

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 302

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MARINUCCI MARIANI, MANIERI,
BONO PARRINO, ACONE, GUIZZI e CASOLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 LUGLIO 1987

Norme regolatrici dei rapporti fra genitori e figli

ONOREVOLI SENATORI. – La riforma del diritto di famiglia che è in vigore dal 20 settembre 1975, pur avendo dato attuazione ad alcune norme costituzionali come l'articolo 29 che afferma l'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi (sia pure con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare) e l'articolo 30 considerato in ogni sua parte ma in special modo con riferimento alla tutela giuridica e sociale dei figli nati fuori del matrimonio, tuttavia – anche per la complessità della materia – non ha certamente concluso quel processo riformatore avviato molti anni prima.

Il modello di famiglia che si è venuto delineando e che appare prefigurato in tutta la legislazione vigente è molto diverso da quello

tradizionale: la famiglia, intesa come comunità di vita spirituale e di affetti e definita «formazione sociale viva e operante», è oggi più che mai fondata sulla solidarietà, sulla comunione e collaborazione dei coniugi e sulla responsabilità verso i figli, nel loro preminente interesse.

È proprio a questi valori che intendono fare riferimento le attuali proposte di modifica, nell'intento di adeguare alcune norme della legge ordinaria ai principi costituzionali e di individuare con chiarezza i diritti dei singoli e i rapporti che intercorrono all'interno della famiglia.

La Costituzione della Repubblica italiana, nel proclamare il principio di uguaglianza fra cittadini, bandisce ogni forma di discriminazione

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

zione, prima fra tutte quella fondata sul sesso. Tuttavia sussistono anche in leggi recenti differenze di trattamento per le quali proponiamo diverse soluzioni non più improntate alla preminenza della figura maschile.

Inoltre nel campo della filiazione permangono vistose tracce di antichi pregiudizi, non più compatibili con l'attuale realtà sociale; ci riferiamo in particolare a tutte le norme riguardanti l'accertamento e il disconoscimento di paternità, che devono oggi essere impostate secondo il criterio della verità del rapporto procreativo e non più secondo quello convenzionale della volontà.

Un altro importante campo nel quale è necessario apportare modifiche legislative è quello dei congedi parentali per maternità, nei quali la posizione del padre non è oggi adeguatamente tutelata; appare inoltre indilazionabile la tutela della maternità di tutte le lavoratrici autonome; infine, bisogna intervenire nella materia delle adozioni per evitare che un figlio possa essere tolto ad una madre, che lo ama e che lo vuole, solo per cause di indigenza, nel prevalente interesse del minore.

Questa proposta ovviamente non vuole e non può esaurire tutta l'ampia materia relativa alla procreazione, soprattutto tenendo conto dei nuovi ed emergenti problemi anche connessi all'uso di tecniche di laboratorio, sui quali non si è ancora svolto il necessario dibattito: vuole solo intervenire con opportuni correttivi sulla legislazione esistente, per migliorarla.

Ma vediamo separatamente le singole proposte.

1) *Legge regolatrice dei rapporti fra genitori e figli*

Fra le disposizioni sulla legge in generale, l'articolo 20 stabilisce che la legge che regola i rapporti tra genitori e figli di diversa cittadinanza è la legge nazionale del padre; si applica quella della madre se soltanto la maternità è accertata o se soltanto la madre ha legittimato il figlio.

La limitazione in via di principio dell'applicazione della legge della madre alle sole ipotesi sopra indicate appare in netto contra-

sto con i principi costituzionali e con la legge n. 151 del 1975, in quanto attribuisce ingiustificata prevalenza alla legge nazionale del padre; riteniamo che la norma debba essere modificata nel senso di dare rilievo alla legge nazionale del figlio.

Ciò anche tenuto conto che dopo l'ultima modifica della legge sulla cittadinanza anche la madre trasmette la sua nazionalità al figlio. In caso di doppia cittadinanza, si dovranno applicare le disposizioni più favorevoli al figlio (articolo 1).

2) *Cognome*

Il cognome, segno di appartenenza a una famiglia e simbolo sociale di identificazione dell'individuo, si trasmette per via maschile.

a) Per quanto riguarda la famiglia legittima, va rilevato che non esiste nella normativa vigente alcuna disposizione che attribuisca al figlio il cognome del padre, ma ciò avviene ancora nella prassi, nonostante che la prescrizione contenuta nel codice civile del 1942 (articolo 144) sia stata abrogata. Tale articolo riguardava la «potestà maritale» e stabiliva: «Il marito è il capo della famiglia: la moglie segue la condizione civile di lui, ne assume il cognome ed è obbligata ad accompagnarlo dovunque egli crede opportuno fissare la sua residenza». Pertanto il figlio assumeva il cognome del padre che era anche della madre, la quale aveva perso il proprio.

Con la riforma del diritto di famiglia si è stabilito che la moglie, pur aggiungendo il cognome del marito, non perde il proprio; e tuttavia nulla è stato precisato riguardo al cognome spettante al figlio. Nella prassi si è continuato a dare al bambino il cognome del padre senza che nessuna legge lo prescrivesse. Una statuizione legislativa su tale problema rimasto in sospeso oggi si impone: per evitare di privilegiare in via di principio il cognome del padre o quello della madre si è ritenuto opportuno proporre una soluzione, già adottata in altri Paesi, che prevede che al momento del matrimonio i coniugi scelgano quale dei loro cognomi dovranno assumere i figli, con la possibilità di sceglierli entrambi e con l'unico limite che non potranno essere attribuiti più di due cognomi (articolo 2);

X LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

b) Per quanto riguarda l'attribuzione del cognome al figlio naturale, l'articolo 262 del codice civile limita la trasmissione del cognome materno e introduce discriminazioni lad dove prevede che in caso di riconoscimento congiunto si privilegi il cognome del padre e che, qualora il padre riconosca il figlio dopo la madre, possa attribuirgli il proprio cognome aggiungendolo o sostituendolo a quello già trasmesso da lei.

