

# Rassegna bibliografica

Centro nazionale  
di documentazione  
e analisi  
per l'infanzia  
e l'adolescenza

Centro  
di documentazione  
per l'infanzia  
e l'adolescenza  
Regione Toscana

Istituto  
degli Innocenti  
Firenze

Anno 6  
numero 2  
2005

**infanzia e adolescenza**



**PERCORSO  
DI LETTURA:  
AFFIDAMENTO  
FAMILIARE**

**2/2005**

*Centro nazionale  
di documentazione  
e analisi  
per l'infanzia  
e l'adolescenza*

*Centro  
di documentazione  
per l'infanzia  
e l'adolescenza  
Regione Toscana*

*Istituto  
degli Innocenti  
Firenze*

## **Rassegna bibliografica infanzia e adolescenza**

**Anno 6, numero 2  
aprile - giugno 2005**

**Istituto degli Innocenti  
Firenze**

*Direttore responsabile*

Aldo Fortunati

*Direttore scientifico*

Enzo Catarsi

*Comitato di redazione*

Antonella Schena (responsabile),  
Anna Maria Maccelli,  
Maria Teresa Tagliaventi

*Catalogazione a cura di*

Rita Massacesi, con la collaborazione  
di Florica Campeanu e Cristina Ruiz

*Hanno collaborato a questo numero*

Luigi Aprile, Valeria Gherardini,  
Maria Rita Mancaniello, Luigi Mangieri,  
Raffaella Pregliasco, Riccardo Poli,  
Maria Teresa Tagliaventi, Fulvio Tassi

*Coordinamento editoriale  
e realizzazione redazionale*

Paola Senesi, Alessandra Catarsi,  
Jacopo Landi

*Progetto grafico*

Rauch Design, Firenze

*Realizzazione grafica*

Barbara Giovannini

*In copertina*

*La mia famiglia*, di Mattia Bernadori  
(Pinacoteca internazionale  
dell'età evolutiva Aldo Cibaldi)

Istituto degli Innocenti  
Piazza SS. Annunziata, 12  
50122 Firenze  
tel. 055/2037343  
fax 055/2037344  
e-mail:  
biblioteca@istitutodeglinnocenti.it  
sito Internet: www.minori.it

Periodico trimestrale  
registrato presso il Tribunale  
di Firenze con n. 4963 del 15/05/2000

**Avvertenza**

*Le segnalazioni bibliografiche si presentano ordinate secondo lo Schema di classificazione sull'infanzia e l'adolescenza realizzato dall'Istituto degli Innocenti. All'interno di ogni voce di classificazione l'ordinamento è per titolo. Le pubblicazioni monografiche e gli articoli segnalati sono corredati di abstract e della descrizione bibliografica che segue gli standard internazionali di catalogazione. Per quanto riguarda la descrizione semantica, l'indicizzazione viene effettuata seguendo la Guida all'indicizzazione per soggetto, realizzata dal GRIS (Gruppo di ricerca sull'indicizzazione per soggetto) dell'Associazione italiana biblioteche. La documentazione qui di seguito presentata costituisce parte del patrimonio documentario della biblioteca dell'Istituto degli Innocenti e deriva da un'attività di spoglio delle più importanti riviste di settore e da una ricognizione delle monografie di maggiore rilievo pubblicate di recente sugli argomenti riguardanti l'infanzia e l'adolescenza.*

*Eventuali segnalazioni e pubblicazioni possono essere inviate alla redazione*

---

## **Percorso di lettura**



# L'affidamento familiare

*Luigi Fadiga*

*presidente della Sezione per i minorenni della Corte d'appello di Roma*

## I. Le origini

La prima regolamentazione organica dell'affidamento familiare si ha in Italia più di vent'anni or sono, con la legge 4 maggio 1983 n. 184 intitolata *Dell'adozione e dell'affidamento dei minori*, che dedicava all'argomento gli articoli da 2 a 5 del suo titolo primo, denominato appunto *Dell'affidamento dei minori*.

Anche in precedenza, però, l'affidamento familiare, o qualcosa di molto simile, era ben conosciuto dal nostro ordinamento. Infatti, già nel 1926 l'art. 176 del regio decreto 15 aprile 1926 n. 718, regolamento di esecuzione della legge 10 dicembre 1925, n. 2277 istitutiva dell'Opera nazionale maternità e infanzia, prevedeva tra le forme di assistenza dei fanciulli minori dei dodici anni compiuti il collocamento «presso famiglie, possibilmente abitanti in campagna, che offrano serie garanzie di onestà, laboriosità, attitudini educative e amorevolezza verso i bambini». Dal canto suo il codice civile del 1940, che dedicava un apposito titolo del libro primo ai minori affidati alla pubblica assistenza, stabi-

liva nell'art. 404 che l'istituto di pubblica assistenza aveva il potere di affidare i minori «a persone di fiducia».

In base a quella normativa, gli affidatari dovevano considerare e trattare il minore affidato “come proprio figlio”, curarne l'educazione, l'istruzione e il mantenimento. Era previsto, su richiesta, un assegno mensile in loro favore. Solo in via subordinata era ammesso il ricovero in strutture assistenziali. Queste dovevano essere “istituzioni rurali” distribuite in “piccoli gruppi organizzati sul tipo della famiglia”, e solo in estremo subordine e in loro mancanza era consentito il ricovero dei minori in istituto (art. 177 RD 718/1926). Dopo tre anni di affidamento gli affidatari potevano chiedere al giudice tutelare l'affiliazione del minore in base alle norme del codice civile (artt. 404-413). L'affiliazione attribuiva all'affiliante la potestà genitoriale sul minore stesso e, a quest'ultimo, il cognome dell'affiliante. Si trattava insomma di una specie di piccola adozione, che dava veste e stabilità giuridica ai legami affettivi insorti con l'affidamento.

Nonostante le chiare disposizioni sopra menzionate, che consideravano prioritaria per la pubblica assistenza la scelta dell'affidamento e del tutto subordinata (quasi un'*extrema ratio*) quella dell'istituzionalizzazione, negli anni Sessanta i minori in istituto erano quasi 250.000. Grande speranza di ridurre quel numero fu riposta nella legge 4 giugno 1967 n. 431 sull'adozione speciale, che introduceva nel nostro ordinamento l'adozione legittimante dei minori in stato di abbandono. Fu tuttavia presto chiaro che l'adozione non poteva bastare a svuotare gli istituti, sia perché solo una parte dei minori ricoverati poteva rientrare nei parametri dello stato di abbandono, sia perché la legge 431/1967 limitava l'adozione speciale ai minori di età inferiore agli otto anni.

## 2. L'affidamento familiare nella legge 184/1983

L'affiliazione dei minori venne soppressa dalla legge 184/1983, che col suo art. 77 abrogò tutti gli articoli del codice civile che la disciplinavano. Contemporaneamente, come detto sopra, riprese e definì il concetto di affidamento familiare, intervento assistenziale destinato al minore «temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo», che poteva essere affidato «ad un'altra famiglia, possibilmente con figli minori, o ad una persona singola, o ad una comunità di tipo

familiare» (art. 2 comma 1, vecchio testo)<sup>1</sup>. Tuttavia, la legge 184/1983, mantenne e consentì il ricovero in istituto assistenziale quando l'affidamento familiare non fosse «possibile o conveniente» (art. 2 comma 2, vecchio testo). Spettava al servizio locale disporre l'affidamento, previo consenso dei genitori. Il giudice tutelare, con proprio decreto, rendeva esecutivo il provvedimento dei servizi, che doveva indicare motivi, tempi e modi dell'affidamento e sua presumibile durata. In caso di mancato consenso dei genitori, occorreva un provvedimento del tribunale per i minorenni limitativo della potestà. Il servizio locale doveva vigilare sull'andamento dell'affido, tenendo informato il giudice tutelare o il TM. Venuta meno la situazione di difficoltà temporanea della famiglia di origine, l'affidamento cessava con provvedimento dello stesso servizio locale che lo aveva disposto (art. 4). Gli affidatari dovevano agevolare i rapporti tra il minore affidato e i suoi genitori, favorirne il reinserimento nella famiglia d'origine, e tener conto delle indicazioni di costoro concernenti l'educazione e l'istruzione del minore, tranne in caso di decadenza o altre limitazioni della potestà (art. 5).

