



Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affido familiare

A.C. 2957-A

Dossier n° 289/1 - Elementi per l'esame in Assemblea
25 settembre 2015

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2957-A
Titolo:	Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affido familiare
Iniziativa:	Parlamentare
Date:	
approvazione in Commissione:	24 settembre 2015

Contenuto

La proposta di legge in esame (**A.C. 2957-A**), **approvata in prima lettura dal Senato** il 12 marzo 2015 e **non modificata dalla Commissione Giustizia** della Camera dei deputati nel corso dell'esame in sede referente, ridefinisce il rapporto tra procedimento di adozione e istituto dell'affidamento familiare (cd. affido) allo scopo di **garantire il diritto alla continuità affettiva dei minori**.

Nel caso dell'affido, la famiglia o la persona che si rende disponibile ad accogliere il minore è consapevole di offrirgli una casa e un ambiente affettivo temporanei, in quanto la responsabilità genitoriale permane in capo alla famiglia d'origine - o all'autorità che ha provveduto al suo provvisorio allontanamento - e l'obiettivo cui punta l'istituto è quello di reintegrare il minore nella sua famiglia di origine. Nel caso dell'adozione, invece, la famiglia che accoglie il minore è consapevole di assumere in tutto e per tutto, al termine del periodo di affidamento preadottivo, la responsabilità genitoriale in maniera definitiva e non reversibile.

Ciononostante, la prassi ha dimostrato che l'affidamento, talvolta, perde nel corso del suo svolgimento il carattere di «soluzione provvisoria e temporanea» che la legge invece gli attribuisce. Come noto, il periodo massimo di affidamento previsto dalla legge è pari a 2 anni, prorogabile da parte del tribunale dei minorenni laddove se ne riscontri l'esigenza (quando la sospensione dell'affido rechi pregiudizio al minore): questo termine è quindi la soglia di riferimento circa la durata che dovrebbe avere la permanenza in accoglienza del minore. Nella relazione che accompagna il progetto di legge originario presentato al Senato (AS 1209) si cita il **Rapporto dell'Istituto degli Innocenti del dicembre 2012 su affidamenti familiari e collocamenti in comunità**, elaborato per conto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali da cui risulta che **i bambini e gli adolescenti in affidamento familiare da oltre due anni**, cioè oltre il termine ordinario previsto dalla legge, **costituiscono la maggioranza degli accolti**, ovvero circa il 60 % del totale: erano il 62,2 per cento nel 1999, il 57,5 per cento nel 2007, e il 56 per cento nel 2008. Lo stesso Rapporto riferisce che i bambini in affido da oltre 4 anni sono ben il 31,7% del totale (al 31 dicembre 2012).

In un numero elevato di casi, la situazione critica che aveva giustificato l'allontanamento dalla famiglia originaria non si risolve ed il minore viene, quindi, dichiarato adottabile. A questo punto è possibile - e capita non di rado - che bambini già provati da una prima separazione (quella dalla famiglia d'origine), siano sottoposti ad una seconda dolorosa separazione e trasferiti ad una terza famiglia perché **la famiglia affidataria** che se ne è presa cura (spesso per diversi anni) consolidando affetti e relazioni **non può, in base alla legislazione vigente, chiedere la sua adozione**.

[I motivi della riforma](#)

L'A.C. 2957 all'esame della Camera, che si compone di **quattro articoli**, intende in particolare **introdurre un favor per la considerazione positiva dei legami costruiti in ragione dell'affidamento**, avendo cura di specificare che questi hanno rilievo solo ove il rapporto instauratosi abbia di fatto determinato una relazione profonda, proprio sul piano affettivo, tra minore e famiglia affidataria.

L'**articolo 1**, introducendo tre nuovi commi (*5-bis*, *5-ter* e *5-quater*) nell'**articolo 4 della legge n. 184/83**, prevede quindi una "**corsia preferenziale**" per l'adozione a favore della famiglia affidataria, laddove - dichiarato lo stato di abbandono del minore - risulti impossibile ricostituire il rapporto del minore con la famiglia d'origine.

Più nel dettaglio, il nuovo **comma 5-bis** stabilisce che, laddove sia accertata l'impossibilità di recuperare il rapporto tra il minore e la famiglia d'origine e sia dunque dichiarata l'adottabilità durante un prolungato periodo di affidamento, **il tribunale dei minorenni**, nel decidere in ordine alla domanda di adozione legittimante presentata dalla famiglia affidataria, debba **tenere conto dei legami affettivi "significativi" e del rapporto "stabile e duraturo"** consolidatosi tra il minore e la famiglia affidataria. Dunque tale corsia preferenziale opera soltanto quando la famiglia affidataria soddisfi tutti i requisiti per l'adozione legittimante previsti dall'articolo 6 della legge del 1983 (stabile rapporto di coppia, idoneità all'adozione e differenza d'età con l'adottato) nonché quando l'affidamento, contrariamente alla natura dell'istituto, si sia sostanziato di fatto in un rapporto stabile e prolungato sul piano anche affettivo tra la famiglia affidataria e il minore.

Il **comma 5-ter**, poi, tutela comunque il diritto del minore alla continuità affettiva, anche ove il minore faccia ritorno nella famiglia di origine o sia adottato da famiglia diversa da quella affidataria o sia dato in affidamento ad altra famiglia. In tali ipotesi, infatti, se rispondente all'interesse del minore, deve essere tutelata comunque **la continuità delle positive relazioni socio-affettive consolidate con la famiglia affidataria**. Nella sostanza, si dovrebbe trattare della possibilità di non vedere interrotta la relazione che si è creata e di garantire, ad esempio, un diritto di visita concordato con la famiglia di origine.

