

CONSIDERAZIONI IN MERITO ALLA LEGGE SUL RICONOSCIMENTO DEI FIGLI NATURALI

FRIDA TONIZZO

È stata approvata il 10 dicembre 2012 la legge n. 219 "Disposizioni in materia di riconoscimento di figli naturali", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 293 del 17 dicembre 2012 ed entrata in vigore il primo gennaio 2013.

Aspetti positivi della legge

Con la sua approvazione si è posto finalmente fine all'inaccettabile discriminazione fra i figli nati al di fuori del matrimonio e quelli nati all'interno del matrimonio: prima infatti i nati fuori del matrimonio stabilivano rapporti giuridici esclusivamente con il o i genitori che aveva (o avevano) provveduto al riconoscimento: essi non avevano quindi nonni, zii, cugini e altri parenti; i nati dagli stessi genitori non risultavano nemmeno fratelli o sorelle.

L'articolo 74 del Codice civile è infatti stato così modificato: «*La parentela è il vincolo tra le persone che discendono da uno stesso stipite, sia nel caso in cui la filiazione è avvenuta all'interno del matrimonio, sia nel caso in cui è avvenuta al di fuori di esso, sia nel caso in cui il figlio è adottivo. Il vincolo di parentela non sorge nei casi di adozione di persone maggiori di età, di cui agli articoli 291 e seguenti*».

È stato anche modificato l'articolo 315 del Codice civile; la nuova stesura afferma che «*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*» (1).

(1) La stesura precedente dell'articolo 315 del Codice civile era la seguente: «*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*».

La legge contiene quindi ulteriori disposizioni conseguenti alla equiparazione fra figli nati dentro e fuori dal matrimonio: su alcune di queste torneremo successivamente.

Le deleghe al Governo e l'allarmante modifica dei presupposti dello stato di adottabilità

La legge n. 219/2012 stabilisce al comma 1 dell'articolo 2 che il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge «*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*», con cui verrà completata la riforma stessa e che dovranno essere predisposti «*su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, del Ministro dell'interno, del Ministro della giustizia, del Ministro per le pari opportunità e del Ministro o Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri delegato per le politiche per la famiglia*».

Sugli schemi approvati dal Consiglio dei Ministri dovranno esprimere il loro parere le Commissioni parlamentari competenti entro due mesi dalla loro trasmissione alle Camere. Decorso tale termine i decreti legislativi saranno emanati anche in mancanza dei pareri.

In materia di adozione, la delega prevista al punto n) dell'articolo 2 della stessa legge riguarda la «*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*». Durante la discussione in prima lettura alla Camera l'Anfaa era intervenuta chiedendone la soppressione, segnalando peraltro che la giuri-

sprudenza era intervenuta nel corso degli anni in merito, raggiungendo risultati univoci; la Camera si era invece limitata a modificare la formulazione precedente, confermata poi dal Senato, che prevedeva 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» (cfr. l'articolo "Aspetti positivi e negativi del disegno di legge del Governo sulla filiazione", *Prospettive assistenziali*, n. 173, 2011).

Era stata anche proposta la soppressione del punto o) dello stesso articolo, rimasto invariato, riguardante «previsione della segnalazione ai Comuni da parte del Tribunale per i 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». Questa disposizione è purtroppo inutile in quanto, in base alle leggi vigenti, i Comuni non hanno purtroppo alcun obbligo di intervenire: il diritto del minore a crescere in famiglia non è infatti un diritto esigibile, in quanto la realizzazione degli interventi previsti dalla suddetta legge è condizionata dalla disponibilità delle risorse dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali (2).

Le preoccupanti "norme intruse"

Purtroppo l'ampia mobilitazione di gruppi ed associazioni – su cui riferiamo successivamente – non è riuscita a scongiurare l'approvazione dei due commi sopra elencati relativi ai decreti delega che dovrà emanare il Governo. Inoltre sono già operanti quelle,

(2) 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 prevenire l'abbandono e di consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia».

definite "norme intruse", introdotte dal Senato ed approvate in via definitiva dalla Camera che hanno sancito purtroppo la possibilità di riconoscere i figli incestuosi ed hanno stabilito il trasferimento delle competenze in merito ai figli nati da coppie conviventi dal Tribunale per i minorenni a quello ordinario.