Tale disciplina urta sia contro il principio di parità tra uomo e donna sia contro quello dell'autonoma rilevanza dei diritti del minore, i cui effettivi interessi non vengono tutelati compiutamente anche nei confronti della madre.

Appare opportuno garantire un'espansione della sfera giuridica del minore che risponda ai criteri ispiratori della riforma del diritto di famiglia e non contrasti con il principio generale dell'ordinamento enunciato nell'articolo 6 del codice civile riguardante l'immutabilità del nome.

Si propone pertanto che il figlio naturale assuma senz'altro il cognome della madre e che, in caso di riconoscimento da parte del padre, i genitori scelgano il o i cognomi applicabili, ricorrendo al giudice in caso di contrasto (articolo 7).

3) Attribuzione della maternità e della paternità legittima

La precedente legislazione aveva eretto una barriera granitica a tutela della legittimità dei figli nati nel matrimonio: la presunzione di paternità era rigorosa; il disconoscimento poteva essere chiesto soltanto in casi estremamente gravi e tassativamente determinati; i termini processuali per proporre l'azione erano brevi e ben definiti.

Tale barriera si è venuta man mano sgretolando di fronte all'umana esigenza di far prevalere l'effettiva verità del rapporto di procreazione rispetto ad un atteggiamento culturale oggi in gran parte superato: ed infatti la riforma del diritto di famiglia ha estesamente allargato ad ogni ipotesi di adulterio l'esperibilità dell'azione di disconoscimento di paternità; la legge n. 184 del 1983 ne ha praticamente abolito i termini processuali

consentendo al figlio minore – tramite un curatore – di chiedere in ogni tempo l'esclusione della paternità legittima; alcune decisioni giurisprudenziali hanno riconosciuto alla madre coniugata il diritto di dichiarare il figlio nato in costanza di matrimonio come figlio naturale e quindi escludere sin dalla nascita la paternità del marito.

Tale evoluzione giuridica non ha solo tenuto conto delle pressioni sociali, ma anche del progresso scientifico che da alcuni anni consente di dare risposte positive sulla attribuzione della paternità in base ad analisi ematologiche e genetiche.

In questa ottica, oltre che nell'intento di applicare pienamente il principio di parità, proponiamo alcune modifiche.

a) L'articolo 231 del codice civile stabilisce, senza eccezioni, che il marito è padre del figlio concepito durante il matrimonio.

L'articolo 250 del codice civile attribuisce sia al padre che alla madre il diritto di riconoscere il figlio naturale, anche se uniti in matrimonio con altra persona all'epoca del concepimento; ma tale diritto non è praticamente applicabile alle donne e di fatto può essere esercitato solo dall'uomo. Infatti, se la donna coniugata riconosce il figlio, questi diventa automaticamente legittimo e acquista il cognome del marito, e solo con una successiva azione giudiziaria di disconoscimento di paternità si potrà far corrispondere la situazione giuridica a quella reale.

La donna coniugata oggi può riconoscere il figlio come naturale soltanto se è in grado di esibire all'Ufficiale di stato civile un atto di separazione anteriore alla nascita di almeno trecento giorni oppure se il figlio è già stato riconosciuto da un altro uomo.

Alcune decisioni giurisprudenziali, come già detto, hanno interpretato la legge nel senso di affermare il diritto della madre coniugata a riconoscere il figlio naturale senza i limiti sopra indicati (tribunale di Genova 1° giugno 1982 e corte di appello di Genova 16 ottobre 1982, ma trattasi di interpretazioni isolate e comunque non vincolanti).

Si propone, pertanto, di introdurre una norma che consenta alla madre di riconoscere il figlio naturale dietro sua dichiarazione che lo stesso non è figlio del marito, con la

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

conseguenza che il marito che voglia affermare la sua paternità rispetto a quel figlio dovrà promuovere apposita azione giudiziaria di accertamento, senza potersi avvalere della presunzione legale (articolo 3);

b) Pur ritenendo, come sopra illustrato, di dover privilegiare la veridicità dei rapporti procreativi rispetto a una paternità legalmente predeterminata, va tuttavia risolto specificamente il caso in cui la procreazione sia avvenuta attraverso tecniche di laboratorio. In questo caso, ove il marito sia stato consenziente, non potrà essere esperita l'azione di disconoscimento della paternità, poiché la volontà espressa tiene luogo della mancata procreazione naturale (articolo 4);

c) Ancora in tema di filiazione legittima, appare opportuno eliminare la discriminazione contenuta nell'articolo 244 del codice civile.

Il primo comma di tale articolo prevede il termine di sei mesi dalla nascita del figlio perché la madre possa esercitare l'azione di disconoscimento della paternità, mentre il secondo comma assegna al padre il termine di un anno. Il diverso e più breve termine previsto per la madre, contrario al principio di uguaglianza, penalizza ingiustamente quest'ultima, costretta a decidere in brevissimo tempo e per di più coincidente con la fase delicata del puerperio.

Appare opportuno assegnare lo stesso termine di un anno ad entrambi i genitori (articolo 5).

4) Attribuzione della maternità e della paternità naturale

a) Nella nostra legislazione il parto non comporta automaticamente il rapporto giuridico del figlio con la madre in quanto la donna, dopo averlo generato, per essere considerata madre deve provvedere al suo riconoscimento mediante dichiarazione formale da rendere all'autorità competente.

