusa, Presidente del Tribunale per i minorenni di Trento.

Do la parola al Ministro Costa.

ENRICO COSTA, *Ministro per gli Affari regionali e le autonomie con delega alla famiglia*. Signora presidente, rivolgo innanzitutto un ringraziamento a lei e agli onorevoli deputati presenti per avermi offerto l'opportunità di prendere parte a questa indagine conoscitiva diretta a verificare lo

stato di attuazione delle disposizioni legislative in materia di adozione ed affido.

La delega alle politiche in favore della famiglia, di cui sono investito in qualità di Ministro, comprende espressamente la promozione e il coordinamento delle azioni governative volte a garantire la tutela dei diritti della famiglia in tutte le sue componenti e le sue problematiche generazionali, nonché quelle in materia di regime giuridico delle relazioni familiari.

È proprio in virtù di tale delega che vorrei richiamare la vostra attenzione su talune criticità afferenti lo stato di attuazione della normativa in materia di adozione e di affido, che si ripercuotono direttamente sulla condizione delle famiglie. Orbene, qui do dei riferimenti normativi che, ovviamente, sono conosciuti dalla Commissione, però li individuo per far partire il mio ragionamento.

L'attuale impianto normativo posto dalla legge n. 184 del 1983 recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», e successive modificazioni, è ispirato all'esigenza ordinamentale di attuare sul piano concreto la piena tutela del superiore interesse del minore ad un sano e armonico sviluppo psicofisico, garantendo il suo diritto di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia. La proposizione segna il principio di interpretazione generale dell'intera disciplina, stabilendo il carattere residuale dell'affidamento familiare e dell'adozione del minore, come istituti aventi una matrice eminentemente solidaristica.

Ciò consente di affermare con chiarezza il correlato principio secondo il quale l'affido e l'adozione sono, e debbono, rimanere istituti volti a garantire che il minore abbia una famiglia e non ad assicurare un figlio ad una coppia che lo desideri.

È proprio sul piano dei principi che intendo orientare il mio intervento e stimolare la riflessione odierna. Il nodo centrale della materia è rappresentato dallo stato di abbandono del minore, transitorio ai fini dell'affidamento familiare, permanente ai fini dell'adozione. Il concetto di abbandono, peraltro rimeditato dal legislatore della riforma dell'affiliazione, si declina in due distinti aspetti: l'abbandono morale, inteso come assenza o carenza di apporto affettivo ed educativo del genitore; l'abbandono materiale, inteso come assenza del genitore o carenza di apporto economico alle esigenze del minore.

Con riguardo all'abbandono materiale, l'articolo 1, comma 2, della legge n. 184 del 1983 stabilisce che le condizioni di indigenza non possono essere di ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia, imponendo la norma stessa politiche di sostegno anche economico alle famiglie in stato di bisogno.

Il dato trova il suo referente sul piano costituzionale nell'articolo 31 della Costituzione, che impone alla Repubblica di agevolare « con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi », sicché l'affidamento e l'adozione troveranno applicazione esclusivamente qualora la famiglia di origine non sia in grado di provvedere alla crescita o all'educazione del figlio, ovvero quando, pur avendo disponibilità economiche, queste non vengano destinate alle esigenze della prole, ovvero ancora quando la famiglia rifiuti gli ausili proposti dallo Stato.

Ciò impone la necessità di predisporre prioritariamente delle politiche di sostegno e di aiuto in favore della famiglia che individuino misure appropriate, efficaci ed efficienti, per consentire prioritariamente la permanenza del minore nella famiglia di origine.

In tale prospettiva, per dare piena attuazione alle predette previsioni, pare assolutamente opportuno uno strumento unitario di pianificazione che consenta allo Stato, alle regioni e agli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze e delle risorse finanziarie disponibili, di indivi-

duare in modo sinergico e coordinato i necessari interventi. Interventi, questi, che debbono orientarsi ad un tempo in una prospettiva di prevenzione contro il rischio dell'abbandono, consentendo al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia, ma anche in un'ottica di sostegno post-adozione — questo è un tema molto dibattuto, perché è un aspetto significativo tante volte trascurato — al fine di porre le famiglie nelle migliori condizioni morali e materiali per procedere positivamente nella complessa fase successiva all'inserimento del minore all'interno della famiglia, così come del resto già evidenziato dalla Commissione bicamerale dell'infanzia e dell'adolescenza nel documento conclusivo sull'indagine conoscitiva sull'attuazione della normativa in materia di adozione e di affido, approvato il 22 gennaio 2013.

Appare necessario, inoltre, intervenire concretamente per individuare soluzioni adeguate al problema dei minori con *special needs*. In proposito, segnalo che già la legge n. 184 del 1983 prevede che nel caso di adozioni di minori di età superiore ai dodici anni o con *handicap*, lo Stato, le regioni e gli enti locali possono intervenire, nell'ambito delle proprie competenze, nei limiti delle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci, con specifiche misure di carattere economico, ed eventualmente anche mediante misure di sostegno alla formazione e all'inserimento sociale.

Detti interventi potrebbero essere individuati con un'apposita intesa da perfezionarsi nella sede naturale della Conferenza unificata, la quale intesa, oltre a garantire omogeneità — questo è un aspetto significativo ed è necessario avere dei punti di riferimento, come *standard*, che siano unificati — delle misure da porre in essere a sostegno dei vari soggetti sull'intero territorio nazionale, potrà contemplare mezzi idonei a realizzare un'efficace azione unitaria di monitoraggio e di verifica dei risultati conseguiti.

Rivestendo sia il ruolo di Presidente della Conferenza unificata sia il ruolo di Ministro con delega alle politiche della famiglia, assumo l'impegno di farmi promotore di questa intesa.

Ancora, nella prospettiva dell'inserimento del minore, un ulteriore ambito di riflessione ha ad oggetto l'accoglienza dei minori nei servizi residenziali. Questa è assicurata attraverso una variegata offerta di servizi sul territorio che garantisce un ampio ventaglio di scelta nell'individuazione più adeguata in risposta alle esigenze di accoglienza dei minori italiani e stranieri, in quanto, tra i minori accolti, uno su tre è di cittadinanza straniera. È con riguardo a questi che emerge la necessità di individuare *standard* gestionali e organizzativi comuni a tutte le strutture residenziali che ospitano minorenni, nonché quella di vigilare e controllare regolarmente l'operato delle comunità di accoglienza e i loro costi, così come prospettato nel documento «Comunità residenziali per minorenni: per la definizione dei criteri e degli *standard*», elaborato dalla Consulta delle associazioni e delle organizzazioni istituita presso l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza.

Occorre, in proposito, un confronto a livello istituzionale volto a definire strategie operative condivise sulle comunità residenziali per minorenni, a partire da un'indicazione nazionale univoca sulle varie tipologie di dette comunità, in ossequio a quanto sollecitato nel 2011 dal Comitato dell'Organizzazione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, nelle sue osservazioni finali relative all'Italia, nonché nell'adottando IV Piano di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.

Anche sotto tale profilo, in forza della delega, intendo farmi promotore di un'iniziativa in sede di Conferenza Stato-regioni volta alla ridefinizione di questi *standard* essenziali.

Volendo procedere nell'analisi dei possibili margini di intervento sul piano normativo ed attuativo della disciplina dell'adozione, sembra opportuno muovere dal ricordare come la legge n. 184 del 1983 prevede, quali requisiti soggettivi dell'adozione, che i coniugi siano uniti in matrimonio da almeno tre anni, che i coniugi siano effettivamente idonei e capaci di educare, istruire e mantenere i minori che

intendono adottare, che l'età degli adottanti deve superare di almeno diciotto e non più di quarantacinque anni l'età dell'adottando.

Le attuali previsioni normative richiedono un approfondimento circa l'opportunità di intervenire sulle stesse, sempre prevedendo garanzie idonee a tutelare il superiore interesse del minore.

Tali approfondimenti dovranno inevitabilmente tenere conto delle trasformazioni sociali in atto. A riguardo, meritano di essere segnalati: il preoccupante decremento del numero dei matrimoni, che dal 2004 al 2014 passano da 248.969 a 189.765; l'innalzamento dell'età in cui si concepiscono i figli, laddove l'età media al parto delle donne italiane si attesta nel 2014 ad anni 32,1 e aumenta sensibilmente la percentuale di nati da madri italiane con più di quarant'anni (nel 2008 tale percentuale era del 6,2 per cento, per arrivare al 2014 all'8,9 per cento); l'allungamento della vita media.

La considerazione di tali nuove condizioni sociali, nonché delle oggettive problematiche connesse alla durata delle procedure di adozione, possono certamente essere elementi significativi al fine della riflessione avviata in Parlamento.

Sarebbe anche da valutare con attenzione la necessità di sostenere lo sforzo delle famiglie per giungere all'adozione, rafforzando le specifiche agevolazioni fiscali già previste per le spese sostenute nei casi di adozione internazionale. Così come, del resto, occorrerebbe garantire sul piano ordinamentale la rimozione di ogni ostacolo di natura economica e sociale che possa rendersi di impedimento all'accesso all'adozione, in armonia con il disposto dell'articolo 3, secondo comma, della Costituzione.

La possibilità di tali agevolazioni andrebbe valutata, altresì, con riguardo alle spese sostenute dalla famiglia adottiva nel periodo post adozione.

Volendo proseguire nella riflessione, ad oggi, sebbene la tendenza europea sia quella di tutelare non solo il minore, ma anche il diritto della persona adulta e il rispetto del suo legame con il minore

stesso, questo principio non può non confrontarsi con l'esigenza ordinamentale di dare piena attuazione al superiore interesse del minore al sano e armonico sviluppo psicofisico. La superiorità dell'interesse in parola svela un ordine gerarchico in forza del quale ogni altro interesse che con questo si venga a confrontare adesso deve cedere il passo, qualora ancora adesso non sia funzionale o conforme.

Al riguardo, occorre richiamare il significativo apporto alla disciplina in vigore dato dalla legge n. 173 del 2015, di riforma dell'affidamento familiare, la quale, modificando l'articolo 5 della legge n. 184 del 1983, ha consentito agli affidatari, purché in possesso dei requisiti richiesti ai fini dell'adozione, di rendersi disponibili ad essa nell'ipotesi in cui la situazione di abbandono dovesse diventare permanente, garantendo la continuità delle relazioni socioaffettive consolidate durante l'affidamento, se, e in quanto, rispondente al superiore interesse del minore.

