

L'AFFIDAMENTO FAMILIARE A PARENTI

Opportunità e criticità

a cura di

Martina Mattalia e Marco Giordano

POLITICHE
E SERVIZI
SOCIALI

FrancoAngeli

OPEN  ACCESS



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

FrancoAngeli Open Access è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più:

http://www.francoangeli.it/come_publicare/publicare_19.asp

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

L'AFFIDAMENTO FAMILIARE A PARENTI

Opportunità e criticità

a cura di

Martina Mattalia e Marco Giordano

POLITICHE
E SERVIZI
SOCIALI

FrancoAngeli
OPEN  ACCESS

Il volume è stato pubblicato con il contributo di Anfaa e anche grazie al sostegno del Comune di Torino (Bando Casa dell’Affidamento)



Progetto grafico di copertina di Alessandro Petrini

Copyright © 2021 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L’opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d’autore ed è pubblicata in versione digitale con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale* (CC-BY-NC-ND 4.0)

L’Utente nel momento in cui effettua il download dell’opera accetta tutte le condizioni della licenza d’uso dell’opera previste e comunicate sul sito <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

Indice

Introduzione , di <i>Martina Mattalia e Marco Giordano</i>	pag.	7
L'affidamento a parenti in Italia , di <i>Marco Giordano</i>	»	11
Il quadro normativo degli affidamenti a parenti , di <i>Joëlle Long</i>	»	45
L'affidamento a parenti: punti di forza e criticità , di <i>Assunta Confente</i>	»	55
Gli affidi intrafamiliari: un'opportunità da gestire con cura , di <i>Dante Ghezzi</i>	»	65
L'esperienza del Comune di Torino negli affidamenti intrafamiliari , di <i>Marina Merana</i>	»	75
Gli affidamenti familiari a parenti: opportunità e cri- ticità. Alcune riflessioni dell'Ordine Assistenti Sociali del Piemonte , di <i>Barbara Rosina</i>	»	83
Gli affidamenti intrafamiliari nei casi di orfani per crimini domestici , di <i>Clara Biginelli</i>	»	89
Conclusioni , di <i>Frida Tonizzo e Martina Mattalia</i>	»	97

Introduzione

di *Martina Mattalia e Marco Giordano*

L'idea di quest'opera nasce da un convegno "Gli affidamenti familiari a parenti: opportunità e criticità" organizzato nel febbraio 2020 a Torino dall'Associazione Nazionale Famiglie Adottive e Affidatarie, in collaborazione con l'Ordine degli Assistenti Sociali del Piemonte, grazie al contributo del Comune di Torino e del suo centro affidi, conosciuto come Casa dell'Affidamento¹.

La letteratura sul tema in Italia e i dati quantitativi del fenomeno sono scarsi². Con il presente volume si è scelto quindi di contribuire all'approfondimento di questo istituto, con la specifica intenzione di far luce su alcuni dubbi interpretativi, nati anche tra gli operatori dei Servizi sociali, e di partecipare alla costruzione di un pensiero, in un'ottica multidisciplinare, che abbia quale unico punto di riferimento il superiore interesse del minore, nella speranza di poter fornire informazioni utili anche a chi si avvicina alla materia per la prima volta.

Pertanto, si è voluto approfondire in primo luogo l'analisi degli aspetti fenomenologici e delle indicazioni normative e poi, grazie allo sguardo di professionisti che operano nella realtà del diritto di famiglia e minorile, nonché nell'ambito del servizio sociale, si è dato spazio ad alcuni spunti per un approccio integrato dell'affidamento familiare a parenti. La struttura dell'Opera rispecchia questa impostazione.

Il primo contributo di Marco Giordano, affidatario, assistente sociale, presidente di Progetto Famiglia e docente universitario di Servizio sociale, co-

¹ Alcuni dei capitoli che seguono traggono spunto dai contributi dei relatori accuratamente trascritti da Adriana Stramignoni, socia ANFAA che si ringrazia per il prezioso lavoro svolto.

² A livello nazionale, gli ultimi dati aggiornati, cui gli autori fanno principalmente riferimento, sono quelli presentati nel 2020 dal «Quaderno della Ricerca sociale» n. 46 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, all'esito di una rilevazione coordinata con le Regioni e le Province autonome; dati che presentano la situazione al dicembre 2017.

curatore del volume, presenta le dimensioni e le caratteristiche dell'affidamento intrafamiliare con un'attenta analisi prima dei dati quantitativi a disposizione, poi con l'approfondimento delle indicazioni (linee guida, linee di indirizzo, prassi consolidate...) sia nazionali che regionali in materia di affidamento a parenti. L'Autore propone un focus, trattato anche dai contributi che seguono, sul sostegno economico dell'affido intrafamiliare, sempre con uno sguardo specifico alle realtà regionali, e un'analisi su alcuni particolari ambiti di applicazione di questo istituto. Nelle sue conclusioni Marco Giordano ci propone tre azioni concrete che tentano di lanciare uno sguardo in avanti: «valutare», «progettare», «accompagnare», quelli che l'Autore chiama i tre verbi dell'appropriatezza. E tre provocazioni, sempre declinate in azioni («conoscere», «garantire» e «prevenire») da cui prendere spunto per il raggiungimento di importanti traguardi.

Segue il contributo di Joëlle Long, professoressa associata e docente di diritto di famiglia e minorile presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, la quale offre il quadro normativo dell'affidamento familiare a parenti, essenziale per comprendere il panorama entro il quale ci muoviamo: presenta la nozione, la natura e l'articolazione della disciplina per poi approfondire il contenuto dell'istituto, districandosi nell'articolato sistema multilivello. Vengono presentati i presupposti, le procedure e gli effetti dell'affidamento familiare a parenti. L'autorevole contributo chiarisce al lettore opportunità e criticità dell'istituto, offrendo anche talune indicazioni operative utili ai Servizi e alle Autorità giudiziarie alla luce della preferenza di un principio normativo univoco per gli affidi intrafamiliari ed eterofamiliari.

Ad un primo blocco "giuridico" segue poi un contributo che fornisce un valido approccio psicologico del tema. Dante Ghezzi, psicologo e psicoterapeuta del Centro TIAMA di Milano e docente nella scuola di psicoterapia Mara Selvini, presenta l'affidamento intrafamiliare all'interno del periodo storico in cui ci troviamo, connotato dall'idea dei legami di sangue non sempre buoni per definizione. Con estrema capacità di rendere fruibili i concetti, grazie all'ausilio anche di narrazioni simil reali, l'Autore spiega che bisogna «saper distinguere» e fare scelte ponderate. Propone un approccio falsificazionista, che non privilegia la ricerca degli aspetti positivi, ma anzi si sofferma prioritariamente sul dubbio, sulla volontà di ricercare le controindicazioni, allo scopo di evitare eventuali errori dettati da un ingenuo ottimismo. Elenca altresì alcuni concreti interrogativi che possono fare da guida ai Servizi nella valutazione delle situazioni che approcciano e sottolinea la necessità di un lavoro d'équipe, sia nel momento della valutazione e formulazione del progetto che in quello del monitoraggio e sostegno.

Seguono le voci esperte di chi “lavora sul campo”. L’avvocata Assunta Confente, da anni operativa nel settore del diritto di famiglia e minorile anche come curatore speciale dei soggetti minorenni, studia il tema dei requisiti che devono avere i parenti aspiranti affidatari, fornendo uno sguardo attento alle differenti procedure giudiziali a tutela dei soggetti minorenni. Approfondisce il concetto giuridico di parentela proponendo nelle sue conclusioni il tema dei parenti sociali.

Con uno sguardo specifico alla realtà torinese, il contributo di Marina Merana, direttrice dell’Area Politiche Sociali della Città metropolitana di Torino, presenta il tema degli affidi intrafamiliari con un occhio attento alla situazione delle famiglie oggi. Attraverso l’analisi dei dati degli affidamenti a parenti della Città di Torino e il confronto con gli operatori di territorio, viene approfondito il tema della motivazione, anche e soprattutto in relazione alla “tenuta” dell’affido nel tempo. Nel suo contributo, l’Autrice affronta anche alcuni aspetti complessi del tema, sempre con un’attenzione specifica alle relazioni familiari e alle loro peculiarità, come quello dell’affidamento familiare ai nonni o quello tanto discusso della “quota affido”.

Chiudono due appendici al testo. La prima ad opera di Barbara Rosina, vicepresidente del Consiglio Nazionale dell’Ordine Assistenti Sociali, la quale mostra al lettore la difficoltà di chi tutti i giorni lavora con le famiglie: gli Assistenti sociali, spesso sotto attacco per il clima di sfiducia che si è creato negli anni. Con grande chiarezza nel contributo viene analizzato il periodo storico in cui si colloca l’origine del volume e le difficoltà dell’oggi e del domani.

In ultimo, una seconda appendice che fornisce un focus sull’affidamento familiare a parenti nei casi di orfani per crimini domestici, tema emerso da molti contributi degli Autori che precedono e approfondito dalla pubblicazione dell’Autorità Garante nazionale per l’Infanzia e l’Adolescenza nel documento di studio e proposta “La tutela degli orfani per crimini domestici” dell’aprile 2020³. Clara Biginelli, attraverso la lettura di dati e testimonianze reali, presenta la grande difficoltà di questo tipo di affidi: la mancanza di supporto e di sostegno, anche materiale, nel tempo.

Le conclusioni, a cura di Frida Tonizzo, consigliere ANFAA, e Martina Mattalia, avvocatessa e co-curatrice dell’opera, vogliono essere delle riflessioni di sintesi e delle proposte concrete per chi tutti i giorni si trova ad operare nell’ambito dell’affidamento familiare.

³ Autorità Garante Nazionale per l’Infanzia e l’Adolescenza, *La tutela degli orfani per crimini domestici. Documento di studio e proposta*, Istituto degli Innocenti, 2020, in <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/tutela-orfani-crimini-domestici.pdf>.

L'affidamento a parenti in Italia

di *Marco Giordano**

1. Premessa

L'accoglienza di un bambino o di un ragazzo presso i propri parenti, per periodi di tempo più o meno prolungati, è una pratica antica quanto il genere umano. Nonni, zii, prozii... da sempre offrono ospitalità e cure ai propri nipoti, con caratterizzazioni e significati molto variegati, sia nel tempo che nello spazio. Si tratta di una realtà multidimensionale, affascinante e complessa, nella quale si intrecciano mille traiettorie sociali, culturali, economiche, etiche, giuridiche, geografiche, etc. Volendone analizzare lo sviluppo in Italia, non potendo qui, per esigenze di brevità, addentrarci in tutti gli aspetti, limitiamo la nostra analisi a due angolature: quella desumibile dai dati quantitativi sul fenomeno; quella rinvenibile nelle norme e nelle indicazioni nazionali e regionali in materia.

Assumiamo, come arco temporale di riferimento, l'ultimo ventennio, caratterizzato, sul fronte dell'affidamento familiare e non solo, da ampi e contrastanti mutamenti. Il Duemila si apre con grandi entusiasmi, suscitati dalla legge n. 149/2001 sul *Diritto del minore ad una famiglia* e preceduti dall'energia introdotta dalla legge n. 285/1997 sulla *Promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza* e dalla riforma generale delle politiche sociali italiane sancita, dopo 110 anni di attesa, della legge quadro n. 328/2000 di realizzazione del *Sistema integrato di interventi e servizi sociali*. Spinte sostenute dal potenziamento del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, con una inedita dotazione annua, giunta nel 2008 alla vetta di oltre 1 miliardo e 200 milioni di euro. In numerosi territori nascono progetti e ini-

* Affidatario, assistente sociale, presidente di Progetto Famiglia e docente universitario di Servizio sociale.

ziative, si attivano nuovi servizi. Cresce un fermento positivo di cui si percepisce tutta l'eco nel progetto nazionale *Un percorso nell'affido*¹, avviato nel 2008 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, culminato con l'approvazione, nel 2012, delle Linee di indirizzo nazionali sull'affidamento familiare² e con la pubblicazione del Sussidiario per gli operatori³ presentato all'ultima Conferenza Nazionale per l'Infanzia, celebrata a Bari il 27-28 marzo 2014. Slanci confermati dall'istituzione, nel 2011, dell'Autorità Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e con la nascita, a seguire, di numerose autorità di garanzia regionali.

