



Roma, 13 giugno 2016

Gentilissima
On.le Donatella Ferranti
Presidente della Commissione Giustizia della Camera
S.G.M.

Gentilissimi
Onorevoli Deputati,
Componenti della Commissione Giustizia Della Camera

Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle adozioni. Osservazioni di Cammino-Camera Nazionale Avvocati per la Famiglia e i Minorenni.

Gentile Presidente, gentili Onorevoli componenti della Commissione Giustizia,

Cammino-Camera Nazionale Avvocati per la Famiglia e i Minorenni ringrazia per l'opportunità offerta di contribuire con le proprie riflessioni all'approfondimento sull'importantissimo tema delle adozioni, che coinvolge prima di tutto le persone di età minore in situazione di abbandono ed altri minorenni con diverse esigenze, ma anche le famiglie di origine, affidatarie, adottive e gli aspiranti adottanti.

Gli avvocati, in ambito adottivo, possono svolgere diversi ruoli (curatore/avvocato del minore o suo tutore, difensore di volta in volta dei genitori biologici, delle famiglie o delle case famiglia affidatarie, degli aspiranti genitori adottivi). Abbiamo quindi cercato di dare un apporto da varie prospettive, evidenziando criticità e positività della attuale situazione, ma anche le positività.

Il nostro contributo è diviso in tre parti, la prima riguardante alcune riflessioni di carattere generale; la seconda il tema dell'accesso all'adozione, particolarmente discusso in questo ultimo periodo; la terza riguarda suggerimenti emendativi e migliorativi della l. 184 del 4 maggio 1983, il cui impianto appare ancora attuale, anche se certamente sono necessari interventi riadattativi alle mutate domande di giustizia.

I PARTE

**NOTAZIONI PRELIMINARI DI CARATTERE GENERALE PER
RIPOSIZIONARE IL DIBATTITO IN CORSO**

I.A. Sulla diminuzione del numero delle adozioni e la necessità di una politica più ampia e articolata di sostegno alle famiglie.



Da più parti e da più tempo si evidenzia che le adozioni, nazionali e internazionali, sono diminuite. Si riporta tale dato certamente non positivo alla difficoltà, pesantezza, farraginosità del percorso adottivo. Si ricercano soluzioni all'interno del sistema adozioni.

E' innegabile che le adozioni siano diminuite, ed è altrettanto vero che l'iter adottivo necessita di riadattamenti, modifiche, snellimenti: ma ricercare la motivazione del fenomeno del decremento delle adozioni solo in questo, suscita perplessità. Pur non essendo demografi ci sembra che il dato vada incrociato con la diminuita natalità anche biologica¹, con la crisi delle relazioni familiari, con la necessità da una parte di politiche di sostegno più articolate delle famiglie (se i giovani non trovano lavoro, hanno difficoltà ad autonomizzarsi, non hanno modi di conciliazione tra gli impegni familiari e il lavoro, non hanno figli né biologici né giuridici). Insomma, in una società in cui ci si sposa sempre meno, in cui le relazioni familiari sono sempre più fragili, in cui anche i figli biologici stanno diventando una rarità², leggere il dato delle adozioni disancorato dal contesto più ampio, induce qualche perplessità.

A nostro avviso è necessaria una riflessione ampia sulla crisi delle relazioni familiari e una altrettanto ampia disamina di possibili percorsiolutivi, che non possono essere disancorati dal sostegno alla genitorialità su più piani, sui quali è necessario un progetto politico ampio ed articolato.

I.B Sulla lunghezza e invasività dell'iter preadottivo e la scarsa efficacia e incisività dell'iter post adottivo. Il necessario potenziamento dei servizi alla persona e l'adeguamento del profilo professionale degli operatori ai compiti giuridici che sono chiamati a svolgere.

In ogni caso è innegabile che le persone che accedano all'adozione, denuncino lentezza e invasiva burocraticità dell'iter *pre* e, in parte, *post* adottivo: ci giungono continuamente indicazioni in tal senso senza particolari distinzioni di territori. Viene lamentata scarsa competenza e professionalità dei servizi circa la predisposizione di un concreto progetto sul minore affidato; la proroga *sine die* degli affidi eterofamiliari senza un progetto concreto; la carenza di politiche territoriali di sensibilizzazione alla cultura dell'accoglienza, oltre alla carenza di banche dati.

A tale proposito rileviamo come sia necessaria una **politica di potenziamento dei servizi alla persona**; se la nostra società evidenzia una crescente fragilità di relazioni personali e un incremento di esigenze di sostegno alle relazioni familiari, per una serie di concause che non è qui sede di indagare, i servizi alla persona e alle relazioni familiari debbono essere potenziati e, parimenti, è necessaria una **riorganizzazione anche del percorso di studio e formativo**, con acquisizione di maggiori competenze anche giuridiche da parte di quegli operatori che, quotidianamente, hanno poi a che fare con tematiche ed operatività in questi settori.

¹ Nel 2014 il calo delle nascite le ha portate a livello minimo dall'Unità di Italia secondo i dati ISTAT. Il 19% delle nascite è attribuito alle mamme straniere.

