

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 350

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**PES, BENAMATI, BINI, BIONDELLI, CAPODICASA, CARNEVALI,  
D'INCECCO, MALPEZZI, MARTELLA, MURA, ROTTA, GIOVANNA  
SANNA, SCALFAROTTO, VALERIA VALENTE**

Modifiche agli articoli 4 e 44 della legge 4 maggio 1983, n. 184, in materia di adozione dei minori da parte delle famiglie affidatarie

*Presentata il 19 marzo 2013*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta 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 potestà 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 potestà 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 caratte-

ristiche 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. Secondo dati forniti dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, riferiti al 2005, ben il 60 per cento dei minori affidati sono tali da oltre due anni e circa la metà ha un'età superiore a dodici anni.

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 proteggerti. 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 progetto 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 « 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.

La presente proposta 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 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 progetto 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 diventerebbe potenziale premessa per l'adozione legittimante solo quando, contrariamente alla natura dell'istituto, l'affidamento si sia già trasformato in qual-

cos'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.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

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

« *5-bis*. Qualora, in ragione di un prolungato periodo di affidamento, il minore dichiarato adottabile risulti unito alla famiglia affidataria da un rapporto stabile e duraturo e da un legame affettivo significativo, la famiglia affidataria è valutata preferenzialmente ai fini adottivi. In tali casi è comunque tutelata, se rispondente all'interesse del minore, la continuità delle positive relazioni consolidate durante l'affidamento ».

2. All'articolo 44 della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

*a)* al comma 1, dopo la lettera *a)* è inserita la seguente:

« *a-bis)* dalla famiglia unita al minore da un preesistente rapporto stabile e duraturo e da un legame affettivo significativo maturato nel corso di un protratto periodo di affidamento »;

*b)* al comma 3, dopo le parole: « lettere *a)*, » è inserita la seguente: « *a-bis)*, ».