Al riguardo, secondo il rapporto finale del 31 dicembre 2011 dell'Istituto degli innocenti su affidamenti familiari e collocamenti in comunità, i bambini e gli adolescenti in affidamento familiare da oltre due anni, cioè oltre il termine ordinario previsto dalla richiamata legge n. 184 del 1983, costituivano la maggioranza degli accolti, ovvero il 60 per cento del totale. In un numero elevato di casi, infatti, la situazione critica che aveva giustificato l'allontanamento dalla famiglia originaria non si era risolta ed il minore veniva quindi dichiarato adottabile, ciò che, secondo il menzionato rapporto, induce ad impedire che bambine e bambini già provati da una prima separazione, quello dalla famiglia d'origine, siano sottoposti ad una seconda dolorosa separazione e trasferiti ad una terza famiglia.

Orbene, il tratto di maggior novità della legge è rappresentato dall'affermazione del diritto del minore alla continuità affettiva. Sempre in linea con la continuità affettiva del minore, una particolare riflessione, che certamente sarà oggetto del lavoro della Commissione, attiene alla possibilità di introdurre, nel nostro ordinamento, la cosiddetta « adozione mite », la cui caratteristica è il mantenimento di un legame affettivo tra il minore e la sua famiglia di origine, ed in ordine al quale è attualmente in corso di svolgimento un ampio dibattito.

Da ultimo, un sia pur breve cenno alla necessità di efficientamento delle procedure di adozione, in una prospettiva di semplificazione, di riduzione delle tempistiche e di contenimento della spesa, ma sotto questo profilo occorre precisare che sono oggettive esigenze che devono confrontarsi con la preminente e prioritaria necessità di garantire certezza, serietà e trasparenza delle procedure di adozione nazionale e internazionale, mantenendo elevati gli *standard* in ogni fase di questa, contenendo le iniziative entro una cornice di regole volte a garantire maggiormente sia l'interesse del minore da adottare sia quello delle famiglie disponibili ad accoglierlo.

Signora Presidente, onorevoli colleghi deputati, sono certo che, anche grazie agli esiti dei lavori di questa importante indagine conoscitiva, sarà individuata la giusta strada da percorrere per migliorare gli istituti dell'adozione e dell'affido, senza mai perdere di vista l'interesse superiore dei bambini e per garantire loro il diritto ad avere una famiglia, in quanto, come affermato dalle Sezioni unite della Cassazione, la preminenza dell'interesse del minore, sancita anche dalla Convenzione di New York, non solo rappresenta il criterio guida cui deve uniformarsi ogni percorso decisionale relativo ai minori, ma determina anche sul piano logico e su quello giuridico la sovra ordinazione di tale interesse rispetto a tutti quelli strettamente confliggenti con esso, ivi compresi quelli fondati sui desideri degli adottanti, recessivi rispetto al primo.

Grazie per l'attenzione.

PRESIDENTE. Grazie a lei per la completezza della relazione, anche di diversa angolazione del fenomeno, che ci consente di proseguire il nostro approfondimento.

Do la parola ai colleghi che intendono intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

ANTONIO PALMIERI. Ringrazio il Ministro e anche la presidenza per l'ospitalità in questa Commissione. Mi dispiace perché porrò solo alcune questioni e poi correrò nella mia Commissione di merito.

In primo luogo, sono contento di aver sentito il Ministro Costa ribadire il principio che l'obiettivo dell'adozione è dare a un bambino una famiglia e non viceversa. Mi sarebbe piaciuto che, in forza di questo principio, la scorsa settimana la sua forza politica avesse votato diversamente. Ma questo ormai appartiene al passato.

Tuttavia, è importante continuare a ribadirlo, anche se il tema della continuità affettiva, a cui lei ha fatto riferimento nell'ultima parte del suo discorso, chiaramente contribuisce ad andare nella direzione di ritenere che quello che già le è stato ribadito da qualche suo collega della maggioranza in realtà diventerà presto realtà.

Il tema interessante è il sostegno post adozione. Normalmente le famiglie adottive sono, per così dire, accompagnate, e a volte anche vessate, dalle istituzioni nella fase istruttoria e dell'arrivo in famiglia del bimbo, e poi lasciate a se stesse, fatto salvo l'anno di sostegno post adottivo. Un sostegno di natura economica sarebbe auspicabile, perché i costi dell'adozione internazionale sono noti a tutti.

Su questo farei una proposta alla presidente. Stando su questo canale del sostegno post adozione, metterei in programma l'audizione di rappresentanti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, perché il tema dell'inserimento dei bambini adottati nella scuola è un tema decisivo ai fini del successo dell'adozione stessa e rientra in quello che il Ministro Costa ha citato come uno dei temi da tenere in considerazione, cioè il sostegno post adozione alle famiglie. Su questo il Ministero ha compiuto dei passi in avanti in questi ultimi anni, però varrebbe la pena di dividerli in questa sede e anche di vedere se, in sede di revisione della legge, non si possano fare dei passi avanti anche su questo aspetto.

Infine, l'ultima questione. Il Ministro Costa ha parlato di rivedere il funziona-

mento della procedura. Già una cosa bella sarebbe il rispetto dei tempi per l'istruttoria precedente prevista dalla legge n. 184 del 1983, perché sovente capita che i servizi sociali, specie nelle grandi città, siano sotto pressione quindi non riescano a garantire il rispetto dei tempi, per cui le coppie arrivano ad avere la relazione e poi il giudizio in tempi enormemente dilatati rispetto ai quattro mesi più quattro previsti dalla normativa.

Non so se il Ministro Costa o il Ministro della giustizia siano gli attori protagonisti di questa vicenda, o non so quale autorità, nazionale e locale, però si dovrebbe garantire il rispetto dei tempi e anche una minore farraginosità delle procedure di comunicazione con le aspiranti famiglie adottive. Ti arriva a casa una raccomandata — e se non ci sei è già complicato recuperarla — che ti dice che devi andare in un altro punto per recuperare la sentenza e, tra l'udienza con il giudice di pace e la sentenza del tribunale, passano mesi. In più, passa altro tempo ancora per avere fisicamente in mano la sentenza stessa. Si determina una dilatazione dei tempi che nulla ha a che vedere con il necessario rigore nel controllare che le famiglie aspiranti adottive siano in effetti all'altezza e idonee — come mi suggerisce opportunamente l'amico e collega Sarro — per accogliere un bambino nel loro interno.

Questi sono i primi aspetti, ma ovviamente penso che avremo modo di continuare a lavorare insieme. Vi ringrazio.

Purtroppo devo correre in Commissione cultura, ma poi ritorno.

NICOLA MOLTENI. Ringrazio il Ministro Costa. Porrò due domande, forse più di natura politica che di natura tecnica, fermo restando che sulla necessità e sull'urgenza di mettere mano alla legge sulle adozioni c'è evidentemente un consenso unanime, a fronte delle problematiche, che anche da queste audizioni stanno emergendo in maniera estremamente chiara, in termini di costi e di burocrazia, visto che ci sono tante famiglie che vorrebbero adottare e fanno fatica a farlo.

Credo che questa sia anche un'occasione politica, per la presenza del Ministro

Costa, al quale pongo due domande. Il Ministro Costa è il Ministro della famiglia, ma il Ministro che ha la delega in materia di adozioni è il Ministro Boschi. Da un punto di vista politico, anche alla luce del dibattito di questi dieci giorni, che sta proponendo all'interno della maggioranza e del Governo posizioni diverse, se non addirittura opposte, su alcuni temi, quale sarà la linea prevalente nel momento in cui il Governo dovrà esprimere un parere, la linea e la posizione — che mi sembra estremamente chiara — del Ministro Costa o quella del Ministro teoricamente competente, ovvero il Ministro Boschi?

Credo che da questo punto di vista dovrà essere fatta chiarezza, nel momento in cui si dovrà decidere che cosa fare e come comportarsi, non tanto sulle adozioni nazionali e internazionali, ma in modo particolare, se mai dovesse essere reintrodotta — questo è il timore che molti abbiamo — il tema della *stepchild adoption*. Su questo argomento mi rivolgo al Ministro Costa, proprio perché in questi giorni egli ha avuto delle posizioni estremamente chiare, laddove ha detto « stop » alle sentenze creative da parte dei magistrati, in materia di *stepchild adoption*.

Il Ministro Orlando, invece, ha detto esattamente l'opposto, cioè che spetta al magistrato poter decidere caso per caso, alla luce della normativa, e io dico anche alla luce del comma 20 dell'articolo unico della legge cosiddetta « Cirinnà » che, dal nostro punto di vista, non esclude sostanzialmente la *stepchild adoption*, anzi, la legittima, esattamente nel momento in cui si richiamano tutte le numerose sentenze che la magistratura ordinaria in materia di adozione del figlio del compagno sta sistematicamente adottando. Due posizioni diverse, due visioni diverse.

Credo che, proprio perché ci stiamo accingendo a toccare un tema estremamente delicato, il Governo complessivamente non stia dando una visione unanime e chiara di come intende affrontare una questione così complessa.

Al Ministro Costa, dunque, chiedo chiarimenti rispetto a queste due situazioni, ossia il rapporto con il Ministro Boschi da

un lato e il rapporto con il Ministro Orlando dall'altro, quindi il rapporto politico all'interno dello stesso Governo. Credo che sia opportuno, per avere maggiore chiarezza, anche come Commissione, su come si dovrà approcciare rispetto a questi temi, capire qual è la posizione ufficiale del Governo. Ad oggi, credo che il Governo abbia posizioni differenti, anzi discordanti, su un tema sul quale, invece, c'è un dibattito comune da parte dell'opinione pubblica, da parte dei cittadini e anche da parte delle forze politiche.

Ovviamente mi riferisco esclusivamente alle adozioni nazionali ed internazionali.

ANDREA MAESTRI. Signora presidente, ho ascoltato con molta attenzione il Ministro Costa. Intendo anch'io soffermarmi su una problematica di strettissima attualità, quella dell'adozione del figlio del *partner*, cosiddetta « *stepchild adoption* ». Se parliamo di adozioni, ovviamente dobbiamo ragionare sia sul diritto vigente sia anche *de iure condendo*, perché è qui che nasce l'utilità di una discussione e di un approfondimento sul tema delle adozioni.

