

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

N. 1422

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori BRUNO GANERI, ANGELONI,
BUCCIARELLI, DANIELE GALDI e SARTORI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 FEBBRAIO 1995

Modifiche e integrazioni alla legge 4 maggio 1983, n. 184,
recante la disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei
minori; norme per la campagna informativa per la promozione
dell'affidamento dei minori

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Disegno di legge	»	5

ONOREVOLI SENATORI. - Il disegno di legge qui presentato tende a rivedere e perfezionare alcuni articoli della legge 4 maggio 1983, n. 184, in materia di adozione ed affidamento dei minori; articoli rivelatisi inadeguati, alla luce del tempo trascorso e della concreta attuazione che tali articoli hanno trovato nella prassi.

Soprattutto le tematiche relative all'affidamento ed all'adozione internazionale, in seguito ai tanti problemi evidenziati dalla cronaca di questi anni, con il traffico e la speculazione sui minori dei Paesi del terzo mondo e dei Paesi dell'Est europeo, sono diventate oggetto di revisione critica, e necessitano un adeguamento al complesso dei meccanismi che il fenomeno dell'adozione internazionale ha conosciuto in questi anni.

Su tale problematica si è soffermata infatti la comunità internazionale, come testimonia la Convenzione internazionale di New York del 20 novembre 1989, ratificata dall'Italia e quindi resa esecutiva per il nostro ordinamento con legge 27 maggio 1991, n. 176.

Le norme contenute in questa Convenzione non fanno che rafforzare il principio centrale ispiratore della disciplina prevista dalla legge n. 184: la centralità del minore, cui bisogna garantire, per quanto possibile, il processo di crescita e di maturazione armonico, entro la propria famiglia.

Il titolo I della legge n. 184 chiarisce la *ratio* e le finalità dell'istituto dell'affidamento temporaneo, concepito quale supporto per il minore in un arco di tempo delimitato: quello in cui la famiglia non è in condizione di seguirne e curarne la crescita equilibrata, e nella quale comunque il minore è destinato a rientrare. Tale finalità deve essere riaffermata a chiare lettere, se è vero che la prassi ci ha sinora mostrato una distorsione di uso di tale istituto, visto che i

servizi sociali deputati hanno spesso consentito affidi familiari formalmente temporanei, ma utilizzati nella prassi quale strumento preliminare per l'affidamento preadottivo, che ha invece un sua disciplina autonoma nel titolo II della legge in materia di adozione.

Il presente disegno di legge interviene anche a modificare alcune disposizioni contenute in questo titolo della legge. L'articolo 2, riformulando il dettato dell'articolo 6 della legge 4 maggio 1983 n. 184, estende l'ambito soggettivo dell'adozione, e consente anche ai conviventi *more uxorio* ed ai singoli di diventare adottanti: e questo per sanare le disparità generate dall'attuale, diversa disciplina che consente l'adozione solo ai coniugi ed invece l'affidamento anche ai conviventi *more uxorio*. È previsto anche l'ampliamento dell'arco di età dettato dal legislatore per consentire la possibilità di adozione.

L'articolo 3 modifica l'articolo 8, primo comma, della legge n. 184 e sostituisce la dizione «i minori in situazione di abbandono perchè privi di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi» con «i minori che siano in stato di abbandono perchè privi di assistenza morale e materiale a causa della condotta volontaria dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi». Si tende in tal modo a sanare le problematiche interpretative relative all'irrilevanza del dolo e della colpa dei genitori ai fini della disciplina dell'adozione; si attesta che ai fini della dichiarazione dello stato di adottabilità rileva la mera volontarietà, ovvero la mera attribuità della condotta al soggetto, senza che venga compiuta pertanto alcuna valutazione in ordine all'elemento psicologico del dolo o della colpa.