In contrasto con questi dinamismi emergono, al contempo, avvenimenti di segno opposto. Destano un improvviso disorientamento i vigorosi *passi indietro*, compiuti dal 2009 in poi, sul fronte degli stanziamenti nazionali in materia sociale, come l'azzeramento quasi totale, nel 2012, di quello stesso Fondo nazionale per le Politiche Sociali nato solo qualche anno prima. Tagli a cui fa seguito l'irrisorio finanziamento dei successivi Piani Nazionali Infanzia, varati ad intermittenza e senza continuità. Complice non solo la crisi economico-finanziaria internazionale ma anche l'affacciarsi, da più fronti, di approcci neoliberisti miranti ad un progressivo *ritiro dello Stato* dal welfare. Si evidenzia gradualmente la debolezza di un sistema di protezione sociale dal fiato corto, ancora immaturo in molti territori, esposto alle intemperie della mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, previsti dalla Legge costituzionale del 2001 ma a tutt'oggi in gran parte non sanciti. Fragilità già presenti, a ben vedere, nei *limiti delle risorse di bilancio* posti dalla stessa legge n. 149/2001 all'azione istituzionale nel campo dell'affidamento familiare.

La spinta propulsiva centrale, che all'inizio del Duemila intendeva sostenere una rinnovata stagione di tutela del diritto dei bambini a crescere in famiglia, si riduce progressivamente fin quasi ad esaurirsi. Sorgono, negli ultimi anni, venti contrari, fino alla "messa sotto accusa" dell'affido e dei servizi sociali, stimolata dagli scandali di Bibbiano e culminata con l'istituzione, nel luglio 2020, di una specifica Commissione Parlamentare di Inchiesta. Vecchi slogan sui "ladri di bambini" e sul "business dell'accoglienza" fanno nuovamente capolino nei mezzi di comunicazione e nel dibattito politico.

¹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Progetto Nazionale Un percorso nell'affido*, in www.minori.gov.it/un-percorso-nellaffido.

² Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Linee di indirizzo per l'affidamento familiare*, in www.minori.gov.it/sites/default/files/linee_guida_affidamento_familiare_2013.pdf.

³ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Parole nuove per l'affido. Sussidiario per operatori e famiglie*, Edizione Le Penseur, Potenza, 2014, in www.minori.gov.it/sites/default/files/sussidiario-affido-familiare.pdf.

In questo turbinio di movimenti contrapposti si sviluppa la parabola dell'affidamento intrafamiliare dell'ultimo ventennio. A caratterizzarlo – anche per effetto dell'autonomia legislativa regionale in ambito sociale introdotta dalla riforma costituzionale del 2001 – è l'accentuarsi di modelli e approcci territoriali assai differenti. Alcune Regioni, facendo tesoro degli impulsi nazionali, hanno saputo proseguire lungo la strada della maturazione di un solido sistema regionale di tutela e accoglienza minorile. Altre hanno progressivamente perso slancio, o non si sono incamminate affatto, fino ad arrestarsi e a retrocedere, sotto il peso delle sfavorevoli congiunture politico-economiche regionali e nazionali.

Il bilancio finale di questo complesso percorso fa emergere in molti contesti un deterioramento del già fragile sistema dell'affidamento familiare. Si evidenzia una crescente sperequazione tra i livelli regionali di tutela sociale, in questa come in altre aree del welfare, «esacerbando le differenze territoriali già esistenti dal punto di vista socio-economico»⁴. Distanze che la recente Legge di bilancio 2021, nel finanziare il rafforzamento degli organici dei servizi sociali, rischia di ampliare ulteriormente, essendo incentrata sul sostegno a sistemi di welfare già dotati di buoni livelli di sviluppo.

2. Dimensioni e caratteristiche dell'affidamento intrafamiliare

Il fenomeno dell'affidamento intrafamiliare in Italia si presenta poco esplorato e numerosi sono i quesiti e gli ambiti di comprensione che restano, al momento, privi delle informazioni necessarie. Come segnalato in un Documento⁵ del 2014 dal Tavolo Nazionale Affidato «non ci sono dati “scorporati” a livello nazionale, né regionale, sugli affidamenti intrafamiliari in relazione alla durata e all'età dei minori affidati». Analoghe considerazioni sono contenute nelle richieste mosse dal Gruppo CRC e riportate nel Nono rapporto di aggiornamento e monitoraggio sui diritti dei minorenni in Italia⁶ del 2015-2016 e nel Terzo rapporto supplementare alle Nazioni Unite⁷ del

⁴ Kazepov Y. (a cura di), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Roma, Carocci, 2009, p. 32.

⁵ Tavolo Nazionale Affidato, *Gli affidamenti familiari a parenti*, 2014, in www.tavolonaZIONALEaffido.it/files/Gli-affidamenti-familiari-a-parenti--16-febbraio-2014-.pdf.

⁶ Gruppo CRC – Gruppo di lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. 9° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, Milano, 2016, in grupprocrc.net/wp-content/uploads/2016/06/ixrapportocrc2016.pdf.

⁷ Gruppo CRC – Gruppo di lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. 3° Rapporto Supplementare alle*

2017, inerenti alla richiesta all’Autorità Garante per l’Infanzia e l’Adolescenza di «promuovere una ricognizione e una riflessione sugli affidamenti familiari a parenti». In vero, l’obiettivo di attenzionare maggiormente questa particolare forma di accoglienza era già presente nel Terzo Piano Infanzia, del 2011, laddove, in merito alla creazione di un sistema informativo nazionale sui bambini fuori famiglia, si chiedeva «di monitorare fra le altre cose (...) nel caso di affidamento, la tipologia intrafamiliare»⁸. Già nel Secondo rapporto supplementare alle Nazioni Unite⁹, del 2009, il Gruppo CRC, richiamando una ricerca sull’affido a parenti nella provincia di Milano, pubblicata nel novembre 2008, aveva segnalato che «nell’ambito della tutela minori, l’affido a parenti è una realtà estesa che non viene tematizzata e resta invisibile sia nella percezione comune sia nelle analisi sociologiche. È spesso, dal punto di vista dei servizi istituzionali e dal punto di vista delle famiglie affidatarie parentali un affare di famiglia». Parimenti nel 2008, con il Quarto rapporto di aggiornamento e monitoraggio¹⁰, il Gruppo CRC si era espresso sul tema evidenziando il bisogno di un «approfondimento specifico [sugli] affidamenti a parenti (intrafamiliari), su cui purtroppo non ci sono specifici ricerche o studi».

Affidamento intrafamiliare ed eterofamiliare

Premesso quanto sopra, i primi dati in cui addentrarci sono quelli presentati nel 2020 con i «Quaderni della Ricerca sociale» n. 46¹¹, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, all’esito di una rilevazione coordinata con

Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza in Italia, anno 2016-2017, Milano, 2017, in gruppcrc.net/wp-content/uploads/2017/12/rapportocrc-x2017-1.pdf.

⁸ DPR 21 gennaio 2011, *Terzo Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva*, «Gazzetta Ufficiale», 9 maggio 2011, serie generale n. 106.

⁹ Gruppo CRC – Gruppo di lavoro per la Convenzione sui Diritti dell’Infanzia e dell’Adolescenza, *I diritti dell’infanzia e dell’adolescenza in Italia. 2° Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza in Italia*, Milano, 2009, in gruppcrc.net/wp-content/uploads/2009/11/2_Rapporto_supplementare-2.pdf.

¹⁰ Gruppo CRC – Gruppo di lavoro per la Convenzione sui Diritti dell’Infanzia e dell’Adolescenza, *I diritti dell’infanzia e dell’adolescenza in Italia. 4° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza in Italia*, Milano, 2018, in gruppcrc.net/wp-content/uploads/2009/01/imp_Rapporto_CRC.pdf.

¹¹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Bambini e ragazzi in affidamento familiare e nei servizi residenziali per minorenni. Anno 2017*, «Quaderni della Ricerca Sociale», n. 46, 2020, in bit.ly/3bAEa2b.

le Regioni e le Province autonome. Riguardano la situazione al 31 dicembre 2017. Il primo dato che emerge è che il 43% dei 14.219 minorenni in affidamento familiare, cioè 6.114 bambini e ragazzi, si trovano presso i parenti entro il quarto grado. I restanti 8.105 sono in affidamento eterofamiliare.

Tab. 1 – Bambini e adolescenti in affidamento eterofamiliare e intrafamiliare per Regione e Provincia autonoma – Dati al 31/12/2017

<i>Regioni e Province aut.</i>	<i>Eterofamiliare¹²</i>	<i>Intrafamiliare¹³</i>	<i>Spesa sociale pro-capite¹⁴</i>	<i>Tasso di affidamento¹⁵</i>
Piemonte	55,0	45,0	125	2,0
Valle d'Aosta	26,7	73,7	208	1,4
Lombardia	69,5	30,5	126	1,5
Provincia Bolzano	54,3	45,7	597	0,9
Provincia Trento	59,3	40,7	253	0,9
Veneto	71,3	28,8	98	1,7
Friuli-Venezia Giulia	47,7	52,3	286	0,9
Liguria	75,7	24,3	134	2,6
Emilia Romagna	77,4	22,6	163	1,7
Toscana	61,4	38,6	131	1,9
Marche	66,9	33,1	102	1,7
Umbria	37,9	62,1	88	1,3
Lazio	32,3	67,7	145	1,1
Abruzzo	n.c.	n.c.	72	0,6
Molise	n.c.	n.c.	58	0,8
Campania	27,8	72,2	56	0,8

¹² Ivi, p. 28.

¹³ Ibidem.

¹⁴ ISTAT, *La spesa dei comuni per i servizi sociali. Anno 2017, 2020* in www.istat.it/it/files/2020/02/Report-Spesa-sociale-dei-comuni.pdf.

¹⁵ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Bambini e ragazzi in affidamento familiare*, cit., p. 8.

Puglia	34,3	65,7	71	1,5
Basilicata	20,4	79,6	64	1,3
Calabria	43,0	57,0	22	1,2
Sicilia	43,5	56,5	82	1,6
Sardegna	-	-	229	1,5
Totale	57,0	43,0	119	-

Il rapporto ministeriale illustra la situazione delle singole regioni, nelle quali emergono importanti variazioni. Nella tab. 1 sono riportate le percentuali di ciascuna Regione. Si evidenzia una diffusa prevalenza dell'affidamento intrafamiliare nelle Regioni Sud, tutte prossime o superiori alla soglia del 60%. Il Lazio, al Centro Italia, e la Valle d'Aosta, al Nord, presentano un elevato ricorso all'affido a parenti. Gli altri territori centro-settentrionali si attestano su un sostanziale equilibrio tra le due forme (Piemonte, Bolzano, Friuli-Venezia Giulia) o sulla prevalenza dell'affido eterofamiliare (Lombardia, Trento, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Marche).