Come si vede da questa sintetica esposizione, il legislatore del 1983 aveva delineato, sia pure per sommi capi, un intervento di tipo prettamente assistenziale, dando anche indicazioni di tipo tecnico che nella normativa sul collocamento familiare di cui al vecchio decreto 718/1926

<sup>1</sup> Tra i numerosi commenti al testo originario della legge, si vedano: Finocchiaro, A. e M. (1983); Sacchetti (1984, 1986).

era contenuta in fonti di secondo livello. Tuttavia, aveva anche ritenuto opportuno creare un'interazione con gli organi della giustizia minorile, prevedendo un intervento necessario del giudice tutelare, chiamato a rendere esecutiva la decisione dei servizi, e del tribunale per i minorenni, chiamato a provvedere alle necessarie limitazioni della potestà genitoriale in caso di ingiustificato rifiuto dei genitori a consentire all'affido. L'apertura di un canale tra giudice minorile e servizi era infatti reso necessario dall'esigenza di assicurare un raccordo tra protezione assistenziale e protezione giudiziaria, considerato il confine talora evanescente fra le situazioni risolvibili con l'affidamento assistenziale e quelle per le quali era prevedibile o possibile la dichiarazione di adottabilità.

Va ricordato a tal proposito che era sovrappiù nel frattempo lo scioglimento dell'ONMI, disposto con la legge 23 dicembre 1975 n. 698, e il conseguente trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative del disciolto ente, con l'onere di provvedere mediante leggi regionali a disciplinare le funzioni relative alla protezione e all'assistenza all'infanzia. Inoltre, con il DPR 24 luglio 1977 n. 616, tutte le funzioni amministrative concernenti l'organizzazione e l'erogazione di servizi di assistenza e di beneficenza erano state attribuite ai Comuni, secondo ambiti territoriali adeguati alla gestione dei servizi sociali e sanitari da determinarsi con leggi regionali. In tale contesto, un intervento del legislatore statale in materia di affidamento familiare era dunque opportuno, ed era ancor più opportuno raccordare tra loro servizi sociali e giustizia minorile.

### 3. La scarsa diffusione dell'affidamento familiare

Le disposizioni della legge 184/1983 in materia di affidamento familiare non ebbero l'effetto sperato, o per lo meno l'ebbero solo in piccola parte. Un'indagine conoscitiva effettuata nel 1987 dal Ministero di grazia e giustizia in collaborazione con le Regioni e riferita al biennio 1985-1986 mise in luce un quadro del tutto insoddisfacente. In particolare, cinque Regioni dell'Italia settentrionale avevano emanato disposizioni specifiche sull'affidamento familiare, ma solo due nell'Italia centrale e appena due nell'Italia meridionale. Per quanto riguarda i servizi, solo una Regione in tutta Italia (la Lombardia) aveva creato servizi specifici per l'affidamento familiare, mentre nelle altre operavano servizi generici e polivalenti, con tipologie e metodologie le più diverse. Per quanto riguarda il numero dei minori interessati, dall'indagine conoscitiva risultavano esistenti nel biennio considerato 8.762 situazioni definite come affidamento familiare, di cui il 43,7% a parenti, il 35,4% a non parenti, e il 15,5% a comunità di tipo familiare. Nel 59,3 % dei casi si trattava di affidamenti effettuati con il consenso dei genitori, mentre il restante 40,7% era effettuato su provvedimento del giudice. Benché le norme della legge 184/1983 prevedessero per ogni provvedimento di affidamento consensuale l'obbligo dei servizi di chiedere al giudice tutelare il decreto di esecutorietà, nel biennio 1985-1986 risultavano emessi dalle 550 preture che, su un totale di 890, avevano risposto all'indagine, appena 1.298 decreti. Ciò significava che molto spesso i servizi non davano notizia dell'affidamen-

to al giudice tutelare. Per quanto riguarda l'età, la fascia maggiormente rappresentata era quella dei minori fra i sei e i dodici anni. Appena la metà degli affidamenti si concludevano nel triennio; per gli altri, la durata non era specificata. Il ritorno nella famiglia di origine veniva segnalato in un numero di casi nettamente minoritario (appena 1.667).

Dieci anni dopo, nel dicembre 1997, secondo i dati comunicati alla prima Conferenza nazionale sull'affidamento familiare, promossa dal Dipartimento affari sociali della Presidenza del consiglio, gli affidamenti familiari risultavano essere «diecimila circa». Il che permette due osservazioni: che a quindici anni di distanza dall'entrata in vigore della legge 184/1983 la sperata diffusione dell'affidamento familiare non si era ancora verificata; e che il livello di conoscenza dell'andamento del fenomeno da parte delle istituzioni tenute a promuoverlo e a attuarlo era ancora, a dir poco, rudimentale. Ulteriori dati reperibili, di dubbia attendibilità, si riferiscono al 1999. A quella data, 5.280 minori vivevano con parenti, e 4.668 presso altre famiglie.

Un'accurata indagine sui minori fuori dalla propria famiglia, limitata però alle strutture residenziali (istituti, case famiglia, comunità alloggio, ecc.) e quindi non comprensiva dell'affidamento familiare, è stata fatta nel 1998 dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Si rileva da quella indagine che il numero dei minori assistiti mediante ricovero in strutture residenziali ha

subito negli anni un forte decremento, scendendo dai 249.753 del 1962 ai 42.231 del 1992 (Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 1999). Alla data del 30 giugno 1998, i minori presenti in strutture residenziali erano 14.945, di cui il 12% stranieri. Da un'ulteriore indagine dello stesso Centro effettuata sui minori presenti in istituto (e quindi in strutture residenziali di grandi dimensioni, ospitanti un alto numero di minori) risultavano ricoverati, alla data del 30 giugno 2003, appena 2.633 minori, di cui 1.525 in quattro regioni meridionali: Campania, Puglia, Calabria e Sicilia (Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2004).

#### **4. La legge 28 marzo 2001 n. 149 e l'affidamento familiare**

Recentemente, sulla spinta di una crescente domanda di genitorialità fin troppo bene riassunta nella formula propagandistica «adozioni più semplici», il legislatore ha sentito il bisogno di intervenire ancora una volta sull'adozione dei minori in stato di abbandono disciplinata dalla legge 184/1983 e ha colto l'occasione per modificarne anche quella parte che riguardava l'affidamento familiare. Ciò ha fatto con la legge 28 marzo 2001 n. 149, intitolata appunto *Modifiche alla legge 4 maggio 1983 n. 184 recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori, nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile»*<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Sulle modifiche introdotte dalla legge 149/2001 si veda Finocchiaro, A. e M. (2001); Vercellone (2002); Lenti (2002); Fadiga (2003).

La tecnica legislativa usata è quella della cosiddetta novella: vale a dire, una legge che sostituisce tutti o alcuni degli articoli di una legge precedente, conservando loro la stessa numerazione originaria e inserendo se necessario degli articoli aggiuntivi indicati con un numero ordinale (ad esempio, art. 5 *bis*, art. 5 *ter*, ecc.). Nel nostro caso ciò non è stato necessario, in quanto gli articoli originariamente dedicati all'affidamento familiare dalla legge 184/1983 sono stati più che sufficienti. Anzi: l'art. 1 è stato ampliato a tal punto da farne oggetto di un apposito titolo, diventato il primo della rinnovata legge 184/1983 e intitolato *Principi generali*, mentre il vecchio nome della legge 184/1983 ha preso la nuova denominazione di *Diritto del minore ad una famiglia*. Il vecchio titolo primo, già denominato *Dell'affidamento familiare*, è così diventato il secondo e si chiama ora, più semplicemente, *Affidamento del minore*.

