

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2259

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MATONE, MOLINARI, BISA, ANDREUZZA, BOF, BORDONALI,
GUSMEROLI, LAZZARINI, LOIZZO, NISINI, OTTAVIANI**

Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, concernenti la partecipazione del soggetto affidatario o collocatario del minore ai procedimenti civili in materia di responsabilità genitoriale, affidamento o adottabilità a esso relativi e di permanenza del minore nella famiglia affidataria o collocataria

Presentata il 19 febbraio 2025

ONOREVOLI COLLEGHI! — Recenti e ripetuti fatti di cronaca hanno fatto emergere casi riguardanti minori che, in ragione della durata dei procedimenti e anche di errori giudiziari, sono assoggettati a cambiamenti radicali del loro orizzonte affettivo e relazionale, con ferite di abbandono che si aggiungono ad altri identici traumi, con il rischio concreto e attuale di una conseguente grave involuzione e di danni irreversibili al loro sviluppo psico-fisico.

Tali situazioni sono il frutto complesso di lacune normative, lungaggini e talvolta errori giudiziari. A queste situazioni contribuisce la prassi del cosiddetto « affidamento a rischio giuridico ». Si tratta di un'ipotesi che non è normativamente pre-

vista, ma viene usualmente attuata nelle situazioni in cui la famiglia biologica di un bambino, di una bambina o di un adolescente (di seguito « BBA ») manifesti carenze rilevanti tanto da rendere necessario l'allontanamento del figlio minore, per proteggerlo e assicurargli un ambiente in cui possa svilupparsi, e da far richiedere dal competente pubblico ministero al tribunale per i minorenni l'apertura di un procedimento di adottabilità, ai sensi dell'articolo 8 della legge 4 maggio 1983, n. 184. Talvolta tale necessità si palesa anche prima o durante i procedimenti sulla responsabilità genitoriale ai sensi degli articoli da 330 a 333 del codice civile.

I bambini e meno frequentemente gli adolescenti vengono quindi allontanati dalla famiglia e inseriti in una struttura di accoglienza, detta « casa famiglia », se già ciò non sia stato disposto in via emergenziale ai sensi dell'articolo 403 del codice civile.

Tuttavia la soluzione di inserimento in « casa famiglia » non è la soluzione più idonea e, quindi, normativamente privilegiata: non soddisfa infatti le esigenze del BBA, che è particolarmente vulnerabile perché ha già subito un abbandono morale, o materiale o gravissimi abusi. La legge quindi, correttamente, individua come prioritario l'inserimento di un BBA temporaneamente privo di famiglia in una famiglia sostitutiva, alla quale viene affidato o presso la quale viene collocato. Solo se ciò non sia possibile il BBA dovrebbe essere inserito in una struttura di accoglienza come previsto dall'articolo 2 della legge n. 184 del 1983; inoltre, il minorene allontanato, specie se infante, se inserito in struttura di accoglienza, manifesta precocemente la necessità di rapporti affettivi, di cura e di affidamento individualizzati.

Bisogna tenere presente però che i tempi dei procedimenti per l'accertamento dello stato di abbandono o per la verifica della capacità genitoriale sono lunghi, per una serie di problematiche che vanno dalla necessità di indagini accurate coniugata con la scarsità di risorse, alla necessità di offrire adeguato supporto alla famiglia di origine che possa riacquistare la necessaria capacità genitoriale per riaccogliere il BBA, senza trascurare la procedura stessa, che attualmente, anche in ragione dell'articolazione della giustizia nel settore minorile, ancora frazionata tra più giudici, ha una durata di mesi, se non di anni.

