

# Il processo di deistituzionalizzazione dei minori in Italia

## Approfondimento

1. Inquadramento introduttivo e indicazione delle leggi principali 2. La disciplina vigente prima della legge 184 del 1983 3. Le motivazioni socio-giuridiche alla base della legge 184/1983 4. La deistituzionalizzazione nelle norme al vertice dell'ordinamento giuridico: a) la Costituzione b) le Convenzioni internazionali 5. La nuova disciplina dell'affidamento familiare tracciata dalla legge 149/2001 6. Cenni ai Piani di azione nazionali e alle linee guida nazionali per l'affidamento familiare

### 1. Inquadramento introduttivo e indicazione delle leggi principali

I passaggi più significativi attraverso i quali si è articolato, a livello normativo, il processo di deistituzionalizzazione dei minori in Italia possono schematicamente essere individuati nell'approvazione di tre leggi fondamentali: la [legge 184 del 1983](#), la [legge n. 328 del 2000](#) e la [legge 149 del 2001](#). Tali leggi hanno, infatti, profondamente mutato la disciplina precedentemente vigente relativa ai bambini privi di una famiglia o con una situazione familiare fortemente problematica, e la logica di cui la stessa era figlia. Naturalmente per analizzare compiutamente gli aspetti normativi del fenomeno della deistituzionalizzazione dei minori in Italia sarà necessario allargare il discorso facendo riferimento - anche se in modo sintetico - all'influenza esercitata sulla stessa da altri atti normativi nazionali, primo fra tutti - in ossequio al principio della gerarchia delle fonti - la Costituzione, e dall'insieme dei principi generali e delle disposizioni di carattere più specifico che nel tempo sono stati elaborati a livello sovranazionale sul tema della deistituzionalizzazione dei minori.

Mi soffermo in modo puramente schematico, sulle tre leggi appena ricordate per indicarne da subito, anche se solo sommariamente, le principali caratteristiche.

La [legge n. 184 del 1983](#) (*Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori*) è stata la legge che per prima, ripudiando il massiccio ricorso all'istituzionalizzazione dei minori proprio delle precedenti leggi, ha iniziato a favorire l'affidamento familiare come mezzo per consentire ai minori privi di un adeguato ambiente familiare di crescere in un clima idoneo a favorirne lo sviluppo. Con tale legge, infatti, come avremo modo di osservare meglio più avanti, il legislatore ha configurato l'affidamento familiare come una misura temporanea funzionale ad impedire una pronuncia di adottabilità attraverso il recupero della famiglia di origine, resa nuovamente capace di assolvere in pieno la sua funzione, e ad assicurare contemporaneamente un'adeguata assistenza al minore in difficoltà.

La [legge n. 328 del 2000](#) (*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*) è nata per promuovere interventi sociali, assistenziali e sociosanitari che garantiscano un aiuto concreto alle persone e alle famiglie in difficoltà; ed è importante ai fini del tema di cui ci stiamo occupando perché - guardando oltre la semplice assistenza del singolo - ha cercato di attuare il sostegno della persona senza sradicarla dal proprio ambiente. Così, muovendosi secondo questo nuovo approccio, la legge 328 - oltre che dettare disposizioni per disciplinare la prevenzione, la riduzione e l'eliminazione delle disabilità, il disagio personale e familiare e il diritto alle prestazioni socio assistenziali - ha cercato anche di migliorare la qualità della vita dei soggetti bisognosi di aiuto garantendo loro un ambiente favorevole. In particolare, l'art. 22 comma 3 della legge 328 prevede che «per favorire la deistituzionalizzazione, i servizi e le strutture a ciclo residenziale destinati all'accoglienza dei

minori devono essere organizzati esclusivamente nella forma di strutture comunitarie di tipo familiare». Sebbene nel testo della legge 184/1983, come modificata dalla legge 149/2001, non si specifichi alcuna definizione di “comunità di tipo familiare”, si può desumere che il riferimento vada a una tipologia di comunità caratterizzata da un’organizzazione di vita e da rapporti interpersonali analoghi a quelli della famiglia ovvero da un ambiente familiare nella sua piena accezione, assimilabile appunto a quello di una famiglia.

Il successivo [D.M. del 21 maggio 2001, n. 308](#), *Requisiti minimi e organizzativi per l’autorizzazione all’esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale, a norma dell’articolo 11 della legge 8 novembre 2000, n. 328*, stabilisce che le strutture comunitarie per minori, classificabili nell’ambito delle strutture a carattere comunitario (articolo 7, comma 1, lettera a), si caratterizzano: 1) per «bassa intensità assistenziale, bassa e media complessità organizzativa» (articolo 7, comma 2); 2) per avere, dal punto di vista strutturale, una capacità ricettiva di massimo dieci posti, più due per le emergenze (Allegato A del decreto).

Questo nuovo orientamento del legislatore - espresso nella legge 328 del 2000 - ha poi trovato conferma anche nelle Regioni italiane quando queste ultime sono state chiamate a regolamentare il sistema dei servizi e interventi sociali in quanto tutte ne hanno per lo più riprodotto i contenuti in modo espresso o implicito. Infatti, dopo pochi mesi dall’approvazione della legge 328/2000 è intervenuta anche la riforma del Titolo V della Costituzione realizzata dalla Legge costituzionale n. 3 del 2001 e la legge n. 328 del 2000 ha perso la primitiva funzione di fissare per le Regioni i principi fondamentali vincolanti perché a queste ultime, con la riforma costituzionale, è stata attribuita una competenza esclusiva in materia di politiche sociali, mentre allo Stato è rimasto soltanto il compito di definire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

La legge n. 149 del 2001 (*Diritto del minore ad una famiglia*), è la legge che ha dato definitivamente attuazione al processo di deistituzionalizzazione dei minori riscrivendo buona parte della legge 184 del 1983 e che ha disposto la chiusura degli istituti nei quali erano ospitati i bambini che originariamente, avrebbe dovuto avere luogo entro il 31 dicembre del 2006 ma che, a causa di alcuni rinvii, non è realmente avvenuta prima del 31 marzo 2009.

## **2. La disciplina vigente prima della legge 184 del 1983**

Volendo ripercorrere - in modo sintetico - i passaggi più significativi attraverso i quali si è giunti all’attuale regolamentazione giuridica è qui appena il caso di ricordare che prima dell’approvazione della legge 184 del 1983 il legislatore italiano si era mosso - relativamente al tema dell’assistenza dei minori privi di una famiglia o con una situazione familiare fortemente problematica - in sintonia con i legislatori degli Stati pre-unitari (prima del 1860) per cui lo strumento principe per intervenire era la collocazione dei minori negli Istituti. Naturalmente non è che l’ordinamento giuridico non prevedesse delle soluzioni alternative come, ad esempio, la collocazione dei minori rimasti orfani presso parenti, o delle vie attraverso le quali i minori potevano essere fatti uscire dagli istituti nei quali erano ospitati per crescere in un ambiente familiare. Tuttavia, allora, far crescere il minore in un ambiente familiare non era considerata una fondamentale priorità da perseguire nell’interesse del minore e il legislatore si limitava a consentire alle famiglie di fare riferimento agli istituti che li ospitavano nella convinzione che, comunque, questi ultimi rappresentassero un ambiente valido dove farli crescere. Avveniva, così, che i minori potessero lasciare gli istituti per andare a vivere in un ambiente familiare solo quando c’era una famiglia intenzionata ad adottarli in quanto l’istituto giuridico dell’affidamento allora era solo una sorta di “terreno di prova” (generalmente triennale) per portare - quando le cose funzionavano bene - all’affiliazione del minore alla nuova famiglia. In tal senso si esprimevano l’art. 176 del Regio Decreto del 15 aprile 1926, n. 718; il Regio Decreto 24 dicembre 1934, n. 2316, Testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia, e l’art. 404 del codice civile del 1942 che disciplinava (prima di essere abrogato

