

COMMISSIONE II
GIUSTIZIA
RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA

1.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 10 GIUGNO 2015

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **DONATELLA FERRANTI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		zione « La Gabbianella e altri animali » e di Arnaldo Morace Pinelli, professore di diritto privato presso l'Università degli studi di Roma Tor Vergata:	
Ferranti Donatella, <i>Presidente</i>	3	Ferranti Donatella, <i>Presidente</i>	3, 5, 6, 8, 9 10, 13, 15, 17, 18, 19
INDAGINE CONOSCITIVA IN MERITO ALL'ESAME DELLE PROPOSTE DI LEGGE C. 2957 APPROVATA DAL SENATO, C. 2040 SANTERINI, C. 350 PES, C. 3019 MARZANO E C. 910 ELVIRA SAVINO, RECANTI MODIFICHE ALLA LEGGE 4 MAGGIO 1983, N. 184, SUL DIRITTO ALLA CONTINUITÀ AFFETTIVA DEI BAMBINI E DELLE BAMBINE IN AFFIDO FAMILIARE		Bianca Cesare Massimo, <i>Libero docente di diritto civile</i>	13, 15
Audizione di Cesare Massimo Bianca, libero docente di diritto civile, di rappresentanti dell'Associazione italiana degli avvocati per la famiglia e per i minori (AIAF), di rappresentanti dell'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia (AIMMF), di rappresentanti dell'Unione nazionale camere minorili (UNCM), di rappresentanti dell'Associa-		Cecchi Manuela, <i>Referente del gruppo minori dell'AIAF</i>	6
		Forcolin Carla, <i>Presidente dell'Associazione « La Gabbianella e altri animali »</i>	5, 19
		Loda Carla, <i>Referente del gruppo minori dell'AIAF</i>	17, 18
		Lovati Paola, <i>Presidente dell'Unione nazionale Camere minorili (UNCM)</i>	8, 9, 17
		Maggia Cristina, <i>Vicepresidente dell'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia (AIMMF) e procuratore presso il tribunale per i minorenni di Genova</i>	6, 17, 18
		Marzano Michela (PD)	15, 17

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; MoVimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Area Popolare (NCD-UDC): (AP); Scelta Civica per l'Italia: (ScPI); Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Lega Nord e Autonomie - Lega dei Popoli - Noi con Salvini: (LNA); Per l'Italia-Centro Democratico (PI-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-ApI; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Alternativa Libera: Misto-AL.

	PAG.		PAG.
Mollica Lucrezia, <i>Avvocato e rappresentante dell'Associazione « La Gabbianella e altri animali »</i>	3	<i>i minorenni e per la famiglia (AIMMF) e Presidente del tribunale dei minori di Catania</i>	17
Morace Pinelli Arnaldo, <i>Professore di diritto privato presso l'Università degli studi di Roma Tor Vergata</i>	10	Santelli Jole (FI-PdL)	18
Pricoco Maria Francesca, <i>Vicepresidente dell'Associazione italiana dei magistrati per</i>		Sartori Alessandro, <i>Presidente dell'Associazione italiana degli avvocati per la famiglia e per i minori (AIAF)</i>	5

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DONATELLA FERRANTI

La seduta comincia alle 14.20.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di Cesare Massimo Bianca, libero docente di diritto civile, di rappresentanti dell'Associazione italiana degli avvocati per la famiglia e per i minori (AIAF), di rappresentanti dell'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia (AIMMF), di rappresentanti dell'Unione nazionale camere minorili (UNCM), di rappresentanti dell'Associazione « La Gabbianella e altri animali » e di Arnaldo Morace Pinelli, professore di diritto privato presso l'Università degli studi di Roma Tor Vergata.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in merito all'esame delle proposte di legge C. 2957 approvata dal Senato, C. 2040 Sarterini, C. 350 Pes, C. 3019 Marzano e C. 910 Elvira Savino, recanti modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affido familiare, l'audizione di Cesare Massimo Bianca, libero docente di diritto civile, di rappresentanti dell'Associazione italiana degli avvocati per la fa-

miglia e per i minori (AIAF), di rappresentanti dell'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia (AIMMF), di rappresentanti dell'Unione nazionale camere minorili (UNCM), di rappresentanti dell'Associazione « La Gabbianella e altri animali » e di Arnaldo Morace Pinelli, professore di diritto privato presso l'Università degli studi di Roma Tor Vergata.

Do la parola all'Associazione « La Gabbianella e altri animali », per la quale sono presenti la Presidente Carla Forcolin e l'avvocato Lucrezia Mollica. Abbiamo dei tempi. Se volete intervenire entrambe, avete cinque minuti a testa.

LUCREZIA MOLLICA, *Avvocato e rappresentante dell'Associazione « La Gabbianella e altri animali »*. Io sono abituata, di solito, a parlare a braccio. Tuttavia, proprio perché immaginavo motivi di velocità, ho scritto un testo. Impiegherò anche meno di cinque minuti.

PRESIDENTE. Diamoci la seguente linea: se c'è un documento scritto, non è necessario che lo leggiate, ma illustrarcene i punti salienti.

LUCREZIA MOLLICA, *Avvocato e rappresentante dell'Associazione « La Gabbianella e altri animali »*. È già per punti. È brevissimo. Una paginetta.

Io sono avvocato e mi occupo di diritto di famiglia e, in particolar modo, di minori da oltre trent'anni. Nel 2010 ho vinto una causa davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo, Moretti e Benedetti contro Italia, proprio sul tema di cui si discute oggi: la violazione dell'articolo 8, ossia l'ingerenza nella vita privata.

Il mio breve intervento vorrebbe convincervi — cercavo un sinonimo per « con-

vincervi », ma poi l'ho lasciato, perché proprio vorrei convincervi — di due punti fondamentali. Questa è una legge dalla parte dei bambini. Se questa legge torna in Senato, « fa una brutta fine ».

Dal 2000 a oggi, solo io, come avvocato, direttamente o indirettamente, attraverso storie conosciute, ho vissuto oltre venti casi di passaggio doloroso dall'affido all'adozione e devo dire che la cosa che più mi ha turbato, oltre all'impossibilità a volte per le famiglie affidatarie di adottare questi bambini, è stata — su questo non ho mai avuto alcuna risposta da alcun tribunale — l'impossibilità di proseguire i rapporti. Anche quando i bambini andavano in altre famiglie, il loro passato spariva.

Da un giorno all'altro, quindi, un bambino o una bambina in nome della legge passava, senza più passato, a un'altra famiglia, perdendo tutte le abitudini, i riti che i bambini piccoli hanno, i profumi, gli odori. Sono cose che conosciamo tutti.

Io vi chiedo, in tutta onestà, se questa scelta possa essere stata davvero giustificata da un interesse dei bambini o non piuttosto da un interesse degli adulti che decidono per loro.

Pertanto, il primo messaggio su cui vi chiedo di riflettere con la mente sgombra da ogni pensiero che non sia il benessere dei bambini è proprio questo. Questa è una legge dalla parte dei bambini, pensata e scritta esclusivamente nell'interesse dei bambini e della tutela dei legami d'affetto. Non è una legge dalla parte degli affidatari, non è una legge dalla parte delle famiglie adottive, non è una legge dalla parte dei *single*, non è una legge di destra e non è una legge di sinistra. Non è una legge che vuole essere la riforma sull'adozione. È stata caricata di una risonanza mediatica eccessiva. Probabilmente è andata oltre quello che voleva essere.

È una piccola legge. So che questa è una delle critiche che si fa. Tuttavia, io credo che, se soltanto un bambino potesse non avere la sua vita spezzata « in un prima e in un dopo » da questa legge, già ne sarebbe valsa la pena. Comunque sono più di 3.000 ogni anno i bambini che

vivono questi momenti di confusione. La critica che si fa è la confusione tra l'affido e l'adozione.

In una società come quella di oggi, in cui i ruoli sono davvero così — anche giustamente, forse — confusi (famiglie separate, la fidanzata del nonno, lo zio), tutta la rigidità normativa verte su questo punto.

Questa proposta di legge, secondo me, centra in pieno due obiettivi. Uno è il mantenimento del legame d'affetto al termine dell'affido, a prescindere che il bambino rimanga o meno in quella famiglia, ai sensi del capoverso 5-ter del comma 1 dell'articolo 1, che è valido anche per i *single*. Questo problema non si differenzia.