Non ne faccio una questione di natura solamente politica. Su questo è del tutto evidente che esistono opzioni differenti, tutte legittime. La posizione di Possibile su questo argomento è estremamente chiara, ossia per il riconoscimento della *stepchild adoption*.

Diventa una questione tecnica nel momento in cui, come giustamente il Ministro ha fatto, vengono ricordati i principi base della materia del diritto minorile, cioè il *favor minoris*, il superiore interesse del minore, e vengono indicate le fonti giuridiche di riferimento: la Convenzione di New York del 1989 sui diritti del fanciullo; la Costituzione italiana, laddove l'articolo 31 parla, direi in maniera chiarissima, di protezione dell'infanzia, senza nulla aggiungere; la stessa legge n. 184 del 1983, che è rubricata « Diritto del minore ad una famiglia »; l'articolo 28 del testo unico sull'immigrazione, di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998, che, nel momento in cui recepisce la Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 1989, ratificata nel

1991 in Italia, anche per i minori stranieri prevede questo principio fondamentale.

Se il Ministro fa parte del potere esecutivo e non è il « Ministro della famiglia naturale fondata sul matrimonio », ma è il « Ministro della famiglia », allora la questione diventa anche di carattere tecnico. È vero o non è vero che il principio cardine della materia, cioè il superiore interesse del minore, rende obbligatorio un intervento normativo per disciplinare l'adozione del figlio del *partner* ? È o no interesse superiore del minore poter essere adottato dal compagno o dalla compagna della mamma o del papà ? La risposta è evidentemente affermativa, al di là delle opzioni politiche che ogni forza politica può coltivare, e chiama in causa la responsabilità del potere esecutivo.

Come giustamente è stato detto da altri colleghi, è evidente che esiste un conflitto o, se vogliamo, una dialettica abbastanza intensa all'interno della stessa maggioranza e all'interno della stessa compagine governativa su questa tematica. Credo che si debba fare chiarezza rispetto ai principi che si professano. Lo ripeto, il Ministro Costa non è il Ministro della famiglia naturale fondata sul matrimonio, ma è il Ministro della famiglia e, come tale, insieme ai colleghi di Governo, deve assicurare quei principi a cui lui stesso faceva riferimento: il principio del favore del minore, del superiore interesse del fanciullo e della continuità affettiva.

Chiedo come coerentemente questi principi si sposino con l'azione di Governo e che intenzioni il Governo abbia anche *de iure condendo* per evitare che quel pieno normativo discriminatorio che oggi è rappresentato dalla legge Cirinnà diventi un ulteriore elemento che ostacola il riconoscimento dei diritti dei bambini, che sono i soggetti più deboli, quelli ai quali dovrebbe essere data prioritariamente tutela.

Su questo sono anche d'accordo, ho letto con attenzione le interviste del Ministro Costa e ha ragione quando dice che oggi c'è un pieno normativo e la legge chiaramente si è espressa contro la *stepchild adoption*. Il problema è che, essendoci un pieno normativo, non essendoci

più un vuoto normativo che consentiva maggiore libertà interpretativa ai magistrati, oggi i magistrati, a mio modo di vedere, hanno più difficoltà a riconoscere il diritto dei minori all'interno delle coppie omogenitoriali.

Insomma, c'è bisogno di tanta chiarezza ma c'è bisogno anche di coerenza rispetto ai principi e ai valori di riferimento che informano la materia, lo ripeto, rispetto al principio fondamentale della tutela dei soggetti più deboli che sono i bambini. Grazie.

PRESIDENTE. Saluto e ringrazio della presenza la Presidente del Tribunale dei minori di Firenze, Laura Laera, e il Presidente del Tribunale dei minori di Trento, Paulo Sceusa.

ANTONIO MAROTTA. Vorrei, innanzitutto, ringraziare il Ministro Costa, ma anche la presidente che, per quanto riguarda quest'indagine che stiamo portando avanti, ha ritenuto di interessare a trecentosessantasei gradi - oggi ne abbiamo la dimostrazione - tutto il sistema per avere un quadro veramente completo di una situazione che è delicatissima. Parliamo di quattro Ministri, che forse diventeranno cinque, ma valuterà la presidente.

I problemi che intendo sottoporre all'attenzione del Ministro sono due. Non è la mia materia, però ho vissuto dei casi in cui si sono impiegati dieci anni per arrivare alla fase conclusiva dell'adozione di un bambino. Non è il caso - su questo vorrei sentire il Ministro Costa - di intervenire sulla tempistica, non lasciandola a un termine, che noi conosciamo benissimo, ordinario di tempi che devono svolgersi per arrivare alla fine di una pratica, al di là della istruttoria che sappiamo essere complessa, circostanziata, effettivamente delicata trattando la materia a cui facciamo riferimento, ma parlo di introdurre qualche tempo relativo ai vari *step* di natura perentoria, in modo che anche chi affronta il problema dell'adozione abbia dei tempi certi rispetto ai quali sapere se alla fine riuscirà in questa sua richiesta, in questo suo desiderio, in questa sua volontà di esprimere un'affettività, al di là e al di fuori

di quello che la natura purtroppo non gli ha consentito. Quindi, si dovrebbe intervenire da questo punto di vista per avere un sistema che assicuri tempi certi.

Il secondo aspetto riguarda un problema di cui hanno già parlato i colleghi che sono intervenuti e che richiamo. Io ho le idee chiare sui principi che regolano il nostro sistema giuridico: il legislatore fa le leggi, il giudice le applica. Mi sembra che, su questo, ci sia una storia che non possiamo trascurare e l'interpretazione, che pure ci può essere in casi eccezionali, è legata a situazioni particolari. Ecco perché c'è il caso concreto che poi fa sì che il giudice possa portare anche un'interpretazione estensiva — non direi tanto creativa, non mi piace il termine — rispetto a determinate situazioni, perché è proprio il caso concreto che autorizza o mette in condizioni il magistrato di dover intervenire in quella situazione.

Siccome si sta sviluppando un sistema di polemiche, vorrei capire anche cosa pensa il Ministro Costa. Per me, il sistema è questo: il legislatore fa le leggi, ma il giudice non le interpreta come principio generale, altrimenti significa che il legislatore non le sa scrivere. Molte volte capita pure questo, però sostanzialmente dovrebbe avvenire che il legislatore fa le leggi e il giudice le applica. Se ogni volta che il Parlamento vara una legge c'è bisogno di qualcuno che la deve interpretare, mi pare che allora la funzione del legislatore sia confinata e ristretta in un alveo che la Costituzione per la verità non prevede.

Se questo è il principio, quindi il giudice deve applicare la legge, allora vorrei capire come si possano sviluppare delle polemiche — nel senso più alto della parola, non nel senso più indegno — cui ha partecipato anche il Ministro Costa, con riferimento a quella normativa che abbiamo varato qualche giorno fa e che si collega a questo tema, per altri versi.

Non so se parte del provvedimento sulle unioni civili sarà ripescato e quale sarà la fine del nostro processo legislativo, però avrei interesse a capire se c'è questa situazione in atto oppure se siamo sulla stessa lunghezza d'onda per quanto riguarda i

principi generali, che peraltro sono contenuti nell'articolo 12 delle preleggi, con riferimento al ruolo del legislatore e al ruolo del magistrato.

WALTER VERINI. Signora presidente, innanzitutto ho apprezzato l'impostazione che il Ministro Costa ci ha dato, in particolare l'approccio legato alla valutazione del diritto del minore — soprattutto del minore fragile, del minore che è in attesa di adozione — rispetto a un bisogno di genitorialità. Sono due piani, entrambi di straordinario valore, ma distinti.

Aggiungo una considerazione che riguarda il dibattito che si è aperto nei giorni scorsi su ipotetici, e comunque auspicabili, provvedimenti del Governo in materia di sostegno, con il meccanismo del cosiddetto « bonus bebè », alle madri e ai padri che vedono nascere un bambino. Mi permetto di invitare, nella sua veste di Ministro della famiglia, il Ministro Costa a valutare — anche nel dibattito ci sono stati già interventi in questo senso e anche l'onorevole Iori ha rilasciato interviste che vanno in questa direzione — la necessità, oltre che l'opportunità, di interventi più strutturali a sostegno delle famiglie, che riguardino servizi, asili, insieme naturalmente a tutto il lavoro che il Governo sta facendo per migliorare le condizioni economiche e sociali e l'impegno verso le famiglie più povere, e il lavoro naturalmente, perché oggi il calo del tasso demografico nel nostro Paese dipende inevitabilmente anche dalle condizioni economico-sociali e strutturali.

Detto questo, lei non ha fatto riferimento, nella sua introduzione, al tema che però, forse inevitabilmente, è rimbalzato negli interventi e nelle domande dei colleghi che fin qui si sono succeduti. A questo punto, anch'io le vorrei rivolgere un quesito sul tema che ha accompagnato il dibattito sulle unioni civili, anche in relazione del resto a sue prese di posizione. La mia opinione è che si debba lavorare per far incontrare — è un termine brutto, ma rende l'idea — domanda e offerta nel campo delle adozioni, velocizzando i tempi e rendendoli umani, rendendo più rapide le procedure. Su questo credo che sarà facile, spero, trovare una grande condivisione.

In secondo luogo, dobbiamo lavorare nel campo delle adozioni internazionali, anche qui con sistemi non solo nazionali, ma che le rendano trasparenti, meno opache e soprattutto più rapide. Una volta fatto questo, Ministro, noi abbiamo in Italia 600-700 minori che già oggi vivono in famiglie omogenitoriali. Secondo un magistrato che è stato nostro collega, in un suo saggio, chiamiamolo così, su *Il Foglio* dell'altro giorno — mi riferisco all'onorevole Alfredo Mantovano — già le sentenze che la magistratura ha pronunciato in materia sono pienamente rispondenti all'articolo 44 della legge n. 184 del 1983.

ENRICO COSTA, *Ministro per gli Affari regionali e le autonomie con delega alla famiglia*. Non ha detto proprio quello Mantovano.

