

N. 3228

## DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa del senatore SERENA**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 APRILE 1998**

---

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

---

ONOREVOLI SENATORI. - La legge 4 maggio 1983, n. 184, concernente la disciplina dell'adozione nazionale ed internazionale, emanata per assicurare ai minori un focolare stabile, nelle applicazioni pratiche si è rivelata particolarmente ingiusta per gli stessi minori.

Ed invero l'articolo 1 della legge, che riguarda il diritto del minore ad essere educato nell'ambito della propria famiglia, può essere facilmente pretermesso dall'applicazione di altre norme della stessa legge ed in particolare dall'articolo 8, primo e secondo comma, che così recitano:

«Sono dichiarati anche d'ufficio in stato di adottabilità i minori in situazioni di abbandono perchè privi di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti, tenuti a provvedervi purchè la mancanza di assistenza non sia dovuta a forza maggiore di carattere transitorio.

La situazione di abbandono sussiste, sempre che ricorrano le condizioni di cui al comma precedente, anche quando i minori siano ricoverati presso istituti di assistenza e si trovino in affidamento familiare».

La norma citata ha dato ingresso a veri e propri scippi di bambini a danno delle famiglie di origine, in situazioni di indigenza o di malattia, le quali non vengono in alcun modo aiutate a superare le loro difficoltà e, quindi, vengono private definitivamente dei figli.

D'altra parte il giudice, nel dichiarare lo stato di adottabilità, si limita ad accertare se esistono i presupposti previsti dall'articolo 8, senza quasi mai applicare l'articolo 12, che dispone che il giudice, «ove ne ravvisi l'opportunità, impartisce con decreto motivato ai genitori o ai parenti prescrizioni idonee a garantire l'assistenza morale, il

mantenimento, l'istruzione e l'educazione del minore».

Ma vi è di più: il giudice giunge ad un provvedimento così grave, come quello della dichiarazione dello stato di adottabilità di un minore senza che sia obbligatoria l'assistenza di un legale nella fase dell'accertamento dello stato di abbandono.

È vero che la legge n. 184 del 1983 prevede che avverso il decreto di adottabilità possa proporsi opposizione, ma di solito accade che si arriva alla definizione di tale giudizio dopo tanti anni, quando il minore dato in affidamento provvisorio a norma dell'articolo 10 - di solito a famiglie che hanno presentato domanda di adozione - ha stabilito con queste rapporti irrisolvibili.

Perciò, accade che il bambino non venga restituito alla famiglia di origine.

La legge n. 184 del 1983 nel complesso è un'ottima legge, ma deve essere corretta per evitare tali conseguenze, che del resto erano state già previste dal legislatore del 1967, il quale nei lavori preparatori della legge 5 giugno 1967, n. 431, ha ammonito il giudice (definito come titolare di un diritto di vita e di morte) ad applicare le norme sull'adozione legittimante usando una certa cautela.

Orbene, prima che venga dichiarato lo stato di adottabilità, le famiglie in stato di indigenza devono essere convenientemente sostenute.

Tale sostegno deve essere addirittura promosso dallo stesso giudice del procedimento di adottabilità, il quale non deve restare indifferente allo «sradicamento» di un bambino dalla famiglia di origine.

Come è stato detto, allo stato, l'applicazione della legge favorisce l'inserimento dei minori in famiglie adottive, ritenute idonee dal tribunale dei minorenni, con

poca considerazione per la famiglia di origine.

Addirittura, l'articolo 44 della legge n. 184 del 1983 consente l'adozione da parte dei parenti soltanto nel caso di minore orfano, escludendo altre ipotesi, come le malattie gravi dei genitori.

Quanto esposto evidenzia le modifiche necessarie per tutelare il diritto dei minori di vivere nella famiglia di origine.

