

ANNO XVIII N. 1 MARZO 1978

**LA RIVISTA DI
SERVIZIO SOCIALE**
**STUDI DI SCIENZE
SOCIALI
APPLICATE E
DI PIANIFICAZIONE
SOCIALE**

**ISTITUTO PER GLI STUDI SUI SERVIZI SOCIALI
BENIAMINO CARLUCCI EDITORE**

CONSIDERAZIONI INTORNO A DUE PROPOSTE DI LEGGE CONCERNENTI L'ADOZIONE SPECIALE, L'ORDINARIA, L'AFFILIAZIONE E L'AFFIDAMENTO FAMILIARE DEI MINORI.

di *Giorgio Pallavicini*

Vivissime sono le preoccupazioni destate dalla presentazione da parte della DC¹ e del PCI² di proposte di legge relative all'adozione speciale e ordinaria, all'affiliazione e all'affidamento familiare dei minori, il cui esame è già iniziato presso la Commissione Giustizia del Senato.

Come è noto l'adozione speciale era stata istituita dieci anni or sono (legge 5/6/1967 n. 431) con lo scopo precipuo di dare una famiglia ai "minori di età inferiore agli anni otto privi di assistenza materiale e morale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi, purché la mancanza di assistenza non sia dovuta a forza maggiore" (art. 314/4) e cioè ai minori che in base a situazioni documentate, non hanno alcun rapporto affettivo ed educativo con i loro genitori.

L'adozione speciale capovolgeva quindi l'impostazione del vecchio istituto dell'adozione ordinaria, la cui conservazione venne imposta dall'allora Ministro di grazia e giustizia.

La differenza fra l'adozione speciale e ordinaria può essere così riassunta:

- l'adozione speciale ha lo scopo di dare una famiglia ai bambini che ne sono privi.

- Possono adottare soltanto i coniugi sposati da 5 anni, non separati neppure di fatto e che sono fisicamente e moralmente idonei ad educare ed istruire il minore.

- L'adozione speciale è consentita soltanto nei riguardi dei minori degli 8 anni dichiarati in stato di adottabilità dal Tribunale per minorenni

¹ Le proposte di legge della DC sono state presentate da De Carolis - Senato, n. 791 del 23/6/1977 e da Cassanmagnago - Camera, n. 1552 del 17/6/1977.

² Le proposte di legge del PCI sono state presentate da Petrella - Senato, n. 968 del 27/10/1977 e da Bottari - Camera, n. 1850 dell'11/11/1977.

perché privi di assistenza materiale e morale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi. Gli istituti o enti assistenziali sono obbligati ad inviare ogni tre mesi al Giudice tutelare l'elenco dei minori ricoverati in istituto e a segnalare direttamente al Tribunale per i minorenni le presunte situazioni di abbandono materiale e morale dei bambini di età inferiore agli 8 anni.

- Per dare ai bambini dei genitori, e non dei nonni, è previsto che la differenza di età tra il bambino e i coniugi che intendono adottare con adozione speciale non sia superiore ai 45 anni (e non inferiore ai 20).

- Possono adottare con adozione speciale i coniugi con o senza prole.

- Il Tribunale per i minorenni deve scegliere la famiglia che risponde meglio alle esigenze del bambino e deve vigilare sul buon andamento preadottivo. La selezione e preparazione dei coniugi adottanti è necessaria per evitare che il bambino venga affidato a coniugi inidonei.

- Con l'adozione speciale l'adottato assume lo stato di figlio legittimo degli adottanti.

- L'adozione speciale assicura al bambino pieni rapporti di parentela con ascendenti e discendenti degli adottanti.

- Con l'adozione speciale cessa ogni rapporto tra l'adottato e la famiglia d'origine.

L'adozione ordinaria, al contrario, ha lo scopo di consentire a chi è privo di prole di trasmettere il cognome e il patrimonio.

Può adottare qualsiasi persona, sia essa sposata, celibe, nubile o vedova.

La persona che si intende adottare con adozione ordinaria può essere maggiorenne o minorenni, parente o non parente, in situazione d'abbandono o circondata dall'affetto dei suoi genitori.

L'adottante con adozione ordinaria deve avere un'età superiore ai 35 (o ai 30 anni in casi eccezionali) e una differenza di età con l'adottando di almeno 18 anni e pertanto anche un ottantenne può adottare un bambino.

Non possono adottare con adozione ordinaria le persone che hanno discendenti.

Nulla è previsto circa la valutazione delle capacità educative degli adottanti con adozione ordinaria. La legge prescrive solo che essa debba convenire all'adottato e ciò è sempre stato inteso in senso economico.