Un quadro analogo veniva già segnalato nella Quarta relazione¹⁶ al Parlamento italiano tenuta, nel 2017, dal Ministero della giustizia e dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sullo stato di attuazione della legge 149/2001, nella quale si ravvisava «un proporzionale maggior ricorso alla via intra-familiare per le regioni del Sud [...] mentre nelle aree del Centro Nord l'equilibrio si rompe talvolta a favore del ricorso allo strumento eterofamiliare talvolta a quello intra-familiare».

Ci si chiede quali siano le ragioni di queste grandi differenze geografiche nel ricorso all'affidamento intrafamiliare. Vari sono i fattori che incidono: le differenti culture familiari e dei legami, i diversi ruoli e livelli di strutturazione dei servizi sociali, la differente diffusione dell'associazionismo familiare, le variegate caratteristiche socioeconomiche generali, etc. Un fattore significativo, anche se non unico, riguarda il grado di sviluppo delle politiche locali di welfare, rilevabile dalla misura della spesa comunale pro-capite per i servizi sociali. Nella quarta colonna della tab. 1 sono riportati i dati al 2017, pubblicati dall'Istat nel febbraio 2020. Ad uno sguardo veloce emerge subito la sostanziale esiguità della spesa sociale delle Regioni meridionali, tutte al

¹⁶ Ministero della Giustizia, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *IV relazione sullo stato di attuazione della legge 149/2001*, «Quaderni della Ricerca Sociale», n. 41, 2017, in bit.ly/2OMPzTp.

di sotto della soglia dei cento euro pro-capite. Questo scenario invita a riflettere sulla possibile coincidenza tra elevato ricorso all'affido intrafamiliare e ridotto sviluppo dei servizi sociali territoriali. Il che, se confermato, chiederebbe una approfondita verifica sul grado di appropriatezza degli affidamenti intrafamiliari, una parte dei quali potrebbe sorgere non all'esito di un percorso monitorato e valutato dai servizi ma come unica opzione concretamente praticabile di fronte all'insorgenza del bisogno di allontanamento di un bambino o di un ragazzo dal suo nucleo di origine.

Un altro elemento di interesse, per tentare un'analisi quali-quantitativa dell'affidamento intrafamiliare, è il confronto tra i tassi di allontanamento dei diversi contesti regionali. Nella quinta colonna della tab. 1 è inserito il "tasso di affidamento", cioè la percentuale di bambini e ragazzi in affidamento familiare per 1.000 residenti di 0-17 anni. Analizzando la connessione tra questo dato e il tasso di ricorso all'affidamento a parenti, non emergono correlazioni sistematiche e generalizzabili. Tuttavia, fa riflettere il duo Liguria-Campania. La prima ha il più alto tasso di allontanamento d'Italia, pari a 2,6 minorenni ogni mille 0-17enni residenti, e uno dei tassi più bassi di ricorso agli affidamenti intrafamiliari, pari al 24,3%. La seconda, all'opposto, ha il più basso tasso di allontanamento d'Italia, pari a 0,8 minorenni ogni mille 0-17enni residenti, e il più alto tasso di ricorso agli affidamenti intrafamiliari (superata solo dal "caso particolare" della Valle d'Aosta) pari al 72,2%. Incrociando i due dati ne scaturisce che in Campania un minorenne ha una "probabilità" di essere inserito in affidamento eterofamiliare di circa nove volte inferiore a quella della Liguria. All'interno di questo così ampio divario, al di là della grande diversità dei contesti, potrebbe annidarsi un insufficiente sviluppo dell'affidamento etero-familiare in Campania, con il conseguente rischio di realizzare in modo non appropriato le altre misure di accoglienza (affidamenti intrafamiliari e inserimenti nelle comunità residenziali) o, peggio, di "lasciare a casa" bambini e ragazzi che avrebbero bisogno di accoglienza eterofamiliare.

Uno sguardo longitudinale

Un altro aspetto desumibile dai dati offerti dai rapporti ministeriali è l'evoluzione nel tempo del ricorso all'affidamento intrafamiliare. Già nella IV Relazione al Parlamento del 2017 si segnalava una «situazione numericamente stabile», con un sostanziale equilibrio tra l'affidamento etero-fami-

liare (52%) e intrafamiliare (48%), «dati che confermano l'andamento storico di equo ricorso alle due tipologie di affido che avevano toccato rispettivamente quota 47% e 53% nel 1999, 49% e 51% nel 2007 e nel 2008»¹⁷.

Come anticipato sopra, al 31 dicembre 2017, la quota percentuale dei minorenni in affidamenti intrafamiliare è pari al 43% del totale. Confrontata con il 53% di fine anni Novanta, emerge, seppur nell'arco di oltre vent'anni, un leggero e graduale spostamento dell'ago della bilancia a favore di un maggiore ricorso all'affidamento eterofamiliare. Sul tema era già intervenuta la Terza Relazione¹⁸ al Parlamento presentata nel 2013 dal Ministero della giustizia e dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali sullo stato di attuazione della legge 149/2001, nella quale, sulla base dei dati al 31 dicembre 2010 (con il 45% di ricorso agli affidamenti intrafamiliari), si segnalava che: «oggi si ricorre a questa soluzione interna alla parentela un po' meno di quanto si facesse nel 1999 [...]». Riflettendo sulle cause di questa riduzione i due ministeri evidenziavano che «si tratta di una variazione che a prima vista non può essere direttamente riconducibile a un possibile venir meno della solidarietà parentale» e aggiungevano che «non ci sono elementi che possano permettere un'interpretazione di questa riduzione, ma si pensa che questa sia in relazione più che altro alla volontà degli operatori e dei servizi di rendere nel tempo meno scontati gli affidamenti a parenti»¹⁹. Quest'analisi, confermata dall'ulteriore leggera diminuzione del ricorso all'affidamento intrafamiliare maturata tra il 2010 e il 2017, non evidenzia, comunque, né fa presagire un trend di rapida ulteriore contrazione.

Tra consenso e giurisdizione

Un altro aspetto esplorato dai dati nazionali è il rapporto tra affidamento intra ed etero familiare e la tipologia consensuale o giudiziale del provvedimento. Nella tab. 2, tratta dalla Terza Relazione al Parlamento del 2013, sono riportati i dati al 31 dicembre 2010. Pur essendo informazioni di oltre dieci anni fa, la ridotta entità dei mutamenti complessivi fa supporre di poterli ritenere sufficientemente corrispondenti alla situazione attuale.

¹⁷ Ministero della Giustizia, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *IV relazione sullo ...*, cit., p. 15.

¹⁸ Ministero della Giustizia, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *III relazione sullo stato di attuazione della legge 149/2001*, 2013, in bit.ly/38rv4mk.

¹⁹ Ministero della Giustizia, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *III relazione sullo ...*, cit., p. 69.

Tab. 2 – *Bambini e adolescenti in affidamento secondo la tipologia di affido per Regione e Provincia autonoma – Dati al 31/12/2010 (valori percentuali)*²⁰

<i>Regioni e Province aut.</i>	<i>Consensuale intrafamiliare</i>	<i>Consensuale eterofamiliare</i>	<i>Giudiziale intrafamiliare</i>	<i>Giudiziale eterofamiliare</i>
Piemonte	8	12	31	49
Valle d'Aosta	0	6	74	24
Lombardia	15	10	13	62
Provincia Bolzano	5	23	27	45
Provincia Trento	17	8	25	50
Veneto	14	16	33	37
Friuli-Venezia G.	14	12	37	37
Liguria	2	10	14	74
Emilia Romagna	6	23	19	52
Toscana	5	14	19	62
Marche	3	8	25	64
Umbria	9	11	32	48
Lazio	12	14	47	27
Abruzzo	29	23	29	19
Molise	5	5	66	24
Campania	19	8	59	14
Puglia	27	6	42	25
Basilicata	26	0	34	40
Calabria	16	19	29	36
Sicilia	11	6	43	40
Sardegna	13	6	55	26
Totale	12	12	32	44

²⁰ Ibidem.

Il dato medio nazionale evidenzia come la netta prevalenza dei provvedimenti giurisdizionali rispetto a quelli consensuali sia riscontrabile tanto nell'affidamento eterofamiliare (con 3,6 affidamenti giudiziali per ogni affidamento consensuale) che in quello intrafamiliare (con 2,6 affidamenti giudiziali per ogni affidamento consensuale). Entrando nel dettaglio dei singoli contesti regionali emerge uno scenario molto variegato. Particolarmente significativa la situazione di Valle d'Aosta, Liguria e Marche, dove l'affidamento intrafamiliare consensuale è pressoché assente. Parimenti evidente è il caso della Basilicata dove pari a zero è il numero degli affidamenti eterofamiliari consensuali.

Carriera, parentela, cittadinanza, composizione familiare, età

Passando in rassegna i vari rapporti e documenti pubblicati nel corso degli anni sul fenomeno dell'affidamento familiare, si rintracciano alcuni ultimi elementi.

Un primo aspetto da considerare è quello relativo alle *carriere* nell'accoglienza, cioè al passaggio attraverso più contesti. Nell'Indagine campionaria²¹ pubblicata nel 2014 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali emerge che dei minori collocati in affidamento familiare al 31 dicembre 2010 solo il 6,8% era precedentemente accolto da parenti, mentre il 23,3% era inserito in affidamento eterofamiliare presso un'altra famiglia²². La medesima quota del 6,8% di minorenni in affido provenienti da un pregresso affidamento intrafamiliare emerge dall'Indagine campionaria pubblicata²³ nel 2019, su dati rilevati nel 2017, anno in cui la provenienza da altri affidatari scende al 5,2%²⁴. Se ne desume che la maggior parte dei minorenni affidati, sia a parenti che a terzi, vi rimane fino alla conclusione della sua storia di accoglienza, senza spostarsi di luogo in luogo.

L'indagine campionaria del 2019 offre indicazioni anche in merito al tipo di parenti affidatari «tra i quali prevalgono nettamente i nonni (60% dei casi) seguiti dagli zii (31%)», e alla cittadinanza, che vede gli stranieri inseriti in

²¹ Belotti V. (a cura di), *Bambini e bambine temporaneamente fuori dalla famiglia di origine*, «Questioni e Documenti – Quaderni del Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza», n. 55, 2010.

²² Ivi, p. 26.

²³ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Bambini e ragazzi in accoglienza in Italia. Esiti dell'indagine campionaria sull'affidamento familiare e i servizi residenziali*, «Questioni e documenti», n. 66, 2019, in www.minori.gov.it/sites/default/files/idi_questionidocumenti_66_191024.pdf.

²⁴ Ivi, p. 13.

affidamento intrafamiliare nel 13% dei casi, contro il 42% degli italiani²⁵. Sul rapporto tra cittadinanza del minorenne e tipologia di affidamento era già intervenuta l'indagine campionaria del 2014 (su dati 2010) evidenziando una situazione analoga: «emerge che tra gli stranieri prevale l'affidamento eterofamiliare (77%), mentre tra gli italiani il rapporto tra le due forme di accoglienza è più bilanciato e pari al 51% per l'eterofamiliare e al 49% per l'intrafamiliare»²⁶.

In merito alla composizione della famiglia affidataria parentale, nella Terza Relazione al Parlamento del 2013 si segnala che non mancano le famiglie unipersonali (14%), soprattutto in casi di affidamento a parenti²⁷.