² Sempre secondo l'ISTAT, il 19% delle nascite è attribuito alle mamme straniere.



I.C Sulla necessità di mantenere il controllo pubblico e giurisdizionale sul percorso adottivo.

Suscitano perplessità ricette facili di soluzioni dei problemi come demandare a privati, ancorchè autorizzati, il ruolo di formazione, valutazione, sostegno. Ci sembra che sia **necessario che resti ai servizi, eventualmente affiancati da altri soggetti, il primario ruolo di formazione e indagine psico-socio-ambientale e che il ruolo della giurisdizione, in un percorso che sfocia con un provvedimento sullo *status* e che riguarda soggetti vulnerabili, debba rimanere centrale.**

I.D Sulla necessità di diseodeologicizzare il dibattito in corso, riportandolo agli esatti contorni giuridici dell'istituto adottivo nel superiore interesse del minore

Nel merito delle adozioni dei minorenni, ci sembra utile ricordare a noi stessi che l'adozione dei minorenni, nel nostro ordinamento e in quello internazionale, è esclusivamente un istituto volto a dare a una persona di età minore privo di una famiglia, una famiglia sostitutiva per la vita (adozione *plena*) o volto a rispondere ad esigenze di tutela della continuità degli affetti (adozione *semiplena*) od altre.

Riportare il dibattito alla **centralità della persona di età minore**, è giuridicamente corretto e aiuterebbe a trovare via di uscita a diverse problematiche che radicalizzano scontri su opposti fronti ideologici. Difatti l'interesse del minorenne è sempre criterio prioritario di giudizio per ogni Decisore, anche per il Legislatore. Ciò deriva dalle fonti sovranazionali ratificate: in particolare dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo ratificata con l. 176/1991 all'art. 3; dalla Carta di Nizza all'art. 24. Inoltre la Corte Costituzionale ha reso il criterio –pur non esplicitato nella nostra Carta Costituzionale- clausola generale dell'ordinamento in plurime pronunce nelle quali ha ribadito che, nel conflitto degli interessi in gioco, deve accordarsi prioritaria tutela a quelli del minorenne che prevale ad es. anche sulla potestà punitiva dello Stato (Corte Cost. 7/2013).

Partendo da quanto sopra, si specifica in merito all'accesso all'adozione (che ha monopolizzato il dibattito nei mesi precedenti) quanto segue, nel dovuto rispetto di ogni approccio culturale, antropologico ed esistenziale ed alla ricerca dell' "equo temperamento degli interessi in gioco".

II PARTE

L'ACCESSO ALL'ADOZIONE

II.A I principi giuridici in materia di adozione. Piano normativo interno e sovranazionale.

Se l'interesse dei minorenni è sempre criterio prioritario di giudizio per ogni Decisore, ciò riceve particolare declinazione e rafforzamento proprio nell'adozione che li riguarda (dell'adozione di maggiorenne si dirà *infra*, nella III parte).

L'adozione dei minorenni è un istituto che è esclusivamente nell'interesse del minore: ciò deriva, ancor prima che dalla normativa interna, dalle Convenzioni sovranazionali che, ai sensi dell'art. 117 Cost., hanno il valore di fonte normativa interposta tra Costituzione e legge ordinaria e che, pertanto, costituiscono parametro di costituzionalità.

Conseguentemente, la corretta prospettiva con la quale va riguardato il tema dell'accesso all'adozione da parte di varie categorie di adulti, deve essere puerocentrica e non adultocentrica³.

Non vi è infatti un diritto degli adulti ad adottare: vi è il diritto (o, più correttamente: interesse giuridicamente protetto) degli adulti a essere presi in considerazione per l'adozione di un minore, se ed in quanto nell'interesse di quest'ultimo.

La legge individua in astratto le condizioni che si presumono nell'interesse del minore e che vanno poi accertate in concreto.

II.A.1) I principi interni

Adozione *plena* (già legittimante)

Nel nostro ordinamento l'accesso all'adozione *plena* è disciplinato dall'art. 6 della l. 184/1983, secondo il quale, per quanto qui di interesse:

“L'adozione è consentita a coniugi uniti in matrimonio da almeno tre anni. Tra i coniugi non deve sussistere e non deve avere avuto luogo negli ultimi tre anni separazione personale neppure di fatto”.

La scelta legislativa di richiedere il matrimonio nei genitori aspiranti adottivi risiede nel fatto che l'adozione *plena* segue lo stato di abbandono morale e materiale dei genitori, e cioè uno dei peggiori *vulnus* che una persona di età minore possa ricevere che già gli ha recato pregiudizio.

Nella prospettiva del Legislatore del 1983 e anche di quello del 2001 (che ritoccò la disposizione prevedendo che nel triennio potesse essere anche compresa la stabile convivenza precedente al matrimonio) si ritenne che una coppia che aveva effettuato una scelta di impegno pubblico di stabilità, già ormai da un triennio, avrebbe potuto meglio garantire l'adottato da possibili ulteriori traumi derivanti dalla crisi della relazione tra i genitori.