dall'art. 77 della legge 184 del 1983) l'istituto dell'affidamento familiare. L'art. 176 del Regio Decreto del 15 aprile 1926, n. 718 prevedeva, per i minori degli anni 12, "una sorta di affidamento di tipo assistenziale presso famiglie possibilmente abitanti in campagna, che offrivano serie garanzie di onestà, laboriosità, attitudini educative e amorevolezza verso i bambini"<sup>1</sup> che, dopo tre anni, poteva portare (cosa che spesso avveniva) all'affiliazione del minore alla nuova famiglia. Le cose non cambiarono significativamente con l'approvazione della legge sull'Opera Nazionale Maternità e Infanzia<sup>2</sup> del 1934 che continuò a consentire la sistemazione di bambini allevati da persone incapaci di provvedere loro adeguatamente presso famiglie che dessero determinate garanzie in vista di una loro affiliazione alla nuova famiglia. Rilevanti mutamenti di prospettiva, poi, non giunsero nemmeno nel 1942 con l'entrata in vigore dell'attuale codice civile, perché le disposizioni in esso contenute non erano finalizzate a ridurre i minori ospitati negli istituti e continuarono quindi a considerare gli Istituti un posto idoneo dove far crescere i bambini. In particolare<sup>3</sup> l'originario testo dell'art. 404<sup>4</sup> del codice civile disciplinava l'istituto giuridico dell'affidamento continuando a configurarlo come una sorta di triennale periodo di prova decorso il quale l'affidatario poteva chiedere al giudice tutelare di affiliarsi il minore. Così, l'art. 404 del codice civile stabiliva, al primo comma, che era l'Istituto di pubblica assistenza ad essere titolare del potere di disporre l'affidamento fino al punto di esercitarlo a favore di persone di sua fiducia senza alcun controllo esterno. L'affidamento si configurava quindi come una sorta di "patto privato" stipulato dall'istituto di pubblica assistenza con l'affidatario in vista dell'affiliazione del minore alla nuova famiglia senza che vi fossero particolari regole da seguire nella scelta dell'affidatario e, soprattutto, senza che fosse previsto alcun controllo sull'andamento dell'affido da parte di altri organi dello Stato come la magistratura o i servizi assistenziali (evidentemente è anche questa una chiara dimostrazione della completa fiducia che il legislatore del tempo riponeva negli istituti dove venivano ospitati i minori privi di una famiglia o con una famiglia in gravi difficoltà). Il secondo comma dell'art. 404, poi, disciplinava l'ipotesi che ricorreva quando un bambino veniva affidato da una famiglia a un'altra senza che ci fosse stato l'intervento dell'istituto di pubblica assistenza: il legislatore si riferiva, evidentemente, alle allora diffuse "forme di baliatico dell'Opera nazionale maternità e infanzia (ONMI) e di altri enti, ma anche all'affidamento disposto di propria iniziativa dal genitore o dal tutore del minore"<sup>5</sup>. Anche in quest'ipotesi, coerentemente, la legge non si preoccupava di richiedere una valutazione sulla scelta della famiglia affidataria o un controllo sull'andamento dell'affidamento nell'interesse del minore, ma si limitava a prevedere che tale affidamento dovesse essere almeno triennale per poter dar luogo all'affiliazione del minore.

<sup>1</sup> Cfr. P. Pazé, *Dove va l'affido, l'affido a lungo termine e altre questioni*, Minorigiustizia, Milano, Franco Angeli, 2007

<sup>2</sup> Cfr. RD 24 dicembre 1934, n. 2316, *Testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia*.

<sup>3</sup> A parte la particolare ipotesi di affidamento disciplinata dall'art. 403 cc. vigente il quale stabilisce che "Quando il minore è moralmente o materialmente abbandonato o è allevato in locali insalubri o pericolosi, oppure da persone per negligenza, immoralità, ignoranza o per altri motivi incapaci di provvedere all'educazione di lui, la pubblica autorità, a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia, lo colloca in luogo sicuro, sino a quando si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione;" si tratta infatti di un intervento destinato a sfociare nel momentaneo collocamento dei minori in un luogo sicuro e, quindi, anche nell'affidamento ad una famiglia ma si tratta solo di una misura "tampone" adottata in attesa di provvedere con gli ordinari strumenti previsti dall'ordinamento alla protezione dei soggetti di minore età.

<sup>4</sup> Art. 404 cc "Affidamento dei minori. Istanza di affiliazione. L'istituto di pubblica assistenza, a norma delle leggi speciali, può affidare il minore ricoverato a persona di fiducia. Questa, decorsi tre anni dall'affidamento, può chiedere al giudice tutelare del luogo di sua residenza di affiliarsi il minore. Eguale facoltà spetta alla persona che ha provveduto all'allevamento del minore senza che le sia stato affidato dall'istituto, sempre che siano decorsi tre anni dall'inizio dell'allevamento."

<sup>5</sup> Cfr. F. Occhiogrosso, *L'interesse del minore nei passaggi degli affidamenti familiari e delle adozioni alla luce della recente giurisprudenza europea*, Minorigiustizia n. 2/2011

### 3. Le motivazioni socio-giuridiche alla base della legge 184/1983

Il drastico cambiamento inaugurato dal legislatore con la **legge n. 184 del 1983** - poi sviluppato con la **legge n. 328 del 2000** e portato a compimento con la legge n. 149 del 2001 - relativamente al tema dei bambini privi di un contesto familiare adeguato ha delle precise motivazioni di carattere storico-giuridico che sono da rinvenire negli effetti prodotti in Italia dalla cosiddetta “stagione dell’affidamento familiare”<sup>6</sup> che, non a caso, aveva avuto inizio nel nostro paese circa un decennio prima<sup>7</sup>. Fu, infatti, negli anni 70’ che furono portati alla luce e divulgati, per opera di autorevoli e accurati studi scientifici, i danni cagionati allo sviluppo dei bambini dalla loro permanenza in strutture prive di un valido ambiente familiare. Solo in quegli anni si comprese, finalmente, che i grandi istituti assistenziali, anche quando non si erano distinti per essere stati teatro di episodi di maltrattamenti o di scarsa cura dei bambini ospitati, erano comunque in grado di rispondere ai soli bisogni materiali dei bambini (come il bisogno di protezione, di cibo, di vestiti) e non potevano offrire un ambiente capace di aiutarli a sviluppare, serenamente, la loro personalità e le loro attitudini. In quegli anni si comprese inoltre che un soggetto in età evolutiva ha “assoluto bisogno, per un corretto sviluppo della sua personalità individuale e sociale, di un ambiente e di un clima familiare”<sup>8</sup> e, così, invertendo la rotta rispetto al generale ricorso all’istituzionalizzazione dei minori proprio del ventennio fascista e dei primi decenni successivi alla fine della seconda guerra mondiale, si cominciò ad affermare l’idea che i bambini non supportati da una famiglia in grado di accompagnarli nella crescita in modo adeguato dovessero crescere in un’altra famiglia o, al massimo, in una struttura in grado di assicurare un calore di tipo familiare.