Innanzitutto si consiglia di rendere operante l'istituto dell'affidamento familiare - spesso trascurato dal giudice in favore dell'adozione legittimante - che avendo lo scopo di reinserire il minore nella famiglia di origine mantiene integri gli affetti del minore.

Ove non sia possibile tale soluzione, i minori che non si trovano in stato di abbandono possono essere inseriti temporaneamente in comunità di tipo familiare da realizzarsi nell'ambito della regione di residenza del minore.

Tali due istituti, affidamento familiare o ricovero in comunità di tipo familiare, devono essere gestiti dal giudice tutelare con la collaborazione del Servizio sociale onde rendere più operante, in tale settore, l'attività del giudice.

Naturalmente anche in queste ipotesi il giudice tutelare dovrà attivare le misure di sostegno e di aiuto anche economico per consentire alla famiglia di origine di ritrovare il proprio equilibrio.

Ma altre modifiche alla legge si impongono in relazione al diritto degli aspiranti all'adozione di vedere esaudito il loro desiderio di avere un figlio adottivo.

Ed infatti l'attuale legge limita fortemente tale diritto consentendo l'adozione soltanto alle persone che abbiano una differenza di età con l'adottando non superiore di quaranta anni ed escludendo dall'adozione le persone più mature, le coppie di fatto e le persone non sposate e separate.

Ciò senza realizzare l'interesse di tanti minori privi di ambiente familiare che potrebbero trovare una sistemazione ottimale presso genitori adottivi più maturi o anche non sposati.

Data la situazione di pochi bambini adottabili in Italia e di molti bambini adottabili all'estero, è necessario regolamentare diversamente le differenti situazioni, permettendo l'adozione in Italia in favore di coniugi con una differenza di età con l'adottando di almeno quarantacinque anni, con riferimento all'età del coniuge più giovane per rispettare i limiti della natura.

Tra le integrazioni previste dalla presente proposta di modifica alla legge n. 184 del 1983, ho ritenuto opportuno considerare - all'articolo 12 - la possibilità di consentire, dopo necessarie cautele e particolareggiate procedure legali, l'incontro fra i parenti naturali. Numerose sono le indicazioni di psicoterapeuti e sociologi, secondo cui un soggetto che non conosca i propri genitori di origine porta dentro di sé una sorta di «buco nero». Il genitore assente è sempre il più ambito perchè rappresenta una volontà frustrata.

Tanti figli adottati devono spesso ricorrere all'analisi terapeutica, poichè non si riconoscono nella propria esistenza.

Per i genitori adottivi, sicuramente sarà un ostacolo duro da superare, ma si tratta di un rischio inevitabilmente preventivabile. È bene ricordare che adozione non significa possesso! Per il bambino, invece, il pericolo potrebbe scaturire da un possibile scombinateamento tra genitore ideale e reale.

Una serie di rischi da correre, dunque, ma per rispondere all'interesse superiore del soggetto.

È utile ricordare che la Convenzione di Strasburgo del 24 aprile 1967, resa esecutiva in Italia dalla legge 22 maggio 1974, n. 357, apre spazi per una maggiore possibilità di conoscenza delle proprie origini da parte degli adottati.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

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

«Art. 1 - *I*. Il minore ha diritto di essere mantenuto, educato ed istruito dalla propria famiglia.

2. Tale diritto non viene meno per le condizioni di povertà e di malattia dei genitori o degli altri esercenti la patria potestà.

3. La famiglia in difficoltà ha diritto di ottenere gli interventi di sostegno e di aiuto anche economico necessario per far fronte ai propri compiti».

### Art. 2.

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

«Art. 4 - *I*. L'affidamento familiare è disposto dal giudice tutelare, previo consenso manifestato 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.