La non automatica attribuzione della maternità con il parto finisce con il gravare in modo particolare sulle madri povere, nei confronti delle quali è più facile esercitare pressioni volte a non far riconoscere il bambino, così dato in affidamento adottivo. Ciò consente

anche lo squallido mercato dei neonati, tanto fiorente nelle aree più depresse.

Peraltro la grave decisione di abbandonare un figlio, e quindi consentirne l'adozione, non può essere espressa mediante un'omissione (il mancato riconoscimento), ma deve risultare da una positiva dichiarazione di volontà, che consentirebbe fra l'altro interventi di sostegno anche di carattere economico.

Inoltre, con l'attuale sistema non si tutelano i diritti del figlio nel caso di morte della madre per parto, né si tutelano i diritti della madre, e quindi del figlio, quando la donna resta impedita per oltre dieci giorni dopo il parto.

Infine l'articolo 250 del codice civile, ultimo comma, vieta a chi non ha compiuto sedici anni di riconoscere il figlio. Tale norma determina una grave situazione anche nei confronti del bambino che resta privo di stato giuridico.

Anche in sintonia con la Convenzione di Strasburgo del 1975 (articolo 2) riteniamo che alla madre debba essere attribuito in modo automatico il rapporto di filiazione al momento della nascita e che, in ogni caso, venga abrogato l'ultimo comma dell'articolo 250 del codice civile (articolo 6);

b) L'articolo 269 del codice civile, riguardante la dichiarazione giudiziale di paternità naturale, va conseguentemente modificato tenendo conto che la maternità viene attribuita di diritto al momento del parto.

Al riguardo va tenuto presente che nelle cause civili in cui si debba accettare la paternità attraverso prove di laboratorio (analisi immunologiche, ematologiche, eccetera), che consentono di raggiungere alti margini di certezza, molto spesso l'uomo rifiuta di sottoporsi ai necessari esami, con la conseguenza di impedire l'accertamento della verità.

Nella nostra legislazione non è disciplinata la valutazione di tale rifiuto, a differenza delle legislazioni di molti Stati europei.

Ciò costituisce una mancata protezione per la prole e un ostacolo spesso insormontabile per la madre - o per il figlio - che chieda l'accertamento della paternità, con conseguenze che si riflettono direttamente non solo nella sfera giuridica della madre e del figlio, ma anche di terzi eventualmente tenuti a corrispondere gli alimenti.

X LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per ovviare a tali inconvenienti proponiamo che il rifiuto del presunto padre di sottoporsi a prove di laboratorio proposte dal giudice e tendenti a dimostrare la procreazione debba essere valutato come prova positiva (articolo 8);

c) L'articolo 274 del codice civile prevede che, per poter iniziare un giudizio di accertamento di paternità, bisogna preventivamente chiedere che il tribunale si pronunci sull'ammissibilità dell'azione.

Si tratta dell'unico caso previsto nel nostro ordinamento in cui prima di far valere i propri diritti si debba chiedere una qualche approvazione; ciò appesantisce ingiustificatamente i costi della procedura e ne allunga notevolmente i termini, a tutto svantaggio delle parti più deboli che sono di regola la madre e il figlio.

Pertanto proponiamo l'abrogazione di detto articolo (articolo 9).

Inoltre con la riforma del diritto di famiglia è stata attribuita la competenza a decidere tali cause al tribunale per i minorenni quando si tratta di minori; ciò è lesivo dei diritti della difesa e del contraddittorio, dato il procedimento speciale previsto per tale organo. Si chiede che la competenza per tali giudizi venga attribuita al giudice ordinario (articolo 10).

5) *Esercizio della potestà dei genitori*

La riforma del diritto di famiglia, applicando il principio costituzionale della parità, ha attribuito a entrambi i genitori l'esercizio della potestà sui figli minori, salvo il caso eccezionale di cui al quarto comma dell'articolo 316 del codice civile che prevede che «se sussiste un incombente pericolo di un grave pregiudizio per il figlio, il padre può adottare i provvedimenti urgenti e indifferibili».

Tale norma contiene una grave limitazione al principio della parità e costituisce certamente una menomazione per la madre, tanto più grave in quanto è la persona generalmente più a contatto con i figli e può trovarsi nella necessità di decidere e affrontare da sola scelte anche urgenti.

Tale eccezione al principio della parità dei doveri e dei diritti dei genitori sembra peraltro

del tutto inutile, essendo un'evenienza che può ricondursi, quanto alla nozione di pericolo incombente, allo stato di necessità previsto dall'articolo 54 del codice penale che è caratterizzato dalla indilazionabilità, dalla attualità e dalla inevitabilità. Pertanto ne chiediamo l'abrogazione, ritenendo che nel caso di «incombente pericolo di un grave pregiudizio per il figlio», anche in assenza di una precisa disposizione legislativa, possano sia il padre che la madre prendere le decisioni ritenute necessarie.

Una concreta applicazione di ciò si rileva già nel primo comma dell'articolo 317 del codice civile che «nel caso di lontananza, di incapacità o di altro impedimento che renda impossibile ad uno dei genitori l'esercizio della potestà» prevede che questa venga esercitata in modo esclusivo dall'altro, assicurandone in tal modo la continuità nell'interesse preminante dei figli (articolo 11).

6) *Curatore del nascituro*

L'articolo 643 del codice civile prevede che, nel caso in cui chiamato all'eredità sia un concepito, l'amministrazione dei beni ereditari nel suo interesse spetta al padre e, in mancanza di questo, alla madre.

Si tratta di norma anacronistica e previgente alla riforma del diritto di famiglia che ha attribuito l'esercizio della potestà ad entrambi i genitori; è opportuno che sia modificata in armonia con le attuali norme (articolo 12).

