

Sen. Avv. Domenico Raffaello Lombardi
Sottosegretario alla Giustizia

La riforma della adozione

**Intervento per il Governo dinanzi
al Senato - 1982**

Il Governo è certamente consapevole che le proposte di legge presentate al Senato per un'ampia riforma della adozione e degli altri istituti relativi alla condizione familiare dell'infanzia abbandonata si collocano in una tendenza che non è soltanto di rinnovata attenzione per questo millenario istituto.

Si tratta di una tendenza, generalizzatasi nei diversi ordinamenti europei e sottolineata dalla presenza della Convenzione di Strasburgo, che colloca il problema del ruolo di questi istituti all'interno del movimento di riforma del diritto di famiglia e che, per quanto riguarda il nostro ordinamento, rientra in quella linea di attuazione di specifici precetti costituzionali, i quali affermano il diritto del minore a crescere nella propria famiglia e che, perciò, richiedono un disegno complessivo di impegno degli organi dello Stato per rimuovere tutto ciò che ne impedisca l'espansione; precetti che sono stati richiamati nella relazione del disegno di legge De Carolis, efficacemente illustrati in questo dibattito dalla Sen. Jervolino ed assunti come dato comune nel testo unificato sul quale ha tanto approfonditamente relazionato la Sen. Tedesco, che il Governo ringrazia con tutto il Comitato ristretto per l'eccellente lavoro compiuto.

Un lavoro assai difficile — se si considera — e lo ricordava nella precedente seduta il Sen. Sica — la diversità delle posizioni di partenza espressa nei diversi disegni di legge presentati, ma che non ha impedito la convergenza su alcune scelte di fondo, culturali e politiche, prima che legislative.

Queste scelte sono dal Governo condivise, a cominciare da quella che individua nella adozione con effetti legittimanti lo strumento

giuridico più idoneo per la tutela del minore privo di assistenza familiare e che, perciò, ha necessità che si realizzi il suo pieno inserimento in una nuova famiglia.

Una scelta, questa, che rovescia il concetto tradizionale dell'istituto, visto essenzialmente come il mezzo per assicurare un discendente a chi ne fosse privo e che privilegia, invece, il fine della adozione quale strumento assistenziale a favore dei minori abbandonati.

Nella predilezione per una funzione pubblicistica dell'istituto, in luogo di quella privatistica, si colgono tendenze antiche, che non sono mancate negli ordinamenti e che si sono manifestate per lo più attraverso una duplice disciplina delle forme di inserimento nel nucleo familiare di chi non fosse consanguineo o attraverso progetti di riforma in epoche in cui il problema dell'infanzia abbandonata assumeva carattere di emergenza, ma rimaste sempre sostanzialmente minoritarie rispetto ai prevalenti orientamenti che vedevano nella adozione soprattutto la possibilità di tutelare il fine privatistico della continuità della discendenza.

Basti ricordare la « *adoptio plena* » del diritto giustiniano che fa acquistare all'adottante la patria potestà ed elimina ogni diritto successorio dell'adottato nei rapporti con la famiglia originaria; la proposta, nel periodo di redazione del « *code Napoléon* », di configurare l'adozione come un provvedimento, accordato direttamente dal potere legislativo, che garantisse il completo inserimento nella nuova famiglia, quale figlio legittimo, dell'adottato e non lasciasse sussistere tra quest'ultimo e i parenti d'origine se non un reciproco obbligo alimentare (circa la natura dell'istituto lo stesso Napoleone aveva sottolineato come non si trattasse né di un contratto, né di un atto giudiziario, bensì di una sorta di « nuovo sacramento »); la introduzione nell'ordinamento francese, con legge del 1923, della adozione a favore dei minori con il trasferimento della « *puissance paternelle* » in capo all'adottante