Così chiarita la genesi e la tecnica della legge 149/2001, è giunto il momento di vederne più da vicino i contenuti che qui interessano, notando subito che lo schema base di affidamento familiare contenuto originariamente nella legge 184/1983 (temporaneità; consensualità; competenza dei servizi locali; controllo del giudice tutelare) viene sostanzialmente rispettato, sì che sarebbe eccessivo parlare di riforma. Tuttavia, importanti correzioni e aggiunte vengono apportate alla vecchia disciplina, rivelatrici dei suoi punti deboli.

Anzitutto, il nuovo art. 1 insiste con particolare intensità sul diritto del minore di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia, chiarendo che a ciò

non possono essere di ostacolo le condizioni di indigenza dei genitori. Questo significa che l'allontanamento del minore dalla propria famiglia, in quanto di per sé lesivo di quel diritto, deve essere considerato un fatto eccezionale, giustificato soltanto quando ne ricorrano le condizioni di legge. E ciò è vero non soltanto per gli allontanamenti definitivi, ma anche per quelli temporanei e, in certa misura, anche per quelli effettuati col consenso dei genitori, che non hanno il potere di limitare o comprimere il diritto del figlio alla propria famiglia. A quest'ultimo proposito si consideri il caso di un consenso all'affidamento familiare dato dai genitori per disinteresse nei confronti del figlio, che costituirebbe un manifesto segno di stato di abbandono con conseguente diritto del minore di essere dichiarato adottabile e di avere un'altra famiglia.

L'allontanamento è giustificato solo «quando la famiglia non è in grado di provvedere alla crescita e all'educazione del minore» perché gli interventi di sostegno e di aiuto disposti in suo favore non hanno avuto effetto (art. 1, comma 2 e 4), oppure in caso di necessità e urgenza (art. 2 comma 3). Nello stesso senso sostanzialmente si esprime la Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata dall'Italia con la legge 27 maggio 1991 n. 176, che nell'art. 9 così stabilisce: «Gli Stati parti vigilano affinché il fanciullo non sia separato dai suoi genitori contro la loro volontà, a meno che le autorità competenti non decidano, sotto riserva di revisione giudiziaria e in conformità delle norme procedurali applicabili che questa separazione è necessaria nell'interesse

preminente del minore, [...] ad esempio quando i genitori maltrattano o trascurano il fanciullo».

Va sottolineato che il richiamo alle condizioni di indigenza contenuto nella prima parte del secondo comma dell'art. 1 non deve essere inteso in senso restrittivo di indigenza meramente economica, ma va esteso a quelle situazioni di marginalità sociale e di incapacità genitoriale suscettibili di recare pregiudizio al minore, e perciò tutte meritevoli di interventi sociali di aiuto e sostegno al nucleo familiare. A differenza della versione originaria, il nuovo art. 1 della legge 184/1983 modificato dalla legge 149/2001 insiste molto sulla necessità di disporre interventi di sostegno e di aiuto per consentire la permanenza del minore nella famiglia d'origine ed evitare allontanamenti non indispensabili.

Anche l'affidamento familiare quindi, come intervento che comporta un allontanamento, deve essere utilizzato solo quando ne ricorrano i presupposti e non va considerato come intervento buono per tutti i casi. Su questi concetti ritorna l'art. 3, che nel suo primo comma impegna lo Stato, le Regioni e gli enti locali a sostenere con idonei interventi i nuclei familiari a rischio per garantire al minore il diritto di crescere nella propria famiglia, indicando inoltre, in maniera alquanto contraddittoria, una serie di iniziative promozionali dell'affidamento familiare, dell'adozione e delle comunità di tipo familiare.

All'affidamento (e all'adozione) deve dunque farsi ricorso solo quando gli interventi di sostegno si siano rivelati insufficienti. Lo stabilisce il 4 comma dell'art.

1, in base al quale, quando la famiglia «non è in grado di provvedere alla crescita e all'educazione del minore, si applicano gli istituti di cui alla presente legge»: vale a dire, l'affidamento familiare e l'adozione. Ciò al fine di garantire al minore il diritto a «vivere, crescere ed essere educato nell'ambito di una famiglia», che, come chiarisce il comma 5 dell'articolo in esame, deve essergli assicurato «senza distinzione di sesso, di etnia, di età, di lingua, di religione, e nel rispetto della identità culturale del minore», peraltro nel rispetto dei principi fondamentali del nostro ordinamento.

## 5. Affidamento familiare: quando

L'art. 2 della legge, che disciplina i casi in cui si ricorre all'affidamento familiare, contiene un'importante innovazione rispetto al vecchio testo. Infatti, mentre quello dava alla pubblica amministrazione la facoltà di ricorrere all'affidamento («il minore può essere affidato»), il nuovo testo lo impone: «il minore è affidato». Nella formulazione delle leggi, l'uso del verbo essere all'indicativo ha sempre contenuto prescrittivo, cosicché la pubblica amministrazione ha ormai l'obbligo e non la facoltà di ricorrere a questa strada, quando ne ricorrano i presupposti e fatte salve le eccezioni di cui al comma 2 e seguenti.

I presupposti dell'affidamento familiare sono indicati nello stesso articolo 2: temporanea mancanza di nucleo familiare idoneo malgrado gli interventi di sostegno indicati più sopra. Dunque, una si-

tuazione di difficoltà o crisi familiare transitoria, alla quale può porsi rimedio con gli opportuni interventi. Possiamo pensare a una malattia, a un problema di alloggio, a una breve carcerazione, a una terapia disintossicante: a situazioni cioè che impediscono momentaneamente la permanenza del minore nella propria famiglia, la quale tuttavia, con l'aiuto dei servizi, può essere recuperata alla funzione genitoriale e parentale.

Fatti salvi i casi di urgente necessità (art. 2 comma 3), solo in questo caso l'allontanamento del minore e il suo temporaneo affidamento ad altra famiglia sono legittimi. La valutazione circa la temporaneità dell'inidoneità del nucleo familiare, e dunque della correlativa necessità dell'allontanamento e della sua durata, sono inevitabilmente giudizi di carattere soggettivo, soggettività che la legge mostra di temere come un pericolo per il minore, bisognoso invece di situazioni stabili e certe. Se si prospetta la necessità di un lungo allontanamento, potremmo essere in presenza di un probabile stato di abbandono. Per evitare questi rischi la legge si cautela in vari modi. Anzitutto, come già nella precedente disciplina, essa coinvolge fin dall'inizio il giudice tutelare, prevedendo la necessità di un suo decreto che renda esecutivo il provvedimento dell'amministrazione (art. 4 comma 1). Il giudice tutelare può negare l'esecutorietà e trasmettere gli atti al tribunale per i minorenni, se non condivide la valutazione dei servizi circa la temporaneità della crisi familiare. La questione è delicata, perché si intreccia con la valutazione della temporaneità della forza maggiore, che la legge attribuisce alla competenza dell'au-

torità giudiziaria (cfr. art. 8 legge 184/1983). In secondo luogo, e diversamente da quanto disposto nella originaria disciplina della legge 184/1983, la legge 149/2001 ha fissato un termine massimo di durata dell'affidamento familiare, indicandolo con grande precisione in ventiquattro mesi (art. 4 comma 4). Infine, e su ciò torneremo più oltre, ha impegnato i servizi in un costante monitoraggio della situazione (art. 4 comma 3), con obbligo di relazioni periodiche al giudice tutelare.

