

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 619

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa della senatrice TOSSI BRUTTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 SETTEMBRE 1992

---

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

---

**INDICE**

Relazione .....	Pag.	3
Disegno di legge .....	»	6

ONOREVOLI SENATORI. - La legge 4 maggio 1983, n. 184, in materia di adozione e di affidamento dei minori, è da tempo oggetto di analisi e discussioni, incentrate in particolare su specifiche problematiche attinenti all'affidamento e all'adozione internazionale sollevate dalla eco di alcuni fatti di cronaca.

L'attenzione per la questione della tutela dei minori è stata anche oggetto di una recente Convenzione internazionale, ratificata ed eseguita dal nostro ordinamento, con legge 27 maggio 1991, n. 176, fatta a New York il 20 novembre 1989, la quale ribadisce il nucleo fondamentale della legislazione in materia di minori affermando, all'articolo 21: «Gli Stati Parti che ammettono e/o autorizzano l'adozione si accertano che l'interesse superiore del fanciullo sia la considerazione fondamentale in materia». Alla luce della richiamata Convenzione viene riconfermato l'ottimo impianto politico-legislativo che fu dato dal nostro legislatore alla disciplina in materia di affidamento e di adozione dei minori, che, garantendo al minore il diritto ad essere educato nella propria famiglia, lo poneva finalmente in una posizione di centralità: non più come oggetto, ma come soggetto di tutela.

Il presente disegno di legge, lungi dal voler negare o mutare il fondamento della disciplina in esame, tende al perfezionamento di alcuni meccanismi giuridici che nel corso di ormai un decennio di attuazione della legge n. 184 del 1983 hanno rivelato carenze e inadeguatezze.

In primo luogo, il disegno di legge è volto a chiarire la funzione dell'affidamento temporaneo previsto nel titolo I della legge, che è strumento di sostegno del fanciullo nel periodo in cui la famiglia si trova in difficoltà e non - com'è stato talvolta

utilizzato nella prassi - strumento potenziale all'adozione; per quest'ultima, infatti, è previsto uno strumento apposito: l'affidamento preadottivo disciplinato nel titolo II della legge. Nella prassi, dunque, si è originato un equivoco poichè i servizi sociali hanno dato vita ad affidi familiari formalmente temporanei, ma potenzialmente costituenti degli affidamenti preadottivi. L'articolo 1 del disegno di legge tende a rimuovere tale equivoco e arricchisce i compiti dei servizi sociali che, attraverso provvidenze economiche di sostegno, tenderanno a rimuovere la situazione di difficoltà temporanea in cui possono versare i nuclei familiari di origine.

In secondo luogo, il disegno di legge modifica alcune disposizioni contenute nel titolo II della legge in materia di adozione.

L'articolo 2, riformulando il dettato dell'articolo 6 della legge 4 maggio 1983, n. 184, estende l'ambito soggettivo dell'adozione, prescrivendo che adottanti possono essere anche i conviventi e addirittura le persone singole. La *ratio* dell'articolo in questione discende dall'intenzione di sanare le disparità generate dall'attuale diversa disciplina che consente l'adozione solo ai coniugi e, invece, l'affidamento anche ai conviventi *more uxorio*.

I commi 2 e 3 dell'articolo 6 della legge n. 184 del 1983, come sostituito dall'articolo 2 del presente disegno di legge, ampliano, in considerazione dell'allungamento della vita media, l'arco di età dettato dal legislatore per consentire la possibilità di adottare.

L'articolo 3, modificando il primo comma dell'articolo 8 della legge n. 184 del 1983, 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»

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

con la dizione «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». L'operata sostituzione ha lo scopo di sanare le problematiche interpretative relative alla irrilevanza del dolo e della colpa dei genitori ai fini della disciplina dell'adozione; con tale dizione, infatti, si conferma l'opinione maggioritaria della giurisprudenza secondo cui ai fini della dichiarazione dello stato di adottabilità rileva la mera volontarietà ovvero la mera attribuibilità della condotta al soggetto senza che venga compiuta alcuna valutazione in ordine all'elemento psicologico del dolo o della colpa.

Ancora, con lo stesso articolo si è ritenuto opportuno sostituire la dizione «a forza maggiore di carattere transitorio» con la dizione «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 da cui possa derivare l'impossibilità temporanea di adempiere ai propri doveri nei confronti del minore (si pensi all'ipotesi di tossicodipendenza, alcoolismo, *borderline*).

L'articolo 4 sostituisce il dettato del secondo comma dell'articolo 9 della legge n. 184 del 1983 in merito agli esercenti un servizio di pubblica necessità (ex articolo 395 del codice penale: avvocati, procuratori, notai), ovvero sul *quid iuris* nel caso di conflitto tra il loro obbligo di referto prescritto dall'articolo oggetto di modifica e il segreto professionale qualora l'omissione di denuncia da parte dell'avvocato costituisca esercizio del diritto di difesa e possa ai sensi dell'articolo 51 del codice penale giustificare il reato.