³ **Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, New York, 20 novembre 1989, ratificata con l. 27 maggio 1991 n. 176, art. 21:** “Gli Stati parti che ammettono e/o autorizzano l'adozione, si accertano che l'interesse superiore del fanciullo sia la considerazione fondamentale in materia...”. **Convenzione sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione fatta all'Aja il 29 maggio 1993 e ratificata con l. 31 dicembre 1998 n. 476, art. 1:** “La presente Convenzione ha per oggetto: a - di stabilire delle garanzie, affinché le adozioni internazionali si facciano nell'interesse superiore del minore e nel rispetto dei diritti fondamentali che gli sono riconosciuti nel diritto internazionale”. **Convenzione europea sull'adozione dei minorenni data a Strasburgo il 27 novembre 2008** (trad. non ufficiale): “Articolo 4 - Concessione di un'adozione: 1. Le autorità competenti non concedono l'approvazione se non è accertato che l'adozione sarà nel miglior interesse del bambino. 2. In ogni caso l'autorità competente deve prestare particolare attenzione al fatto che l'adozione fornisca al bambino un ambiente familiare stabile e armonioso”. Tale Convenzione europea sull'adozione, ai sensi del successivo art. 24, è aperta alla sottoscrizione degli Stati membri del Consiglio d'Europa e agli Stati non membri che hanno partecipato alla sua elaborazione. È assoggettata a ratifica, accettazione o approvazione. Ne è prevista l'entrata in vigore il primo giorno del mese successivo. L'Italia non l'ha ancora ratificata.

II.A.1)a I principi sovranazionali

Secondo la **Convenzione europea sull'adozione dei minorenni data a Strasburgo il 27 novembre 2008** (art 7), non ancora ratificata dall'Italia:

Art. 7: "Conditions for adoption: 1 The law shall permit a child to be adopted: (a) by two persons of different sex (i) who are married to each other, or (ii) where such an institution exists, have entered into a registered partnership together; (b) by one person. 2 States are free to extend the scope of this Convention to same sex couples who are married to each other or who have entered into a registered partnership together. They are also free to extend the scope of this Convention to different sex couples and same sex couples who are living together in a stable relationship".

Quindi la Convenzione europea distingue da una parte tra l'adozione prevista per coppie sposate o unioni registrate eterosessuali o da singoli. Per queste persone l'adozione deve essere sempre possibile. Ritiene poi che lo Stato possa estendere lo scopo della stessa Convenzione a coppie etero o omosessuali che vivono insieme in una relazione stabile. Sempre alla libera valutazione dello Stato è lasciata la valutazione se estendere l'adozione a persone singole.

II.A.1)b Un altro principio giuridico rilevante: il diritto del minore alla continuità degli affetti nel suo interesse.

Altra prospettiva dalla quale è necessario guardare il tema dell'adozione nell'esclusivo interesse del minore è quello della continuità affettiva, ribadito sia nel diritto interno sia dalle fonti sovranazionali.

Diritto interno: secondo anche le più recenti riforme interne, sussiste interesse del minore a conservare e coltivare le relazioni affettive che sono nel suo interesse in un duplice senso: esse sono se non necessarie, quantomeno utili al suo miglior sviluppo psico-fisico; il non tutelarle, e rescinderle, sarebbe pregiudizievole per tale miglior sviluppo psico-fisico. In questo senso:

- già la l. 54/2006 che, riformulando l'art. 155 c.c. in tema di separazione tra coniugi (e quindi in forza dell'art. 4 della stessa legge in tema di ogni procedimento relativo alla crisi della relazione genitoriale) prevede il diritto dei figli minorenni a mantenere i rapporti con gli ascendenti e con i parenti di ciascun ramo genitoriale;
- così la Riforma della filiazione, che ha novellato l'art. 317 bis c.c. prevedendo il diritto dei nonni ad agire a tutela della relazione con i nipoti, se nell'interesse dei figli;
- così anche la recentissima normativa sulla continuità affettiva recentemente approvata in via definitiva dalla Camera (**L. 19 ottobre 2015, n. 173**) sulla continuità degli affetti: nell'interesse del minore, ha riconosciuto come meritevole di tutela la relazione positivamente instauratasi tra il minore e la famiglia affidataria sia in caso di rientro nella famiglia originaria sia nel caso di adozione successiva. Ha modificato l'art. 4 della l. 4 maggio 1983, n. 184.

Sul piano sovranazionale, in questo senso sono:

- **Le indicazioni della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo**
La Corte EDU esplicitamente fa rientrare nella tutela dell'art. 8 della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali (detta

Convenzione di Roma) tutti i legami indipendentemente dalla loro qualificazione giuridica e prima della stessa, includendo anche quelli “di fatto”.

Insomma se la relazione affettiva è nell’interesse del minore, è funzionale al suo miglior sviluppo psico-fisico, lo Stato ha un obbligo negativo di non ingerenza e un obbligo positivo di tutela e di attuazione.