Inoltre, ai sensi del **comma 5-quater**, il giudice, nel decidere su ritorno in famiglia, adozione e nuovo affidamento, deve non solo tenere conto della valutazione dei servizi sociali, ma anche procedere all'**ascolto del minore maggiore di 12 anni** e, se capace di discernimento, anche del minore infradodicesimo. Tale previsione si coordina sia con quella di cui all'art. 4, comma 1, della legge 184 (riferita alla decisione sull'affido) che con quella di cui all'art. 25, comma 1, della legge 184 (riferita alla decisione del tribunale dei minori sull'adozione legittimante al termine dell'affidamento preadottivo), che stabiliscono identico obbligo di ascolto del minore ultradodicesimo (o anche minore, se capace di discernimento).

In relazione all'esigenza di valorizzare il rapporto di affidamento, garantendo una corsia preferenziale nell'adozione alle famiglie già affidatarie del minore, si segnala la **sentenza 27 aprile 2010** della Seconda Sezione della **Corte europea per i diritti dell'uomo** (*Affare Moretti e Benedetti c. Italia – causa n. 16318/07*), che ha condannato l'Italia a risarcire una coppia di coniugi che, dopo essersi presi cura per 19 mesi di un minore attraverso l'istituto dell'affidamento, si era vista scavalcata da un'altra famiglia in sede di adozione.

L'**articolo 2** interviene sul comma 1 dell'articolo 5 della legge n. 184/1983, che riguarda i diritti e doveri dell'affidatario, e **garantisce alla famiglia o alla persona cui sia stato affidato il minore la legittimazione a intervenire nei procedimenti che riguardano il minore**. Più in particolare, la norma impone l'obbligo, a pena di nullità, di convocare l'affidatario in tutti i procedimenti civili in materia di responsabilità genitoriale, di affidamento e di adottabilità relativi al minore affidato, riconoscendogli nel contempo la **facoltà di presentare memorie** nell'interesse del minore.

L'**articolo 3** introduce un ulteriore comma *1-bis* nell'articolo 25 della legge 184/1983. Il nuovo comma *1-bis* prevede che le disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 25 trovino applicazione anche nell'ipotesi di **prolungato periodo di affidamento**.

A sua volta, il comma 1 dell'art. 25 prevede che il tribunale per i minorenni che ha dichiarato lo stato di adottabilità, decorso un anno dall'affidamento, sentiti i coniugi adottanti, il minore che abbia compiuto gli anni 12 (o il minore di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento), il pubblico ministero, il tutore e coloro che abbiano svolto attività di vigilanza o di sostegno, verifica che ricorrano tutte le condizioni previste e, senza altra formalità di procedura, provvede sull'adozione con sentenza in camera di consiglio, decidendo di fare luogo o di non fare luogo all'adozione. Il minore che abbia compiuto gli anni 14 deve manifestare espresso consenso all'adozione nei confronti della coppia prescelta.

L'**articolo 4**, infine, riguarda una delle ipotesi di "**adozione in casi particolari**" (che prescinde dallo stato di abbandono) ovvero quella riferita all'articolo 44, comma 1, lettera a), della legge 184 del 1983. Si tratta del caso dell'**orfano di padre e di madre** che può

essere adottato da persone legate da vincolo di parentela fino al sesto grado o da rapporto stabile e duraturo preesistente alla perdita dei genitori. In tal caso, l'adozione è consentita anche alle coppie di fatto e alla persona singola; se però l'adottante è coniugato e non separato, l'adozione deve essere richiesta da entrambi i coniugi. L'art. 4, nel confermare la linea interpretativa favorevole a considerare positivamente i legami costruiti in ragione dell'affidamento, specifica alla citata lettera a) che **il rapporto "stabile e duraturo" è considerato ai fini dell'adozione dell'orfano di entrambi i genitori anche ove maturato nell'ambito di un prolungato periodo di affidamento.**

Discussione e attività istruttoria in Commissione in sede referente

La Commissione Giustizia ha svolto un'indagine conoscitiva in relazione all'esame della proposta di legge. Nell'ambito dell'indagine conoscitiva, il 10 giugno 2015 sono stati sentiti: Lucrezia Mollica, Avvocato e rappresentante dell'Associazione «La Gabbianella e altri animali»; Carla Forcolin, Presidente dell'Associazione «La Gabbianella e altri animali»; Alessandro Sartori, Presidente dell'Associazione Italiana degli avvocati per la famiglia e per i minori (AIAF); Manuela Cecchi, Referente del Gruppo Minori dell'AIAF; 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; Paola Lovati, Presidente dell'Unione nazionale camere minorili (UNCM); Arnaldo Morace Pinelli, Professore di diritto privato presso l'Università degli studi di Roma Tor Vergata; Cesare Massimo Bianca, Libero docente di diritto civile; Carla Loda, Referente del Gruppo Minori dell'AIAF.

I pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva

Il 24 settembre 2015, la Commissione Affari costituzionali ha espresso parere favorevole con due osservazioni concernenti la specificazione del richiamo, all'articolo 1, a un "prolungato periodo di affidamento" e l'opportunità di prevedere una disposizione di carattere transitorio.

Il 23 settembre 2015, la Commissione Bilancio ha espresso nulla osta.

Il 24 settembre 2015, la Commissione Affari sociali ha espresso parere favorevole con una osservazione, concernente la possibilità per gli affidatari di presentare la domanda di adozione del minore in affido anche nel periodo antecedente alla proroga ultrabiennale dell'affido medesimo.