7) *Congedi parentali*

Particolare attenzione merita poi la materia dei congedi parentali che attualmente non rispecchia i criteri di parità informatori della legge n. 903 del 1977.

Infatti la legge riconosce al padre lavoratore il diritto ai congedi parentali soltanto se la madre è una lavoratrice dipendente che ne fa rinuncia, e non per diritto proprio quale padre: in tal modo il lavoratore non può usufruirne quando la madre del bambino è una lavoratrice autonoma, oppure casalinga.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 1 del 1987, ha giustamente dichiarato l'illegittimità della norma che non consente al padre

X LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di usufruire del congedo nei prime tre mesi di vita del bambino in caso di morte o di grave invalidità della madre; resta peraltro aperto il problema del caso di abbandono del figlio da parte della madre e di suo affidamento al padre in tale periodo (articolo 13).

È anche opportuno che la legge riconosca al padre adottivo gli stessi diritti previsti per la madre adottiva, in alternativa a lei (articolo 14).

Riteniamo che in una società nella quale gradualmente siano superati i tradizionali ruoli dell'uomo e della donna debba essere riconosciuta una giusta e pari tutela della paternità in quanto trattasi di diritto-dovere correlato ad una unica esigenza che è quella di garantire un'adeguata cura della prole nel periodo più delicato e difficile.

Ciò anche nella considerazione che l'articolo 7 della legge n. 903, consentendo al padre lavoratore di fruire, in alternativa alla madre, delle assenze previste negli articoli 7 e 15, secondo comma, della legge n. 1204 del 1971, prende atto della fungibilità dei due genitori per la realizzazione del fine della legge che, nell'ipotesi della lavoratrice autonoma o della casalinga, rimarrebbe privo di tutela.

Si propone, pertanto, che il lavoratore possa usufruire dei diritti di cui al citato articolo 7 anche nell'ipotesi in cui la madre del bambino non sia lavoratrice dipendente, previo accertamento di tale situazione mediante apposita documentazione e che possa astenersi dal lavoro nei primi tre mesi dalla nascita del figlio nel caso di affidamento esclusivo del bambino al padre (articolo 15).

8) *Tutela della maternità delle lavoratrici autonome*

La legislazione italiana sulle lavoratrici madri, che si vanta di essere fra le più avanzate del mondo, contempla soltanto la situazione delle lavoratrici dipendenti (impiego pubblico e privato), ma non considera affatto le lavoratrici autonome, salvo che per disposizioni marginali (quali le indennità integrative dell'assegno di natalità stabilite su base regionale e non per tutte le categorie di lavoratrici autonome) e comunque esclude le libere professioniste.

Se si considera che grande parte dell'economia del nostro Paese si basa sul lavoro autonomo e che la partecipazione delle donne è sempre più consistente, la mancata previsione di una tutela legislativa della maternità appare come una gravissima lacuna che colpisce una rilevante parte della popolazione femminile.

La Commissione lavoro della Camera dei deputati in sede deliberante ha approvato, in data 29 gennaio 1987, un progetto di legge che prevede la corresponsione alle lavoratrici autonome, iscritte all'assicurazione generale obbligatoria, di una indennità giornaliera per i periodi di gravidanza e puerperio. L'ammontare dell'indennità è calcolato per le coltivatrici dirette pari all'80 per cento della retribuzione minima giornaliera per gli operai a tempo indeterminato; per le artigiane e le esercenti attività commerciali pari all'80 per cento del salario minimo giornaliero per la qualifica di impiegato dipendente dall'artigianato e dal commercio.

Il finanziamento della legge è assicurato in maniera prevalente e determinante dalle categorie, con un contributo dello Stato di 15 miliardi di lire annue.

Tuttavia tale testo non prevede le imprenditrici e le libere professioniste, le quali subiscono il doppio pregiudizio sia del mancato lavoro e guadagno che del pagamento delle spese aziendali durante il periodo di maternità.

Pertanto, per tutte le lavoratrici autonome non tutelate dalla legge che è ora in discussione proponiamo la corresponsione di una indennità commisurata al reddito da lavoro autonomo risultante dal modello 740 presentato nell'anno precedente l'inizio del periodo considerato di astensione obbligatoria dal lavoro (articoli da 16 a 22).

9) *Affidamento e adozione*

La legge sull'adozione sostitutiva del rapporto di filiazione naturale, introdotta nel 1967 e perfezionata nel 1983 con l'intento di tutelare i minori privi della necessaria assistenza da parte dei familiari, troppo spesso è stata applicata in maniera distorta e contro le finalità dalla stessa proclamate.

X LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Infatti, di fronte a situazioni di carentza assistenziale, gli organi preposti si sono preoccupati più di togliere il bambino dalla sua famiglia per affidarlo altrove che di intervenire per far sì che, rimosse le cause della mancata assistenza, il bambino potesse continuare a vivere nel proprio nucleo.

Ciò ha provocato situazioni drammatiche talvolta riportate nelle cronache, in cui le madri si sono viste strappare il figlio a causa della miseria e dell'ignoranza, della mancanza di un alloggio o di un lavoro, e nulla hanno potuto fare per difendersi, prive di mezzi, di conoscenza dei propri diritti e di qualsiasi strumento di tutela.

Senza voler cambiare nulla di quanto sia ritenuto positivo di questa legge, proponiamo degli emendamenti che garantiscano effettivamente il diritto e l'interesse del minore di essere educato ed assistito nell'ambito della sua famiglia, diritto proclamato all'articolo 1 della legge n. 184 del 1983; di conseguenza l'adozione dovrà tendenzialmente applicarsi a quei soli casi in cui vi sia una positiva ed espressa volontà di abbandono da parte dei genitori, oppure comportamenti obiettivamente pregiudizievoli posti in essere contro il minore.