Un altro punto importantissimo è la legittimazione processuale degli affidatari nelle vicende che li coinvolgono. Io ho avuto clienti affidatari che dicevano: « Avvocato, mi faccia un'istanza », cui io rispondevo: « Io non posso fare un'istanza, perché lei non è nessuno ». Questo, secondo me, è un punto molto importante.

Questa non è una scorciatoia per l'adozione, come qualcuno in Senato aveva temuto, ma è certamente un'attenzione particolare agli affidatari nel rispetto, in questo momento, delle attuali regole sull'adozione, che poi dovranno essere modificate (adozione aperta, mite, ai *single*, famiglie di fatto e tutto ciò che si vuole), affinché i bambini possano rimanere in adozione legittimante, se ve ne sono i requisiti, o in adozione in casi particolari, se sono *single*, ma comunque possano rimanere in quella famiglia.

Questo, quindi, è il primo messaggio. Il secondo è che, se questa proposta di legge torna in Senato, muore.

In Senato è stata raggiunta la stesura in oggetto con grande fatica. Voi mi insegnate come occorra trovare una buona sintesi tra posizioni diverse — talvolta ci si arrabbia — con delicatezza. Vorrei sperare che l'obiettivo di tutti sia ottenere il miglior risultato possibile.

Il confine tra un'ideologia, che ovviamente è il fondamento delle scelte, e un pragmatismo che renda queste scelte dav-

vero percorribili, affinché non rimangano scolpite in un mondo immaginario, spesso sfugge, ma va cercato e definito.

Questa proposta di legge è schiacciata tra accuse opposte, scorciatoie per i *single* da una parte e discriminazione per i *single* dall'altra, e rischia seriamente di naufragare e, con essa, la speranza di oltre 3.000 bambini ogni anno.

Concludo, quindi, da dove ho cominciato. I *single*, favoriti o discriminati che siano, sono adulti e questa vuole essere una legge per la tutela dei diritti dei bambini. Lo dice il titolo. Potrebbe essere migliore? Certamente, ma mai come in questo caso l'ottimo è nemico del buono.

Termino, se me lo permettete — non so se quest'Aula sia il posto giusto per farlo — con una citazione de *Il Piccolo Principe* forse inflazionata, ma sulla quale vi invito a ragionare: «Tutti i grandi sono stati piccoli, ma pochi di essi se ne ricordano».

Grazie.

PRESIDENTE. Do la parola alla presidente Carla Forcolin.

CARLA FORCOLIN, *Presidente dell'Associazione «La Gabbianella e altri animali»*. Dopo aver ascoltato l'intervento dell'avvocato Mollica io non aggiungo altro, se non che noi abbiamo cominciato a presentare la prima petizione al Parlamento italiano quando c'era il Governo Prodi. Se non erro era il 2007. Poi ne abbiamo lanciata un'altra, che ha raccolto migliaia di firme e che si è conclusa con la presentazione delle firme stesse al Presidente della Camera, quando il Presidente della Camera era l'onorevole Fini.

I motivi per cui non passa sono sempre gli stessi: da una parte, la legge riguarda poche persone e, dall'altra, è pur sempre una legge importante. Fra queste due realtà, quindi, poi le cose non passano.

Non aggiungo altro. Sarebbe veramente il caso che finalmente la proposta di legge passasse, perché, mentre aspettiamo, ci sono dei bambini che continuano a essere separati dai loro sostituti genitoriali.

Per tutto il resto mi associo a quanto ha detto prima l'avvocato Mollica.

PRESIDENTE. Continuiamo con l'Associazione italiana degli avvocati per la famiglia e per i minori (AIAF). Sono presenti in Aula il presidente Alessandro Sartori, Manuela Cecchi, referente del gruppo minori dell'AIAF, e Carla Loda, referente del gruppo minori dell'AIAF.

Do la parola al Presidente Sartori.

ALESSANDRO SARTORI, *Presidente dell'Associazione italiana degli avvocati per la famiglia e per i minori (AIAF)*. Noi saremo ancora più brevi.

PRESIDENTE. Avete presentato un documento, tra l'altro.

ALESSANDRO SARTORI, *Presidente dell'Associazione italiana degli avvocati per la famiglia e per i minori (AIAF)*. L'abbiamo mandato alla sua attenzione l'altro giorno, dicendo che il nostro giudizio sulla proposta è del tutto positivo. Abbiamo fatto due micro-osservazioni, senza che con questo si pensi di doverla modificare. Abbiamo detto, cioè, che si potrebbe fare una nota, come già avvenuto per il divorzio breve, quando il testo è tornato dal Senato un po' modificato. È stata fatta una nota, o un ordine del giorno quasi interpretativo...

PRESIDENTE. Posso interromperla? Voi non vi dovete preoccupare. Non so perché abbiate questa preoccupazione così forte oggi, in quest'audizione, di dire se la proposta di legge si debba cambiare o meno. Oggi voi siete in audizione. Le scelte se la proposta di legge debba essere cambiata, perfezionata o meno spettano a noi. Ve lo dico, altrimenti sento addosso una pressione che non mi piace.

Possiamo andare avanti, prego.

ALESSANDRO SARTORI, *Presidente dell'Associazione italiana degli avvocati per la famiglia e per i minori (AIAF)*. Mi correggo, ma — ripeto — noi siamo nettamente favorevoli, ragion per cui auspichiamo senz'altro che venga approvata. Mi pare che abbia avuto l'unanimità anche al Senato.

Le due note che noi abbiamo fatto erano sul capoverso 5-ter del comma 1 dell'articolo 1 della proposta di legge laddove si dice che «qualora, a seguito di un periodo di affidamento, il minore faccia ritorno alla famiglia di origine o sia dato in affidamento ad altra famiglia...» l'affidamento può essere fatto anche a una persona singola o a terzi. Noi suggerivamo, eventualmente nelle forme che voi riterrete più opportune, di sostituire «altra famiglia» o di interpretare «altra famiglia» con «altri» e basta.

La stessa cosa si dica per l'articolo 2, a laddove si dice che «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 presentare memorie scritte nell'interesse del minore».

Noi abbiamo richiamato anche qui la stessa osservazione di prima. Quando si parla di «l'affidatario o l'eventuale famiglia collocataria» basta dire «l'affidatario o l'eventuale collocatario», visto che può trattarsi di singoli.

Comunque, dalla lettura dell'articolo non è dato capire quale sia il ruolo dell'affidatario e della famiglia collocataria nell'ambito di questo procedimento a cui devono essere convocati. Ci sembrava, quindi, più adeguato attribuire loro la funzione e il ruolo di parte.

Si propone — noi abbiamo fatto una sintesi — di sostituire quel periodo con «l'affidatario o l'eventuale collocatario prendono parte, a pena di nullità, ai procedimenti civili in materia di responsabilità, di affidamento e adottabilità relativi al minore affidato».

Ripeto, scegliete voi la forma migliore. A noi interessa che questa proposta legge venga approvata al più presto possibile.

Vi ringraziamo per averci inseriti nell'audizione. Avendo scritto quello che dovevamo scrivere — siamo stati il più possibile sintetici proprio per non intaccare l'impianto della proposta legge — auspichiamo al più presto un'approvazione rapida.

Non credo che le colleghe debbano aggiungere granché.

PRESIDENTE. Essendo stato così breve, il presidente ha lasciato spazio.

MANUELA CECCHI, *Referente del gruppo minori dell'AIAF*. Io sarò ancora più breve.

Quello che a noi premeva era anche che ci fosse un po' di omogeneità tra gli articoli, perché la figura del collocatario arriva alla fine, senza che se ne fosse mai parlato. Per la prima volta si inserisce questa parola, ossia «collocatario», che può non coincidere con l'affidatario, se si pensa a un affidamento ai servizi e a un collocamento in famiglia. Noi vorremmo dare, come ha detto il presidente, una terminologia conforme a questi articoli di modifica.

Inoltre, teniamo molto al discorso della legittimazione attiva. Ci chiedevamo chi possa sollevare questa nullità. Probabilmente soltanto il pubblico ministero, perché gli affidatari, non essendo parte, non potrebbero nemmeno impugnare.

