CAMERA DEI DEPUTATI N. 3062

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato ANTONIO BRUNO

Modifiche e integrazioni alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori

Presentata il 12 agosto 1993

ONOREVOLI COLLEGHI ! — L'istituto dell'adozione ha subìto nel tempo una profonda evoluzione: concepito, infatti – a partire dalla codificazione napoleonica e sino al codice civile del 1942 – come uno strumento di indole negoziale, produttivo di limitati effetti giuridici ed idoneo soprattutto ad assicurare la continuazione del nome e la trasmissione del patrimonio a chi fosse sprovvisto di prole naturale, esso si è recentemente trasformato in un istituto operante nell'esclusivo interesse dell'adottando. E si può anzi affermare che la concezione moderna, secondo cui l'adozione è principalmente un mezzo per offrire un nucleo familiare ai minori che ne sono privi, ha raggiunto una diffusione larghissima; e che questa diffusione generale rappresenta l'esito di un processo sviluppatosi secondo linee di tendenza ampiamente comuni alla maggior parte dei sistemi giuridici.

Dunque, l'ottica del legislatore si è gradualmente invertita e la meritevolezza di tutela dell'interesse alla trasmissibilità degli adottanti si è definitivamente e completamente spostata, sul piano sociale e legislativo, non all'interesse, ma al diritto dell'adottando ad avere una famiglia. Quello degli adottanti, in sostanza, è degradato alla stregua di mero interesse solo marginalmente e indirettamente soddisfatto dall'istituto dell'adozione.

Tali fondamentali princìpi sono chiaramente definiti e confermati dalla Convenzione sui diritti del fanciullo, firmata a New York il 20 novembre 1989 e ratificata in Italia in base alla legge 27 maggio 1991, n. 176.

Va, però, fatto rilevare che in quasi tutti i Paesi, ed ovviamente anche in Italia, le nuove strutture giuridiche si sono affiancate alle preesistenti senza sostituirle completamente, tanto che oggi coe-

sistono tipi diversi di adozione. Tale ambivalenza in parte è dovuta alla gradualità che quasi sempre contrassegna l'evoluzione legislativa nelle materie che, come il diritto di famiglia, ineriscono più strettamente all'organizzazione della società, ma in parte alla circostanza che le esigenze ispiratrici della « vecchia » legislazione sono ancora vitali e – sotto molti profili – meritevoli di tutela.

E forse è proprio qui uno dei problemi fondamentali della legge 4 maggio 1983, n. 184, che regola la materia nel nostro Paese: quello di avere perseguito sino in fondo l'interesse maggiormente meritevole di tutela, descritto con l'espressione « una famiglia per ogni minore », dimenticando che questo si sarebbe scontrato con altri interessi, di per sé validi e degni di considerazione, e che in questo scontro si sarebbero verificate situazioni anomale, delle quali avrebbero fatto le spese soprattutto i soggetti più indifesi, e cioè i bambini. Peraltro, nel perseguire l'intento sopra indicato, il legislatore ha coerentemente voluto impedire ogni tipo di « mercato » dei minori, ed ha considerato, perciò, illecito qualunque traffico relativo ai soggetti destinatari del procedimento adottivo; per conseguire questo obiettivo, oltre che quello della unicità e della stabilità familiare, ha ritenuto fondamentale, da un canto disporre l'estinzione di ogni rapporto legale dell'adottato con la famiglia d'origine, mentre dall'altro ha scelto di eliminare totalmente quella forma di adozione dei minori collegata al consenso dei genitori naturali alla costituzione del rapporto con altra coppia.

Infine, tutta la pratica adozionale è stata accentrata tra i compiti dell'autorità giudiziaria pur se era stato da alcuni fatto rilevare che la ricerca del miglior risultato, in una materia siffatta, è legata alla spontaneità dei sentimenti in gioco, nonché a valutazioni extra-giuridiche.

Da queste premesse è scaturita appunto la citata legge 4 maggio 1983, n. 184, che seppure valida nel suo nucleo centrale, presenta tuttavia alcuni difetti di un certo rilievo che, in epoca recente, hanno suscitato, oltre alle critiche della gente comune e di autorevoli giuristi, anche due pronunce della Corte costituzionale.

