

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3887

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CAPPIELLO, ANDÒ, FINCATO, BREDÀ, MASTRANTUONO,
ALAGNA, LA GANGA, TIRABOSCHI, CELLINI**

Presentata il 4 maggio 1989

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

ONOREVOLI COLLEGHI! — I recenti casi della piccola Serena e dei fratelli Zanon hanno suscitato nel nostro Paese un acceso dibattito sulla validità della legge 4 maggio 1983, n. 184, che disciplina l'adozione e l'affidamento dei minori, e sull'operato del tribunale per i minorenni, giudice competente in tale materia.

Questi casi, anche se non mettono in discussione la complessiva validità di una legge ispirata alla tutela dei diritti del minore, tuttavia ne evidenziano gravi lacune e distorsioni giuridiche, che richiedono la sua parziale modifica.

La legge che disciplina l'adozione e l'affidamento dei minori ha avuto un iter molto lungo e travagliato, durato oltre cinque anni.

I criteri che l'hanno ispirata sono stati quelli della necessità di adeguamento

della legislazione relativa all'adozione e all'affidamento alle nuove norme in materia di diritto di famiglia; di ottemperanza delle direttive contenute nella Convenzione di Strasburgo relativa all'adozione di minori; di regolamento dell'adozione di minori stranieri; di lotta contro quel mercato dei bambini, allora molto diffuso, ma oggi ancora presente nel nostro Paese, soprattutto per quanto riguarda i minori stranieri.

L'indirizzo generale assunto dalla legge è stato quello, sancito nell'articolo 1, che ha affermato il diritto del minore ad essere educato preferibilmente nell'ambito della propria famiglia di origine: l'affermazione di tale diritto del minore ha costituito un significativo capovolgimento rispetto al consueto riferimento normativo al « dovere dei genitori » (arti-

colo 30 della Costituzione) e ai loro « obblighi verso i figli » (articolo 147 del codice civile).

Il diritto del minore a crescere nella « propria famiglia » non è stato però inteso in termini assolutistici dalla legge n. 184 del 1983: la famiglia biologica è luogo privilegiato in cui il minore deve crescere, ma sempre che gli interessi dei genitori e del minore coincidano e non siano in contrasto.

La legge n. 184 del 1983 prevede che quando il minore sia temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo può essere affidato ad un'altra famiglia.

Nello spirito della legge, l'affido familiare doveva essere un istituto largamente utilizzato, per brevi periodi, onde consentire alla famiglia di origine il superamento delle varie difficoltà economiche o di altra natura, con l'ausilio dei servizi locali, al fine di ottenere il reinserimento dei minori.

Purtroppo tale aspettativa è stata in buona parte disattesa.

In questi anni abbiamo verificato che le famiglie e le persone singole disposte ad accogliere un minore in affido familiare sono ancora troppo poche per coprire la domanda, e così in Italia vi sono ancora oggi 55.000 minori che vivono in istituto.

Inoltre gli affidi familiari tendono a essere non temporanei, e spesso si trasformano in affidi preadottivi: questa confusione tra i due istituti — l'affido e l'adozione — è ingenerata da varie cause, ma molto spesso è voluta da chi chiede l'affido sperando che questo sia l'anticamera per l'adozione.

Tra le molteplici cause di questa situazione, vi è anche quella di una insufficiente opera di informazione da parte degli enti locali nei confronti dei cittadini: una maggiore sensibilizzazione e un invito alla solidarietà rivolti da comuni, province, regioni, unità sanitarie locali, alla popolazione, sortirebbero senz'altro effetti positivi.

Vi è infine da rilevare che lo Stato o gli enti locali, mentre versano agli istituti di ricovero dei minori, pubblici o reli-

giosi, una retta mensile per ogni minore che supera il milione, corrispondono ad una famiglia che prende un minore in affidamento solo 300.000 lire al mese.

Si tratta di una differenza molto rilevante e soprattutto ingiustificata: è troppo poco quanto viene versato ad una famiglia, mentre è forse eccessiva la somma riconosciuta agli istituti, tanto da far nascere il sospetto che su tali rilevanti contributi sorga un interesse a mantenervi inseriti i minori.