Al contrario deprivare un bambino della relazione positiva (nel di lui interesse) di tipo genitoriale, costituirebbe violazione degli artt. 2, 3, 30, 32 Cost., dell’art. 9 Convenzione sui diritti del fanciullo, dell’art. 8 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (detta Convenzione di Roma) e dell’art. 7 della Carta di Nizza o Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea.

Nella sentenza della Corte EDU *Campanelli c. Italia* del 27 gennaio 2015 in materia di maternità surrogata, Strasburgo ha affermato che la questione dell’esistenza o meno della vita familiare è una questione di fatto, che ingloba tutti i legami di fatto quali la convivenza o una relazione sufficientemente costante e un minimo di una relazione potenziale che avrà sviluppo quale, ad es. la relazione tra un padre naturale e il bambino. Tale questione è stata rinviata alla Grande Camera il 1 giugno 2015. L’udienza si è tenuta il 9 dicembre 2015. La relativa sentenza non è stata ancora pubblicata. La Corte EDU richiama i propri precedenti *Wagner e J.M.W.L. c. Lussemburgo*, sent. 28 giugno 2007 e *Moretti e Benedetti c. Italia*, nelle quali la Corte aveva ritenuto sussistente una vita familiare di fatto, in assenza di qualsiasi legame giuridico e biologico.

- **Convenzione del Consiglio d’Europa sulle relazioni personali riguardanti minori, Strasburgo, 15 maggio 2003, non ratificato.**

L’obiettivo della Convenzione è la salvaguardia del diritto alla bigenitorialità ma anche, in via più generale, quello della tutela delle relazioni del minore che sono da ritenersi nel suo interesse.

- Afferma infatti la Convenzione nel preambolo:
 - la consapevolezza della necessità e della volontà di arrivare al riconoscimento della titolarità di diritti, non solo da parte dei genitori, ma anche da parte dei figli;
 - di agire per sostituire il concetto di “accesso ai figli” con il concetto di “relazione personale con i figli”;
 - la volontà di favorire misure di assistenza ai minori per ciò che concerne le relazioni personali con i genitori e con altre persone aventi legami familiari coi minori.
- Definisce all’art. 2 “legami familiari” come “una relazione stretta, quale tra un bambino e i suoi nonni o fratelli, con base giuridica oppure una relazione familiare *de facto*”.
- Sancisce all’art. 5, rubricato “Relazioni personali tra un minore e altre persone che non siano i suoi genitori”: “1. Fatto salvo il bene del minore, può venire instaurata una relazione tra il bambino e altre persone che non siano i suoi genitori aventi legami familiari con il minore 2. I Paesi contraenti sono liberi di estendere il provvedimento ad altre persone oltre a quelle citate nel comma 1 ed in presenza di tale estensione; i Paesi possono liberamente decidere quale tipo di relazione personale garantire”.

- Sancisce all'art. 8 “Accordi per l'intrattenimento di relazioni personali”: “le autorità giudiziarie sono tenute, ad eccezione del caso in cui l'ordinamento interno disponga in maniera diversa a confermare l'accordo riguardante il contatto con il minore, a meno che esso sia contrario al bene del minore stesso”.⁴

Entrambe le Convenzioni (quella sulle relazioni personali del 2003 e quella sull'adozione del 2008), se ratificate dal nostro Paese, aiuterebbero a risolvere il problema del riconoscimento del ruolo dell'altro genitore (detto anche genitore sociale). perché l'orientamento è ininfluenza sulla qualità del legame che è il bene giuridicamente da proteggere.

II.B. Il tema della rilevanza o meno dell'orientamento sessuale degli aspiranti genitori adottivi e idoneità genitoriale

L'idoneità genitoriale adottiva riguarda una particolare forma di idoneità genitoriale perché è volta all'accoglienza ed all'accompagnamento di un minore che ha subito una ferita gravissima nella sua affettività nell'abbandono e nella rescissione del legame con la famiglia di origine.

Su questo si tornerà *infra*, a proposito dell'accompagnamento dei genitori aspiranti adottivi alla piena consapevolezza di cosa sia un percorso adottivo, ma nell'attuale prospettiva occorre chiedersi se l'orientamento sessuale dei genitori aspiranti adottivi possa in qualche modo inficiare la loro idoneità adottiva.

La capacità di essere genitori si misura, nel nostro ordinamento positivo, sull'idoneità di mantenere, istruire, educare i figli (art. 30 Cost.). Tali diritti/doveri sono più articolatamente dettagliati nella Convenzione sui diritti del fanciullo del 20.11.1989 (rat. con l. 176/1991) e dalla normativa civilistica.

Rimanendo certamente estranei alla questione che qui ci occupa i diritti/doveri di mantenere ed istruire, potrebbe invece venire in rilievo il diritto/dovere di educare.