Nel frattempo il BBA ha quindi la necessità di essere collocato in un ambiente familiare, in cui possa ricevere affetto, cura, accudimento continuativi, secondo le sue specifiche necessità e la sua storia. Le prassi giudiziarie sono nel senso di individuare tali famiglie tra quelle che hanno manifestato la disponibilità all'adozione ai sensi degli articoli 6 e seguenti della legge n. 184 del 1983. A tali famiglie viene proposto l'inserimento del minorene, spesso in-

fante, come « affidamento a rischio giuridico » ossia nel caso in cui il minorene non debba tornare in famiglia, e questo sarebbe il « rischio », e la coppia idonea sarà destinataria dell'adozione.

Evidentemente la coppia, che è pronta per ricevere un figlio adottivo, acconsente, anche perché teme che la sua idoneità ad adottare sia considerata meno benevolmente in futuro qualora rifiutasse. Questa accoglie il BBA costruendo con lo stesso legami filiali, di amorevole ascolto delle sue esigenze, di cura e di accudimento.

Secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo tali legami sono protetti dall'articolo 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 27 aprile 2010, ricorso n. 16318/07, Moretti e Benedetti c. Italia; sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 17 gennaio 2012, ricorso n. 1598/06, Kopf e Liberda c. Austria). Per il BBA quelli sono i suoi genitori, coloro che per mesi, molto spesso per anni, lo crescono, lo curano quotidianamente, ne accolgono e ne curano le ferite psicologiche; per quella coppia, il bambino presso di loro collocato o loro affidato è un figlio che accudiscono con amore genitoriale.

Il BBA, quando arriva nella famiglia affidataria o collocataria, comunque « a rischio giuridico », ha già subito un doppio abbandono: quello dell'allontanamento istituzionale, che per lui equivale alla rescissione degli unici legami affettivi e di riferimento che aveva, che, per quanto dannosi, erano gli unici a lui noti e conosciuti e quello dell'abbandono morale e materiale da parte della famiglia di origine. È un BBA estremamente sofferente e per ciò estremamente vulnerabile.

Può tuttavia succedere, e succede con sconcertante frequenza, che il procedimento che riguarda le gravi presupposte carenze genitoriali si prolunghi per mesi o per anni e venga alla fine riformato o cassato, in quanto: viziato da errore o carente nei presupposti o perché la procedura di accertamento non sia stata svolta in maniera corretta.

Il cosiddetto « rischio giuridico » dell'affidamento o del collocamento si è così realizzato e il BBA deve tornare nella famiglia di origine.

Ma il BBA, ignaro di quanto premesso, reputa genitori le persone che lo hanno accolto e cresciuto come un figlio, verso le quali ha sviluppato legami filiali di attaccamento, specie se il collocamento o l'affidamento si sono protratti per mesi o per anni ossia per la maggior parte della sua vita.

Lo sradicamento diviene un ulteriore abbandono e il BBA paga un prezzo altissimo per degli errori istituzionali, venendosi a concretizzare quello che già il diritto romano aveva definito *summum jus, summa iniuria*.

Questi bambini manifestano, nel periodo di riavvicinamento alla famiglia di origine, un'ulteriore lacerazione rispetto agli affetti e ai legami di filiazione che hanno costruito con gli affidatari o i collocatari e ciò ha esiti devastanti: sradicare il minore dal sistema familiare attuale per riportarlo in una realtà a lui estranea come quella da cui proviene, porterebbe non solo a farlo regredire a stadi di sviluppo pregressi e a farlo chiudere in sé stesso, ma anche a generare delle turbe psichiche che potrebbero, in seguito, determinare l'insorgenza di un disturbo d'ansia da separazione, di una sindrome dell'abbandono, di uno stato depressivo e altro ancora. Non avendo alcuna possibilità di comprendere gli accadimenti giuridici che hanno portato alla decisione di rientro nella famiglia di origine, il BBA vive anche solo gli esperimenti di riavvicinamento a questa come un ulteriore abbandono attuato da coloro verso i quali ha sviluppato, dopo i due abbandoni precedenti, legami filiali. Tale ricostruzione è fatta propria nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 22 giugno 2017, ricorso n. 37931/15, Barnea e Caldani c. Italia: « La Corte [...] comprende tuttavia che, a causa del tempo trascorso e dell'integrazione di C. nella famiglia affidataria, i giudici nazionali abbiano potuto negare il ritorno della minore ».