PRESIDENTE. Do la parola all'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia (AIMMF). È presente Cristina Maggia, vice presidente dell'AIMMF e procuratore presso il tribunale per i minorenni di Genova.

CRISTINA MAGGIA, *Vicepresidente dell'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia (AIMMF) e procuratore presso il tribunale per i minorenni di Genova*. Intervengo in sostituzione della dottoressa Pricoco, che si scusa e che ha avuto un ritardo con l'aereo. La stiamo aspettando. Anch'io sarò molto sintetica. L'impianto della legge ci trova assolutamente d'accordo, anche come Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia.

Per quanto mi consta — l'avvocato Mollica parlava di situazioni gravi — nella mia realtà (io mi occupo ormai da vent'anni di diritto minorile) il diritto alla continuità degli affetti e dei legami significativi che

riguardano le persone di età minore è un diritto che viene sempre tenuto presente e che si ricava già ora dalla legge n. 184 del 1983, con l'articolo 44, dall'articolo 315-*bis* del codice civile, dalla normativa europea e dalla giurisprudenza di merito e di legittimità ed europea.

Naturalmente, la permanenza del minore in un nucleo affidatario ha lo scopo di assicurargli non solo assistenza ed educazione, ma anche le relazioni affettive di cui ha bisogno, come dice il comma 1 dell'articolo 2 della legge n. 184 del 1983. Proprio in quest'ottica il legislatore ha scelto solo in via residuale rispetto all'affido familiare la collocazione in comunità o in casa famiglia, ove non sia possibile un affidamento.

L'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni ritiene, però, che partire con una collocazione in affido familiare che faccia già riferimento a una situazione prolungata nel tempo sia eccessivo. Si ritiene, infatti, che chi si candida per un affido familiare debba essere mosso da istanze solidaristiche e non da spinte adozionali. I programmi di assistenza devono tendere *in primis* al rientro nella famiglia d'origine e alla ricostruzione delle relazioni genitoriali originarie. Purtroppo, in casi disperati si provvede diversamente.

Volevo solo fare una premessa che non è strettamente collegata agli articoli di cui parliamo oggi, ma che l'associazione sottolinea che si debba fare un riferimento. Si tratta della riflessione in base alla quale sia nell'affido consensuale gestito dai servizi e poi avallato dal giudice tutelare sia nell'affido familiare in via giudiziaria debbano essere indicati le motivazioni, i tempi e i modi dell'esercizio dei poteri dell'affidatario e le modalità attraverso le quali il minore deve mantenere i contatti con la sua famiglia d'origine.

Il servizio sociale ha la responsabilità del programma di assistenza e ha l'obbligo di relazionare in maniera seriale al giudice tutelare, laddove si tratta di un affido consensuale, o all'autorità giudiziaria, ossia al tribunale per i minorenni, se si tratta di un affidamento giudiziario. Il controllo del giudice del tribunale per i

minorenni è, quindi, un controllo più pregnante, che deve tener conto della ragionevole durata del processo, del progetto che è stato formulato nei confronti di quel minore e del fatto che di questo minore non ci si deve dimenticare.

Sorte diversa hanno, invece, gli affidi consensuali, che sono regolarmente gestiti solo dai servizi.

Ci sembrava interessante immaginare che, invece, il controllo sugli affidi consensuali potesse essere attribuito alla procura per i minorenni, che è già detentrica del controllo sulle situazioni delle comunità di affidamento dei bambini ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 184 del 1983 e che è la parte legittimata, nel caso in cui questi affidamenti fossero andati oltre il contenuto necessario, a inoltrare ricorsi al tribunale per i minorenni per i migliori provvedimenti.

Il giudice tutelare, dice infatti la legge, può chiedere al tribunale per i minorenni dei provvedimenti, ma il tribunale per i minorenni non può agire d'ufficio. Si tratta, quindi, di una questione che non è coordinata. Sarebbe più utile, quindi, che se ne occupasse la procura per i minori.

Detto questo, riguardo agli altri articoli, aggiungiamo semplicemente che di norma si tiene conto, quando un minore, dopo un periodo di prolungato affidamento familiare, viene dichiarato adottabile, laddove la famiglia abbia i requisiti per l'adozione, che ci sia stata la costruzione del legame necessario.

Tuttavia, poiché l'articolo 22 parla della necessità di comparare le varie famiglie disponibili scegliendo la più idonea all'interesse del minore, ci sembrava importante che all'interno di questa comparazione si potesse tener conto anche della famiglia affidataria, con le caratteristiche, ovviamente, del periodo nel quale ha vissuto con il bambino, ferma restando la presenza dei requisiti che al momento sono richiesti. Se la famiglia è un *single*, quindi, non è possibile ricorrere a un'adozione legittimante e si ricorrerà all'articolo 44.

Per quanto riguarda il mantenimento dei contatti di cui al capoverso 5-*ter* del

comma 1 dell'articolo 1 della proposta di legge, non muoviamo alcuna obiezione. L'associazione si dichiara assolutamente favorevole.

Per quanto riguarda il capoverso 5-*quater*, ci sembrava importante, nell'articolo attualmente predisposto, formularlo nella seguente maniera: « il giudice, nei procedimenti civili in materia di responsabilità genitoriale, di affidamento e di adottabilità, ai fini delle decisioni di cui ai commi 5-*bis* e 5-*ter*, tiene conto delle valutazioni documentate dai servizi sociali, dell'ascolto del minore che ha compiuto gli anni dodici, o anche di età minore se capace di discernimento, e dell'audizione dell'affidatario/affidatari o dell'eventuale coppia collocataria ».

Per quanto riguarda l'audizione della famiglia collocataria o affidataria, ci possono essere ragioni che impongano la riservatezza sull'identità di questa famiglia. Pertanto, aggiungeremmo all'articolo 2 che « l'affidatario o l'eventuale famiglia collocataria devono essere convocati salvaguardandone, se necessario, la riservatezza ».

Con riferimento all'« a pena di nullità », ci sembrava interessante che fosse una nullità relativa e non assoluta e, quindi, sanabile eventualmente nel secondo grado di giudizio.

Per quanto riguarda la legittimazione degli affidatari, la difesa del minore è attribuita al curatore speciale o al tutore. Gli affidatari al momento non hanno legittimazione attiva. È importante, però, che possano produrre le loro osservazioni. Noi le chiameremmo così, proprio per non confondere la parte. Non sono parte processuale. È importante, quindi, che possano presentare osservazioni scritte, nell'interesse proprio della situazione.

Per quanto riguarda gli altri due articoli, il 3 e il 4, non abbiamo alcuna obiezione.

L'associazione non ha mandato via *mail* un testo scritto, ma l'abbiamo già pronto. Arriverà nei prossimi giorni.

Grazie.

PRESIDENTE. Ringrazio la vicepresidente.

Do la parola all'Unione nazionale Camere minorili (UNCM), per la quale è presente Paola Lovati.

PAOLA LOVATI, *Presidente dell'Unione nazionale Camere minorili (UNCM)*. Buongiorno. Per necessità di sintesi io mi riporto al documento che abbiamo già depositato e, quindi, alle osservazioni che abbiamo fatto per iscritto. Abbiamo espresso anche noi un parere favorevole per quanto riguarda la proposta di legge, indicando semplicemente alcune modifiche.

Una riguarda l'articolo 1. A nostro parere, sarebbe preferibile, invece che usare il termine « prolungato periodo di affidamento », per non lasciare adito poi a differenti prassi, che creerebbero difficoltà, precisare un lasso minimo di tempo. Noi abbiamo pensato, per esempio, un periodo « non inferiore a ventiquattro mesi », oppure « successivo alla proroga di cui all'articolo 4 della legge n. 184 del 1983 ».

La stessa osservazione abbiamo fatto per quanto riguarda l'articolo 3, perché anche nell'articolo 3 ci si riferisce di nuovo al « prolungato affidamento » e, quindi, abbiamo fatto la medesima osservazione.

Per quanto riguarda l'articolo 2, siamo dell'opinione che ha appena espresso oggi l'Associazione magistrati, per la quale è preferibile che la nullità sia relativa e, quindi, sanabile. Questo comporta anche, come in tutti questi procedimenti in cui ci può essere pregiudizio per i minori, la necessità che non ci siano i giudizi prolungati nel tempo.