Un ultimo dato riguarda il rapporto tra le età degli affidati e il tipo di affidamento. Nell'Indagine campionaria del 2014 si evidenzia che «l'affidamento intra-familiare interessa in misura sostanzialmente analoga tutte le classi ad eccezione della 0-2 anni, in cui si rileva un valore decisamente più basso e pari al 33% degli stessi, privilegiando dunque per i bambini particolarmente piccoli la via eterofamiliare (67%)»²⁸. Elemento rinvenibile anche in un passaggio presente nel documento sull'affido degli adolescenti²⁹ pubblicato dal Coordinamento Nazionale dei Servizi Affidi nel 2004, dove si conferma che per i minori di 14/17 anni il ricorso all'affido intrafamiliare e a quello eterofamiliare sono in sostanziale equilibrio (8,6% degli affidi eterofamiliari ed il 7,7% di quelli intrafamiliari).

3. Indicazioni nazionali e regionali in materia di affidamento a parenti

Come anticipato in premessa, proseguiamo la nostra analisi con una ricognizione sulle norme e le indicazioni nazionali e regionali in materia di affidamento intrafamiliare. Non sempre, lo sappiamo, i documenti si traducono in prassi. In alcuni casi, inoltre, gli atti adottati assumono la forma delle linee di indirizzo, configurandosi come suggerimenti non vincolanti. Tuttavia, anche quando non cogenti e parzialmente attuati, essi rappresentano uno dei principali tasselli del puzzle in cui si articola il sistema nazionale e regionale

²⁵ Ivi, p. 16.

²⁶ Belotti V. (a cura di), *Bambini e bambine...*, cit., p. 28.

²⁷ Ministero della Giustizia, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *III relazione sullo...*, cit., p.72.

²⁸ Belotti V. (a cura di), *Bambini e bambine...*, cit., p. 28.

²⁹ Coordinamento Nazionale dei Servizi Affido, *Affido di adolescenti*, 2004, in www.tavolonazionaleaffido.it/approfondimenti.

di tutela e accoglienza dei bambini e dei ragazzi temporaneamente privi di un ambiente familiare idoneo.

Nel corso del ventennio considerato le indicazioni man mano giunte sulla scena appaiono influenzate dalle variegata dinamiche interne alle singole realtà istituzionali e geografiche, nelle quali non ci addentriamo, che portano a dettati eterogenei. Alcuni si presentano fortemente sintonici con l'impianto delle Linee di indirizzo nazionali, essendone anticipatori o amplificatori (a seconda che siano stati varati prima o dopo il 2012). Altri sono ben lontani dalla riflessione comune e sembrano fissare l'affidamento familiare, compreso quello a parenti, a brevi schematismi e procedure.

Entrando nel nostro specifico, solo in alcuni documenti e territori è presente una trattazione specifica dell'affidamento intrafamiliare. Non di rado il tema è affrontato con brevi richiami all'applicabilità *anche ad esso* delle indicazioni generali relative all'affidamento. In alcuni casi, come il *Regolamento-Tipo* sull'affidamento familiare dei minori della Sicilia³⁰, nel dettato normativo l'affidamento a parenti non compare affatto. Questa ridotta attenzione pare avallare le preoccupazioni, diffuse tra molti, che l'affidamento intrafamiliare sia destinatario di minori attenzioni rispetto alla forma eterofamiliare. Ciononostante, attraverso un'analisi sinottica dei testi, sono rinvenibili alcune dorsali tematiche significative. Proponiamo di seguito le principali suggestioni, incoraggiati dal Sussidiario ministeriale del 2014 che, considerata la rilevanza del numero di minorenni accolti dai parenti, segnala «la necessità di volgere particolari attenzioni a questa tipologia di affidamento»³¹. Ci incoraggiano in questa ricognizione anche le Linee guida della Regione Veneto³² che segnalano quanto l'affidamento a parenti sia uno scenario «poco conosciuto ed esplorato» che «preoccupa e interroga gli operatori coinvolti nella costruzione dei progetti di affido».

Dimensione protettiva e tendenziale preferibilità

Partiamo dalle indicazioni presenti nello stesso Sussidiario: «La relazione familiare tra l'affidante e l'affidatario [...] costituisce un fattore protettivo

³⁰ Regione Sicilia, DA n. 481/2005, *Regolamento Tipo sull'Affidamento famiglie dei minori*, in www.tavolonazionaleaffido.it/normativa.

³¹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Università di Padova, *Parole nuove...*, cit., p. 38.

³² Regione Veneto, DGR n. 3791/2008, *Linee Guida 2008 per i servizi sociali e sanitari. L'affido familiare in Veneto. Cultura, orientamenti, responsabilità e buone pratiche per la gestione dei processi di affidamento familiare*, in www.tavolonazionaleaffido.it/normativa.

considerevole [...]. Il fatto di essere affidato all'interno della cerchia familiare [...] rappresenta un fattore protettivo per la crescita del bambino in quanto: - permette ai bambini/ragazzi accolti di mantenere le radici personali, il legame affettivo con la famiglia e l'*entourage* familiare e sociale, le amicizie; - facilita il mantenimento del legame con i genitori del bambino favorendo i processi di riunificazione familiare; - diminuisce le probabilità di dover fare ricorso a collocamenti multipli, fattore che favorisce il buon esito dell'affidamento; - mantiene e rinforza le relazioni con la fratria; - facilita il senso di identità culturale e etnica; - promuove un senso di sicurezza maggiore nei bambini accolti e contribuisce a diminuire le esperienze di stigmatizzazione sociale». Il Sussidiario, in modo assai efficace, enumera i punti di forza di questa forma di accoglienza familiare, invitandoci a mettere a fuoco quanto siano importanti «la conoscenza pregressa del problema, la consuetudine familiare, la continuità delle relazioni, il mantenimento dell'*entourage* familiare e sociale». Tutte dimensioni «raramente presenti negli affidamenti eterofamiliari», nei quali emerge una minore probabilità «di mantenere contatti con la famiglia e di avanzare nel processo di riunificazione familiare»³³.

La preziosità dell'affidamento a parenti emerge anche da alcuni regolamenti regionali. Innanzitutto, le Linee guida della Regione Lombardia³⁴ propongono un articolato e positivo apprezzamento: «L'affido a parenti permette al bambino e alla famiglia di origine di superare le paure sia della separazione e della perdita dell'altro, sia dell'appropriazione da parte della famiglia affidataria. Il conflitto di lealtà del bambino si riduce, così come, la conflittualità fra la famiglia naturale e la famiglia accogliente, salvo il caso in cui vi fossero difficoltà relazionali preesistenti. In alcune realtà territoriali l'affido a parenti è molto diffuso, perché ha permesso di superare le resistenze della famiglia naturale ad accettare l'affido e a separarsi dal bambino. Ha permesso, inoltre, una maggior continuità culturale nell'ambiente delle due famiglie e una minore de-legittimazione della famiglia naturale. Occorre perciò vagliare attentamente non solo la dinamica familiare del nucleo di origine, ma anche quella della famiglia allargata e in modo particolare quella dei nonni, prima di realizzare un abbinamento, avviando un affido parentale». Nelle Linee guida sull'affidamento familiare della Regione Puglia³⁵ se

³³ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Università di Padova, *Parole nuove per ...*, cit., pp. 38-39.

³⁴ Regione Lombardia, DGR n. IX/1772/2011, *Linee guida per l'affidamento familiare*, in www.tavolonazionaleaffido.it/normativa.

³⁵ Regione Puglia, DGR n. 494/2007, *Linee-guida sull'Affidamento Familiare dei minori*, in www.tavolonazionaleaffido.it/normativa.

ne sottolinea la dimensione etico-sociale «espressione naturale di solidarietà, oltre che obbligo indicato dall'art. 433 del codice civile». Sulla stessa linea anche la Direttiva in materia di Affidamento Familiare della Regione Emilia Romagna³⁶ che inserisce l'affidamento intrafamiliare «tra le forme di solidarietà e aiuto che sussistono naturalmente tra persone che hanno tra di loro un vincolo di parentela», nelle Linee di indirizzo della Regione Liguria³⁷ del 2015, che riprende esattamente la medesima affermazione, e in quelle della Regione Basilicata³⁸, che sottolineano che l'affido a parenti «si connota come espressione di solidarietà connessa a un vincolo stretto di rapporto primario e risponde all'indicazione della legge n. 184/1983 che sancisce il diritto del minore di crescere nell'ambito della propria famiglia».

Quest'insieme di considerazioni trova eco nella tendenziale preferenza espressa verso l'affidamento intrafamiliare dalle Linee di indirizzo nazionali, le quali sanciscono che «prima di procedere ad un affidamento eterofamiliare [occorre] verificare la presenza di parenti entro il quarto grado disponibili, idonei e con un significativo e positivo rapporto con il bambino»³⁹. Su questa linea anche le Linee guida della Provincia Autonoma di Trento⁴⁰ che indicano come «prioritario» per i Servizi il compito di «ricercare e attivare le risorse all'interno della famiglia del minore, attraverso un'attenta valutazione delle capacità, possibilità e volontà dei soggetti».

Complessità e rischio di derive

Accanto agli aspetti positivi sopra descritti, troviamo ben evidenti, soprattutto in alcuni regolamenti regionali, i richiami alle criticità che nell'affidamento a parenti possono svilupparsi. Le Linee guida della Regione Veneto affrontano con determinazione questi aspetti, evidenziano che «la relazione familiare tra l'affidante e l'affidatario» rappresenta un elemento di complessità nel processo di accoglienza del minore, nel quale il «ricongiungimento

³⁶ Regione Emilia Romagna, DGR n. 1904/2011, *Direttiva in materia di affidamento familiare, accoglienza in comunità e sostegno alle responsabilità familiari*, in www.tavolonazionaleaffido.it/normativa.

³⁷ Regione Liguria, DGR n. 535/2015, *Linee di indirizzo regionali per l'affidamento familiare*, in www.tavolonazionaleaffido.it/normativa.

³⁸ Regione Basilicata, DGR n. 192/2018, *Linee di indirizzo regionali per l'affidamento familiare*, in www.tavolonazionaleaffido.it/normativa.

³⁹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Linee di indirizzo...*, cit., Raccomandazione 222.1, p. 48.

⁴⁰ Provincia Autonoma di Trento, *Linee Guida. Affidamento familiare in Provincia di Trento*, Trento, 2011, in www.tavolonazionaleaffido.it/normativa.

familiare può essere ostacolato proprio dalla condizione di familiarità esistente». Le Linee guida venete sottolineano che «nell'affido intra-familiare le complessità aumentano in quanto le storie familiari (della famiglia affidataria e della famiglia di origine) si intrecciano e confondono, l'esperienza dell'affido del bambino o del ragazzo è spesso accompagnata da un sentimento di fallimento personale precedente all'affido (come genitori, fratelli, zii...) che ne caratterizza le tappe evolutive, oltre che da un dolore transgenerazionale che in molti casi non permette la separazione di ruoli e funzioni tra famiglia affidataria e famiglia di origine. In relazione ai fallimenti precedenti [...] il senso di responsabilità è vissuto con maggiore forza e preoccupazione. In particolare, la condizione di nonni affidatari rende inevitabile la complessità delle relazioni tra soggetti implicati».