L'articolo 1 della nostra proposta di modifica della legge 4 maggio 1983, n. 184, investe quindi l'attività degli enti locali (comuni, province, regioni, unità sanitarie locali) che dovrebbe essere tesa a informare i cittadini sull'importanza sociale dell'affido familiare, e a promuovere corsi e incontri con gli operatori del settore e con le persone interessate per meglio prepararli ad affrontare i loro compiti.

Ma quando non è possibile reinserire il minore nella famiglia d'origine, perché questi si trova in uno dei casi previsti dalla legge per la dichiarazione dello stato di adottabilità, allora può essere disposto dal tribunale per i minorenni l'affido preadottivo.

Dal 1984 al 1987 risultano essere stati adottati 7.400 minori, di cui il 16,4 per cento stranieri. Eppure ne rimangono altri 50.000 in istituti.

Va rilevato che se è vero che i tempi della procedura sono abbastanza lunghi, e spesso scoraggiano chi ne fa domanda, è altrettanto vero che uno dei motivi per cui non si adottano questi minori, che si trovano in istituto e sono stati dichiarati adottabili, è che non rispondono ai canoni dei desideri degli aspiranti adottanti.

In effetti, di bambini neonati o piccolissimi da adottare ce ne sono sempre di meno, sia per il basso tasso di natalità del nostro Paese, sia per l'aumento del controllo delle nascite anche nei ceti più poveri, sia per la resistenza dei genitori naturali a troncane ogni legame con il figlio.

Questa voglia di maternità o di paternità viene allora indirizzata verso Paesi stranieri, soprattutto quelli in via di sviluppo, dove si ottengono certo più facilmente bambini piccoli e in tempi abbastanza brevi.

Naturalmente tutto questo avviene al di fuori di quanto previsto dalla stessa legge n. 184 del 1983 in materia di adozioni internazionali.

Ma anche quando vi è il rispetto della legge non vi è assoluta certezza della validità dei documenti che attestano lo stato di adottabilità di questi bambini.

Il Ministro di grazia e giustizia Vasalli, facendo riferimento a questa situazione nel corso di una intervista, ha proposto la sospensione dei provvedimenti di adozione internazionale, fino a quando non verranno stipulate convenzioni bilaterali con i vari paesi di provenienza dei minori.

Certo, il problema del mercato dei bambini, soprattutto di quelli stranieri, continua ad esistere, ed occorre trovare strumenti efficaci che da una parte colpiscano i trafficanti ma dall'altra salvaguardino questi desideri di maternità e di paternità, che non dobbiamo vedere solo come manifestazioni egoistiche, bensì come possibilità di offerta di amore a minori che si trovano in situazioni di grave bisogno.

In questi casi allora riteniamo che il diritto del minore a vivere « nella propria famiglia » debba identificarsi con il diritto a vivere inserito nella « famiglia degli affetti ».

La legge n. 184 del 1983, nell'intento di sconfiggere il mercato dei bambini, ha previsto identiche pene detentive per chi affida con carattere di definitività un minore a terzi, ovvero lo avvia all'estero perché sia definitivamente affidato, ovvero introduce nel nostro Paese uno straniero minore di età perché sia definitivamente affidato a cittadini italiani, e per chi accoglie il minore, consegnando o promettendo denaro o altra utilità a terzi.

Per questi ultimi è inoltre prevista una pena accessoria: la condanna comporta infatti l'inidoneità a ottenere affida-

menti familiari o adottivi e l'incapacità all'ufficio tutelare.

Si tratta di una sanzione che in linea di principio ha una sua giustificazione giuridica, quale deterrente per l'illecito traffico dei minori.

Ma in questa delicata materia non è possibile attenersi a principi di puro diritto; occorre soprattutto salvaguardare il diritto del minore a una vita serena e possibilmente felice, cercando di evitargli ulteriori traumi oltre a quelli già subiti a causa dell'allontanamento dalla famiglia d'origine.

Ma accanto alla salvaguardia di questo diritto del minore, occorre fare un'altra considerazione: l'accertamento della sussistenza del comportamento doloso in capo a coloro che hanno illecitamente accolto un minore non può comportare accessoriamente una condanna di ordine morale.

