CAMERA DEI DEPUTATI N. 2514

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MOLINERI, BOTTARI, CHIOVINI, LODI FAUSTINI FUSTINI, RICCI, FRACCHIA, GIADRESCO, MARTORELLI, VIOLANTE, GUALANDI, GRANATI CARUSO, GIOVAGNOLI SPOSETTI, SALVATO, CODRIGNANI, BARBAROSSA VOZA, BELARDI MERLO, BELLINI, BERTANI FOGLI, BIANCHI BERETTA, BONETTI MATTINZOLI, CARLONI ANDREUCCI, CASTELLI MIGALI, CIAI TRIVELLI, COCCO, COMINATO, GRAVINA, MACIS, MANFREDI GIUSEPPE, MANFREDINI, NESPOLO, PAGLIAI, PECCHIA TORNATI, RAMELLA, ROSOLEN, SANGUINETI, SCARAMUCCI GUAITINI, TREBBI ALOARDI, VAGLI, ZANINI

Presentata il 7 aprile 1981

Norme relative all'adozione di minori stranieri

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La presente proposta di legge nasce dall'esigenza di regolamentare un settore – quello dell'adozione di bambini stranieri da parte di cittadini italiani – che, soprattutto in questi ultimi tempi, sta assumendo rilevanza sempre maggiore.

Va sottolineato come tale regolamentazione è da tempo sollecitata da esperti ed operatori del settore, da giuristi, magistrati, Presidenti del Tribunale per i minorenni, da movimenti associativi quali l'Associazione Italiana Famiglie Adottive e il Centro Italiano per l'Adozione Internazionale che, dispiegando importanti iniziative di sensibilizzazione sul problema hanno ribadito, nella loro recente assemblea tenutasi il 29 marzo 1981 a Cerese di Virgilio (Mantova) l'urgenza di un provvedimento legislativo che ponga fine all'attuale preoccupante stato di cose ed assicuri una reale tutela ad ogni minore sia esso italiano o straniero che si trovi in stato di abbandono.

Si assiste infatti ad un notevole aumento del numero di minori stranieri che arrivano in Italia per essere adottati. Ciò è indice positivo di una maggior attenzione e comprensione collettiva delle esigenze e delle necessità affettive di quei minori che nel loro paese di origine vivono in situazioni di totale abbandono da parte di genitori e parenti e che nella situazione attuale non possono ricevere nella propria comunità gli inderogabili interventi necessari per un loro equilibrato sviluppo.

Si deve tuttavia constatare, purtroppo, che – proprio in virtù della totale mancanza di una precisa e adeguata tutela

giuridica in proposito – spesso l'adozione di un minore straniero viene considerata come alternativa alla difficoltà sempre crescente di reperire un bambino italiano o, peggio ancora, come una scappatoia per ottenere un bambino senza essere in possesso dei requisiti necessari ad offrirgli un sano ed equilibrato sviluppo psico-fisico. Si verifica sempre di più il fiorire, accanto ad organizzazioni che operano al riguardo con il senso di responsabilità che la delicatezza della materia richiede, di procedure lesive dei diritti dei bambini ad opera di singoli o di organizzazioni poco scrupolose, che fanno assumere a queste adozioni le caratteristiche, a volte, di un vero e proprio mercato di bambini.

L'unico riferimento all'adozione di minori stranieri da parte di cittadini italiani che troviamo nella nostra legislazione è l'articolo 5 della legge 5 giugno 1967, n. 431, che prevede il conferimento della cittadinanza italiana a minori stranieri legittimati per adozione. Con questo articolo si è riconosciuta espressamente la legittimità di tali adozioni, ma non si sono certo risolti i numerosi risvolti giuridici che tali provvedimenti implicano, né si è offerta una chiara linea operativa, valida per l'intero Paese, ai Tribunali per i minorenni e agli organismi che intendono operare con senso di responsabilità.