Le situazioni di carentza assistenziale dovranno essere risolte con interventi specifici atti a tutelare i genitori e il minore stesso, e quindi a salvaguardare l'unità del nucleo piuttosto che procedere alla sua disgregazione.

In particolare, all'affidamento familiare dovrà essere anche di fatto attribuita la funzione voluta dal legislatore di temporaneo sostegno del bambino nel periodo in cui la sua famiglia si trova in difficoltà e non quella, purtroppo ormai corrente nella prassi, di anticamera della adozione, che è un istituto diametralmente opposto in quanto recide i rapporti del bambino con la sua famiglia.

In particolare proponiamo:

a) che all'articolo 1 della citata legge n. 184 sia riconosciuto al minore il diritto di vivere nell'ambito della propria famiglia, invece che «di essere educato» secondo il testo attuale, più riduttivo e oggettificante; sempre all'articolo 1, che sia riconosciuto il diritto delle famiglie numerose o monoparentali o con prole portatrice di *handicap* ad agevola-

zioni economiche e ad altre provvidenze che facilitino l'adempimento del loro compito verso i minori (articolo 23);

b) al fine di rimuovere le cause economiche, personali e sociali della mancata assistenza dei minori, l'ente locale dovrà intervenire con misure specifiche, fra cui sussidi economici e assistenza domiciliare anche specialistica; inoltre il nucleo cui il minore appartiene avrà priorità nell'assegnazione di alloggi e il genitore solo avrà diritto all'accesso al lavoro alle condizioni agevolate di cui alla legge 2 aprile 1968, n. 482, e con l'elevazione dei minimi di età di cui alla legge 3 giugno 1978, n. 288.

Nei casi in cui, nonostante le anzidette misure, il minore risulti temporaneamente privo della dovuta assistenza, può essere affidato ad un'altra famiglia o persona o comunità. In questo caso, al fine di non consentire che nella prassi l'affidamento di cui agli articoli da 1 a 5 della legge n. 184 del 1983 diventi, per il desiderio degli affidatari di avere un figlio, il «preludio» dell'affidamento preadottivo, si stabilisce che il provvedimento di affidamento comporta l'improcedibilità della domanda di adozione eventualmente presentata (articolo 24);

c) in merito all'istruttoria della pratica di affidamento, si ritiene che il consenso dei genitori di cui al primo comma dell'articolo 4 della legge n. 184 del 1983 deve essere manifestato per iscritto e che, ove esso manchi, provvede il tribunale per i minorenni, sentiti i genitori o chi esercita la potestà sul minore e il pubblico ministero.

Nel provvedimento, poi, oltre alla specificazione dei tempi e dei modi dell'esercizio dei poteri riconosciuti all'affidatario, si devono indicare le modalità attraverso le quali i genitori e gli altri componenti il nucleo familiare potranno mantenere rapporti con il minore.

Si propone inoltre che, trascorso il periodo di durata previsto oppure quando la prosecuzione dell'affidamento rechi pregiudizio al minore, l'autorità che ha emesso il provvedimento riesamini la situazione, sentiti i genitori e chi eventualmente eserciti la potestà sul minore nonché il servizio locale, al fine di pronunciare la proroga dell'affidamento o di un diverso affidamento in relazione alla temporaneità dell'impedimento della famiglia.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I provvedimenti di cui sopra devono essere notificati ai genitori e sono impugnabili dinanzi alla sezione minori della corte d'appello (articolo 25);

d) inoltre, al fine di evitare che per ignoranza della legge un genitore possa perdere un figlio affidato a terzi e ad un istituto, si prevede che ciascun genitore debba essere informato personalmente dal servizio sociale in ordine alle linee essenziali del presente disegno di legge ed esortato a mantenere frequenti contatti con il minore con l'avvertimento che in difetto potranno applicarsi le norme sull'adozione.

In caso di contrasto tra i genitori e gli affidatari in ordine ai rapporti fra il minore e la sua famiglia, ogni interessato potrà rivolgersi al giudice tutelare che adotterà i provvedimenti necessari (articolo 26);

e) ai fini della rilevanza dello stato di «abbandono» che è il presupposto per l'applicazione della normativa sulla adozione, riteniamo che l'attuale formulazione normativa sia troppo generica, facendo riferimento a minori privi di assistenza morale e materiale, e che pertanto si presti a eccessiva discrezionalità e a distorta applicazione.

Proponiamo pertanto una diversa formulazione che si riferisce a «comportamenti volontari anche omissivi che abbiano determinato una situazione di mancata assistenza sia sotto il profilo affettivo che sotto quello materiale».

Infine, l'esimente della forza maggiore deve avere valore non solo in caso di sua temporaneità, ma quando non sia di carattere permanente: ciò in relazione alla gravità e definitività del provvedimento adottivo, che va pronunciato soltanto di fronte a situazioni altrettanto gravi e definitive (articolo 27);

f) il termine per proporre ricorso in Cassazione va unificato con il termine ordinario di sessanta giorni (articolo 28);

g) quanto al cognome dell'adottato, appare opportuno stabilire, in armonia con la normativa suggerita per i figli legittimi, che gli adottanti scelgano il cognome da attribuirgli (articolo 29);

h) infine appare essenziale la proposta dell'assistenza legale obbligatoria per i genitori del minore, con la previsione, per i meno

abbienti, del ricorso al patrocinio a spese dello Stato; ciò sul modello della normativa vigente per il processo del lavoro (legge 11 agosto 1973, n. 533, articolo 11) con gli opportuni correttivi in ordine alla indicizzazione del reddito preso come riferimento per godere i benefici di legge (articolo 30).