WALTER VERINI. Passiamo oltre. Il suo collega, il Ministro della giustizia, ha sostenuto che quelle interpretazioni della magistratura sono coerenti con le leggi vigenti. Nel mio piccolo, è anche la mia opinione.

La domanda che le pongo è la seguente. Ammesso e non concesso che si tratti di giurisprudenza creativa, come lei l'ha definita, essendo presenti nel nostro Paese 600 minori che tendenzialmente vivono in ambiti familiari affettivamente positivi, magari da anni, con i propri genitori, che possono essere due uomini o due donne, come pensa di risolvere questo problema? Se lei ha definito «giurisprudenza creativa» quella delle sentenze, quindi lei dice di non affidarle alla giurisprudenza creativa, se lei ha detto che la legge sulle unioni civili non consente questa giurisprudenza creativa, la mia domanda — che non c'entra niente con il futuro, non c'entra niente con quelli che già verranno, e non è polemica, ma è veramente per capire — è come pensa e se pensa di risolvere normativamente, con delle disposizioni di legge che offrano ai magistrati un'interpretazione coerente in tutto il territorio nazionale, questo problema di minori che (lei converrà, come ha detto nella sua relazione) hanno il diritto di avere una famiglia o, come si chiama adesso, una nuova formazione sociale.

PRESIDENTE. Do la parola al Ministro Costa per le risposte che riterrà di dare, magari riservandosi, se crede, anche di trasmettere ulteriori scritti.

ENRICO COSTA, *Ministro per gli Affari regionali e le autonomie con delega alla famiglia*. Grazie. Avendo fatto parte per tanti anni di questa Commissione, conoscendo lo spirito costruttivo di tutti i componenti, mi ha fatto piacere che siano state ascoltate le mie valutazioni e le mie considerazioni. Quello che più tenevo a trasferire era una chiave di lettura, che ho potuto dare con riferimento alla delega che mi è stata assegnata, semplicemente per lanciare degli spunti di riflessione alla Commissione, senza trarre delle conclusioni, senza individuare dei percorsi precostituiti, senza indirizzare.

Chiaramente — mi ricollego alla domanda diretta del collega Molteni — ci sarà il Governo, nel momento in cui ci sarà da esprimere il suo parere sugli emendamenti, che sarà autorevolmente rappresentato. Il membro dell'esecutivo che fornirà i pareri, li renderà a nome del Governo intero, al di là di quelli che sono i profili specifici della delega.

Teniamo conto che, comunque, questa è una materia molto ampia, che non può essere incanalata in una specifica delega, avendo molti aspetti, quindi chiaramente ci sarà una posizione, una sinergia, un'analisi complessiva delle posizioni del Governo.

Proprio per questo, nell'*incipit* della mia relazione ho fatto riferimento ad alcuni aspetti che toccano la mia delega, aspetti che ho cercato di trasferire nelle considerazioni che ho svolto.

Ho apprezzato molto la serietà dell'indagine conoscitiva che si è svolta; è una indagine conoscitiva a tutto campo, che fa percepire la volontà di affrontare veramente in modo puntuale le criticità fatte emergere soprattutto da coloro che quotidianamente vivono queste criticità o comunque hanno esperienze, nell'ambito di quelle che sono le loro attività professionali, di volontariato, di lavoro, o la loro attività in quanto genitori, che possono portare al Parlamento.

Quelli che sono stati declinati sono principi che ho tenuto a ribadire più volte nella mia relazione: l'interesse superiore del minore, ma anche la continuità affettiva. Sono aspetti importanti. Io ho rappresentato il Governo nell'approvazione della riforma dell'affidamento e l'ho fatto rendendo i pareri sugli emendamenti. Quindi, oggi ritengo che quella legge costituisca un tassello di un percorso, così come i principi che essa evidenzia e fa emergere.

Cercando di sintetizzare, una domanda che è stata posta da più colleghi è quella relativa a una polemica o comunque ad alcune affermazioni che ci sono state. Io sono un liberale e sul tema dei diritti civili non ho mai assunto — lo sapete tutti — posizioni di retroguardia; non ho svolto considerazioni a carattere ideologico, ma mi pare di aver affermato una cosa ovvia sostenendo che ogni legge approvata dal Parlamento va analizzata soffermandosi su cosa è scritto, su quanto non è scritto, su quanto durante *l'iter* era scritto ed è stato soppresso. E mi fermo qui.

L'onorevole Verini ha chiesto come si intende, svolgendo queste considerazioni, dare delle risposte. Queste risposte le darà il legislatore. Mi pare che questa sia la sede idonea ad affrontare il terreno sul quale l'azione del legislatore potrà svolgersi e sono convinto che, con il lavoro che si è svolto, sarà un'azione assolutamente proficua. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie, Ministro. Credo che la sua risposta esprima anche il rispetto per questo lavoro che si sta facendo, che, vorrei ricordarlo a tutti i colleghi, è un lavoro *in itinere*. Se avessimo già una risposta pronta, non lo avremmo dovuto svolgere. Il lavoro non riguarda solo la *stepchild adoption*. Comincio a sentirmi un po' pressata da questo tema, che sembra l'unico punto di riferimento, anche mediaticamente, di questa indagine conoscitiva che, invece, come hanno detto anche i colleghi, si sta occupando a trecentosessantasei gradi delle problematiche.

Ringraziamo molto il Ministro, anche perché ha fatto parte della nostra Commissione e ha lavorato con noi.

Dopo aver audito, nella scorsa seduta alcuni professori, oggi iniziamo con le audizioni di esperti dell'attività giurisdizionale. Sono presenti Laura Laera, Presidente del Tribunale per i minorenni di Firenze e Paolo Sceusa, Presidente del Tribunale per i minorenni di Trento, che ringraziamo della presenza.

Li abbiamo richiamati avendoli sentiti già nelle precedenti audizioni nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla proposta di legge in materia di ricerca delle origini, adesso al Senato, ma strettamente collegato con la vicenda delle adozioni, oltre che per la loro particolare esperienza. Vorremmo mettere i punti, se possibile, sulle criticità della normativa, delle prassi applicative, insomma, su quello di cui voi ritenete il legislatore in qualche modo si debba far carico.

Do la parola a Paolo Sceusa, Presidente del Tribunale per i minorenni di Trento. Ricordo che all'epoca delle precedenti audizioni era al Tribunale di Trieste.

PAOLO SCEUSA, Presidente del Tribunale per i minorenni di Trento. Buon pomeriggio a tutti. Ringrazio questa onorevole Commissione e la sua presidente per avere inteso convocarmi per sentire la mia modesta opinione, derivante da parecchi anni di esperienza e, ancor di più, di studio della materia.

Cominciando con le adozioni internazionali, per come la disciplina vige tutt'oggi, ritengo sia la cosa migliore e più giusta, come approccio, quella di indicare le criticità sia di questo settore che degli altri che passerò velocemente in rassegna.

Per le adozioni internazionali, intanto c'è da dire che c'è meno spazio di manovra nelle modifiche, perché il nostro Paese è vincolato dalla normativa convenzionale, che è quella che ha portato all'impianto vigente. I rischi maggiori di criticità nell'applicazione di quella normativa si impuntano essenzialmente su due momenti, a mio parere.

Il primo è quello della valutazione di idoneità, che è un passaggio obbligatorio per conferire questa sorta di patente a degli aspiranti, a dei richiedenti l'adozione internazionale, circa la loro presumibile ido-

neità ad accogliere dei minori, problematici come gli altri per abbandono, ma più problematici per provenienza estera. Quello è il momento che spetta e tocca al tribunale.

Se il Tribunale per i minorenni sbaglia nell'idoneità finirà per consegnare un bambino a qualcuno che non era in grado di occuparsene, quindi significa che qualche cosa è andato storto, o nelle notizie messe a disposizione del tribunale per valutare l'idoneità o nella valutazione del tribunale stesso quando quelle notizie erano comunque complete.

Il secondo momento critico nel quale si può sbagliare, provocando seri danni e disguidi all'adozione *in fieri*, è il momento dell'abbinamento, che nell'adozione internazionale avviene all'estero. Su quello non ci si può far niente, se non cercare di indirizzare, fin dal momento dell'idoneità, limitando l'abbinamento possibile agganciato all'idoneità, quindi alla tipologia degli aspiranti.

C'è da dire che nelle adozioni internazionali si registra il numero maggiore di fallimenti post adottivi, cioè di insoddisfazione reciproca, da parte dei genitori e dei minori, con grosse contrapposizioni che conducono a volte al secondo abbandono.

Questo avviene perché, a mio modo di vedere, quando, per la parte valutativa che spetta al tribunale, si è in dubbio sull'idoneità, bisogna applicare un principio, che non è ancora codificato ma che la giurisprudenza dei due tribunali che ho presieduto tiene molto ad affermare: nel dubbio, si decide per la non idoneità, in maniera da evitare di far rischiare al bambino di scoprirlo dopo sul campo.

A mio modo di vedere, sarebbe utile codificare questo principio, perché molte volte il passaggio fra il primo grado, quando appunto il tribunale decide per la non idoneità, quando lo fa, e il ricorso che quasi sempre segue alla Corte d'appello per farsela concedere in sede di impugnazione, registra una sorta di momento di « cuore grande ». Ecco, io chiamo così quella spinta, quell'afflato che molte volte spinge i colleghi dell'appello a largheggiare, in presenza di quel dubbio sull'idoneità, de-

cidendo per l'idoneità, quando l'idoneità è dubbia.

Ecco perché sarebbe necessario, invece, definire che nel caso di dubbio non si concede l'idoneità. Succede che, infatti, i fallimenti maggiori, quelli delle restituzioni, il secondo abbandono, derivano — statisticamente questo è un dato evidente — proprio dalle idoneità concesse in appello, quando invece in primo grado erano state negate.

Quanto ai tempi delle fasi italiane del procedimento internazionale, vi posso dire che i tempi sono rispettati, a Trieste e a Trento, in ogni caso, in base a quelli codificati. Sono tempi che diversamente si dilatano proprio nell'attesa delle relazioni psicosociali, quelle che poi conducono i tribunali a decidere, che vengono formate dei servizi sociali, tempi che a volte si allungano oltre i termini di legge.