La ratifica della « Convenzione Europea sull'adozione dei Minorenni » da parte dello Stato italiano pur stabilendo un importante e positivo principio di collaborazione fra gli Stati interessati nel procedimento adottivo, non ha certo offerto una soluzione al problema dato che la stragrande maggioranza dei minori stranieri che vengono in Italia a scopo di adozione provengono da Paesi extraeuropei, i quali non solo non hanno aderito alla sopra menzionata Convenzione, ma non recepiscono neppure all'interno della loro legislazione, i princìpi fondamentali su cui tale Convenzione si basa.

Con questa proposta, partendo dal fondamentale principio del preminente interesse del minore, si è voluto predisporre una normativa organica dell'intero settore per dare indicazioni chiare e precise al fine di facilitare da un lato il lavoro di chi intende operare seriamente e per impedire, d'altra parte, drasticamente ogni possibilità di mercato dei bambini stranieri.

Per evidenti motivi di giustizia la presente proposta di legge stabilisce per i minori stranieri adottabili gli stessi princìpi fissati dalla legge italiana per l'adozione speciale.

Questo perché l'istituto dell'adozione speciale si basa sul principio fondamentale dell'interesse del minore, conferisce al minore straniero adottato lo stato di figlio legittimo e la cittadinanza italiana, stabilisce che gli aspiranti genitori adottivi debbano rispondere ad adeguati requisiti di età e di stabilità coniugale, e che la loro idoneità ad allevare e educare un bambino sia attentamente valutata dai competenti Tribunali per i minorenni attraverso i servizi dei Comuni singoli o associati.

Richiede inoltre un periodo di sperimentazione prima della effettiva pronuncia dell'adozione, periodo necessario per poter verificare il positivo inserimento del minore nella famiglia adottiva. In considerazione della maggior complessità e problematicità che assume l'adozione di un bambino proveniente da paesi, ambienti sociali, costumi e razza diversi, appare ancor più evidente la necessità di una valutazione approfondita delle capacità e delle disponibilità della coppia e di una accurata supervisione del periodo di affidamento preadottivo.

Si è pertanto stabilito che chiunque intenda adottare un minore straniero deve rispondere ai requisiti di cui all'articolo 314/2 del codice civile e deve aver ricevuto, prima dell'ingresso del minore in Italia, una preventiva dichiarazione di idoneità da parte del Tribunale per i minorenni del proprio luogo di residenza (articolo 1).

Si è dovuto inoltre affrontare il complesso problema costituito dalla possibilità di delibazione, ex articolo 801 del codice di procedura civile, delle sentenze straniere di adozione.

Ora non pare possibile e opportuno incidere direttamente su questo meccanismo se non allargando in maniera forse eccessiva e passibile di abusi, il concetto di contrasto all'ordine pubblico.

D'altra parte si deve constatare come lo strumento della delibazione sia lo strumento attualmente più usato da chi, in mancanza di requisiti richiesti dall'adozione speciale e vistosi rifiutare l'idoneità all'adozione da parte del Tribunale per i minorenni, ricerca un minore in quei paesi la cui legislazione offre più possibilità di scappatoie. Numerosi infatti sono i paesi, soprattutto tra i cosiddetti « esportatori » di minori la cui legislazione è ancora basata sul « diritto » dell'adulto ed è tutt'ora carente sul piano della tutela del bambino e del suo diritto a vivere in un ambiente familiare a lui idoneo.

Attualmente numerose sono le Corti d'Appello che, con decreti spesso discutibili sul piano giuridico e sostanziale, spesso decretano la delibazione come adozione ordinaria o speciale di provvedimenti pronunciati dallo Stato di provenienza del bambino, provvedimenti che a volte riguardano solo l'attribuzione della tutela o l'affidamento del minore per successiva adozione.

D'altra parte anche se la linea operativa da parte delle Corti d'appello in materia, fosse più corretta sul piano giuridico, accettando indiscriminatamente il concetto di delibazione, si arriverebbe ad avere in Italia tanti regimi d'adozione quanti sono i paesi stranieri le cui sentenze vengono delibate.

Si è pertanto voluto espressamente stabilire un preciso meccanismo che, anche in presenza di una sentenza di adozione emessa dal paese straniero, preveda il preventivo intervento del Tribunale per i minorenni teso all'accertamento dell'idoneità dei coniugi aspiranti all'adozione, per poter consentire l'ingresso del minore in Italia e per poter riconoscere efficacia legittimante alla sentenza stessa (articolo 2).

