



## DOCUMENTO PROGRAMMATICO PER LO SVILUPPO DI UN SERVIZIO PER LA RICERCA E L'ACCESSO ALLE INFORMAZIONI SULLE ORIGINI NELL'ADOZIONE (SE.R.I.O.) Agg.to 12/09/2017

### **La ricerca delle informazioni sulle origini nell'adozione. Evoluzione del fenomeno.**

L'esperienza e le ricerche degli ultimi anni relativi all'adozione hanno chiaramente evidenziato l'importanza per ogni individuo di essere messo in condizione di conoscere e comprendere la propria storia personale in ogni sua tappa e mantenere, così, un senso di continuità ed integrità interna. Questo cambiamento culturale ha trovato un evidente riconoscimento nella legge 149/01 che ha sancito sia il diritto del minore adottato di essere informato della sua condizione di figlio adottivo, sia la possibilità che lo stesso, raggiunti i venticinque anni di età, si rivolga al tribunale per i minorenni per avere accesso al suo fascicolo e conoscere le informazioni relative alla sua storia pre-adoptiva.

In anni più recenti un'ulteriore spinta ai percorsi di ricerca delle origini è venuta dal progressivo aumento dell'età dei bambini adottati (6,1 anni nel 2011 l'età media nelle adozioni internazionali, con oltre il 10% di minori superiori ai 10 anni) e dall'avvento dei *social network* che hanno reso più facile il recupero delle informazioni e la possibilità di rintracciare i familiari biologici. Allo stesso tempo tali opportunità hanno causato anche un incremento del fenomeno inverso, vale a dire della ricerca del figlio adottivo da parte dei suoi genitori biologici e/o di altri componenti della famiglia di nascita.

Questi elementi, unitamente alla variabilità di normative e le prassi sull'accesso ai dati da Paese a Paese, hanno anche comportato il fatto che la possibilità di cercare ed ottenere informazioni sul proprio passato si ponga molto prima del raggiungimento dei 25 anni di età previsto dalla legge italiana.

### **Contesto normativo nazionale**

In relazione all'analisi della disciplina vigente, contenuta nell'art.28 della legge 184/83 (nel testo riformulato dalla legge 149/01) il diritto all'accesso alle informazioni sulle proprie origini è oggi accordato incondizionatamente al solo adottato maggiore di 25 anni (riconosciuto alla nascita) mentre è consentito al maggiorenne infraventicinquenne e al minorenni solo in presenza di stringenti presupposti.

L'interesse tutelato dalle norme che riconoscono all'adottato adulto il diritto di accedere alle informazioni sulle proprie origini è l'interesse privato dell'adottato a soddisfare il desiderio di conoscenza della propria storia: si tratta, quindi, di un diritto autonomo e non di un diritto strumentale alla tutela di altri diritti quali quello alla salute, propria o di un suo discendente.

Quanto alla natura giuridica del diritto a conoscere le proprie origini, esso viene ormai pacificamente inquadrato nel più generale diritto all'identità personale e ricompreso nella categoria aperta dei diritti inviolabili della personalità, la cui tutela è fondata sull'art. 2 della Costituzione.

### **Il divieto di accesso alle proprie origini in caso di parto anonimo**

La normativa vigente stabilisce che quando la madre opti, al momento della nascita del figlio per l'anonimato – e quindi non lo riconosca – a quest'ultimo venga precluso, per un arco temporale di cento anni l'accesso alle informazioni sulle sue origini (quanto meno a quelle identificative della madre biologica).

L'Italia, con la Francia e il Lussemburgo, appartiene a quella minoranza di stati europei che ammettono il parto anonimo, riconoscono cioè alla donna il diritto di non riconoscere il figlio alla nascita mantenendo il segreto alla sua identità. La facoltà di dichiarare al momento della nascita "di non voler essere nominata nella dichiarazione di nascita" è attualmente accordata alla partoriente dall'art.30 comma 1 del DPR 3 novembre 2000 n. 396 (nuovo ordinamento dello stato civile).