Tale diritto dovere è disciplinato in concreto:

- Dall'art. 29 CRC, che detta i contenuti oggettivi dell'educazione⁵:

⁴ Anche tale Convenzione non è stata ancora ratificata: la sua ratifica potrebbe comportare di per sé il superamento anche di altri problemi di rilevante attualità, oltre a quello che qui ci occupa, oltre ad altri di rilevante attualità. Ci si riferisce in particolare al tema della discussa Sindrome da Alienazione Parentale.

⁵ **Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, New York, 20 novembre 1989, ratificata con l. 27 maggio 1991 n. 176, art. 29:** “Gli Stati parti convengono che l'educazione del fanciullo deve avere come finalità: a) di favorire lo sviluppo della personalità del fanciullo nonché lo sviluppo delle sue facoltà e delle sue attitudini mentali e fisiche, in tutta la loro potenzialità; b) di inculcare al fanciullo il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dei principi consacrati nella Carta delle Nazioni Unite; c) di inculcare al fanciullo il rispetto dei suoi genitori, della sua identità, della sua lingua e dei suoi valori culturali, nonché il rispetto dei valori nazionali del paese nel quale vive, del paese di cui può essere originario e delle civiltà diverse dalla sua; d) preparare il fanciullo ad assumere le responsabilità della vita in una società libera, in uno spirito di comprensione, di pace, di tolleranza, di uguaglianza tra i sessi e di amicizia tra tutti i popoli e gruppi etnici, nazionali e religiosi, con le persone di origine autoctona; e) di inculcare al fanciullo il rispetto dell'ambiente naturale. 2. Nessuna disposizione del presente articolo o dell'articolo 28 sarà

- Dall'art. 315 bis c.c. secondo il quale “1. Il figlio ha diritto di essere mantenuto, educato e assistito moralmente dai genitori, nel rispetto delle sue capacità, delle sue inclinazioni naturali e delle sue aspirazioni. 2. Il figlio ha diritto di crescere in famiglia e di mantenere rapporti significativi con i parenti. 3. Il figlio minore che abbia compiuto gli anni dodici e anche di età inferiore ove capace di discernimento, ha diritto di essere ascoltato in tutte le questioni e le procedure che lo riguardano”.

Sono quindi genitori idonei coloro che sono in grado di assicurare nel concreto l'attuazione delle disposizioni ricordate.

Essendo questi i contenuti della idoneità educativa, non si vede come e in che misura l'orientamento sessuale possa essere ritenuto rilevante, salvo a ritenere che l'orientamento sessuale dei genitori condizioni l'inclinazione naturale dei figli. Ma questo vale sia per i genitori omosessuali sia per quelli eterosessuali.

La giurisprudenza della Corte EDU, anzi, è nel senso di aver condannato gli Stati quando vi sia stata esclusione dall'adozione di aspiranti genitori adottivi in ragione dell'orientamento sessuale.⁶ La Corte di Strasburgo non è interessata ad affermare in linea astratta e generale l'idoneità dell'omogenitorialità all'interesse del minore: afferma però con vigore che ogni discriminazione nella valutazione della genitorialità fondata non sull'interesse del minore ma su pregiudizi discriminatori in ragione dell'orientamento sessuale è violativo della Convenzione di Roma ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 8 e 14.

interpretata in maniera da nuocere alla libertà delle persone fisiche o morali di creare e di dirigere istituzioni didattiche a condizione che i principi enunciati al paragrafo 1 del presente articolo siano rispettati e che l'educazione impartita in tali istituzioni sia conforme alle norme minime prescritte dallo Stato”.

⁶ La Corte EDU è tornata più volte su situazioni di omogenitorialità, con soluzioni diverse in relazione ai vari casi concreti e alle diverse istanze delle parti. Nella sentenza **Salverio da Silva Mouta c. Portogallo, ric. 33290/96, sentenza 21 dicembre 1999**, la Corte di Strasburgo condanna il Portogallo per violazione dell'art. 8, per aver discriminato il padre omosessuale nell'affidamento della figlia, escludendolo, e non avergli garantito la relazione con la bambina. **C. c. Finlandia, ric. 18249/02, sentenza 9 maggio 2006**. In questo caso il padre che viene preferito come affidatario di due figli alla compagna superstite della madre omosessuale, con la quale i bambini avevano convissuto e volevano continuare a convivere. La Corte EDU ritiene invece la decisione della Suprema Corte finlandese che - sovvertendo la decisione di II grado confermativa di quella di I grado- aveva affidato i bambini alla compagna- contraria all'interesse dei minorenni e violativa dell'art. 8. Nel caso **P. e V. c. Spagna, ric. 35159/09, sentenza 30 novembre 2010**. La ricorrente -transessuale passata dal sesso maschile a quello femminile- si duole che la sua transessualità sia stata motivo determinante per assumere provvedimenti restrittivi del suo diritto di visita del figlio che ritiene violativi dell'art. 8 e dell'art. 14 ma la Corte EDU non ravvisa violazione dei citati articoli della Convenzione. Su omogenitorialità adottiva: **Fretté c. Francia, ric. n. 36515/97, sentenza 26 maggio 2002** non ritiene vi sia stata violazione dell'art. 14. **E.B. c. Francia, ricorso n. 43546/02, sentenza del 22 gennaio 2008**. La Ricorrente aveva allegato che in ogni tappa del suo percorso per ottenere l'autorizzazione ad adottare, aveva subito un trattamento discriminatorio basato sul suo orientamento sessuale. In questo caso la Corte EDU ha ritenuto, con 10 voti rispetto a 7 contrari, che sussistesse violazione dell'art. 14. Nel caso **Gas e Dubois c. Francia, ric. n. 25951/07, sentenza del 15 marzo 2012**, la Francia aveva negato l'autorizzazione all'adozione da parte della partner omosessuale in quanto la madre del bambino aveva ogni intenzione di continuare ad esercitare la responsabilità genitoriale: secondo la Corte non sussiste discriminazione. Diverso il giudizio di Strasburgo nel caso **X. e altri c. Austria, ric. 19010/07, sentenza 19 febbraio 2013 della Grande Camera**.