Si è ritenuto inoltre opportuno sostituire la dizione «a forza maggiore di carattere

transitorio» con «a forza maggiore o a impossibilità temporanea non imputabile»; poichè il concetto di forza maggiore è riferibile per lo più alle cause esterne al soggetto, per cui con tale dizione non si riusciva a ricomprendere tutte le cause interne al soggetto stesso dalle quali possa derivare l'impossibilità temporanea di adempiere ai propri doveri nei confronti del minore (esempio situazioni di tossicodipendenza, alcolismo). Una disciplina severa, proprio per scoraggiare il turpe mercato internazionale dei minori, è quella prevista dall'articolo 16, che prescrive un particolare procedimento di rimpatrio (su richiesta dello Stato di appartenenza) del minore entrato in Italia senza il rispetto dei casi previsti al comma 1.

Altre situazioni che impongono il procedimento di rimpatrio sono previste dagli articoli 19 e 20, qualora l'ingresso di minori stranieri a scopo di adozione non sia contemplato nelle ipotesi di cui all'articolo 31 della legge n. 184, come sostituito dal presente disegno di legge; o ancora nelle ipotesi in cui il minore straniero si trovi nello Stato in una situazione di abbandono.

Particolare rigore informa il dettato dell'articolo 21 che va ad integrare l'articolo 38 della legge n. 184, riservando in via esclusiva agli enti pubblici ed alle organizzazioni auto-

rizzate la facoltà di consentire l'adozione internazionale, e prescrivendo al Ministero degli affari esteri il dovere di vigilanza sull'attività di tali enti pubblici ed organizzazioni.

La seconda parte di questo disegno di legge si pone l'obiettivo di promuovere (tramite la corretta conoscenza dell'istituto) l'affidamento familiare temporaneo previsto dalla legge n. 184 del 1983 ma - come già detto - rimasto misconosciuto ed inapplicato nella sua vera *ratio*.

L'elemento di temporaneità ha di fatto impedito sinora la piena adesione delle famiglie a tale istituto: le remore rimangono forti, di fronte alla prospettiva del distacco traumatico, come forte è il desiderio di adottare in via definitiva un minore.

È necessario, pertanto, illustrare le finalità peculiari ispiratrici di tale istituto, che potrà finalmente decollare nella sua validità ed efficacia solo quando le famiglie affidatarie saranno pienamente consapevoli degli obiettivi, ed avranno acquisito tutti gli elementi per la valutazione degli aspetti coinvolti nell'istituto.

Una completa campagna informativa persegue pertanto il duplice obiettivo di stimolare la solidarietà verso i minori, e di avvicinare i desideri delle famiglie alle carenze materiali e psicologiche che riempiono la vita quotidiana dei minori in questione.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

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

«Art. 1. - 1. Il minore che sia temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo ha diritto ad un'adeguata assistenza morale e materiale garantita dal servizio sociale.

2. Il servizio sociale, attraverso provvidenze economiche di sostegno, tende a rimuovere la situazione di difficoltà temporanea in cui versa il nucleo familiare di origine.

3. Se l'inidoneità dell'ambiente familiare, nonostante l'erogazione delle provvidenze economiche di sostegno di cui al comma 2, persiste, il minore può essere affidato ad un'altra famiglia, possibilmente con figli minori, che non sia però tra quelle in attesa di un provvedimento di adozione, o ad una persona singola, preferibilmente vivente nella stessa regione della famiglia d'origine, ovvero ad una comunità di tipo familiare, al fine di assicurargli il mantenimento, l'educazione e l'istruzione.

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

Art. 2.

1. Il secondo comma dell'articolo 6 della legge 4 maggio 1993, n. 184, è sostituito dai seguenti:

«L'adozione è altresì permessa a persone conviventi stabilmente da almeno tre anni o a persone singole la cui idoneità personale e patrimoniale, volta all'educazione all'istru-

zione e al mantenimento del minore è accertata dal tribunale.

L'età degli adottanti deve superare di almeno diciotto anni l'età dell'adottando e l'età del più giovane dei coniugi non deve superarla più di quaranta.

Nel caso che uno dei coniugi abbia superato l'età di quarant'anni l'adozione è consentita se la differenza di età tra i coniugi non supera i dieci anni».

Art. 3.