Come accennavo prima, sarà poi procedendo su questa strada che il legislatore perverrà a vietare il ricovero di minorenni negli istituti e a decretare la conseguente chiusura degli stessi con l’art. 2 della legge 149 del 2001<sup>9</sup>.

### 4. La deistituzionalizzazione nelle norme al vertice dell’ordinamento giuridico

#### A) la Costituzione

Come dicevo all’inizio, la scelta fatta dal legislatore italiano di dar vita ad una generale opera di deistituzionalizzazione dei minori ospitati negli istituti ha risentito delle indicazioni contenute nella nostra massima fonte del diritto e, ancor di più, dei principi che si sono via via affermati a livello internazionale. In particolare tale scelta si è palesemente posta in sintonia con il dettato dell’art. 30 della Carta Costituzionale nella parte in cui prevede che “*È dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori dal matrimonio. Nei casi di incapacità dei genitori, la legge provvede a che siano assolti i loro compiti*”. Tale articolo, infatti - stabilendo che è compito della legge fare in modo che ai minori siano assicurati il mantenimento, l’istruzione e un’educazione anche quando i genitori non siano in grado di offrirla - non affida al legislatore soltanto il compito di occuparsi dei bambini quando i genitori non se ne occupano adeguatamente, ma anche di farlo nel migliore dei modi, cosa che avviene solo quando per i bambini privi di una situazione familiare adeguata vengono trovate delle soluzioni di tipo familiare. Soluzioni che potranno dirsi davvero a misura di bambino e, quindi, adeguate agli interessi in gioco solo quando - come recentemente è stato sottolineato da autorevole dottrina sviluppando un concetto precedentemente già espresso da Alfredo Carlo

<sup>6</sup> Cfr. P. Pazé, *Dove va l’affido, l’affido a lungo termine e altre questioni*, nel quale l’autore osserva che “l’affidamento familiare ebbe sperimentazioni allargate e sostegno sociale a partire da quando, nel 1977, con il DPR n. 616, le funzioni amministrative dell’assistenza furono decentrate agli enti locali”.

<sup>7</sup> Quindi nella prima metà degli anni 70’.

<sup>8</sup> Cfr. A. C. Moro, *Manuale di diritto minorile* cit.

<sup>9</sup> Articolo che ha modificato l’art. 2, comma 4, della legge 184 del 1983.

Moro - sarà realizzato il “diritto del bambino ad avere, non una famiglia qualsiasi, ma a crescere in una famiglia idonea a risolvere i suoi problemi”<sup>10</sup>, una famiglia che gli permetta, crescendo, di esprimere tutte le sue potenzialità<sup>11</sup>. L'appena ricordata interpretazione estensiva dell'art. 30 della Costituzione è, del resto, avvalorata dal successivo art. 31 della stessa Costituzione il quale - a testimonianza dell'importanza e della delicatezza dei diritti in gioco - prevede una tutela particolare per l'infanzia e la gioventù stabilendo che *“la Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose. Protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo”*.

## B) le Convenzioni internazionali

Le disposizioni contenute nella legge n. 184 del 1983 hanno poi - e soprattutto - trovato conferma in alcune norme di diritto internazionale, in particolare nella [Convenzione sui diritti del fanciullo](#) (CRC) stipulata a New York il 20 novembre del 1989 (ratificata con [legge n.176 del 1991](#)). La CRC riconosce in tutto il documento un fondamentale ruolo alla famiglia e, conseguentemente, dà molta importanza alla prevenzione e al superamento delle crisi familiari. La famiglia viene, infatti, espressamente definita nel Preambolo come una *«unità fondamentale della società e ambiente naturale per la crescita e il benessere di tutti i suoi membri e in particolare dei fanciulli»* e, come tale, afferma che *«deve ricevere la protezione e l'assistenza di cui necessita per poter svolgere integralmente il suo ruolo nella collettività»*. Per questo sono enunciati nella successiva parte della CRC una varietà di principi destinati a tutelare il gruppo familiare. In particolare - come già osservato nella legge n. 184 del 1983 - anche nella CRC viene solennemente proclamato il diritto del minore di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia, nel Preambolo, infatti, al principio sesto, la CRC afferma che *“il fanciullo, per lo sviluppo armonioso della sua personalità ha bisogno di amore e di comprensione. Egli deve, per quanto è possibile, crescere sotto le cure e la responsabilità dei genitori e, in ogni caso, in atmosfera d'affetto e di sicurezza materiale e morale. Salvo circostanze eccezionali, il bambino in tenera età non deve essere separato dalla madre (...)”*. La stessa Convenzione, tuttavia, prevede che tale diritto possa cedere il passo ed affievolirsi - anche se solo come *extrema ratio* e al termine di un procedimento che deve poter consentire ai genitori del minore di chiedere che lo stesso si svolga sotto il controllo e con le garanzie proprie della funzione giurisdizionale - in un'operazione di bilanciamento quando, continuando a far

<sup>10</sup> Cfr. L. Spina, Presidente dell'Associazione nazionale magistrati minori e famiglia, relazione introduttiva al Convegno “Tutela delle persone minori di età e rispetto delle relazioni familiari” tenutosi a Roma il 22 novembre 2012.

<sup>11</sup> Interpretazione questa che deriva dalla lettura dal combinato disposto dell'art. 1 e dell'art. 2 della legge n. 184. L'art. 2 L.184/1983: “Il minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, nonostante gli interventi di sostegno e aiuto disposti ai sensi dell'articolo 1, è affidato ad una famiglia, preferibilmente con figli minori, o ad una persona singola, in grado di assicurargli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno. Ove non sia possibile l'affidamento nei termini di cui al comma 1, è consentito l'inserimento del minore in una comunità di tipo familiare o, in mancanza, in un istituto di assistenza pubblico o privato, che abbia sede preferibilmente nel luogo più vicino a quello in cui stabilmente risiede il nucleo familiare di provenienza. Per i minori di età inferiore a sei anni l'inserimento può avvenire solo presso una comunità di tipo familiare. In caso di necessità e urgenza l'affidamento può essere disposto anche senza porre in essere gli interventi di cui all'articolo 1, commi 2 e 3. Il ricovero in istituto deve essere superato entro il 31 dicembre 2006 mediante affidamento ad una famiglia e, ove ciò non sia possibile, mediante inserimento in comunità di tipo familiare caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia. Le regioni, nell'ambito delle proprie competenze e sulla base di criteri stabiliti dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, definiscono gli standard minimi dei servizi e dell'assistenza che devono essere forniti dalle comunità di tipo familiare e dagli istituti e verificano periodicamente il rispetto dei medesimi”.

crescere il bambino nella sua famiglia, si agirebbe in modo contrario a quanto imposto dal superiore interesse del minore.

L'articolo 9 della Convenzione di New York prevede, infatti, che “gli Stati parti devono assicurare che il fanciullo non venga separato dai suoi genitori contro la loro volontà, a meno che le autorità competenti non decidano, salva la possibilità di presentare ricorsi contro tale decisione all'autorità giudiziaria, in conformità alle leggi ed alle procedure applicabili, che tale separazione risulti necessaria nell'interesse superiore del fanciullo”. “Una decisione in tal senso” continua poi l'articolo 9 della Convenzione “può risultare necessaria in casi particolari, quali quelli in cui si verificano episodi di maltrattamento o di negligenza da parte di genitori nei confronti del fanciullo o, qualora i genitori vivano separati, sia necessario fissare il luogo e la residenza del fanciullo.”