Il riconoscimento dei figli incestuosi

La modifica dell'articolo 251 del Codice civile (3) introdotta dall'articolo 1, comma 3 della legge 219/2012, rende possibile il riconoscimento dei figli nati da rapporti incestuosi: prevede infatti che «il figlio nato da persone, tra le quali esiste un vincolo di parentela in linea retta all'infinito o in linea collaterale nel secondo grado, ovvero un vincolo di affinità in linea retta, può essere riconosciuto previa autorizzazione del giudice avuto riguardo all'interesse del figlio e alla necessità di evitare allo stesso qualsiasi pregiudizio. Il riconoscimento di una persona minore di età è autorizzato dal Tribunale per i minorenni».

Ciò significa che i giudici potranno autorizzare anche il riconoscimento del bambino nato dall'unione di padre e figlia, madre e figlio, fratello e sorella, ecc. anche nei casi in cui l'incesto è noto: quindi, ad esempio, la stessa persona potrà essere, contemporaneamente, dal punto di vista giuridico, nonno e padre dello stesso minore che, a sua volta, è fratello della madre!

La prevista necessità che vi sia un'autorizzazione da parte del Tribunale per i minorenni non rappresenta una condizione sufficiente a giustificare l'introduzione di una norma che rischia di perpetuare tra le generazioni la violenza intrafamiliare: le associazioni che operano in questo ambito hanno ripetutamente denunciato, durante la discussione parlamentare, le gravi conseguenze della norma approvata.

(3) Il testo precedente prevedeva che «i figli nati da persone, tra le quali esiste un vincolo di parentela anche soltanto naturale, in linea retta all'infinito o in linea collaterale nel secondo grado, ovvero un vincolo di affinità in linea retta, non possono essere riconosciuti dai loro genitori, salvo che questi al tempo del concepimento ignorassero il vincolo esistente tra di loro o che sia stato dichiarato nullo il matrimonio da cui deriva l'affinità. Quando uno solo dei genitori è stato in buona fede, il riconoscimento del figlio può essere fatto solo da lui. Il riconoscimento è autorizzato dal giudice, avuto riguardo all'interesse del figlio ed alla necessità di evitare allo stesso qualsiasi pregiudizio».

Il trasferimento delle competenze riguardanti l'affidamento dei figli di genitori non coniugati dal Tribunale per i minorenni al Tribunale ordinario

A seguito della equiparazione dei figli nati fuori del matrimonio con quelli nati all'interno del matrimonio, la legge 219/2012 ha modificato l'articolo 38 delle disposizioni di attuazione del Codice civile eliminando dal testo il riferimento all'articolo 317-bis dello stesso Codice civile, sottraendo al Tribunale per i minorenni la competenza sulle controversie relative all'esercizio della potestà genitoriale e all'affidamento dei figli e attribuendola al Tribunale ordinario (4).

L'approvazione di queste disposizioni ha suscitato preoccupazioni e prese di posizione da parte dei magistrati minorili e degli avvocati; sono stati sollevati anche dubbi di costituzionalità da parte di alcuni parlamentari.

Le iniziative assunte dal privato-sociale: breve cronistoria

Per contrastare l'approvazione delle cosiddette "norme intrusive" e le modifiche dei presupposti per la dichiarazione dello stato di adottabilità, un nutrito numero di gruppi ed associazioni hanno sottoscritto un appello, proposto dall'Unicef, in cui si chiedeva lo stralcio delle parti del decreto di legge non espressamente riguardanti l'equiparazione dei minori nati fuori dal matrimonio con quelli nati all'interno del matrimonio, appello cui hanno aderito, in breve tempo, moltissime organizzazioni (5). Questo appello è stato inviato a tutti i Parlamentari componenti della Commissione giustizia della Camera dei Deputati ed è stato