L'art.28 della legge 184/83, così come modificato dall'art.24 della legge 149/01 pone una disciplina differenziata per l'accesso alle informazioni sulle origini a seconda dell'età dell'adottato, prevedendo in ogni caso, al comma 7, che l'accesso alle informazioni non sia consentito nei confronti della madre che abbia dichiarato alla nascita di non voler essere nominata ai sensi dell'art.30 DPR 396/00: il mancato riconoscimento alla nascita è pertanto il limite generale in tutte le ipotesi di richiesta di accesso.

L'attuale normativa sull'accesso alle informazioni sulle origini distingue quindi, in sintesi, 4 ipotesi:

- 1) Il caso dell'adottato minorenni (art.28 comma 4): in tale ipotesi sono i genitori adottivi in qualità di esercenti la patria potestà e quindi esclusivamente in nome e nell'interesse dell'adottato a poter chiedere l'accesso alle informazioni relative ai genitori biologici del figlio adottivo ma solo se ricorrono "gravi e comprovanti motivi" secondo il testo della legge. Previa autorizzazione del Tribunale per i minorenni
- 2) Il caso del figlio adottivo maggiorenne di età compresa tra i 18 e i 25 anni (art. 28 commi 5,6,7): se sussistono gravi motivi attinenti alla sua salute psicofisica"
- 3) Il caso dell'adottato che abbia raggiunto l'età dei 25 anni (art.28 comma5): la legge prevede che l'adottato purché riconosciuto alla nascita possa accedere una volta raggiunta l'età dei 25 anni alle informazioni che riguardano la sua origine e l'identità dei suoi genitori biologici
- 4) Il caso dell'adottato maggiorenne d'età quando i genitori adottivi sono deceduti o divenuti irreperibili (art.28 comma 8)

### Contesto normativo internazionale

A livello internazionale si è molto discusso circa l'esistenza del diritto dell'adottato di conoscere le proprie origini: Si tratta di un dibattito con due filoni di pensiero: per il primo l'esistenza di tale diritto si ricava dalle due convenzioni internazionali più importanti (art.7 Convenzione di New York, 1989; art. 30 Convenzione dell'Aja 1993), per il secondo questi articoli non sanciscono un diritto in quanto tale ma semmai dettano il principio da seguire.

La legge **francese** ha cercato di rendere accessibile questo diritto senza mai arrivare al riconoscimento formale e predominante di esso. Ha istituito un organo ad hoc, il CNAOP (Cconsiglio nazionale per l'accesso alle origini personali) per facilitare l'accesso alle origini personali

Per l'**Inghilterra** l'accesso alle informazioni alle origini e la ricerca della famiglia biologica è uno dei principi su cui si basa tutta la legislazione in materia di adozione. Il sistema (Adoption and Children Act) si basa sul meccanismo di "Registri" che garantiscono l'accesso alle informazioni sulle proprie origini. Le autorità locali forniscono un servizio di sostegno per il pre e post adozione e un sistema per accedere alle informazioni personali presso le agenzie di adozione e presso il Registro di stato civile aumentando la possibilità di stabilire un contatto tra l'adottato e la famiglia biologica

Il riconoscimento normativo del diritto di accedere alle proprie origini è stato accolto e inserito nella legislazione di molti paesi tra cui **Spagna, Svezia, Canada, Stati Uniti** seppur con alcune differenze a riguardo della conservazione, delle modalità di accesso e divulgazione delle informazioni.

### Nuovi scenari

L'importanza di tale tema è di recente tornato all'attenzione anche a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n.278/32013, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 28 c.7 della legge 184/83 nella parte in cui non prevede (pur attraverso un procedimento stabilito dalla Legge che assicura la massima riservatezza), la possibilità per il Giudice di interpellare la madre che ha dichiarato di non voler essere nominata, su richiesta del figlio, ai fini di un'eventuale revoca di tale dichiarazione.

Questa sentenza ha aperto una riflessione importante circa l'accoglimento delle istanze presentate da persone non riconosciute alla nascita per accedere all'identità della "donna che ha partorito in anonimato", avvalendosi del diritto alla segretezza del parto.



Più di recente, con la sentenza n. 1946 del 25 gennaio 2017, le Sezioni unite della Corte di Cassazione affrontano, per la prima volta, la questione dell'attuabilità della tutela giurisdizionale del diritto all'accesso alle origini da parte del figlio nato da madre che al momento del parto dichiarava di voler rimanere anonima.

