

## NORME MOLTO NEGATIVE APPROVATE DALLA CAMERA DEI DEPUTATI RIGUARDANTI LA DICHIARAZIONE DI ADOTTABILITÀ

In data 30 giugno 2011 la Camera dei Deputati ha approvato la proposta di legge n. 3915 riguardante “Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali” con 476 voti favorevoli, un astenuto e nessun contrario. Attualmente l’iniziativa è all’esame del Senato con il n. 2805.

Come avevamo già rilevato nel n. 173, 2011 di questa rivista, è estremamente positiva l’equiparazione ai figli legittimi dei nati fuori del matrimonio che, in base alle leggi vigenti (articolo 258 del Codice civile) stabiliscono rapporti giuridici esclusivamente con il o i genitori che li hanno riconosciuti. Ne consegue che attualmente i nati fuori del matrimonio non hanno sotto il profilo giuridico fratelli, sorelle, nonni, zii, cugini, ecc.

Purtroppo la Camera dei Deputati non ha modificato le due disposizioni a nostro avviso gravemente errate, evidenziate nello stesso articolo, riguardanti la revisione dei presupposti per la dichiarazione dello stato di adottabilità e la prevista segnalazione da parte dei Tribunali per i minorenni ai Comuni dei nuclei familiari indigenti.

### **Le richieste presentate dall’Anfaa**

L’Anfaa, dopo aver richiesto in data 22 maggio 2011 al Presidente della Commissione giustizia della Camera dei Deputati di essere sentita in merito al succitato disegno di legge, il 22 giugno segnalava allo stesso Presidente e ai Componenti di detta Commissione la necessità della soppressione delle norme dell’articolo 2 che autorizzano il Governo ad emanare uno o più provvedimenti aventi valore di legge in merito alla «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» rilevando da un lato che la vigente definizione inserita nella legge 184/1983 «è

*valida sotto tutti gli aspetti in quanto fotografa le reali condizioni di vita del minore» e d’altro lato che «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 minorenni 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». Inoltre l’Anfaa aveva osservato 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». Infine veniva rilevato che «il disegno di legge non fa alcun riferimento alla forza maggiore e alle norme contenute nel secondo e terzo comma dell’articolo 8 della legge 184/1983» (1).*

Infine l’Anfaa sosteneva 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» e che nel disegno di legge del Governo n. 3915 «vi sono affermazioni – non comprovate dalla citazione di sentenze – che confermino le asserite “sostanziali differenze di trattamento a livello giurisprudenziale”».

A sostegno delle proprie posizioni l’Anfaa evidenziava altresì che «pareri contrari all’introduzione della suddetta modifica sono stati espressi dal Presidente del Tribunale per i minorenni di Torino Fulvio Villa e dal Procuratore della

(1) Cfr. la Tabella in cui sono riportate le vigenti norme della legge 184/1983 e le modifiche approvate dalla Camera dei Deputati.

Repubblica presso lo stesso Tribunale per i minorenni Annamaria Baldelli nel corso del Seminario del 6 giugno scorso organizzato a Torino dalla Regione Piemonte su "La segnalazione di minori in presunto stato di abbandono", rivolto agli operatori dei servizi socio-sanitari competenti ed alle associazioni impegnate nel settore della tutela dei minori».

Nella stessa lettera l'Anfaa chiedeva la soppressione delle parti sopra riportate dell'articolo 2 del disegno di legge in oggetto, in base alle quali «le condizioni di indigenza dei genitori e del genitore esercente la potestà genitoriale non possono essere di ostacolo al diritto del minore alla propria famiglia» poiché si tratta di «una norma del tutto inutile in quanto le istituzioni non hanno purtroppo alcun obbligo di intervenire», evidenziando la necessità e l'urgenza di «una legge dello Stato che riconosca alle persone e

ai nuclei familiari in gravi difficoltà il diritto esigibile al minimo economico vitale». Infatti il secondo comma del vigente articolo 1 della legge 184/1983 si limita a affermare 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 prevenire l'abbandono e di consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia».

### **I presupposti della dichiarazione di adottabilità: testo attuale e modifiche approvate dalla Camera dei Deputati**

Se il Senato approvasse le modifiche apportate dalla Camera dei Deputati, le norme vigenti verrebbero modificate come segue:

#### **Legge 184/1983 - Art. 1**

1. Il minore ha diritto a crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia.

2. 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. A tal fine a favore della famiglia sono disposti interventi di sostegno e di aiuto.

3. 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 prevenire l'abbandono e di consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia. Essi promuovono altresì iniziative di formazione dell'opinione pubblica sull'affidamento e l'adozione e di sostegno all'attività delle comunità di tipo familiare, organizzano corsi di preparazione ed aggiornamento professionale degli operatori sociali nonché incontri di formazione e preparazione per le famiglie e le persone che intendono avere in affidamento o in adozione minori. I medesimi enti possono stipulare convenzioni con enti o associazioni senza fini di lucro che operano nel campo della tutela dei minori e delle famiglie per la realizzazione delle attività di cui al presente comma.