10) *Tutela penale dei minori*

Di fronte alla dilagante violenza contro i minori, di cui solo un piccola parte emerge all'attenzione delle cronache, lo strumento della legge appare purtroppo del tutto inadeguato sia sul piano della prevenzione che della repressione.

Tuttavia non si può non cercare, almeno, di cancellare dal nostro ordinamento la mostruosità costituita dall'articolo 571 del codice penale (abuso dei mezzi di correzione o di disciplina).

Questa norma prevede che chiunque abusa della sua possibilità di imporre disciplina e di correggere una persona che è sotto la sua autorità è punito, se dal fatto deriva il pericolo di una malattia nel corpo o nella mente, con la reclusione fino a sei mesi; se provoca una lesione personale, si applica un terzo della pena prevista per questo reato quando viene commesso fra persone adulte e responsabili; se ne deriva la morte, è prevista la reclusione da tre a otto anni. C'è di che inorridire se si pensa che l'omicidio preterintenzionale, cioè quello causato da chi commette atti diretti a procurare lesioni personali che provocano involontariamente la morte della vittima è punito con la reclusione da dieci a diciotto anni.

Dunque l'uso di mezzi violenti contro minori indifesi, quando è giustificato dal motivo di «correzione» o di «disciplina» secondo metodi educativi di infelice memoria, è considerato molto meno grave della violenza contro un adulto, che magari può avere provocato con azioni o con parole la reazione incontrollata e violenta e che può difendersi o tentare di sfuggire all'aggressione.

Si propone l'abrogazione dell'articolo 571 del codice penale, con l'effetto che le violenze contro i minori siano punite almeno come quelle contro gli adulti (articolo 31).

DISEGNO DI LEGGE

CAPO I**LEGGE REGOLATRICE DEI RAPPORTI
FRA GENITORI E FIGLI****Art. 1.**

1. L'articolo 20 delle disposizioni sulla legge in generale è sostituito dal seguente:

«Art. 20. - (*Legge regolatrice dei rapporti fra genitori e figli*). – I rapporti tra genitori e figli sono regolati dalla legge nazionale del figlio; in caso di doppia cittadinanza si applica la legge più favorevole al figlio».

CAPO II**DIRITTO DI FAMIGLIA****Art. 2.**

1. Dopo l'articolo 143 del codice civile è aggiunto il seguente:

«Art. 143-bis. - (*Attribuzione del cognome ai figli*). – Al momento del matrimonio i coniugi dichiarano quale dei loro cognomi assumeranno i figli, con facoltà di sceglierli entrambi.

In ogni caso non potranno essere attribuiti ai figli più di due cognomi».

Art. 3.

1. All'articolo 231 del codice civile sono aggiunti i seguenti commi:

«La moglie può, al momento della denuncia di nascita, dichiarare all'ufficiale di stato civile che il figlio non è del marito; in tal caso il minore assume lo stato di figlio naturale.

Il marito può, nei termini di cui all'articolo 244, promuovere azione di accertamento della propria paternità».

Art. 4.

1. Il secondo comma dell'articolo 235 del codice civile è abrogato.

2. Dopo l'ultimo comma dell'articolo 235 del codice civile è aggiunto il seguente:

«Non è ammissibile l'azione di disconoscimento di paternità nel caso in cui la procreazione sia avvenuta attraverso tecniche di laboratorio sulle quali il marito sia stato consenziente».

Art. 5.

1. Il primo comma dell'articolo 244 del codice civile è sostituito dal seguente:

«L'azione di disconoscimento della paternità da parte della madre deve essere proposta nel termine di un anno dalla nascita del figlio».

Art. 6.

1. L'articolo 250 del codice civile è sostituito dal seguente:

«Art. 250. - (*Attribuzione della maternità e della paternità*). – Il parto comporta l'attribuzione della maternità del figlio generato.

Il riconoscimento del padre non ha effetto senza il consenso della madre.

Ove la madre non possa o non voglia esprimere il consenso, il tribunale, su richiesta di chiunque vi abbia interesse o del pubblico ministero, accerta la paternità previe le opportune indagini».

Art. 7.

1. L'articolo 262 del codice civile è sostituito dal seguente:

«Art. 262. - (*Cognome del figlio*). – Il figlio naturale assume il cognome della madre. Se il padre riconosce il figlio, i genitori stabiliscono quale dei loro cognomi il figlio debba assumere, con facoltà di sceglierli entrambi.

In caso di contrasto il giudice decide circa l'assunzione del cognome del figlio.

Si applica il secondo comma dell'articolo 143-bis».

Art. 8.

1. L'articolo 269 del codice civile è sostituito dal seguente:

«Art. 269. - (*Dichiarazione giudiziale di paternità*). - La paternità naturale può essere giudizialmente dichiarata nei casi in cui il riconoscimento è ammesso.

La prova della paternità può essere data con ogni mezzo.

La sola dichiarazione della madre e la sola esistenza di rapporti fra la madre e il presunto padre all'epoca del concepimento non costituiscono prova della paternità naturale.

Il rifiuto del presunto padre a sottoporsi a prove di laboratorio innocue per la salute, disposte dal giudice e tendenti a dimostrare la procreazione, deve essere valutato come prova della paternità».

Art. 9.

1. L'articolo 274 del codice civile è abrogato.

Art. 10.

1. L'articolo 38 delle disposizioni di attuazione del codice civile è modificato nel senso di attribuire alla competenza del tribunale ordinario i giudizi di accertamento della paternità naturale anche quando concernono minori.

Art. 11.

1. Il quarto comma dell'articolo 316 del codice civile è abrogato.

Art. 12.