Queste innovazioni sono sintomatiche di lacune e difetti della vecchia disciplina che si sono volute colmare, prima fra tutte quella dei bambini dimenticati in affidamento familiare. La diagnosi sulla gravità della crisi familiare e la prognosi sulla sua ricuperabilità e durata, e dunque sulla durata dell'affidamento, impegna i servizi a rendere possibile il rientro nella famiglia d'origine entro il termine previsto. Una diagnosi eccessivamente ottimistica e una prognosi grossolanamente errata non possono certo essere sintomi di elevata professionalità dei servizi stessi. E la legge 149/2001, modificando in questo le vecchie norme della legge 184/1983, lascia capire che su questo aspetto dell'affidamento familiare non si è lavorato bene in passato.

## 6. Affidamento familiare: a chi

Qualche significativa novità è stata introdotta dalla legge 149/2001 anche per quanto riguarda i requisiti degli affidatari. Secondo il vecchio testo dell'art. 2 primo comma, il minore poteva essere affidato «ad un'altra famiglia, possibilmente con

figli minori, o ad una persona singola, o ad una comunità di tipo familiare». Nel nuovo testo, invece, scompare dal primo comma il riferimento alla comunità di tipo familiare. Dunque, è ora affidamento familiare in senso stretto solo quello fatto a un'altra famiglia o a una persona singola, non anche quello fatto a una comunità, sia pure di tipo familiare. Quest'ultimo caso è attualmente disciplinato dal comma 2 dello stesso articolo insieme all'ipotesi (purtroppo, non abbastanza residuale) del collocamento in istituto, e viene definito non già «affidamento», ma «inserimento». La modifica mostra che il legislatore ha voluto privilegiare il ricorso a famiglie, anche monoparentali, tenendo in seconda linea («ove non sia possibile l'affidamento [...] è consentito l'inserimento», art. 2 comma 2) l'ipotesi delle strutture residenziali anche se organizzate su modelli familiari. Una scelta così radicale in favore dell'affidamento a famiglia o a singola persona non convince del tutto. L'affidamento familiare non è la panacea per tutti i mali. Vi sono situazioni di difficile gestibilità, che possono forse essere affrontate meglio da piccole strutture residenziali piuttosto che, singolarmente, da privati affidatari.

Va segnalata anche un'altra modifica, solo in apparenza marginale: secondo il nuovo testo dell'art. 2 comma 1, gli affidatari o l'affidatario devono essere in grado di assicurare al minore non soltanto il mantenimento, l'educazione e l'istruzione, ma anche «le relazioni affettive di cui egli ha bisogno». L'aggiunta vale a sottolineare i rischi di un affidamento fatto male, che può causare al minore, oltre alla separazione dai genitori, anche una dolo-

rosa perdita di amicizie e di relazioni affettive per lui importanti, come ad esempio quelle con altri parenti (nonni, zii, cugini) e con altre figure per lui significative (insegnanti, amici, compagni di scuola, ecc.). E ciò può accadere sia perché l'affidamento viene fatto, senza oggettive necessità, ad affidatari che abitano lontano dalla zona di residenza del minore, sia perché gli affidatari, pur abitando vicino, ostacolano quelle relazioni. In entrambi i casi si tratta di affidamenti tecnicamente sbagliati, certamente pregiudizievoli per il minore.

Né la versione originaria della legge 184/1983 né le modifiche apportate dalla legge 149/2001 sembrano essersi curate di altri requisiti degli affidatari o dell'affidatario, fatto salvo il criterio (per la verità alquanto rudimentale) che preferisce le famiglie con figli minori, diretto a evitare il rischio di eccessivi attaccamenti. La legge non specifica (né del resto avrebbe potuto farlo) quando preferire l'affidamento a famiglia e quando preferire quello a una persona singola. In realtà, la scelta del nucleo affidatario è di natura tecnica ed è compito dell'operatore. Essa richiede grande professionalità, dovendosi valutare le reali disponibilità all'accoglienza degli aspiranti affidatari, e la loro capacità di rispondere ai bisogni del minore favorendo il rientro nella famiglia di origine. A questo proposito è significativo l'accenno contenuto nel comma 3 dell'art. 1, dove la legge impegna Stato, Regioni ed enti locali a promuovere «corsi di preparazione e aggiornamento professionale degli operatori sociali nonché incontri di formazione e preparazione per le famiglie e le persone che intendono avere in affida-

mento o in adozione dei minori». È abbastanza evidente che, se queste cose già ci fossero in misura adeguata, il richiamo del legislatore sarebbe superfluo. Peccato che tutto ciò debba essere fatto «nei limiti delle risorse finanziarie disponibili»: vale a dire, senza alcuno stanziamento aggiuntivo da parte dello Stato per i già magri bilanci degli enti locali.

Quando l'affidamento è fatto a una coppia, tra i requisiti non è compreso quello del matrimonio. Dunque, l'affidamento può avvenire anche a una famiglia di fatto. In questa ipotesi non va però trascurata una circostanza fondamentale, vale a dire l'impossibilità giuridica di trasformare l'affidamento in adozione se dovesse insorgere uno stato di abbandono. La coppia affidataria non coniugata non presenta infatti i requisiti di cui all'art. 6 comma 1 della legge 184/1983 e quindi, per poter adottare il minore affidato, dovrebbe contrarre matrimonio e dimostrare poi di avere stabilmente convissuto in precedenza per almeno tre anni (art. 6 comma 4 stessa legge). Nessun ostacolo insormontabile presenterebbe invece la mancanza del requisito dell'età, posto che il comma 5 dello stesso articolo consente al tribunale per i minorenni di derogare ai limiti ordinari quando risulti che dalla mancata adozione deriverebbe al minore un danno grave e non altrimenti evitabile.

Nel caso di affidamento a una persona singola o a una famiglia composta da persone dello stesso sesso (si pensi ad esempio a due sorelle nubili conviventi), l'unico sbocco possibile in casi di sopravvenuta adottabilità è quello dell'adozione in casi particolari, disciplinata dall'art. 44 lett. d) e seguenti della legge 149/2001,

con la precisazione che nel secondo caso (famiglia composta da persone dello stesso sesso) il minore potrebbe essere adottato da uno soltanto dei due componenti. Tale sembra essere l'unica interpretazione corretta del comma 3 dell'art. 44, là dove dice che «l'adozione è consentita [...] anche a chi non è coniugato».

Un altro requisito (se così si può chiamare) degli aspiranti affidatari dovrebbe essere quello di non pensare all'affidamento come a un mezzo per aggirare le norme sull'adozione. Altro è proporsi come affidatari, altro è desiderare un figlio e fare domanda di adozione. Come si è visto, l'art. 2 comma 1 dispone che nella scelta siano preferite la famiglie con figli minori. La norma mostra il timore del legislatore del 1983, condiviso da quello del 2001, che la coppia senza figli si proponga per l'affidamento, ma desideri in realtà un'adozione.

Esperienze molto diffuse all'estero privilegiano, per l'affidamento familiare, le cosiddette famiglie professionali: famiglie cioè che si dedicano professionalmente, dietro retribuzione e a tempo pieno, all'accoglienza di minori che debbono essere temporaneamente allontanati dalla famiglia d'origine. In Italia questo sistema non è diffuso, e anzi è oggetto di critiche (Forcolin, 2003). Più diffuso e certamente più valido sembra essere il sistema delle famiglie affidatarie organizzate in associazioni familiari, che offre il vantaggio di una maggiore motivazione umana da parte delle famiglie stesse, unito alla possibilità di un continuo sostegno e aiuto reciproco.

