

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2040

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**SANTERINI, CAROCCI, D'AGOSTINO, D'OTTAVIO, FITZGERALD NISSOLI,
MARAZZITI, MARIANI, PES, RAMPI, SBERNA, SCHIRÒ, VEZZALI**

Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184,
in materia di adozione e affidamento

Presentata il 4 febbraio 2014

ONOREVOLI COLLEGHI! — La legge 5 maggio 1983, n. 184, recante « Disciplina dell'adozione e dell'affidamento », ha segnato nel nostro Paese il passaggio da una concezione imperniata sul diritto dei genitori al figlio come « erede » a quella della centralità del minore e alla necessità della sua crescita in un contesto familiare. La genitorialità adottiva rappresenta la scelta di privilegiare l'amore coltivato e conquistato quotidianamente rispetto a quello di sangue: il figlio nato biologicamente da altri diventa il proprio. La legge ha accompagnato questo profondo cambiamento culturale della società, che ha contribuito a superare l'arcaico stigma del « figlio di altri » e il segreto da cui spesso era circondato.

Le successive modifiche hanno recepito la Convenzione dell'Aja sulla protezione dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, resa esecutiva dalla legge n. 476 del 1998, consolidando il fenomeno dei bambini adottati in altri Paesi. L'adozione internazionale costituisce una conferma della dimensione globale in cui viviamo, un legame particolare tra famiglie e minori di lingue e culture diverse, l'avventura dell'integrazione « attraverso » anziché « nonostante » le differenze. Il provvedimento di ratifica ha contribuito ad affermare principi di trasparenza e di correttezza delle procedure nelle adozioni all'estero.

La legislazione italiana ha quindi espresso, nelle norme concernenti l'ado-

zione, alcuni principi basilari, tra cui il diritto del bambino a uno sviluppo armonioso in un contesto di amore familiare, la prevenzione di possibili abusi, la responsabilità della cooperazione tra Stati nel valutare, da un lato, i requisiti di adottabilità, il consenso informato dei genitori o dei tutori del minore e, la considerazione dei suoi desideri compatibilmente con l'età e, da un altro lato, ha stabilito l'idoneità degli aspiranti genitori adottivi disposta dai tribunali per i minorenni e l'accertamento dei requisiti nel rispetto della Convenzioni dell'Aja. Questi compiti sono stati affidati a una serie di istituzioni, coordinate nel Paese di adozione dalla Commissione adozioni internazionali presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, e svolte dagli enti autorizzati.

In questi decenni, il delicato e complesso meccanismo dell'adozione ha visto alcune modifiche a seguito delle trasformazioni sociali, come l'innalzamento dell'età degli aspiranti genitori (legge n. 149 del 2001) e il requisito di convivenza. Sono però rimasti immutati e validi i principi fondamentali su cui si poggia: il rispetto dei diritti e il perseguimento del maggior interesse del minore, il concetto di sussidiarietà, il ruolo e la funzione dei diversi enti nel processo di adozione.

Negli ultimi anni sono intervenute alcune criticità come il calo delle adozioni internazionali e le problematiche nel rapporto con i Paesi d'origine, tendenti a fare delle adozioni un fenomeno residuale a favore di quelle nazionali. Va però detto che il processo che porta Paesi in via di sviluppo a dare una tutela effettiva ai bambini abbandonati è molto più lungo e laborioso di quanto si pensi: guerre, povertà e recessioni, infatti, rallentano la possibilità di far crescere i minori in modo adeguato sul piano fisico, psicologico e culturale.

Alcuni Paesi hanno interrotto o diminuito le adozioni internazionali senza parallelamente attivare una vera protezione del bambino *in loco*, restando immutate le condizioni degli istituti di accoglienza; l'adozione nazionale, perseguita come prima scelta rispetto a quella internazio-

nale, è ancora lungi dall'essere sicura e garantita in molti Paesi. A fronte di questi problemi, non sempre l'Italia ha saputo operare un'efficace politica all'estero a favore delle adozioni, lasciata in gran parte all'iniziativa degli enti autorizzati.

L'insicurezza dovuta alla crisi economica in Italia, l'innalzamento dell'età media delle coppie, la disponibilità di bambini più grandi e con bisogni speciali si aggiungono ai fattori che rendono più difficile l'adozione. La diminuzione del numero degli ingressi in Italia sembra quindi attribuibile a questi fattori, più che a meccanismi interni o a carenze della legge stessa.