1. Il secondo comma dell'articolo 643 del codice civile è sostituito dal seguente:

«Se è chiamato un concepito, l'amministrazione spetta ad entrambi i genitori in caso di filiazione legittima, e alla sola madre in caso di filiazione naturale».

CAPO III**CONGEDI PARENTALI****Art. 13.**

1. Dopo l'articolo 5 della legge 9 dicembre 1977, n. 903, è aggiunto il seguente:

«Art. 5-bis. - 1. Il lavoratore ha diritto di astenersi dal lavoro nei primi tre mesi dalla nascita del figlio in caso di affidamento esclusivo del bambino al padre e di non convivenza con la madre.

2. Si applica il trattamento economico previsto dal primo comma dell'articolo 15 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204».

Art. 14.

1. All'articolo 6 della legge 9 dicembre 1977, n. 903, è aggiunto il seguente comma:

«Tali diritti possono essere goduti dal lavoratore adottante, in alternativa alla madre».

Art. 15.

1. Dopo l'articolo 7 della legge 9 dicembre 1977, n. 903, è aggiunto il seguente:

«Art. 7-bis. - 1. I diritti di cui ai precedenti articoli sono riconosciuti al padre lavoratore anche nella ipotesi in cui la madre del bambino non sia lavoratrice dipendente, previa documentazione della non titolarità da parte della madre del bambino del diritto di astensione dal lavoro».

CAPO IV**TUTELA DELLA MATERNITÀ
DELLE LAVORATRICI AUTONOME****Art. 16.**

1. Alle imprenditrici e alle libere professioniste iscritte negli albi dei rispettivi ordini professionali è corrisposta, per i periodi

X LEGISLATURA ~ DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

considerati dalla legge di astensione obbligatoria dal lavoro per maternità, una indennità giornaliera pari all'80 per cento del reddito medio giornaliero di lavoro autonomo risultante dalla dichiarazione dei redditi percepiti nell'anno precedente l'inizio del periodo sudetto.

Art. 17

1. L'indennità di maternità di cui all'articolo 16 viene erogata dall'Istituto nazionale della previdenza sociale a seguito di apposita domanda su carta libera, corredata da un certificato medico, rilasciato dall'unità sanitaria locale competente per territorio, attestante la data di inizio della gravidanza e quella presunta del parto ovvero dell'aborto spontaneo o terapeutico.

2. In caso di adozione o di affidamento preadottivo spetta una indennità di maternità, sulla base di idonea documentazione, per tre mesi successivi all'effettivo ingresso del bambino nella famiglia, sempre che, in ogni caso, non abbia superato i sei anni di età.

3. L'Istituto nazionale della previdenza sociale provvede d'ufficio agli accertamenti amministrativi necessari.

Art. 18.

1. In caso di aborto, spontaneo o terapeutico, verificatosi non prima del terzo mese di gravidanza, su certificazione medica rilasciata dall'unità sanitaria locale competente per territorio, è corrisposta una indennità giornaliera calcolata ai sensi dell' articolo 16 per un periodo di trenta giorni.

Art. 19.

1. Alla copertura degli oneri derivanti dall'applicazione della presente legge si provvede:

a) con un contributo annuo di lire 140.000 per unità attiva iscritta alle casse di previdenza delle rispettive categorie professionali;

b) con un contributo annuo a carico dello Stato a norma dell'articolo 20, comma 2.

Art. 20.

1. Al fine di assicurare l'equilibrio delle singole gestioni previdenziali, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro, sentito il consiglio di amministrazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, con proprio decreto stabilisce le variazioni dei contributi di cui all'articolo 19 in misura percentuale uguale alle variazioni delle corrispettive indennità.

2. Il contributo annuo a carico dello Stato, di cui all'articolo 19, lettera *b*), determinato con la legge finanziaria, è pari alla differenza fra il gettito contributivo risultante dal combinato disposto dell'articolo 19, lettera *a*), e del comma 1 del presente articolo, e l'ammontare delle prestazioni di cui agli articoli 16 e 18.

Art. 21.

1. All'onere derivante dall'applicazione della presente legge nel triennio 1987-1989, pari ad annue lire 15 miliardi, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1987-1989, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento «Fiscalizzazione dei contributi di malattia».

Art. 22.

1. I fondi di cui all'articolo 23 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, debbono essere versati all'Istituto nazionale della previdenza sociale al momento dell'entrata in vigore della presente legge.

CAPO V

AFFIDAMENTO E ADOZIONE

Art. 23.

1. L'articolo 1 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è sostituito dal seguente:

«Art. 1. - 1. Il minore ha diritto di vivere nell'ambito della propria famiglia. Tale diritto

è disciplinato dalle disposizioni della presente legge e dalle altre leggi speciali.

2. Le famiglie numerose o monoparentali o con prole portatrice di *handicap* hanno diritto ad agevolazioni economiche e ad altre provvidenze che facilitino l'adempimento dei loro compiti verso i minori».

Art. 24.

1. L'articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è sostituito dal seguente:

«Art. 2. - 1. Qualora l'ambiente familiare non sia temporaneamente idoneo a fornire al minore l'assistenza necessaria, l'ente locale deve intervenire con misure specifiche atte a rimuoverne le cause economiche, personali e sociali.

2. Il nucleo familiare che si trova nelle suddette condizioni ha diritto di priorità nell'assegnazione e attribuzione di alloggi da parte di enti pubblici o privati.

3. Nel caso di famiglie monoparentali, il genitore convivente con il minore ha diritto all'accesso al lavoro alle condizioni agevolate previste dall'articolo 12 della legge 2 aprile 1968, n. 482.

4. Finchè permanga lo stato di bisogno del nucleo familiare, l'ente locale dovrà erogare sussidi economici, assistenza domiciliare anche specialistica.