Non si rinvencono nell'ordinamento nazionale e sovranazionale indicatori che portino ad escludere persone omosessuali dall'adozione, se idonei e capaci di accogliere un bambino. Il problema potrebbe insorgere solo rispetto alla maturità o meno della società di non marginalizzare il bambino adottato in ragione dell'orientamento dei suoi genitori adottivi.

Anche questo aspetto merita attenzione, in quanto potrebbero non essere nell'interesse di un minorenni adottato, che ha già subito il *vulnus* dell'abbandono, situazioni sociali che ne comportassero la marginalizzazione sociale in ragione del pregiudizio nei confronti dei suoi genitori adottivi.

II.C RIFLESSIONI CONCLUSIVE

II.C.1) ACCESSO ALLA ADOZIONE *PLENA* (GIA' LEGITTIMANTE)

Si è già detto *supra* che il minorenni adottato deve essere particolarmente protetto e garantito rispetto al *vulnus* subito e che si è ritenuto fino ad oggi che tale maggiore garanzia e protezione avvenisse all'interno di famiglie coniugate, per la maggiore **stabilità del rapporto** in prospettiva che le stesse si riteneva garantissero.

C'è quindi prima di tutto da chiedersi se sia ancora così, dato l'incremento esponenziale delle separazioni e dei divorzi⁷ e data anche la diminuzione statistica dei matrimoni⁸. E' necessario quindi chiedersi se oggi il matrimonio costituisca maggiore garanzia di stabilità, di migliore accoglienza per un minorenni che ha già subito l'abbandono, o comunque l'idoneità genitoriale adottiva non possa essere garantita anche da altre situazioni, nell'interesse del minorenni.

Di fronte ai dati statistici, appare legittimo -nell'unica prospettiva dell'interesse del minorenni- avere perplessità in ragione alla maggiore idoneità adottiva di per sé dei coniugati.

E' inoltre corretto chiedersi se altre categorie di persone, che assumono comunque un impegno giuridicamente rilevante (unioni civili e patti di convivenza: l. 77/2016), ed appaiono garantire quindi in prospettiva stabilità del rapporto, non potrebbero meritare, nell'interesse del minorenni, uguale accesso all'adozione *plena*.

In relazione **all'accesso dei single all'adozione piena**, espressamente previsto dalla citata Convenzione dell'Aja del 2008, vi è da interrogarsi se una persona sola possa assicurare a un bambino che ha subito il *vulnus* dell'abbandono la migliore accoglienza e il migliore accompagnamento. A tale riguardo tale capacità, se non la si può presumere, non la si può nemmeno però escludere *a priori* e andrebbe valutata caso per caso, in relazione al concreto interesse di quel minorenni adottabile abbandonato.

A tale proposito appare forse obsoleta la previsione della lettera d) dell'art. 44, in realtà inizialmente volta a consentire l'adozione di quelle persone di età minorenni dichiarate adottabili ma per le quali la soluzione dell'adozione "plena" non è praticabile perché, in buona sostanza ed

⁷ Secondo l'ISTAT (rapporto pubblicato il 12 novembre 2015 con periodo di riferimento 2014) le unioni interrotte da una separazione dopo 10 anni di matrimonio sono quasi raddoppiate passando dal 4,5% dei matrimoni celebrati nel 1985 all'11% osservato per le nozze del 2005. I matrimoni recenti durano sempre meno. Ci si separa dopo 16 anni di matrimonio.

⁸ Secondo l'ISTAT (rapporto pubblicato il 12 novembre 2015 con periodo di riferimento 2014) nel 2014 sono stati celebrati circa 4.300 matrimoni in meno rispetto all'anno precedente.



atroceamente, non voluti dalle coppie perché troppo avanzati in età ad es. oppure con problematiche di salute invalidanti.

Il legislatore consentì che per loro, per i quali non vi era possibilità di affidamento preadottivo, vi fosse la possibilità di adozione in casi particolari.

Ci si chiede se in questi ed altri casi invece non dovrebbe essere consentita l'adozione *plena*, nell'interesse del minore.