La sentenza si segnala in quanto risolutiva dell'annoso dibattito, sorto in seno alla giurisprudenza di merito, sulla natura e sugli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 278 del 2013, dichiarativa dell'illegittimità dell'art 28 comma 7, della L.184/1983 [“nella parte in cui non prevede – attraverso un procedimento, stabilito dalla legge, che assicuri la massima riservatezza – la possibilità per il giudice di interpellare la madre – che abbia dichiarato di non voler essere nominata ai sensi dell'art. 30, comma 1, del D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127) – su richiesta del figlio, ai fini di una eventuale revoca di tale dichiarazione”].

Le Sezioni unite hanno ribadito la diretta applicabilità della sentenza n. 278 del 2013 nei confronti degli organi giurisdizionali, attribuendo alla sentenza n. 278 del 2013 della Corte costituzionale natura di “sentenza additiva di principio”.

In particolare le Sezioni unite della Cassazione hanno enunciato il seguente principio di diritto: “In tema di parto anonimo, per effetto della sentenza della Corte Costituzionale n. 278 del 2013, ancorché il legislatore non abbia ancora introdotto la disciplina procedimentale attuativa, sussiste la possibilità per il giudice, su richiesta del figlio desideroso di conoscere le proprie origini di accedere alla propria storia parentale, di interpellare la madre che abbia dichiarato alla nascita di non voler essere nominata, ai fini di un eventuale revoca di tale dichiarazione e ciò con modalità procedimentali, tratte dal quadro normativo e dal principio somministrato dalla Corte Costituzionale, idonee ad assicurare la massima riservatezza e il massimo rispetto della dignità della donna; fermo restando che il diritto del figlio trova un limite insuperabile allorché la dichiarazione iniziale per l'anonimato non sia rimossa in seguito all'interpello e persista il diniego della madre di svelare la propria identità”.

Tuttavia, circa le modalità procedurali attraverso le quali i giudici possono procedere all'interpello della madre biologica, la questione sembra rimanere comunque irrisolta, in quanto seppur i suggerimenti operativi della Suprema corte sembrano dettare delle linee-guida al legislatore per la formulazione di una futura disciplina normativa in materia, allo stesso tempo non sono in grado di garantire una risposta organica e omogenea da parte dei tribunali alle richieste di accesso alle origini provenienti dai figli.

A seguito dell'intenso dibattito che si è aperto sul tema in esame, negli ultimi tempi sono stati presentati numerosi disegni di legge in materia<sup>1</sup> il cui esame congiunto è in corso nell'ambito dei lavori della Commissione Giustizia della Camera. Tali progetti di legge prevedono tutti la possibilità a cura degli organi competenti di informare la madre o il padre biologici della richiesta di accesso richiedendo il consenso al superamento dell'anonimato, riprendendo di fatto il modello francese.

Inoltre, sul territorio italiano sono presenti numerosi servizi a tutela del parto in anonimato che vedono la sinergia tra istituzioni sanitarie e sociali, tra enti ed associazioni.

Il fenomeno, pur non presentandosi rilevante da un punto di vista statistico (si stimano circa 400-450 casi ogni anno in Italia<sup>2</sup>) porta con sé aspetti di forte criticità, non solo per gli attori principali di questa complessa vicenda (partorienti e neonati), ma anche per i servizi e per gli operatori che vi lavorano, a causa delle innumerevoli implicazioni di carattere culturale, psicologico e sociale.

Il denominatore comune delle varie esperienze presenti sul territorio (per la realtà Toscana si veda il progetto regionale “Mamma Segreta”) è la formazione del personale coinvolto e la realizzazione di una rete interistituzionale, che assicuri il passaggio dell'informazione e la continuità dell'assistenza tra le varie fasi del percorso.

---

<sup>1</sup> A.C. 784 (Bossa-Murer), A.C. 1343 (Campana), A.C. 1874 (Marzano), A.C. 1983 (Cesaro), A.C. 1989 (Rossomando), A.C. 1901 (Sarro).

