



2. DIRITTO DI REGISTRAZIONE E CITTADINANZA

Riconoscimento, non riconoscimento e filiazione

Nei precedenti Rapporti è stata rilevata la necessità di tutelare il diritto delle gestanti in gravi difficoltà a essere adeguatamente supportate prima, durante e dopo il parto e quello dei loro nati di venire al mondo in condizioni di sicurezza, in ospedale, ricevendo le cure di cui necessitano anche per prevenire abbandoni in luoghi insicuri che possono causarne la prematura morte. Si tratta di due diritti complementari e convergenti in quanto finalizzati a garantire le migliori condizioni per la nascita “in sicurezza” del neonato e le doverose cure alle partorienti.

In Italia, la gestante ha diritto di partorire in ospedale e di riconoscere o meno il neonato come proprio figlio¹¹: nei casi in cui il neonato non venga riconosciuto, egli è registrato come “figlio di donna che non consente di essere nominata”; l’ufficiale di stato civile attribuisce quindi al neonato un nome e un cognome, procede a stilare il suo atto di nascita e lo segnala

alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, che lo dichiara adottabile. Con l’adozione la persona di età minore, dopo un anno di affidamento preadottivo, diventa figlio a tutti gli effetti e cessano “i rapporti dell’adottato verso la famiglia d’origine”. Da un’elaborazione dei dati pubblicati dal Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità, risulta che i minorenni non riconosciuti alla nascita e

dichiarati adottabili dai Tribunali per i minorenni, nel periodo 2000-2015, sono stati 6.511, con un andamento decrescente¹².

L’accesso del figlio adottivo all’identità dei genitori biologici¹³

Dal 2000 la legge consente l’accesso all’identità dei genitori biologici da parte degli adottati: l’articolo 28 della Legge 184/1983, modificato dalla 149/2001, ha previsto che il minore di età adottato sia anzitutto “*informato di tale sua condizione*”, precisando che “*i genitori adottivi vi provvedono nei modi e termini che essi ritengono più opportuni*”. Quindi stabilisce che “*l’adottato, raggiunta l’età di venticinque anni, può accedere a informazioni che riguardano la sua origine e l’identità dei propri genitori biologici. Può farlo anche raggiunta la maggiore età, se sussistono gravi e comprovati motivi attinenti alla sua salute psico-fisica. L’istanza deve essere presentata al tribunale per i minorenni del luogo di residenza*”. Il Tribunale per i minorenni procede quindi all’audizione delle persone di cui ritenga opportuno l’ascolto; assume tutte le informazioni di carattere sociale e psicologico, al fine di valutare che l’accesso alle notizie non comporti grave turbamento all’equilibrio psico-fisico del richiedente, e – definita l’istruttoria – autorizza con decreto l’accesso alle notizie richieste.

Il comma 7 dell’art. 28 della suddetta Legge escludeva la possibilità di accesso ai dati, se l’adottato non era stato

¹¹ Il Tribunale per i minorenni può inoltre (vd. art. 11 della Legge 184/1983) disporre la sospensione dello stato di adottabilità per un periodo massimo di due mesi, su richiesta di chi afferma di essere uno dei genitori biologici “sempre che nel frattempo il bambino sia assistito dal soggetto di cui sopra o dai suoi parenti fino al quarto grado permanendo comunque un rapporto con il genitore naturale”. Se il neonato non può essere riconosciuto perché il o i genitori hanno meno di 16 anni, l’adottabilità può essere rinviata anche d’ufficio dal Tribunale per i minorenni fino al compimento dei sedici anni di almeno uno dei genitori; un’ulteriore sospensione di due mesi può essere concessa al compimento del 16° anno di età dallo stesso Tribunale per i minorenni.

¹² Ecco il dettaglio: 362 nel 2000, 327 nel 2001, 378 nel 2002, 446 nel 2003, 410 nel 2004, 429 nel 2005, 505 nel 2006, 642 nel 2007, 575 nel 2008, 471 nel 2009, 409 nel 2010, 359 nel 2011, 337 nel 2012, 326 nel 2013, 278 nel 2014 e 257 nel 2015.