5. Soltanto ove, nonostante i sopra indicati interventi, il minore risulti ugualmente privo, in via temporanea, della necessaria assistenza da parte del suo nucleo familiare, può essere affidato ad un'altra famiglia, possibilmente con figli minori, o ad una persona singola, o ad una comunità di tipo familiare, al fine di assicurargli il mantenimento, l'educazione e l'istruzione.

6. L'affidamento comporta l'improcedibilità della domanda di adozione eventualmente presentata.

7. Ove non sia possibile un conveniente affidamento familiare, è consentito il ricovero del minore in un istituto di assistenza pubblico o privato, da realizzarsi esclusivamente nell'ambito della regione di residenza del minore stesso».

Art. 25.

1. L'articolo 4 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è sostituito dal seguente:

«Art. 4. - 1. L'affidamento familiare è disposto dal servizio locale, previo consenso manifestato per iscritto dai genitori o dal genitore esercente la potestà, ovvero dal tutore, sentito il minore che ha compiuto gli anni dodici e, se opportuno, anche di età inferiore. Il giudice tutelare del luogo ove si trova il minore rende esecutivo il provvedimento con decreto.

2. Ove manchi l'assenso dei genitori esercenti la potestà o del tutore, provvede il tribunale per i minorenni, sentiti i genitori o chi esercita la potestà sul minore e il pubblico ministero.

3. Nel provvedimento di affidamento familiare devono essere indicate specificatamente le motivazioni, nonchè i tempi e i modi dell'esercizio dei poteri riconosciuti all'affidatario e le modalità attraverso le quali i genitori e gli altri componenti il nucleo familiare potranno mantenere i rapporti con il minore. Deve inoltre essere indicato il periodo di presumibile durata dell'affidamento ed il servizio locale cui è attribuita la vigilanza durante l'affidamento con l'obbligo di tenere costantemente informati il giudice tutelare od il tribunale per i minorenni, a seconda che si tratti di provvedimento emesso ai sensi del comma 1 o del comma 2.

4. L'affidamento familiare cessa con provvedimento della stessa autorità che lo ha disposto, valutato l'interesse del minore, quando sia venuta meno la situazione di difficoltà temporanea della famiglia di origine che lo ha determinato.

5. Trascorso il periodo di durata previsto, oppure quando la prosecuzione dell'affidamento rechi pregiudizio al minore, l'autorità che ha emesso il provvedimento riesamina la situazione, sentiti i genitori e chi eventualmente eserciti la potestà sul minore nonchè il servizio locale, al fine di pronunciare la proroga dell'affidamento o un diverso affidamento in relazione alla temporaneità dell'impedimento della famiglia.

6. I provvedimenti di cui sopra devono essere notificati ai genitori e sono impugnabili dinanzi alla sezione minori della corte d'appello».

Art. 26.

1. All'articolo 5 della legge 4 maggio 1983, n. 184, sono aggiunti i seguenti commi:

«Al momento dell'affidamento del minore a terzi o ad un istituto, ciascun genitore dovrà essere informato personalmente in ordine alle linee essenziali della presente legge, dovrà essere esortato a mantenere frequenti contatti e un significativo rapporto con il figlio, con l'avvertimento che in difetto potranno applicarsi le norme sull'adozione. Tali compiti spettano all'assistente sociale indicato nel provvedimento di affidamento.

In caso di contrasto fra i genitori e gli affidatari in ordine ai rapporti fra il minore e la sua famiglia, ogni interessato potrà rivolgersi al giudice tutelare che adotterà i provvedimenti necessari».

Art. 27.

1. Il primo comma dell'articolo 8 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è sostituito dal seguente:

«Sono dichiarati anche d'ufficio in stato di adottabilità dal tribunale per i minorenni del distretto nel quale si trovano i minori nei cui confronti siano stati commessi da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi comportamenti volontari anche omissivi che abbiano determinato una situazione di mancata assistenza sia sotto il profilo affettivo che sotto quello materiale, purché non dovuta a causa di forza maggiore di carattere non permanente».

Art. 28.

1. L'ultimo comma dell'articolo 17 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è sostituito dal seguente:

«Avverso la sentenza della corte d'appello è ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge entro sessanta giorni dalla notificazione».

Art. 29.

1. Il terzo comma dell'articolo 299 del codice civile è sostituito dal seguente:

«Se l'adozione è compiuta da coniugi, l'adottato assume il cognome che gli stessi scelgono. Si applica il secondo comma dell'articolo 143-bis».

Art. 30.

1. L'articolo 75 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è sostituito dal seguente:

«Art. 75. – 1. Nelle procedure previste nella presente legge e in quelle di cui agli articoli 330 e 333 del codice civile è obbligatoria l'assistenza legale per i genitori del minore, a pena di nullità.

2. Gli atti, i documenti e i provvedimenti relativi alle suddette procedure sono esenti dall'imposta di bollo, di registro e da ogni spesa, tassa o diritto di qualsiasi specie o natura.

3. Le persone che abbiano un reddito annuo non superiore a lire otto milioni al netto di imposte, tasse, contributi previdenziali e assicurativi, premi di assicurazione sulla vita, quota di aggiunta di famiglia o assegni familiari sono ammesse al patrocinio a spese dello Stato, secondo le modalità di cui agli articoli 11 e seguenti della legge 11 agosto 1973, n. 533.

4. L'importo sopra indicato quale reddito per godere dei benefici di legge deve essere considerato con riferimento alla data della presente legge, e pertanto si considera automaticamente adeguato all'aumento del costo della vita per operai e impiegati pubblicato dall'Istat».

CAPO VI

TUTELA PENALE DEI MINORI

Art. 31.

1. L'articolo 571 del codice penale è abrogato.