<sup>2</sup> Vedi *Alla ricerca delle proprie origini*, a cura di Raffaella Pregliasco, 2013, Carocci Faber, pag. 189



A differenza di ciò che accade nel panorama internazionale il nostro ordinamento rimane ancorato quindi sul limitare il diritto di accesso alle informazioni per l'adottato, non contemplando la reversibilità della decisione della donna ed eventuali procedure per verificarla, anche nel caso in cui, dopo tanti anni, avesse maturato ed elaborato tale scelta e volesse modificare la propria volontà .

## **I bisogni**

Seppure i cambiamenti in atto, orientati nella direzione di una maggiore apertura dell'adozione e di un più facile recupero e/o mantenimento delle informazioni e dei contatti con il passato, siano da considerarsi indubbiamente positivi, non vanno sottovalutati gli aspetti di complessità e i fattori di rischio che essi comportano.

Si deve tener conto, infatti, che, come dimostrato dalle ricerche e dall'esperienza sul campo, venire a conoscenza della propria storia e/o stabilire un contatto con i propri familiari di nascita rappresenta un'esperienza delicata e, talvolta, in grado di turbare profondamente l'equilibrio psicologico ed esistenziale dei soggetti coinvolti, soprattutto, ma non soltanto, quando coinvolgono figli adottivi minorenni (non a caso la summenzionata legge 149 ha previsto che l'accesso al fascicolo dell'ultra venticinquenne sia subordinato ad un iter di verifica delle sue motivazioni e caratteristiche). A fronte di tale complessità, attualmente, i figli adottivi che intendano avviare un percorso di ricerca di informazioni sulle loro origini e, talvolta, di contatto con i familiari biologici (o che fossero da questi rintracciati), si trovano senza avere istituzioni né servizi di riferimento. Si rileva inoltre una generale mancanza di uniformità delle procedure e dei riferimenti. Non vi sono, infatti, referenti che possano aiutare a decodificare i desiderata, a comprendere le aspettative e, a valutare le conseguenze, a mediare l'eventuale successivo rapporto con i familiari di nascita ritrovati. La stessa condizione di mancanza pressoché totale di interlocutori la sperimentano i genitori adottivi che si trovano a confrontarsi con richieste dei loro figli di cercare informazioni e/o contatti relativi al loro passato, spesso durante l'adolescenza e, quindi, ben prima del limite dei 25 anni fissato dalla nostra legge.

La mancanza di servizi deputati ad accogliere e sostenere la famiglia adottiva nell'affrontare la delicata dimensione della ricerca delle origini, oltre alle criticità considerate, determina la difficoltà ad incrementare la conoscenza del fenomeno in Italia, nei suoi aspetti sia quantitativi sia qualitativi, a grave discapito della possibilità di accrescere la competenza sul tema ed avere operatori maggiormente preparati nel leggere e gestire questa realtà.

## **Una possibile risposta: il Servizio per le Informazioni sulle Origini (Ser.I.O.)**

In considerazione del bagaglio di esperienza maturata sul tema, sia in quanto "detentore" di un patrimonio immenso di informazioni sulle origini e sulle storie personali dei propri utenti, che di ente impegnato in azioni di ricerca e approfondimento sia sul fenomeno adottivo in generale che, in particolare, sul tema delle origini<sup>3</sup>, l'Istituto degli Innocenti si fa promotore dell'attivazione di un servizio specializzato che offra un'interlocuzione esperta a quanto si approcciano a percorsi di ricostruzione di informazioni sulle proprie origini.

L'idea di attivare un Servizio per le Informazioni sulle Origini (Ser.I.O.) nasce da una condivisione di interesse, già esplorata, fra i diversi soggetti del "sistema delle adozioni" toscano. Fra questi, in particolare, il Tribunale per i Minorenni di Firenze, ma anche la rete dei Centri Adozioni con i quali l'Istituto, attraverso le funzioni di Centro Regionale, interagisce per il monitoraggio dei percorsi di informazione e sostegno ai protagonisti dell'adozione. La sperimentazione del Servizio si colloca quindi in una dimensione di rete e di collaborazione interistituzionale di alto livello e può rappresentare un modello da valorizzazione anche a livello nazionale.

