



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori PUGLISI, FEDELI, MATTESINI, LUMIA, AMATI, ASTORRE, BERTUZZI, CIRINNÀ, COLLINA, D’ADDA, Stefano ESPOSITO, FABBRI, GRANAIOLA, IDEM, LO GIUDICE, MANASSERO, PADUA, PAGLIARI, PEZZOPANE, PIZZETTI, PUPPATO, SANTINI, SCALIA, SOLLO, SPILABOTTE e VALENTINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 DICEMBRE 2013

Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in materia di adozioni dei minori da parte delle famiglie affidatarie

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge intende rispondere a un serio problema sorto nell'applicazione della legge 4 maggio 1983, n. 184, con riferimento all'istituto dell'affidamento familiare.

Com'è noto, questo istituto è stato creato per dare al minore un ambiente per quanto possibile sereno durante una «situazione di difficoltà temporanea della famiglia d'origine». In ragione di questa sua specifica finalità, l'istituto dell'affidamento è nettamente distinto, sul piano legislativo, da quello dell'adozione.

Nel caso dell'affidamento la famiglia o la persona che si rende disponibile ad accogliere il minore deve essere ben consapevole di offrirgli una casa e un ambiente affettivo temporanei, in quanto la responsabilità genitoriale permane in capo alla famiglia d'origine e l'obiettivo cui si deve puntare è quello di reintegrare il minore nella sua famiglia. Nel caso dell'adozione, al contrario, la famiglia che accoglie il minore deve essere consapevole di assumere in tutto e per tutto, al termine del periodo di affidamento pre-adoztivo, la responsabilità genitoriale in maniera non reversibile.

La confusione tra i due istituti può, in effetti, generare notevoli danni ai minori e alle famiglie coinvolti. Laddove la famiglia affidataria interpretasse l'affidamento, fin dall'inizio, come una strada per giungere all'adozione, essa finirebbe per coltivare aspettative che rischiano di essere deluse con effetti laceranti per essa stessa oltre che, soprattutto, per il minore.

Da qui derivano una diversa specificazione dei requisiti previsti dalla legge per essere considerati idonei all'adozione ovvero all'affidamento e un diverso apprezzamento

da parte dei servizi sociali e dei tribunali dei minorenni delle caratteristiche delle famiglie che offrono la loro disponibilità per l'uno e per l'altro istituto.

Nell'applicazione della normativa vigente è divenuto tuttavia evidente che molto spesso l'affidamento perde, nel corso del suo svolgimento, il carattere di «soluzione temporanea» che la legge gli attribuisce.

Il rapporto finale del 31 dicembre 2011 dell'Istituto degli Innocenti su «*Affidamenti familiari e collocamenti in comunità*» afferma quanto segue: «In conformità con quanto previsto dalla legge n. 149 del 2001 il periodo massimo di affidamento pari a 24 mesi - prorogabile da parte del tribunale dei minorenni laddove se ne riscontri l'esigenza - indica la soglia di riferimento sulla quale svolgere un ragionamento in riferimento alla durata di permanenza in accoglienza. Sulla base di tale soglia risulta che i bambini e gli adolescenti in affidamento familiare da oltre due anni costituiscono la maggioranza degli accolti risultando pari a poco meno del 60 per cento del totale - erano il 62,2 per cento nel 1999, il 57,5 per cento nel 2007, e il 56 per cento nel 2008». In un numero elevato di casi, a nostra conoscenza non quantificabile, la situazione critica che aveva giustificato l'allontanamento dalla famiglia originaria si risolve negativamente e il minore è quindi dichiarato adottabile. A questo punto è possibile e capita non di rado che un bambino o una bambina, già provati da una prima separazione, siano sottoposti ad una seconda dolorosa frattura e «trasferiti» a una terza famiglia. Tale fenomeno è stato recentemente documentato in un volume curato da Carla Forcolin, *Io non posso proteg-*

gerti. Quando l'affido finisce: testimonianze e proposte perché gli affetti possano continuare, Franco Angeli, 2009 e dall'associazione «La Gabbianella e altri animali» che ha anche promosso un appello a favore di un intervento legislativo simile a quello proposto con il presente disegno di legge.

Esiste, in effetti, nella legislazione vigente un cuneo che è talvolta utilizzato dai giudici minorili per far prevalere il principio della continuità affettiva. L'articolo 44 della legge n. 184 del 1983, con riferimento alla «adozione in casi speciali», prevede infatti che «1. I minori possono essere adottati anche quando non ricorrono le condizioni di cui al comma 1 dell'articolo 7:

a) da persone unite al minore da vincolo di parentela fino al sesto grado o da preesistente rapporto stabile e duraturo, quando il minore sia orfano di padre e di madre (...)». Alcuni tribunali, ma non tutti, interpretano l'affidamento come una delle circostanze nelle quali si può essere formato quel «rapporto stabile e duraturo» di cui parla l'articolo 44 e dunque consentono che l'affidamento, qualora il minore sia rimasto orfano, si trasformi in «adozione in casi speciali». Alcuni tribunali per i minorenni, ma non tutti, qualora i genitori affidatari abbiano i requisiti per l'idoneità all'adozione legittimante, suggeriscono loro di fare una richiesta «mirata» in modo che possano essere considerati a tale fine. Ci sono tuttavia altri tribunali per i minorenni e giudici che non ritengono opportuno agire in tale senso in ossequio alla netta distinzione che la legge istituisce tra i due istituti ed a tutela delle differenti finalità che essi sarebbero chiamati a perseguire.

