

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

N. 1007

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa della senatrice BURANI PROCACCINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 SETTEMBRE 2006

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

ONOREVOLI SENATORI. - Nonostante la normativa nazionale in materia di adozione e di affidamento dei minori (si fa riferimento in particolare alla legge 4 maggio 1983, n. 184) sia stata oggetto di profondi aggiornamenti, resi necessari per renderne maggiormente efficace l'applicazione e per conformarla al quadro del diritto internazionale, ancora oggi esistono diverse questioni ancora tutte da risolvere e che, a causa della loro delicatezza e complessità, necessitano di risposte di rango legislativo.

Il tema delle adozioni e dell'affidamento, nel suo complesso, sia generale sia particolare, è stato specificamente sviluppato dalla Commissione parlamentare per l'infanzia tramite lo svolgimento di un'indagine conoscitiva che si è conclusa con l'approvazione di un documento finale votato nella seduta del 27 ottobre 2004.

Nel corso dell'indagine si è avuto modo di approfondire le problematiche legate al fenomeno del semiabbandono di bambini che, a causa dell'inadeguatezza della normativa italiana a disciplinare situazioni di famiglie che non riescono o non vogliono mettersi nelle condizioni di provvedere alla corretta crescita e all'educazione del minore, dopo un eventuale periodo di affidamento si trovano nell'incertezza se dover tornare alla famiglia naturale o rimanere presso quella affidataria.

Per una maggiore comprensione del contesto di cui si discute, facciamo riferimento al documento approvato dalla Commissione parlamentare per l'infanzia che tratta in maniera esaustiva l'argomento e in tale senso enuncia che alla deistituzionalizzazione dei minori, anche in vista della scadenza del 31 dicembre 2006 (prevista dall'articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, come sostituito dalla legge 28 marzo 2001, n. 149, per la

chiusura degli istituti, la Commissione parlamentare per l'infanzia ha dedicato un capitolo della relazione annuale al Parlamento, approvata il 27 luglio 2004 (Relazione sull'attuazione della legge 28 agosto 1997, n. 285, recante: «Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza»). Secondo i dati ivi esposti, i minori in istituto sono circa 3.000. Il numero complessivo dei minori «fuori dalla famiglia», tuttavia, dovrebbe aggirarsi attorno ai 30.000, poiché occorre aggiungere i circa 10.000 in affidamento familiare (l'ultimo dato noto, risalente al 1999, era di 10.200) e i 15.000-20.000 (secondo le stime) accolti in comunità familiari ed educative (i dati si riferiscono alle attività di ricerca del Centro nazionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza).

Il nostro sistema legislativo prevede tre diversi percorsi per un bambino in difficoltà familiari:

a) in caso di difficoltà modeste, soprattutto se la famiglia collabora, o comunque non si oppone, è previsto un sostegno dei servizi sociali, i quali, aiutando in vario modo sia la famiglia che il bambino, fanno sì che il minore possa continuare a vivere nel proprio nucleo familiare;

b) in caso di difficoltà rilevanti, ma temporanee e quindi considerate superabili in tempi sufficientemente brevi, il bambino può essere dato in affidamento familiare, o temporaneamente collocato presso case famiglia o istituti, per un periodo della durata massima di due anni;

c) in caso di difficoltà gravi, in cui la famiglia pone in essere maltrattamenti rilevanti, o abbandona materialmente e moralmente il minore, e nel caso in cui la situazione risulta essere irreversibile, il bambino

viene dichiarato adottabile e dato in adozione.

Questa impostazione del nostro sistema trascura completamente un caso, che invece, purtroppo, è assai frequente: quello designato nella terminologia della giustizia minorile come «semiabbandono permanente». Si fa riferimento alle situazioni nelle quali la famiglia del minore è più o meno insufficiente rispetto ai suoi bisogni, ma ha un ruolo attivo e positivo, che non è opportuno venga cancellato totalmente; nello stesso tempo, non vi è alcuna ragionevole possibilità di prevedere un miglioramento delle capacità della famiglia, tale da renderla idonea a svolgere il suo compito educativo in modo sufficiente, magari con un aiuto esterno curato dai servizi.

Queste situazioni, di carenza della famiglia solo parziale, ma permanente, non sono contemplate dalla legge. La recente riforma dell'adozione nazionale, entrata in vigore nel 2001 (citata legge n. 149 del 2001), non ha preso in considerazione questo problema.

I giudici e gli operatori sociali, che si trovano a fare fronte ogni giorno a tali problematiche, cercano in qualche modo di risolverle con gli strumenti messi a loro disposizione dalla legge.