e, quindi, con l'attribuzione a quest'ultimo di una funzione educativa che appariva estranea all'originaria fisionomia dell'istituto; nell'ordinamento italiano il R.D. 31 luglio 1919, n. 1357 introduttivo di « norme per l'adozione degli orfani di guerra e dei nati fuori matrimonio nel periodo della guerra », che conteneva alcune disposizioni in deroga alla disciplina del codice civile, da cui si ritenne di poter ricavare indicazioni significative ai fini di una riforma dell'istituto; nel diritto inglese la introduzione, attraverso l'« *Adoption of Children Act* » del 1926, di una adozione riservata ai minori di età, e così via fino all'affermarsi della evoluzione dell'istituto, segnata, anche questa volta, dalla legislazione francese, nella quale, con il decreto del 29 luglio 1939, venne introdotto, accanto a quello tradizionale, un istituto nuovo, la « *légitimation adoptive* », all'epoca fortemente controverso, ma che affermò il principio della presenza, nel medesimo ordinamento, di più istituti dell'adozione con effetti profondamente differenziati, e propose un modello normativo che verrà recepito successivamente in diversi ordinamenti europei. La « *légitimation adoptive* » intendeva, come si legge nella Relazione, « *donner aux parents et aux enfants adoptifs les mêmes droits et les mêmes devoirs qu'aux membres de la famille légitime* ».

La scelta operata dal Comitato ristretto accentua l'evoluzione dell'istituto e contiene, come elemento di novità, la indicazione della adozione con effetti legittimanti quale istituto principale per la tutela dell'interesse del minore abbandonato e la riduzione della adozione attualmente definita « ordinaria » o pochi casi eccezionali; in linea, del resto, con quanto stabilito dalla Convenzione europea di Strasburgo, la quale è vero che non prevede, da parte delle singole legislazioni, la necessaria utilizzazione di un solo istituto per l'adozione dei minori; ma nella misura in cui rende imprescindibile la disciplina dell'adozione « legittimante », non consente margini di utilizzazione, per i minori, di un istituto diverso, se non nei

limiti in cui il Comitato ristretto ha ritenuto di ammettere la eccezionale permanenza in alcuni casi della adozione senza effetti legittimanti.

La iniziativa legislativa del Governo, inseritasi durante i lavori del Comitato ristretto, prevedeva come, del resto, il disegno di legge del Sen. Benedetti, il mantenimento di tutti gli istituti che attualmente disciplinano variamente l'allontanamento del minore dalla propria famiglia di origine, nella convinzione che la coesistenza di diversi strumenti giuridici fosse giustificata dalla necessità di regolamentare una notevole diversità di fattispecie emergenti nella realtà di tutti i giorni, difficilmente riconducibili in una normativa unitaria.

Il dibattito svoltosi nel Comitato ristretto, nella misura in cui ha consentito la convergenza sul tipo di adozione legittimante proposta, che è applicabile fino ai minori degli anni diciotto, ha reso quasi obbligata la scelta della soppressione della affiliazione, che si poneva nella legislazione come una sorta di adozione minore; un istituto che viene ad essere superato dall'assunzione dei fini che gli sono propri da parte della adozione legittimante.

La scelta culturale e giuridica dell'esclusivo interesse del minore come valore da tutelare e, quindi, di una adozione con effetti legittimanti rende difficilmente configurabile, sia sotto il profilo costituzionale che sotto quello della opportunità legislativa, la possibilità di adozione da parte di coppie di conviventi di fatto non costituite come famiglie legittime, le quali non sono in grado di assicurare la instaurazione tra adottante e adottato di quei reciproci diritti e doveri che sono propri della filiazione legittima ed il cui presupposto tecnico-giuridico è la costituzione di una famiglia legittima.

Per quanto riguarda la abolizione dell'adozione per i maggiorenni, proposta dal Comi-

tato ristretto, la posizione del Governo è stata e rimane di perplessità, non solo perché non si comprende come il suo mantenimento potrebbe indebolire l'efficacia ed il ruolo della adozione legittimante per i minori e di un indirizzo legislativo a favore dei minori che mi sembra sia l'obiettivo della produzione normativa che stiamo realizzando, ma anche perché gli inconvenienti che solitamente si ricollegano alla particolare disciplina della adozione per i maggiorenni, nulla vieta che siano corretti aggiornando l'istituto anche nei fini e senza nulla togliere alla sua idea nucleare umanitaria ed alla funzione assistenziale che per casi come quelli che nel dibattito sono stati menzionati, in particolare dal Sen. Iannelli, l'adozione ordinaria potrebbe svolgere per adulti in particolari condizioni di bisogno e di necessitata solidarietà.