Nulla impedisce che gli affidatari o l'affidatario vengano scelti dai servizi nell'am-

bito della famiglia allargata. In tal caso, si suole parlare di affidamento intrafamiliare. Benché questa appaia talvolta la scelta più facile, occorre considerare che il legame di parentela non è di per sé garanzia di successo dell'affidamento. Tra i parenti affidatari e i genitori possono insorgere tensioni anche maggiori di quelle che si verificano tra i genitori e una famiglia affidataria di estranei. Appartiene alla professionalità dei servizi saper valutare la migliore soluzione.

Benché la legge non ne parli, tra i criteri di scelta degli affidatari deve essere tenuto presente quello della territorialità. Infatti, durante l'affidamento familiare devono essere mantenuti e agevolati non soltanto i rapporti con la famiglia d'origine (art. 5 comma 2), ma anche le relazioni affettive di cui il minore ha bisogno (art. 2 comma 1). La scelta di affidatari residenti in altra città o comunque in luogo non facilmente raggiungibile dalla residenza familiare del minore costituisce un evidente ostacolo a tutto ciò e assimila l'affidamento a un vero e proprio sradicamento. Ovviamente, questo non vale quando si tratta di affidamenti che richiedono un rallentamento o una temporanea interruzione dei rapporti con i genitori, come può accadere nelle ipotesi di pronuncia dell'autorità giudiziaria ai sensi degli art. 333 e 330 cc. Ma questa dovrebbe essere l'eccezione e non la regola.

Per quanto riguarda il minore, la legge non pone requisito alcuno. Anzi, nell'art. 1 comma 5 già citato, afferma solennemente che ogni minore ha diritto a una famiglia «senza distinzione di sesso, di etnia, di età, di lingua o di religione». A questo proposito non sarà male sottolineare che la presenza di minori stranieri

negli istituti e nelle altre strutture residenziali è stimata attorno al 17%, e che il loro diritto a rientrare in famiglia o a essere collocati in affidamento familiare non è inferiore a quello dei minori italiani.

Ovviamente, il servizio dovrà scegliere gli affidatari o l'affidatario individuando per ogni minore la soluzione più confacente. E a tal riguardo occorre sottolineare, con riferimento ai minori in tenera età, che negli affidamenti dove il rischio di abbandono è elevato è bene che gli affidatari presentino fin dall'inizio i requisiti per potersi "trasformare" in adottanti se intervenga dichiarazione di adottabilità: senza di che, il minore rischia dolorosi e traumatici allontanamenti, o soluzioni giuridicamente meno soddisfacenti rispetto all'adozione legittimante a cui avrebbe diritto.

## **7. Affidamento familiare e inserimento in comunità o istituti**

Le novità introdotte con il nuovo testo dell'art. 2 sono di grande rilievo. Occorre perciò esaminarle più da vicino. La prima parte del comma 2 dell'art. 2 stabilisce che, ove non sia possibile l'affidamento a una famiglia o a una persona singola, è consentito l'inserimento del minore in una comunità di tipo familiare. Il riferimento all'impossibilità dell'affidamento pone delicati problemi di interpretazione, dovendosi valutare se si tratta di impossibilità oggettiva (mancanza di aspiranti all'affidamento) o soggettiva (minore per il quale è sconsigliabile l'affidamento). Quest'ultima ipotesi sembra da

preferire. Infatti, tenuto presente quanto detto sopra circa il diritto del minore a una famiglia e il corrispettivo dovere delle pubbliche amministrazioni di attuare l'affidamento, la prima ipotesi finirebbe per giustificare inerzie e ritardi degli enti locali e dei servizi nell'applicazione della legge. Proprio queste inerzie e questi ritardi hanno ostacolato sino a ora la scarsa diffusione dell'affidamento familiare.

Nella categoria dell'impossibilità soggettiva possono rientrare quei casi in cui il minore rifiuta di entrare sia pure temporaneamente in un'altra famiglia; oppure quei casi di neonati per i quali si prospetta un rapidissimo inserimento in preadozione; oppure ancora quei casi detti di affido a rischio giuridico, dove l'incertezza del procedimento giudiziario in corso rende preferibile non creare legami di attaccamento troppo forti. In sostanza, sembra ragionevole interpretare l'accezione «ove l'affidamento non sia possibile» come riferita ai casi dove l'affidamento familiare appare seriamente controindicato.

Lo stesso articolo in esame precisa poi che per i minori di età inferiore ai sei anni l'inserimento in comunità di tipo familiare è l'unica alternativa all'affidamento, dovendosi categoricamente escludere per quella fascia di età il ricovero in istituto. Infine, il quinto comma dello stesso art. 2 dispone che gli standard minimi delle comunità e degli istituti per minori sono definiti dalle Regioni nell'ambito delle loro competenze, in base ai criteri fissati dalla Conferenza Stato-Regioni.

Ma l'innovazione più rilevante contenuta nell'art. 2 è quella del quarto comma, in base al quale, entro il 31 dicembre

2006, il ricovero in istituto deve essere superato «mediante affidamento a una famiglia e, ove ciò non sia possibile, mediante inserimento in comunità di tipo familiare caratterizzate da un'organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia». A questo proposito non va dimenticato quanto stabilisce il comma 2 dell'art. 1, richiamato all'inizio: che cioè le condizioni di indigenza dei genitori non possono essere di ostacolo al diritto del minore alla propria famiglia. Orbene, dalla ricerca effettuata nel 2003 dal Centro nazionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza e citata più sopra, risultava che alla data del 30 giugno 2003 il 33% dei minori presenti in istituto era stato ricoverato a causa di problemi economici della famiglia.

Il diritto di quei bambini è di tornare a casa propria, non di essere collocato in affidamento familiare e nemmeno in comunità di tipo familiare.

## **8. Affidamento familiare: come. Il progetto**

In base all'art. 4, spetta al servizio locale decidere quando è il caso di ricorrere all'affidamento; spetta a lui proporlo ai genitori del minore; spetta a lui ottenerne il consenso e sentire il minore valutandone le reazioni; spetta a lui determinare – in accordo con i genitori – i tempi e i modi dell'esercizio dei poteri dell'affidatario e le modalità di mantenimento dei rapporti tra famiglia d'origine e minore. E spetta sempre al servizio individuare gli affidatari o l'affidatario più idonei, predisporre il progetto di affido, determinarne

la presumibile durata e progettare gli interventi necessari per il recupero della famiglia d'origine.

Tutto ciò deve essere indicato con chiarezza nel provvedimento di affidamento familiare (art. 4 comma 3), che deve inoltre contenere l'indicazione del servizio responsabile del programma di assistenza e della vigilanza sull'affidamento.

Dopo le modifiche introdotte dalla legge 149/2001, il provvedimento di affidamento deve inoltre contenere (art. 4 comma 4) l'indicazione, espressa in mesi, del periodo di presumibile durata dell'affidamento stesso, rapportabile al complesso di interventi diretti al recupero della famiglia di origine e non superiore a ventiquattro mesi. Nella sua versione precedente l'art. 4 nulla disponeva a questo proposito, cosicché era frequente che il minore rimanesse molto a lungo in affidamento, e che nel frattempo nessun intervento di recupero venisse svolto in favore della famiglia d'origine: col risultato che il ritorno del minore dai suoi genitori diveniva arduo, e non di rado impossibile. Bene ha fatto dunque il legislatore del 2001 a introdurre queste rigorose limitazioni, che devono responsabilizzare i servizi alla delicatezza e alla complessità dell'intervento. L'affidamento familiare è un intervallo, un ponte che deve avere su entrambe le sponde la famiglia d'origine. È un gravissimo errore tecnico e giuridico considerare chiuso il caso una volta avvenuto l'affidamento. In tal modo si confonde la partenza con l'arrivo, lo strumento per risolvere un problema con la soluzione del problema stesso, e da ciò deriva sempre un grave pregiudizio per la famiglia d'origine, per gli affidatari e, soprattutto, per il minore.