Inoltre, il disegno di legge con una serie di disposizioni garantisce la partecipazione dei genitori o, in mancanza, dei parenti entro il quarto grado a tutte le fasi del procedimento attraverso un vero e proprio difensore nominato dalle parti o d'ufficio, senza peraltro dettare la trasformazione

della natura giuridica del procedimento che non per questo diviene contenzioso ma resta un procedimento di tipo camerale (articoli 6, 7, 9, 10, 11, 12 e 22).

Gli articoli 10 e 11 garantiscono la tutela degli interessati all'opposizione al decreto con cui l'autorità giudiziaria dichiara lo stato di adottabilità del minore, prescrivendo che assieme alla notificazione sia contestualmente dato avviso, a pena di nullità, ai soggetti destinatari della notificazione, del loro diritto di proporre opposizione.

Rilevante è la disposizione sancita dall'articolo 13 del disegno di legge in tema di stato di figlio legittimo dell'adottato che innova l'attuale testo dell'articolo 28 della legge 4 maggio 1983, n. 184. Mentre la disposizione vigente sancisce la preclusione per gli ufficiali di stato civile di rilasciare qualunque attestazione riferita all'adottato dalla quale emergano elementi relativi alla paternità e alla maternità dell'adottato - addirittura lo stesso articolo attualmente prescrive che gli ufficiali debbano altresì rifiutarsi di fornire notizie, informazioni, certificazioni, estratti o copie dai quali possa risultare il rapporto di adozione, facendo salva solo l'autorizzazione espressa dell'autorità giudiziaria in tal senso -, il testo modificato pone fine a tali limiti, con ciò uniformandosi alla recente evoluzione compiuta dall'opinione pubblica e dalla giurisprudenza che ha fatto emergere il cosiddetto diritto alle radici attraverso il quale è necessario consentire all'adottato la coscienza della propria famiglia «degli affetti» e, se lo desidera, anche la coscienza della propria famiglia «delle radici».

Il disegno di legge detta delle modifiche anche in materia di adozione internazionale innovando la disciplina vigente in merito ai soggetti ai quali tale adozione è consentita, non permettendola dunque solo ai cittadini italiani coniugati, bensì anche a quelli conviventi *more uxorio*, nonchè alle persone singole.

Il comma 2 dell'articolo 31 della legge n. 184 del 1983, come sostituito dall'articolo 16 del presente disegno di legge, prescrive un particolare procedimento di rimpa-

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

trio, su richiesta dello Stato di appartenenza del minore, qualora l'ingresso in Italia di un minore straniero sia avvenuto al di fuori dei casi consentiti dal comma 1. Secondo il dettato degli articoli 19 e 20 del disegno di legge in esame tale procedimento di rimpatrio viene previsto anche nelle ipotesi in cui venga consentito dalle autorità consolari italiane, nonché dagli ufficiali di polizia o da chiunque, l'ingresso di minori stranieri a scopo di adozione al di fuori dell'ipotesi di cui all'articolo 31 della legge n. 184 del 1983 come sostituito dal presente disegno di legge, o ancora nelle ipotesi in cui il

minore straniero si trovi nello Stato in situazione di abbandono.

Infine, il secondo e terzo comma aggiunti con l'articolo 21 del disegno di legge in esame all'articolo 38 della citata legge n. 184 del 1983 prescrivono, da un lato, l'obbligatorietà per coloro i quali intendano adottare un minore straniero di rivolgersi agli enti pubblici e alle organizzazioni autorizzate ai sensi del primo comma e, dall'altro, il dovere di vigilanza del Ministro degli affari esteri sull'esercizio delle attività per le quali gli enti pubblici e le organizzazioni abbiano ottenuto l'obbligatoria autorizzazione.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

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

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

«Art. 6. - / . 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'istruzione e al mantenimento del minore, è accertata dal tribunale.

2. 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.

3. 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.

4. Sono consentite ai medesimi coniugi più adozioni anche con atti successivi».

### 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 apposite 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 sesto 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

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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, in fine, 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 comma:

«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, sentito il pubblico

ministero, i genitori o, in mancanza, i parenti entro il quarto grado e i loro difensori, il rappresentante dell'istituto presso cui il minore è ricoverato o la persona cui egli è affidato. Deve essere parimenti sentito 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, prelieve 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 comunica-

zione 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 il provvedimento 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 comma 2 dell'articolo 31».

## Art. 21.

1. Dopo il primo comma dell'articolo 38 della legge 4 maggio 1983, n. 184, sono aggiunti i seguenti:

«Coloro i quali intendano adottare un minore straniero debbono rivolgersi obbligatoriamente 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».