D'altra parte, essendo questa legge, e mi scuso se lo ripeto, rivolta prevalentemente a stabilire un nuovo « status » familiare del minore abbandonato, il problema del mantenimento dell'a. ordinaria per i maggiorenni potrebbe essere accantonato per una più ponderata valutazione da farsi nel quadro della perdurante riforma del diritto di famiglia.

Basti considerare, per comprendere le ragioni delle perplessità del Governo sul punto, quanto diversificate siano state le proposte di legge e come le posizioni dei gruppi politici proponenti siano andate mutando nel corso della discussione.

La adesione alla scelta della prevalenza della adozione con effetti legittimanti induce ad esprimere parere favorevole alla proposta emersa dal dibattito di una inversione nella collocazione della materia, antepoendo le norme che disciplinano l'adozione (artt. da 18 a 45 e da 51 a 71 del testo unificato) a quelle che regolano l'adozione senza effetto legittimante (artt. da 1 a 17 del testo unificato) così da riconoscere anche da un punto di vista sistematico il significato della scelta operata.

Il titolo VIII del codice civile potrebbe,

quindi, essere così suddiviso:

Capo I — Dell'adozione e dei suoi effetti (artt. da 18 a 45 del testo unificato)

Capo II — Dell'adozione dei minori stranieri e dell'espatrio di minori a scopo di adozione (artt. da 51 a 71 del testo unificato)

Capo III — Dell'adozione senza effetti legittimanti (artt. da 1 a 17 del testo unificato)

Capo IV — Norme penali (artt. 76 e seguenti del testo unificato).

Per quanto riguarda la denominazione della adozione con effetti legittimanti e di quella che tali effetti non produce, si concorda con le perplessità espresse dalla Sen. Tedesco sul testo del Comitato ristretto e sulla opportunità di definire più compiutamente la adozione legittimante, perché l'avere limitato il riferimento agli effetti legittimanti, sia pure in negativo, della residua adozione ordinaria non esenterà l'adozione che, invece, tali effetti produce, dall'essere nella pratica denominata legittimante, con tutti gli inconvenienti che nella legislazione francese, ad esempio, consigliarono l'abbandono di una siffatta denominazione e la preferenza per definizioni quali « adoption plénière » e « adoption simple » in sostituzione di quelle precedenti quali « légitimation adoptive » e « légitimation exceptionnelle ».

Si esprime qualche perplessità sulla proposta denominazione di « tutela adottiva », perché evoca un istituto conosciuto nel mondo del diritto con differenti caratteristiche e funzioni. Anche la « tutelle officieuse », introdotta nel « Code Napoléon » in luogo della progettata adozione per i minori, altro non era che una sorta di affidamento preadottivo, sostanzialmente disapplicato in Francia e mai introdotto nella legislazione italiana.

Per quanto riguarda le disposizioni relative alla procedura, le soluzioni adottate nel testo unificato appaiono adeguatamente equilibrate e sufficientemente garantiste. La propensione verso procedimenti di volontaria giurisdizione è giustificata dalla necessità di non

scoraggiare la tendenza ad adottare e, nello stesso tempo, a non frapporre ostacoli, fonte di tentativi elusivi non sempre encomiabili. La stessa proposta di una udienza preliminare, sulla quale si è riflettuto, è tale da appesantire il procedimento; nulla toglie che venga approfondita ulteriormente.

Va sottolineato, come punto di favore delle innovazioni procedurali introdotte dal Testo unificato che, mentre nella disciplina vigente la opposizione alla dichiarazione di adottabilità è allo stesso Tribunale, poi alla Corte di Appello e infine alla Cassazione, ma sempre in sede contenziosa ordinaria, nel testo unificato tale opposizione è alla Corte di Appello e alla Cassazione, ma in sede di volontaria giurisdizione, con procedimento in camera di consiglio, termini più brevi, etc.; che contro il provvedimento di adozione definitiva nel testo unificato si ammette il reclamo in Corte di appello, in sede di volontaria giurisdizione e poi in Cassazione; che per la competenza si è proceduto alla unificazione per l'adozione legittimante e i casi residui di adozione ordinaria, stabilendo che spetti al giudice del luogo di residenza del minore, mentre, nella disciplina vigente, per la adozione ordinaria è competente il giudice del luogo di residenza degli adottanti e per quella speciale il giudice del luogo di residenza del minore con il rischio, varie volte verificato, di una doppia procedura di adozione.