Il recente caso di Serena — ed è stato solo il più eclatante perché di questi casi in Italia in questi anni ve ne sono stati certo numerosi altri — ci dimostra chiaramente che il compimento di uno dei reati previsti dalla legge n. 184 del 1983 non significa di per sé incapacità di amare, di far crescere e di educare un minore.

Certo la legge 4 maggio 1983, n. 184, non offre allo stato chiari rimedi a queste situazioni. Ma anche laddove un'interpretazione estensiva della legge e il richiamo a norme del codice civile potrebbero consentire soluzioni più favorevoli all'interesse dei minori, non sempre si è verificato lo sforzo del tribunale per i minorenni a praticare tali strade.

Senza alcun intento polemico, ma solo al fine di mettere in luce un orientamento costante del tribunale per i minorenni di Torino, ci sembra opportuno riportare una sentenza di questo tribunale del 21 agosto 1979: « L'articolo 252 del codice civile subordina all'autorizzazione del tribunale per i minorenni l'inserimento del figlio naturale nella famiglia legittima del genitore sposato. Condizione necessaria è che colui che ha riconosciuto il bambino ne sia davvero il padre, altrimenti non v'è alcuna ragione al mondo

perché un bambino stia con un uomo che non è suo padre e con una donna che non è sua madre.

Non è una buona ragione il fatto che la sua vera madre abbia deciso di « cederlo » ad altri. Né deve far velo la considerazione che questo bambino sia già da dieci mesi in quella casa.

Tanti bambini passano i loro primi mesi a balia e poi vengono inseriti nella loro famiglia definitiva senza che si avvertano danni apprezzabili.

D'altra parte, molto più grave sarebbe il danno se il bambino dovesse restare per sempre in casa di persone che a suo tempo furono ritenute non specialmente idonee ad adottare un bambino, che si sono prestate ad una commedia che è meglio non qualificare; con alle spalle l'ombra continua dei ricatti di una madre vagabonda e degli eventuali suoi nuovi conviventi ».

Questa sentenza, sicuramente corretta sotto il profilo giuridico, evidenzia l'ampio potere discrezionale riconosciuto dalla legge al tribunale per i minorenni, che, in considerazione della materia trattata e della sua composizione, è più incline del tribunale ordinario a emettere sentenze fondate anche su considerazioni di ordine morale.

Il Partito socialista aveva già presentato nella IX legislatura, a firma della senatrice Elena Marinucci, una proposta di legge per il passaggio delle competenze del tribunale per i minorenni a sezioni specializzate del tribunale ordinario. Tale proposta è stata ripresentata in questa legislatura a firma Capiello, Andò e altri con il n. 1671 e pertanto rimandiamo ogni questione di ordine procedurale relativa alla legge n. 184 del 1983 a quella sede.

La presente proposta tende pertanto a scindere la responsabilità penale di chi accoglie illecitamente un minore, italiano o straniero, dietro corresponsione o promessa di denaro o altra utilità a terzi

dalle conseguenze di tale illecito comportamento.

Gli articoli 2, 6 e 7 propongono di abrogare la pena accessoria della inidoneità ad ottenere affidamenti familiari o adottivi e l'incapacità all'ufficio tutelare, nel caso di omissione della segnalazione al tribunale da parte di chi ha accolto stabilmente un minore per un periodo superiore ai sei mesi, e nel caso di condanna di chi ha accolto un minore, italiano o straniero, in illecito affidamento con carattere di definitività, dietro consegna o promessa di denaro o di altra utilità.

L'articolo 3 prevede che nel caso di minore affidato stabilmente dai genitori a chi non sia parente entro il quarto grado per un periodo non inferiore ai sei mesi e rispetto al quale non sia stata effettuata la dovuta segnalazione e nel caso di minore affidato illecitamente a terzi con carattere di definitività, spetti al giudice competente effettuare gli opportuni accertamenti sulla situazione in cui si trova il minore.

Il tribunale dovrà tenere in particolare considerazione gli effetti positivi verificatisi sullo sviluppo psicofisico del minore, conseguenti all'inserimento di questi nell'ambiente che lo ha accolto. Il tribunale dovrà quindi assumere gli opportuni provvedimenti nell'esclusivo interesse del minore, confermando il suo inserimento nell'ambiente che lo ha accolto, se il caso lo richiede, e se sussistono le condizioni volute dalla legge anche in riferimento all'idoneità di chi lo ha accolto ad ottenere affidamenti familiari e adottivi.