A nostro parere, inoltre, è molto importante, per quanto riguarda questa materia, tutto il discorso della formazione sulle famiglie affidatarie. Abbiamo richiamato le linee-guida sull'accoglienza eterofamiliare, che sono state siglate il 20 novembre 2009 dall'Assemblea generale dell'ONU. È molto importante, infatti, che ci sia una formazione specifica e adeguata delle persone, soprattutto perché c'è vera-

mente differenza nella linea di formazione tra chi fin dall'inizio vuole accedere all'adozione e chi, invece, dà la disponibilità affidativa.

Un analogo discorso che a noi interessa molto è la formazione degli operatori, perché sono coloro che devono poi elaborare e mantenere la regia del progetto di affido. Su questo discorso, quindi, insistiamo.

Poiché lei, presidente, aveva fatto riferimento alle altre proposte di legge che sono state abbinare...

PRESIDENTE. Me lo chiedevano altri presentatori. Poiché tutto il dibattito si incentra sulla proposta del Senato, ma in realtà ce ne sono altre, abbiamo chiesto proprio questo alla segreteria. Mi pare che ve le abbia mandate.

PAOLA LOVATI, Presidente dell'Unione nazionale Camere minorili (UNCM). Ce le aveva mandate, ma il pensiero è stato quello di chi ha parlato prima di me. Ritenendo, come operatori, fondamentale che si arrivi all'approvazione di questa proposta legge, ci siamo focalizzati su questo.

C'è anche un'altra ragione. L'abbiamo anche scritta nel nostro documento e la riporto in questa sede. Mi riferisco, per esempio, alla proposta di legge Santerini, che fa delle interessanti proposte, richiamando la modifica dell'articolo 28, alla quale comunque dovremo prima o poi mettere mano, vista la sentenza recente della Corte costituzionale. Prevede poi tutta una serie di questioni per quanto riguarda il minore sull'origine e l'articolo 28.

PRESIDENTE. È quello sull'identità biologica? È in Aula lunedì prossimo. Non si sa come andrà a finire, ma ci abbiamo messo mano.

PAOLA LOVATI, Presidente dell'Unione nazionale Camere minorili (UNCM). Esatto. Mi riferisco anche alle modifiche che sono suggerite sul procedimento di adottabilità per quanto riguarda i minori stranieri.

Noi non siamo intervenuti nel merito di queste richieste per un semplice motivo, che io svolgo. Credo forse altri siano della mia opinione. L'avvocato Mollica l'ha detto prima.

Secondo me, bisognerebbe intervenire in modo organico sulla legge n. 184 del 1983. Io ritengo che spezzettare gli interventi sia un po' pericoloso, perché poi si perde di vista l'impianto generale.

C'è un grosso problema, che noi abbiamo sottolineato, per quanto riguarda il mantenimento dei legami e dei rapporti non solo nei confronti delle famiglie affidatarie, qualora si dovesse decidere che i minori ritornino in famiglia, ma anche in alcune situazioni in cui, per incapacità genitoriale, si ritiene che sia preferibile il percorso dell'adozione.

Non è detto che questo percorso, questa scelta adottiva, debba necessariamente cessare. C'è già da parte di alcuni tribunali un'interpretazione dell'articolo 27 in base alla quale si dice che l'interruzione è dei rapporti giuridici e non dei rapporti di relazione. La richiesta è, però, di normare questo aspetto.

Quello che a noi preme dire è che, visto che sono passati trent'anni dalla legge, bisognerebbe occuparsene in un secondo momento, con un ragionamento più complessivo e organico, per evitare che ci siano delle sviste o delle incongruenze.

Grazie.

PRESIDENTE. Questa è la spiegazione per cui alcune proposte che andavano oltre...

PAOLA LOVATI, Presidente dell'Unione nazionale Camere minorili (UNCM). Spiegavo la ragione per cui non le abbiamo affrontate nel merito.

PRESIDENTE. C'è bisogno di una messa a fuoco delle criticità della legge magari a più ampio raggio.

Abbiamo ora, invece, due professori, Arnaldo Morace Pinelli e Cesare Massimo Bianca. Si sono accordati. Parlerà prima il professor Morace Pinelli, professore di diritto privato presso l'Università degli

studi di Roma Tor Vergata. Seguirà il professor Cesare Massimo Bianca, che ovviamente non ha bisogno di presentazioni, libero docente di diritto civile.

ARNALDO MORACE PINELLI, *Professore di diritto privato presso l'Università degli studi di Roma Tor Vergata*. Presidente, le dico la verità: voglio ringraziare lei e la Commissione giustizia per l'invito. Quando c'è il professor Bianca, venendo a parlare si può aggiungere qualcosa, ma parlare addirittura prima di lui...

PRESIDENTE. Fate l'intervento per ultimi perché ci sono state le associazioni, l'avvocatura e la magistratura. A questo punto io credo che si possa andare ai punti che voi ritenete innanzitutto sul provvedimento nel suo complesso, per poi passare, se lo ritenete e se ci sono, a punti ancora da chiarire.

ARNALDO MORACE PINELLI, *Professore di diritto privato presso l'Università degli studi di Roma Tor Vergata*. Prima di tutto anch'io condivido nelle sue linee essenziali e nei contenuti questo progetto di legge, che sostanzialmente ridefinisce il rapporto tra affidamento e adozione nel senso di creare un titolo preferenziale per gli affidatari nel procedimento di adozione.

Questo *favor* è ormai nel sistema, perché dipende dalla necessità di riconoscere il legame affettivo che intercorre tra minore e affidatari che è insorto a cagione dell'affidamento. Questo è ormai un principio di diritto comunitario, perché, nell'interpretazione dell'articolo 8 della Convenzione sui diritti dell'uomo che ci offre la Corte europea dei diritti dell'uomo, si sancisce pacificamente l'importanza di tutelare questi legami affettivi, questi rapporti, accedendo a una nozione di famiglia estremamente ampia, ricomprendendo in essa anche il rapporto che sorge nell'ambito dell'affidamento familiare.

È nota a tutti la sentenza Moretti del 2007, che ha condannato l'Italia per non aver privilegiato nell'adozione di una mi-

nore i coniugi affidatari con cui questa bambina ha vissuto i primi diciannove mesi della sua vita.

Io ho molta paura a individuare questi termini minimi. Quei ventiquattro mesi di cui parlava prima la Presidente Lovati, per esempio, non avrebbero consentito di ricomprendere l'ipotesi.

Questi principi sono sanciti anche nel nostro ordinamento. Io credo che già nella legge adozioni, quando l'articolo 25 prevede quelle due ipotesi eccezionali di adozione data a un *single* — se muore uno dei coniugi in preaffidamento, oppure se c'è una separazione — quello sia già un indice forte del nostro ordinamento di valorizzazione del rapporto affettivo che si crea nell'ambito di una situazione di affidamento.

Vorrei aggiungere che oggi l'esaltazione dei rapporti affettivi maturati dal minore è un principio che, alla luce della riforma della filiazione, è affermato e sancito con grandissima fermezza. L'articolo 315-*bis*, in un'ottica assolutamente innovativa proclama i diritti fondamentali del minore. Lì ci sono il diritto a crescere in famiglia e il diritto a mantenere le relazioni significative con i parenti. A livello ordinamentale, quindi, questi principi ormai sono fermi. Pertanto, la scelta di fondo di questa legge, a mio avviso, è assolutamente saggia e condivisibile.

Venendo a queste norme, il nuovo comma 5-*bis* da inserire nell'articolo 4 sancisce questo criterio preferenziale. Non c'è alcun automatismo. Chiaramente si faranno tutte le valutazioni del caso e comunque nel rispetto dei requisiti dell'articolo 6 della legge sull'adozione.

Vorrei affermare con una certa fermezza che questo progetto di legge non contiene strappi al sistema. Si colloca nell'individuazione di questo titolo preferenziale, ma nel rispetto del sistema.

Assai saggiamente, il progetto di legge vuole dare voce sia agli affidatari, sia al minore. Dà voce agli affidatari con la previsione dell'articolo 2, riconoscendo loro questo diritto a essere convocati a pena di nullità e a presentare memorie nell'interesse del minore.

Questo è un punto, a mio avviso, importante. Faccio un'unica osservazione in merito. L'affidatario è parte di questo giudizio? Potrà impugnare il provvedimento? Leggendo la relazione della senatrice Filippin al progetto di legge al Senato, mi pare che si ragionasse *de minimis*, ossia che fosse convocato per essere sentito e basta. Io mi chiedo, però, se i valori sono così rilevanti, se tutto questo basti. Su questo invito a una riflessione.