La famiglia che lo ha accolto (collocataria, affidataria o affidataria preadottiva

che sia: le varianti nella casistica sono numerose), da risorsa preziosa, diviene per le istituzioni un ostacolo al reinserimento del BBA nella famiglia di origine. Questa, a dispetto di quanto affermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella citata sentenza Moretti e Benedetti c. Italia, che vede l'esistenza di una vita familiare protetta dall'articolo 8 della Convenzione anche in quella che si instaura tra un BBA collocato o affidato e le persone che lo hanno accolto, non ha diritto: a partecipare al procedimento che ha portato alla decisione di rientro e a richiedere la tutela del suo rapporto con il BBA rientrato in famiglia e che tale relazione sia disciplinata. Anche periodi lunghi anni, di accudimento, di cura amorevole per lenire le ferite di abbandono e di affettività intensa che hanno contribuito a costruire un legame filiale, non hanno rilievo giuridico.

È previsto il loro ascolto nel procedimento, a pena di nullità, ma se non vengono ascoltati non hanno diritto ad impugnare perché non sono considerati parti dalla giurisprudenza interna (si vedano le sentenze della Corte di cassazione n. 11221 del 21 maggio 2014 e n. 28722 del 5 agosto 2020). Le famiglie collocatarie o affidatarie hanno la facoltà di presentare memorie, ma non di costituirsi in giudizio e nemmeno di intervenire nel procedimento perché non sono parti. Non hanno accesso agli atti, nemmeno all'eventuale consulenza tecnica che li ha valutati e alla quale non possono partecipare tramite consulente tecnico di parte. Viene loro comunicato dai servizi sociali il calendario degli incontri del minore con la famiglia biologica, ai quali lo debbono accompagnare, senza alcuna possibilità di incidere sullo stesso, qualsiasi sia la loro situazione personale e lavorativa. Se non possono ottemperare per motivi vari (malattia, lutto in famiglia, problematiche lavorative), si ritiene che stiano ostacolando il percorso di riavvicinamento e corrono il rischio che il legame con il BBA sia rescisso immediatamente e non considerato il diritto alla continuità affettiva con lo stesso.

Persino se sono stati compiuti errori giudiziari clamorosi, ad esempio la revoca

dell'adottabilità dopo che è stato pronunciato nei loro confronti l'affidamento preadottivo, nonostante l'espresso divieto previsto dal comma 4 dell'articolo 21 della legge n. 184 del 1983, non hanno diritto a presentare opposizione di terzo, come stabilito dalla corte d'appello di Catania nella sentenza n. 804 del 2024, emessa in procedimento R.G.n. 317/2023 v.g..

Eppure i genitori affidatari e collocatari sono gli unici che conoscono la sofferenza del BBA, il suo rifiuto, il suo regresso spesso a stati infantili: ne sono genitori affettivi e sociali. Se il provvedimento di collocamento o di affidamento è revocato e il bambino viene inserito in una struttura di accoglienza, non hanno diritto a impugnarlo o a presentare reclamo. Sono quindi degradati a meri « *baby parking* » temporanei. Non hanno diritto a richiedere che sia disciplinata la loro successiva relazione con il minore di cui è disposto il rientro in famiglia, a dispetto della continuità affettiva.

I casi si stanno moltiplicando oppure stanno semplicemente arrivando agli « onori della cronaca » in una quantità rilevante.

Il danno che deriva da queste situazioni ai bambini che ne sono vittime è spesso irreversibile, come affermato nella già citata sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, Barnea e Caldani c. Italia.

Si propongono quindi delle modifiche legislative, volte a una maggiore tutela dei minori rispetto a situazioni nelle quali gli stessi sono costretti a subire un ulteriore abbandono, a causa di lacune normative, ritardi ed errori giudiziari.