2. L'affidamento è pronunciato dal giudice tutelare con le seguenti modalità. Il giudice:

*a*) esamina la congruità delle informazioni fornite dal servizio locale sulla situazione del minore e sulla famiglia al quale il minore potrà essere affidato e, se del caso, richiede informazioni supplementari, in particolare da chi detiene la patria potestà;

*b*) si assicura che il minore abbia avuto informazioni pertinenti;

*c*) consulta personalmente, se lo ritiene opportuno, il minore;

*d*) consente allo stesso di esprimere la sua opinione della quale tiene debito conto.

3. Ove manchi l'assenso dei genitori esercenti la patria potestà o del tutore, provvede il tribunale per i minorenni. Si applicano gli articoli 330 e seguenti del codice civile.

4. Il minore ritenuto capace di sufficiente discernimento, nel caso in cui i propri genitori fossero privati della patria potestà, ha la facoltà di chiedere, personalmente, o tramite altre persone o competenti organi, l'assegnazione di un rappresentante speciale di suo gradimento, in grado di aiutarlo ad esprimere le sue opinioni davanti al giudice.

5. Nel provvedimento di affidamento familiare debbono essere indicate specificatamente le motivazioni di esso, nonché i tempi e i modi dell'esercizio dei poteri riconosciuti all'affidatario. Deve inoltre essere indicato il periodo di presumibile durata dell'affidamento ed il servizio locale cui è attribuita la vigilanza durante l'affidamento 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 3.

6. L'affidamento familiare può essere prorogato.

7. Il giudice tutelare durante il periodo dell'affidamento familiare dovrà promuovere d'ufficio ogni intervento necessario affinché vengano prestate alle famiglie in difficoltà tutte le provvidenze necessarie, anche di ordine economico, compresa un'idonea sistemazione abitativa.

8. 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, ovvero nel caso in cui la prosecuzione di esso rechi pregiudizio al minore.

9. Il giudice tutelare, trascorso il periodo di durata previsto ovvero intervenute le circostanze di cui al comma 8, richiede, se necessario, al competente tribunale per

i minorenni l'adozione di ulteriori provvedimenti nell'interesse del minore.

10. Il tribunale, sulla richiesta del giudice tutelare o d'ufficio nell'ipotesi di cui al comma 3, provvede ai sensi dello stesso comma».

#### Art. 3.

1. L'articolo 5 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è sostituito dal seguente:

«Art. 5 - 1. L'affidatario deve accogliere presso di sè il minore e provvedere al suo mantenimento e alla sua educazione e istruzione, tenendo conto delle indicazioni dei genitori per i quali non vi sia stata pronuncia ai sensi degli articoli 330 e 333 del codice civile, o del tutore, osservando le prescrizioni eventualmente stabilite dall'autorità affidante.

2. L'affidatario non deve svalutare la figura ed il ruolo dei genitori e dei parenti del minore, deve agevolare i rapporti tra il minore con gli stessi e favorirne il reinserimento nella famiglia di origine.

3. In favore degli affidatari sono previste, ove necessarie, provvidenze economiche ed assistenziali.

4. Le norme di cui al presente articolo si applicano, in quanto compatibili, nel caso di minori ospitati presso una comunità alloggio o ricoverati presso un istituto».

#### Art. 4.

1. Le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, nell'ambito degli obiettivi ed indirizzi dei rispettivi piani socio-assistenziali regionali, promuovono interventi di affidamento dei minori, finalizzati ad arginare e ridurre il ricovero in istituto e a garantire un ambiente familiare idoneo, in un contesto di accoglienza, di solidarietà e di interazioni particolarmente significative.

2. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano determinano criteri,

condizioni e modalità di sostegno delle comunità di tipo familiare, alle quali vengono dati in affidamento minori in difficoltà temporanea, affinché tale intervento si possa fondare indipendentemente dalle condizioni economiche, anche in attuazione dell'articolo 80, terzo comma, della legge 4 maggio 1983, n. 184.

3. Le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali redigono l'elenco delle comunità ritenute idonee ad espletare le relative attività; esse devono consistere in un nucleo di convivenza organizzato sul modello familiare e caratterizzato dalla presenza di operatori che rivestono il carattere di figure parentali.