Con l'adozione ordinaria l'adottato non modifica il suo stato originario (legittimo, nato fuori dal matrimonio), non stabilisce alcun rapporto di parentela con gli ascendenti e discendenti degli adottanti, non rompe i rapporti giuridici con la sua famiglia d'origine.

Le esperienze derivanti dall'applicazione della legge 5/6/1967 n. 431, hanno portato a constatare che "la coesistenza dell'istituto dell'adozione ordinaria con quello dell'adozione speciale è causa di notevoli inconvenienti. Innanzi tutto perché autorizza il genitore naturale che vuole consegnarlo o a chi offre di più o a chi - a parere insindacabile e

spesso interessato del genitore - appare più capace di soddisfare le esigenze del genitore più che le esigenze del minore" (A. Carlo Moro: *Prospettive di riforma della legge sull'adozione speciale*, in "La Famiglia", n. 38).

Lo stesso Moro, Presidente del Tribunale per i minorenni di Roma e dell'Associazione fra i giudici minorili, aggiunge: "Le conseguenze di questo assurdo stato di cose ricadono tutte sui minori che si vedono assegnare per tutta la vita a persone incapaci sul piano psicologico e pedagogico; che si vedono praticamente "venduti" al miglior offerente; che acquisiscono spesso dei "nonni" più che dei "genitori" di cui invece hanno estremo bisogno; che vengono spesso dilacerati sul piano affettivo dalla contemporanea presenza di due padri o di due madri che si contendono il loro affetto".

Le proposte di legge DC e PCI presentano due aspetti molto positivi: quello di elevare l'età dei minori adottabili con adozione speciale dagli attuali 8 anni ai 18 come stabilito da una Convenzione europea in materia ratificata dall'Italia e da altri paesi, e di semplificare le procedure.

Per quanto riguarda invece le altre norme che attengono ai contenuti di fondo, si può affermare che queste risultino in genere non solo criticabili ma negative proprio in quanto tendono a modificare profondamente il principio innovatore contenuto nella legge vigente secondo il quale l'interesse del minore è preminente rispetto a quello degli adulti. Tale tendenza è particolarmente esplicita nella proposta presentata dal PCI e si manifesta chiaramente con l'allargare la possibilità dell'adozione a tutti, siano essi giovani o vecchi, idonei ad educare o meno, coniugati, conviventi o persone singole.

A questo riguardo si può rilevare come attualmente, sotto il profilo dell'interesse dei minori, non sussista alcuna necessità di consentire l'adozione speciale anche ai non coniugati: basta pensare al grande numero di domande di adozione speciale presentate da coniugi ai Tribunali per i minorenni (il rapporto medio tra numero dei minorenni adottabili e domande è di uno a dieci), che consente di assicurare una famiglia adottiva a tutti i minori dichiarati adottabili.

Circa questo allargamento della possibilità di adottare si può notare, per quanto riguarda le coppie conviventi, che:

- è ancora insufficiente l'accettazione sociale delle coppie conviventi e dei relativi figli;

- manca una esperienza consolidata sulle coppie conviventi;

- è impossibile, stante la legislazione vigente, che ai minori adottati da coppie conviventi coniugalmente siano riconosciuti diritti-doveri uguali a quelli esistenti fra fratelli e sorelle (vedi al riguardo la sentenza n. 76 dell'11/5/1977 della Corte Costituzionale).

Quanto detto sembra ampiamente sufficiente a giustificare perplessità e riserve a questo riguardo ed a considerare, almeno per il momento ed in mancanza di altre norme di garanzia, non rispondenti all'interesse dei minori norme che possano consentire il loro inserimento in situazioni di coppie e familiari che a livello sociologico sono ancora sperimentali.

Si ritiene poi del tutto inopportuna la proposta di consentire l'affida-

mento a scopo di adozione anche alle persone singole, per l'evidente condizione di sfavore in cui verrebbe a trovarsi il minore: non si dimentichi, tra l'altro, che l'adozione attuata da una persona sola potrebbe consentire l'inserimento del minore in coppie dell'uno o dell'altro sesso.