Il termine di ventiquattro mesi è prorogabile solo dal tribunale per i minorenni e solo «qualora la sospensione dell'affidamento rechi pregiudizio al minore». Più che di sospensione si dovrebbe parlare di cessazione, ma il concetto è ugualmente chiaro. Si tratta cioè di una situazione in cui, alla scadenza del termine previsto, la famiglia d'origine non è ancora in grado di riprendere il minore con sé. Ciò può dipendere da molteplici cause, come ad esempio l'insufficienza del programma di recupero, la sopravvenienza di problemi imprevisti o di situazioni che fanno temere uno stato di abbandono. In questi casi, un rientro nella famiglia d'origine potrebbe apparire per il minore come prematuro e finanche pregiudizievole. Ogni valutazione in merito è tuttavia rimessa dalla legge all'autorità giudiziaria (tribunale per i minorenni), che potrebbe perciò concedere la proroga in tutto o in parte, oppure negarla ritenendola ingiustificata. Il tribunale potrebbe anche negare la proroga rilevando che nel frattempo si è verificata una situazione che giustifica l'apertura di un procedimento di adottabilità. In tal caso, tenuto conto delle limitazioni alla procedibilità d'ufficio introdotti dalla stessa legge 149/2001, il presidente dovrebbe trasmettere gli atti al PM, al quale spetterebbe valutare, ai sensi dell'art. 9 novellato, se proporre o meno ricorso per la dichiarazione di adottabilità. In caso di inerzia del PM, è da vedere cosa potrà fare il tribunale, non potendosi ritenere che tale inerzia lo obblighi a rimanere a sua volta inerte.

È questo uno dei molti pasticci fatti dal legislatore col sistema delle riforme a singhiozzo e, in particolare, con la legge 149/2001. Ma l'entrata in vigore della

parte processuale della legge è stata sospesa con diverse proroghe. L'ultima, disposta con decreto legge 30 giugno 2005 n. 115, scadrà il 30 giugno 2006. Fino a quella data, e salvo ulteriori proroghe, il potere del presidente del tribunale di iniziare d'ufficio il procedimento di adottabilità deve ritenersi ancora sussistente.

### **9. Affidamento familiare: come. Il consenso**

L'affidamento familiare propriamente detto è un intervento della pubblica assistenza, e quindi per sua natura consensuale. Tutti i suoi attori cioè, e in particolare i genitori del minore, devono accettare liberamente e anzi condividere la proposta del servizio, il quale dal canto suo non ha alcun potere di imporre un tipo di intervento che necessariamente incide sulla potestà genitoriale. Spetta al servizio convincere i genitori che l'affidamento corrisponde all'interesse del figlio, spiegandone lo scopo, la temporaneità, gli aiuti e vincendone le eventuali resistenze molto spesso dovute al timore di perderne l'affetto. Un consenso informato, dunque: nel senso che il servizio dovrà chiarire molto bene il progetto e i poteri/doveri dei genitori e degli affidatari, tra i quali sarà opportuno predisporre incontri preliminari, diretti alla conoscenza reciproca.

Non è previsto invece un consenso del minore, ma solo che egli sia sentito se maggiore degli anni dodici o anche prima se già capace di discernimento. Questa formula appare riduttiva, perché un affidamento a cui il minore è contrario sembra avere ben poche possibilità di successo. Il

servizio non dovrà quindi limitarsi a sentire il minore, ma dovrà spiegargli le ragioni del progettato affidamento, la sua presumibile durata, le sue modalità. E dovrà fargli conoscere i futuri affidatari, perché egli possa gradualmente familiarizzare con loro e mostrare di gradirli e di accettarli.

Neppure è previsto dalla legge un consenso degli affidatari, ma anche qui ragioni di buon senso lo rendono necessario, e anzi è bene che il loro consenso si concretizzi in un impegno scritto.

### **10. Affidamento familiare: come. Il mancato consenso**

Se, nonostante tutto, i genitori rifiutano il consenso e il servizio è convinto della necessità di allontanare temporaneamente il minore per collocarlo in affidamento familiare, è indispensabile l'intervento dell'autorità giudiziaria minorile, unica competente ad affievolire o rimuovere, con le garanzie di legge, la potestà genitoriale. È a questa ipotesi che fa riferimento il comma 2 dell'art. 4, che richiama altresì le norme del codice civile in materia di decadenza e limitazione della potestà (artt. 330 e seguenti). Il consenso dei genitori non è richiesto nemmeno in caso di urgente necessità: lo si deduce dall'art. 2 comma 3 della legge 149/2001, nonché dall'art. 403 cc, che non è stato modificato.

Per la verità, gli affidamenti non consensuali dovrebbero rappresentare l'eccezione, o comunque la minoranza. Viceversa, pur in mancanza di dati statistici attendibili, si può dire che essi costituiscono ancora un numero assai elevato. È la

conseguenza di due fattori concomitanti: la mancanza di servizi qualificati per l'affidamento familiare e le resistenze dei genitori a cui sopra si è accennato. Non è una buona cosa, perché in tal modo un intervento prettamente assistenziale come l'affidamento familiare si trasforma in un intervento giudiziario fatto per ordine del giudice. Ciò rende molto più difficili i rapporti fra genitori e affidatari e richiede ai servizi uno sforzo assai maggiore.

Va notato che il potere del tribunale per i minorenni di allontanare il minore dalla casa familiare per proteggerlo da situazioni per lui pregiudizievoli non è cosa nuova. In particolare, l'art. 333 cc, di cui si fa larga applicazione nella pratica, stabilisce che il tribunale, quando dispone limitazioni alla potestà del genitore, «può adottare i provvedimenti convenienti» per il minore: e dunque, anche il suo affidamento a un nucleo familiare idoneo, anche a prescindere dall'intervento dei servizi. Questo tipo di affidamento è chiamato da molti «affidamento giudiziario». Si discute se esso costituisca un *tertium genus* rispetto a quello cui fa riferimento il comma 2 dell'art. 4 sopra citato, o se ormai anche l'affidamento disposto dal tribunale debba seguire, in quanto applicabili, le disposizioni dell'art. 4 e dell'art. 5 legge 149/2001: in particolare, quelle sulla durata massima fissata in ventiquattro mesi. Sembra tuttavia difficile sostenere che quella limitazione, introdotta dal legislatore del 2001 con riferimento al progetto dei servizi, sia applicabile anche ai provvedimenti dell'autorità giudiziaria, tanto più che questa è competente a decidere sulle richieste di proroga di quel termine. Con ciò non si vuol

dire che gli affidamenti disposti dal giudice siano sempre ben fatti: ma questo è tutto un altro discorso.

## **I I. Affidamento familiare: i doveri e i poteri dell'affidatario**

Con il nuovo testo dell'art. 5, la legge 149/2001 ha cercato di fare chiarezza sui doveri e poteri dell'affidatario, non sufficientemente definiti nella precedente versione della norma. Come già nel testo del 1983, resta fermo il dovere di accogliere il minore e di provvedere al suo mantenimento, educazione e istruzione, tenendo conto delle indicazioni dei genitori per i quali non vi sia stata decadenza della potestà, e osservando le prescrizioni dell'autorità affidante. In aggiunta, la nuova formulazione dell'art. 5 comma 1 prevede ora che l'affidatario eserciti in ogni caso i poteri della potestà parentale relativi agli ordinari rapporti con la scuola e con le autorità sanitarie. Ciò significa che per le decisioni rilevanti che concernono l'indirizzo scolastico e per quelle che riguardano interventi sanitari non ordinari è necessario il consenso dei genitori, perché si tratta di decisioni e di rapporti che non possono considerarsi ordinari. Tutto ciò non vale, ovviamente, se c'è stata decadenza della potestà ai sensi dell'art. 330 cc.