¹³ Viene frequentemente utilizzata anche la dizione “accesso alle proprie origini” che è confusiva, in quanto utilizzata per indicare sia la conoscenza dell’adottato della sua condizione di figlio adottivo, sia la conoscenza della propria storia personale e familiare e dei motivi che hanno determinato la dichiarazione dello stato di adottabilità e la conseguente adozione, sia la conoscenza/incontro con i genitori biologici



riconosciuto alla nascita¹⁴. A seguito però della sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo¹⁵, che ha accolto la richiesta di accesso da parte di una donna non riconosciuta alla nascita e successivamente affiliata¹⁶, è stata sollevata eccezione di costituzionalità del comma 7 dell'art. 28 della Legge 184/1983 dal Tribunale per i minorenni di Catanzaro. Con sentenza n. 278/2013, la Corte Costituzionale ha quindi dichiarato *“l'illegittimità costituzionale dell'articolo 28, comma 7, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto della persona di età minore ad una famiglia), come sostituito dall'art. 177, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali), 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 [...] su richiesta del figlio, ai fini di una eventuale revoca di tale dichiarazione”*. La suddetta pronuncia non ha comunque abrogato quanto disposto dall'articolo 30, comma 1 del DPR n. 396 del 3 novembre 2000, sulla tutela del parto anonimo¹⁷, ma anzi ha fatto esplicito riferimento a tale norma nel precisare che, nel dar corso alle domande di accesso presentate dagli adottati non riconosciuti, si doveva rispettare la riservatezza delle donne che si erano avvalse del diritto alla segretezza, che lo Stato ha garantito loro per cento anni¹⁸.

A seguito della sentenza della Corte Costituzionale, sono state presentate alla Camera dei Deputati diverse proposte di

legge, in merito alle quali negli anni scorsi il Gruppo CRC ha dato atto dell'esistenza di posizioni differenti sulle condizioni in cui tale accesso avrebbe potuto avvenire, e ha espresso una specifica raccomandazione. Il 18 giugno 2015 la Camera ha approvato il DDL n. 1978, ancora in discussione presso la Commissione Giustizia del Senato, abbinato alla Proposta di Legge del Sen. Manconi n. 1765, *“Norme in materia di adozione da parte dei singoli e revoca dell'anonimato materno”*¹⁹. Nel frattempo, la Corte di Cassazione ha iniziato a pronunciarsi: recependo i ricorsi presentati da adulti adottati che sostenevano l'immediata esecutività della sentenza della Corte Costituzionale – anche in assenza della norma prevista dalla sentenza della Consulta stessa – la Cassazione con sentenza n. 1946 del 20 dicembre 2016, emessa a Sezioni Unite, ha stabilito che *“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 e di accedere alla propria storia parentale, di interpellare la madre che abbia dichiarato alla nascita di non voler essere nominata, ai fini di una eventuale revoca di tale dichiarazione, e ciò con modalità procedurali, 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*

¹⁴ Comunque già ora la richiesta di accesso al certificato o alla cartella relativa al parto, da parte delle persone non riconosciute alla nascita, può essere accolta relativamente ai dati sanitari inerenti la madre biologica “osservando le opportune cautele per evitare che quest'ultima sia identificabile”. L'accesso a questi dati non è però agevole e si differenzia da un tribunale all'altro.

¹⁵ Cfr. Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 25 settembre 2012, ricorso n. 33783/09 Godelli c. Italia.

¹⁶ L'istituto giuridico dell'affiliazione è stato abrogato dalla Legge 184/83.

¹⁷ Il testo è il seguente: “La dichiarazione di nascita è resa da uno dei genitori, da un procuratore speciale, ovvero dal medico o dalla ostetrica o da altra persona che ha assistito al parto, rispettando l'eventuale volontà della madre di non essere nominata”.

¹⁸ Sono oltre 90.000 le donne che hanno partorito in anonimato dal 1950 a oggi.

¹⁹ Cfr. https://parlamento17.openpolis.it/singolo_atto/42638.



sia rimossa in séguito all'interpello e persista il diniego della madre di svelare la propria identità”.