Altrettanto vigoroso l'invito alla prudenza presente nelle Linee guida della Provincia Autonoma di Trento: «in merito a questa tipologia di affido pare importante fare alcune riflessioni relative alle difficoltà che si possono incontrare, in particolare ci si interroga: - se non sia un rischio quello di porre un minore in un ambiente familiare che ha già avuto in passato delle problematiche relative alla crescita di un figlio; - sul carico emotivo che viene attribuito al parente affidatario, il quale spesso rivede nel minore alcuni aspetti della propria storia personale d'infanzia e di vita e che risultano essere molto dolorosi da affrontare; - sulla difficoltà da parte dei Servizi nel poter aiutare e sostenere questi nuclei affidatari, che spesso rifiutano l'aiuto perché preoccupati di un eccessivo controllo da parte degli stessi; - sui possibili contrasti che spesso sono presenti all'interno della rete familiare, che possono essere riversati sul minore, divenendo vittima di denigrazioni verso uno o entrambi i propri genitori o oggetto di un "riscatto familiare" [...]. La presenza di manifestazioni a carattere patologico da parte del nucleo originario rende l'equilibrio dell'affidamento sempre molto precario, in quanto espone il bambino e la famiglia affidataria a situazioni imprevedibili e disorientanti; nei casi di affidamento intrafamiliare, le difficoltà nei confronti della famiglia di origine sono particolarmente difficili da affrontare, ed il coinvolgimento emotivo rende assai arduo il compito degli affidatari». L'affido a parenti si presenta dunque come una realtà frastagliata nella quale si addensano grandi opportunità ma, anche, profondi rischi. Si impone un approccio consapevole e attento, libero da preconcetti e schemi predefiniti, capace di individuare ogni volta le scelte che maggiormente rispondono al preminente interesse dei bambini e dei ragazzi coinvolti.

L'appropriatezza al centro

La particolarità dell'affidamento intrafamiliare deriva in gran parte dall'essere al crocevia tra la preziosa e spontanea solidarietà naturale tra consanguinei e il rischio che sotto il *velo della privacy familiare* si celino soprusi e abbandono. L'affidamento a parenti ha certamente il gran pregio di favorire il permanere del bambino nel suo nucleo e risponde anche al diritto «di mantenere rapporti significativi con i parenti» di cui all'art. 315 del codice civile. Le stesse Linee di indirizzo Nazionali precisano che «risponde all'indicazione della legge n. 184/1983 che sancisce il diritto del bambino di crescere nell'ambito della propria famiglia»⁴¹. Aspetto richiamato anche dalle Linee di indirizzo della Regione Campania⁴², che sottolinea come «tale forma di affido non comporti l'uscita del minore dalla sua famiglia di origine», e dalle Linee guida della Regione Calabria⁴³, che parlano di «*affido endofamiliare*», collocandolo tra le forme di «intervento socio-assistenziale di sostegno alla famiglia naturale».

Il Sussidiario ci offre la chiave di lettura per approcciare correttamente la questione, invitandoci a porre al centro il principio dell'appropriatezza dei percorsi: «anche questa tipologia di affidamento dovrebbe costituire una risposta puntuale e appropriata ai bisogni del bambino, piuttosto che una risposta casuale o forzata da eventi esterni [...] per avere garanzia del fatto che il bambino si trovi in un ambiente familiare in grado di garantirgli il rispetto dei suoi bisogni evolutivi, che non può considerarsi garantito per il semplice fatto che il bambino si trova nella sua famiglia». Ne consegue, sottolinea il Sussidiario, che un intervento di affidamento intrafamiliare va realizzato da una «rete parentale naturale che si mostra desiderosa e capace di farsi carico di un problema che coinvolge uno dei suoi membri» e che «dovrebbe avviarsi a partire da una attenta valutazione dei bisogni del bambino, delle caratteristiche del possibile nucleo familiare accogliente, del preesistente rapporto fra i nuovi affidatari, il bambino e i suoi genitori. Se tale analisi iniziale è di fatto superata dagli eventi, è importante che venga comunque svolta in seguito»⁴⁴.

Nelle Linee di indirizzo nazionali viene ben chiarito che occorre verificare, con una precisa «indagine psicosociale sulla condizione di bisogno del

⁴¹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Linee di indirizzo...*, cit., 222 Motivazione, p. 48.

⁴² Regione Campania, DGR n. 644/2004, *Linee d'indirizzo regionali per l'affidamento familiare*, in www.tavolnazionaleaffido.it/normativa.

⁴³ Regione Calabria, DGR n. 706/2007, *Linee guida sull'affidamento familiare*, in www.tavolnazionaleaffido.it/normativa.

⁴⁴ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Parole nuove...*, cit., pp. 38-39.

bambino», se i parenti sono «disponibili e adeguati»⁴⁵. A questo scopo, ci dice il Sussidiario, occorre porre in essere un «percorso di conoscenza/valutazione», il che configura l'affidamento a parenti come «una tipologia [...] di affidamento che può richiedere la stessa intensità di interventi professionali, di quella richiesta dall'affido eterofamiliare»⁴⁶.

Le indicazioni sopra descritte appaiono particolarmente rilevanti se poste a confronto con le preoccupazioni lanciate dal Tavolo Nazionale Affidato nel 2014 in cui si segnala che tali affidi «sovente sono disposti dai Tribunali senza aver effettuato una valutazione diagnostica e prognostica approfondita delle capacità affettive ed educative dei parenti cui il minore è affidato». Emerge da queste considerazioni l'urgenza di un generale innalzamento del livello dell'attenzione istituzionale sull'appropriatezza degli interventi. A tal proposito il Tavolo Nazionale Affidato sottolinea che «la scelta di ricorrere all'affidamento intrafamiliare rispetto all'affidamento eterofamiliare va adottata senza automatismi e valutandone caso per caso l'effettiva preferibilità per il minore»⁴⁷.

Su questa linea si muovono anche alcune indicazioni regionali. La Regione Lombardia sottolinea che occorre «valutare attentamente le caratteristiche del nucleo parentale accogliente». Il Veneto parla di «attenta valutazione delle caratteristiche del possibile nucleo familiare accogliente, in considerazione [...] anche del preesistente rapporto con i genitori affidanti e il minore stesso» e aggiunge che «la consapevolezza della storia e della qualità dei legami familiari da parte degli operatori, è un indicatore importante per la progettazione dell'affido». Il Regolamento della Regione Lazio⁴⁸ evidenzia che occorre «accertare che chi della famiglia si prenderà cura del bambino/ragazzo abbia gli stessi requisiti richiesti per l'affidamento eterofamiliare». La Provincia di Trento sottolinea che: «i Servizi devono tener conto [...] delle dinamiche esistenti tra il nucleo di appartenenza del minore e la famiglia allargata (nonché ipotetica affidataria del minore), per verificare la disponibilità ad accettare la collaborazione e le indicazioni dei Servizi medesimi, al fine di mantenere relazioni positive con la famiglia d'origine del minore e costruire le condizioni per il suo rientro nel nucleo familiare di provenienza».

⁴⁵ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Linee di indirizzo...*, cit., Raccomandazione 222.1, Azione/Indicazione operativa 1, p. 48.

⁴⁶ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Parole nuove...*, cit., p. 39.

⁴⁷ Tavolo Nazionale Affidato, *Gli affidamenti familiari...*, cit., pp. 3-4.

⁴⁸ Regione Lazio, Regolamento n. 2/2019, *Regolamento per l'Affido familiare nella Regione Lazio*, in www.tavolonazionaleaffido.it/normativa.

Uno degli aspetti sui quali prestare particolare attenzione è la valutazione della presenza di un preesistente rapporto tra il minore e i parenti disponibili ad accoglierlo. A questo proposito il Veneto precisa che deve trattarsi di «un legame affettivamente significativo», non bastando il semplice legame genealogico e ritenendosi necessaria la presenza di un rapporto sociale sostanziale. Altra attenzione, segnalata dalle Linee guida del Friuli Venezia Giulia⁴⁹ è che, anche nel caso di affidamento a parenti «l’abbinamento deve [...] tenere conto dell’opportunità di individuare famiglie che siano prioritariamente in una situazione di vicinanza territoriale alla famiglia di origine del minore, prevedendo rientri presso questa o comunque incontri periodici, con la maggiore frequenza possibile compatibilmente con la situazione che ha portato all’esperienza dell’affido».

Tra informale e formale

Un altro delicato punto di intersezione in cui si innesta l’affidamento a parenti è quello tra la dimensione informale delle relazioni familiari e parentali e la dimensione formale dell’intervento istituzionale. A questo riguardo il Sussidiario invita gli operatori a muoversi con cautela e rispetto, dando «attenzione a non formalizzare eccessivamente, e in modo non rispettoso dei diversi attori, situazioni informali che hanno trovato naturalmente un loro aggiustamento»⁵⁰. Il Tavolo Nazionale Affidato precisa che «i genitori possono affidare a parenti entro il quarto grado il figlio di cui esercitano la responsabilità genitoriale senza limiti di durata»⁵¹. Più di una regione interviene a questo proposito. La Campania e la Puglia sottolineano che l’affido intrafamiliare è una realtà «di fatto [e] non richiede alcun provvedimento né amministrativo né giudiziario». Anche le Linee di Indirizzo della Regione Piemonte⁵² precisano che è una «una tipologia di affidamento di fatto» e aggiungono che «la disponibilità e l’aiuto tra persone che hanno tra di loro un vincolo di parentela, dovrebbe essere un’espressione naturale di solidarietà».

Un fattore che incide non poco sul rapporto tra la dimensione informale e quella formale è la dinamica che si instaura nella fase di avvio iniziale

⁴⁹ Regione Friuli Venezia Giulia, DGR n. 1115/2015, *Linee Guida per l’Affido familiare in Friuli Venezia Giulia*, in www.tavolonazionaleaffido.it/normativa.

⁵⁰ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Parole nuove...*, cit., p. 39.

⁵¹ Tavolo Nazionale Affidato, *Gli affidamenti familiari ...*, cit., p. 2.

⁵² Regione Piemonte, DGR n. 79-11035/2003, *Linee d’indirizzo per lo sviluppo di una rete di servizi che garantisca livelli adeguati di intervento in materia di affidamenti familiari e di adozioni difficili di minori*, in www.tavolonazionaleaffido.it/normativa.

dell'affido. Come il Sussidiario richiama, può esservi la circostanza nella quale è il Servizio ad assumere fin dall'inizio una funzione propositiva che «verifichi l'esistenza di un legame affettivamente significativo tra lui e i parenti interessati»⁵³. L'Emilia Romagna, sulla medesima linea, afferma che «l'affidamento a parenti [...] può essere disposto anche dal servizio sociale territoriale, qualora [...] tale soluzione sia la più consona agli interessi del minore». In altri casi vi sono situazioni «in cui i servizi vengono coinvolti nell'intervento dopo che la famiglia del bambino si è già autonomamente organizzata a trovare una soluzione entro la propria cerchia parentale»⁵⁴. L'Emilia Romagna e la Liguria ribadiscono che l'affido «può essere deciso dai genitori o di chi ha la potestà [la responsabilità genitoriale], nei confronti dei parenti entro il quarto grado senza il coinvolgimento dei servizi».

Utile a questo proposito il tentativo di alcune regioni di precisare quali sono le circostanze nelle quali va data prevalenza alla dimensione informale e spontanea e quali quelle nelle quali l'intervento pubblico deve essere più esplicito. Il Lazio precisa che: «non sono oggetto di interventi di protezione e tutela da parte dei servizi sociali gli affidi intra familiari in cui i genitori, che esercitano la responsabilità genitoriale, affidano spontaneamente il proprio figlio ad un parente entro il quarto grado e non si rilevino elementi di rischio e di pregiudizio». Parimenti sottolinea il Veneto, segnalando che «nelle situazioni nelle quali i genitori o il genitore che esercita la potestà genitoriale affida spontaneamente il proprio figlio ad un parente entro il quarto grado e nelle quali non emergono elementi di rischio di pregiudizio per il minore stesso, i servizi non sono tenuti ad intervenire né attivando forme di accompagnamento né attivando particolari forme di sostegno economico o professionale. Si tratta di normali forme di solidarietà attivate dalla rete familiare, per altro regolate dal codice civile e che non sono quindi oggetto delle [...] Linee guida» regionali.