L'altro aspetto riguarda il fatto che l'affidatario o l'eventuale famiglia collocataria devono essere convocati. Che cosa si intende qui per « famiglia collocataria »? Io su questa legittimazione alla famiglia collocataria, se con questa dizione si fa riferimento alla prassi giurisprudenziale di affidare i minori ai servizi — c'è poi il collocamento nella famiglia o in una casa famiglia — mi pongo una domanda. Già su questa prassi molti hanno perplessità, ma, indipendentemente da questo, attese proprio l'eccezionalità e l'ontologica temporaneità della misura, questa deve essere legittimata? Questa domanda io me la pongo. Questa, però, è un'idea mia da valutare.

Molto opportunamente, invece, è ascoltato il minore che ha compiuto gli anni dodici. Qui si applica un principio ormai fondamentale dell'ordinamento, perché l'articolo 315-*bis* individua un diritto fondamentale del minore.

Assai opportunamente — credo che questo sia proprio un punto qualificante della legge — si cerca di preservare il rapporto con gli affidatari anche quando l'affidamento cade (al comma 5-*ter*) e quindi si prevede questa continuità ad avere relazioni socioaffettive anche se il minore rientra nella famiglia d'origine oppure se c'è una adozione piena.

L'articolo 3 prevede l'aggiunta del comma 1-*bis* all'articolo 25. La norma, obiettivamente, non è chiarissima. Tuttavia, io credo che debba essere interpretata per quello che mi sembra dica, ossia che, se c'è stato un affidamento, il periodo di affidamento è equiparato all'affidamento

preadottivo. Non si può prescindere comunque dai requisiti dell'articolo 6 della legge sul divorzio.

A me sembra che questa norma vada posta in relazione con questo comma 5-*bis* dell'articolo 4 che prevede i requisiti dell'articolo 6. Se c'è stato un periodo di affidamento prolungato, questo è equiparato al periodo di affidamento preadottivo e, se ci sono i requisiti dell'articolo 6, si può procedere all'adozione.

Obiettivamente, questa norma non è chiarissima e, attesa la delicatezza della materia, forse se fosse chiarita meglio, non si sbaglierebbe.

L'articolo 4 introduce una nuova ipotesi di adozione in casi particolari. Si dice, infatti, che il periodo di affidamento in cui si costituisce una stabile relazione affettiva consente, se il minore, strada facendo — immagino — diventa orfano di padre o di madre, di arrivare all'adozione. Credo che ci si arrivasse già interpretativamente, ma la specificazione è opportuna.

Il mio giudizio sulla proposta di legge è assolutamente positivo. Volevo aggiungere, però, che io credo che ci si debba porre, nei tempi che valuterà il Parlamento, qualche altro problema. Io credo, cioè, che, anche in considerazione delle sollecitazioni della Corte europea dei diritti dell'uomo — penso al caso Zhu contro l'Italia — oggi siano sul tavolo altri problemi, di cui si sono fatti carico i progetti Pes e quello dell'onorevole Marzano.

Un problema fortissimo è quello del semiabbandono, ossia di che cosa succede quando l'affidamento va avanti, i rapporti con la famiglia d'origine in qualche modo esistono, ma questa situazione perdura e il rientro in famiglia non avviene. Di questo problema si sono fatti carico fino ad oggi i tribunali per i minorenni, attraverso una dilatazione dell'istituto della proroga del periodo di affidamento familiare. Il comma 4 dell'articolo 4 stabilisce, infatti, che la sospensione dell'affidamento, quando rechi pregiudizio al minore, può essere prorogata. Ci sono stati affidamenti familiari sostanzialmente *sine die*, anche

contro lo spirito dell'affidamento familiare, che nasce strutturalmente per essere temporaneo.

Poi c'è stata l'elaborazione dell'istituto dell'adozione mite. Applicando in via di interpretazione estensiva l'articolo 44, comma 1, lettera *d*), della legge n. 184 del 1983, si è consentito di creare l'adozione in casi particolari in determinate situazioni e, quindi, di mantenere insieme il rapporto con la famiglia d'origine, rispondendo a esigenze sacrosante. Da una parte, va preservato il rapporto con i genitori biologici, ma, dall'altra, bisogna anche concretamente rispondere alle esigenze materiali e morali di questo minore che è comunque in una situazione di semiabbandono.

In questo contesto, come sappiamo tutti, è intervenuta questa sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha condannato l'Italia, perché c'era un'ipotesi di semiabbandono. C'era una cinese affetta da ischemia che doveva lavorare e, quindi, appoggiava la bambina da una parte all'altra. La bambina è stata, quindi, dichiarata in stato di adottabilità, è stata pronunciata un'adozione piena ed è stato rotto il rapporto con questa madre.

La Corte, che ha fatto una ricostruzione attentissima dei nostri istituti, ha ragionato più o meno in questo senso: a livello europeo l'adozione piena costituisce l'eccezione, mentre la regola è l'adozione semplice, che noi non abbiamo. Sostanzialmente è il corrispondente della nostra adozione mite. La Corte, quindi, ha dato atto di tutte le interpretazioni, a cominciare dal tribunale per i minorenni di Bari in avanti, che hanno applicato estensivamente l'articolo 44, comma 1, lettera *d*), della legge n. 183 del 1984.

La Corte ha detto che l'adozione piena si può fare solo se i genitori sono indegni, mentre negli altri casi bisogna trovare questo strumento. Ha condannato l'Italia perché non è stata applicata l'adozione mite.

Che cosa voglio dire? Ormai i principi dell'adozione mite trovano probabilmente un fondamento a livello di diritto comunitario e credo che il legislatore prima o

poi dovrà farsi carico di questo. A me sembra che il progetto dell'onorevole Pes introduca una nuova ipotesi nell'articolo 44, ossia proprio questa ipotesi, laddove prevede l'adozione in casi particolari a favore della famiglia unita al minore da un preesistente rapporto stabile e duraturo, o da un legame affettivo e significativo maturato nel corso di un protratto periodo di affidamento. In questo modo si preserva il rapporto con la famiglia biologica, ma si soddisfano anche le esigenze morali e materiali di questo minore. A me sembrano scelte molto sagge, che il Parlamento, nei tempi ritenuti opportuni, dovrà valutare.

Più oltre si spinge la proposta di iniziativa dell'onorevole Marzano, che attribuisce rilevanza all'affidamento familiare anche ai fini dell'adozione piena, indipendentemente dalla sussistenza dei requisiti dell'articolo 6 della legge sull'adozione. Ammette anche l'adozione alle persone singole e, mi pare, alle coppie conviventi, perché « famiglia », nella legge sull'affidamento, significa anche coppia convivente.

Nella sua relazione l'onorevole Marzano formula una serie di interrogativi. Sostanzialmente osserva che il bambino che era affidatario in una coppia che aveva i requisiti dell'articolo 6 potrà proseguire, in base a questa legge, con l'adozione piena, mentre il bambino che era, invece, affidato a un *single* o a una coppia di conviventi e che comunque aveva creato un rapporto affettivo stabile e importante non potrà accedere a questo.

Questi interrogativi, per come sono formulati, a me sembrano ragionevoli e devono indurre, a mio avviso, a una profonda riflessione sulla complessa problematica dell'individuazione dell'interesse del minore in queste ipotesi, che sono caratterizzate anch'esse con certezza — ci tengo a dirlo — dall'esistenza di un significativo legame affettivo tra l'affidatario e il minore, che deve essere preservato.

Il progetto di legge approvato dal Senato fornisce una risposta, perché il famoso comma 5-ter si applica sicuramente a queste fattispecie. Esso recita, infatti: « Qualora, a seguito di un periodo di

affidamento, il minore faccia ritorno nella famiglia di origine o sia dato in affidamento ad altra famiglia o sia adottato da altra famiglia, è comunque tutelata, se rispondente all'interesse del minore, la continuità delle positive relazioni socioaffettive consolidate durante l'affidamento ».