La prima in ordine cronologico è la sentenza n. 536 del 30 novembre 1989, emessa a seguito dei giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale degli articoli 33, terzo comma, e 37 della legge 184 dell'83, in riferimento all'articolo 10 della Costituzione e dell'articolo 32, primo comma, lettera *c)* della stessa legge in riferimento agli articoli 2, 3, 10, 30 e 31 della Costituzione, promossi con due diverse ordinanze di remissione del 9 e del 12 gennaio 1989, dal Tribunale per i minorenni di Roma.

Certo, si tratta di una sentenza sostanzialmente di rigetto, dichiarando la Corte costituzionale l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza relativamente agli articoli 33, terzo comma, e 37 della legge n. 184 del 1983, in riferimento all'articolo 10 della Costituzione, e la non fondatezza relativamente all'articolo 32, primo comma, lettera *c)*, in riferimento agli articoli 2, 3, 10, 30 e 31 della Costituzione; tuttavia, è indicativa delle ampie e complesse problematiche cui la legge n. 184 del 1983 dà adito nella sua quotidiana applicazione.

Più incisiva riprova di ciò è fornita dalla seconda sentenza della Corte costituzionale, la n. 148 del 1992. Si tratta, infatti, di una sentenza di accoglimento della questione di legittimità costituzionale emessa a seguito di giudizio in via incidentale, promosso con ordinanza del 15 maggio 1991 dal Tribunale per i minorenni di Bari, sugli articoli 30, secondo comma, della legge n. 184 del 1983, in relazione all'articolo 6, secondo comma, della stessa legge, in riferimento agli articoli 2, 3 e 31 della Costituzione.

Con questa sentenza, infatti, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 6, secondo comma, della legge n. 184 del 1983, nella parte in cui non consente l'adozione di uno o più fratelli in stato di adottabilità, quando per uno di essi l'età degli adottanti supera di più di quarant'anni l'età dell'adottando e dalla separazione deriva ai minori un

danno grave per il venir meno della comunanza di vita e di educazione.

C'è inoltre da aggiungere che, anche prima che la legge in questione fosse approvata, illustri studiosi avevano dubitato circa l'opportunità di togliere ogni possibilità di conservare, accanto al nuovo rapporto, un riconoscimento almeno di alcuni valori della famiglia di origine o di consentire che il consenso dei genitori naturali, sia pure sotto l'attento controllo dei giudici, potesse essere preso in considerazione ai fini dell'adozione.

Tali proposte, però, erano state completamente disattese e si era dato, invece, largo spazio a quelle di chi, sostenendo l'opportunità di un inserimento « globale » dell'adottato nella famiglia acquisita, quasi che della stessa fosse figlio naturale, aveva contribuito ad accrescere quel concetto di « possessività » degli adottanti che la moderna psicologia ritiene nocivo.

Oggi è pacifico, infatti, che la famiglia adottiva deve chiarire al minore quale sia il suo vero *status*; né la moderna psicologia esclude che lo stesso debba essere messo in grado di conoscere le sue origini. Del resto, proprio l'adozione internazionale ha dato un contributo in questa direzione, considerata l'impossibilità (oltre la profonda scorrettezza) di nascondere ai bambini appartenenti a razze differenti la loro situazione di figli adottivi e la loro provenienza da una società completamente diversa da quella in cui si trovano inseriti.

Ebbene, a questi difetti e ad altri non meno rilevanti inconvenienti cerca di ovviare la presente proposta di legge, con le seguenti modifiche della normativa attualmente in vigore, che si sottopongono all'esame del Parlamento.

Passando all'analisi delle singole disposizioni, si rileva che con l'articolo 1 si è voluto potenziare l'istituto dell'affidamento familiare dei minori. Si è, infatti, sostituito il termine « può », contenuto nella disposizione dell'articolo 2 della legge n. 184 del 1983, con le parole « deve preferibilmente »; in tal modo si è inteso dare una precisa indicazione ai servizi locali i quali, prima di affidare un bambino ad un istituto, avranno l'obbligo di trovargli una più conveniente sistemazione presso una famiglia non in attesa di adozione, al fine di garantire la temporaneità dell'affidamento, o presso una persona singola disposta a prendersi cura di lui.

Si è ritenuto, altresì, di indicare che il minore deve vivere possibilmente nella stessa zona e far parte dello stesso ambiente della famiglia naturale, al fine di evitargli esperienze traumatiche, causate dal suo inserimento temporaneo in un mondo totalmente diverso dal suo. Con l'articolo 2 si è voluto introdurre una disposizione grazie alla quale il consenso dei genitori naturali, in ordine alla scelta della coppia che dovrà adottare il minore, viene preso in considerazione.