Per evitare questo, noi abbiamo deciso di standardizzare il contenuto di quelle relazioni, cercando di guidare, non voglio dire forzare, anche se forse all'inizio qualche servizio sociale l'ha inteso così, ma poi tutti hanno convenuto sulla necessità di limitare e definire i campi d'interesse sui quali rispondere, in maniera che le diverse scuole di pensiero, psicologiche o sociali, potessero trovare comunque un contenuto uniforme. Questo standardizza e consente di avere tempi più brevi.

Venendo alle adozioni nazionali, quali sono le criticità? Innanzitutto, i tempi lunghi dei procedimenti di adottabilità. C'è il rischio che si dilatino troppo e lì c'è da decidere se un minore si trova o non si trova in stato di abbandono. Il rimedio che abbiamo cercato di approntare, sia a Trieste che a Trento, e che porta a una durata di questi procedimenti contenuta ormai entro l'anno di tempo prima della sentenza, si fonda su un'istruttoria di tipo fattuale. Noi cerchiamo di trovare le prove degli agiti e dei vissuti, quindi dei fatti, commissivi ed omissivi, che caratterizzano la gestione della genitorialità in quel caso, per capire se, alla luce di quei fatti commissivi ed omissivi, si possa parlare di trascuratezza genitoriale così forte da essere irreversibile e integrale. Il tutto av-

viene nel pieno contraddittorio assistito delle parti, che è ormai un obbligo codificato dalla legge.

Arriviamo a decidere in breve tempo perché emettiamo dei provvedimenti interlocutori con i quali dettiamo delle prescrizioni stringenti ai genitori a proposito del loro fare o non fare, in relazione a quanto in passato abbiano fatto o non fatto di sbagliato. Diamo dei tempi predeterminati, fin dal provvedimento di apertura del giudizio, che sono i tempi del bambino. Fissiamo e facciamo già capire come quelle prescrizioni che vengono adempiute o non adempiute, che sono quelle che danno ai genitori la possibilità di resipiscenza nel comportamento, e quindi di recupero delle *défaillance*, significano che non avranno un tempo infinito o una quantità di *chance* infinite, perché quelle non sono consentite dai tempi massimi di attesa del minore, che sono abbastanza chiari fin dall'inizio dell'apertura dell'adottabilità, tutte le volte che la storia del minore è già conosciuta.

Attraverso questo, si raggiunge la possibilità di contenere in tempi stretti il processo di adottabilità.

Non svolgiamo volentieri o quasi mai delle consulenze tecniche d'ufficio, non tanto e non solo per abbreviare i tempi, ma perché il Tribunale per i minorenni, nella composizione mista che ha, non ha ragione di esistere se non sfruttando le competenze interne per valutare i fatti dopo che siano stati accertati attraverso l'istruttoria che dicevo prima. Una volta che il quadro fattuale è completo ed è provato, le professionalità tecniche, quelle che normalmente si vanno a cercare in capo ai consulenti tecnici d'ufficio (CTU), sono già possedute dal tribunale nella sua composizione mista, composizione mista che porta all'interno le scienze psicologiche, pedagogiche e mediche. Quindi, generalmente non ne abbiamo e non ne sentiamo il bisogno. L'esternalizzazione del lavoro del tribunale è la prima prova che un tribunale composito che non sa usare le specificità professionali all'interno potrebbe anche non servire: CTU per CTU, tanto vale lo faccia un organo ordinario.

Altra criticità è nel momento dell'abbinamento. Nel momento dell'abbinamento, la legge è silente, anzi dà solo un'indicazione. Quando siamo di fronte a un bambino già in stato di abbandono dichiarato, si tratta di abbinarlo, quindi di affidarlo a una famiglia tra quelle — molte centinaia, a volte migliaia, dipende dall'estensione territoriale di ciascun tribunale — che hanno dichiarato la loro disponibilità. La legge dice soltanto che questo debba avvenire con metodo comparativo e lo si capisce dall'avverbio « maggiormente »: « il minore deve essere abbinato alla coppia aspirante che maggiormente sia in grado di soddisfare le sue necessità », le necessità del minore ovviamente.

Quindi, per fare una comparazione seria, occorre che vi siano dei dati omogenei riferiti ai tribunali per ciascuna coppia. Il Tribunale per i minorenni di Trieste si è inventato uno strumento assolutamente nuovo ed inedito. Il suo contenuto è dettagliato meglio in un paio di documenti divulgativi che ho già consegnato, quindi dirò molto velocemente. Si è trattato di convincere, anche qui, i servizi sociali, e il metodo utilizzato è stato quello della videoconferenza, perché così si poteva, un giorno al mese, trovarsi tutti non allo stesso tavolo, ma allo stesso video, per definire le aree di indagine necessarie da esplorare al fine di rendersi conto delle caratteristiche della coppia aspirante.

Questo poi ha fatto sì che nascesse un *database* con dei punteggi a *rating* in assenza del minore, semplicemente sulle condizioni *standard* di partenza di ogni coppia, e con l'indicazione specifica delle disponibilità di ciascuna coppia ad accogliere anche minori problematici o multiproblematici, portatori, come si usa dire, di *special needs*.

A questo punto, una volta che il minore si rende disponibile all'adozione, non si tratta altro che accoppiare le sue caratteristiche con quelle definite nel *database*, per individuare, nel tempo più breve possibile, la rosa di aspiranti all'adozione nella quale scegliere motivatamente coloro che si vedranno assegnare il bambino.

Questo sistema del *database*, però, ha anche un'altra fondamentale funzione. Le coppie che hanno presentato una domanda di adozione lamentano tempi lunghi e lunghissimi, di attesa vuota, il periodo del nulla nel quale non si sa se avranno o non avranno un bambino. Sappiamo tutti che c'è molta disparità fra la quantità di coppie aspiranti a un'adozione e la quantità di bambini effettivamente adottabili. Questo è un bene, grazie a Dio, perché significa che in Italia non sono così numerosi i bambini in stato di abbandono. Però, anche le coppie, che invece sono numerosissime, che aspirano ad adottare un bambino abbandonato in Italia hanno tutto il diritto di sapere di che morte morirà quella loro domanda, se verrà accontentata con un'assegnazione di un bambino oppure no.

Dunque, vi dico come funziona il sistema del *rating*. Vi faccio un esempio concreto. A Trieste ci sono pendenti sempre circa 600-700 domande, quindi altrettante coppie che chiedono. C'è una norma che, diversamente da questo sistema, era sempre rimasta lettera morta, nella legge vigente sulle adozioni nazionali, che dice che ogni coppia ha diritto di sapere in ogni momento la sua situazione; il che significa che può telefonare in cancelleria anche più volte al giorno, anche se nessuno lo fa, grazie a Dio, però questo è il significato letterale della norma, che non si interpreta, ma si applica. Significa, appunto, che ogni coppia vuole e deve avere il diritto di sapere a che punto della loro aspettativa si trova la domanda. Con il sistema a *rating* noi possiamo dare una risposta: ci sono attualmente 672 domande pendenti — esemplifico — e voi siete al numero 523.

A questo aggiungiamo che ogni anno il Tribunale per i minorenni di Trieste dichiara statisticamente in stato di adottabilità non più di una ventina di minori. È chiaro, a quel punto, che per la coppia che sa di essere in posizione 572 quella ventina probabilmente è un elemento fondamentale per decidere che cosa fare della propria vita in questa fondamentale aspettativa che è legittimo che tutti quelli che non hanno figli abbiano. Si può decidere di rivolgersi all'adozione internazionale, di ri-

prendere le pratiche per la procreazione assistita o per l'incremento della fertilità, di crescere i nipotini della sorella o di andare per sempre in vacanza senza figli. Sono risposte che occorre dare alla coppia. In questa maniera chi riceve la risposta sa che cosa potrà succedere.

Un effetto molto positivo del sistema di *rating* che ho detto è che ci ha consentito di piazzare — scusate il termine, che sembra un po' brutale, ma rende l'idea — cioè di affidare dei bambini che nessuno voleva, i classici bambini lasciati in istituti perché portatori di problematiche molto particolari o grandi o afflitti da particolari problematiche psicofisiche o patologie. Una volta quotate tutte le coppie, su 800 si trova quella disponibile anche a sobbarcarsi degli oneri maggiori rispetto a quelli che può avere un bambino sano, roseo e paffuto. Non ci sono, quindi, bambini in stato di abbandono nel territorio del Friuli-Venezia Giulia più un pezzo di Veneto tra quelli di lungo corso che mai venivano affidati.

Devo aggiungere che, da quando questo sistema funziona ed è applicato, cioè dal 2012, non abbiamo avuto fallimenti adottivi. Questo significa, evidentemente, che c'è del buono nella metodica di valutazione. Come questa si sviluppi e poi sia oggettiva e standardizzata lo lascio alla pazienza di chi vorrà leggere il documento esplicativo.

Molto brevemente, sugli affidi familiari non adottivi, secondo me è molto da potenziare questo strumento rispetto all'alternativa già in legge — parto sempre da lì — vista come seconda *chance*. La prima *chance* per un bambino che non possa temporaneamente continuare a vivere nella propria famiglia è quella di essere affidato a un'altra famiglia, al limite anche a un *single*, come dice la normativa.

La comunità di tipo familiare è soltanto un'*extrema ratio*, una seconda scelta, eppure i dati statistici mostrano una proporzione invertita: la maggior parte dai bambini va in comunità per una carenza, che può variare territorio per territorio. Dove ho operato io posso dire che la regola è contraria, ci sono poche famiglie disponibili all'affidamento sia perché vengono for-

mate poco sia perché si chiede loro di avere un cuore talmente grande da esercitare un affetto condizionato e a scadenza, per poi restituire il bambino e possibilmente non avere più contatti con lui.

A questo disastro ha posto validamente rimedio, secondo me, proprio la legge sulle continuità affettive, che consente addirittura agli affidatari di diventare gli adottanti nel momento in cui chi è partito da una condizione temporanea di trascuratezza nel tempo si è esposto a una situazione di vero abbandono.

Bisogna, però, stare secondo me molto attenti, per cui *de iure condendo* suggerisco alla loro attenzione che la possibilità a non mutare, a continuare l'affidamento come adozione, della quale gli aspiranti affidatari sono informati per trasparenza — non si può negare loro la conoscenza di una legge vigente — è però a quel punto molto difficile da far gestire. Con quale tipo di afflato, infatti, si avvicineranno all'affidamento di un bambino? Un afflato soltanto oblativo, come prima, per restituire, per ricondurre, anzi propiziare la riconduzione del bambino in seno alla sua famiglia, o, se mi consentite il termine, captativo? Dato che adesso esiste la possibilità di adottare, quasi quasi...