Tuttavia è possibile e doveroso rendere le adozioni più semplici e sostenere maggiormente le coppie che intendono affrontare questa scelta. Gli aspiranti genitori hanno diritto a un percorso il più possibile privo di tempi morti e di ripetizioni, ma è altrettanto fondamentale verificare le motivazioni e la preparazione della coppia in vista della responsabilità adottiva. Questa doppia esigenza richiede, quindi, un percorso privo di rallentamenti burocratici ma che dia però tempo di maturare, attraverso un'inchiesta ben condotta, scelte non sempre chiare all'inizio dell'*iter* adottivo. In questo senso non si ritiene di dover modificare le competenze assegnate ai servizi sociali per quanto riguarda l'accertamento dell'idoneità della coppia. Va però registrato che il vero elemento decisivo per la riduzione di questo percorso risiede nell'aumento del personale dei servizi territoriali: solo una pianta organica adeguata ai bisogni (non solo degli adottanti, ma di tutti gli utenti, dai disabili agli anziani) e quindi un aumento delle risorse economiche, nonché una riorganizzazione interna, possono garantire alle coppie un sostegno incisivo che abbrevi i tempi dell'adozione.

La presente proposta di legge si prefigge di intervenire su alcuni punti critici della legge n. 184 del 1983, apportando modifiche che possano facilitare l'inserimento di bambini abbandonati e soli in famiglie accoglienti e disponibili ad amarli e accudirli. Ciò può essere possibile inter-

venendo sia sugli appesantimenti burocratici, sia sui costi che le famiglie sostengono, sia sui congedi lavorativi. Anche i tempi dell'adozione possono essere ridotti, non comprimendo il doveroso *iter* di maturazione e formazione della coppia, ma piuttosto intervenendo sui passaggi di tipo formale come la trascrizione dell'adozione all'anagrafe dello stato civile.

Altrettanto importante risulta l'attenzione ai legami di relazione tra il bambino e i genitori affidatari. Il superiore interesse del minore non è un concetto assoluto, ma è individuato rispetto alle condizioni di vita, familiari e ambientali. In questo senso l'adozione non va mitizzata né, al contrario, considerata come un fenomeno residuale perché consiste in un patto di solidarietà tra generazioni, in una possibilità offerta ai bambini per crescere bene e serenamente in una famiglia. La tutela dell'equilibrio psicologico del minore suggerisce quindi, nel caso di adozioni che seguano un affidamento familiare, di cercare di proteggere i legami precedentemente creati.

Si è consapevoli che occorre salvaguardare la distinzione tra l'affido, di sua natura temporaneo, mirante al reinserimento del bambino nel suo nucleo familiare d'origine, e l'adozione e che la sovrapposizione tra i due può generare aspettative improprie da parte delle famiglie affidatarie. Si ritiene, tuttavia, che le coppie che offrono disponibilità all'affido temporaneo siano preparate a un'eventuale separazione ma che, allo stesso tempo, questa non debba avvenire troncando legami importanti dal punto di vista affettivo. Si propone quindi di inserire all'articolo 4 la possibilità di tutelare comunque il mantenimento di un rapporto affettivo con la famiglia affidataria, nelle forme e nei modi ritenuti più opportuni dagli operatori, dopo aver ascoltato la famiglia affidataria stessa e la futura famiglia adottiva. Inoltre, all'articolo 27, si ribadisce la necessità di consentire o di prescrivere il mantenimento delle relazioni personali tra l'adottato ed eventuali precedenti affidatari.

Un altro tema particolarmente sentito e dibattuto, anche a seguito della recente sentenza della Corte costituzionale n. 278 del 2013, riguarda la possibilità per l'adottato di accedere alle informazioni riguardanti la sua origine. Su questo tema sono espresse posizioni diverse che vanno nella direzione di tutelare la *privacy* e la richiesta della madre di restare anonima o, viceversa, di consentire all'adottato di acquisire tali dati. La citata sentenza n. 278 del 2013 stabilisce la possibilità di interpellare la madre, che abbia dichiarato alla nascita del bambino di non voler essere nominata, per revocare eventualmente tale dichiarazione su richiesta del figlio; allo stesso tempo, chiede esplicitamente la massima riservatezza per non violare il diritto alla segretezza del parto. La possibilità di partorire in modo anonimo, va ricordato, permette alla madre di ricevere un'assistenza adeguata e di prevenire abbandoni e infanticidi. I bambini non vengono abbandonati ma affidati alle autorità per essere inseriti in famiglie adottive. Va quindi valutata con attenzione la possibilità che attraverso una ricerca delle origini mal condotta si finisca con l'enfatizzare quel « diritto del sangue » che tutta la moderna legislazione sull'adozione tende a superare. Tuttavia esistono anche motivi relativi al bisogno degli adottati di aver accesso alle informazioni sul loro passato che hanno indotto a prevedere tale possibilità.