Tale norma ha come presupposto l'osservazione che la maggior parte delle opposizioni presentate contro le dichiarazioni di adottabilità sono dovute ad una naturale resistenza dei genitori nei confronti della pronuncia che sancisce « lo stato di abbandono », profondamente avversato per ovvi motivi di carattere psicologico.

L'introduzione di siffatta norma ha, dunque, come scopo principale, quello di rendere disponibile per l'adozione un maggior numero di bambini, oggi per lo più confinati negli istituti di assistenza, ed ai quali non a torto è stato attribuito il nome di « orfani di genitori viventi ».

Sotto tale profilo si ritiene che la norma in questione non potrà non avere il consenso di tutti; senonché alla stessa possono essere mosse due osservazioni critiche: la prima, che lascerebbe margine al « mercato » dei minori, la seconda, che non recide completamente il vincolo tra la famiglia naturale e la persona adottata.

Ebbene, riteniamo che entrambe le critiche debbano essere superate. Anzitutto perché lo scopo delle indagini svolte dal tribunale per i minorenni sarà non solo quello di accertare l'idoneità all'adozione da parte della coppia indicata dai genitori naturali, ma anche che tale indicazione non nasconda un'ipotesi di « mercato », cui conseguirebbe *ex lege* un'incapacità di

adottare. In secondo luogo perché si ritiene – come si è avuto modo di accennare – che la cancellazione totale che viene fatta d'autorità del rapporto tra il minore adottato e la famiglia di origine sia ingiusta; e ciò senza giungere alle conclusioni del grande civilista Gioacchino Scaduto, il quale ebbe a definire « mostruosa » la norma che prevede appunto il distacco forzato e definitivo dal rapporto naturale, fonte della stessa vita.

Con l'articolo 3 si è, invece, introdotto un istituto sconosciuto alla nostra legislazione e modellato sul tipo della così detta adozione prenatale.

La disposizione parte dall'osservazione che molte donne scelgono di abortire perché non hanno i mezzi materiali e psicologici per fronteggiare la gravidanza, la crescita di un figlio, specie fuori dal matrimonio o dalla convivenza, ed i numerosi problemi che a questa sono collegati. Si è, perciò, pensato di offrire a queste donne un supporto, consentendo loro di rivolgersi al tribunale per i minorenni che in via d'urgenza inviterà i servizi locali ad assisterle « sia sul piano materiale che su quello morale » e che procederà alla nomina di un curatore perché tuteli gli interessi del nascituro.

In tal modo si avranno due conseguenze benefiche: la prima è che queste donne potranno evitare l'aborto, che rappresenta in ogni caso un trauma grave per la gestante, oltre che la recisione di una *spes* di vita; e poi, che aumenterà il numero di bambini disponibili per l'adozione, consentendo così a numerose famiglie in attesa di soddisfare quell'impulso legato al sentimento di paternità o maternità che coincide con l'interesse del minore a godere della rispondenza di tale disponibilità affettiva.

È evidente che la norma in questione prevede la possibilità per la donna e per il padre del neonato di revocare, dopo la nascita del bambino, il consenso prestato in precedenza; è stato, anzi, stabilito un termine di sei settimane, conforme a quello previsto dalla Convenzione di Strasburgo del 24 aprile 1967.

Tale previsione esclude, dunque, che l'istituto possa qualificarsi come adozione prenatale vera e propria, perché in realtà il consenso ultimo e valido viene prestato solo dopo la nascita del bambino, in ossequio anche al disposto della citata Convenzione europea.

Con l'articolo 4, si sono introdotti dei ritocchi all'articolo 22 della legge n. 184 del 1983, in maniera da tenere in maggior conto i desideri ed i sentimenti dei bambini da adottare.

Per il vero, già il sesto comma della citata disposizione prevedeva l'inseparabilità dei fratelli, salvo che non sussistessero « gravi ragioni ». Di tale norma non sempre è stato fatto, però, un uso corretto; ed allora, pur senza rendere assolutamente cogente l'obbligo di mantenere uniti i fratelli, si è voluto rafforzarlo, aggiungendo l'inciso « e sempre che la separazione non arrechi danno o pregiudizio ad alcuno di essi »; in tal modo si consente ancora la separazione, che in qualche caso potrebbe rendersi indispensabile nell'interesse dei minori, ma si esclude che la stessa possa operarsi tutte le volte in cui anche uno solo dei fratelli abbia a subirne conseguenze negative.