Per quanto riguarda la adozione internazionale, per la quale, come è noto, il Governo ha rinunciato a presentare un disegno di legge autonomo, preferendo la presentazione del relativo testo come emendamenti alla compilazione che il Comitato ristretto stava operando sui disegni di legge relativi alla adozione cosiddetta interna, la soluzione adottata è certamente la sola che garantisce l'ingresso nel Paese di minori a scopo di adozione nel rispetto dell'interesse del minore e delle necessarie cautele che l'esperienza di tutti i giorni suggerisce in una materia tanto delicata. Naturalmente per-

siste l'inconveniente della cosiddetta doppia trasferta e viene suggerita la possibilità che sia affidata all'autorità consolare italiana la verifica della conformità del provvedimento straniero di adozione o equipollente alla legislazione italiana. Il Governo è, in proposito, aperto a soluzioni migliorative, se, tuttavia, non diminuisca il grado complessivo di garanzie che in materia sono necessarie.

Venendo all'esame di disposizioni specifiche, si osserva:

ADOZIONE: Art. 291 c.c. (art. 1 bis del t.u. lett. d)

Si esprimono seri timori che la norma, nella sua genericità, possa costituire uno strumento per eludere il preventivo vaglio dei tribunali per i minorenni sugli aspiranti adottanti e favorire l'insorgere di situazioni di fatto precostituite artatamente, lasciando spazio al fenomeno del mercato dei bambini.

Si suggerisce che alla dizione della citata lettera d) si aggiunga la espressione: « preesistente alla situazione di abbandono e al ricovero del minore in istituto ».

ART. 303: lascia perplessi la proposta di aggiungere un comma con il quale si dichiarano applicabili, « sic et simpliciter », le norme di cui agli artt. 330 e segg. del codice civile. Queste norme, come è noto, regolano i casi di decadenza dalla potestà sui figli e di reintegrazione nella medesima, di condotta del genitore pregiudizievole ai figli, di rimozione dalla amministrazione dei loro beni e di riammissione nel suo esercizio, e stabiliscono la procedura da seguire per la emanazione dei relativi provvedimenti.

Non par dubbio che tale disciplina, che regola il venir meno o l'attenuarsi della potestà sui figli, essendo quest'ultima attribuita espressamente dall'art. 301, primo comma, anche all'adottante sull'adottato, sia estesa ai rapporti di adozione, senza che appaia necessario richiamarla.

La particolare norma dell'art. 303, nella

sua formulazione attuale, vale ad integrare detta disciplina, tenuto conto della peculiarità del rapporto adottivo, della speciale esigenza di tutela del minore adottato, della possibilità che l'esercizio della potestà sia restituito ai genitori.

ATR. 306: non si può consentire sulla proposta che l'adozione non possa essere revocata quando i fatti, gravissimi, indicati nella norma siano stati commessi dall'adottato che non abbia ancora compiuto i quattordici anni: per quanto quest'ultimo non sia imputabile a norma del codice penale, il permanere del rapporto di adozione, senza che per l'adottante sussista la possibilità di risolverlo, potrebbe dar luogo ad intollerabili situazioni di contrasto, foriere di rischi e di irreparabile degenerazione. Riguardo all'applicabilità degli articoli 330 e segg., si richiama quanto detto sub art. 303.

ART 307: riguardo all'applicabilità degli articoli 330 e segg. si richiama quanto detto sull'art. 303.

ART. 310: la norma attualmente in vigore contiene una chiara ed esauriente indicazione dei casi in cui gli effetti del rapporto di adozione vengono a cessare; benché tali casi sarebbero certamente individuabili, nel coacervo delle altre disposizioni sul diritto di famiglia, anche senza la presenza nel codice di tale norma, pare opportuno che esso sia mantenuta, al fine che siano evitati errori di lettura e di interpretazione, e dubbi, sempre dannosi, sui rispettivi ambiti di efficacia degli istituti.

