

ASPETTI POSITIVI E NEGATIVI DEL DISEGNO DI LEGGE DEL GOVERNO SULLA FILIAZIONE

L'aspetto estremamente positivo del disegno di legge n. 3915 "Delega al Governo per la revisione della normativa in materia di filiazione", presentato alla Camera dei Deputati in data 29 novembre 2010 dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dai Ministri della giustizia, per le pari opportunità e della gioventù, riguarda l'equiparazione dei figli nati nel e fuori del matrimonio (1), mentre vivissime perplessità suscitano le disposizioni volte a modificare le norme relative alla dichiarazione di adottabilità.

Equiparazione dei figli nati nel o fuori del matrimonio

Il disegno di legge propone giustamente la soppressione del vigente articolo 258 del Codice civile in base al quale «*il riconoscimento non produce effetti che riguardano il genitore da cui fu fatto, salvo i casi previsti dalla legge*».

Attualmente in base alla sopra riportata disposizione i nati fuori del matrimonio stabiliscono rapporti giuridici esclusivamente con il (o i genitori) che ha (hanno) provveduto al riconoscimento. Per la legge vigente detti soggetti non hanno nonni, zii, cugini e altri parenti. Ne deriva, altresì, che sotto il profilo giuridico, i nati dagli stessi genitori non sono riconosciuti nemmeno come fratelli o sorelle.

Viene pertanto proposta la soppressione delle attuali connotazioni di "figlio legittimo" e di "figlio naturale" e si prevede unicamente lo *status* di "figlio" con la precisazione che «*tutti i figli hanno lo stesso stato giuridico*».

Soltanto nei casi in cui sia indispensabile, dovranno essere utilizzate le definizioni di "figlio nato nel matrimonio" e di "figlio nato fuori del matrimonio".

Se il disegno di legge del Governo sarà approvato dal Parlamento, verrà finalmente annullata una disparità di *status* assolutamente ingiustificata.

(1) Per quanto concerne l'equiparazione dei figli nati nel o fuori del matrimonio il disegno di legge n. 3915 ha le stesse finalità della proposta n. 2514 "Delega al Governo per la revisione della normativa in materia di filiazione" che era stata presentata alla Camera dei Deputati il 12 aprile 2007 dai Ministri per le politiche per la famiglia, della giustizia, per i diritti e le pari opportunità, dell'interno e della solidarietà sociale. Cfr. l'articolo "Encomiabile disegno di legge del Governo per la completa equiparazione giuridica dei figli nati nel o fuori del matrimonio", *Prospettive assistenziali*, n. 158, 2007. Segnaliamo inoltre che l'estensione della parentela anche per le persone nate fuori del matrimonio è presente nella proposta di legge n. 3184 presentata alla Camera dei Deputati l'8 febbraio 2010 dagli On. Bindi, Ferranti, Amici e Miotto, nonché nel disegno di legge n. 2122 del 20 aprile 2010 di iniziativa dei Senatori Magistrelli, Mauro Maria Marino e Mazzuconi.

È altresì prevista la sostituzione dell'articolo 318 del Codice civile. La nuova stesura è la seguente: «*Il figlio ha diritto di essere mantenuto, educato, istruito e assistito moralmente dai genitori, nel rispetto delle sue capacità, delle sue inclinazioni naturali e delle sue aspirazioni. Il figlio ha altresì diritto di crescere in famiglia, di mantenere rapporti significativi con i parenti e, se capace di discernimento, di essere ascoltato in tutte le questioni e le procedure che lo riguardano. Il figlio deve rispettare i genitori e deve contribuire, in relazione alle proprie capacità, alle proprie sostanze e al proprio reddito, al mantenimento della famiglia finché convive con essa*» (2).

Perplessità nelle norme riguardanti lo stato di adottabilità

Suscitano invece profonde riserve le norme dell'articolo 2 del disegno di legge n. 3915, in base alle quali «*il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi di modifica delle disposizioni vigenti*» riguardanti la «*specificazione della nozione di abbandono con riguardo alla mancanza di assistenza da parte dei genitori e della famiglia che abbia determinato una situazione di irreparabile compromissione della crescita del minore, fermo restando che le condizioni di indigenza dei genitori o del genitore esercente la potestà genitoriale non possono essere di ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia*».