Si è poi ritenuto di spostare a dodici anni l'età in cui il consenso del minore all'adozione deve essere manifestato espressamente. Sembra, *infatti*, che a tale età un fanciullo sia in grado di fare delle scelte, anche importanti, suscettibili di incidere sul piano dei suoi affetti.

Con l'articolo 5 si è ritenuto di rendere facoltativa la pena accessoria della inidoneità ad ottenere affidamenti familiari conseguente alle condanne per i reati previsti dagli articoli 71, quinto comma, e 72, secondo comma, della legge 4 maggio 1983, n. 184; può, infatti, talvolta essere necessario, nell'interesse esclusivo del minore, lasciarlo con quella coppia che ha tentato di frodare la legge.

Con l'articolo 6 si affronta, infine, il problema dei falsi riconoscimenti di figli naturali, compiuti al fine di frodare le norme sull'adozione.

Com'è noto, l'articolo 74 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è destinato a fron-

teggiare tali evenienze; senonché la disposizione presenta alcune lacune che vanno colmate, altrimenti, nel futuro, potranno porsi problemi analoghi a quelli in passato insorti presso il Tribunale per i minorenni di Torino.

La prima di tali lacune è che, al fine di impedire che l'ufficiale di stato civile trasmetta all'autorità giudiziaria la comunicazione dell'avvenuto riconoscimento di figlio naturale da parte di un uomo coniugato, è stato escogitato il sistema di fare riconoscere il figlio anche alla madre naturale, che prima restava sconosciuta. Ciò perché l'attuale legislazione prescrive la suddetta comunicazione solo se il minore non è riconosciuto da uno dei genitori.

È, peraltro, evidente che tale sistema contribuisce a creare una situazione di maggior disagio per il bambino che si trova ad essere di fatto inserito in una famiglia che non è la sua, ma che continua ad avere lo *status* di figlio naturale di una donna, che probabilmente non vedrà mai.

Si è, perciò, ritenuto di ovviare a tale inconveniente prescrivendo che la comunicazione debba essere fatta in ogni caso di riconoscimento di figlio naturale da parte di persona coniugata.

La seconda più grave lacuna è quella della troppo lunga durata dell'azione di disconoscimento: durante tale periodo, infatti, il bambino continua ad abitare con la famiglia del sedicente genitore naturale, dalla quale sarà poi disumano strapparlo, ove l'azione suddetta dovesse essere accolta. Il sistema migliore per superare tale ostacolo si ritiene che sia quello di consentire, nelle ipotesi dell'articolo 74, al tribunale per i minorenni di adottare i provvedimenti provvisori ed urgenti di cui all'articolo 10 in ordine all'affidamento del minore, a condizione che vi siano gravi e fondati motivi per ritenere che ricorrano gli estremi per l'accoglimento dell'azione di disconoscimento della paternità naturale.

Ci si rende, peraltro, conto che tale materia, per la sua delicatezza, è di difficile trattazione, e che ogni soluzione prospettata può prestarsi a critiche; ma va rilevato che tra il non risolvere i due problemi sopra indicati, posti dall'articolo 74, o abolire la suddetta disposizione, è preferibile la seconda soluzione. Se non è, infatti, data ai giudici la possibilità di togliere « subito » ad una coppia di adottanti *contra legem*, un minore, è bene che questi sia lasciato presso la coppia stessa.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. Il primo comma dell'articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è sostituito dal seguente:

« Il minore che sia temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo deve preferibilmente essere affidato ad un'altra famiglia, possibilmente con figli minori e non in attesa di adozione, o ad una persona singola, preferibilmente viventi nella stessa zona ed ambiente della famiglia d'origine, ovvero ad una comunità di tipo familiare, al fine di assicurargli il mantenimento, l'educazione e l'istruzione ».

ART. 2.

1. Dopo l'articolo 21 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è inserito il seguente:

« ART. 21-*bis*. – 1. Sono dichiarati in stato di adottabilità anche quei minori i cui genitori, avendo obiettive difficoltà a prestare loro l'assistenza materiale e morale dovuta, presentano istanza al tribunale per i minorenni e si dichiarano disposti a consentire la costituzione del rapporto di adozione con altra coppia avente i requisiti previsti dalla legge.