Ponendosi in una prospettiva più generale si può affermare che i diritti riconosciuti al minore a livello internazionale, come quelli all'educazione, alla cura, all'istruzione, all'affetto e ad una crescita equilibrata, rappresentano i punti di riferimento che devono essere sempre tenuti presenti quando si prendono decisioni che riguardano i minori le quali devono essere prese sempre nel loro superiore interesse da considerare quale criterio preminente di giudizio per la tutela del suo benessere psicofisico. In quest'ottica, un eventuale provvedimento di allontanamento può essere adottato, ma solo come estremo rimedio, e cioè, unicamente quando sia stata sperimentata l'inutilità delle altre forme di sostegno alla famiglia o quando queste siano state rifiutate. Deve avere poi carattere temporaneo (quando non si tratta di una situazione di vero e proprio abbandono del minore) e prevedere la prospettiva di un recupero delle relazioni familiari, secondo un progetto da definire caso per caso.

Una corretta interpretazione circa la portata giuridica delle citate disposizioni relative al diritto del minore di crescere ed essere educato nell'ambito della sua famiglia di origine - e, conseguentemente, sui presupposti che devono ricorrere perché possa trovare giustificazione un provvedimento di temporaneo allontanamento di un minore da essa - impongono quindi all'interprete il compimento di una valutazione che sia fondamentalmente incentrata sul principio del superiore interesse del minore. Tale principio secondo il quale la scelta delle giuste decisioni (oppure a seconda dei casi di quelle più efficaci) deve essere fatta per ogni singolo bambino in relazione alla sua situazione personale non costituisce in assoluto un *quid novi* per l'ordinamento giuridico italiano ma, in questi ultimi anni, si è imposto fra gli argomenti maggiormente al centro del dibattito nel diritto minorile<sup>12</sup>.

Per questo l'Onu ha raccomandato il ricorso dell'affidamento come strumento giuridico da incentivare, in particolare mi riferisco alla [Risoluzione dell'Assemblea generale n. 64/142<sup>13</sup> del 2010 Guidelines for the Alternative Care of Children](#) Linee Guida relative all'accoglienza dei minori fuori famiglia (norme che a rigore non sono vincolanti ma che finiscono per influenzare fortemente l'operato dei singoli Stati) dove si prende in considerazione il rapporto del minore con la sua famiglia, rapporto da preservare e tutelare al massimo del possibile, impegnando gli Stati a provvedere con ogni mezzo - finanziario, psicologico, organizzativo - sia per evitare che il minore ne debba uscire e sia per agevolare il rientro qualora la separazione sia già avvenuta.

Benché non direttamente collegabile al processo di deistituzionalizzazione la più importante novità a livello europeo è l'entrata in vigore, avvenuta il 1° dicembre 2009, del

---

<sup>12</sup> Tra i più recenti contributi della dottrina su questo tema ricordiamo: G. Magno, *Il minore è portatore di un semplice interesse oppure è titolare di diritti*, *Minorigiustizia*, n.3/2011; R. Riviello, *L'interesse del minore fra diritto internazionale e multiculturalità*, *Minorigiustizia*, n.3/2011; M. G. Ruo, *The best interest of child nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, *Minorigiustizia*, n.3/2011.

<sup>13</sup> Assemblea Generale, Risoluzione A/RES/64/142 del 24 febbraio 2010

Trattato di Lisbona<sup>14</sup> che, oltre a modificare il Trattato sull'Unione europea, ha attribuito lo stesso valore dei Trattati alla Carta dei diritti fondamentali proclamata a Nizza dal Parlamento europeo, dalla Commissione e dal Consiglio il 7 dicembre 2000<sup>15</sup>. Dal dicembre 2009, infatti, grazie al nuovo art. 6 TUE, il diritto dell'Unione Europea è stato arricchito di un insieme di diritti civili, politici, economici e sociali giuridicamente vincolanti non solo per l'Unione e per le sue Istituzioni, ma anche per i singoli Stati membri (è appena il caso di precisare che alla Carta dei diritti fondamentali, prima del Trattato di Lisbona, non era conferito alcun valore giuridico vincolante sebbene recepisse tutti i diritti che la Corte di Giustizia aveva fino a quel momento garantito in via giurisprudenziale). Tra questi “nuovi” diritti europei vi è anche il diritto di ogni bambino - proclamato dall'art. 24 - di intrattenere “regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo quando ciò sia contrario al suo interesse”<sup>16</sup>.

## 5. La nuova disciplina dell'affidamento familiare tracciata dalla l. 149 del 2001

Il completamento del processo di deistituzionalizzazione ha evidentemente rappresentato per l'Italia un importante risultato che il legislatore è riuscito a perseguire muovendosi principalmente su tre direttrici:

- Riportare - ove possibile - (o lasciare, se ancora la misura dell'allontanamento non è stata adottata) i minori nelle proprie famiglie di origine in difficoltà cercando di dar loro aiuto e sostegno attraverso i servizi assistenziali. Il comma 2 dell'articolo 1 della legge 184 del 1983 (come riscritto dalla l. 149 del 2001) prevede, infatti, che “*le condizioni di indigenza dei genitori o del genitore esercente la potestà genitoriale non possono essere di ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia. A tal fine a favore della famiglia sono disposti interventi di sostegno e di aiuto*”. A rigore deve tuttavia essere precisato che su questo punto sono emerse delle criticità: infatti, la disposizione contenuta nel successivo comma dello stesso articolo 1 per la quale “*lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, sostengono, con idonei interventi, nel rispetto della loro autonomia e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, i nuclei familiari a rischio, al fine di prevenire l'abbandono e di consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia*” ha limitato la portata giuridica della previsione della legge perché ha - di fatto - subordinato gli interventi a favore delle famiglie in difficoltà alle scarse risorse finanziarie disponibili. Si tratta, peraltro, di una questione che si è poi ulteriormente complicata in seguito alla già citata riforma del Titolo V della Costituzione avvenuta ad opera della legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001<sup>17</sup> la quale - trasferendo la potestà legislativa in

<sup>14</sup> Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 pubblicato in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 17 dicembre 2007, C 306

<sup>15</sup> Il contributo del Trattato di Lisbona alla protezione dei diritti fondamentali può essere, in estrema sintesi, distinto in tre macro-punti: la Carta dei Diritti fondamentali, l'adesione alla CEDU e l'ampliamento dei casi in cui gli individui potranno impugnare un atto delle istituzioni.

<sup>16</sup> Per esteso nella parte dedicata ai diritti dei bambini l'art. 24 prevede che: “1. I bambini hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere. Essi possono liberamente esprimere la propria opinione; questa viene presa in considerazione sulle questioni che li riguardano in funzione della loro età e della loro maturità. 2. In tutti gli atti relativi ai bambini, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del bambino deve essere considerato preminente. 3. Ogni bambino ha diritto d'intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse”.

<sup>17</sup> Legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3 recante “*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*”.

materia assistenziale dallo Stato alle Regioni - ha spostato tale problema, come già osservato, a livello regionale.