Il Veneto procede nel tentativo definitorio, ritenendo «utile ragionare in termini di ipotesi operative a partire da una maggior chiarezza circa la possibilità di classificare le diverse categorie di affido intra-familiare». A questo proposito, accanto alla tipologia degli affidi informali, di cui sopra, segnala la tipologia degli affidi intrafamiliari formalizzati, cioè disposti dai servizi. Si riferisce alle circostanze nelle quali «gli operatori del servizio titolare che hanno il compito di formulare il progetto quadro ritengono opportuno costruire un intervento di affido intra-familiare [...] a partire dalla valutazione

⁵³ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Parole nuove...*, cit., p. 38.

⁵⁴ *Ibidem*.

(diagnosi e prognosi) di una condizione pregiudizievole per lo sviluppo/crescita del minore nel suo contesto familiare e di vita. I servizi sociali territoriali possono attivare gli organi giudiziari e si vengono a configurare diverse possibili situazioni: - apertura di un procedimento di adottabilità del bambino o del ragazzo; - affidamento giudiziale; - affidamento consensuale». Le Linee guida venete precisano che. In considerazione delle complessità che presentano la costruzione, la gestione e il sostegno di [questi] affidi intra-familiari, il percorso di conoscenza e valutazione, e in particolare quello di accompagnamento [...] è da considerarsi più che opportuno, seppure non sia considerato obbligatorio dalla norma vigente per i parenti entro il quarto grado e in genere avviene solo su richiesta degli organi giudiziari».

Le Linee guida del Veneto presentano, infine, una terza tipologia di situazioni, caratterizzate dalla «decadenza di potestà genitoriale e/o decesso esercenti la potestà». In tali casi «venuta meno la presenza della famiglia di origine il progetto quadro di affidamento familiare si chiude; il nucleo familiare affidatario si configura come famiglia di origine; la presa in carico è del servizio sociale territoriale che valuterà se e come costruire un nuovo progetto quadro».

Formazione e accompagnamento

Un altro importante aspetto sul quale convergono varie indicazioni è quello relativo alla formazione e all'accompagnamento dei parenti disponibili all'affidamento del minore. Le Linee indirizzo nazionali precisano che «i parenti disponibili ad un affidamento intrafamiliare e valutati idonei dai Servizi sociali e sanitari, sono coinvolti in percorsi di accompagnamento e formazione che possono essere gli stessi di quelli predisposti per gli affidamenti eterofamiliari»⁵⁵. Anche il Sussidiario affronta il tema, ribadendo quanto sia «importante che, anche agli affidatari che si trovano dentro la cerchia parentale, sia garantita (e non imposta) la formazione adeguata a svolgere il loro delicato compito e che siano accompagnati a cogliere il significato e il valore dell'opportunità formativa»⁵⁶. Sulla stessa linea il Veneto, che, pur riconoscendo che la normativa non lo prevede, segnala come «opportuno che si offra anche ai parenti la possibilità di accedere ad attività formative». Analoga posizione è assunta dall'Emilia Romagna: «benché per

⁵⁵ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Linee di indirizzo...*, cit., Raccomandazione 222.1, Azione/Indicazione operativa 2, p. 48.

⁵⁶ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Parole nuove...*, cit., p. 39.

l'affido entro il quarto grado di parentela la normativa non preveda un percorso di preparazione, i servizi garantiscono tale possibilità ai parenti interessati». Più netta la posizione del Lazio, dove: «i parenti disponibili ad un affidamento intra familiare sono coinvolti in percorsi di accompagnamento e sostegno come stabilito nel Progetto quadro e nel Progetto di affido». Il Lazio precisa anche che «si applicano all'affidamento intrafamiliare gli interventi di protezione e tutela» previsti per gli affidamenti eterofamiliari. La Campania segnala la necessità «di predisporre un progetto socioeducativo individualizzato e di esercitare la dovuta vigilanza». Il Piemonte evidenzia che «nelle politiche sociali odierne, caratterizzate da dinamiche relazionali sempre più complesse, dove i rapporti di parentela a volte sono tesi, difficili e conflittuali e non sempre favoriscono un'adeguata attenzione al benessere psico-fisico dei minori, spesso l'intervento dei servizi sociali sostiene un processo di mediazione, finalizzato ad aiutare i nuclei familiari ad instaurare e costruire relazioni quanto più positive possibili».

Sul fronte dell'accompagnamento e del supporto agli affidamenti a parenti è intervenuto nel 2014 il Tavolo Nazionale Affidato il quale evidenzia che «dai confronti con gli operatori emerge [...] che sono affidi a lungo termine, spesso giudiziari, scarsamente supportati dai Servizi sociali» e che «che nella maggior parte dei casi non vi è la presenza di un progetto educativo individualizzato nel quale siano definiti gli obiettivi da raggiungere, la durata prevedibile, gli impegni dei Servizi sociali e sanitari, le modalità degli incontri tra il minore e i suoi stessi genitori/fratelli/altri parenti non affidatari». Sulla base di queste criticità il Tavolo Nazionale Affidato chiede che gli affidi intrafamiliari ove «realizzati dai servizi, sia consensuali [...] che giudiziari, siano presi in carico e seguiti analogamente a quelli etero-familiari» e che l'affido a parenti non faccia «venir meno la funzione/obiettivo di riattivare, laddove possibile, la famiglia di origine»⁵⁷. A questo proposito si è espresso anche il Decimo Rapporto di aggiornamento e monitoraggio del Gruppo CRC⁵⁸, segnalando l'importanza di attivare concreti «programmi di assistenza ai famigliari di origine» per «valorizzare, per quanto possibile, la loro funzione genitoriale nell'interesse dei minorenni stessi, compresi quelli affidati a parenti».

⁵⁷ Tavolo Nazionale Affidato, *Gli affidamenti familiari...*, cit., p. 4.

⁵⁸ Gruppo CRC – Gruppo di lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, *10° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, Milano, 2019, p. 43, in gruppocrc.net/wp-content/uploads/2019/12/RAPPORTO-CRC-2019-x-web-1.pdf.

Integrazione tra servizi territoriali e specialistici

Una parte delle indicazioni nazionali e regionali in materia di affidamento a parenti ruota intorno all'assetto e alle funzioni a cui sono chiamati i Servizi sociali locali. A questo proposito è utile partire da un passaggio presente nella Relazione al Parlamento del 2017 sullo stato di attuazione della legge n. 149/2001⁵⁹: «notevoli sono le differenze riscontrate nelle culture, nelle pratiche e negli assetti organizzativi dei Centri per l'Affidamento, in particolare fra Nord e Sud, ma non solo; le diversità di vedute sui temi della consensualità dell'affidamento, sull'opportunità di investire o meno in tipologie diverse di affidamento e in particolare nell'area dell'affidamento intrafamiliare, quindi del ruolo della famiglia naturale del bambino come della temporaneità dell'affidamento stesso e dei metodi di progettazione, sono quelli che incidono maggiormente sull'equità dell'accesso ai servizi per le famiglie».

Dunque, emergono differenti approcci e l'ambito dell'affidamento a parenti si colloca tra quelli caratterizzati dalla maggiore diversità. Motivo per il quale diviene utile e urgente favorire spazi di confronto tra operatori e tra servizi.

Entrando nel merito delle indicazioni desumibili dai documenti, un primo punto sul quale ragionare riguarda l'importanza di "tenere insieme" gli operatori dei servizi affidi e quelli del territorio. In questa direzione si colloca innanzitutto il Sussidiario, laddove sottolinea che «è opportuno che il percorso di conoscenza/valutazione sia condotto in modo integrato tra gli operatori del CAF (Centro per l'Affidamento Familiare) e il servizio titolare del caso»⁶⁰. Si tratta di una indicazione già presente nelle Linee guida venete del 2008, dove si aggiunge che occorre considerare l'importanza «che accanto alla conoscenza del sistema familiare disponibile all'accoglienza, ruolo che può più agevolmente svolgere il Casf per favorire la famiglia nel raccontarsi, sia attentamente valutato quanto i rapporti di parentela tra i due nuclei siano facilitanti o meno la collocazione, funzione che spetta quindi al servizio che ha in carico la famiglia di origine del minore». Integrazione necessaria anche «nella costruzione del progetto di affido familiare [dove] sono presenti tutti i servizi del territorio competenti a sostenere il processo di affido nel suo sviluppo».

⁵⁹ Ministero della Giustizia, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *IV relazione sullo ...*, cit., p. 193.

⁶⁰ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Parole nuove...*, cit., p. 39.

La titolarità preminente di questi percorsi, secondo le indicazioni delle Regioni che si sono espresse in merito, va mantenuta in capo al Servizio sociale titolare del caso. Così si esprime la Lombardia, che attribuisce al Servizio sociale territoriale il compito di «formalizzare l'affido e monitorarlo nel suo andamento». In alcune regioni il coinvolgimento del Servizio affidi è circoscritto ai percorsi più complessi ed è attivato su richiesta del territorio. Così ci si muove a Trento, chiedendo l'intervento del Servizio affidi solo «nei casi particolari». Parimenti avviene in Liguria dove «nei casi di maggiore complessità il servizio che ha in carico il minore può avvalersi della consulenza del "Servizio per l'affido familiare" in ogni fase del progetto».

Il ruolo dell'autorità giudiziaria

Un aspetto richiamato da alcuni regolamenti regionali è quello relativo al coinvolgimento, negli affidamenti intrafamiliari, dell'autorità giudiziaria. I differenti documenti presentano punti di convergenza ma anche alcune differenze. Il Tavolo Nazionale Affidato indica che gli affidamenti a parenti, quando sono consensuali, vanno segnalati al giudice tutelare per il visto di esecutività. La Regione Campania aggiunge che «l'affido intra familiare va segnalato al Pubblico ministero minorile ogni qual volta occorra limitare la potestà dei genitori» e che «se non si ottiene il consenso dei genitori esercenti la potestà al progetto di affido intrafamiliare, è possibile il ricorso al Tribunale per i minorenni a cura del Pubblico ministero minorile ex art. 333 codice civile». La Puglia circoscrive le segnalazioni al Pubblico ministero minorile ai casi nei quali «ocorra limitare la potestà dei genitori e comunque qualora si protragga oltre i 6 mesi». La Liguria rammenta agli operatori che: «resta inteso che ogni progetto relativo a bambine, bambini e adolescenti soggetti di procedure giudiziarie civili e penali è subordinato alla valutazione e decisione della competente Autorità giudiziaria».

La Provincia di Trento presenta la trattazione più articolata di questo aspetto. Innanzitutto, precisa che «l'affidamento a parenti può essere accordato o deciso dai genitori, può oltremodo essere predisposto dall'Autorità giudiziaria ed essere dunque disciplinato dall'emanazione di un apposito decreto». Aggiunge che «se l'affidamento a parenti è consensuale e supera i sei mesi, il Servizio sociale deve comunicarlo al Giudice Tutelare che ratifica il provvedimento e lo rende esecutivo, non vi è necessità di proroga a seguito dei 24 mesi e non è previsto il passaggio all'Autorità giudiziaria minorile». Sottolinea inoltre che «se l'affidamento a parenti è giudiziale la competenza passa al Tribunale per i Minorenni». In tali casi «il Tribunale per i minorenni

[...] per l'espletamento dei suoi compiti si avvale della collaborazione dei Servizi sociali, dei Servizi sanitari competenti territorialmente e dell'Emaf (Equipe multidisciplinare per l'affidamento familiare) per quanto riguarda l'individuazione di una possibile famiglia affidataria o per la valutazione di parenti affidatari e/o del relativo sostegno».