(4) Vedasi per un approfondimento in merito anche gli articoli di Luca Muglia, Presidente delle Camere minorili, "La mancanza di un 'rito adeguato' per i figli naturali è una lacuna che snatura la ratio della nuova legge", in *Guida al diritto, Il Sole 24 Ore*, n. 3, 2013 e di Luciano Spina, Presidente dell'Associazione nazionale dei magistrati per i minorenni e per la famiglia, "Dopo i passi in avanti compiuti in questa legislatura serve l'istituzione del Tribunale unico per la famiglia", *Ibidem*, n. 5, 2013.

(5) Segnaliamo, tra i firmatari, i Garanti per l'infanzia e l'adolescenza delle Regioni Emilia-Romagna, Marche, Puglia e Lazio, il Cismai (Coordinamento italiano dei servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia), Cnca (Coordinamento nazionale comunità d'accoglienza), La Gabbianella (Coordinamento per il sostegno a distanza onlus), il Csa (Coordinamento sanità e assistenza fra i movimenti di base), la Fondazione promozione sociale onlus. L'elenco completo è a disposizione degli interessati.

illustrato da Frida Tonizzo, a nome dell'Anfaa, nell'audizione del 19 settembre 2012 presso detta Commissione, nel corso della quale sono intervenuti anche Vincenzo Spadafora, Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza e Luciano Spina, presidente dell'Aimmf (Associazione nazionale dei magistrati per i minorenni e per la famiglia): anch'essi hanno espresso forti perplessità sul testo in questione con argomentazioni convergenti con le nostre.

Nella audizione del 25 settembre 2012 è intervenuta sulle stesse questioni Laura Baldassarre, rappresentante dell'Unicef; ha partecipato anche il prof. Cesare Massimo Bianca, Presidente della Commissione per lo studio e l'approfondimento di questioni giuridiche afferenti alla famiglia, che ha sostenuto la positività delle nuove norme introdotte al Senato.

Sono stati pubblicati articoli su *Avvenire* e su *Redattore sociale* e diversi comunicati sono stati diffusi dal Forum delle Associazioni familiari sul riconoscimento dei figli incestuosi. In quello del 1° ottobre 2012 si legge quanto segue: «*Per tutte le culture evolute l'incesto è un disordine inaccettabile ed è, nella stragrande maggioranza dei casi, frutto di violenza, fisica o psicologica. Né può ritenersi che sia nell'interesse dei figli sapere, vedere certificata e pubblicamente conclamata la propria origine incestuosa: che percezione della famiglia, che educazione al rispetto di sé e dell'altro ne può derivare? Peraltro una regolamentazione più favorevole di comportamenti unanimemente riconosciuti come riprovevoli comporta l'implicito affievolimento della consapevolezza della gravità di quei comportamenti. Per queste ragioni il Forum, in consonanza con numerose associazioni a tutela dei minori, auspica che i Deputati vogliano eliminare questo mostro giuridico e riportare il testo del disegno di legge alla versione precedente*».

Sono stati attivati dai firmatari dell'appello contatti diretti con diversi Parlamentari che hanno condiviso le nostre preoccupazioni e hanno presentato anche emendamenti al testo in discussione alla Commissione giustizia della Camera dei Deputati.

L'appello è anche stato distribuito e presentato da Laura Baldassarre, rappresentante

dell'Unicef nel corso del seminario "Per una giustizia a misura di minore" promosso a Roma il 29 settembre 2012 dall'Aimmf e dall'Associazione nazionale magistrati; nel corso del seminario, rispondendo ad un preciso quesito posto dall'On. Palomba, la Sen. Casellati, del Pdl, componente della Commissione giustizia del Senato e prima firmataria della proposta di legge n. 3323, in materia di istituzione di Sezioni specializzate della famiglia e delle persone presso i Tribunali e le Corti di appello – all'esame della Commissione giustizia del Senato – aveva manifestato la sua disponibilità allo stralcio delle modifiche apportate al testo approvato dal Senato riguardanti il trasferimento delle competenze dal Tribunale per i minorenni al Tribunale ordinario (da far confluire nella discussione in corso sul suo disegno di legge); aveva espresso anche le sue perplessità sulla stesura dell'articolo riguardante il riconoscimento dei figli incestuosi.