- Innovare la funzione giuridica e sociale dell'istituto dell'affidamento familiare facendolo diventare un potente strumento giuridico da affiancare all'adozione per trovare una collocazione temporanea (quindi senza tagliare il legame con la famiglia di origine, a differenza dell'adozione) di tipo familiare ai bambini ospitati negli istituti per i quali non ci sono i presupposti per una dichiarazione dello stato di adottabilità (tranne, ovviamente, quando si tratta di affidamento pre-adoztivo che viene disposto nel corso di un procedimento di adozione) e, pertanto, la possibilità di essere adottati. Così facendo il legislatore ha evidentemente mutato la natura giuridica dell'istituto dell'affidamento familiare mettendolo, per così dire, al servizio del diritto del minore di crescere con i suoi genitori naturali e, conseguentemente, è stata cambiata anche la sua funzione socio-giuridica: da strumento finalizzato ad inserire un bambino in una nuova famiglia è stato trasformato in un mezzo per consentire al minore di crescere in un ambiente familiare anche quando - in base al meccanismo tracciato dalla legge n. 184 del 1983 - non sia stato possibile evitarne l'allontanamento dalla famiglia con gli aiuti concessi dai servizi assistenziali alla famiglia in difficoltà. Quindi, come è stato osservato in dottrina, l'affidamento familiare ha assunto nel nostro paese quasi la natura di "servizio sociale (posto sullo stesso piano o quasi del collocamento in comunità di tipo familiare<sup>18</sup>)" finalizzato a curare il mantenimento, l'educazione e l'istruzione dell'affidato e ad agevolarne il rientro nella famiglia di origine quando - cessata la situazione di temporanea difficoltà che era stata alla base del provvedimento di affidamento - potrà esserne permesso il rientro dando attuazione al diritto del minore di crescere con i suoi genitori naturali come proclamato al primo comma del primo articolo della legge n. 184 del 1983 dove si afferma che "il minore ha diritto di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia".
- Collocare il minore temporaneamente privo di una famiglia (nonostante gli interventi di aiuto e sostegno alla famiglia di origine) presso una famiglia o ad una persona singola<sup>19</sup> o, in mancanza, in un ambiente di tipo familiare (art. 2 comma 4: "*comunità di tipo familiare caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia*").

In particolare, l'affidamento familiare - principale strumento messo in campo dal legislatore per spostare il maggior numero di minori possibile dalle strutture alle famiglie - è regolato dagli articoli 2, 3, 4 e 5 della legge n. 184 del 1983 (novellati dalla legge n. 149 del 2001) in questo modo: è il servizio sociale il principale attore chiamato a "spendersi" per mettere in piedi, ove sia necessario, un provvedimento di affidamento familiare. La legge, infatti, non indica (né sarebbe possibile che lo facesse) da quali elementi si possa stabilire quando un minore è privo di un ambiente familiare idoneo, e neppure a cosa si debba far riferimento per giudicare se si tratta di una mancanza temporanea (come richiede la legge per dar corso ad un provvedimento di affidamento<sup>20</sup>) o, piuttosto, si tratti di una situazione non temporanea, e in tal caso si dovrebbe prendere la strada che porta verso una dichiarazione di adottabilità del minore. Solo quando per il bambino è definitivamente impossibile vivere nella propria famiglia d'origine lo strumento è l'adozione legittimante con cui si interrompe il legame con la propria famiglia.

---

<sup>18</sup> Cfr. F. Occhiogrosso, op.cit.

<sup>19</sup> Il termine famiglia in questo caso deve essere inteso - come noto - in modo da comprendere anche persone single.

<sup>20</sup> La legge fa più precisamente riferimento alla condizione di "minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo".

Sono quindi i servizi i soggetti competenti a compiere queste valutazioni e sono ancora i servizi a doversi attivare per ottenere il consenso al progetto di affido da parte della famiglia originaria del minore, a trovare degli affidatari idonei ad accoglierlo e a disporre l'affidamento con un provvedimento amministrativo<sup>21</sup> che poi verrà, formalmente, emesso dal sindaco del comune o dall'assessore ai servizi sociali e che, infine, sarà reso esecutivo da parte del giudice tutelare<sup>22</sup> del luogo dove si trova il minore<sup>23</sup>. Nel provvedimento di affidamento - che comunque non potrà essere disposto senza aver prima ascoltato il minore che abbia compiuto i dodici anni o che, lo stesso, sia già capace di discernimento - dovranno essere specificate le ragioni che lo hanno reso necessario<sup>24</sup>, la sua presumibile durata, ma anche i poteri attribuiti agli affidatari e le modalità dei rapporti del minore con la famiglia di origine. Vale inoltre la pena precisare che, a differenza di quello che accade per l'adozione, per essere affidatari non importa essere una coppia sposata e, anzi, l'affidamento può essere disposto anche a favore di una persona singola, l'importante è che - come espressamente richiede la legge - l'affidatario assicuri al minore oltre che il mantenimento, l'educazione e l'istruzione, anche "le relazioni affettive di cui egli ha bisogno". Prima della legge n. 149 del 2001 invece, era diffusa la convinzione per cui l'affidatario dovesse essere poco più che un custode del minore e che si dovesse limitare nel concedergli affetto in vista di un suo allontanamento. Tale concezione, è stata completamente superata sul piano legislativo grazie alle modifiche introdotte dalla legge n. 149 del 2001 e, sul piano sociologico, grazie alla presa di coscienza che ad avere un particolare bisogno di affetto sono proprio quei bambini che si trovano a vivere esperienze forti come l'allontanamento dalla famiglia di origine. Quindi sarebbe solo un'inutile crudeltà negar loro delle relazioni affettive che, se offerte correttamente, non andrebbero certo ad incidere sul legame con la famiglia di origine e sulla possibilità di farvi ritorno. Nel provvedimento di affidamento familiare dovrà essere contenuta l'indicazione del servizio sociale locale cui è attribuita la responsabilità del programma il quale dovrà riferire al tribunale per i minorenni (o al giudice tutelare a seconda che si tratti di affido giudiziale o consensuale) sull'andamento dell'affido, sul luogo in cui il minore si trova, e su ogni evento di particolare rilevanza. Inoltre, lo stesso servizio sociale è

<sup>21</sup> Naturalmente con il provvedimento di affidamento non terminano i compiti dei servizi di assistenza i quali dovranno, oltre che attivarsi per aiutare la famiglia problematica del minore a superare le difficoltà in cui versa, anche non lasciare soli gli affidatari in un compito che, in alcuni casi, può essere decisamente gravoso.

<sup>22</sup> La scelta di affidare al giudice tutelare il compito di rendere esecutivo il provvedimento di affido appare di non facile comprensione: infatti se la volontà era di introdurre un controllo da parte della magistratura la formula non appare felice perché il giudice è chiamato solo a dare esecuzione al provvedimento di affido; se invece si voleva solo darne conoscenza alla magistratura bastava che la legge prevedesse che lo stesso doveva essere preventivamente comunicato al giudice tutelare. Si tratta dunque di una formula decisamente atipica perché richiede che un atto amministrativo in sé perfetto, che per definizione è già munito di esecutività, venga reso esecutivo da un altro organo. La giurisprudenza ha interpretato tale disposizione nel senso che il giudice tutelare si deve limitare ad un controllo di pura legittimità, e cioè alla sua formale regolarità e conformità alla legge e alla funzione dell'istituto. La decisione del giudice tutelare sarà poi reclamabile davanti al tribunale dei minorenni ai sensi dell'articolo 45 delle disposizioni di attuazione del codice civile. In questo senso cfr. A. C. Moro, *Manuale di diritto minorile*, op. cit.