L'articolo 5 prevede un'analoga procedura nel caso di illecito affidamento con carattere di definitività di minore straniero.

Infine, l'articolo 8 consente al tribunale di accogliere la domanda di affidamento da parte di chi ha effettuato un falso riconoscimento di figlio naturale, qualora lo ritenga opportuno nell'esclusivo interesse del minore.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Dopo l'articolo 5 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è aggiunto il seguente:

« ART. 5-bis. — 1. Le regioni, le province, i comuni e le unità sanitarie locali, al fine di garantire quanto disposto dagli articoli 1, 2, 3, 4 e 5, redigono un programma annuale di informazione sull'istituto dell'affidamento familiare e promuovono corsi e incontri rivolti sia agli operatori del settore sia alle persone interessate, al fine di approfondire le questioni relative all'affidamento familiare ».

ART. 2.

1. Al sesto comma dell'articolo 9 della legge 4 maggio 1983, n. 184, l'ultimo periodo è soppresso.

ART. 3.

1. Dopo il primo comma dell'articolo 10 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è aggiunto il seguente:

« Il tribunale per i minorenni, nel caso in cui un minore sia stato dai genitori affidato stabilmente a chi non sia parente entro il quarto grado per un periodo non inferiore a sei mesi e non sia stata effettuata la dovuta segnalazione e nel caso di minore illecitamente affidato a terzi con carattere di definitività, accerta la situazione in cui si trova lo stesso minore, tenendo in particolare considerazione gli effetti positivi verificatisi sullo sviluppo psico-fisico del minore, conseguenti all'inserimento di questi nell'ambiente che lo ha accolto. Il tribunale può, nell'assumere i necessari provvedimenti nell'interesse del minore, accogliere la domanda di affidamento proposta da coloro che lo ave-

vano illecitamente accolto, purché sussistano le condizioni volute dalla presente legge, anche in riferimento alla idoneità di questi ad ottenere affidamenti familiari e adottivi ».

ART. 4.

1. Il secondo comma dell'articolo 10 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è sostituito dal seguente:

« Il tribunale, qualora accerti una situazione di abbandono del minore da parte dei genitori, ovvero nel caso in cui la prosecuzione dell'inserimento del minore nell'ambiente che lo ha accolto rechi a questi un pregiudizio o non sia possibile per la inidoneità di chi ha accolto il minore ad ottenere affidamenti familiari o adottivi, può disporre in ogni momento e fino al provvedimento di affidamento preadottivo ogni opportuno provvedimento temporaneo nell'interesse del minore, ivi comprese, se del caso, la sospensione della potestà dei genitori sul figlio e dell'esercizio delle funzioni del tutore e la nomina di un tutore provvisorio ».

ART. 5.

1. Dopo l'articolo 36 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è aggiunto il seguente:

« ART. 36-bis. — 1. Il tribunale per i minorenni, accertata la situazione in cui si trova uno straniero minore di età nel caso in cui questi sia stato accolto da terzi in illecito affidamento con carattere di definitività, assume gli opportuni provvedimenti nell'esclusivo interesse del minore, tenendo in particolare considerazione gli effetti positivi verificatisi sullo sviluppo psico-fisico del minore, conseguenti all'inserimento di questi nell'ambiente che lo ha accolto.

2. Il tribunale può, nell'assumere i necessari provvedimenti nell'interesse del minore, accogliere la domanda di affida-

mento di coloro che lo hanno accolto, purché sussistano le condizioni richieste dalla presente legge ».

ART. 6.

1. Al quinto comma dell'articolo 71 della legge 4 maggio 1983, n. 184, l'ultimo periodo è soppresso.

ART. 7.

1. Al secondo comma dell'articolo 72 della legge 4 maggio 1983, n. 184, l'ultimo periodo è soppresso.

ART. 8.

1. All'articolo 74 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Il tribunale per i minorenni, a seguito della sentenza che dichiara la nullità del riconoscimento, può, nell'assumere i necessari provvedimenti nell'interesse del minore, accogliere la domanda di affidamento di chi ha effettuato il falso riconoscimento e del coniuge, purché sussistano le condizioni volute dalla presente legge ».