È altresì prevista «*la segnalazione ai Comuni, da parte dei Tribunali per i minorenni, delle situazioni di indigenza di nuclei familiari che, ai sensi della legge 4 maggio 1983, n. 184, richiedono interventi di sostegno per consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia*», norma del tutto inutile in quanto le istituzioni, come abbiamo più volte rilevato su questa rivista, non hanno purtroppo alcun obbligo di intervenire.

Infatti il secondo comma dell'articolo 1 della legge 184/1983 stabilisce che «*lo Stato, le Regioni e gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, sostengono con idonei interventi, nel rispetto della loro autonomia e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, i nuclei familiari a rischio, al fine di pre-*

(2) L'attuale articolo 315 del Codice civile è così redatto: «*Il figlio deve rispettare i genitori e deve contribuire, in relazione alle proprie sostanze e al proprio reddito, al mantenimento della famiglia finché convive con essa*».

venire l'abbandono e di consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia».

A nostro avviso la questione può essere risolta solamente da una legge dello Stato che riconosca alle persone e ai nuclei familiari in gravi difficoltà il diritto esigibile al minimo economico vitale.

Nella relazione del disegno di legge n. 3915 viene motivata la necessità di modificare le norme riguardanti lo stato di abbandono con le seguenti parole: «Si prevede l'introduzione della nozione di abbandono, avendo riguardo alla mancanza di assistenza da parte dei genitori e della famiglia che abbia comportato un'irreparabile compromissione della crescita del minore. Resta fermo, comunque, che non potranno costituire un ostacolo al diritto del minore a vivere nella propria famiglia le condizioni di indigenza dei genitori o del genitore che esercita la potestà genitoriale, come già stabilito dall'articolo 1, comma 2, della legge n. 184 del 1983. La ragione di tale previsione sull'abbandono sta nel fatto che finora il legislatore, non definendo in maniera più circostanziata quali siano le condizioni del minore che si trova in stato di abbandono, ha rimesso al giudice e all'interprete la valutazione di tale stato. Ciò ha portato a sostanziali differenze di trattamento a livello giurisprudenziale, troppo profonde, che dimostrano l'esigenza di un intervento normativo volto ad assicurare una tutela più uniforme dei minori».

Al riguardo osserviamo in primo luogo che è estremamente negativo e sovente improprio l'uso del termine "abbandono". Infatti, molto spesso, i bambini non vengono riconosciuti perché le partorienti si rendono conto di non essere in grado di provvedere alle necessità del loro nato. In questi casi i neonati non subiscono alcun trauma riferibile all'abbandono (e cioè alla mancanza di cure e di affetto) se, come stabiliscono le norme vigenti, le autorità provvedono con la necessaria tempestività all'inserimento del bimbo in una idonea famiglia adottiva.

Riteniamo sia pienamente valida l'attuale definizione contenuta nel primo comma dell'articolo 8 della legge 184/1983 secondo cui «sono dichiarati in stato di adottabilità dal Tribunale per i minorenni del distretto nel quale si trovano, i minori di cui sia accertata la situazione di abbandono perché privi di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi, purché la mancanza di assistenza non sia dovuta a causa di forza maggiore di carattere transitorio».

A nostro avviso detta definizione è valida sotto tutti gli aspetti in quanto fotografa le reali condizioni di vita del minore.

Invece, se occorresse valutare la «situazione di irreparabile compromissione della crescita del minore», com'è previsto dal disegno di legge in oggetto,

i giudici dovrebbero accertare non solo – com'è previsto dalle norme vigenti – se il minore non ha ricevuto l'indispensabile sostegno morale e materiale, ma verificare anche se le omissioni hanno determinato una «irreparabile compromissione della crescita del minore», verifica che sarà certamente un pretesto nelle tre sedi giudiziarie (Tribunale per i minorenni, Sezione per i minori della Corte di appello, Corte di Cassazione) per analisi contrapposte fra periti e avvocati, tenuto conto che è estremamente difficile individuare le relative prove oggettive.