ART. 312: nel primo comma della proposta, la formulazione del punto 1) non pare tecnicamente corretta; sembra migliore quella dell'attuale art. 312: « se tutte le condizioni della legge sono state adempiute ».

ART. 314: la norma proposta va integrata nel senso di comprendervi l'ipotesi in cui il decreto che pronuncia l'adozione non sia stato impugnato; il termine di 10 giorni per la trascrizione del decreto potrebbe decorrere dal giorno in cui questo è divenuto definitivo, essendo inutilmente decorso il termine di 30 gior-

ni per l'impugnaione.

ART. 314/2: la norma non tiene conto dell'art. 7, m. 1, della Convenzione di Strasburgo che fissa in 21 anni l'età minima dell'adottante.

Il secondo comma andrebbe perciò modificato in questo senso: « L'età degli adottanti deve superare di almeno 10 e di non più di 40 l'età dell'adottato. In ogni caso, l'età degli adottanti non potrà essere inferiore agli anni ventuno ».

2) — La norma non tien conto dell'art. 9, m. 2 della Convenzione di Strasburgo, che elenca le indagini necessarie per accertare l'idoneità della coppia all'adozione.

E' vero che il successivo art. 37 del testo unificato, modificando l'attuale art. 314/20 c.c., fa un espresso rinvio all'articolo 312 c.c. come modificato dall'art. 15 del testo unificato, che disciplina gli accertamenti del tribunale su chi adotta con adozione senza effetti legittimanti.

Senonché, pare del tutto incongruo che le indagini sugli adottanti con adozione legittimamente siano stabilite per rinvio ai criteri fissati per l'adozione senza effetti legittimanti, considerati i più pregnanti effetti del primo istituto, e tenuto conto altresì della proposta di carattere sistematico formulata dinanzi.

Appare assai più opportuno che il secondo e soprattutto il terzo comma dell'art. 312 c.c. (15 del t. unif.) siano inseriti nell'art. 314/2 (art. 19 del testo unificato), oppure nell'articolo 314/20 (art. 37 del testo unificato), e che il rinvio sia effettuato in senso opposto.

ART. 314/5: il terzo e il quarto comma del testo governativo contengono precise regole circa le notizie che gli istituti di protezione o assistenza all'infanzia debbono trasmettere periodicamente al giudice tutelare sui ricoverati ed assistiti e circa i compiti che a quest'ultimo sono attribuiti per l'assunzione di informazioni, i riferimenti al tribunale per i minorenni sulle situazioni di abbandono, le ispezioni ordinarie e straordinarie degli istituti. Corretta-

mente tali norme sono state inserite in detto testo nell'ambito dell'art. 314/5, che disciplina i modi attraverso i quali si conoscono le situazioni di abbandono dei minori, ai fini della dichiarazione di adottabilità, e, più in generale, si hanno precise indicazioni su altre situazioni di pericolo, che, pur non richiedendo un immediato provvedimento del tribunale, esigono tuttavia di essere attentamente seguite nel loro evolversi per opportuni tempestivi interventi.

I commi di cui si tratta sono stati, nella bozza in esame, trasferiti sub art. 402, che riguarda i « poteri e obblighi degli istituti di assistenza »; non si può ovviamente concordare su tale spostamento.

ART. 314/6: appare superfluo, nel terzo comma, il richiamo alla applicabilità delle norme di cui agli artt. 330 e segg. del codice civile. Si propone: nel sesto comma, la soppressione della espressione « in ogni caso », che è manifestamente inutile.

ART. 314/7: nel caso di sospensione del procedimento a seguito di richiesta di termine del preteso genitore naturale, e nel caso di rinvio d'ufficio per non riconoscibilità del minore per difetto di età del genitore, sembra opportuno prevedere espressamente la nomina di un tutore provvisorio preferibilmente scelto al di fuori della cerchia parentale.

Parrebbe opportuno deferire la tutela al Sindaco del Comune di nascita, o al responsabile dei servizi locali, al fine di coinvolgere immediatamente e direttamente la comunità locale e i suoi servizi in questa delicatissima fase della procedura.

