

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 4657

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BATTISTUZZI, BIONDI,  
COSTA RAFFAELE, SERRENTINO, ZANONE**

*Presentata il 14 marzo 1990*

**Norme straordinarie  
in materia di adozione e di affidamento**

ONOREVOLI COLLEGHI! — Recenti vicende hanno richiamato l'attenzione della opinione pubblica e della stampa nazionale sulla presenza, tra l'altro in tutto il territorio nazionale, di una vera e propria situazione di « emergenza » nel settore delle adozioni dei minori, a fronte della quale si deve avere il coraggio di varare una legge della e nella emergenza.

Ai casi noti e clamorosi della piccola Serena Cruz a Torino e del bimbo napoletano Oreste Migliaccio — decisi dalla magistratura in modo difforme — vanno aggiunte altre fattispecie, meno conosciute ma non irrilevanti, come le vicende della ragazza-madre romana Silvana Spalluto o del piccolo Christian di Torino, la tratta dei bambini salvadoregni scoperta di recente dalla magistratura romana, gli episodi accertati di falsi riconoscimenti di figli naturali onde mascherare adozioni clandestine.

A fronte del ripetersi di episodi di questo genere, è sorta una certa confusione nelle istituzioni: le ricordate difformi pronunce della magistratura su fattispecie analoghe; la clamorosa e contestata sentenza del maggio 1989 della Corte di cassazione (secondo cui il minore può essere tolto alla famiglia di origine, anche se non si sono verificati casi di maltrattamento o di completo abbandono, purché i nuovi genitori compensino le privazioni subite); gli interventi, a volte polemici, del Capo dello Stato, del Presidente della Camera e del Ministro Guardasigilli; le riflessioni « controcorrente » del senatore a vita Norberto Bobbio; il dibattito presso il Consiglio superiore della magistratura; la sollevazione di questioni di legittimità costituzionale in relazione alle norme della legge 4 maggio 1983, n. 184 (confrontare le ordinanze emesse in data 9 e 12 gennaio 1989 dal

tribunale per i minorenni di Roma); le pronunce di illegittimità costituzionale su alcune norme della citata legge n. 184 del 1983 (confrontare le sentenze della Corte costituzionale nn. 182 e 183 del 18 febbraio 1988); la presentazione di iniziative legislative parlamentari tanto spontanee ed immediate quanto poco ponderate.

Al fine di affrontare fattivamente la riconosciuta emergenza, dagli evidenti risvolti umanitari — al di là delle lusinghe di facili soluzioni *ad pompam*, che a volte si sono risolte nella proposta di legittimare una sorta di « usucapione umana » nel caso di bimbi tenuti illegalmente per un certo tempo, di trasferire la competenza dai tribunali per i minorenni alla magistratura ordinaria (non si capisce quali siano i benefici in tal senso, ai fini di una accelerazione delle procedure), o addirittura di intrecciare le problematiche dell'adozione con quelle della interruzione volontaria della gravidanza (soluzioni tanto sofisticate quanto di difficile attuazione) — i presentatori della presente proposta di legge ritengono necessaria una pausa di riflessione su tutta la materia, che comporti per un periodo di due anni la sospensione di tutti i provvedimenti riguardanti l'adozione di minori stranieri, così come del resto auspicato dal professor Vercellone, presidente dell'Associazione italiana dei giudici per i minorenni.

Nel frattempo, il Governo potrebbe — in virtù della delega legislativa di cui all'articolo 2 della proposta — emanare un testo unico che riordini l'intera e confusa (come dimostrato dalle difformi pronunce giurisprudenziali) materia delle adozioni, sulla base — ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione — di una serie di principi direttivi, che si ritengono indispensabili al riguardo:

privilegiare l'adozione di minori italiani rispetto a quella di minori stranieri;

subordinare l'adozione di minori stranieri al previo accertamento di un reale stato di abbandono (onde evitare che per questi sia sufficiente il consenso quasi di tipo contrattuale fra famiglie);

istituire una agenzia pubblica per l'accertamento e la verifica dello stato di abbandono del minore;

regolare la presenza nel territorio dello Stato italiano del minore straniero abbandonato in modo da consentire il collegamento tra il minore introdotto e la legislazione dello Stato di appartenenza (rispettando così l'articolo 17 delle disposizioni preliminari al codice civile, nonché la Convenzione europea di Strasburgo del 24 aprile 1967, ratificata dall'Italia con legge 22 maggio 1974, n. 357);

prevedere adeguate sanzioni penali nei riguardi di cittadini italiani che ricorrano ad adozioni irregolari, stabilendo una specifica aggravante qualora siano coinvolti i minori stranieri;

introdurre il termine inderogabile di sei mesi, entro cui i tribunali debbono decidere sulle domande di adozione;

prevedere l'applicazione delle procedure d'urgenza, opportunamente adattate, di cui all'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300, qualora sorgano controversie tra la famiglia di origine del minore ed i coniugi adottandi (onde consentire una immediata risoluzione delle questioni).

Si raccomanda l'approvazione della presente proposta di legge, che si configura in termini di eccezionalità proprio in relazione alla particolare situazione di emergenza che si affronta, al fine di garantire una efficace attuazione nella realtà italiana dell'evoluzione della civilistica europea, che ha visto il superamento della figura dell'adozione consensuale (basata sulla tradizione: « adozione-contratto ») e l'emergere della connotazione pubblicistica dell'istituto adottivo dei minorenni, come in parte si evince dalla stessa *ratio* della legge n. 184 del 1983, focalizzata nel senso di perseguire l'esclusivo interesse del minore, valutato e realizzato esclusivamente dal giudice, e quindi disancorato dalla volontà consensuale dei privati.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Sospensione delle adozioni di minori stranieri).*

1. Per il periodo di due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge non possono essere emanati i provvedimenti concernenti l'adozione di minori stranieri, previsti dalla legge 4 maggio 1983, n. 184.

## ART. 2.

*(Delega al Governo per la emanazione di un testo unico in materia di adozione e di affidamento).*

1. Entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo della Repubblica è delegato ad emanare decreti legislativi, ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione, al fine di raccogliere e riordinare la normativa in materia di adozione e di affidamento.

2. Ai fini di cui al comma 1, in particolare il Governo dovrà osservare i seguenti criteri:

a) privilegiare l'adozione di minori cittadini dello Stato italiano rispetto a quella di minori stranieri;

b) subordinare l'adozione di nuovi stranieri al previo accertamento di un reale stato di abbandono;

c) istituire una agenzia pubblica che accerti e verifichi lo stato di abbandono del minore, cittadino italiano o straniero;

d) regolare la presenza nel territorio dello Stato italiano del minore straniero in stato di abbandono, in modo da consentire il collegamento tra il minore introdotto e la legge dello Stato di appartenenza;

e) prevedere adeguate sanzioni penali nei riguardi di cittadini italiani e stranieri che ricorrano ad adozioni irregolari, stabilendo una specifica aggravante qualora siano coinvolti minori stranieri;

f) introdurre il termine inderogabile di sei mesi, entro cui decidere sulle domande di adozione;

g) prevedere l'applicazione estensiva delle procedure d'urgenza, opportunamente adattate, previste dall'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300 per la repressione della condotta antisindacale, qualora sorgano comunque controversie tra la famiglia di origine del minore ed i coniugi adottandi.

3. Le norme delegate sono emanate con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro di grazia e giustizia, dell'interno e degli affari esteri, previo parere delle competenti Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.