In ogni caso, e questa innovazione è stata saggia, il nuovo testo dell'art. 1 stabilisce che l'affidatario deve essere sentito in tutti i procedimenti in materia di potestà, di affidamento e di adottabilità relativi al minore affidato.

Altra rilevante modifica introdotta dalla legge 149/2001 è lo spostamento

dell'obbligo di agevolare i rapporti con la famiglia d'origine dall'affidatario ai servizi sociali, ai quali spetta inoltre il compito di svolgere opera di sostegno educativo e psicologico e di gestire la delicata fase del rientro in famiglia (art. 5 comma 2). La modifica tende a creare un cuscinetto tra famiglia d'origine e affidatari, che tuttavia non sembra consona al vero spirito dell'affidamento familiare.

La legge 149/2001 ha, inoltre, modificato il vecchio art. 80 della legge 184/1983, stabilendo che agli affidatari si estendono tutti i benefici in materia di astensione obbligatoria e facoltativa dal lavoro, di permessi per malattia e di riposi giornalieri previsti per i genitori biologici. Nessuna modifica invece per quanto riguarda gli assegni familiari, che già in base al vecchio testo dell'art. 80 potevano essere erogati all'affidatario con provvedimento del giudice. La necessità di una decisione del giudice riconduce quest'ultima ipotesi ai casi di affidamento non consensuale disposto dal tribunale per i minorenni (art. 4 comma 2), non sembrando che il giudice tutelare possa provvedervi in sede di esecutorietà del provvedimento di affidamento consensuale.

## 12. La cessazione dell'affidamento

Secondo l'art. 4 comma 5, l'affidamento cessa con provvedimento della stessa autorità che l'ha disposto quando sia venuta meno la temporanea difficoltà della famiglia d'origine o quando la sua prosecuzione rechi pregiudizio al minore. Occorre dunque un formale provvedi-

mento, che sarà dell'ente locale nell'ipotesi di affidamento consensuale, del tribunale per i minorenni nel caso dell'art. 4 comma 2. Se il provvedimento è dell'ente locale, sarà necessario un decreto del giudice tutelare che ne dichiara l'esecutorietà, così come è necessario per l'inizio dell'affidamento: altrimenti la cessazione deve considerarsi illegittima. Dunque, la valutazione del superamento della temporanea difficoltà della famiglia d'origine viene fatta dal servizio sociale responsabile dell'affidamento, ma il suo giudizio è sottoposto alla valutazione del giudice tutelare. Questo infatti, a norma dell'art. 4 comma 6, se non ritiene di rendere esecutivo il provvedimento di cessazione può richiedere al tribunale per i minorenni ulteriori provvedimenti nell'interesse del minore. Fra questi, evidentemente, la prosecuzione dell'affidamento, o anche l'apertura di un procedimento di potestà o di stato di abbandono.

Il rientro del minore in famiglia a seguito di cessazione dell'affidamento è gestito, come si è detto, dal servizio sociale, che vi provvede secondo le modalità più idonee, avvalendosi delle competenze professionali delle altre strutture del territorio e dell'opera delle associazioni familiari indicate dagli affidatari.

## 13. Progetti di riforma e occasioni perdute

Benché la legge 149/2001 sia molto recente, va notato che in questo scorcio di fine legislatura numerosi disegni e proposte di legge concernenti l'affidamento familiare e l'adozione sono stati presentati

alle Camere. Vale la pena di far cenno ai più rilevanti.

La proposta di legge C5737 – presentata alla Camera in data 22 marzo 2005 – d’iniziativa della deputata Burani Procaccini, presidente della Commissione bicamerale per l’infanzia, *Introduzione dell’istituto dell’affidamento familiare internazionale e disposizioni in materia di organizzazione e funzioni della Commissione per le adozioni internazionali*, è certamente la più significativa. Essa prevede, per la parte che qui interessa, l’introduzione dell’istituto dell’affidamento familiare internazionale. A tal fine propone che sia inserito dopo l’art. 5 della legge 1983 n. 184 (e quindi subito dopo gli articoli relativi all’affidamento familiare di cui si è appena detto) un titolo I *ter*, riguardante i minori residenti in uno Stato estero privi temporaneamente di un ambiente familiare idoneo, collocati o meno in un istituto di assistenza, quando sia accertato che non è possibile procedere a un affidamento familiare nei loro Stati di provenienza.

La proposta limita l’affidamento internazionale ai Paesi stranieri che riconoscono tale istituto giuridico e stabiliscono, anche mediante accordi bilaterali con l’Italia, che esso sia disciplinato dai seguenti principi: presenza dell’interesse del minore; rispetto della normativa sull’immigrazione; durata massima di due anni con possibilità di proroga; programma di intervento finalizzato al superamento delle difficoltà della famiglia d’origine, oppure alla svolgimento di cure sanitarie, oppure alla frequenza di corsi di studio e di formazione (art. 5).

Chi desidera proporsi per un affidamento familiare internazionale deve pre-

sentare una dichiarazione di disponibilità ai servizi socioassistenziali degli enti locali che verificano l’idoneità della famiglia richiedente e, in caso positivo, rilasciano una dichiarazione di autorizzazione all’affidamento internazionale. Tale dichiarazione è trasmessa al tribunale per i minorenni. Sulla falsariga di quanto anche adesso prevede il procedimento di adozione internazionale, gli aspiranti all’affidamento internazionale in possesso della dichiarazione di autorizzazione devono conferire l’incarico a un ente di intermediazione autorizzato, che svolge le pratiche necessarie presso le competenti autorità del Paese d’origine del minore. Il provvedimento straniero di affidamento familiare è poi dichiarato efficace in Italia dalla Commissione per le adozioni e gli affidamenti internazionali.

Trascorsi due anni di affidamento, le autorità competenti del Paese d’origine possono emettere uno o più provvedimenti di proroga se valutano che la sua sospensione possa essere pregiudizievole per il minore. Se la proroga è stata disposta a causa del perdurare delle difficoltà che hanno dato luogo all’affidamento, l’affidamento familiare può sfociare in adozione internazionale a queste due condizioni concorrenti: a) che l’autorità estera competente abbia verificato lo stato di abbandono o di semiabbandono del minore; b) che la coppia affidataria abbia ottenuto dal tribunale per i minorenni l’idoneità all’adozione internazionale.

Previsioni non troppo diverse nella sostanza (affidamento per due anni prorogabili) prevede il disegno di legge S3373, presentato al Senato dal ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo,

contenente *Modifiche e integrazioni alla disciplina in materia di adozione e di affidamento internazionali*.

Non si fa parola invece, nei due disegni di legge, di un fenomeno imponente ed estremamente bisognoso di normazione: quello dei 35.000 bambini e ragazzi che entrano ogni anno in Italia dall'Europa dell'Est e soprattutto dalla Bielorussia per i cosiddetti soggiorni climatici temporanei, forma di solidarietà internazionale che, accanto ad aspetti positivi, presenta rischi e problematicità più volte e invano messi in evidenza dagli osservatori più attenti (Busnelli *et al.*, 2000).

#### 14. Considerazioni conclusive

Dall'approvazione della legge 4 maggio 1983 n. 184 sono passati ormai più di vent'anni. In questo periodo, quella sua parte che riguarda l'adozione dei minori in abbandono ha dato frutti molto positivi, incidendo in maniera rilevante sullo stesso costume. Al contrario, malgrado numerosi tentativi e innumerevoli congressi, la parte relativa all'affidamento familiare ha ricevuto un'applicazione assai modesta, e non c'è motivo di sperare che le modifiche introdotte dalla legge 149/2001 possano capovolgere la situazione. Esse, infatti, riguardano la normativa civilistica e non quella amministrativa, di istituzione e organizzazione del servizio, né tantomeno quella relativa alla disponibilità finanziaria.