#### **Art. 8**

1. 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

#### **Testo approvato dalla Camera dei Deputati - Art. 2**

1. Il Governo è delegato ad adottare entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della presente, uno o più decreti legislativi di modifica delle disposizioni vigenti in materia di filiazione e di dichiarazione dello stato di adottabilità per eliminare ogni discriminazione tra i figli, anche adottivi, nel rispetto dell'articolo 30 della Costituzione, osservando oltre ai principi di cui agli articoli 315 e 315-bis del Codice civile come rispettivamente sostituito e introdotto dall'articolo 1 della presente legge, i seguenti principi e criteri direttivi: (...)

o) specificazione della nozione di abbandono morale e materiale dei figli con riguardo alla provata irrecuperabilità delle capacità genitoriali in un tempo ragionevole da parte dei genitori, 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;

p) previsione della segnalazione ai Comuni da parte del Tribunale per i

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.

2. La situazione di abbandono sussiste, sempre che ricorrano 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.

Il procedimento di adottabilità deve svolgersi fin dall'inizio con l'assistenza legale del minore e dei genitori o degli altri parenti, di cui al comma 2 dell'articolo 10.

minorenni delle situazioni di indigenza di nuclei familiari che, ai sensi della legge 4 maggio 1983, n. 184, richiedano interventi di sostegno per consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia, nonché previsione di controlli che il Tribunale per i minorenni effettua sulle situazioni segnalate agli enti locali.

Finora la sopra riportata definizione contenuta nella legge 184/1983, ma vigente fin dall'approvazione della legge 431/1967, non ha creato problemi negativi alle decine di migliaia di minori dichiarati in stato di adottabilità, né le Corti di Appello e di Cassazione, né la Corte costituzionale hanno rilevato la presenza di ostacoli alla loro corretta interpretazione e applicazione. Ciò nonostante il Governo, a seguito dell'assurda richiesta del Sottosegretario Giovanardi, ha proposto al Parlamento l'introduzione di una norma assolutamente contrastante con le esigenze e i diritti dei bambini privi delle indispensabili cure familiari, in quanto, come è stato rilevato sul n. 173 di questa rivista e dall'Anfaa, viene addirittura stabilito che la dichiarazione di adottabilità può essere pronunciata esclusivamente nei casi in cui la privazione di assistenza morale e materiale determini «una situazione di irreparabile compromissione della crescita del minore».

È assai allarmante constatare che l'approvazione definitiva della sopra riportata disposizione trasmetterebbe ai genitori e agli altri congiunti dei minori privi di cure familiari, nonché a tutta la popolazione, questo inquietante e diseducativo messaggio: «Potete disinteressarvi anche totalmente dei vostri bambini, poiché la legge vi consente di impedire la loro adozione scegliendo un legale che, con l'eventuale sostegno di un esperto, riesca a convincere il Tribunale per i minorenni e/o le Corti di Appello e di Cassazione che siete in grado di recuperare in tempi ragionevoli le vostre capacità genitoriali».

### **Divieto dell'adottabilità nei casi di indigenza**

Giustamente le norme in vigore stabiliscono che non possono essere dichiarati adottabili i minori la cui privazione di assistenza da parte dei genitori e dei parenti tenuti a provvedervi è causata da indigenza. Nella valutazione di detta condizione, l'autorità giudiziaria deve tener conto non solo della privazione materiale, ma anche di quella morale.

Anche se le disposizioni proposte non determinano alcuna sostanziale modifica a quella attualmente in vigore in merito all'indigenza dei genitori, è deplorabile che il Governo e la Camera dei Deputati non abbiano ancora riconosciuto veri e propri diritti esigibili alle persone in gravi condizioni di disagio. Infatti le nuove norme approvate dalla Camera dei Deputati prevedono solo uno scambio di documentazione fra i servizi socio-assistenziali ed i Tribunali per i minorenni, senza che detti servizi siano obbligati a fornire le necessarie prestazioni.

Com'è ovvio il riconoscimento del diritto alle misure volte all'eliminazione dell'indigenza comporta anche l'obbligo dell'assegnazione agli enti gestori delle attività socio-assistenziali delle necessarie risorse. In realtà è stata invece scelta la direzione opposta, comprovata dalle rilevanti riduzioni dei finanziamenti (2). Un altro esempio di ipocrisia delle istituzioni nei riguardi dei poveri. Rileviamo altresì che è assai grave,

(2) Cfr. Mauro Perino, "I tagli dei fondi statali destinati al settore sociale", *Prospettive assistenziali*, n. 174, 2011.

soprattutto per le negative conseguenze sugli adottati anche durante l'età adulta, che il legislatore continui a connotare come abbandono tutte le situazioni determinate dalla carenza di cure familiari, ignorando ad esempio che vi sono non riconoscimenti decisi nell'interesse dei neonati. Sarebbe opportuno che finalmente il legislatore considerasse esclusivamente «*la privazione di assistenza morale e materiale*» senza emettere giudizi etici non comprovati.