Questo pone un problema di ulteriore difficoltà nella formazione delle coppie, che dovrebbero dichiararsi disponibili all'affidamento. Lì soccorrono, più che le scienze giuridiche, quelle psicologiche e pedagogiche, ma i sistemi ci sarebbero. Non voglio dilungarmi, qualcuno lo conosco, altrimenti sforo troppo i tempi.

Direi, però, che anche per gli affidamenti sarebbe il caso di creare un momento di abbinamento. Gli affidamenti e le domande di affidamento cresceranno. Già il tipo di soluzione praticabile, cioè consentire agli affidatari di adottare, finirà per indirizzare la disponibilità all'affidamento molte delle coppie che hanno visto frustrati i propri desideri di adozione *tout court*.

Allora, però, è necessaria un'istituzione deputata a scegliere, con criteri possibilmente oggettivi, esemplificativamente simili anche a quelli che ci siamo inventati per le adozioni, per abbinare i bambini che

hanno bisogno di affidatari e gli affidatari, cercando di scegliere quelli giusti a seconda delle condizioni prognosticamente valutate dal giudice di come potrà andare a parare quella situazione, se verso una restituzione alla famiglia o verso il consolidamento dell'abbandono.

Ho letto i resoconti delle precedenti audizioni che loro hanno tenuto, quindi non mi dilungo sulla necessità, che anch'io condivido, di creare e potenziare una banca dati dei bambini adottabili a livello nazionale. Non insisto su quanto avete già sentito chiedere dai precedenti auditi.

Sull'adozione dei *single* o delle coppie da unione civile, quindi omosessuali, direi che non è proprio mia intenzione rientrare nell'argomento, che so che appassiona molto, ma a un livello di scelte politiche nelle quali è bene che un giudice non si esprima se deve parlare da giudice. Come cittadino, ovviamente ho le mie idee, ma non sono stato certamente chiamato qui per esporle a voi.

Avrei concluso. Sono a disposizione per eventuali domande.

PRESIDENTE. La ringraziamo. Lo scritto è a disposizione e poi ci sarà la possibilità di altre domande.

Darei la parola a Laura Laera, presidente del Tribunale dei minorenni di Firenze.

LAURA LAERA, *Presidente del Tribunale per i minorenni di Firenze*. Eccoci di nuovo. L'ultima volta che ho avuto l'onore e il piacere di essere qui per essere sentita era sulla ricerca delle origini. All'epoca vi avevo detto che una mamma era stata trovata e aveva revocato l'anonimato. Adesso posso dirvi che sono quattro le mamme che abbiamo trovato in vita e tutte e quattro hanno revocato l'anonimato, e ci hanno anche ringraziato.

Lo dico per tutti quelli che avevano espresso, comprensibilmente, il timore di sconvolgere la vita di queste donne a distanza di così tanto tempo. Non solo non sono state sconvolte, ma hanno accolto questo nostro approccio, naturalmente avvenuto con tutte le delicatezze, il garbo e le attenzioni possibili, ringraziandoci. Apro e chiudo questa parentesi.

Entriamo nel vivo dell'indagine, che mi sembra riguardi l'adozione in generale, ma soprattutto l'impianto della legge n. 184 del 1983, distante ormai quasi quarant'anni. Ci si domanda se sia ancora un sistema valido e attuale per i nostri tempi. Bisogna dire che la legge n. 184 del 1983 si fondava sulla famiglia legittima. Il fulcro dell'adozione così come è stata immaginata dal legislatore dell'epoca aveva come suo tema centrale la difesa della famiglia legittima. L'adozione legittimante, quindi, quella classica, consentita solo ai coniugi, era tutta sul modello della famiglia legittima, ripeto consentita solo ai coniugi e previa dichiarazione dello stato di abbandono del minore.

In che cosa consistono gli effetti legittimanti? Consistono nell'interruzione dei rapporti giuridici con la famiglia d'origine, con la famiglia naturale, e nella ricostituzione di un rapporto giuridico come se fosse figlio legittimo a tutti gli effetti nella nuova famiglia adottiva. Questa era la base.

A fianco di quest'adozione legittimante, il legislatore del 1983, molto preveggente e attento anche alle esigenze di altri bambini e di altre famiglie, ha posto lo strumento dell'adozione in casi particolari, che è l'articolo 44 della legge sulle adozioni. Faccio una piccola lezione di diritto - bisognerebbe diffondersi anche molto più a lungo, ma non c'è il tempo - proprio per delineare il quadro a grandi linee.

Quest'adozione in casi particolari è stata ipotizzata come valvola di sicurezza per tutte quelle situazioni che non potevano rientrare nell'adozione legittimante e che pure erano già presenti all'epoca, anche se in minor numero rispetto a ora. In quel modo si consentiva anche ad altri bambini che non potevano rientrare in quella categoria di mantenere rapporti che magari avevano consolidato già con altre persone non coniugate, quindi anche coppie di fatto, anche *single*.

Una delle caratteristiche fondamentali dell'adozione in casi particolari è, infatti, che i soggetti che possono adottare, per le lettere *a)*, *c)* e *d)* del comma 1 dell'articolo 44, quindi esclusa la lettera *b)*, non devono essere in possesso delle condizioni invece

richieste per l'adozione legittimante. Possono essere, quindi, anche dei *single* o delle coppie di fatto.

Vi dico subito, così introduciamo anche il tema della *stepchild adoption*, che l'articolo 44 non distingue il sesso o il genere delle persone, parla di persone che possono adottare. L'interpretazione che si è sviluppata nel corso degli anni ha consentito, sia alle coppie di fatto di adottare bambini ai sensi dell'articolo 44, comma 1, lettera *a)*, in alcuni casi *c)* e *d)*, sia anche alle persone singole. Capite che il passo è breve.

Quando si è presentato il caso delle famiglie arcobaleno c'è stata un'interpretazione che ha consentito l'adozione in casi particolari per il figlio del compagno, che, in analogia all'articolo 44, comma 1, lettera *b)*, cioè l'adozione del figlio del coniuge, consentita ovviamente solo alle persone sposate, si richiama all'articolo 44, comma 1, lettera *d)*.

Lo dico perché alcuni tribunali hanno pronunciato delle sentenze di questo genere. Attenderemo la pronuncia della Corte di cassazione, che penso sia anche imminente, perché una sentenza d'appello che ha confermato un primo grado è stata impugnata, e quindi la Cassazione ci darà un giudizio di legittimità, come ho anche dichiarato agli organi di stampa. Questo tipo di adozione viene da lontano, perché già la Corte d'appello di Firenze e anche altri tribunali avevano riconosciuto la possibilità al compagno, quindi convivente, di adottare il figlio della compagna sulla base di un ragionamento giuridico molto argomentato e puntuale.

Poi vi farò avere la sentenza della Corte d'appello di Firenze, secondo me molto esaustiva nel ragionamento logico-giuridico, che ha portato poi a ritenere ammissibile l'adozione del figlio della compagna, non sussistendo quindi un rapporto di coniugio. Oltretutto, già la Corte costituzionale nel 1999 aveva affermato il principio che questo tipo di adozioni in casi particolari non richiedeva la preventiva dichiarazione dello stato di abbandono.

Questo è il quadro giuridico per dirvi che non si tratta di un'interpretazione così nuova - non voglio ripetermi ricorrendo al

termine « estensiva » o anche « creativa » — ma che viene da lontano, affrontata in diverse sedi dalla giurisprudenza e risolta con l'ammissibilità anche di questi casi. Ovviamente, sono adozioni che richiedono un giudizio caso per caso, quindi la funzione giudiziaria è fondamentale, non deve esserci automatismo in nessun tipo di adozione, ma questa deve essere lasciata alla valutazione del singolo caso concreto. Credo che questo sia importante.

Un'altra questione di cui non mi sembra si discuta abbastanza, ma che vorrei porre all'attenzione del legislatore proprio come spunto di approfondimento, è la modifica dell'impianto relativo alla distinzione tra famiglia legittima e famiglia naturale. L'adozione in casi particolari instaurava rapporti di parentela solo con i genitori adottanti, mentre la famiglia legittima con tutti. Le ultime modifiche del 2012 e del 2013 hanno unificato lo *status* di figlio, abolendo di fatto la differenza tra figlio legittimo e figlio naturale.

Ora, nell'articolo 74 del codice civile, che molti dimenticano che esista, si dice chiaramente che tutti hanno lo *status* di figlio, sia quelli nati nel matrimonio sia quelli nati fuori dal matrimonio, ma anche i figli adottivi. Si parifica, quindi, lo stato di figlio legittimo, di figlio naturale e di figlio adottivo: l'unica eccezione è l'adozione dei maggiorenni.

L'interpretazione letterale non lascia scampo. Che cosa significa questo in termini di valutazione degli effetti dell'adozione in casi particolari e legittimanti? Significa che tutti hanno lo stesso *status*, i figli adottivi con la legittimante e i figli adottivi con l'adozione in casi particolari. Che cosa significa? Significa che tutti costoro instaurano legami di parentela non solo con i genitori adottivi, ma con tutta la famiglia.

PRESIDENTE. Questo è lo spirito della legge.

LAURA LAERA, *Presidente del Tribunale per i minorenni di Firenze*. Questo è lo spirito della legge, ma questa è la lettera della legge. Non so se sia stato anche lo

spirito, perché sapete che su questo tema si sono sviluppati dei contrasti, dei dibattiti. C'è chi sostiene che sia ancora valido il vecchio modello e chi invece sostiene che il vecchio modello sia stato superato.

Nell'affrontare nuove ipotesi di aggiustamenti e modifiche, bisognerà tener conto del nuovo articolo 74 del codice civile. A mio avviso, è già operativo, per cui anche l'adozione in casi particolari instaura legami di parentela non solo con i genitori adottivi, ma tutti hanno lo stesso *status*. Questo era lo spirito della legge.