<sup>23</sup> Art 4. comma 1: "L'affidamento familiare è disposto dal servizio sociale locale, previo consenso manifestato dai genitori o dal genitore esercente la potestà, ovvero dal tutore, sentito il minore che ha compiuto gli anni dodici e anche il minore di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento. Il giudice tutelare del luogo ove si trova il minore rende esecutivo il provvedimento con decreto". In riferimento a "chi debba emettere formalmente il provvedimento di affido: se cioè lo stesso servizio che ha svolto attività istruttoria sul caso oppure l'organo che rappresenta all'esterno il servizio e che è perciò in grado di emettere l'atto amministrativo da cui scaturiscono i diritti e gli obblighi" cfr. A. C. Moro, *Manuale di diritto minorile*, op. cit.. (omissis). Alla fine ha prevalso la tesi per cui tale atto deve essere emesso dall'organo atto a rappresentare l'ente pubblico all'esterno e quindi il sindaco o l'assessore del comune.

<sup>24</sup> Esiste quindi un obbligo di motivazione dello stesso sia quando il progetto di affido venga accettato dai genitori che a maggior ragione quando viene disposto senza il consenso degli stessi. Del resto solo con l'indicazione dei motivi che lo hanno reso necessario sarà possibile operare un controllo sulla correttezza del provvedimento adottato e verificare, alle scadenze previste, se i motivi che lo hanno reso necessario sono sempre presenti.

tenuto a presentare una relazione semestrale sull'andamento del programma di assistenza, sulla sua presumibile ulteriore durata e sull'evoluzione delle condizioni di difficoltà del nucleo familiare di provenienza al giudice tutelare competente (o al Tribunale per i minorenni se si tratta di affidamento giudiziale)<sup>25</sup>.

Questa tipologia di affidamento familiare comunemente indicato con la terminologia di affidamenti consensuali è affiancata dall'affidamento disposto dal Tribunale per i minorenni contro la volontà della famiglia di origine. È, infatti, naturale che solo al termine di un procedimento che si svolge con le forme e le garanzie proprie della giurisdizione si possa incidere sulla potestà genitoriale e disporre l'allontanamento di un bambino dalla famiglia di origine e il suo - pur temporaneo - collocamento in un'altra famiglia. Nel caso di affidamento disposto dal Tribunale per i minorenni il provvedimento che lo dispone sarà impugnabile nel termine di dieci giorni dalla sua comunicazione, e, di regola, diventerà esecutivo solo dopo che sarà trascorso tale termine. Tuttavia, ai sensi dell'art. 741 del codice di procedura civile<sup>26</sup>, il provvedimento di affidamento potrà essere munito d'immediata efficacia quando i motivi che lo hanno imposto non consentono di aspettare il decorso di altro tempo. Naturalmente, anche in questo caso il provvedimento sarà impugnabile nei termini di legge anche se con la differenza che l'impugnazione dovrà essere proposta contro un provvedimento che ha già avuto esecuzione.

È tuttavia fondamentale che nella maggior parte dei casi - quando non è possibile evitare un provvedimento di affidamento di un minore portandolo fuori dalla propria famiglia - vi si arrivi con un affidamento consensuale e non con un affidamento disposto dal Tribunale in conflitto con i genitori. Infatti un affidamento contro la loro volontà, disposto per esempio attraverso il prelevamento del bambino da scuola a loro insaputa, dà inizio ad un percorso che inizia con il piede sbagliato: difficilmente infatti si arriverà, in questo modo, a far condividere il progetto di affidamento ai genitori del minore che si sentiranno ingiustamente privati dello stesso; senza contare che, in questi casi, anche il giudice si troverà in difficoltà perché se da un lato è naturale che i genitori e i fratelli mantengano un contatto con il minore dato in affidamento (ovviamente quando non vi sono particolari ragioni che lo sconsigliano), dall'altro, temendo che gli stessi possano utilizzare gli incontri con il minore per complicarne l'inserimento nella famiglia affidataria, sarà portato a limitarli o a regolarli con modalità rigide e poco funzionali a preparare il rientro del minore nella famiglia di origine.

Non è un caso che l'esperienza di questi anni abbia dimostrato che “nella maggioranza degli affidamenti familiari, compresi quelli consensuali, il punto debole sia proprio la collaborazione fra le due famiglie”<sup>27</sup> e quando questa collaborazione viene a mancare il percorso disposto con l'affidamento si fa in salita<sup>28</sup>. Come poc'anzi accennato, l'art. 4 prevede che nel

---

<sup>25</sup> Art. 4, comma 3: “Nel provvedimento di affidamento familiare devono essere indicate specificatamente le motivazioni di esso, nonché i tempi e i modi dell'esercizio dei poteri riconosciuti all'affidatario, e le modalità attraverso le quali i genitori e gli altri componenti il nucleo familiare possono mantenere i rapporti con il minore. Deve altresì essere indicato il servizio sociale locale cui è attribuita la responsabilità del programma di assistenza, nonché la vigilanza durante l'affidamento con l'obbligo di tenere costantemente informati il giudice tutelare o il tribunale per i minorenni, a seconda che si tratti di provvedimento emesso ai sensi dei commi 1 o 2. Il servizio sociale locale cui è attribuita la responsabilità del programma di assistenza, nonché la vigilanza durante l'affidamento, deve riferire senza indugio al giudice tutelare o al tribunale per i minorenni del luogo in cui il minore si trova, a seconda che si tratti di provvedimento emesso ai sensi dei commi 1 o 2, ogni evento di particolare rilevanza ed è tenuto a presentare una relazione semestrale sull'andamento del programma di assistenza, sulla sua presumibile ulteriore durata e sull'evoluzione delle condizioni di difficoltà del nucleo familiare di provenienza.

<sup>26</sup> Art. 741 c.p.c. “I decreti acquistano efficacia quando sono decorsi i termini di cui agli articoli precedenti senza che sia stato proposto reclamo. Se vi sono ragioni d'urgenza, il giudice può tuttavia disporre che il decreto abbia efficacia immediata”.

<sup>27</sup> Cfr. P. Pazé, op cit.

<sup>28</sup> Non a caso a partire della legge n. 184 del 1983 il legislatore ha iniziato a guardare con diffidenza chi si dichiarava disposto a prendere in affidamento un minore con la speranza che, successivamente, il bambino fosse dichiarato adottabile e l'affidamento si trasformasse in adozione. Anzi, quanto osservato finora, riconduce tale scelta (come detto contraria rispetto a quella del legislatore precedente) in una logica del tutto manifesta nella sua ratio. La

provvedimento di affidamento debba essere indicato il periodo di presumibile durata dello stesso che - logicamente - dovrà essere commisurato alle difficoltà in cui versa la famiglia di origine. Tale periodo non può mai superare i 24 mesi ed è prorogabile - ma solo dal Tribunale per i minorenni a prescindere dal fatto che sia un affidamento consensuale o meno - solo se, sospendendolo, si rechi un pregiudizio al minore (la *ratio* di tale previsione del legislatore è agevolmente rinvenibile nella volontà di scongiurare i casi in cui il minore viene temporaneamente dato in affidamento e poi - di fatto - dimenticato rimanendo in tale condizione a tempo indeterminato)<sup>29</sup>. A questo proposito è utile ricordare che il limite massimo di 24 mesi per la presumibile durata dell'affidamento è stato introdotto dalla legge n. 149 del 2001 perché, in precedenza, la legge n. 184 del 1983 non disponeva che "l'affidamento familiare fosse temporaneo, ma che dovesse andare in affidamento un minore temporaneamente privo di ambiente familiare idoneo"<sup>30</sup>. Le modifiche introdotte dalla legge 149 non hanno, tuttavia, posto un limite al numero delle proroghe possibili, ma hanno comunque disposto l'obbligo per i servizi e il tribunale di compiere delle periodiche verifiche sull'opportunità di continuare a tenere il minore in una famiglia diversa dalla propria dando attuazione all'articolo 25 della Convenzione di New York per il quale "*Gli Stati parti riconoscono al fanciullo, che è stato collocato dalle autorità competenti al fine di ricevere cure, una protezione oppure una terapia fisica o mentale, il diritto ad una verifica periodica di detta terapia e di ogni altra circostanza relativa alla sua collocazione*".