Si stabilisce quindi, con la modifica dell'articolo 28, comma 7, la possibilità che la madre possa essere interpellata dall'autorità giudiziaria con modalità rispettose della massima riservatezza che possa comunque confermare di voler rimanere anonima.

All'articolo 33, comma 3, si tutelano i minori che giungono alla frontiera italiana e a cui non è consentito l'ingresso in Italia. La segnalazione alla Commissione per le adozioni internazionali, prevista attualmente per prendere contatto con il Paese d'origine, deve avvenire prima del rimpatrio. In caso contrario la segnalazione rimarrebbe inutile e non verrebbe data nessuna tutela al minore. La valutazione

previa di un organismo competente come la Commissione può assicurare la reale tutela del superiore interesse del minore, come previsto dalla legge.

All'articolo 34 si amplia il godimento dei diritti del minore anche nel momento in cui è ancora su territorio straniero.

La modifica all'articolo 35 va nella direzione di semplificare le procedure e di evitare la frammentazione degli interventi. L'attuale formulazione dell'articolo 35 prevede che, nel caso di adozione pronunciata, prima dell'arrivo del minore in Italia, nello Stato estero aderente alla Convenzione dell'Aja, sussiste la competenza del Tribunale per i minorenni nell'ordinare la trascrizione del provvedimento di adozione nei registri dello stato civile dopo aver effettuato un controllo sulla conformità della pronuncia in base a un duplice criterio: la sussistenza nel provvedimento straniero delle condizioni delle adozioni internazionali previste dall'articolo 4 della Convenzione (comma 2 dell'articolo 35) e la non contrarietà della pronuncia ai « principi fondamentali che regolano nello Stato il diritto di famiglia e dei minori, valutati in relazione al superiore interesse del minore ».

Ulteriore condizione sottoposta attualmente alla verifica del Tribunale per i minorenni e la sussistenza di due atti che spetta invece alla Commissione per le adozioni internazionali emettere: la certificazione di conformità alla Convenzione di cui alla lettera *i*) e l'autorizzazione prevista dalla lettera *h*) del comma 1 dell'articolo 39.

In questo modo la legge 31 dicembre 1998, n. 476, sostituendo il titolo III della legge n. 184 del 1983, ha dato attuazione all'articolo 23 della Convenzione dell'Aja secondo il quale l'adozione, la cui conformità alle disposizioni in essa contenute sia certificata dall'autorità competente dello Stato che pronuncia l'adozione, « deve essere riconosciuta ad ogni effetto di legge dagli altri Stati contraenti ». Tale riconoscimento, sempre secondo il testo della Convenzione, può essere legittimamente rifiutato dallo Stato membro solo nel caso in cui l'adozione risulti manifestamente

contraria all'ordine pubblico, tenuto conto del migliore interesse del minore.

Il legislatore ha dato attuazione in questo modo nell'ordinamento interno alle disposizioni della Convenzione escludendo nettamente l'instaurarsi di un sistema automatico di riconoscimento degli effetti della sentenza straniera.

Si tratta di una scelta quanto mai opportuna che non deve essere per questo aspetto soggetta a modifiche: non si può applicare a una materia tanto complessa e delicata come quella delle adozioni internazionali, in cui peraltro le normative dei Paesi stranieri sono tanto diversificate, il criterio dell'automatismo degli effetti che nel diritto internazionale privato costituisce invece il criterio guida in altre materie, come per esempio quella dei contratti e delle obbligazioni o, comunque, dei diritti patrimoniali.

Non a caso, del resto, il criterio dell'automatismo degli effetti espresso all'articolo 64 della legge 31 maggio 1995, n. 218, subisce tuttora una significativa deroga proprio nella materia delle adozioni ai sensi dell'articolo 41, comma 2, della stessa legge.