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

«Sono dichiarati d'ufficio in stato di adottabilità, dal tribunale per i minorenni del distretto nel quale si trovano, i minori che siano in stato di abbandono perchè privi di assistenza morale e materiale a causa della condotta volontaria dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi, purchè la mancanza di assistenza non sia dovuta a forza maggiore o a impossibilità temporanea non imputabile».

Art. 4.

1. Il secondo comma dell'articolo 9 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è sostituito dal seguente:

«I pubblici ufficiali gli incaricati di un pubblico servizio, gli esercenti un servizio di pubblica necessità debbono riferire al più presto al tribunale per i minorenni sulle condizioni di ogni minore in situazione di abbandono di cui vengono a conoscenza in ragione del proprio ufficio, salvo che l'omissione di referto non costituisca esercizio del diritto di difesa ai sensi dell'articolo 51 del codice penale».

Art. 5.

1. Dopo il quinto comma dell'articolo 9 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è inserito il seguente:

«Il presidente del tribunale per i minorenni promuove a scadenza trimestrale ap-

posite riunioni con il procuratore della Repubblica presso il suddetto tribunale ed i giudici tutelari del distretto per esaminare congiuntamente le risultanze emerse dalle ispezioni, dalle segnalazioni e dalle relazioni di cui ai commi precedenti, allo scopo di coordinare nell'ambito delle rispettive competenze gli interventi da compiere a favore dei minori che si trovano in situazione di abbandono o che comunque versano in gravi difficoltà familiari».

Art. 6.

1. Dopo il primo comma dell'articolo 10 della legge 4 maggio 1983, n. 184, sono inseriti i seguenti:

«All'atto dell'apertura del procedimento per verificare se sussista lo stato di abbandono, devono essere immediatamente avvertiti i genitori o in mancanza i parenti entro il quarto grado i quali devono partecipare attraverso un loro difensore a tutti gli accertamenti compiuti e possono presentare istanze anche istruttorie.

Qualora essi non provvedano a nominare un difensore questo è nominato d'ufficio dal tribunale dei minorenni».

Art. 7.

1. Dopo il quarto comma dell'articolo 10 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è inserito il seguente:

«Qualora non si provveda nel termine anzidetto gli stessi perdono efficacia allo scadere del trentesimo giorno. In ogni caso, entro dieci giorni dalla loro emissione, essi possono formare oggetto di reclamo con ricorso alla Sezione per i minorenni della Corte d'appello che pronuncia con decreto in camera di consiglio».

Art. 8.

1. All'articolo 11 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è aggiunto il seguente comma:

«Se il riconoscimento sia avvenuto dopo l'intervenuta dichiarazione di adottabilità

ma prima dell'affidamento preadottivo, o comunque quando il precedente affidamento preadottivo sia stato revocato o sia cessato, il tribunale per i minorenni su istanza del genitore che ha riconosciuto deciderà se revocare o meno lo stato di adottabilità valutandone la mutata situazione sulla base del preminente interesse del minore».

Art. 9.

1. Dopo il terzo comma dell'articolo 12 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è inserito il seguente:

«Nel decreto che fissa la comparizione i genitori o i parenti di cui al primo comma sono informati che è loro facoltà presentarsi con l'assistenza di un difensore e che in difetto saranno assistiti da un difensore d'ufficio nominato dal tribunale e di cui sono indicati nel decreto il nominativo ed il recapito. Almeno dieci giorni prima dell'udienza il difensore è avvisato dell'intervenuta nomina e della facoltà di partecipare a tutte le fasi del procedimento presentando memorie ed istanze».

Art. 10.

1. Il secondo comma dell'articolo 15 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è sostituito dal seguente:

«La dichiarazione dello stato di adottabilità del minore è disposta con decreto motivato dal tribunale per i minorenni in camera di consiglio, sentiti il pubblico ministero, i genitori o in mancanza i parenti entro il quarto grado, e i loro difensori, nonchè il rappresentante dell'istituto presso cui il minore è ricoverato o la persona cui egli è affidato. Devono essere parimenti sentiti il tutore ove esista nonchè il minore che abbia compiuto i dodici anni e, se opportuno, anche il minore di età inferiore».