Ora è noto, purtroppo, che la quasi totalità dei bambini istituzionalizzati e una parte non modesta di quelli che sono in affidamento familiare sono in tale situazione di semiabbandono permanente e, quindi, non possono essere dichiarati adottabili, in quanto, per lo più, non vi sono gli estremi giuridici per dichiarare lo stato di abbandono, ma, d'altro canto, le possibilità di rientro in famiglia sono praticamente nulle. La condizione di vita alla quale sono destinati questi bambini è pertanto, di grave privazione sia materiale, sia morale, senza che essi abbiano la possibilità di essere aiutati.

I soggetti coinvolti nel settore delle adozioni cercano di ipotizzare delle strade per-

corribili affinché tali problematiche possano essere affrontate: in alcuni casi la giurisprudenza ha proceduto all'adozione cosiddetta «aperta», vale a dire a una adozione che ha le caratteristiche di quella legittima, con l'eccezione del mantenimento di rapporti con la famiglia di origine.

Tale tipo di adozione viene da taluni ricondotta a quella già prevista e disciplinata dall'articolo 44 della legge n. 184 del 1983; quest'ultima, però, prevede solamente alcune ipotesi specifiche che possono essere ricondotte alle condizioni di semiabbandono permanente, non prevedendo, invece, gli altri diversi casi a esso riconducibili. D'altro canto, qualche volta è accaduto che i giudici - a beneficio di minori la cui condizione era particolarmente delicata - abbiano proceduto a delle adozioni a norma del citato articolo 44 per casi di semiabbandono permanente allo stesso non pienamente riconducibili.

Si tratta, evidentemente, di un impiego improprio della norma, e soprattutto, di una modalità che può non presentare sufficienti garanzie per tutte le persone coinvolte nella vicenda.

Alla luce, pertanto, delle valutazioni appena svolte, e in considerazione della rilevante importanza che il sistema normativo italiano attribuisce alla famiglia e alla necessità di tutelare la sua unità, la Commissione parlamentare per l'infanzia ha ritenuto importante proporre un ulteriore modello di adozione, specificamente pensato per i soli casi di semiabbandono permanente.

Il modello normativo dell'adozione aperta, sul quale si propone una riflessione, sarà così costruito:

a) suo presupposto necessario sarà una dichiarazione giudiziale di semiabbandono permanente, pronunciata a seguito di accertamento di una situazione di insufficienza permanente della famiglia di origine, insufficienza tuttavia parziale, in quanto non giustifica la totale interruzione dei rapporti del minore con la famiglia;

b) la dichiarazione giudiziale di semiabbandono permanente dovrà essere emessa dal giudice a conclusione di un procedimento simile a quello utilizzato per l'accertamento dell'abbandono e la dichiarazione di adottabilità;

c) dichiarato lo stato di semiabbandono permanente, il giudice potrà procedere all'affidamento preadottivo a una famiglia che presenti i requisiti indicati dall'articolo 6 della legge n. 184 del 1983. Nel provvedimento di affidamento preadottivo il giudice stabilirà le regole necessarie a governare le relazioni tra bambino, famiglia della preadozione e famiglia di origine, precisando i soggetti (genitori o anche altri) che hanno il diritto-dovere di visitare il minore, i tempi e le modalità delle visite.

Nel corso del procedimento il giudice dovrà procedere all'ascolto di tutti (anzitutto del minore con capacità di discernimento) e impegnarsi per quanto possibile nell'acquisizione del consenso di tutti;

d) i poteri parentali spetteranno agli affidatari in preadozione. Inoltre il provvedimento di affidamento preadottivo sarà pro-

nunziato *rebus sic stantibus* e potrà essere modificabile nell'interesse del minore con conseguente incremento o riduzione delle visite;

e) concluso l'affidamento preadottivo e verificato che ricorrano tutte le condizioni allo scopo previste, si procede alla pronuncia dell'adozione aperta, con effetto legittimante del tutto simile a quello previsto dalla legislazione vigente. L'unica differenza sarebbe costituita dalla previsione e dalla disciplina di visite minore-famiglia di origine, così come previsto durante la fase dell'affidamento preadottivo. Nel caso in cui il tribunale giungesse a disporre la totale interruzione dei rapporti minore-famiglia di origine e questa situazione si protrasse per almeno sei mesi, gli adottanti dell'adozione aperta potrebbero richiedere, nell'interesse del minore, la conversione dell'adozione aperta in adozione legittimante.