ART. 314/8: primo comma: sembra opportuno che in ogni caso, e non soltanto nelle ipotesi in cui genitori e parenti « abbiano mantenuto rapporti significativi con il minore », essi vengano convocati dal tribunale per essere sentiti.

ART. 314/11 terzo comma: occorre specificare che il decreto è notificato « a cura della

cancelleria » e che i « parenti » ai quali, fra gli altri, il decreto deve essere notificato sono quelli « tenuti agli alimenti ».

ART. 314/12: si ribadisce la inutilità del richiamo alle norme di cui agli artt. 330 e segg. del codice civile.

ART. 314/13 (art. 30 del testo unific.)

Nell'ultimo comma, per evidente errore materiale, si parla di ricorso per Cassazione avverso il decreto del tribunale per i minorenni, mentre si tratta in realtà del decreto della sezione per i minorenni della Corte d'Appello.

ART. 314/15: si richiama quanto rilevato sub art. 314.

ART. 314/16: la modifica proposta non tiene conto della ipotesi in cui la potestà sul minore non spetti ai genitori.

ART. 314/18 appare preferibile il testo governativo. Sembra poi assolutamente inaccettabile la regola secondo cui, quando sia in atto l'affidamento pre-adoptivo del minore, lo stato di adottabilità non può essere revocato: tale drastica limitazione potrebbe infatti essere di pregiudizio per lo stesso minore. Pare più opportuna la cautela concepita nel disegno del Governo per la quale, nell'ipotesi considerata, ad evitare tardive resipiscenze e tentativi di illecite pressioni, la revoca può essere disposta soltanto ad istanza del pubblico ministero.

ART. 314/21: la proposta di modifica del primo comma sembra escludere la possibilità che i coniugi affidatari recedano dalla domanda di adozione: si osserva che sarebbe eccessivo, sia pure in nome dell'interesse dei minori, negare agli istanti, nel corso dell'affidamento, quando i loro propositi hanno avuto una effettiva verifica nella concretezza del vivere quotidiano, la possibilità di riconoscere la propria incapacità ad accettare come figlio un estraneo. Sussisterebbe, di più, il gravissimo rischio che l'imposizione legale potrebbe risolversi, insorgendo contrasti emotivi e comportamentali in un danno irreparabile per lo stesso

so minore. Fuori di luogo appare il richiamo delle norme di cui agli artt. 330 e segg. del codice civile.

ART. 314/27: (Revocatoria dell'adozione speciale) considerata la gravità dei fatti ritenuti rilevanti dalla norma vigente, non pare opportuna la sua abrogazione.

ADOZIONE INTERNAZIONALE

Va segnalata l'esigenza di un miglior coordinamento fra l'art. 60 del testo unificato (che opportunamente dispone l'applicabilità della legge italiana al minore straniero in stato di abbandono nello Stato) e l'art. 21 delle disposizioni sulla legge in generale, relativo alla legge regolatrice della tutela. Tra le due norme infatti vi è contrasto.

NORME FINALI, PENALI E TRANSITORIE

L'attribuzione al tribunale per i minorenni della competenza in materia di dichiarazione giudiziale di paternità e maternità (art. 269 c.civ.) nel caso di minori, disposta dall'art. 73 del testo unificato, a modifica dell'attuale art. 38 delle disposizioni di attuazione del codice civile è indubbiamente positiva. Una ulteriore modifica del citato art. 38 disp. att. parrebbe opportuna in questa sede: cioè l'attribuzione espressa al tribunale per i minorenni della competenza a decidere sulla revisione delle disposizioni concernenti l'affidamento dei figli contenute nelle sentenze di separazione tra coniugi, di cui all'art. 155 u.c. del codice civile. Come è noto infatti, nonostante la più recente giurisprudenza della Corte di Cassazione, avviene spesso che i tribunali per i minorenni si dichiarano incompetenti a decidere sulla revisione dell'affidamento dei figli dei coniugi separati, e non sono infrequenti i casi di conflitti di competenze negativi.