È invece opportuno modificare l'articolo 35, come già rilevato, rafforzando la coerenza del sistema e semplificandone in parte la procedura, e superare l'attuale frammentazione delle competenze, per cui spetta alla Commissione per le adozioni internazionali emettere gli atti citati in precedenza e al tribunale per i minorenni il decreto con cui si accerta la conformità e si ordina la trascrizione.

Del resto i presupposti che la Commissione deve verificare per l'emissione della certificazione di conformità alla Convenzione di cui alla lettera *i*) e dell'autorizzazione prevista dalla lettera *h*) del comma 1 dell'articolo 39 non sono sostanzialmente diversi da quelli oggetto di verifica dell'autorità giudiziaria. In altri termini, attualmente la frammentazione delle competenze determina in sostanza un doppio controllo sulle medesime questioni.

Per questo la modifica all'articolo 35 prevede l'attribuzione alla Commissione dei compiti finora assegnati in questa fase

all'autorità giudiziaria con l'effetto che la stessa Commissione, al momento in cui emette la certificazione di conformità alla Convenzione di cui alla lettera *i*) ordina anche la trascrizione del provvedimento di adozione nei registri dello stato civile dopo aver effettuato gli accertamenti attualmente di competenza del Tribunale per i minorenni.

La modifica precisa, poi, che questi atti sono emessi contestualmente prima dell'ingresso in Italia del minore straniero adottato, con la conseguenza, particolarmente rilevante nel caso di contrasti insorti nella fase all'estero della procedura adottiva dopo l'emissione della pronuncia straniera, di consentire ai genitori adottivi, sulla base delle attestazioni loro rilasciate dalla Commissione, di procedere autonomamente, ancor prima dell'ingresso in Italia con il figlio e se necessario con l'aiuto dell'autorità consolare, alla trascrizione della pronuncia straniera di adozione nei registri dello stato civile, da cui consegue nell'ordinamento interno, oltre che lo *status filiationis*, anche l'immediato acquisto della cittadinanza ai sensi del comma 3 dell'articolo 34.

Resta invece ferma la competenza del Tribunale per i minorenni nei casi in cui l'autorità straniera abbia emesso una pronuncia cui debba riconoscersi il valore di affidamento preadottivo, poiché in questa eventualità è indispensabile, prima del-

l'emissione della pronuncia adottiva, verificare il buon andamento del periodo annuale di affidamento preadottivo.

Un'analoga modifica viene poi prevista al comma 2 dell'articolo 36 nel caso di Paesi non aderenti alla Convenzione dell'Aja né firmatari di accordi bilaterali. Anche in questa eventualità è attribuita alla Commissione per le adozioni internazionali la competenza ad emettere, con gli atti già attualmente indicati dall'articolo 39, anche la dichiarazione di efficacia, previa verifica della sussistenza dei presupposti di cui al comma 2, lettere *a*) e *c*), dello stesso articolo 39.

Resta infine immutata, per la diversità dei presupposti e per la peculiarità della procedura, la competenza del Tribunale per i minorenni nell'ipotesi prevista dal comma 4 dell'articolo 36.

All'articolo 37-*bis*, è aggiunta la previsione che al compimento della maggiore età, qualora non sia intervenuto il provvedimento di adozione del minore straniero dichiarato adottabile, quest'ultimo ha facoltà di eleggere la cittadinanza italiana. Infatti, una volta che è intervenuto il provvedimento fondamentale di protezione che dichiara l'adottabilità, i minori non di fatto adottati risultano ufficialmente abbandonati sul territorio nazionale e per tale ragione si difende il loro diritto di essere protetti e inseriti nella comunità.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Adozione presso la famiglia affidataria).

1. All'articolo 4 della legge 4 maggio 1983, n. 184, di seguito denominata « n. 184 del 1983 », dopo il comma 5 è inserito il seguente:

« 5-bis. A seguito di un periodo di affidamento prolungato e di un rapporto stabile e duraturo tra il minore dichiarato adottabile e la famiglia affidataria, è favorita la permanenza del bambino nella famiglia cui è stato affidato, in modo che sia valutata in via prioritaria l'adozione presso la famiglia affidataria; ove ciò non sia possibile, si applicano le disposizioni del comma 4 dell'articolo 27 ».

ART. 2.