Le competenze istituzionali relative alle persone di età minore non riconosciute, alle gestanti e alle madri in gravi difficoltà

L'articolo 8, comma 5, della Legge 328/2000 ha attribuito alle Regioni il compito di disciplinare il trasferimento ai Comuni o ad altri Enti Locali delle funzioni concernenti le prestazioni obbligatorie relative alle gestanti e madri, ai nati fuori dal matrimonio, ai bambini non riconosciuti²⁰, e di definire il passaggio delle relative risorse umane, finanziarie e patrimoniali. Poche Regioni lo hanno fatto, come documentato nei precedenti Rapporti CRC. A tutt'oggi, ci sono Regioni che non hanno ancora legiferato in materia ed altre (come Lombardia ed Emilia-Romagna²¹) che lo hanno fatto, attribuendo però ai Comuni tali competenze senza tenere conto della complessità e varietà delle problematiche coinvolte²². Al riguardo, va invece segnalata la positiva Legge 16/2006 della Regione Piemonte, che ha individuato quattro Enti gestori cui competono gli interventi socio-assistenziali nei confronti di queste gestanti; interventi che devono essere forniti *“su semplice richiesta dell'interessata, indipendentemente dalla sua residenza anagrafica”*, comprese le donne senza permesso di soggiorno.

²⁰ La Legge 6 dicembre 1928 n. 2838 stabiliva che le Amministrazioni Provinciali devono assistere i bambini esposti, i figli di ignoti e i bambini nati fuori dal matrimonio riconosciuti dalla madre e in condizione di disagio socio-economico. È altresì previsto che “nelle Province, nelle quali lo consiglino le condizioni locali, l'assistenza del bambino deve, ove sia possibile, avere inizio all'epoca della gestazione della madre”.

²¹ La Regione Lombardia con la Legge 14 dicembre 2004 n. 34, “Politiche regionali per i minori”, e la Regione Emilia-Romagna con la Legge n. 2 del 12 marzo 2003, che reca il titolo “Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”.

²² Spesso le partorienti necessitano infatti di interventi specifici, altamente specializzati, legati alla loro difficile condizione, che i

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

- 1. Alla Conferenza Stato-Regioni** di assumere le necessarie iniziative per la piena attuazione della normativa vigente in materia di riconoscimento e non riconoscimento dei neonati e di tutela del diritto alla segretezza del parto; per la raccolta dei dati anamnestici non identificativi della partoriente, anche con riguardo alla sua storia sanitaria personale e familiare; per agevolare la diagnosi e la cura di eventuali futuri stati patologici del non riconosciuto, stabilendo le necessarie procedure per favorirne l'accesso a tali dati; per la promozione di campagne informative al riguardo e per l'attivazione di tavoli di lavoro interistituzionali in vista della realizzazione di percorsi condivisi²³;
- 2. Al Parlamento** di approvare una legge che preveda la realizzazione, da parte delle Regioni, di almeno uno o più servizi specializzati, realizzati dagli Enti gestori delle prestazioni socio-assistenziali, in grado di fornire alle gestanti, indipendentemente dalla loro residenza anagrafica e cittadinanza, le prestazioni e i supporti necessari affinché possano assumere consapevolmente e libere da condizionamenti sociali e/o familiari le decisioni circa il riconoscimento o il non riconoscimento dei loro nati.

piccoli Comuni non sono in grado di garantire. Inoltre, accanto a gestanti che hanno deciso di riconoscere il loro nato e prendersene cura, potendo contare sul supporto dei servizi socio-assistenziali del territorio di appartenenza e degli interventi sopra richiamati, ci sono anche donne incerte, che non sanno se riconoscere il figlio o meno, e altre ancora che hanno già deciso di non riconoscerlo, avvalendosi del diritto alla segretezza del parto. Infine ce ne sono altre che, anche per le condizioni di emarginazione in cui vivono, non sono a conoscenza del loro diritto di partorire in anonimato e, dunque, non accedono ai servizi preposti

²³ Al riguardo si segnala che un gruppo di lavoro istituito dal Ministero della Salute sta predisponendo apposite Linee di indirizzo