Ma non sono questi i soli ostacoli. Altri, di peso forse maggiore, sembrano aver bloccato da oltre vent'anni in Italia la diffusione dell'affidamento familiare. In pri-

mo luogo, l'adozione ha potuto avere un così rilevante sviluppo perché, accanto all'apertura all'accoglienza, si è giovata della spinta propulsiva del desiderio di genitorialità, particolarmente vivo in un contesto caratterizzato da un forte calo della natalità. Di questa spinta non ha potuto giovare l'affidamento familiare, tutto centrato sull'accoglienza e non sulla genitorialità. Per di più, le stesse caratteristiche della famiglia italiana, per sua natura chiusa, possessiva, poco disponibile a condividere con altri la relazione genitori-figli, ha svolto un ruolo frenante: e questo vale sia per le famiglie affidatarie che per quelle d'origine.

Non minore peso ha avuto la frammentazione della pubblica assistenza a livello comunale, e la conseguente mancanza di servizi adeguati al di fuori dei grandi centri urbani. E anche in questi, fatte salve alcune eccezioni, le politiche assistenziali dirette ad aiutare le famiglie e i minori in difficoltà sono state gravemente carenti, e spesso del tutto assenti. È mancata infatti, fino alla legge 328/2000, una legge quadro sulla pubblica assistenza per garantire su tutto il territorio nazionale livelli di intervento minimi uniformi.

Anche la magistratura ha le sue colpe. I giudici tutelari, con rarissime eccezioni, hanno omesso di esercitare il controllo sugli istituti, di loro competenza dalla legge 184/1983 fino alla legge 149/2001. I tribunali per i minorenni non si sono sufficientemente attivati per affermare il diritto del minore a una famiglia e troppo a lungo hanno consentito ricoveri in istituto o altre strutture residenziali per minori che avrebbero dovuto invece beneficiare

dell'affidamento familiare. Il pubblico ministero minorile è stato del tutto latitante.

È mancata insomma, e questo è il limite maggiore, la riconversione dell'intervento assistenziale, tradizionalmente effettuato col ricovero in istituto: e ciò sia nella mentalità degli amministratori che nella prassi degli operatori. Tutto ciò fa dubitare che, in un contesto sociale profondamente mutato per il fenomeno dell'immigrazione e per i nascenti problemi di una società multietnica, l'affidamento familiare possa trovare la sua giusta collocazione fra gli strumenti di intervento in difesa dei diritti dei minori: senza enfatizzarlo come la panacea per tutti i mali, ma senza farne una specie di araba fenice come troppo a lungo è stato in questi ventitré anni di vita.

Non pare sufficiente a tal fine il richiamo un po' declamatorio dell'art. 1 comma 5 della legge 149/2001 contro le discriminazioni razziali. E anche il giusto

divieto di ricovero in istituto dei minori sotto i sei anni di età contenuto nell'art. 2 comma 4 rischia di coprire operazioni "gattopardesche", in mancanza di una forte volontà di cambiamento delle Regioni e delle amministrazioni locali.

Preoccupa che, in un contesto dove non si riesce ad applicare l'affidamento familiare ai bambini che sono fra noi, spuntino proposte come quelle menzionate più sopra, dirette a istituire un cosiddetto affidamento familiare internazionale, il quale, se le proposte diverranno legge, avrà sicuramente grande successo, dal momento che – ben diversamente dall'affidamento vero e proprio – mette al sicuro da fastidiose ingerenze della famiglia di origine e assicura tutti i vantaggi di un'adozione "in prova", fatta con possibilità di recesso unilaterale da parte degli affidatari e quindi non già nell'interesse del minore, ma ancora una volta in quello degli adulti.

## Riferimenti bibliografici

- Associazione Gian Paolo Meucci (a cura di)  
 1994 *La preadolescenza nella nostra società: problemi e prospettive. Atti del convegno, Firenze 13-15 maggio 1994*, Firenze, Regione Toscana (Quaderni di Educare in comunità, n. 6)
- Bouchard, M. et al.  
 1997 *Quando un bambino viene allontanato. Diritti del bambino, diritti degli altri*, Milano, Franco Angeli
- Busnelli, E.F. et al.  
 2000 *L'accoglienza temporanea dei bambini stranieri*, in «Studi Zancan», n. 5
- Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza  
 1999 *I bambini e gli adolescenti fuori dalla famiglia. Indagine sulle strutture residenziali educativo-assistenziali in Italia, 1998*, Firenze, Istituto degli Innocenti (Pianeta infanzia, n. 9)
- Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza  
 2004 *I bambini e gli adolescenti negli istituti per minori*, Firenze, Istituto degli Innocenti (Questioni e documenti, n. 33)
- Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale e amministrazione provinciale di Milano  
 1973 *Affidamenti familiari*, Padova, Cedam
- Cirillo, S., Cipollini, M.V.  
 1994 *L'assistente sociale ruba i bambini?* Milano, Raffaello Cortina
- De Rienzo, E., Saccoccio, C., Tortello, M.  
 1989 *Le due famiglie. Esperienze di affidamento familiare nei racconti dei protagonisti*, Torino, Rosenberg & Sellier
- Dell'Antonio, A.M.  
 1990 *Ascoltare il minore. L'audizione del minore nei procedimenti civili*, Milano, Giuffrè
- Dell'Antonio, A.M.  
 1994 *Bambini di colore in affido e in adozione*, Milano, Raffaello Cortina
- Fadiga, L.  
 2003 *L'adozione, una famiglia per chi non ce l'ha*, Bologna, Il mulino
- Finocchiaro, A., Finocchiaro, M.  
 1983 *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori. Commento teorico-pratico alla legge 4 maggio 1983 n. 184*, Milano, Giuffrè
- Finocchiaro, A., Finocchiaro, M.  
 2001 *Adozione e affidamento dei minori. Commento alla nuova disciplina (l. 20 marzo 2001, n. 149 e d.l. 24 aprile 2001, n. 150)*, Milano, Giuffrè
- Forcolin, C.  
 2003 *Famiglie professionali o semplici famiglie affidatarie?*, in «Minoriustizia», n. 4
- Giannino, P., Avallone, P.  
 2000 *I servizi di assistenza ai minori*, Padova, Cedam
- Greco, O.  
 2004 *L'affidamento familiare secondo la legge 149/2001. Essere "genitori" ed essere "figli" nell'affidamento familiare*, in AIAF, *L'avvocato del minore* (Quaderno, n. 1), p. 224-229





- Greco O., et al.  
1996 *Il bambino in affido e i suoi legami familiari*, in «Minorigiustizia», n. 2
- Guida, A.M.  
2004 *L'affidamento familiare consensuale*, in AIAF, *L'avvocato del minore* (Quaderno, n. 1), p. 186-192
- Guidetti Serra, B., Santanera, F.  
1973 *Il paese dei Celestini. Istituti di assistenza sotto processo*, Torino, Einaudi
- Lenti, L.  
2002 *Minorenni in affidamento e responsabilità civile*, in Id. (a cura di), *Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia*, Milano, Giuffrè. Fa parte di *Trattato di diritto di famiglia* diretto da Paolo Zatti
- Meucci, G.P.  
1991 *I figli non sono nostri. Colloqui di un giudice dei minorenni*, Firenze, Vallecchi
- Nicolò, A.M., Re, P., Rocchetto, F.  
2002 *Affido e adozione. Tra il diritto e i diritti dei bambini*, in «Interazioni», n. 2
- Sacchetti, L.  
1984 *L'affidamento dei minori. Sistematica giuridica*, Rimini, Maggioli
- Sacchetti, L.  
1986 *Il commentario dell'adozione e dell'affidamento*, Rimini, Maggioli
- Vercellone, P.  
2002 *L'affidamento*, in Lenti, L. (a cura di), *Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia*, Milano, Giuffrè. Fa parte di *Trattato di diritto di famiglia* diretto da Paolo Zatti