II.C.2) ACCESSO ALLA ADOZIONE SEMIPIENA: ART. 44 LETT. B) E LETT. D) IN PARTICOLARE

Adozione da parte del genitore sociale

La lettera b) dell'art. 44 consente al coniuge del genitore di adottare il figlio dell'altro. Ciò non è consentito al partner, il che comporta una violazione al diritto del figlio minore alle relazioni positive per lui.

La soluzione al problema dell'adozione da parte del partner omosessuale non dovrebbe divergere da quella del partner eterosessuale: è un diritto del minore costituire giuridicamente e mantenere la relazione filiale che di fatto si è costituita con il cd. "genitore sociale" se positiva e nel di lui interesse. L'orientamento sessuale di tale genitore sociale è infatti indifferente per l'ordinamento come si è esposto *supra*.

Il suggerimento emendativo è il seguente: **“Modifiche alla l. 184/2983 art. 44, lett, b): L’art. 44 lett. b) della legge 4 maggio 1983 n. 184, Dopo la parola “coniuge” sono inserite le parole “o dal partner dell’altro genitore che vive con lo stesso in una relazione stabile o parte dell’unione civile tra persone dello stesso sesso e che ha instaurato con il minore una relazione filiale di fatto nel di lui interesse”.**

Ciò sposta, correttamente, l'accento dalla visione errata (adulto-centrica) a quella corretta (secondo la nostra stessa Carta costituzionale e le convenzioni sovranazionali puerocentrica) nell'interesse del minore.

Restano comunque aperti i problemi della **genesi di tale rapporto filiale in una coppia omosessuale** in Italia: per ciò sarebbe necessaria una modifica anche dell'art. 5 della l. 40/2004 (legge sulla Procreazione Medicalmente Assistita, ora possibile per via eterologa, ma sempre alle sole coppie eterosessuali).

Per quanto concerne la pratica di **maternità surrogata**, unica modalità per la coppia omosessuale maschile per accedere alla genitorialità attualmente, sarà necessario pure interrogarsi su eventuali riforme dopo la pronuncia della Grande Camera della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nel caso *Campanelli c. Italia* già deciso con sentenza del 27 gennaio 2015, poi inviato alla Grande Camera il 1 giugno 2015 e discusso all'udienza del 9 dicembre 2015. La sentenza non risulta ancora pubblicata.

Tale pratica è ritenuta contraria non solo alla dignità della donna che si surroga, ma anche al diritto alla conoscenza delle proprie origini del figlio e, quindi, alla corretta costruzione dell'identità di questi.



D'altra parte, una volta instauratosi il legame affettivo, non consentirne la tutela giuridica potrebbe voler dire punire il minorenni per il fatto dei genitori, principio altrettanto distante dalla nostra sensibilità giuridica. In questo senso le due sentenze gemelle della Corte EDU *Labasse c. Francia* e *Menesson c. Francia* del giugno 2014 che hanno condannato tale Paese per violazione dell'art. 8 nei confronti del bambino per avergli impedito l'instaurarsi del legame filiale con i genitori che erano ricorsi alla maternità surrogata in uno stato estero dove tale pratica è legittima.

Si deve trovare un soluzione che individui un giusto bilanciamento dei contrapposti interessi in gioco.

III PARTE ADOZIONE, IL PERCORSO ADOTTIVO

Cammino presenta un'articolata proposta emendativa alla l. 184 del 4 maggio 1983.

Le proposte di modifica alla l. 184 del 4 maggio 1983, già riformata con legge 149/2001 e poi con il D. lgs. n. 154 del 28 dicembre 2013, sono ispirate a una filosofia che ponga il **soggetto vulnerabile e la sua tutela rafforzata sempre più al centro del sistema di giustizia che lo riguarda**, sintonicamente con le indicazioni delle convenzioni sovranazionali, della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, delle Linee Guida per una giustizia a misura di minore del Consiglio d'Europa, che nell'ultimo decennio hanno ridisegnato le caratteristiche che i procedimenti che riguardano le persone di età minore debbono avere.

Inoltre viene proposta la **codificazione di vari interventi della Consulta e della Corte di Cassazione** che si sono succeduti negli anni di vigenza della normativa al fine di renderla aderente alle relative indicazioni.

Infine, recependo le istanze della società civile relativamente alle criticità procedurali dell'adozione nazionale e internazionale, sono stati **rivisti i relativi procedimenti snellendoli ed aumentando le garanzie per gli aspiranti genitori adottivi e sono state proposte** alcune ulteriori modifiche rese necessarie dalla cd Riforma sulla filiazione, non sempre attuate con il D. lgs. 154/2013..

Il tutto nel **rafforzamento del ruolo della giurisdizione**, indispensabile nella prospettiva della necessaria tutela dei soggetti vulnerabili, rifiutando l'emergente tendenza alla progressiva privatizzazione del percorso adottivo, foriero di possibili se non probabili distorsioni.