Si rende, pertanto, necessaria una norma esplicita, che attribuisca tale materia, nello spirito del nuovo diritto di famiglia, al tribunale per i minorenni, certamente più idoneo a valutare la situazione e le esigenze di figli minorenni con genitori separati.

A ciò potrebbe giungersi inserendo anche l'art. 155 u.c. cod.civ. nell'elencazione portata dal 1° comma dell'art. 38 disposizioni di attuazione. Si fa riserva di ulteriori eventuali osservazioni di carattere tecnico.

In effetti, poiché non sembra che vi siano grossi nodi politici da sciogliere, il Governo si augura che l'« iter » del provvedimento possa scorrere agevolmente e si associa, quindi, alla proposta di richiedere la sede redigente.

DICHIARAZIONE DI REPLICA NELLA

SEDUTA DEL SENATO DEL 30 LUGLIO 1982

Il provvedimento che il Governo raccomanda alla approvazione del Senato si caratterizza per il largo consenso politico e parlamentare finora ottenuto, per la rilevante portata riformatrice, per la organicità dell'impianto legislativo della materia disciplinata e per la correlazione istituzionale della materia regolata con le competenze delle regioni e la riforma « in fieri » dell'assistenza pubblica.

Sotto il primo aspetto è doveroso sottolineare come l'approfondito dibattito sulle tre proposte di iniziativa parlamentare e su quella del Governo abbia potuto consentire scelte unitarie a volte assai lontane dai rispettivi punti di partenza, ma certamente coerenti con un disegno riformatore dell'istituto millenario della adozione per farne uno strumento di intervento giuridico in favore dei minori che ha come presupposto il diritto costituzionale degli stessi a crescere nella propria famiglia; scelte, cioè, culturali e politiche, prima che legislative.

La soluzione di maggior rilievo adottata, quella, cioè, di prevedere per i minori di età e, quindi, per le persone infradiciottenni, come forma di adozione, solo quella cosiddetta legittimante (tranne pochi casi del tutto particolari ed eccezionali nei quali resta possibile l'adozione non legittimante) si colloca in una linea di tendenza generalizzatasi nei diversi ordinamenti europei e sottolineata dalla presenza della Convenzione di Strasburgo, e secondo la quale l'adozione dei minori è andata progressivamente evolvendosi da istituto rivolto ad assicurare un discendente a chi ne fosse privo ad istituto rivolto a garantire una famiglia, ancorché non consanguinea, all'orfano o al minore abbandonato; una scelta, come ben si comprende, che ne rovescia il concetto e la funzione tradizionale, prediligendo un ruolo

pubblicistico dell'adozione in luogo di quello privatistico e contrattuale.

La soluzione non è stata adottata senza perplessità: e gli orientamenti diversi espressi negli originari disegni di legge ne sono una prova. E certamente non è ignoto, neppure ora, il dibattito aperto nella dottrina e tra gli stessi operatori della giustizia minorile circa la opportunità di conservare per i minori l'adozione ordinaria non legittimante accanto a quella cosiddetta speciale legittimante; l'affermazione che la presenza di un'unica forma di adozione conferirebbe al giudice uno strumento rigido, difficilmente adattabile a una molteplicità di casi concreti dai caratteri fatalmente molto differenziati.

Ma se è vero che la Convenzione di Strasburgo non prevede, da parte delle singole legislazioni, la necessaria utilizzazione di un solo istituto per l'adozione dei minori, è anche vero che la sua indicazione fondamentale è innanzitutto nel senso dell'imprescindibile disciplina di una adozione « legittimante »: questo — come avverte la più recente dottrina — e naturalmente con riguardo agli ordinamenti in cui la Convenzione fosse divenuta operante — avrebbe postulato l'abrogazione dell'istituto tradizionale, o quanto meno la utilizzazione di quest'ultima con riferimento soltanto ai maggiori di età, non rimanendo, infatti, margini di utilizzazione, per i minori, di un istituto privo dei caratteri indicati.

D'altra parte, la previsione nella Costituzione di un diritto del minore ad una propria famiglia, sul quale in Commissione si è con particolare sagacia attentamente discusso — e che è ripresa dalla disposizione del primo articolo del provvedimento — rendeva quasi obbligata la scelta della adozione legittimante quale unica forma di adozione per i minori in stato di bisogno.