4. Il sostegno economico dell'affido intrafamiliare

Com'è ben noto la legge n. 184/83, all'articolo 80, sancisce che nella promozione dell'affidamento familiare occorre attivare misure di sostegno alle persone che hanno in affidamento minorenni affinché tale affidamento si possa fondare «sulla disponibilità e l'idoneità all'accoglienza indipendentemente dalle condizioni economiche». Questa indicazione nel corso dei quasi quarant'anni di attuazione della legge si è concretizzata, nella gran parte dei territori, nella previsione di varie forme di rimborso spese, svincolate dal reddito degli affidatari, spesso di tipo forfettario e periodico, in genere poste a carico del Comune (singolo o associato) di residenza del minore accolto.

Previsione del contributo spese

Le Linee di indirizzo nazionali, nel declinare il tema del contributo spese, affermano che «ai parenti che si rendono disponibili per l'affidamento intrafamiliare possono essere erogati i sostegni economici e gli interventi di supporto previsti dalle specifiche disposizioni regionali e territoriali»⁶¹. L'indicazione, quindi, va nella linea della “possibilità eventuale” di una previsione regionale o locale in tal senso. Un approccio analogo è rinvenibile già nelle *Proposte di linee guida per l'affidamento familiare*⁶², pubblicate nel 2007 dal Coordinamento Nazionale dei Servizi Affidato, nelle quali si afferma che: «quote differenziate saranno inoltre stabilite nei casi d'affidamento di un minore presso parenti obbligati per legge». Indicazione che induce a ritenere

⁶¹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Linee di indirizzo...*, cit., Raccomandazione 222.1, Azione/Indicazione operativa 3, p. 48.

⁶² Coordinamento Nazionale dei Servizi Affidato, *Proposte di linee guida per l'affidamento familiare*, 2007, in www.tavolonazionaleaffido.it/files/-2007--Proposte_di_linee_guida_per_l-affidamento_familiare_h4x372a3.pdf.

che, invece, il contributo vada sempre previsto nel caso di parenti entro il quarto grado “non obbligati”⁶³.

Entrando nel merito delle singole regolamentazioni regionali, il Piemonte ha stabilito che «nel caso di affidamento a parenti entro il quarto grado il contributo va definito in base al caso e al reddito della famiglia affidataria». Quindi è possibile prevederlo in alcuni casi, così come in altre circostanze può essere omesso. Più in dettaglio il Piemonte esplicita l'esistenza di «due tipologie di affidamento intrafamiliare: “senza rimborso spese”, se i familiari che sono tenuti agli alimenti in base all'art. 433 del codice civile, abbiano la possibilità effettiva di provvedervi; “con rimborso spese”, per situazioni nelle quali i parenti non sono in grado di provvedere alle necessità economiche del minore». A questo proposito, prosegue il Piemonte è indispensabile «valutare nella formulazione di un progetto di affidamento familiare a parenti, la loro situazione economica in base ai regolamenti in vigore all'interno dell'Ente Gestore dei Servizi Sociali» e aggiunge che «anche in caso di affidamenti a parenti il contributo spese per l'affidamento, se previsto, è sempre aggiuntivo rispetto ai redditi degli interessati (indennità di accompagnamento, indennità di frequenza, lavoro o tirocini formativi)». Analoga indicazione è rinvenibile anche nel regolamento pugliese del 2007, che distingue tra affidamenti a parenti “con” e “senza” contributo.

La Liguria sottolinea che «nel caso di affidamento a parenti entro il quarto grado con progetto del servizio sociale, può essere riconosciuto un contributo alla famiglia accogliente che va definito in base alle esigenze del minore». L'Emilia Romagna invita a valutare, oltre alle esigenze del minore, anche «la situazione economica della famiglia accogliente».

Alcune Regioni adottano, invece, la linea dell'estensione a tutti gli affidi a parenti dei supporti economici. La Campania sancisce che l'affido intrafamiliare «deve essere – anche economicamente – sostenuto dal Servizio ad esso preposto». Parimenti si esprime la Basilicata. La Calabria stabilisce che nell'affido familiare: «deve essere adeguatamente valorizzata la rete parentale, sostenendola anche economicamente». Anche il Lazio prevede un contributo economico «sia per gli affidamenti etero che intra familiare», come pure le Marche, anche se di importo ridotto.

⁶³ Secondo quando sancito dall'art. 433 del codice civile: «All'obbligo di prestare gli alimenti sono tenuti, nell'ordine: 1) il coniuge; 2) i figli, anche adottivi, e, in loro mancanza, i discendenti prossimi; 3) i genitori e, in loro mancanza, gli ascendenti prossimi; gli adottanti; 4) i generi e le nuore; 5) il suocero e la suocera; 6) i fratelli e le sorelle germani o unilaterali, con precedenza dei germani sugli unilaterali». Questa previsione non coincide con quella, più ampia, di parenti entro il quarto grado, che comprendono anche zii, prozii, cugini, etc. di per sé non obbligati agli alimenti.

Passando dalle indicazioni nazionali e regionali al piano dei fatti, un dato utile ci viene offerto dall'Indagine campionaria sull'affidamento familiare pubblicata nel 2014 dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, nella quale si precisa che nel «10% degli affidi rilevati nell'indagine la famiglia affidataria sembra non ricevere un contributo, con una differenza non marginale fra affidi intrafamiliari, ove la percentuale sale al 18%, ed eterofamiliari, ove scende al 5%»⁶⁴.

Entità del contributo spese

In merito all'entità del contributo spese le indicazioni più diffuse, presenti anche nelle Linee di indirizzo nazionali, prendono a riferimento – per l'affidamento eterofamiliare – l'importo della pensione minima Inps⁶⁵. Le informazioni che ci occorrono sono sinteticamente desumibili dalla Relazione al Parlamento del 2013 sullo stato di attuazione della legge n. 149/2001, nella quale si segnala che il contributo spese agli affidatari «in media consiste in 404 euro mensili», che «i contributi più alti si registrano nella Provincia autonoma di Trento (723 euro), in Calabria (602 euro) e a Bolzano (609 euro)», mentre «i più bassi in Puglia (203 euro) e in Basilicata (233 euro)»⁶⁶. Il tema è affrontato anche dalla citata indagine campionaria del 2014 nella quale si segnala che «l'importo medio minimo, su base nazionale, risulta di poco superiore ai 303 €/mese mentre l'importo medio massimo è di € 532, con notevoli differenze territoriali»⁶⁷.

Concentrando lo sguardo sul caso specifico dell'affidamento a parenti, nella citata Relazione al Parlamento del 2013 si segnala che «quasi tutte le regolamentazioni regionali e locali prevedono la possibilità di differenziare la quota di contributo mensile da corrispondere in caso di affido intrafamiliare ed eterofamiliare»⁶⁸. Quadro confermato dal Tavolo Nazionale Affidato, nel citato documento del 2014, dove si segnala che il rimborso spese agli affidi intrafamiliari è conteggiato «in modo differenziato rispetto a quello a terzi»⁶⁹. Le Marche, ad esempio, stabiliscono un importo corrispondente al

⁶⁴ Belotti V. (a cura di), *Bambini e bambine...*, cit., p. 108.

⁶⁵ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Linee di indirizzo...*, cit., Raccomandazione 121.3, p. 23.

⁶⁶ Ministero della Giustizia, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *III relazione...*, cit., p. 76.

⁶⁷ Ivi, p. 108.

⁶⁸ Ivi, p. 76.

⁶⁹ Tavolo Nazionale Affidato, *Gli affidamenti familiari...*, cit., p. 4.

«50% del parametro base»⁷⁰, pari, per il 2011, a 302,00 € (su 604,00 € di parametro base).

Adotta la linea *no-difference* la Regione Lazio che attribuisce sia agli affidamenti intrafamiliare che a quelli eterofamiliari la medesima quota che, nel caso di affidamento residenziale è fissata a 400 euro mensili.

Sull'entità del contributo spese può essere utile, infine, richiamare una interessante scheda sinottica⁷¹, elaborata nel 2016 dal Coordinamento Nazionale dei Servizi Affidi, nella quale sono specificati i dati di diciassette diversi territori italiani. Ne emerge un quadro composito: comuni che non prevedono contributi per gli affidamenti a parenti, comuni che attribuiscono ai parenti importi minori di quelli previsti per l'affidamento eterofamiliare, comuni che riconoscono il medesimo contributo dell'eterofamiliare, comuni che rapportano il contributo alla situazione economica dei parenti accoglienti.

5. Ambiti particolari di applicazione

Il panorama dell'affidamento familiare a parenti, per quanto descritto finora, si presenta come una realtà composita e variegata che, a seconda dei territori e delle congiunture politico-economico-istituzionali, ha assunto differenti forme e gradi di sviluppo. A conclusione di questa nostra disamina riteniamo utile soffermare lo sguardo su alcune particolari aree di applicazione di questo importante strumento.

Affidamento in situazioni di emergenza

Da numerose indicazioni scaturisce che l'accoglienza di un minore presso la propria rete parentale va considerata come risposta elettiva, salvo specifiche impossibilità o inidoneità, in tutte quelle situazioni caratterizzate dall'imprevista e urgente necessità di collocare un minore al di fuori del suo nucleo familiare.

Ad introdurre una connessione tra il tema dell'affido in emergenza e quello dell'accoglienza intrafamiliare sono, nel 2003, le Linee guida della Regione Piemonte. Dopo aver precisato che l'affido in emergenza è un

⁷⁰ Regione Marche, DGR n. 865/2012, *Interventi in favore dei minorenni allontanati temporaneamente dalla loro famiglia*, in www.tavolonazionaleaffido.it/normativa.

⁷¹ Coordinamento Nazionale dei Servizi Affido, *Scheda supporti per affido 2016*, 2016, in www.tavolonazionaleaffido.it/approfondimenti.

“pronto intervento”, dettato «dall’esigenza di una prima accoglienza per minori coinvolti in situazioni familiari improvvisamente degenerare e che pertanto richiedono l’allontanamento immediato», aggiunge che questa soluzione va praticata «solo qualora non sia possibile l’accoglienza presso parenti significativi».

Il tema è ripreso dalle Linee di indirizzo nazionali che sottolineano come l’affidamento in emergenza «deve essere effettuato dopo una verifica in cui si constata che non sia possibile o opportuna l’accoglienza presso parenti disponibili ed idonei»⁷².

Altre Regioni offrono indicazioni analoghe: Calabria; Friuli Venezia Giulia, Basilicata.

La Puglia precisa che, prima di collocare altrove i minori, occorre verificare in particolare la presenza di «parenti significativi».

La Liguria capovolge il discorso, spostando la verifica di fattibilità dell’affidamento intrafamiliare, ad un momento successivo all’avvio dell’affidamento di emergenza, il quale durerà «per il tempo necessario a verificare la possibilità di accoglienza presso parenti disponibili e idonei e in ogni caso a valutare il miglior progetto di accoglienza».

Stranieri non accompagnati

Un altro ambito di particolare applicazione del tema degli affidamenti a parenti è quello dei Minori stranieri non accompagnati (MSNA). Nella Relazione al Parlamento del 2017 sullo stato di attuazione della legge n. 149/2001 il Ministero della giustizia e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali hanno sottolineato che il *Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati* approvato in Conferenza Unificata il 10 luglio 2014, prevede «interventi articolati nel periodo di accoglienza» per raggiungere l’obiettivo di verificare «la presenza di parenti, connazionali o persone disponibili a una eventuale presa in carico del minore»⁷³.

Il tema è ripreso dalle Linee guida del Veneto che, in merito ai minori stranieri non accompagnati segnalano che le «città dove approdano spesso sono scelte perché vi abitano parenti o connazionali; esiste quindi in loco una possibile rete personale di accoglienza, soprattutto per alcune nazionalità»

⁷² Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Linee di indirizzo...*, cit., Punto 224.b, p. 53.