In un possibile ripensamento dei Parlamentari del Pd aveva fatto sperare anche l'articolo della vice Presidente della Commissione parlamentare sull'infanzia, sen. Anna Serafini, pubblicato su *l'Unità* del 5 ottobre del 2012.

Nonostante gli emendamenti presentati alla Commissione giustizia dai Parlamentari Palomba (Idv), Napoli (Fli), D'Ippolito Vitale (Flptp) e Capitanio Santolini (Udc), la decisione assunta dalla maggioranza nella riunione del 10 ottobre 2012 è stata quella di non apportare alcun emendamento e di approvare pertanto il testo trasmesso dal Senato.

Nell'incontro-dibattito successivamente organizzato dall'On. Federico Palomba il 5 novembre 2012 alla Camera dei Deputati sul tema "Rispettare i bambini. Problemi aperti di giustizia minorile a partire dalle disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali", erano intervenute le On. Ida D'Ippolito Vitale (Udc), Angela Napoli (Fli), Alessandra Mussolini, Relatrice del disegno di legge alla Camera dei Deputati e la Sen. Anna Serafini (Pd). Pur manifestando la preoccupazione che le eventuali modifiche apportate alla Camera non potessero essere convertite in tempo dal Senato, era stata da tutte loro manifestata la volontà di procedere ad una verifica di fattibilità con i relativi gruppi del Senato.

Analoghe considerazioni erano state svolte da Vincenzo Spadafora (Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza), Luciano Spina (Presidente dell'Associazione nazionale dei magistrati per i minorenni e per la famiglia), Luca Muglia (Presidente dell'Unione nazionale delle Camere minorili), Laura Baldassarre (rappresentante Unicef) e Frida Tonizzo (rappresentante dell'Anfaa).

Nessun riscontro ha avuto anche la richiesta di incontro inviata al Presidente, ai Capi gruppo di tutti i partiti pochi giorni prima della discussione in aula del testo con allegato l'appello e l'elenco di tutti i sottoscrittori: la legge è stata approvata.

Le modifiche della legge n.184/1983 proposte nel decreto legislativo predisposto dalla Commissione presieduta dal Prof. Bianca

Nella relazione conclusiva del 4 marzo 2013 la Commissione per lo studio e l'approfondimento di questioni giuridiche afferenti alla famiglia, presieduta dal Professor Bianca, istituita il 9 marzo 2012 con decreto del Ministro per la cooperazione internazionale, l'integrazione e le politiche per la famiglia, ha predisposto una proposta di decreto legislativo, in attuazione dell'articolo 2 della legge, precedentemente citato.

Per quanto riguarda la legge n.184/1983, segnaliamo che le modifiche più significative proposte da questa Commissione riguardano – oltre alla sostituzione del termine "potestà" con quello di "responsabilità" e la cancellazione del termine "naturale" (abbinato a figlio) riferito al minore nato fuori dal matrimonio – gli articoli 15 e 79.

L'articolo 15 viene modificato come segue (è evidenziata in corsivo la modifica proposta):

«A conclusione delle indagini e degli accertamenti previsti dagli articoli precedenti, ove risulti la situazione di abbandono di cui all'articolo 8, lo stato di adottabilità del minore è dichiarato dal Tribunale per i minorenni quando:

a) i genitori ed i parenti convocati ai sensi degli articoli 12 e 13 non si sono presentati senza giustificato motivo;

b) l'audizione dei soggetti di cui alla lettera a) ha dimostrato il persistere della mancanza di

assistenza morale e materiale e la non disponibilità ad ovviarvi;

c) *le prescrizioni impartite ai sensi dell'articolo 12 sono rimaste inadempite per responsabilità dei genitori ovvero è provata l'irrecuperabilità delle capacità genitoriali dei genitori in un tempo ragionevole».*