Le modifiche riguardano anche l'affidamento preadottivo: difatti, anche se non dovrebbe essere possibile la revoca dell'adottabilità in questi casi, ai sensi del comma 4 dell'articolo 21 della legge n. 184 del 1983, e nemmeno il riconoscimento del BBA, ai sensi dell'articolo 11 della medesima legge, se ciò per errori giudiziari si verifica, la giurisprudenza esclude espressamente anche i genitori affidatari, che sono ormai quasi genitori adottivi, da garanzie minime sostanziali e processuali che invece si vogliono riconoscere tramite la presente proposta di legge.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Modifiche alla legge 4 aprile 1983, n. 184)

1. Alla legge 4 aprile 1983, n. 184, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 5, comma 1, il quarto periodo è sostituito dai seguenti: « L'affidatario o l'eventuale famiglia collocataria devono essere convocati, a pena di nullità, nei procedimenti civili in materia di responsabilità genitoriale, di affidamento e di adottabilità relativi al minore affidato e hanno facoltà di intervenire nel procedimento. All'affidatario o all'eventuale famiglia collocataria sono notificati il ricorso introduttivo e i provvedimenti che riguardano il minore loro affidato o collocato presso di loro; essi hanno facoltà di presentare memorie scritte nell'interesse del minore e di impugnare i provvedimenti che riguardano il collocamento o l'affidamento del minore, compreso il loro omesso ascolto. Tali disposizioni si applicano anche in caso di affidamento preadottivo »;

b) all'articolo 16, dopo il comma 3 è aggiunto il seguente:

« 3-bis. Il minore resta collocato o affidato alla famiglia presso la quale era stato inserito ai sensi degli articoli da 2 a 5, salvo che tale collocamento o affidamento sia contrario al suo interesse per inidoneità dei collocatari o affidatari, fino a che la famiglia naturale sia idonea ad accoglierlo, a crescerlo e ad accudirlo ai sensi della normativa vigente. Se il minore è inserito in un ambiente idoneo nella famiglia collocataria o affidataria da un periodo uguale o maggiore di sei mesi, o in casi eccezionali e motivati anche da un periodo inferiore, e l'allontanamento da questa comporta un grave e irreparabile pregiudizio al suo sviluppo psicofisico, il giudice valuta prioritariamente l'adozione da parte dei collocatari o affidatari disponendo che siano ga-

rantiti i rapporti con la famiglia di origine. Le disposizioni di cui al periodo precedente si applicano nel caso previsto dalla lettera *d*) dell'articolo 44, qualora la famiglia collocataria o affidataria faccia istanza di adozione. Le disposizioni del presente comma si applicano anche in caso di affidamento preadottivo »;

c) dopo l'articolo 17 è inserito il seguente:

« Art. 17-*bis*. — 1. A coloro presso cui il minore è collocato o ai quali il minore è affidato, anche a titolo di affidamento preadottivo, è notificato il ricorso introduttivo e sono parti del procedimento anche davanti alla Corte di appello e alla Corte di cassazione se intervengono. I soggetti di cui al periodo precedente hanno diritto di impugnare il provvedimento che definisce il procedimento qualora sia stato omesso il loro ascolto o non gli sia stato notificato il ricorso introduttivo.

2. In caso di revoca dell'adottabilità del minore o di revoca di un provvedimento di decadenza dalla responsabilità genitoriale dell'unico o di entrambi i genitori, il provvedimento che ne dispone il rientro in famiglia è notificato ai collocatari o agli affidatari, anche preadottivi, e disciplina la continuità della relazione del minore con questi. Il provvedimento di rientro in famiglia è impugnabile dai collocatari o dagli affidatari, anche preadottivi.

3. In caso di revoca dell'adottabilità, nel prosieguo dei procedimenti, i collocatari e gli affidatari sono parti del procedimento ».

PAGINA BIANCA



19PDL0130190