L'affidamento - stabilisce la legge - cessa con un provvedimento dell'autorità che lo ha disposto<sup>31</sup> quando sia cessata la situazione di temporanea difficoltà che ne è stata la causa o quando la sua prosecuzione rechi un pregiudizio al minore. Naturalmente ogni valutazione in proposito da parte dell'organo competente dovrà essere fatta avendo riguardo prima di tutto al superiore interesse del minore. Peraltro, mentre se l'affidamento è stato disposto dal Tribunale

---

speranza che l'affidamento si trasformi in adozione, infatti, si poneva in netto contrasto rispetto alla nuova funzione dell'istituto dell'affidamento familiare e, un genitore affidatario mosso da questa motivazione, ben difficilmente sarebbe stato in grado di accompagnare opportunamente un minore nella crescita, per un tempo limitato, preparandolo contemporaneamente al suo rientro nella famiglia di origine. In base al percorso tracciato dalla legge 184, difatti, l'affidamento si conclude con successo solo quando la famiglia di origine del minore riesce a superare, anche con l'aiuto dei servizi assistenziali, i problemi che avevano reso necessario l'affidamento del minore ad un'altra famiglia e diventa possibile consentire il rientro del minore in essa. Viceversa, il suo definitivo allontanamento dalla famiglia originaria e la sua stabile collocazione in un'altra famiglia - benché si tratti di una misura doverosa quando corrisponde al superiore interesse del minore - costituisce, pur sempre, un drastico rimedio posto ad una situazione di crisi che non si è riusciti a risolvere diversamente. Ed è stata proprio la diffidenza a cui abbiamo appena accennato ad aver indotto il legislatore ad inserire - all'art. 2 comma 1 della legge n. 184 del 1983 - la prescrizione per cui il bambino, temporaneamente privo di un idoneo ambiente familiare, debba essere affidato preferibilmente ad una famiglia che abbia già figli minori. Tale previsione, infatti, può sicuramente essere utile per consentire un più facile inserimento del minore nella nuova temporanea famiglia, ma è stata soprattutto pensata per impedire che si crei un legame eccessivamente stretto tra il minore dato in affidamento e gli affidatari, legame, questo, che finirebbe inevitabilmente per "giocare contro" il rientro del bambino nella famiglia di origine e che è più probabile si crei quando chi prende in affidamento un bambino non ha altri figli minori ed è più naturalmente portato a "dimenticare" la natura di gratuito aiuto dell'affido e ad agire per appagare il suo personale desiderio di avere un figlio senza intraprendere il difficile iter dell'adozione. A tal proposito si ricorda la recentissima [legge n. 173 del 2015](#) improntata proprio a garantire il diritto del minore alla continuità affettiva nel caso in cui la famiglia affidataria chieda di poterlo adottare. In tal caso il tribunale per i minorenni, nel decidere sull'adozione "tiene conto dei legami affettivi significativi e del rapporto stabile e duraturo consolidatosi tra il minore e la famiglia affidataria".

<sup>29</sup> "Nel provvedimento di cui al comma 3, deve inoltre essere indicato il periodo di presumibile durata dell'affidamento da rapportare al complesso di interventi volti al recupero della famiglia d'origine. Tale periodo non può superare la durata di ventiquattro mesi ed è prorogabile, dal tribunale per i minorenni, qualora la sospensione dell'affidamento rechi pregiudizio al minore".

<sup>30</sup> Cfr. P. Pazé, Dove va l'affido, l'affido a lungo termine e altre questioni, op cit.

<sup>31</sup> Art. 4 comma 5 L. 184 "L'affidamento familiare cessa con provvedimento della stessa autorità che lo ha disposto, valutato l'interesse del minore, quando sia venuta meno la situazione di difficoltà temporanea della famiglia d'origine che lo ha determinato, ovvero nel caso in cui la prosecuzione di esso rechi pregiudizio al minore."

per i minorenni competerà a questo disporre la cessazione, quando l'affidamento sia stato disposto dai servizi per farne cessare gli effetti sarà invece sufficiente un atto del servizio che lo aveva disposto senza che sia necessario che il giudice tutelare renda esecutivo tale atto amministrativo.

Naturalmente i motivi per cui viene disposta la cessazione di un provvedimento di affido sono molteplici: si va dalla già citata (e auspicata) ipotesi che la famiglia del minore superi le momentanee difficoltà e ritorni idonea ad occuparsi del proprio figlio, alla possibilità che il prosieguo dell'affidamento possa determinare un pregiudizio per il minore, o alla revoca del proprio consenso da parte dei genitori (o di uno solo di essi) del minore che avevano acconsentito al provvedimento di affidamento (in tali casi può avvenire che il minore rimanga presso gli affidatari per opera di un provvedimento del Tribunale per i minorenni che trasforma l'affido da consensuale in giudiziale). Tuttavia non è da escludere nemmeno la possibilità che siano gli affidatari a determinare la cessazione dell'affido attraverso una loro rinuncia a portare avanti la strada che avevano intrapreso (in tal caso, infatti, a parte l'inopportunità di far continuare per forza un'esperienza che si ritiene terminata, non sarebbe possibile obbligarli a continuare a svolgere il ruolo di affidatari del minore).

## 6. I Piani di azione e le linee guida

Restano altri tre passaggi che si sono succeduti negli anni nel nostro Paese e che hanno contribuito al raggiungimento degli obiettivi previsti dalla legge:

1. il [secondo Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva](#), approvato per il biennio 2002-2004, ai sensi dell'art. 2 della legge 23 dicembre 1997, n. 451,
2. il [Terzo Piano biennale nazionale di azioni e interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva](#), approvato il 21 gennaio 2011 e
3. le [linee di indirizzo nazionali per l'affidamento familiare](#) del 2012
4. l'approvando IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva del luglio 2015.

Il secondo Piano nazionale di interventi nasce nel pieno del periodo in cui l'Italia, attuando le disposizioni della legge 149, cerca di togliere i bambini e gli adolescenti dagli istituti concentrando i suoi interventi sulla promozione dell'affidamento familiare in base alle innovazioni e modifiche introdotte dalla legge 149/2001. Si cerca di individuare il più possibile le effettive esigenze di tutela del minore e del suo preminente interesse a vivere in un ambiente familiare sereno, valorizzando le reti di famiglie e associazioni di famiglie entro cui la singola famiglia affidataria trova sostegno; si promuovono, accanto all'adozione e all'affido, forme complementari di accoglienza familiare atte a garantire a tale accoglienza caratteristiche di stabilità e di forza dei legami; si incentiva il confronto tra Stato e Regioni e tra Regioni per la ricerca di un lessico comune e condiviso per definire le tipologie delle strutture che accolgono i minori fuori dalla famiglia e di conseguenza - nel rispetto dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali - e si lavora perché siano garantiti livelli minimi di assistenza omogenei su tutto il territorio nazionale, al fine di evitare elementi di discriminazione nell'ambito di una concreta attuazione dei diritti dei minori.