(Mantenimento dei rapporti affettivi).

1. Dopo il terzo comma dell'articolo 27 della legge n. 184 del 1983 è inserito il seguente:

« Nel pronunciare l'adozione il giudice può, dopo la valutazione del caso, consentire o prescrivere il mantenimento delle relazioni personali tra l'adottato e i suoi eventuali precedenti affidatari di cui agli articoli 2 e seguenti ».

ART. 3.

(Rispetto della riservatezza della madre naturale).

1. All'articolo 28, comma 7, della legge n. 184 del 1983, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , e che, interpellata dall'autorità giudiziaria con modalità rispettose della massima riservatezza, confermi di voler rimanere anonima ».

ART. 4.

(Tutela dei minori che giungono alla frontiera italiana).

1. All'articolo 33, comma 3, della legge n. 184 del 1983, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo le parole: « nel Paese d'origine. » sono inserite le seguenti: « Prima di attuare il rimpatrio »;

b) le parole: « affinché prenda contatto » sono sostituite dalle seguenti: « la quale, preso contatto »;

c) dopo le parole: « superiore interesse » sono inserite le seguenti: « , dispone in merito al nulla osta al rimpatrio ».

ART. 5.

(Diritti del minore in affidamento familiare).

1. Al comma 1 dell'articolo 34 della legge n. 184 del 1983, le parole: « gode, dal momento dell'ingresso, di tutti i diritti attribuiti al minore italiano in affidamento familiare » sono sostituite dalle seguenti: « gode di tutti i diritti attribuiti al minore italiano adottato o in affidamento familiare ».

ART. 6.

(Semplificazione delle procedure di adozione).

1. All'articolo 35 della legge n. 184 del 1983 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2, le parole: « il tribunale » sono sostituite dalle seguenti: « la Commissione di cui all'articolo 38 »;

b) il comma 5 è abrogato.

2. All'articolo 36 della legge n. 184 del 1983 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 3 è sostituito dal seguente:

« 3. Il relativo provvedimento è assunto dalla Commissione di cui all'articolo 38,

che provvede inoltre a quanto disposto dall'articolo 39, comma 1, lettera *e*);

b) al comma 4 sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « applicandosi in ogni caso il disposto di cui all'articolo 315 del codice civile ».

3. Dopo la lettera *i*) del comma 1 dell'articolo 39 della legge n. 184 del 1983, è inserita la seguente:

« *i-bis*) emette i provvedimenti di cui al comma 2 dell'articolo 35 e al comma 3 dell'articolo 36 ».

ART. 7.

(Conservazione delle informazioni).

1. Il comma 2 dell'articolo 37 della legge n. 184 del 1983 è sostituito dal seguente:

« 2. Il tribunale per i minorenni o la Commissione che ha emesso i provvedimenti indicati dagli articoli 35 e 36 conserva le informazioni acquisite sull'origine del minore, sull'identità dei suoi genitori naturali e sull'anamnesi sanitaria del minore e della sua famiglia d'origine ».

ART. 8.

(Misure di tutela dei minori stranieri adottabili).

1. Dopo il comma 1 dell'articolo 37-*bis* della legge n. 184 del 1983 sono inseriti i seguenti commi:

« *1-bis*. Al compimento della maggiore età, qualora non sia intervenuto il provvedimento di adozione del minore straniero dichiarato adottabile, quest'ultimo ha facoltà di eleggere la cittadinanza italiana facendone dichiarazione all'ufficiale dello stato civile del comune di residenza o nel cui territorio sia collocata la sua ultima dimora entro il compimento del ventesimo anno di età.

1-ter. Nel caso di incapacità di intendere e di volere la facoltà di elezione della

cittadinanza può essere esercitata dal tutore o dall'amministratore di sostegno.

1-quater. L'elezione della cittadinanza italiana da parte dello straniero che abbia commesso reati durante la minore età è condizionata al nulla osta del tribunale per i minorenni presso il quale ha avuto svolgimento il procedimento penale. La sentenza di condanna passata in giudicato per un reato compiuto nei cinque anni successivi al compimento della maggiore età, la cui pena edittale sia superiore a tre anni, comporta l'impedimento all'acquisto della cittadinanza ai sensi del presente comma o la sua revoca ».

ART. 9.

(Clausola di invarianza finanziaria).

1. Dall'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 1,00



17PDL0021230