### **Favoriti i ricorsi anche immotivati e prolungati i tempi per la definitiva pronuncia dello stato di adottabilità**

Mentre i legali hanno sempre avuto serie difficoltà a negare la mancata assistenza morale e materiale da parte dei genitori e dei parenti (situazione che – ovviamente – deve essere supportata dai dati oggettivi forniti dalle relazioni degli operatori sociali), se verrà approvata la norma in oggetto, essi stessi ed i loro consulenti (psicologi, neuropsichiatri infantili, psicoanalisti, ecc.) avranno ampie possibilità di contestare «*la provata irrecuperabilità delle capacità genitoriali*» e di disquisire sulla quantificazione del «*tempo ragionevole*» necessario per l'acquisizione dell'idoneità educativa dei genitori e/o dei parenti.

Pertanto è facile prevedere che la norma approvata dalla Camera, se non verrà modificata dal Senato, favorirà la presentazione di ricorsi alle Corti di Appello e di Cassazione, motivati dall'estrema difficoltà e molto spesso dall'assoluta impossibilità di fornire prove oggettive sia in merito all'irrecuperabilità o meno delle capacità genitoriali, sia nei riguardi dell'individuazione dei tempi «*ragionevoli*» e prolungherà anche di anni la definitiva sistemazione dei minori.

### **L'inspiegabile fretta del Governo e della Camera dei Deputati per modificare la normativa sull'adozione**

Se questo testo non verrà modificato dal Senato, il Governo avrà ampi spazi per la definizione di nuove disposizioni in questa complessa e delicatissima materia, mentre ogni modifica dovrebbe essere invece soppesata e meditata a lungo. In passato (nel 1967, nel 1983 e nel 2001) le modifiche della normativa adottazionale sono state precedute da ampi dibattiti parlamentari e da approfondite indagini conosciti-

ve. Ora potrebbe essere sufficiente un decreto legislativo predisposto nel chiuso degli uffici ministeriali. Il compito delle competenti Commissioni parlamentari di esaminare lo schema di decreto legislativo entro e non oltre due mesi dalla trasmissione alle Camere non garantisce che lo schema sia adeguato alle esigenze dei minori senza famiglia e che possano essere apportate le eventuali necessarie modificazioni.

A nostro avviso sarebbe quindi opportuno che il Senato non cambiasse le vigenti norme relative alla dichiarazione dello stato di adottabilità o introducesse nel testo una serie di criteri, fra l'altro previsti dall'articolo 76 della Costituzione, allo scopo di evitare ogni possibile conseguenza negativa.

### **Una discriminazione da eliminare**

Come avevamo già segnalato sui numeri 158, 2007 e 173, 2011 di questa rivista in relazione alla revisione della normativa riguardante la filiazione, vi è la necessità di eliminare la discriminazione ancora esistente in materia di assistenza ai minori nati fuori del matrimonio. Infatti, in base al 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. 798, convertito con modificazioni 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 sconosciuti dal padre) non sono attribuite ai Comuni, ma alle Province. Ne consegue che attualmente, salvo che le Regioni abbiano affidato ai Comuni i compiti socioassistenziali 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 Senatori di approvare una norma che sopprima la sopra indicata odiosa discriminazione fra i minori nati nel matrimonio e al di fuori di esso ancora presente nella nostra legislazione in materia di servizi socio-

(segue alla pag. 47)

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. Ad esempio il Senato potrebbe prevedere l'abrogazione delle parole «o *agli enti locali*» contenute nel succitato 5° comma dell'articolo 8 della legge 328/2000 e inserire una data entro la quale le Regioni sono tenute a trasferire ai Comuni singoli o associati le funzioni attualmente svolte dalle Province.

**Al riguardo ricordiamo il Convegno nazionale "Mai più sole: le esigenze e i diritti delle gestanti e madri con gravi difficoltà personali e familiari e dei loro nati. La prevenzione degli abbandoni e degli infanticidi"** che avrà luogo a Roma l'11 ottobre 2011 come segnalato nella quarta pagina di copertina del n. 174, 2011 di *Prospettive assistenziali*, la cui segreteria organizzativa è stata affidata all'Anfaa, Via Artisti 36, 10124 Torino, tel. 011.8122327, fax 011.8122595, e-mail [segreteria@anfaa.it](mailto:segreteria@anfaa.it).