Art. 11.

1. Il terzo comma dell'articolo 15 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è sostituito dal seguente:

«Il decreto è notificato per esteso al pubblico ministero, ai genitori, ai parenti indicati nel primo comma dell'articolo 12, al tutore, con contestuale avviso agli stessi a pena di nullità del loro diritto di proporre opposizione nelle forme e nei termini di cui all'articolo 17».

Art. 12.

1. Dopo il primo comma dell'articolo 22, della legge 4 maggio 1983, n. 184, è inserito il seguente:

«I coniugi hanno il diritto di richiedere al tribunale notizie aggiornate sullo stato e sull'esito della domanda».

Art. 13.

1. L'articolo 28 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è sostituito dal seguente:

«Art. 28. - 1. Con la dichiarazione di adozione di cui all'articolo 25, l'adottato acquista lo stato di figlio legittimo degli adottanti, conservando comunque il diritto di essere informato sul rapporto di adozione e sulle proprie origini familiari. L'adottato maggiorenne ha diritto di acquisire dall'ufficiale di stato civile e dall'ufficiale di anagrafe notizie, informazioni, certificazioni, estratti o copie, che attestino il rapporto di adozione e l'identità dei genitori di origine. Su istanza del minore che abbia compiuto i quattordici anni il tribunale per i minorenni, sentiti il minore e i genitori adottivi, può autorizzare l'ufficiale di stato civile e l'ufficiale di anagrafe a fornire al minore stesso notizie sullo stato di adozione e sulla famiglia di origine».

Art. 14.

1. Il secondo comma dell'articolo 29 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è sostituito dal seguente:

«Nel caso di cittadini italiani residenti nello Stato straniero è competente il tribunale per i minorenni del distretto in cui si trova il luogo del loro ultimo domicilio; in mancanza di precedente domicilio è competente il tribunale per i minorenni di Roma».

Art. 15.

1. L'articolo 30 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è sostituito dal seguente:

«Art. 30. - 1. Coloro che in possesso dei requisiti indicati dall'articolo 6, commi 1 e 2, intendano adottare un minore straniero debbono richiedere al tribunale per i minorenni del distretto la dichiarazione di idoneità all'adozione.

2. Il tribunale, previe adeguate indagini, accerta la sussistenza dei requisiti previsti dall'articolo 6. Nel caso di cittadini italiani residenti nello Stato straniero il tribunale potrà avvalersi delle autorità diplomatiche o consolari e dei servizi locali delle località dove gli adottanti sono vissuti in Italia.

3. I provvedimenti di cui ai commi 1 e 2 sono emessi in camera di consiglio con decreto motivato, sentito il pubblico ministero, e sono impugnabili ai sensi degli articoli 739 e 740 del codice di procedura civile.

4. Coloro che hanno ottenuto la dichiarazione di idoneità all'adozione debbono, pena di scadenza, dare inizio alla procedura di adozione entro un anno dalla comunicazione del provvedimento. La dichiarazione di idoneità si intende prorogata fino all'esaurimento della procedura».

Art. 16.

1. L'articolo 31 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è sostituito dal seguente:

«Art. 31. - 1. L'ingresso in Italia a scopo di adozione di un minore straniero è consentito soltanto quando sia stato emanato, dalle autorità dello Stato di provenienza del minore, un provvedimento di adozione o di affidamento preadottivo o altro provvedimento in materia di tutela o di protezione dell'infanzia nei confronti di cittadini italiani, residenti in Italia o nello Stato straniero, già dichiarati idonei dal tribunale per i minorenni. L'autorità consolare del luogo ove il provvedimento è stato emesso dichiara che questo è conforme alla legislazione di quello Stato.

2. Se l'ingresso in Italia di un minore straniero a scopo di adozione è avvenuto al di fuori dei casi consentiti dal comma 1, il tribunale per i minorenni del distretto ove il minore era diretto, o il tribunale per i minorenni di Roma qualora ne sia ignota la destinazione, ne dà urgente comunicazione allo Stato di appartenenza del minore tramite gli organi di rappresentanza diplomatica o consolare disponendo ogni opportuno provvedimento temporaneo nell'interesse del minore, ivi compresa la nomina di un tutore provvisorio. Se lo Stato di appartenenza non ne ha chiesto il rimpatrio entro un mese dalla comunicazione nei confronti del minore è aperta d'ufficio la procedura di affidamento o di adozione ai sensi della presente legge».