Va, infine, ricordato che lo Stato italiano, in sede di ratifica della Convenzione di Strasburgo, ha dichiarato di non volere applicare all'adozione ordinaria l'art. 10 della Convenzio-

ne, che, infatti, consente, ove gli Stati ratificanti non prevedano un unico istituto per l'adozione dei minori, la facoltà di applicare comunque ad uno soltanto alcune disposizioni. E il riferimento è relativo a quelle norme della Convenzione che attribuiscono all'adozione i caratteri tipici di un istituto con effetti « legittimanti ».

La scelta dell'adozione per i minori come istituto rivolto a fini pubblicistici è in linea, si è detto, con la tendenza manifestatasi negli ordinamenti europei; una tendenza, per la verità, sempre presente, anche se minoritaria, soprattutto in epoche in cui il problema dell'infanzia abbandonata assumeva carattere di emergenza.

La soluzione indicata con il testo licenziato alla unanimità dalla Commissione in sede redigente è assai più vicina a quella adottata dal legislatore tedesco, mentre quello francese e spagnolo adottano il criterio delle due forme di adozione; e, come quella indicata dal BGB, appare motivata essenzialmente sul piano dei principi, primo fra tutti il ricordato diritto costituzionale del minore ad una propria famiglia.

Il mantenimento dell'adozione ordinaria non legittimante limitatamente agli adulti, nella considerazione che la iniziativa legislativa in esame ha per fine essenzialmente la riforma degli istituti che riguardano i minorenni, ha consentito di risolvere equilibratamente uno dei nodi politici più difficili presentatisi nel dibattito, come pure l'aver riservato la denominazione di « adozione » alla sola adozione per i minori ha contribuito a chiarire la portata e il significato delle scelte.

Va, ancora, ricordato che la soppressione dell'istituto dell'affiliazione si è resa necessaria in conseguenza dell'assunzione dei fini pubblicistici che ne sono propri da parte del nuovo istituto dell'adozione legittimante.

Per quanto riguarda l'impianto legislativo, il Governo ha proposto ed il Comitato, prima, e la Commissione poi hanno condiviso, che il

complesso di disposizioni regolanti l'intera materia, compresa l'adozione cosiddetta internazionale per la quale il Governo stesso aveva rinunciato alla presentazione di un disegno di legge autonomo, preferendo aggiungere le disposizioni predisposte a quelle della adozione per così dire interna, fosse ordinato in una legge speciale organica, lasciando nel Codice Civile la disciplina dell'adozione ordinaria per i maggiorenni e per i casi eccezionali previsti per i minori.

Nel complesso può dirsi che risultano risolti quasi tutti i problemi insorti a seguito della introduzione dell'adozione speciale e per la contemporanea esistenza di due forme di adozione non coordinate; che risulta più spedita la procedura; e, soprattutto, risulta disciplinata la delicata materia dell'adozione di bambini stranieri in modo tale da equilibrare la esigenza della osservanza dei principi del diritto interno con quella di tenere conto della diversità degli istituti stranieri e della necessità di non frapporre ostacoli frustranti all'esercizio di una attività solidaristica fuori dei confini nazionali.

Infine, la norma di indirizzo per l'attività delle Regioni in materia di assistenza, la quale prende atto di una tendenza già presente largamente nella legislazione regionale, e quelle che postulano il necessario raccordo con i servizi assistenziali attestano in quale ottica si sono collocate le scelte della legge in esame.

Il Governo ritiene di esprimere con convinzione il più sincero apprezzamento ed il più vivo ringraziamento al Comitato ristretto ed ai suoi componenti — la relatrice Sen. Tedesco, la sen. Jervolino, il sen. Gozzini e il sen. Iannelli — per l'impegno profondo, culturale e politico dato ai lavori, per la duttilità e l'intelligenza delle soluzioni, per quel « supplemento d'anima » senza il quale questa legge non avrebbe potuto arrivare in aula con un così largo consenso.

Ed il ringraziamento va esteso alla Commissione nel suo complesso ed al suo valoroso Presidente.