Si è ritenuto inoltre necessario subordinare l'ingresso in Italia a tutti i minori stranieri non accompagnati da genitori o parenti cittadini stranieri, alla preventiva autorizzazione del Tribunale per i minorenni (articolo 3). Questo per impedire la possibilità di aggirare le norme previste per l'adozione di minori stranieri.

Non pare d'altro canto eccessiva questa misura cautelativa perché il minore straniero che si trova in Italia senza la presenza dei genitori o parenti che si prendano direttamente cura di lui, versa in una situazione di possibile pericolo e necessita dell'intervento e della sorveglianza del competente Tribunale per i minorenni.

L'articolo 4 prescrive le condizioni necessarie per l'autorizzazione del Tribunale per i minorenni. Si propone un decreto in Camera di consiglio non reclamabile, previa verifica delle condizioni di cui agli articoli 1 e 2.

L'articolo 5 prescrive la possibilità per lo stesso organo giudiziario di decidere la idonea sistemazione del minore in famiglia adottiva diversa da quella che ha chiesto l'adozione, quando nella fase internale si verifichi l'inidoneità di quest'ultima.

Hanno funzione servente rispetto alle linee essenziali della proposta di legge gli articoli da 7 a 11. In particolare si prescrive che il Ministero degli esteri informi i paesi stranieri del contenuto della legge entro 3 mesi dalla sua approvazione; il Presidente del Consiglio può tra l'altro autorizzare enti pubblici o altre organizzazioni che diano prove indiscutibili di serietà e capacità a svolgere le attività di assistenza per le procedure di attuazione.

Nell'articolo 10 è prevista la sanzione penale della reclusione fino a 3 anni per chi viola le prescrizioni della legge.

Si è ritenuto opportuno configurare una ipotesi di delitto per rendere irrilevante le violazioni colpose e punire quelle dolose. La scelta della reclusione è obbligata perché la sanzione con semplice multa renderebbe, anche in vista di alcune riforme in avanzato stato di approvazione, operante il meccanismo dell'oblazione con la conseguente monetizzazione dell'illecito.

L'articolo 11 infine prescrive l'inapplicabilità dell'articolo 801 del codice di procedura civile alle disposizioni della presente proposta.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(*Adozione di minori stranieri in Italia*).

L'adozione in Italia di minori stranieri da parte di cittadini italiani avviene alle condizioni e nelle forme prescritte dagli articoli 314/2 e seguenti del codice civile.

Territorialmente competente è il Tribunale per i minorenni del luogo di residenza degli aspiranti genitori adottivi.

I provvedimenti stranieri di affidamento del minore ai fini di adozione o comunque di ingresso in una nuova famiglia, se preceduti da accertamenti effettuati dal Tribunale per i minorenni di residenza degli adottanti di cui al comma primo, hanno l'effetto di un affidamento preadottivo e implicano la constatazione dell'adottabilità del minore.

ART. 2.

(*Adozione di minori stranieri all'estero*).

L'adozione all'estero da parte di cittadini residenti in Italia di minori stranieri non consente l'ingresso di questi ultimi nel territorio italiano senza previo accertamento da parte del Tribunale per i minorenni del luogo di residenza degli adottanti dell'esistenza dei requisiti di cui all'articolo 314/2 del codice civile.

L'efficacia dei provvedimenti stranieri di adozione è pronunciata dal Tribunale per i minorenni, di cui al comma precedente, dopo un anno di permanenza del minore in Italia presso gli adottanti. Questa pronuncia ha in Italia tutti gli effetti previsti dalla legge 5 giugno 1967, n. 431.

Se durante tale periodo si rilevano gravi difficoltà di inserimento il Tribunale per i minorenni può provvedere a una nuova e idonea collocazione del minore.

Nel caso di coppie italiane residenti stabilmente all'estero da oltre un anno, gli accertamenti saranno compiuti dall'Autorità consolare italiana utilizzando servi-

zi e specialisti del luogo e assumendo informazioni presso i servizi dei comuni in cui gli adottanti sono vissuti.