Alla luce di quanto premesso, con il presente disegno di legge si intende procedere alla modifica della legge n. 184 del 1983, in maniera tale che anche la problematica del semiabbandono dei minori trovi adeguata risoluzione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(*Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184,
in materia di adozione aperta*)

1. Alla legge 4 maggio 1983, n. 184, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) la rubrica del titolo II è sostituita dalla seguente: «Dell'adozione legittimante» e, al medesimo titolo, la parola: «adozione», ovunque ricorra, è sostituita dalle seguenti: «adozione legittimante»;

b) all'articolo 22, comma 1, dopo la parola: «specificando» sono inserite le seguenti: «che la propria disponibilità è rivolta all'adozione legittimante, o anche all'adozione aperta ai sensi degli articoli da 28-bis a 28-septies nonché»;

c) dopo il titolo II, è inserito il seguente titolo:

«TITOLO II-BIS.

DELL'ADOZIONE APERTA

Art. 28-bis. - 1. L'adozione aperta è consentita a favore dei minori dichiarati in stato di semiabbandono permanente ai sensi degli articoli da 28-ter a 28-septies.

Art. 28-ter. - 1. Sono dichiarati in stato di semiabbandono permanente dal tribunale per i minorenni del distretto in cui risiedono i minori per i quali non sussistono interamente le condizioni per la dichiarazione di adottabilità di cui all'articolo 8, e per i quali è stato accertato che i genitori o i parenti, che devono provvedere alla loro assistenza morale e materiale, pur costituendo un importante riferimento per la loro crescita, risultano continuamente insufficienti e inadeguati nello svolgimento di tale funzione, al punto che il protrarsi della convivenza nell'ambito

familiare arrecherebbe ai suddetti minori grave pregiudizio.

Art. 28-*quater*. - 1. Per il procedimento di adozione aperta si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni relative alla adozione legittimante in ogni sua fase di cui al titolo II.

Art. 28-*quinqües*. - 1. Dichiarato lo stato di semiabbandono permanente, il tribunale per i minorenni, in camera di consiglio, sentiti il pubblico ministero, gli ascendenti dei richiedenti ove esistano, il minore che ha compiuto anni dodici e anche il minore di età inferiore in considerazione della sua capacità di discernimento, dispone l'affidamento preadottivo del minore a una famiglia in possesso dei requisiti di cui all'articolo 6. Il minore che ha compiuto gli anni quattordici deve dichiarare espresso consenso all'affidamento alla coppia prescelta.

2. Nel decreto di affidamento preadottivo è data esatta indicazione delle modalità in cui sono svolti gli incontri tra il minore e la famiglia di origine, anche in riferimento al numero e alla durata degli stessi.

3. Il tribunale per i minorenni vigila sul buon andamento dell'affidamento preadottivo, avvalendosi anche del giudice tutelare e dei servizi socio-assistenziali degli enti locali singoli o associati, nonché dei servizi prestati dai consultori e dalle aziende sanitarie locali e ospedaliere. Il medesimo tribunale per i minorenni, in caso di accertate difficoltà, procede a una verifica delle stesse secondo le modalità di cui all'articolo 22, comma 8.

4. L'affidamento preadottivo è revocato dal tribunale per i minorenni nelle forme e con le modalità previste dall'articolo 23.

5. Su istanza degli adottanti, di un genitore o del pubblico ministero, le disposizioni di cui al comma 1 possono essere in ogni tempo modificate dal tribunale per i minorenni, sentito anche il minore adottato che ha compiuto gli anni dodici o di età inferiore in considerazione della sua capacità di discernimento.

Art. 28-*sexies*. - 1. Il tribunale per i minorenni che ha dichiarato lo stato di semiabbandono permanente, decorso un anno di affidamento, sentiti i coniugi adottanti, il minore che ha compiuto gli anni dodici e il minore di età inferiore in considerazione della sua capacità di discernimento, il pubblico ministero, il tutore e coloro che abbiano svolto attività di vigilanza o di sostegno e verificato altresì che ricorrano le condizioni necessarie, procede sull'adozione aperta con sentenza in camera di consiglio, decidendo di concederla o di negarla.

2. La potestà genitoriale sul minore è attribuita agli adottanti nella sentenza di adozione aperta.

Art. 28-*septies*. - 1. Il tribunale per i minorenni, su istanza degli adottanti o del pubblico ministero, qualora siano intervenuti fatti pregiudizievoli all'interesse del minore adottato, può, con proprio provvedimento, interrompere i rapporti dello stesso con la famiglia di origine.

2. Decorsi sei mesi dalla data del provvedimento di cui al comma 1 che dispone l'interruzione dei rapporti del minore adottato con la famiglia di origine, su istanza degli adottanti o del pubblico ministero, il tribunale per i minorenni, svolti gli accertamenti necessari e sentiti gli interessati, può, nell'esclusivo interesse del minore, disporre la conversione dell'adozione aperta in adozione legittimante».

Art. 2.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