4. Le attività di assistenza svolte dalla comunità, nell'ambito dei rapporti con l'autorità giudiziaria, si attuano attraverso le seguenti azioni:

a) assunzione dell'esercizio della tutela del minore disposta dalla magistratura, mediante designazione di una persona responsabile per il singolo minore;

b) adozione di provvedimenti urgenti;

c) reperimento delle famiglie disponibili all'affidamento, selezione e preparazione, vigilanza sull'andamento dell'affido e il mantenimento dei rapporti con l'autorità giudiziaria competente, la consulenza e il sostegno psicologico al minore, alla famiglia di origine ed alla famiglia affidataria;

d) promozione fra i soggetti interessati, di ogni possibile forma di coordinamento operativo tra i servizi, al fine di individuare l'approccio progettuale per ogni singolo minore;

e) formazione di operatori con specifica preparazione nel settore minorile e corsi per un costante aggiornamento professionale.

5. L'organizzazione della comunità di tipo familiare si uniforma ai seguenti criteri:

a) responsabilizzazione genitoriale e coinvolgimento di questi nelle specifiche attività, in modo da garantire al minore la continuità dei rapporti familiari;

b) la possibilità di rientro o frequenti rientri del minore nella propria famiglia;

c) apertura all'ambiente esterno in modo da favorire la socializzazione e lo svolgimento di una vita normale da parte dei minori affidati;

d) possibilità di articolazioni in gruppi autonomi di minori, nei casi di presenze numerose, salvaguardando la convivenza tra fratelli o minori legati da rilevanti vincoli affettivi;

e) integrazione funzionale ed operativa con gli altri servizi esistenti sul territorio.

#### Art. 5.

1. L'apertura e il funzionamento delle comunità di tipo familiare è subordinata ad apposita autorizzazione delle regioni o delle province autonome rilasciate, previo parere espresso dagli enti locali con propria delibera, sulla base dell'accertamento dei requisiti e dell'affidabilità dei gestori.

2. Gli enti locali hanno il compito di svolgere attività di controllo e vigilanza, in collaborazione con la magistratura minorile e con il servizio di igiene pubblica dell'Azienda sanitaria locale (ASL).

3. In caso di inadempienza o di assenza di requisiti, le singole regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possono sospendere temporaneamente o revocare definitivamente l'autorizzazione concessa alle comunità di tipo familiare per minori, con conseguente chiusura della comunità stessa.

#### Art. 6.

1. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono concedere contributi in conto capitale o conto interessi, sia per la costruzione di nuovi edifici da adibire a comunità di tipo familiare per i minori, sia per ristrutturare o ampliare quelli già adibiti a comunità.

2. La concessione di contributi, di cui al comma 1, è soggetta ai seguenti criteri:

a) piano finanziario e di gestione;



- b) completamento e adeguamento delle strutture esistenti;
- c) creazione di servizi ritenuti utili.

#### Art. 7.

1. Al fini dell'espletamento delle funzioni di cui ai commi 4 e 6 le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano istituiscono un Fondo per la gestione delle Comunità di tipo familiare per l'affidamento dei minori.

2. La determinazione dell'entità del finanziamento e l'individuazione delle risorse che affluiscono ai fondi di cui al comma 1, saranno indicate con decreto interministeriale, di concerto dei Ministri degli affari sociali e della sanità, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

#### Art. 8.

1. L'articolo 6 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è sostituito dal seguente:

«Art. 6 - *1.* L'adozione è permessa al coniugi uniti in matrimonio da almeno tre anni tra i quali non sussista separazione personale neppure di fatto ed a persone non unite in matrimonio la cui convivenza duri ininterrottamente da almeno tre anni secondo la dichiarazione anagrafica di cui all'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e che siano idonei ad educare, istruire ed in grado di mantenere i minori che intendono adottare.