Inoltre - e il fatto è molto grave - l'adozione speciale non è più limitata, come giustamente prevede la legge 431, ai minori privi di assistenza materiale e morale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi, ma viene estesa:

- dalla proposta DC al minore privo di ambiente familiare idoneo ad assicurargli un adeguato sviluppo psico-fisico (art. 27). Inoltre le condizioni di adottabilità sono così previste: "Il minore che non riceve da parte dei genitori o parenti entro il quarto grado quella diretta assistenza materiale o morale indispensabile per un adeguato sviluppo psico-fisico è in situazione di abbandono e deve essere dichiarato in stato di adottabilità" (art. 8);

- dalla proposta PCI ai minori "che pur non essendo privi di assistenza materiale da parte di chi è tenuto agli alimenti, versino in condizioni di abbandono morale e siano privati di rapporti affettivi ed educativi da parte dei genitori e degli altri parenti, quando dal permanere di tale situazione può derivare agli stessi minori grave ed irreparabile pregiudizio".

In base a quanto sopra previsto, il Tribunale per i minori non si limita più, come prevede la legge attuale a valutare se vi è privazione di assistenza materiale e morale, ma entra nel merito dei rapporti affettivi ed educativi.

Inoltre non è più prevista la privazione dell'assistenza materiale e morale, ma è sufficiente la mancanza di una delle due forme di assistenza per dichiarare l'adozione.

In tal modo l'adozione speciale può diventare uno strumento che consente la sottrazione dei figli alle famiglie povere o in difficoltà, ed ai genitori emigrati o abitanti lontano dall'istituto in cui i figli sono ricoverati.

La proposta di legge del PCI prevede la valorizzazione dell'istituto dell'affiliazione. A tale riguardo, si osserva in primo luogo che si tratta di un istituto che non è previsto in nessuna altra legislazione e che venne istituito dal fascismo con la seguente incivile motivazione: "Noi vi proponiamo di riannodare il nuovo istituto all'attività delle opere assistenziali del regime, inquadrando detta attività, in quanto è attività tutelare, nel libro del codice civile. La nuova istituzione riallacciata a questo nuovo inquadramento mentre facilita, completa e rinforza questa forma di allevamento del fanciullo, curata dalle opere assistenziali, che viene chiamata "allevamento esterno" e che è ritenuta, sotto i riguardi degli istituti di pubblica assistenza, armonizza, d'altro lato, tale forma assistenziale con la soddisfazione di un doppio bisogno giuridico individuale. Il bisogno, anzi il diritto degli illegittimi perché lo stato intervenga a cancellare l'inferiorità familiare e sociale che loro infligge la colpa dei

genitori ed il bisogno spirituale, morale e talora economico, specie nel campo agricolo, delle famiglie sterili e fornite di poca prole, di avere un focolare allietato dal sorriso del fanciullo e di reclutare nuove forze di aiuto e di completamento della comunità economica familiare". (V. la relazione della Commissione Piola, Caselli, Di Marzo e Costamagna, nominata il 10/4/1937).

Questo istituto aveva in sostanza lo scopo di sottrarre i bambini alle famiglie povere. Infatti i genitori d'origine sono "sentiti" dal Giudice tutelare che può decretare l'affiliazione anche "contro" il loro parere.

Per fortuna l'affiliazione nel passato non è stata molto utilizzata a questo scopo, ma quasi esclusivamente per fini diversi da quelli per i quali era stata istituita.

Stante l'assurdo divieto di riconoscimento dei propri figli adulterini, l'affiliazione è stato il mezzo usato dai genitori per dare ai propri figli il cognome, per ottenere gli assegni e per poter usufruire delle prestazioni mutualistiche.

Tale utilizzo oggi è superato, come dimostra anche la rilevante diminuzione delle affiliazioni omologate passate da 2824 del 1958 alle 578 del 1976, dalle norme del nuovo diritto di famiglia che consentono alle persone sposate di riconoscere i propri figli nati fuori dal matrimonio.

Quanto detto costituisce motivo sufficiente per sopprimere questo istituto giuridico come giustamente prevede la proposta DC.

Venendo alla parte relativa all'affidamento di minori a scopo educativo (non adottivo), come è noto si tratta di un intervento volto allo scopo di dare a un minore che per diversi motivi non può continuare a vivere temporaneamente con i propri genitori o parenti, un'altra famiglia.

Il compito di tali affidatari cessa non appena si sono rimosse o sono venute meno le cause che hanno condotto all'allontanamento dalla famiglia originaria il minore. Caratteristica distintiva dell'affidamento quindi deve essere la conservazione di un rapporto costante con la famiglia di origine.

Un'altra forma di affidamento può essere considerata la comunità alloggio. In prima approssimazione è possibile affermare che rientrano fra le comunità alloggio tutte quelle iniziative nelle quali, in un alloggio inserito nel contesto sociale, vive in permanenza un gruppo composto da bambini o adolescenti e da adulti (educatori, coniugi, ecc.) responsabili della loro formazione. Nella comunità alloggio i minori rimangono fino a quando sia possibile, a seconda delle situazioni, il loro ritorno nella famiglia di origine a un autonomo inserimento nella vita sociale.