Quello della legge n. 184 del 1983 è diventato, quindi, un panorama più ampio, più flessibile, al passo con i tempi, inclusivo. Mi sembra un dato importante da sottolineare. Se ci sono degli aggiustamenti da fare, sono proprio in relazione a quest'aspetto. Alcune parti dell'articolo 44, magari in materia ereditaria, forse hanno bisogno di una « sistematina ».

In realtà, che cosa succede? Mentre il figlio con l'adozione cosiddetta legittimante, che mi chiedo se abbia ancora senso chiamare così, ha una sola famiglia, quella adottiva, perché ha interrotto i rapporti giuridici con quella precedente, l'adozione in casi particolari pone invece il minore nella situazione di avere due famiglie, diciamo due famiglie legittime tanto per rifarci a un vecchio modello, anche se questo non ha più senso ma è più chiaro il concetto. Ha due famiglie con cui instaura reciprocamente rapporti di parentela.

Sembra una mostruosità? Franca-mente, in un periodo in cui si parla di famiglie ricostituite, allargate, di matrimoni che cessano, di ex coniugi che si risposano e così via, è chiaro che non è così drammatico pensare e accettare l'idea che un minore abbia la tutela giuridica di due famiglie. Due è sempre meglio che nessuna. Un conto è, infatti, avere dei rapporti giuridici e un altro è avere dei rapporti di fatto.

Peraltro, prima aveva comunque quattro genitori, quelli biologici più i due genitori adottivi: adesso avrà quattro zii, quattro nonni, quattro bisnonni, se ha la fortuna di averli, e così via. Oltretutto, un bambino inserito in adozioni in casi parti-

colari nella famiglia ha di fatto questi rapporti. Potete ipotizzare che un bambino adottato ai sensi dell'articolo 44, che quindi entra in un nucleo familiare, non frequenti i nonni, gli zii, e che questi non lo considerino a tutti gli effetti loro nipote da un punto di vista del legame affettivo? Poco cambia. Cambia il rapporto giuridico.

Sentivo di dovervelo segnalare, perché su quest'articolo 74 poco si dice, perché in realtà quello che tutti abbiamo in mente, soprattutto quelli della mia generazione o poco giù di lì, è il vecchio modello di famiglia, quello in cui tutti siamo cresciuti, quello della famiglia fordista. È molto difficile stare al passo con i cambiamenti che abbiamo avuto in questi ultimi decenni.

Capisco le posizioni di alcuni, che sono sulla difensiva rispetto alla famiglia legittima. È del tutto comprensibile, perché è un modello che abbiamo introiettato. I modelli culturali richiedono diversi anni per evolversi e modificarsi. Anche noi giudici, che lavoriamo su questi temi da tanti anni, abbiamo le nostre difficoltà.

Quello che si cerca di fare, o almeno che io cerco di fare, è di non avere un approccio ideologico. Il giudice deve lasciare da parte qualunque approccio ideologico sulla materia famiglia, deve affrontare la casistica che gli si presenta di volta in volta con un approccio « laico », deve verificare nel caso concreto quale sia la normativa applicabile nel rispetto dell'interesse del minore. Credo che questo sia l'approccio. Questo vale per quanto riguarda l'adozione nazionale.

Sui tempi...

PRESIDENTE. Ci sono dei punti che vedete, che dovrebbero essere modificati?

LAURA LAERA, Presidente del Tribunale per i minorenni di Firenze. Il procedimento è in contraddittorio, ha visto la presenza del difensore del minore necessario sul modello del processo penale. Non mi sembra ci siano grosse necessità di modifiche del procedimento.

Tra l'altro, i tempi del procedimento ovviamente variano da tribunale a tribunale. Per quello che mi riguarda, noi siamo

sulla media di un anno del procedimento. Quello a cui procediamo è un collocamento precoce del bambino per lo stato di adottabilità. Possono esserci dei tempi lunghi, ma che certo non arrivano a dieci anni. Ho sentito prima questo dato e mi piacerebbe sapere qual è il caso specifico, dove e come.

Certo, poi c'è il grado di appello, ed eventualmente la Cassazione, sullo stato di adottabilità prima di arrivare all'adozione definitiva da parte della coppia, ma questo non significa che il bambino non sia sistemato. Significa che il procedimento magari si prolunga, e allora effettivamente può durare anche 3-4 anni. Non credo che duri molto di più, a meno che non ci siano dei rinvii su e giù.

Noi cerchiamo di collocare i bambini precocemente, con un provvedimento provvisorio assunto ai sensi dell'articolo 10, comma 3, della legge n. 184 del 1983 in una famiglia già selezionata tra quelle che hanno proposto domanda di adozione, che sono disposte ad accettare il rischio giuridico. Questo significa che la famiglia accoglie il bambino sapendo che potrà rimanere lì o meno. Questo dipenderà dall'esito del procedimento.

Abbiamo, quindi, lavorato su un concetto di accoglienza più ampio con le nostre coppie e con i servizi, e devo dire che sta funzionando bene. Abbiamo ridotto di molto i bambini in comunità. Di bambini dichiarati adottabili con sentenza definitiva — ho fatto proprio adesso un controllo — che non sono stati collocati ne abbiamo in questo momento quattro. Due sono adolescenti di origine rom: una in affido familiare presso una famiglia non disposta all'adozione, un'altra inserita in una famiglia in cui però non si è trovata bene, ed è voluta venir via, perché preferiva stare in comunità. Abbiamo poi due bambini in condizioni sanitarie gravissime, di quelle da stato semi-vegetativo. Questa è la situazione.

PRESIDENTE. Il Ministro ci ha parlato di 300 bambini.

LAURA LAERA, Presidente del Tribunale per i minorenni di Firenze. Trecento

bambini su scala nazionale. Questo corrisponde. Siamo 29 tribunali: se io ne ho tre o quattro di questo genere... Questo è per dare una risposta a tante preoccupazioni.

Sui tempi del procedimento di adottabilità vi ho detto. Sulla media dei tempi del decreto di idoneità basta vedere le statistiche anche sul sito della Commissione per le adozioni internazionali o anche sul sito dell'Istituto degli Innocenti: 10-12 mesi per ottenere il decreto di idoneità, quindi tempi assolutamente contenuti, che dipendono dalla valutazione dei servizi e dal nostro tempo interno per emettere il decreto previo colloquio e verifica del lavoro dei servizi.

Stiamo molto attenti a parlare di adozioni internazionali più facili e veloci. In realtà, l'adozione internazionale non è un istituto facile. Questi tempi di attesa, questi 10-12 mesi, sono utili anche alla maturazione della coppia, che quando si avvicina al mondo dell'adozione deve compiere un percorso. Adottare non è proprio come divenire genitori di un figlio naturale, è un'altra cosa, più complessa. È necessaria una maturazione, una consapevolezza delle difficoltà dell'adozione, delle risorse che si possono mettere a disposizione. È come un tempo di gestazione.

Io non sarei così tranquilla nel pensare che sia sufficiente fare la domanda per poi essere presi in carico da un ente per la ricerca del bambino all'estero. Tenete presente che, ottenuta l'idoneità ad adottare, circa il 30 per cento delle coppie non attiva il decreto di idoneità, per cui si perde nel percorso. Questo percorso serve anche a far acquisire ad alcune persone la consapevolezza che forse non è proprio quello che cercavano. Questo vale per l'idoneità dell'adozione internazionale.

Ho visto che altri dati vi sono stati forniti sull'età dei bambini in adozione internazionale, che oramai si attesta attorno ai 5-6 anni. Direi che molti, se non la gran parte, di questi bambini sono portatori di disabilità, e a maggior ragione richiedono risorse più ampie da parte dei genitori adottivi. Alcuni Stati danno in adozione solo bambini con disabilità. Bisogna stare anche qui molto attenti.

Quanto ai fallimenti adottivi, altro tema di cui ho sentito parlare, non ci sono dati precisi. L'unica ricerca fatta dalla Commissione per le adozioni internazionali, a cui ho partecipato anch'io — ero presente in quel frangente — risale al 2000-2001. Erano gli anni immediatamente dopo la modifica sull'adozione internazionale. Valutava le adozioni con il precedente sistema.

Pur essendo una ricerca a campione, avevamo verificato che i fallimenti intesi come restituzione — ci sono anche altre problematiche — erano abbastanza modesti, sulla media del 3 per cento, dato che mi sembra di aver visto riportato ora. La regione Toscana ha svolto un'indagine, che se volete vi faccio avere, dove ci sono i dati di quella regione, ma abbastanza indicativi, e anche questi sono modesti. Certo, quando ci sono, sono modesti ma dolorosi.

Noi abbiamo tre o quattro di queste restituzioni, e anche di situazioni come posso citarvene una a mo' di esempio: un bambino africano adottato da una famiglia toscana, presentato come un bimbo orfano, accompagnato da una zia all'aeroporto, e poi si scopre che non era affatto orfano, che quella zia era la mamma e che questo bambino è venuto in Italia convinto di venire qui in affido per studiare, giocare a pallone e poi tornare al suo Paese.

È chiaro che quest'adozione ha dato luogo a dei problemi, e quindi a una restituzione. Ve lo racconto per dirvi che l'adozione internazionale è un percorso complesso, che richiede grande professionalità da parte di tutti gli enti preposti. Il nostro è un sistema integrato, e da qualche parte si avanza anche l'ipotesi che il decreto di idoneità non ci sia più, e che quindi il Tribunale per i minorenni venga estromesso da questo procedimento. Non è un discorso nuovo questo, ma serpeggia. Siccome i tempi sono lunghi, il che non è neppure vero, ed anche inutili, tutte le coppie potrebbero benissimo adottare. Penso che non tutte le coppie possano farlo, ma lo pensano anche le coppie.

Credo, invece, che quello a cui si deve puntare sia una collaborazione tra tutte le istituzioni che lavorano in questo settore, che ciascuno faccia bene la sua parte e ci

sia uno scambio di formazione-informazione anche culturale tra noi, come è sempre stato. Noi abbiamo formato i servizi, e mi riferisco al Tribunale per i minorenni, che prima della riforma era l'unico che faceva la selezione delle coppie. Abbiamo formato, quindi, i servizi, che hanno formato gli enti. È un cerchio, tagliare pezzi del quale credo possa essere pericoloso.

Inoltre, all'estero il fatto che ci sia un controllo giurisdizionale viene percepito come un certificato di garanzia, tanto che siamo il secondo Paese nel mondo per ingressi di minori, e direi il primo visto che il primo sono gli Stati Uniti d'America: se facciamo un rapporto tra popolazione e numero di ingressi, il nostro è un sistema forte.