Qui c'è una risposta. La norma dice che il bambino viene adottato da un'altra coppia, ma che si deve tutelare in qualche modo quella relazione. Che cosa significa tutelare questa relazione? Significa prevedere un diritto di visita? Basta o è poco? Qui, però, veramente il tecnico si ferma. La risposta la deve fornire la politica e implica, a mio avviso, attentissime considerazioni, non solo giuridiche, ma anche psicologiche e sociali, per capire quale sia veramente l'interesse del minore.

Grazie.

PRESIDENTE. Grazie, professore. Do la parola al professor Bianca.

CESARE MASSIMO BIANCA, *Libero docente di diritto civile*. Innanzitutto devo ringraziare sentitamente la nostra presidente, non solo per avermi invitato, ma anche per la sua appassionata e dedicata opera a favore della famiglia, che è condotta da lungo tempo. Non dobbiamo dimenticare che la nostra presidente ha avuto un ruolo determinante per quanto riguarda la riforma della filiazione. Le rivolgo, quindi, veramente un ringraziamento di cuore.

Ringrazio anche il professor Morace Pinelli, caro amico e collega, perché mi ha risparmiato larga parte della fatica di una relazione che comunque sarà breve, perché immagino che abbiamo un tempo ristretto. Vero?

PRESIDENTE. Ci saranno anche domande dopo. Faccia l'intervento che crede. Poi ci saranno le domande per tutti. Abbiamo tempo per fare tutto. Si prenda pure 5-10 minuti.

CESARE MASSIMO BIANCA, *Libero docente di diritto civile*. Esprimo anch'io la

mia condivisione per quanto riguarda l'impianto fondamentale di questa proposta di legge. Non c'è dubbio che creare una corsia preferenziale risponda a un fondamentale interesse del minore, a prescindere dall'interesse degli affidatari.

Io avrei qualche dubbio su quello che ha detto il professor Morace Pinelli in merito al fatto che questa corsia preferenziale ci sia già o addirittura che ci sia nella legge. Di fatto già la condanna che l'Italia ha ricevuto indica che probabilmente la sensibilità del tribunale per i minorenni ha sopperito alla mancanza di un'indicazione legislativa, ma che, in effetti, una risposta chiara da parte della legge si rende necessaria. Esprimo, quindi, piena condivisione.

Ho, invece, una fondamentale riserva sul fatto che il problema principale che si pone con riguardo agli affidamenti familiari sia quello che attiene, come già sottolineato dal professor Morace Pinelli, al cosiddetto — bruttissima parola — semiabbandono. Si tratta del problema che si pone quando, alla scadenza del termine ultimo dell'affidamento familiare, il minore si trovi ancora in una situazione che non è tale da farlo dichiarare in stato di adottabilità, ma neppure di farlo rientrare in famiglia.

Questa, purtroppo, è una situazione che si determina, starei per dire, normalmente ed è una situazione che non trova oggi uno sbocco nel nostro diritto positivo. Quando il termine è scaduto e la famiglia di origine non ha risolto i suoi problemi, ma mantiene un rapporto significativo con il minore, che cosa si può fare oggi? Rinviare il minore alla famiglia di origine è contrario al suo interesse, perché la premessa è che la famiglia non presenta ancora un ambiente sufficientemente idoneo. Prorogare il termine, in realtà, almeno letteralmente, la nostra legge non lo consente, perché la nostra legge prevede che l'affidamento non superi un primo periodo di ventiquattro mesi e ammette poi la proroga di quel termine. Non consente, quindi, più proroghe, anche se di fatto poi le proroghe ci sono.

Io ho riferito proprio oggi una mia esperienza didattica. Si è laureata con me una ragazza che aveva scelto proprio il tema dell'affidamento familiare. Mi ha poi spiegato il motivo. Lei è un'affidata familiare, ma affidata a tempo indefinito. È rimasta sempre affidata. Non c'è stato mai un intervento che abbia stabilito che tornasse alla famiglia di origine o altro.

Di fatto, dunque, le proroghe avvengono, ma, stando alla legge non sarebbero possibili. Tutto questo è affidato veramente all'iniziativa di questo o di quel giudice. Su questo punto, quindi, una risposta forse si dovrebbe fornire.

La terza possibilità è che il minore venga dichiarato in stato di adottabilità, ma anche questo non è possibile. Perché? Perché anche per la nostra legge, a parte l'articolo 8 della Convenzione sui diritti dell'uomo, è possibile dichiarare lo stato di adottabilità in quanto sia accertata una situazione di abbandono. Abbandono, però, vuol dire che il minore non ha più una famiglia sulla quale poter fare affidamento. Ha una famiglia, quindi, che non è in grado né di mantenerlo, né di curarlo, né di fornirgli quello di cui il minore ha bisogno.

Perché l'Italia è stata condannata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, con la famosa sentenza Moretti? Perché è stato dichiarato in stato di adottabilità e, quindi, adottato un minore per il quale, in realtà, non sussistevano i requisiti di legge.

Detto questo, io credo che una risposta si debba fornire e che la risposta — l'anticipo molto brevemente; poi manderò un appunto — dovrebbe essere, secondo me, su due piani. Innanzitutto si tratterebbe di legalizzare la possibilità che l'affidamento familiare venga prorogato. Di volta in volta, quando la situazione di disagio della famiglia di origine risulti essere ancora una situazione temporanea, ossia una situazione recuperabile, io penso che si debba consentire legittimamente al giudice di prevedere una proroga dell'affidamento.

Se, invece, questa temporaneità non risulta, cioè se l'ambiente inidoneo della famiglia di origine si presenta in termini di

irrecuperabilità, a mio avviso, si deve seguire la strada dell'adozione semplice o senz'altro, secondo un termine ormai comunemente diffuso, dell'adozione mite.

Sappiamo tutti che quest'adozione mite incontra non poche riserve anche in dottrina. A me pare, però, che queste riserve debbano cadere di fronte a un fatto che va toccato con le mani, ossia che abbiamo una condanna dell'Italia proprio per non aver realizzato la soluzione di un determinato caso ricorrendo a un istituto equivalente a quello dell'adozione semplice. È la sentenza di cui abbiamo già sentito parlare dal professor Morace Pinelli — Zhu contro Italia — che è una sentenza recentissima. È del 2014. Siamo proprio ai giorni nostri.

Questa sentenza è puntuale nel condannare l'Italia per la soluzione data al caso concreto, che è stata la dichiarazione di adozione di una bambina che aveva un forte legame affettivo con la mamma. Quello che conta, però, è che questa sentenza ha chiaramente detto che le autorità italiane non hanno fatto ricorso allo strumento che sarebbe stato idoneo a risolvere il caso e non hanno fatto ricorso a questo strumento perché, secondo la Corte, l'Italia non ha una norma che lo preveda, pur osservando, però, che, in realtà, qualche tribunale alla fine ci arriva.

Mi pare che abbiamo di fronte una strada in qualche modo obbligata. Se noi vogliamo evitare ulteriori condanne dell'Italia, con grave pregiudizio non solo del nostro buon nome, ma anche dei minori, che sono in realtà coloro dei quali ci dobbiamo occupare, io penso che una risposta debba essere fornita. È una risposta che questa proposta di legge, così come è formulata, non fornisce.

Per quanto riguarda l'altro articolo, l'articolo 2, io condivido le perplessità del professor Morace Pinelli. Si parla di convocazione, ma « convocazione » che cosa vuole dire tecnicamente? Tecnicamente non vuol dire nulla, perché convocazione non significa partecipazione al giudizio. Il soggetto, quindi, viene convocato per essere sentito e basta.

Quello che veramente, secondo me, non va è il riferimento alla « famiglia collocataria ». Che cos'è questa famiglia collocataria? È veramente un'invenzione di una prassi illegittima, quella dell'affidamento familiare al sindaco o direttamente ai servizi sociali. Questo è contrario alla legge, perché la legge vuole che l'affidamento venga disposto nei confronti di persone che siano in grado di assolvere ai compiti principali dei genitori, primo tra questi quello di amare i figli. Gli affidatari devono avere la capacità affettiva, ma il sindaco di un comune ce l'ha questa capacità affettiva?

Che cosa succede poi, di fatto? Succede che il sindaco colloca i minori presso una famiglia, ma quale famiglia? Guarda caso, magari il minore viene collocato presso uno dei genitori.