Si pensi, ad esempio, al bambino inserito a scopo educativo presso una famiglia affidataria a causa del totale disinteresse del suo nucleo d'origine che, come spesso avviene, ha recuperato in gran parte le nefaste conseguenze del disagio sofferto: poiché non vive più una «situazione di irreparabile compromissione» della sua crescita l'adottabilità potrà essere o non essere pronunciata a seconda della discrezionale valutazione dei giudici.

Pertanto è inaccettabile che la nuova normativa prevista dal disegno di legge del Governo stabilisca che non è sufficiente l'accertamento della totale privazione delle cure morali e materiali da parte dei genitori e dei loro congiunti, situazione che attualmente motiva giustamente la dichiarazione di adottabilità, ma che deve essere anche comprovata la «irreparabile compromissione della crescita del minore».

Inoltre osserviamo che la proposta consente (od obbliga?) i magistrati a riferirsi all'intera famiglia (nonni, zii, cugini fino al 6° grado) del minore indipendentemente dai loro eventuali doveri di intervento, mentre attualmente sono chiamati in causa solo i «parenti tenuti a provvedervi» (3).

Segnaliamo altresì che il disegno di legge non fa alcun riferimento alla forza maggiore (4) e alle norme contenute nel 2° e 3° comma dell'articolo 8 della legge 184/1983 (5).

(3) Gli articoli 10 e 11 della legge 184/1983 fanno riferimento ai parenti entro il quarto grado che abbiano mantenuto rapporti significativi con il minore.

(4) Ricordiamo, al riguardo, che la legge 431/1967 vietava l'adottabilità in tutti i casi in cui la mancanza di assistenza del minore era dovuta a forza maggiore, mentre – giustamente – la vigente legge 184/1983 ha stabilito che l'adottabilità non può essere pronunciata solamente nei casi in cui la privazione di assistenza morale e materiale è causata da forza maggiore «di carattere transitorio».

(5) Il 2° e 3° comma dell'articolo 8 della legge 184/1983 sono così redatti:

«2. La situazione di abbandono sussiste, sempre che ricorran le condizioni di cui al comma 1, anche quando i minori si trovino presso istituti di assistenza pubblici o privati o comunità di tipo familiare ovvero siano in affidamento familiare.

«3. Non sussiste causa di forza maggiore quando i soggetti di cui al comma 1 rifiutano le misure di sostegno offerte dai servizi sociali locali e tale rifiuto viene ritenuto ingiustificato dal giudice».

Infine ci risulta che la giurisprudenza in materia di adottabilità è conforme alle esigenze ed ai diritti dei bambini privi di sostegno morale e materiale da parte dei loro genitori e dei parenti tenuti a provvedervi. A questo riguardo nel disegno di legge del Governo ci sono solo affermazioni non comprovate dalla citazione di sentenze che comprovino le asserite «*sostanziali differenze di trattamento a livello giurisprudenziale*».

Non vorremmo che la delega al Governo venisse utilizzata per favorire le adozioni nei casi particolari, definite anche “miti”, pronunciate ai sensi dell’articolo 44 della legge 184/1983, e cioè anche senza la preventiva dichiarazione di adottabilità, norma che ha consentito in certi casi e consente ai Tribunali per i minorenni di sottrarre i bambini ai nuclei familiari in gravi difficoltà e di affidarli a persone non in possesso dei requisiti educativi e di età previsti per le adozioni legittimanti (6).