PRESIDENTE. La fermo qui perché il tempo corre. Chiede di intervenire l'onorevole Amoddio, alla quale do la parola.

SOFIA AMODDIO. Ringrazio i relatori.

Il presidente Sceusa mi ha colpito, perché ha detto che i tempi di solito vengono rispettati, ma che si dilatano nelle relazioni psicosociali. Io sono tutore di molti minori per conto del Tribunale di Catania, oltre che avvocato, e mi consta che più volte un problema di lungaggine diventa proprio l'attesa della relazione psicologica, dei servizi sociali o della neuropsichiatria infantile.

Si diceva, appunto, che bisogna definire uno *standard* anche di che cosa debba contenere questa relazione: non pensate che lo *standard* del contenuto sia impossibile da trattare per il legislatore? È più da regolamento, da organizzazione dei tribunali. Mi ha colpito il fatto che la relazione del presidente Sceusa era impostata più che altro su un'attenta organizzazione dei tribunali. Credo molto che l'esecuzione delle leggi dipenda sempre da una buona organizzazione dei tribunali.

Anch'io penso che i tempi appaiano lunghi all'esterno, ma che la procedura sia abbastanza complessa. Ho assistito a restituzione da parte di coppie, e si tratta un dolore molto grande sia per le coppie sia per i bambini.

Mi ha colpito anche molto, e vorrei un approfondimento, che si sia parlato di criteri di abbinamento, del fatto che occorre prescrivere meglio i criteri di abbinamento. Io ritengo che questo sia un campo molto difficile su cui legiferare: quali criteri proponete? Ho visto tante coppie che apparivano bellissime davanti a me come tutore e che poi hanno restituito i bambini, eppure non me lo sarei mai aspettato anche dopo un'esperienza ultraventennale. Chiunque vuole adottare un bambino presenta le proprie qualità migliori.

PRESIDENTE. Vorrei porre solo una domanda. Ci sarà sicuramente un'interlocazione successiva o magari riterrete di mandarci successivamente delle osservazioni ulteriori.

I vostri tribunali rappresentano delle esperienze virtuose nei tempi e anche nei rapporti di questa rete, ma queste reti non sempre sono realizzate - è il solito problema di certe organizzazioni - in tutti i tribunali distrettuali per i minori. A me interesserebbe molto capire quali suggerimenti potete dare sul punto, perché possa essere anche codificato, anche relativamente a un rapporto più stringente e al tempo stesso formativo non rimesso alla libera iniziativa.

Purtroppo, la libera iniziativa in alcune regioni, in alcuni posti funziona bene, in altri non funziona ugualmente. Non riusciamo a capire. Il Consiglio superiore della magistratura non vuole dare direttive specifiche. Dal punto di vista organizzativo, c'è la massima libertà. Non so se lo farò, ma per quest'indagine conoscitiva volevo chiamare tutti i presidenti dei tribunali per i minorenni e procedere a un monitoraggio, non a delle statistiche. Mi interessa proprio un monitoraggio delle prassi applicative, dei tempi e dei suggerimenti.

Io vedo dei modelli virtuosi, e lo sapevo chiamandovi che sono modelli virtuosi, ma voi, che avete anche la consapevolezza di quello che accade in Italia perché c'è collegamento tra voi, ritenete che queste prassi virtuose siano su tutti i territori? C'è qualche suggerimento legislativo che potete darci? Soprattutto con riferimento ai servizi, c'è qualche suggerimento?

Da alcune parti ci viene segnalato uno strapotere dei servizi sociali, alcune volte una non adeguatezza anche di formazione. Sul vostro territorio ho capito che forse non c'è, però vorrei capire, perché le cose in qualche modo si fanno. Ritenete di suggerirci anche alcune migliorie che devono essere apportate a questa legge?

Questa legge a cui facciamo il tagliando dopo 33 anni secondo voi va modificata o la teniamo così e rifacciamo soltanto l'articolo 44, se alla fine quella è la finalità? Io credo, però, che siano altre le finalità conclusive di questa nostra indagine.

LAURA LAERA, *Presidente del Tribunale per i minorenni di Firenze*. Certamente, la situazione dei servizi sul territorio è un punto cruciale. Un conto è dove ci sono dei buoni servizi, e mi riferisco a risorse sufficienti, come persone e come mezzi anche economici, e a una buona formazione. Quella che posso raccontarvi è la mia esperienza. Avendo visto nel corso degli anni il rimpallo delle competenze tra ASL, regioni e comuni, dalla mia esperienza posso dirvi che i servizi delle *équipe* minori funzionavano meglio quando erano nelle ASL, non quando sono rimesse solo ai comuni.

La frammentazione dei comuni piccoli e medi non consente loro di avere servizi sociali validi. Magari c'è un assistente sociale o si consorziano e poi ci sono le cooperative in appalto. L'idea di avere, invece, delle *équipe* minori sovra zonali — poi sarà il legislatore a stabilire la dimensione — mi sembra importante. La specializzazione è fondamentale, anche quella dei tribunali per i minorenni proprio piccoli.

Tutto ciò che è molto piccolo non può essere specializzato, perché ha troppi pochi casi e troppe poche risorse, e quindi darà sempre una risposta non perfettamente adeguata. Diversi sono i servizi specialistici di *équipe* sovra zonali e magari stabili, non che ruotano e cambiano in continuazione, ma in grado di seguire i casi, di avere le restituzioni degli interventi. Si capisce, infatti, se l'intervento è stato valido dal rimando che si ha negli anni successivi, se ha funzionato, se no. Questa è la specializzazione.

Allora, è chiaro che grandi tribunali, per esempio di tipo regionale, sono più specializzati di quelli piccoli. Servizi più grandi sono più specializzati di quelli piccoli. Se non interveniamo su questa dimensione geografica territoriale, rimarremo sempre al palo.

PAOLO SCEUSA, *Presidente del Tribunale per i minorenni di Trento*. Quanto alle aree tematiche di interesse, nelle quali si deve accentrare la valutazione dei singoli servizi, già la legge ne indica alcune, dice proprio di quale contenuto debbono riempirsi le valutazioni psicosociali.

Quelle aree contenutistiche sono state meglio precisate, in qualche caso anche estese per volontà del Tribunale per i minorenni, nel suo rapporto con i servizi del territorio. Il servizio del territorio del Friuli Venezia Giulia, un Tribunale per i minorenni di medie dimensioni perché comprende adesso anche quello del Veneto, ha fatto sì che ci sia stato da lavorare sicuramente per ricondurre a unità tutte le diverse scuole di pensiero.

È stata questa un'iniziativa, presidente, che ci siamo assunti proprio in mancanza di una competenza assegnataci dal legislatore. Non era imposto, ma non era neanche vietato. A me interessa il risultato di avere un tribunale operativo ed efficiente in tempi ragionevoli, e non è possibile conseguire un obiettivo del genere se si lasciano operare tutte le autonomie organizzative — per l'amor di Dio, sacrosante — dei vari enti locali e anche delle strutture sociosanitarie e sanitarie specialistiche, ognuna eterogovernata, e quindi anche tra loro spesso non in rapporto e non in collegamento. Quando, però, si interfacciano con una struttura unica come quella del Tribunale per i minorenni, debbono rendere un servizio che sia all'interno di uno spartito unico, altrimenti si ha una cacofonia non produttiva di risultati.

Ecco perché il problema della dirigenza. Ci si deve far carico a livello di dirigenza di queste attività organizzative, che però probabilmente il legislatore non riesce a standardizzare in una norma. Questo è anche positivo. È bene ed è necessario che le norme rimangano generali e astratte, che la

concretezza vada resa puntuale dagli operatori e dal coordinamento tra operatori. C'è chi vuole e sa farlo, chi non vuole o non sa farlo. È un problema di dirigenza anche degli uffici giudiziari, non l'unico problema di dirigenza di questo Paese.

Che sia un «variegato al rhum», se posso definirlo così, la situazione dei servizi a livello del territorio nazionale sicuramente è sicuramente un dato di fatto. Laddove sono meno potenti o meno potenziati, meno forniti, è necessario imporre — questo sì, il legislatore potrebbe farlo — la forma consortile appunto del consorzio, come è stato detto, sovra zonale. Forze quantitativamente inferiori al necessario debbono essere unificate.

Quanto al fatto che questo sia un problema di tribunali piccoli o grandi, veramente per la mia esperienza ho visto che i tribunali più disastrati sono proprio quelli grandi, per tempi, per modalità organizzative, per turnazione di personale. I tribunali piccoli rispondono meglio a un territorio governabile piuttosto che a una struttura centrale e centralizzata, come potrebbe essere quella di Roma sul Lazio, o citiamone un altro, Torino sul Piemonte, è indifferente. Ci sono esempi virtuosi e non virtuosi nell'una e nell'altra categoria, ci sono tribunali piccoli in stato pietoso e tribunali grandi in stato virtuoso. Non è una questione che abbia a che fare con le dimensioni.

Inoltre, segnalo quello che secondo me è da sempre un grosso pericolo, cioè la polverizzazione e la distribuzione delle com-

petenze nelle materie familiari. Non si può continuare a lasciare competente un giudice per la separazione e, contemporaneamente, un altro giudice all'interno della stessa situazione problematica familiare, che è un giudice minorile o un tutolare o un penale e così via.

Ci stiamo avviando finalmente verso una possibilità di riforma accentratrice. Si sta un po' sfilacciando, sciupando nel suo incedere, e così si perde quella possibilità di concentrazione che, per chi ha veramente a cuore l'interesse superiore del minore, è la cosa principale per realizzarlo. Diversamente, l'interesse superiore del minore, se applicato e interpretato da più centri decisionali, finirà per produrre contrasti di giudicati, e quindi per annichilire quell'interesse superiore.

PRESIDENTE. Vi ringraziamo molto. Ci risentiremo, perché noi dovremmo chiudere la sintesi dell'indagine conoscitiva quando sarà il momento, e quindi eventuali altri suggerimenti anche per iscritto per noi sono importanti.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 16.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. RENZO DICKMANN

*Licenziato per la stampa
il 15 dicembre 2016*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



17STC0020310