Il presente disegno di legge intende dunque introdurre maggiore chiarezza nella normativa vigente, attenuando le difformità applicative nei casi così complessi, delicati e problematici quali quelli ricordati. Per farlo occorre riconoscere che, al di là delle intenzioni del legislatore, dei servizi sociali, del

tribunale per i minorenni e delle famiglie o delle persone affidatarie, quando il rapporto di affidamento si protrae ben oltre i ventiquattro mesi che la legge identifica come termine massimo, ancorché rinnovabile, è assai probabile che si instauri un solido legame affettivo concepito di fatto quale un legame familiare a tutti gli effetti tanto dalla famiglia o dalla persona affidataria quanto dal minore. In questi casi, e solo in questi, risulta con tutta evidenza preferibile, nel «superiore interesse del minore», tutelare la continuità dei legami affettivi anche a costo di alterare marginalmente le procedure di adozione.

Dunque, il comma 1 dell'articolo 1 del disegno di legge introduce nella legge n. 184 del 1983 il principio secondo cui, qualora un minore affidato sia dichiarato adottabile, la famiglia o la persona affidataria debba essere considerata preferenzialmente ai fini dell'adozione. Al tempo stesso, il medesimo comma specifica che l'affidamento diviene potenziale premessa per l'adozione legittimante solo quando, contrariamente alla natura dell'istituto, l'affidamento si sia già trasformato in qualcos'altro, quando, cioè, in ragione del suo protrarsi, abbia contribuito a creare un rapporto stabile e duraturo e un solido legame affettivo tra la famiglia o la persona affidataria e il minore. Il comma 2 dell'articolo 1 mira a dirimere il dilemma, che oggi porta ad interpretazioni giurisprudenziali difformi del citato articolo 44, comma 1, lettera a), della legge n. 184 del 1983, riguardo alla «adozione in casi particolari». Anche qui, mentre si conferma la linea favorevole a considerare positivamente i legami costruiti in ragione dell'affidamento, si specifica che essi hanno rilievo solo ove il rapporto che si è di fatto instaurato, in ragione del protrarsi «anomalo» del periodo di affidamento, abbia di fatto creato una speciale relazione affettiva tra il minore e la famiglia affidataria.

DISEGNO DI LEGGE
—

Art. 1.

1. All'articolo 4 della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni, dopo il comma 5 è inserito il seguente:

«*5-bis*. Qualora, a seguito di un prolungato periodo di affidamento, il minore sia dichiarato adottabile e qualora, sussistendo i requisiti previsti dall'articolo 6, la famiglia affidataria chieda di poterlo adottare, il giudice, nel decidere sull'adozione, tiene conto dei legami affettivi significativi e del rapporto stabile e duraturo consolidatosi tra il minore e la famiglia affidataria.

5-ter. Qualora, a seguito di un prolungato periodo di affidamento, il minore faccia ritorno nella famiglia di origine o sia dato in adozione ad altra famiglia, è comunque tutelata, se rispondente all'interesse del minore, la continuità delle positive relazioni socio-affettive consolidatesi durante l'affidamento.

5-quater. Il giudice, ai fini delle decisioni di cui ai commi *5-bis* e *5-ter*, tiene conto delle valutazioni dei servizi sociali».

Art. 2.

1. All'articolo 5, comma 1, della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «ed ha facoltà di presentare memorie nell'interesse del minore, a pena di nullità della decisione».

Art. 3.

1. All'articolo 5 della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni, dopo il comma 2 è inserito il seguente:

«2-bis. Ai fini della presente legge, le associazioni familiari sono enti senza fini di lucro che raggruppano famiglie affidatarie e che svolgono attività tese a favorire il buon andamento degli affidi. Le associazioni familiari possono collaborare con i servizi sociali, svolgendo attività di sensibilizzazione e formazione dell'opinione pubblica, anche mediante corsi di preparazione delle famiglie e operatori, segnalando famiglie disponibili all'affido, favorendo il dialogo e il confronto tra le famiglie coinvolte in esperienze di affido, offrendo alle famiglie affidatarie sostegno educativo e psicologico ed assistendo i propri associati nei rapporti con i servizi pubblici».

Art. 4.

1. All'articolo 44, comma 1, lettera a), della legge 4 maggio 1983 n. 184, e successive modificazioni, dopo le parole: «stabile e duraturo,» sono inserite le seguenti: «anche maturato nell'ambito di un prolungato periodo di affidamento,».