---

<sup>3</sup> L'Istituto degli Innocenti è autore di quella che rimane ad oggi una delle principali indagini di livello nazionale realizzata sul tema *Alla ricerca delle proprie origini. L'accesso alle informazioni tra norma e cultura*, Carocci ed.



## Obiettivi

In considerazione di quanto sopra esposto si propone la sperimentazione di un **Servizio di rilievo regionale per la ricerca di informazioni sulle origini –Se.RIO-**, con il compito di:

- Fornire informazioni e consulenza giuridica, psicologica e sociale a persone interessate alle ricostruzioni di storie personali e al reperimento di informazioni sulle origini personali e familiari;
- Effettuare attività di accompagnamento, mediazione e sostegno, anche psicologico, tra le parti coinvolte nel percorso di ricerca delle origini (figli e genitori adottivi, familiari di nascita);
- Attivare interventi di formazione e supervisione rivolti agli operatori coinvolti nei percorsi sui temi del sostegno alle persone che ricercano informazioni sulle proprie origini e sul tema della raccolta, conservazione e trasmissione delle informazioni stesse;
- Attivare interventi di informazione e formazione per le famiglie adottive;
- Effettuare attività di raccolta della documentazione, ricerca ed analisi del fenomeno anche attraverso iniziative di confronto ed approfondimento con altre realtà italiane ed internazionali impegnate sul tema;
- Facilitare i percorsi di accesso consapevole alle informazioni attraverso la costruzione di una rete di riferimento fra i diversi attori istituzionali e non, operanti in questo ambito, anche attraverso il supporto alla definizione di protocolli, procedure e modelli di intervento.

## Attività e servizi offerti

- Servizio di base per l'informazione e primo orientamento;
- Servizio specialistico di consulenza, accompagnamento e sostegno rivolto a figli e genitori adottivi ed operatori del settore adozione, attraverso l'attivazione di una équipe specializzata, in grado di sostenere e orientare gli interessati nel percorso di ricerca e recupero delle informazioni, sia attraverso attività di supporto psicologico ai singoli che attraverso l'interazione con i diversi enti o soggetti istituzionali potenzialmente coinvolti (Tribunali per i Minorenni, Enti ecc.)
- Elaborazione di proposte per la definizione di modelli di intervento, procedure e strumenti operativi condivisi a livello regionale
- Attività di formazione per gli operatori del settore adozione
- Realizzazione di iniziative di promozione culturale e informazione/sensibilizzazione sulla tematica
- Creazione e mantenimento di una rete dei soggetti coinvolti e di relazioni con altri soggetti o agenzie che operano nel settore di rilievo nazionale/internazionale
- Realizzazione di attività di approfondimento e ricerca sul fenomeno e le prassi attuate a livello regionale e nazionale.

## Contestualizzazione regionale

In considerazione del modello organizzativo dei servizi per l'adozione in Toscana e degli attuali processi in corso degli strumenti di indirizzo, il Servizio specializzato si colloca in una posizione fortemente integrata con la rete dei servizi esistenti nel sistema toscano.

Si prevedono quindi distinti livelli di coinvolgimento e collaborazione per la gestione e il funzionamento del Servizio, con riferimento a partner con funzioni a maggiore o minore grado di operatività. Di seguito si riportano i possibili ruoli e apporti dei diversi soggetti interessati.

## Soggetti coinvolti, ruoli e modalità di coordinamento

### Regione Toscana

- Sostegno alla sperimentazione del Servizio;



- Verifica e monitoraggio del Servizio sperimentale e definizione di indirizzi per il funzionamento, anche alla luce delle eventuali innovazioni normative di livello nazionale in materia;
- Orientamenti per l'integrazione del Servizio nel sistema regionale delle adozioni.