E' stato anche delineato un ulteriore tipo di "comunità", detta anche "centro base", che si configura come una struttura assistenziale di pronto soccorso in grado di rispondere alle esigenze immediate di quei minori le cui famiglie per motivi contingenti non possono tenerli con sé, evitando in tal modo che vengano relegati negli istituti, molto spesso lontani dalla famiglia.

Il tempo di permanenza del minore al centro-base deve necessariamente essere limitato in quanto devono essere immediatamente ricercate soluzioni non d'emergenza: appoggio alla famiglia d'origine diretto a consentire il reinserimento, affidamenti familiari, comunità alloggio ecc.

Il concetto a cui si ispirano l'affidamento familiare, le comunità e i centri-base parte ovviamente dalla considerazione che il bambino, ogni bambino, per crescere bene ha bisogno di essere inserito in un sistema armonico di rapporti affettivi.

Da questo punto di vista non c'è dubbio che affidamento e comunità alloggio costituiscono una valida alternativa al ricovero in istituto, in quanto sono maggiormente in grado di fornire un ambiente affettivamente gratificante, capace di instaurare un rapporto personalizzato.

L'esperienza italiana in materia di affidamento è ancora in fase sperimentale e quantitativamente limitata; si può comunque dire che le maggiori difficoltà incontrate erano (e sono) legate alla mancanza di interventi nei confronti delle famiglie di origine che accettano malvolentieri l'affidamento stesso. Inoltre molto spesso gli affidatari sono lasciati soli con tutto il carico dei problemi generali dell'inserimento del minore e dei rapporti con la famiglia naturale.

In una situazione di questo tipo purtroppo molti affidamenti si concludono malamente, con un'interruzione più o meno drammatica del rapporto ed il passaggio del minore ad altra famiglia affidataria o con il ritorno in istituto. I danni causati da queste carenze sono facilmente immaginabili, sia per i minori, che si sentono rifiutati, sia per gli affidatari, che ricevono forti frustrazioni di fronte ad insuccessi che assai spesso non sono direttamente dovuti a loro.

L'affidamento familiare e le comunità alloggio non possono né devono essere degli interventi improvvisati, ma devono rientrare nell'ambito di una organizzazione territoriale dei servizi (Unità locale e quartiere). Tale organizzazione deve intervenire innanzitutto sulle cause che provocano l'allontanamento dei minori dalla loro famiglia in modo da ridurre gli inserimenti in famiglie affidatarie ed in comunità alloggio ai casi strettamente necessari.

Inoltre i servizi devono essere in grado, sia per il loro livello di funzionamento, sia per la preparazione del personale addetto, di intervenire nei riguardi del minore, delle famiglie d'origine e di quelle affidatarie, al fine di evitare situazioni di contrapposizione o comunque di conflitto.

Infine è necessaria ogni promozione culturale sulla popolazione, affinché l'affidamento non sia visto come un intervento punitivo nei confronti della famiglia di origine, ma come un atto di solidarietà e di collaborazione sociale.

Le proposte di legge DC e PCI attribuiscono la competenza per gli affidamenti educativi di minori esclusivamente all'autorità giudiziaria: al tribunale per i minorenni la DC e addirittura agli uffici delle tutele il PCI, nonostante che questi uffici, per vari motivi, abbiano dimostrato di non essere in grado di assicurare un funzionamento accettabile.

Attribuendo le competenze all'autorità giudiziaria si trasforma una forma di aiuto fra famiglie (praticata da secoli) promossa dall'ente pubblico (unità locale) in un intervento punitivo nei riguardi delle famiglie povere o in difficoltà.

Inoltre la proposta del PCI consente la trasformazione dell'affidamento educativo nell'affiliazione, che può essere pronunciata contro la

volontà dei genitori, anche nei casi in cui essi abbiano conservato validi rapporti affettivi con i propri figli.

Sulla scorta delle esperienze compiute si è accertato, invece, che la soluzione migliore consiste nel lasciare tutta la materia relativa all'affidamento a scopo educativo di minori alla competenza degli enti assistenziali e nel far sì che il Tribunale per i minorenni debba intervenire solo nel caso in cui vi sia conflitto fra la famiglia d'origine e l'ente assistenziale. In questo caso l'intervento del Tribunale per i minorenni dovrebbe limitarsi al disporre o meno l'allontanamento del minore dalla sua famiglia e decidere conseguentemente se l'ente assistenziale deve agire o meno.