2. Nell'ipotesi di cui al comma 1 il tribunale per i minorenni, compiute le opportune indagini, ove risulti che la coppia di adottanti indicata dai genitori naturali sia in grado di corrispondere alle esigenze dei minori, dispone l'affidamento preadottivo, con le modalità previste dall'articolo 22 ».

ART. 3.

1. Dopo l'articolo 21-*bis* della legge 4 maggio 1983, n. 184, introdotto dall'arti-

colo 2 della presente legge, è inserito il seguente:

« ART. 21-*ter*. – 1. La donna in stato di gravidanza che ritenga di non poter fornire al nascituro, neppure a mezzo dei suoi parenti, l'assistenza morale e materiale dovuta e che non vuole procedere ad interruzione volontaria della gravidanza, può presentare istanza al tribunale per i minorenni dichiarandosi disposta a consentire la costituzione del rapporto di adozione con altra coppia avente i requisiti voluti dalla legge. Ove la donna sia coniugata, l'istanza deve essere sottoscritta anche dal marito.

2. Il presidente del tribunale per i minorenni, ricevuta l'istanza di cui al comma 1, invita tempestivamente i servizi locali ad assistere la gestante sia sul piano materiale che su quello morale, in relazione alla futura maternità, e nomina un curatore al fine di tutelare gli interessi del nascituro.

3. Trascorse sei settimane dalla nascita, ove la madre o il padre naturale non abbiano manifestata una volontà contraria a quella di consentire l'adozione del nato, in precedenza manifestata, il tribunale per i minorenni dispone l'affidamento preadottivo del minore con le modalità previste dall'articolo 22 ».

ART. 4.

1. Nell'ultimo periodo del quarto comma dell'articolo 22 della legge 4 maggio 1983, n. 184, la parola: « quattordici » è sostituita dalla seguente: « dodici ».

2. Il sesto comma dell'articolo 22 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è sostituito dal seguente:

« Non può essere disposto l'affidamento di uno solo di più fratelli, tutti in stato di adottabilità, salvo che non sussistano gravi ragioni, e sempre che la separazione non arrechi danno o pregiudizio ad alcuno di essi ».

ART. 5.

1. Il quinto comma dell'articolo 71 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è sostituito dal seguente:

« La pena stabilita nel primo comma si applica anche a coloro che, consegnando o promettendo denaro o altra utilità a terzi, accolgono minori in illecito affidamento con carattere di definitività. Con la condanna può essere irrogata la pena accessoria della inidoneità ad ottenere affidamenti familiari o adottivi e dell'incapacità all'ufficio tutelare ».

2. Il secondo comma dell'articolo 72 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è sostituito dal seguente:

« La pena stabilita nel primo comma si applica anche a coloro che, consegnando o promettendo denaro o altra utilità a terzi, accolgono stranieri minori di età in illecito affidamento con carattere di definitività. Con la condanna può essere irrogata la pena accessoria della inidoneità ad ottenere affidamenti familiari o adottivi e dell'incapacità all'ufficio tutelare ».

ART. 6.

1. L'articolo 74 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è sostituito dal seguente:

« ART. 74. – 1. Gli ufficiali di stato civile trasmettono immediatamente al competente tribunale per i minorenni comunicazione, sottoscritta dal dichiarante, dell'avvenuto riconoscimento da parte di un uomo coniugato di un figlio naturale. Il tribunale dispone immediatamente l'esecuzione di opportune indagini per accertare la veridicità del riconoscimento.

2. Nel caso in cui vi siano motivi per ritenere che ricorrano gli estremi dell'impugnazione del riconoscimento, e nell'ipotesi in cui questi siano talmente gravi e fondati da far ritenere probabile l'accoglimento dell'azione, il tribunale per i minorenni adotta i provvedimenti provvisori ed

urgenti di cui all'articolo 10, in ordine all'affidamento del minore; detti provvedimenti sono modificabili, nell'interesse del minore stesso, in qualsiasi momento.

3. Lo stesso tribunale trasmette, inoltre, copia degli atti al competente procuratore della Repubblica, il quale inizia il giudizio di impugnativa del riconoscimento per difetto di veridicità ».