All'articolo 79 viene aggiunto l'articolo 79 bis, che riportiamo: *«Il giudice segnala ai Comuni le situazioni di indigenza di nuclei familiari che richiedono interventi di sostegno per consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia».*

L'equiparazione dei figli adottivi

Segnaliamo che nella relazione della Commissione, a commento della legge 219/2012, viene giustamente rilevato quanto segue: *«Il primo comma dell'articolo 2 della legge delega stabilisce che deve essere eliminata ogni discriminazione tra figli. Il riferimento ai figli adottivi, contenuto nella disposizione, deve essere inteso in relazione alla così detta adozione "piena", cioè all'adozione dei minori di età che, ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 184/1983, per effetto dell'adozione acquistano lo stato di figlio "legittimo" (da ora "nato nel matrimonio") degli adottanti. Il legislatore delegante ha, infatti, espressamente escluso dalla equiparazione gli adottati maggiori di età, di cui agli articoli 291 e ss. c.c., nei confronti dei quali, ai sensi dell'articolo 74 c.c., come novellato dalla citata legge delega non sorge alcun vincolo di parentela con i parenti degli adottanti. Peraltro, questa interpretazione è perfettamente coerente con la diversa disciplina giuridica dei due istituti: nell'adozione "piena" il minore adottato è in stato di abbandono e con l'adozione si crea un legame filiale con la famiglia adottiva, pienamente corrispondente, dal punto di vista degli effetti giuridici, a quello che si realizza con l'acquisizione dello stato di figlio; nell'adozione dei maggiori di età il vincolo dell'adottato con la famiglia di origine non viene a cessare (articolo 300 c.c.); l'adottato conserva tutti i diritti e i doveri verso la sua famiglia di origine (salve le eccezioni stabilite dalla legge) e non si crea alcun rapporto civile tra l'adottato e i parenti dell'adottante (salve le eccezioni stabilite dalla legge). Quanto alla posizione dei minori adottati ai sensi dell'arti-*

colo 44 della legge n. 184/1983, che disciplina l'adozione in casi particolari, in questa ipotesi è la stessa legge, che richiama, all'articolo 55, le norme del codice civile che disciplinano l'adozione dei maggiori di età (in particolare gli articoli 293, 294, 295, 299, 300 e 304), evidenziando l'analogia tra gli istituti, che trova il suo fondamento nella conservazione, anche nell'adozione in casi particolari, dei legami tra adottato e famiglia di origine. Pertanto, proprio in virtù del conferimento dello stato di figli agli adottati minori di età in stato di abbandono, le norme del codice civile che attribuivano particolari diritti (soprattutto in materia successoria) agli adottati non sono state modificate in quanto riferite agli adottati maggiori di età (cfr. per tutte, sentenza Cassazione 28 dicembre 1993, n. 1281).

Proposta di articolato in attuazione dell'articolo 1 della legge n. 184/1983

La Commissione ha anche predisposto una "Proposta di emendamento relativo al sostegno delle famiglie povere con figli", che riportiamo: *«Al fine di dare concreta attuazione all'articolo 1, comma 3, della legge 4 maggio 1983, n. 184, Diritto del minore ad una famiglia, come modificato dall'articolo 1, comma 3, della legge 28 marzo 2001, n. 149, una quota di finanziamento pari a 5 milioni di euro, a valere sulle risorse del Fondo per le politiche della famiglia di cui all'articolo 19, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, come modificato dall'articolo 1, comma 1250, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, relative all'anno 2013, sono destinate all'avvio di interventi sperimentali in favore dei nuclei familiari a rischio, per prevenire l'abbandono e consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia. Il programma di interventi sperimentali è adottato dal Ministro delegato alle politiche per la famiglia d'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni ed Autonomie locali».*

Ferme restando le considerazioni finora espresse sulla legge 219/2012, ci auguriamo che il decreto predisposto dalla Commissione venga approvato al più presto.