(6) Cfr. gli articoli pubblicati su *Prospettive assistenziali*: Francesco Santanera, “L’adozione mite: come svaloriizzare la vera adozione”, n. 147, 2004 e “L’adozione mite: una iniziativa allarmante e illegittima, mai autorizzata dal Consiglio superiore della magistratura”, n. 154, 2006; “L’adozione da parte di persone sole: travisate le dichiarazioni del Cardinale Martini”, n. 155, 2006; “L’adozione mite: una inquietante iniziativa del Presidente della Corte di appello di Bari”, n. 158, 2007; Francesco Santanera, “Preoccupante sentenza del Tribunale per i minorenni di Torino sull’adozione nei casi particolari”, n. 162, 2008; “Principi fondamentali e irrinunciabili in materia di adozione e di affidamento familiare di minori” e “La Corte costituzionale respinge l’utilizzo dell’adozione nei casi particolari finalizzata alla sottrazione di un minore al proprio genitore”, n. 163, 2008; Massimo Dogliotti, “Adozione legittimante e adozione mite, affidamento familiare e novità processuali”, n. 165, 2009; “Lettera aperta ai Presidenti dell’Aibi e del Tribunale per i minorenni di Bari sul rischio che con l’adozione mite vengano sottratti ingiustamente minori ai nuclei familiari in difficoltà”, n. 166, 2009; “Presa di posizione del Procuratore generale di Lecce contro l’adozione mite”, n. 167, 2009; “Le caotiche conseguenze ‘familiari’ dell’adozione mite”, n. 168, 2009; Piergiorgio Gosso, “Principi fondamentali in materia di adozione e di affidamento familiare di minori” e “L’adozione mite fra realtà e artificio. A proposito del ‘Manifesto per una giustizia minorile mite’”, 169, 2010.

Una discriminazione da sopprimere

Come avevamo già segnalato sul n. 158, 2007 di questa rivista in relazione al sopra citato primo disegno di legge delega al Governo per la revisione della normativa in materia di filiazione, vi è la necessità dell’eliminazione della discriminazione ancora esistente in materia di assistenza ai minori nati fuori del matrimonio.

Infatti, secondo il 5° comma dell’articolo 8 della legge 328/2000, è stato assegnato alle Regioni il compito di disciplinare il trasferimento «*ai Comuni o agli enti locali delle funzioni indicate dal regio decreto legge 8 maggio 1927 n. 794, convertito dalla legge 6 dicembre 1928 n. 2838, e dal decreto legge 18 gennaio 1993 n. 9, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 marzo 1993 n. 67*».

In base alle norme di cui sopra, la competenza relativa ai servizi e alle prestazioni socio-assistenziali dei minori nati fuori del matrimonio (figli di ignoti, bambini trovati di cui non si conoscono i genitori, fanciulli riconosciuti dalla sola madre, minori riconosciuti dal padre) non sono attribuite ai Comuni, ma alle Province.

Ne consegue che attualmente, salvo che le Regioni abbiano affidato ai Comuni i compiti socio-assistenziali relativi ai soggetti di cui sopra, i gestori di dette attività, prima di intervenire, dovrebbero accertare lo *status* del minore e individuare quindi l’ente (Comune o Provincia) che deve fornire le prestazioni.

Chiediamo pertanto ai Ministri che hanno presentato il disegno di legge n. 3915 e ai Parlamentari di esaminare la possibilità di sopprimere l’odiosa discriminazione fra i minori nati nel matrimonio e al di fuori di esso ancora presente nella nostra legislazione in materia di servizi socio-assistenziali, discriminazione che, ove le Regioni non l’abbiano eliminata con i loro provvedimenti, sussiste proprio nelle attività che dovrebbero avere lo scopo di aiutare le persone e i nuclei familiari in gravi difficoltà.

DATI SULLA SOFFERENZA DELL’INFANZIA NEL MONDO

Secondo i dati forniti da Save the Children:

- ogni anno **oltre 8 milioni** di bambini sotto i 5 anni muoiono per malattie facilmente curabili;
- **75 milioni** di bambini non vanno a scuola;
- **300 milioni** di minori soffrono di qualche forma di malnutrizione;
- **126 milioni** sono i bambini lavoratori coinvolti in attività rischiose;
- **223 milioni** di piccoli subiscono violenze e abusi sessuali;
- **250.000** bambine e bambini combattono nel mondo come soldati.