#### Tribunale per i Minorenni di Firenze (da verificare l'eventuale interesse di Genova)

- Collaborazione alla definizione di modelli di intervento, procedure e strumenti operativi condivisi a livello regionale;
- Partecipazione alle iniziative di informazione e formazione rivolte agli operatori.
- Orientamento al servizio dei potenziali interessati

#### Centri Adozione di Area vasta (Comuni capofila):

- Attività di primo orientamento nell'ambito del servizio di informazione già svolto;
- Partecipazione al comitato tecnico-scientifico con un proprio rappresentante;
- Collaborazione alla definizione di modelli di intervento, procedure e strumenti operativi condivisi a livello regionale;
- Collaborazione alla progettazione e partecipazione ad iniziative di promozione e sensibilizzazione.

#### Istituto degli Innocenti

- Attivazione di uno sportello informativo di primo orientamento;
- Attivazione di un servizio di supporto specialistico attraverso un'équipe multiprofessionale a sostegno degli utenti interessati a conoscere le proprie origini, (assistenti sociali e psicologi) integrata con competenze di area giuridica e archivistica;
- Progettazione e realizzazione di attività di formazione e sostegno per gli operatori del sistema regionale;
- Definizione di modelli di intervento, procedure e strumenti operativi condivisi a livello regionale (in rapporto con i servizi, il TM di FI e GE e altri soggetti eventualmente interessati)
- Promozione di iniziative di scambio e confronto con altre realtà o esperienze di rilievo nazionale/internazionale
- Realizzazione di approfondimenti conoscitivi sul fenomeno a livello regionale e nazionale, sulle esperienze e le prassi attivate.

### **Coordinamento**

I partner sopra individuati partecipano attraverso propri referenti ad un Comitato tecnico scientifico che rappresenta lo strumento di raccordo generale, indirizzo e verifica dell'andamento della sperimentazione e del Servizio.

L'Istituto degli Innocenti è responsabile del coordinamento operativo e dell'attuazione delle attività.

### **Tempi e modalità di attuazione:**

Si propone l'attivazione e prima sperimentazione del Servizio in una prima fase annuale di funzionamento, secondo la seguente scansione di azioni e tempi:

#### ***Prima fase: progettazione esecutiva e impianto del servizio (3 mesi):***

- Definizione forme di collaborazione interistituzionale fra i partner interessati.
- Attivazione e formazione équipe specializzata multiprofessionale. Per la composizione dell'équipe si propongono le seguenti figure professionali:
- Percorso di approfondimento conoscitivo sul fenomeno e sulle procedure/prassi attivate da Tribunale e Servizi
- Realizzazione di un primo seminario sul tema per la promozione del Servizio

#### ***Seconda fase (9 mesi)***

- Gestione dello "sportello" per fornire informazioni e orientamento di primo livello (linea telefonica e colloqui su appuntamento). Questo primo livello di servizio è garantito attraverso un operatore appositamente formato, individuato anche all'interno dell'équipe.



- L'équipe specializzata si incontra regolarmente 2 volte al mese e si attiva su richiesta in base agli accessi al servizio definendo il progetto di intervento sulle singole situazioni.
- Azioni di promozione e comunicazione attraverso i canali dell'Istituto
- Realizzazione di due iniziative di promozione e sensibilizzazione
- Realizzazione di un percorso di aggiornamento rivolto ad operatori dei servizi territoriali, degli Enti Autorizzati e di altri soggetti potenzialmente interessati (gestori di comunità, associazionismo ecc.) in quanto interlocutori ai quali gli utenti possono rivolgersi come primo punto di contatto
- Realizzazione di attività di documentazione e approfondimento conoscitivo sulla diffusione del fenomeno e sulle prassi a livello regionale e nazionale
- Monitoraggio e valutazione del funzionamento del servizio e dell'utenza

**Costi (per la prima fase annuale di funzionamento):**

<b>Attività</b>	<b>Importo</b>
Progettazione esecutiva, impianto e coordinamento attività. Monitoraggio e valutazione.	10.000
Definizione forme di collaborazione interistituzionale, Approfondimento sul fenomeno, le procedure e le prassi (livello regionale e nazionale)	5.000
Gestione del servizio (individuazione, formazione e incarichi ad esperti) e percorsi di formazione per operatori territoriali	80.000
Iniziative di comunicazione e promozione	5.000
<b>Totale</b>	<b>100.000</b>

Collocamento del servizio nel sistema, relazioni e modalità di accesso da parte degli utenti