Le proposte riguardano vari aspetti della normativa su affidamento e adozione e si possono così sintetizzare:

- 1) **Affido familiare.** L'istituto dell'affido del minorenni a un'altra famiglia o a una struttura familiare è stato rivisitato proponendo:
 - a. Rafforzamento delle garanzie processuali sia per il figlio minorenni (rappresentanza autonoma tramite curatore) sia per la famiglia di origine, sia per gli affidatari;

- b. Valorizzazione dei positivi legami maturati dal minorenni durante l'affidamento e loro tutela sia in caso di rientro in famiglia di origine sia nel caso di successiva adozione
 - c. Armonizzazione con la normativa in materia di responsabilità genitoriale con la previsione di compiti dei genitori, degli affidatari, dei servizi e della vigilanza del giudice.
- 2) **Adottabilità.** Si propongono modifiche che rafforzino le garanzie per minorenni e suoi genitori, protagonisti di un procedimento ad alta "intrusività", nel quale debbono essere evitate derive inquisitorie.
- 3) **Adozione.** I procedimenti per l'adozione nazionale e internazionale sono stati unificati nella prima parte, snellendola, e rendendola più rapida e incisiva nei tempi e nelle modalità. In particolare:
- a. E' stato eliminato il primo passaggio al Tribunale per i minorenni. La procedura ha inizio immediatamente presso i servizi territoriali competenti i quali hanno compiti di formazione, informazione e valutazione della coppia aspirante adottiva.
 - b. Definita la prima fase con una relazione, i genitori aspiranti adottivi si rivolgono al Tribunale per i minorenni il quale valuta l'ammissibilità nel senso del possesso dei requisiti di cui all'art. 6 e poi, effettuata una rapida istruttoria, emette il decreto di inidoneità o di idoneità all'adozione, nazionale o internazionale.
 - c. Si diversifica quindi il percorso:
 - i. **Adozione nazionale:**
 - 1. nel procedimento per l'abbinamento e di affidamento preadottivo sono state incrementate le garanzie processuali
 - a. sia per il minore (previsione di un curatore)
 - b. sia per i genitori aspiranti adottivi (possibilità di richiedere notizie sulla propria posizione nell'elenco redatto cronologicamente in base al decreto di idoneità).
 - 2. E' stato previsto che sempre vengano fornite le informazioni sanitarie.
 - 3. E' stato previsto un procedimento per l'accesso alle origini anche quando la madre ha chiesto di non essere nominata con recepimento della sentenza della Consulta n. 378/2013.
 - ii. **Adozione internazionale.**
E' stata eliminata l'ultima fase davanti al TM prevedendo che il provvedimento adottivo estero sia riconosciuto ai sensi della legge di diritto internazionale privato come le altre sentenze, senza bisogno di un procedimento
Sono state rafforzate le caratteristiche di professionalità degli enti autorizzati ed è stato implementato il loro ruolo nel sostegno post-adottivo.
E' stato rafforzato il ruolo della CAI.
 - iii. **Adozione in casi particolari.**
Al fine di rendere anche gli adottati in casi particolari uguali agli altri figli adottivi, è stata proposta l'abrogazione dell'art. 55 che, richiamando la normativa per l'adozione di maggiorenni (istituto ancora con caratteristiche specifiche che non rendono gli adottati uguali agli altri figli perché non si



instaura il legame di parentela con i parenti degli adottanti), limita anche i diritti degli adottati in casi particolari.

Sono state suggerite una serie di altre modifiche per coordinare la disciplina con la sopravvenuta riforma sulla filiazione, con particolare riferimento alla possibilità per il minorenni di avere un ruolo attivo nei procedimenti ad es. di autorizzazione al secondo riconoscimento degli infrasedicenni o all'impugnazione per difetto di veridicità nei casi di riconoscimento con alta probabilità di veridicità.

INFINE, ULTERIORI PROPOSTE

Su alcuni altri aspetti già portati alla considerazione della Commissione:

1. Si ritiene necessario che il data base nazionale sui bambini adottabili venga al più presto reso operativo per tutte le Regioni.
2. Si ritiene necessario che venga mantenuto il ruolo pubblico nel percorso adottivo, con il potenziamento dei servizi alla persona già richiamato e che venga mantenuto l'intervento giurisdizionale, evitando profili di privatizzazione.
3. Si ritiene necessario procedere alla normazione più particolareggiata del **curatore/avvocato** del minorenni, prevedendo preparazione specifica, modalità di nomina, casistica applicativa.
4. Si ritiene necessaria una revisione anche dell'**istituto dell'adozione dei maggiorenni, che sempre più frequentemente riguarda situazioni di giovani adulti già inseriti in affidamento nelle famiglie adottanti**. Si ritiene necessario che venga anche considerato il diritto dell'adottato a mantenere il proprio cognome e la propria identità, dato che la disposizione normativa non ammette deroghe e, in questi casi l'adottato ha già una propria identità sociale consolidata.

Sempre disponibili ad approfondimenti, molti cordiali saluti.

Il Presidente nazionale
Maria Giovanna Ruo

Il Vicepresidente nazionale per il Centro Sud
Maria Minotti

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Maria Giovanna Ruo', is positioned below the printed name of the President.