2. L'età degli adottanti deve superare di almeno diciotto anni l'età adottando. L'età di almeno uno degli adottanti non deve superare di più di quarantacinque anni l'età dell'adottando.

3. Sono consentite agli adottanti in possesso dei requisiti suindicati più adozioni anche con atti successivi».

## Art. 9.

1. L'articolo 8 della legge 4 maggio 1983, n. 184 è sostituito dal seguente:

«Art. 8 - 1. Sono dichiarati anche d'ufficio in stato di adottabilità dal Tribunale per i minorenni del distretto nel quale si trovano, i minori in situazione di abbandono perchè privi di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi, purchè la mancanza di assistenza non sia dovuta a forza maggiore di carattere transitorio.

2. La situazione di abbandono sussiste, sempre che ricorrano le condizioni di cui al comma 1, anche quando i minori siano ricoverati presso istituti di assistenza o si trovino in affidamento familiare.

3. Il giudice prima di dichiarare lo stato di adottabilità dovrà accertare che siano state offerte alla famiglia di origine del minore tutte le provvidenze necessarie, anche di ordine economico, compresa un'idonea sistemazione abitativa. Non sussiste causa di forza maggiore quando i soggetti di cui al comma 1 rifiutano le misure di sostegno e tale rifiuto viene ritenuto ingiustificato dal giudice.

4. Il procedimento di adottabilità deve svolgersi fin dall'inizio con l'assistenza legale del minore e dei genitori e degli altri parenti, che devono essere individuati, ove possibile.

5. Il minore ritenuto capace di sufficiente discernimento nel caso in cui i suoi genitori fossero stati privati della patria potestà, ha la facoltà di chiedere, personalmente o tramite altre persone o competenti organi, l'assegnazione di un rappresentante speciale in grado di aiutarlo ad esprimere le sue opinioni davanti al giudice».

## Art. 10.

1. All'articolo 10 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Il tribunale può anche disporre d'ufficio l'affidamento familiare provvisorio del mi-

nore a persone che non abbiano presentato domanda di adozione nei modi e nei limiti stabiliti dalle norme che regolano l'istituto dell'affidamento familiare».

#### Art. 11.

1. All'articolo 12 della legge 4 maggio 1983, n. 184, quarto comma, dopo la parola «delegato,» sono inserite le seguenti: «, fermo restando l'obbligo di attivare le misure di sostegno in favore della famiglia di origine,».

#### Art. 12.

1. Dopo l'articolo 28 della legge 4 maggio 1983, n. 184 è inserito il seguente:

«Art. 28-bis. - 1. All'adottato divenuto maggiorenne, è consentito accedere a informazioni che riguardano la sua origine e l'identità dei propri genitori biologici. A questi ultimi è consentito rintracciarlo e conoscerne la condizione.

2. L'istanza può essere inoltrata al tribunale dei minorenni dove l'adottato risiede o al tribunale dove l'adottato è nato.

3. Il tribunale per i minorenni procede alle audizioni delle parti richiedenti: adottato, genitori biologici e adottivi, parenti d'origine dell'adottato, qualora questi fosse orfano di genitori e chiunque altro ritenga opportuno; assume tutte le informazioni di carattere sociale e psicologico, al fine di valutare le conseguenze pratiche di ogni iniziativa presa rispettivamente dalle parti interessate.

4. Il tribunale dei minorenni, definita l'istruttoria e, previo consenso del controinteressato autorizza con decreto l'accesso alle notizie richieste».

#### Art. 13.

1. All'articolo 44 della legge 4 maggio 1983, n. 184, la lettera a) è sostituita dalla seguente:

«a) da persone unite al minore, orfano di padre e di madre o anche figlio di geni-

tori in gravi ed irreversibili condizioni di salute, da vincolo di parentela fino al sesto grado o da rapporto stabile e duraturo preesistente alla perdita dei genitori;».