Questo è un caso che ho seguito io personalmente, come avvocato, ed è un caso veramente emblematico. Il tribunale accerta che i genitori non sono idonei per essere nominati affidatari dei loro figli e, quindi, riconosce l'inidoneità dei genitori. Dispone, quindi, l'affidamento familiare, nominando come affidatario il sindaco di un grosso comune lombardo. I minori vengono poi collocati presso la madre.

Si tratta, quindi, di una situazione addirittura paradossale, perché chi viene completamente estraniato è il padre. La madre, invece, di fatto svolge la funzione di affidataria, benché il tribunale avesse accertato la sua inidoneità. Tutto questo io credo che non possa andare.

È certamente opportuno, e anche necessario a volte, intervenire con questi affidamenti. Sono affidamenti, però, che non possono essere equiparati all'affidamento familiare, perché l'affidamento familiare, anche se temporaneo, è diretto a fornire al minore una famiglia che sopprima alle carenze della famiglia di origine. Tutto questo con l'affidamento al sindaco non avviene. Se di affidamenti al sindaco si può parlare, quindi, devono essere affidamenti assolutamente e strettissimamente temporanei.

Pertanto, io direi che il termine « collocatario » non va bene. Pur ammettendo

la legittimità e la validità di questa figura, non vedo perché il collocatario debba avere voce in capitolo nei giudizi di cui certamente non può essere non solo parte, ma neppure protagonista.

PRESIDENTE. Professore, poiché abbiamo un po' di problemi con l'orario, vorrei dare la parola a qualche collega deputato per fare delle domande, altrimenti non riesco a dare loro voce.

CESARE MASSIMO BIANCA, *Libero docente di diritto civile*. A questo punto, io chiudo. Va bene.

PRESIDENTE. Non le voglio togliere la parola. Ha ancora due minuti. Finisca pure.

CESARE MASSIMO BIANCA, *Libero docente di diritto civile*. Finisco veramente. Per quanto riguarda l'articolo 3, a mio avviso, è formulato in maniera piuttosto ambigua e si presta a diverse interpretazioni. Tutto sommato, alla fine, se rimane così com'è, ce lo teniamo, con tutti i problemi interpretativi che esso pone.

PRESIDENTE. Grazie. Il professore ci ha promesso comunque una relazione, che ha già delineato, ma che ci farà avere, perché rimarrà anche per poter studiare la questione alla fine delle indagini e del dibattito.

Do la parola ai deputati che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

Iniziamo dall'onorevole Marzano, che è una delle presentatrici delle proposte che abbiamo prima esaminato.

MICHELA MARZANO. Vorrei ringraziare tutte le persone che hanno partecipato a quest'audizione, ma anche mettere un piccolo *bémol*, come si dice in Francia. Scusate, ma io vivo lì da tanto tempo e non sono capace di tradurre il termine.

Io sono un po' perplessa perché, facendo eccezione per il professor Morace Pinelli, praticamente non si è sentito nulla sulle altre proposte di legge. Si è

presupposto che si dovesse parlare unicamente della proposta arrivata dal Senato. L'intento, invece, era anche quello di cercare di capire la situazione rispetto anche ad altre proposte che avanzano posizioni diverse.

Scusatemi, è mia abitudine sempre dire le cose così come le penso. Parto probabilmente malissimo, con una premessa di questo tipo.

Adesso torno al punto, perché ci sono una serie di considerazioni che mi hanno sollecitato e che trovo importanti e interessanti. Qualcuno ha detto che, se torna al Senato, la proposta di legge muore. Nessuno vuol far morire questa proposta di legge. Questa proposta di legge sta a cuore a tante persone che cercano tutte di essere dalla parte dei bambini. Le varie proposte che sono state presentate dai colleghi e dalle colleghe hanno a cuore tutte il fatto di essere dalla parte dei bambini.

Tuttavia — mi pongo una domanda — siamo veramente, con questa proposta, dalla parte dei bambini? Mi spiego e cercherò di formulare meglio le domande che mi ero posta nella relazione della mia proposta di legge. Per la mia formazione — in questo momento io sono effettivamente deputato, ma sono una professoressa di filosofia morale — forse il linguaggio giuridico non lo conosco tecnicamente. C'erano dietro, però, una serie di perplessità che io mi pongo dal punto di vista etico e che, secondo me, tutti i legislatori si devono porre.

Formulo la domanda in modo più generale e poi la specifico. In termini generali, è legittimo che i legislatori introducano delle disuguaglianze? Cerco di spiegarvi, restando dalla parte dei bambini, perché a me non interessa parlare ora degli affidatari o degli adottanti. Mi interessa parlare dei bambini che vengono dati in affidamento e che vengono dati in affidamento a varie tipologie di famiglie: a coppie sposate, a coppie che non sono sposate, a *single*. Questo loro non l'hanno scelto. Si trovano in una situazione del genere. Questo è il primo punto.

Quanto al secondo punto, è giustissimo riconoscere la continuità affettiva, perché esiste. Nel momento in cui io sono affidata e in più l'affido si proroga, perché purtroppo dovrebbe durare ventiquattro mesi, ma poi viene prorogato e talvolta si proroga ancora di più, di fatto queste relazioni si creano.

Bisogna effettivamente evitare un doppio strappo. C'è già un primo strappo dalla famiglia d'origine. Perché creare un altro strappo? È giustissimo. Non si può spezzare tra un prima e dopo. Io sposo tutto quello che è stato detto. Mi chiedo, però, dalla parte dei bambini, per quale motivo — mi riferisco anche al problema dell'uguaglianza — io considero e riconosco il doppio strappo ad alcuni bambini, cioè a quei bambini che sono stati affidati a coppie sposate, le sole legittimate, nel progetto di legge che viene dal Senato, a poter avere priorità rispetto ad altre coppie nel momento dell'adozione, pur essendo state affidatarie, e non attribuisco valore ai legami affettivi che hanno legato i bambini a coppie non sposate o eventualmente a *single*.

La continuità affettiva, se noi parliamo di continuità affettiva, è la stessa, a meno che io non stia dicendo che alcuni affetti valgono di più e altri di meno. Io così discrimino all'interno dei bambini.

Ancora una volta, ripeto, a me non interessa sapere se uno è *single*, omosessuale o bisessuale. Puoi essere qualunque cosa. Nel momento in cui è stato affidato un bambino a qualcuno e si crea una continuità affettiva, quella continuità affettiva è la stessa.

È stato detto prima che ci sono altre leggi in cui ci sono delle discriminazioni e delle disuguaglianze. Questo, però, non è un motivo per introdurre una ulteriore.

Io chiudo qui. Ho argomentato la questione con i miei strumenti. Secondo me, alla fine, questo è uno dei punti essenziali, oltre al fatto che io prendo atto — e ringrazio entrambi i colleghi professori — che mi parlano di pratica illegittima quando c'è una famiglia collocataria e di problema non risolto, che sarebbe invece risolvibile prendendo spunto dalla propo-

sta della collega Pes, con riferimento alla condanna da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Grazie.

PRESIDENTE. Ci sono altre domande? Nel frattempo saluto, perché è arrivata, la presidente del tribunale dei minori di Catania Maria Francesca Pricoco.

MARIA FRANCESCA PRICOCO, *Vice-presidente dell'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia (AIMMF) e Presidente del tribunale dei minori di Catania*. Mi scuso per il ritardo.

PRESIDENTE. Prego, comunque è intervenuta la procuratrice Maggia.

Non essendoci altre richieste di intervento, do la parola ai nostri ospiti per la replica.

CRISTINA MAGGIA, *Vicepresidente dell'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia (AIMMF) e procuratrice presso il tribunale per i minorenni di Genova*. Mi scusi, presidente, se posso vorrei dire poi due cose sul semiabbandono.

PRESIDENTE. Va bene. Considerato che non ci sono altre domande, chi degli auditi lo desidera ha due minuti per la replica.

PAOLA LOVATI, *Presidente dell'Unione nazionale Camere minorili (UNCM)*. Vorrei rispondere a quanto ha detto la deputata Marzano. Noi, come avvocati minorili, siamo solidali con le osservazioni che ha fatto la deputata Marzano, tant'è che inizialmente — sono sincera — pensavamo di chiedere di introdurre le proposte di emendamenti che lei aveva fatto.