Art. 17.

1. Il terzo comma dell'articolo 33 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è sostituito dal seguente:

«L'affidamento preadottivo del minore straniero è revocato nei casi previsti dall'articolo 23 e con le modalità ivi descritte».

Art. 18.

1. Dopo il terzo comma dell'articolo 33 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è aggiunto il seguente:

«Quando l'affidamento preadottivo deve essere revocato il tribunale per i minorenni informa l'autorità estera che ha emesso i provvedimenti di cui al primo e al secondo comma e assunte le iniziative urgenti per la sua tutela dispone ai sensi dell'articolo 22 l'affidamento preadottivo del minore ad altra coppia dichiarata idonea, scegliendo quella maggiormente in grado di corrispondere alle sue esigenze».

Art. 19.

1. L'articolo 35 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è sostituito dal seguente:

«Art. 35. - 1. È fatto divieto alle autorità consolari italiane di concedere il visto per l'ingresso nello Stato e agli ufficiali di polizia di consentire l'introduzione di minori stranieri a scopo di adozione al di fuori delle ipotesi di cui all'articolo 31.

2. Coloro che hanno accompagnato in Italia un minore straniero al quale non può essere consentito l'ingresso nello Stato per l'insussistenza delle condizioni di cui all'articolo 31, provvedono a proprie spese al rimpatrio del minore, ove questo sia richiesto dallo Stato di provenienza dello stesso».

Art. 20.

1. L'articolo 37 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è sostituito dal seguente:

«Art. 37. - 1. Al minore straniero che si trovi nello Stato in situazione di abbandono si applica il secondo comma dell'articolo 31».

Art. 21.

1. All'articolo 38 della legge 4 maggio 1983, n. 184, sono aggiunti i seguenti commi:

«Coloro i quali intendano adottare un minore straniero debbono rivolgersi agli enti pubblici e alle organizzazioni all'uopo autorizzate dal primo comma.

Nell'esercizio del suo dovere di vigilanza il Ministro degli affari esteri ordina la cessazione dell'attività a quelle organizzazioni che operino senza aver richiesto l'autorizzazione ed a quelle che non rispettino i criteri loro impartiti all'atto dell'autorizzazione o che operino con modalità incompatibili con i criteri della presente legge o con i principi che regolano nello stato il diritto di famiglia e dei minori».

Art. 22.

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. Nelle procedure indicate nel comma 1 è ammesso il patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti secondo i termini previsti nella legge 30 luglio 1990, n. 217.

3. 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».

Art. 23.

(Campagne informative)

1. Il Ministro per gli affari sociali, sentiti i Ministri di grazia e giustizia e dell'interno, tramite il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei

ministri, promuove campagne informative sull'istituto dell'affidamento dei minori di cui agli articoli 2, 3, 4 e 5 della legge 4 maggio 1983, n. 184.

2. Le campagne informative sono realizzate attraverso i mezzi di comunicazione radiotelevisivi pubblici e privati attraverso la stampa quotidiana e periodica nonché attraverso pubbliche affissioni.

3. Le campagne informative sono indirizzate a valorizzare il significato dell'accoglienza dei minori in temporanea difficoltà in ambienti familiari idonei a favorire la loro maturazione in vista del ritorno nella famiglia d'origine.

Art. 24.

(Copertura finanziaria)

1. All'onere derivante dall'applicazione della presente legge valutato in lire 4.500 milioni per ciascuno degli anni 1995 e 1996 e in lire 1.500 milioni per l'anno 1997, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto ai fini del bilancio triennale dello Stato 1995-1997, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1995, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo alla rubrica «Presidenza del Consiglio dei ministri».

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare con propri decreti le occorrenti variazioni di bilancio.