Il terzo piano di azione nazionale di azioni e interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, è stato approvato il 21 gennaio 2011 e vede già terminato il processo di deistituzionalizzazione. Esso rivolge la sua attenzione soprattutto ad individuare azioni ed interventi finalizzati al miglioramento di quell'ambiente familiare per i minori temporaneamente o definitivamente privi di una famiglia richiesto dalla legge e dalla Convenzione di New York. In questo caso lo sforzo è di incrementare la costruzione di una cultura della cooperazione tra istituzioni pubbliche e realtà del privato sociale, in linea con la

riforma costituzionale del 2001 che ha attribuito alle Regioni la competenza esclusiva in materia di politiche sociali.

Grazie ad azioni di messa a sistema degli interventi e sganciandosi da un'ottica emergenziale, il nuovo Piano prevede interventi sulla famiglia e sulle politiche riguardanti il suo sostegno, individua azioni volte a garantire e ridurre le evidenti e forti disparità di norme a livello nazionale rispetto alle politiche per l'infanzia. Ricordo alcune azioni pertinenti al nostro tema finalizzate a:

1. superare i problemi delle famiglie fragili per evitare l'allontanamento dei bambini e degli adolescenti in modo da favorire la responsabilità e la competenza genitoriale nelle famiglie e quello di tutelare il diritto del minore a crescere nella propria famiglia, evitandone l'allontanamento attraverso interventi di presa in carico precoce (A08);
2. promuovere l'affidamento familiare e il potenziamento dei servizi a questo dedicati (A09) che mira alla costituzione e al potenziamento dei servizi pubblici o dei centri per l'affidamento familiare ma anche alla realizzazione di Linee-guida di indirizzo nazionali (adesso esistenti dal 2012) e di Linee-guida di indirizzo regionali per l'affidamento familiare (presenti in diverse regioni italiane). Qui si chiede un'attenta ricerca della condivisione dei progetti da parte delle famiglie di origine; un migliore coordinamento e raccordo fra Autorità Giudiziaria e Servizi nella fase di abbinamento coppia/bambino; la promozione degli affidamenti omoculturali;
3. rafforzare la qualità delle strutture residenziali a fini educativi, tutelari e riparativi per i minori temporaneamente allontanati dalla famiglia (A 10);
4. adeguare la normativa nazionale riferita all'affidamento familiare (A09), chiedendo di definire meglio i doveri e le responsabilità degli affidatari rispetto ai genitori, al tutore, alla scuola, alle decisioni relative alla salute del minore e prevedere la loro partecipazione ai procedimenti giudiziari che riguardano il minore affidato;
5. adeguare le normative regionali e provinciali per quanto riguarda la disciplina delle varie modalità di affidamento (diurno o notturno, di fine settimana, estivo, accompagnato da sostegni educativi esterni, affidamento professionale, ecc.); le modalità di sostegno economico alle famiglie affidatarie (art. 80, comma 4, legge n. 184/1983).
6. promuovere - per quanto riguarda i bambini definitivamente abbandonati dalla propria famiglia, e quindi nell'ambito dell'adozione - l'efficienza del sistema e la diffusione di buone pratiche; preparare e accompagnare i nuclei aspiranti adottivi attraverso la promozione di percorsi informativi-formativi precedenti la presentazione al TM della dichiarazione di disponibilità all'adozione nazionale ed internazionale per accogliere un bambino dichiarato in stato di abbandono; affiancare la famiglia adottiva nella fase di inserimento e nella costruzione delle competenze genitoriali; raggiungere uniformità a livello nazionale e garantire interventi adeguati per il sostegno delle famiglie nella fase post adottiva, in collaborazione con regioni ed enti locali.
7. prevedere azioni finalizzate a monitorare la situazione dei bambini fuori famiglia per riuscire finalmente ad avere dei flussi informativi atti a permettere una conoscenza approfondita di carattere quantitativo e, quando possibile, di carattere qualitativo, sulla situazione dei minori fuori famiglia in tutto il territorio nazionale<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Oltre ai dati anagrafici dei minori il sistema informativo dovrà essere in grado di monitorare: - le durate dei progetti di allontanamento; - le migrazioni fra ambiti territoriali della stessa regione e fra regioni diverse; - la situazione personale e familiare del minore e i motivi dell'allontanamento; - la tipologia dei servizi di accoglienza (secondo la catalogazione proposta dal nomenclatore nazionale approvato dalla Conferenza delle Regioni); - le

Infine, a trenta anni dalla legge 184 sono state approvate nel 2012 le linee di indirizzo nazionali per l'affidamento familiare che “senza sostituirsi alle legislazioni regionali che hanno regolamentato l'affidamento familiare, offrono un quadro di riferimento complessivo rispetto ai principi contenuti e metodologie di attuazione”. I contenuti e la struttura delle linee d'indirizzo si basano:

1. sulla capacità dei bambini - come dimostrano studi recenti - di riuscire a far fronte positivamente ad eventi traumatici se sono sostenuti da una rete sociale che sviluppa relazioni significative e sostegno affettivo alla crescita;
2. su una rilettura del superiore interesse del bambino per quanto riguarda i legami familiari;
3. sul fatto di configurare l'affidamento come strumento di aiuto che supera la logica del colpevolizzare e del sanzionare le famiglie;
4. di finalizzare l'affidamento per riunificare le famiglie;
5. su una reale integrazione, pur nel rispetto delle proprie competenze, dei servizi pubblici e del privato sociale.

Su una linea all'insegna della continuità rispetto al III Piano di azione ed alle linee di indirizzo del 2012, si pone l'approvando IV Piano nazionale di azione che individua quali obiettivi:

- “prevedere azioni atte a rinforzare il sistema di promozione, prevenzione e protezione dei bambini in situazione di vulnerabilità attraverso l'azione di sostegno alla genitorialità nei diversi contesti di vita”;
- “diffondere e mettere a sistema le pratiche innovative di intervento basate sulla valutazione multidimensionale delle relazioni familiari e sulla valutazione di processo ed esito dei percorsi di accompagnamento e di presa in carico delle famiglie vulnerabili”;
- “valorizzare i principi di qualità ed appropriatezza degli interventi per i minorenni allontanati dalla propria famiglia”;
- “creare un sistema stabile di monitoraggio dei minorenni collocati in comunità di accoglienza”.

Tessa Onida

---

caratteristiche dell'atto (consensuale/giudiziario, tipo di provvedimento); - nel caso dell'affidamento, la tipologia intrafamiliare/extrafamiliare. Il sistema informativo dovrà inoltre essere in grado di rilevare in termini distinti, ma anche comparabili: - gli affidamenti familiari; - le accoglienze in comunità; - gli inserimenti in strutture terapeutiche e/o riabilitative nel caso di bambini o ragazzi tossicodipendenti, disabili o con disturbi di altro tipo o di mamme minorenni con il loro bambino; - le accoglienze di nuclei mamma/bambino; - i ragazzi entro il 21° anno di età che, inseriti in strutture residenziali o in affido familiare prima del compimento dei 18 anni, proseguono l'accoglienza o attuano progetti di autonomia legati alla precedente accoglienza in strutture apposite.