Per gli adottanti italiani residenti all'estero il termine di cui al secondo comma decorre dal momento dell'entrata del minore nella nuova famiglia adottiva.

Se gli adottanti risiedono all'estero, competente è il Tribunale per i minorenni di Roma.

Il provvedimento di cui al secondo comma è pronunciato in Camera di Consiglio.

ART. 3.

(*Ingresso in Italia di minorenni stranieri*).

L'ingresso nel territorio italiano di minori stranieri di età inferiore agli anni otto non accompagnati dai genitori o da parenti fino al quarto grado, cittadini stranieri, non può avvenire senza l'autorizzazione del Tribunale per i minorenni del luogo di prevista destinazione.

Il visto di ingresso è concesso dall'autorità consolare del luogo di provenienza del minore dietro presentazione di un documento dell'autorità locale da cui risulti il rispetto delle norme di legge in vigore, relative all'affidamento e all'espatrio del minore e dell'autorizzazione del Tribunale per i minorenni di cui al comma precedente.

L'autorizzazione del Tribunale per i minorenni non è necessaria per gli ingressi a scopo turistico e per altri motivi, sempre che la permanenza in Italia non sia superiore ai tre mesi.

Nel caso in cui si chieda il rinnovo del permesso di soggiorno, esso è concesso dietro autorizzazione del Tribunale per i minorenni ove il minore si trova.

I provvedimenti stranieri che riguardano figli di ignoti o di genitori privati della potestà parentale o di genitori consenzienti o irreperibili, ma che sono stati emanati senza interpello del Tribunale per i minorenni sull'idoneità degli aspiranti genitori adottivi, implicano solo la constatazione dell'adottabilità del minore.

ART. 4.

L'autorizzzazione del Tribunale per i minorenni, disposta con decreto in Camera di Consiglio non reclamabile, per i minori che entrano in Italia a scopo di adozione e di minori stranieri adottati nel loro Paese di origine da coniugi cittadini italiani, è concessa dopo la verifica dell'esistenza dei princìpi inderogabili di cui agli articoli 1 e 2.

ART. 5.

Nel caso in cui durante il periodo di affidamento preadottivo, anche in presenza dell'autorizzazione del Tribunale per i minorenni all'ingresso del minore, si verificasse l'inidoneità della coppia alla adozione, il Tribunale per i minorenni provvede all'allontanamento del minore dalla suddetta famiglia e alla sua idonea sistemazione in altra famiglia adottiva.

ART. 6.

La segnalazione di cui all'articolo 314/5 del codice civile è estesa ai minori stranieri che si trovano in Italia in situazione di abbandono.

Negli elenchi di cui all'articolo 314/5 del codice civile devono essere inseriti anche i minori stranieri ricoverati presso istituzioni pubbliche o private di protezione o di assistenza all'infanzia.

ART. 7.

Decorso il periodo di affidamento preadottivo previsto dall'articolo 314/24 del codice civile, il Tribunale per i minorenni procede alla pronunzia definitiva dell'adozione speciale.

ART. 8.

Entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge, il Ministero degli esteri provvede a comunicare ai Paesi stranieri le norme di cui alla presente legge.

ART. 9.

Il Presidente del Consiglio dei ministri è autorizzato con propri decreti a:

1) autorizzare enti pubblici o altre organizzazioni, di comprovata serietà e capacità allo svolgimento delle attività di assistenza, alle pratiche di adozione di minori stranieri;

2) stabilire contatti e collegamenti con autorità straniere;

3) istituire presso il Ministero degli esteri un ufficio incaricato di provvedere al controllo degli enti o organizzazioni di cui al numero 1).

ART. 10.

Chiunque concorra all'ingresso di minori stranieri in Italia, in violazione di quanto previsto dalla presente legge, è punito con la reclusione fino a 3 anni.

Alla condanna per il reato di cui al primo comma, segue l'inabilitazione all'adozione speciale e allo svolgimento delle funzioni tutelari.

ART. 11.

L'articolo 801 del codice di procedura civile non si applica a quanto previsto dalla presente legge.