Poi, però, abbiamo ragionato e lo abbiamo fatto nel modo seguente: poiché noi stiamo parlando in questo progetto di legge solamente di affidatari, si sarebbe creata un'ulteriore discriminazione per quanto riguardava, invece, le adozioni nazionali e le adozioni internazionali. Pertanto, la scelta che noi abbiamo fatto e,

quindi, la risposta che io le do sul perché non siamo entrati nel merito delle sue proposte — che condividiamo da un punto di vista etico, sociale e culturale — è che noi non possiamo continuamente intervenire nel settore famiglia in modo settoriale e separato, in modo tale che diamo una piccola apertura a qualcuno — in questo momento alle famiglie affidatarie — e non, invece, a qualcun altro — ossia alle famiglie adottive, per quanto riguarda sia l'adozione nazionale, sia l'adozione internazionale.

È per questo motivo che io ho fatto prima l'invito a prendere in mano tutta la legge e, in particolare, tutte le questioni che riguardano le relazioni. Noi non possiamo continuare a far sì che, da una parte, ci sia la legge n. 219 del 2012 che parla di equiparazione dei figli e poi, dall'altra, si faccia la legge sulla negoziazione assistita e li si escluda. Continuiamo a creare tante piccole discrepanze, tante piccole emarginazioni.

La scelta a monte, quindi, è stata quella di prendere atto che in questo momento questa sua proposta creerebbe disparità rispetto alle adozioni.

MICHELA MARZANO. Quindi, creiamo disparità tra gli affidatari nazionali.

PRESIDENTE. Abbia pazienza, onorevole. Io ho il tempo proprio stretto. Le discussioni politiche le faremo tra di noi. Gli ospiti forniscono il loro contributo e poi noi valuteremo.

Se qualcuno di voi vuole ancora dire qualcosa, avete proprio un minuto ciascuno per una battuta. Non posso fare altro. Se volete mandare altre osservazioni scritte, le potete mandare.

CARLA LODA, *Referente del gruppo minori dell'AIAF*. Svolgo una brevissima osservazione, presidente. Mi scusi.

In risposta all'osservazione che faceva l'onorevole Marzano, ricordo che l'AIAF si è concentrata sui suggerimenti per la proposta di legge che veniva dall'approvazione del Senato. Abbiamo ritenuto che questa fosse l'attenzione prioritaria. Mi associo a

ciò che diceva la collega Lovati sulla necessità di una riforma organica e ampia dell'istituto dell'adozione, ma non è questa la sede — credo — per discuterne.

Il punto che deve essere chiaro è che la proposta di legge che tutela i legami familiari parte da una considerazione fondamentale: i requisiti per poter adottare ce li dà la legge. Noi non possiamo intervenire con questa modifica, per ora. Qui siamo a discutere di questo.

JOLE SANTELLI. Possiamo anche metterlo.

PRESIDENTE. Noi dobbiamo fornire un contributo. Ovviamente, non lo devo insegnare a lei, onorevole Santelli. Una proposta di legge che arriva approvata all'unanimità al Senato ha una forza evidentemente un po' diversa. Noi, però, abbiamo voluto, e siamo stati anche non dico criticati, non prenderla a scatola chiusa e abbiamo promosso queste audizioni. Poi la Commissione farà le sue valutazioni. L'onorevole Marzano giustamente pone un problema, e anche l'onorevole Santelli, credo.

CARLA LODA, *Referente del gruppo minori dell'AIAF*. Una piccola osservazione è che deve essere chiaro che questa legge è volta a tutelare dei legami affettivi, ma non deve essere presa come una scorciatoia per evitare le valutazioni che devono essere fatte per l'idoneità all'adozione.

CRISTINA MAGGIA, *Vicepresidente dell'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia (AIMMF) e procuratrice presso il tribunale per i minorenni di Genova*. Molto brevemente, condivido tutto quello che hanno detto l'avvocato Lovati e l'avvocato Loda rispetto alle necessità di non disperdersi in interventi settoriali e non sistematici.

Rassicuro l'onorevole Marzano rispetto al fatto che i minori che sono in affidamento familiare da lungo tempo a persone *single* o a coppie non sposate spessissimo restano in quelle famiglie applicando l'articolo 44, comma 1, lettera *d*). Si tratta di un'ado-

zione in casi particolari. Non è legittimante, ma concretamente non c'è una grande differenza fra le due situazioni. Pertanto, il bambino che è affidato al *single* o alla famiglia non sposata non viene maltrattato rispetto all'altro. Questo è già nella pratica dei tribunali per i minorenni.

C'è un'altra osservazione che volevo fare. Sono di estremo interesse le riflessioni dei professori su quelle situazioni, sempre più numerose, di affidamento *sine die*. Si allontanano i minori quando tutti gli interventi di sostegno alla famiglia di origine sono stati percorsi senza risultati positivi, quando c'è già una situazione familiare di origine molto compromessa, nella quale però il bambino ha comunque costruito un rapporto affettivo che non può essere distrutto. La famiglia presenta delle grandi fragilità, che non riesce a superare per una sua patologia o per tante situazioni. Di qui deriva la necessità di prorogare la condizione di affidamento familiare negli anni, cosa che i tribunali fanno, lecitamente a mio parere, perché la legge lo consente.

Il rischio grande qual è? Il rischio è che, quando il minore diventa adolescente, proprio per l'ambiguità della sua situazione, per cui lui non appartiene né ai genitori naturali, né alla famiglia affidataria, esplodono delle tensioni. Succede a tutti gli adolescenti, in particolare a chi ha avuto vite dolorose. Spesso le famiglie affidatarie li respingono dicendo che erano disponibili solo per un tempo breve e che, quindi, non se la sentono di affrontare la crisi adolescenziale.

La risposta che riusciamo a fornire a questi ragazzi è terribile. Non possono tornare a casa perché le loro famiglie continuano a essere inadeguate, la famiglia affidataria dove sono cresciuti e hanno costruito dei legami affettivi non li vuole più perché diventano delle bombe esplosive e l'unica cosa che possiamo fare è collocarli in comunità. Questo è terribile, a mio parere. Se ci fosse un'osservazione concreta su queste condizioni, che sono

sempre più numerose, e se la legge fornisse una risposta a questi minori, saremmo molto soddisfatti.

Grazie.

PRESIDENTE. Chiude la Presidente Carla Forcolin in due minuti, perché ci dobbiamo trasferire velocemente in un'altra Commissione.

CARLA FORCOLIN, Presidente dell'Associazione «La Gabbianella e altri animali». Volevo fare un'osservazione brevisima sulla questione delle famiglie collocatarie. Nella mia regione, il Veneto, come anche nella regione Lazio e nella regione Toscana, come è emerso da un recente convegno organizzato dai garanti proprio di queste regioni, il collocamento presso le famiglie sta di fatto prendendo il posto del regolare affidamento.

Il tribunale affida ai servizi sociali il compito di prendere in affidamento un bambino e i servizi sociali pongono il minore in una famiglia, che di fatto viene privata anche di quei pochi diritti che la famiglia affidataria ha oggi. La mia associazione ha smesso recentemente di rendersi disponibile per gli affidamenti proprio per questa prassi.

Pertanto, nel rispetto della tutela dei legami affettivi del minore, o si decide che non si può seguire questa prassi, che è stata criticata anche in quel convegno, oppure si permette ai minori che sono in

famiglie collocatarie di avere anch'essi il diritto alla continuità degli affetti.

PRESIDENTE. Vi ringrazio molto. Chiudiamo qui. Ringrazio i colleghi. Aspettiamo il documento del professore Bianca e di chi altro vorrà inviarlo.

Lo dico anche per i colleghi e anche perché risulti dal resoconto: noi con oggi chiudiamo le audizioni. Io so che, quando si inizia con questi temi, poi arrivano richieste di audizioni continue. È arrivata adesso, per esempio, un'altra richiesta da parte del *Forum* delle associazioni familiari. Poiché avevo fissato un termine per indicare da parte di tutti i deputati dei Gruppi parlamentari le audizioni e io non posso fare altre giornate, perché purtroppo il calendario non me lo consente, se qualcuno vuole mandare dei documenti scritti, saranno acquisiti e distribuiti a tutti i deputati. Su questo si discuterà.

Con questo incontro si chiude l'indagine conoscitiva sulla materia in questione. Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.45.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. RENZO DICKMANN

*Licenziato per la stampa
il 5 agosto 2015.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 2,00



17STC0011380