⁷³ Ministero della Giustizia, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *IV relazione sullo...*, cit., p. 205.

che va conosciuta e coinvolta anche in vista della possibilità di attivare affidamenti intrafamiliari.

A partire da queste premesse le Linee guida venete si addentrano nel tema, segnalando che «tra gli affidi omoculturali realizzati nell'ambito dei Msna, l'affido a parenti è una delle tipologie prevalenti» ed offrendo alcune specifiche indicazioni metodologiche: «valgono, in questo caso, le considerazioni sviluppate rispetto agli affidi parentali soprattutto in termini di accompagnamento e di sostegno. Cambia l'approccio alla valutazione perché, mentre nel caso di affidi parentali che riguardano minori italiani, acquista molto valore la comprensione delle dinamiche familiari perché possono essere presenti aspetti conflittuali o patologici che ne compromettono la realizzazione, nell'affido di Msna è da considerare che il ragazzo straniero non ha in genere alle spalle problematiche familiari che lo disturbano e la famiglia d'origine, nei confronti dei parenti accoglienti, ha un atteggiamento di apertura e collaborazione».

Anche nelle Linee guida sull'affidamento della Regione Puglia è rinvenibile un breve cenno all'affido intrafamiliare dei Msna laddove si precisa che «quando il minore non accompagnato viene accolto da parenti entro il quarto grado questi devono impegnarsi a provvedere al suo mantenimento e ad osservare le prescrizioni del tutore».

Il tema dell'affido intrafamiliare di minori stranieri è ripreso più volte dai Rapporti del Gruppo CRC, in seno agli approfondimenti relativi alle cosiddette *alternative care*. Già nel Primo Rapporto supplementare⁷⁴ del 2001, si afferma come «per i minori stranieri [...] andrebbe valutata la possibilità di inserirli in famiglie di parenti del Paese di appartenenza». Nel Terzo Rapporto di aggiornamento e monitoraggio, relativo agli anni 2006-2007⁷⁵, si segnala la necessità di dare maggiori attenzioni alla realtà dei minori stranieri affidati di fatto a parenti entro il quarto grado, per i quali non emerge una chiara attenzione da parte del Comitato minori stranieri. Nell'Ottavo rapporto di aggiornamento e monitoraggio, inerente agli anni 2014-2015⁷⁶, si

⁷⁴ Gruppo CRC – Gruppo di lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. La prospettiva del Terzo Settore, Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite del Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti del Fanciullo*, Milano, 2001, p. 10, in grupprocrc.net/wp-content/uploads/2009/01/rapporto_supplementare_UNU-2.pdf.

⁷⁵ Gruppo CRC – Gruppo di lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. 3° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, Milano, 2007, p.85, in grupprocrc.net/wp-content/uploads/2009/01/StC_3_Rapporto_2007_light.pdf.

⁷⁶ Gruppo CRC – Gruppo di lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. 8° Rapporto di aggiornamento sul*

segnala la necessità di attenzionare maggiormente gli «adolescenti appartenenti al gruppo dei “children left behind” (bambini rimasti soli, affidati a parenti da genitori emigrati all'estero per motivi di lavoro)».

Patologie particolari

Un'altra suggestione che emerge dagli approfondimenti sulle *alternative care* proposti dai Rapporti del Gruppo CRC riguarda l'affidamento intrafamiliare di minorenni con particolari patologie.

Più in dettaglio viene affrontato il tema degli adolescenti orfani a causa dell'HIV, a loro volta sieropositivi. Sia il Terzo Rapporto di aggiornamento e monitoraggio, relativo al periodo 2006-2007, che il Quarto Rapporto, inerente al periodo 2007-2008, sottolineano che questi minorenni «sono spesso accolti da parenti (in genere nonni e zii) che mostrano difficoltà a sostenere la propria funzione educativa» e, pertanto si chiede alle istituzioni l'attivazione di specifiche misure di supporto.

Orfani per crimini domestici

Concludiamo, per completezza e senza addentrarci nei dettagli, con un breve riferimento all'affidamento a parenti dei cd. minorenni orfani di femminicidio, trattato più a fondo nel prosieguo di questo libro. Com'è noto, la legge n. 4/2018, nel disciplinare le disposizioni in favore degli orfani per crimini domestici, introduce due nuovi commi (il 5-*quinquies* e il 5-*sexies*) nell'art. 4 della legge sull'affido. La norma stabilisce che il Tribunale competente, nel decidere in merito al collocamento di questi bambini e ragazzi, eseguiti gli approfondimenti del caso, debba, nell'ottica della continuità degli affettivi, privilegiarne l'inserimento in affido presso i parenti entro il terzo grado con i quali abbiano relazioni consolidate.

Ci limitiamo qui a segnalare che questi affidamenti familiari portano con sé grandi complessità, sia per le circostanze tragiche del loro avvio che per le enormi criticità relazionali che sorgono tra i parenti del genitore vittima e quelli del genitore autore del delitto. Bene fa, la norma stessa, nel prevedere,

monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, Milano, 2015, in grupprocrc.net/wp-content/uploads/2015/06/VIIIrapportoCRC.pdf.

al comma 5-*sexies*, che i Servizi sociali, su indicazione del Tribunale competente, accompagnino questi minori con attività di sostegno psicologico, di tutela del diritto allo studio e di supporto all'inserimento lavorativo.

6. Conclusioni

Al termine di questa articolata disamina, tentiamo di trarre alcune conclusioni finali. Dall'analisi compiuta sui dati degli affidamenti a parenti è emersa una realtà molto presente nel panorama nazionale, anche se con una tendenza in leggera diminuzione. Abbiamo osservato le grandi differenze presenti tra le Regioni nell'entità del ricorso a questa forma di affidamento e segnalato il timore che in alcuni territori la maggiore incidenza delle accoglienze intrafamiliari possa essere indicativa di ridotti livelli di tutela minore.

Analizzando norme e indicazioni nazionali e regionali si è immediatamente evidenziata la preziosità e la specificità dell'affidamento a parenti, capace di assicurare la piena protezione di bambini e ragazzi, permettendone la permanenza nel loro contesto sociale e affettivo-relazionale. Al contempo non è mancata la chiara consapevolezza delle grandi criticità che possono celarsi in questi percorsi, con il serio rischio, da scongiurare mediante attente valutazioni, che in taluni casi i minorenni affidati ai parenti possano permanere in situazioni di incuria e maltrattamento. Si è quindi riflettuto sul doppio livello (informale e formale) che caratterizza questi affidi e su quali siano le circostanze di prevalenza dell'uno sull'altro aspetto. Così come ci si è soffermati sulla necessità di predisporre e attuare adeguate misure di accompagnamento, dalla fase dell'individuazione dei potenziali parenti affidatari, alla loro formazione, al sostegno di tutti i soggetti coinvolti. Si è segnalata la necessità che i Servizi territoriali assicurino un approccio unitario a queste situazioni, definendo adeguate forme di interazione tra i soggetti responsabili del sostegno al nucleo di origine e quelli deputati alla promozione e al supporto agli affidamenti familiari.

Si sono esplorate le indicazioni e alcune prassi relative al sostegno economico per la copertura delle spese affrontate dai parenti affidatari, denotandosi diversità di approcci che, seppur rispettose delle norme vigenti, contribuiscono a configurare scenari territoriali molto diversificati.

Abbiamo infine approfondito lo sguardo su alcuni specifici ambiti di intervento sociale nei quali l'affidamento a parenti è (o potrebbe diventare) una risorsa importante, da sviluppare coniugando determinazione e prudenza.

I tre verbi dell'appropriatezza

Tentando di lanciare lo sguardo in avanti traiamo, da quest'insieme di elementi, un primo gruppo di considerazioni propositive, declinandole in tre verbi che ruotano intorno al tema dell'appropriatezza, cioè alla capacità, che ogni affidamento deve avere di rispondere nel modo migliore possibile ai bisogni e alle risorse di quel determinato minore, in quella concreta circostanza, con quella particolare famiglia di origine e quei precisi affidatari.

“*Valutare*”: occorre garantire che qualunque intervento di affidamento familiare, intra o etero familiare che sia, scaturisca da un'attenta comprensione della situazione del minore, della sua famiglia, del suo contesto. Quali sono i parametri e gli indicatori in base ai quali valutare se si è di fronte ad un adeguato e tutelante affido informale a parenti, attivato e gestito in legittima autonomia dai genitori del bambino d'intesa con la rete parentale? Quali i criteri in base ai quali optare per soluzioni attivate o seguite dai servizi? E quali le circostanze in cui prediligere l'affido eterofamiliare? Solo un'attenta azione valutativa può offrire risposte adeguate a questi quesiti.

“*Progettare*”: non basta decidere “dove” collocare il minore. Di ciascun affidamento attivato dai servizi bisogna definire la durata, le modalità, i ruoli... assicurando la presenza di un progetto attentamente elaborato e attuato. Un progetto scritto, condiviso da tutti i soggetti coinvolti, periodicamente verificato e ricalibrato.

“*Accompagnare*”: occorre evitare che gli affidamenti intrafamiliari divengano degli “affibbiamenti” privi dei necessari supporti. Il rischio di lasciare affidatari e minorenni da soli è alto. Numerose ricerche segnalano che gli affidatari (sia nelle esperienze di affido a parenti che in quelle eterofamiliari) lamentano il frequente senso di abbandono a sé stessi, complice il sottodimensionamento dell'organico dei servizi sociali. Occorre garantire un costante e competente supporto agli affidi in corso, tramite la presenza di équipe dedicate, lo sviluppo delle esperienze di mutuo-aiuto tra affidatari, la valorizzazione delle reti associative.

I tre verbi del welfare minorile

Concludiamo lanciando alcune provocazioni finali, inerenti alle prospettive verso cui tendere, per contribuire alla costruzione di un futuro nel quale i sistemi di tutela minorile e familiare siano pienamente in grado di assicurare il diritto dei bambini a crescere in famiglia. Analisi e studi da cui attingere non mancano, come pure sono numerose le buone pratiche, nazionali ed

estere, a cui riferirsi. Ci sono passi in avanti da fare su numerosi fronti, dalla formazione degli operatori dei Servizi territoriali al consolidamento delle reti tra le istituzioni e con le realtà associative⁷⁷, dall'incremento della sensibilizzazione rivolta alla popolazione allo sviluppo di misure di supporto specialistico per le situazioni più gravi, etc. Non potendo soffermarci su tutte le prospettive ne proponiamo tre, anche queste declinate in verbi, che si ritiene possano fare da *volano* per il raggiungimento degli altri traguardi.

“*Conoscere*”: l'affidamento familiare a parenti pare essere una sorta di *grande ignoto*, tanto nella riflessione scientifico-metodologica, quanto nelle rilevazioni quali-quantitative, che nelle indicazioni normative. La grande maggioranza dei riferimenti, sia di comprensione che di normazione, sono frammentati e parziali. Quali sono, territorio per territorio, i dati di dettaglio di questo complesso fenomeno? Quali sono le prassi operative attuate? Quali le regole da seguire e i principi da tutelare? Come ridurre il rischio di scollamento tra servizi territoriali e centri per l'affido? Soprattutto quali sono le *best practice*, le modalità migliori di intervento e come monitorare i risultati e gli impatti degli approcci man mano sperimentati? Intervenendo all'*atelier* sui minorenni fuori famiglia, in occasione della Conferenza Nazionale per l'Infanzia del 2014 a Bari, il professore Valerio Belotti, ha denunciato «l'assenza culturale, prima ancora che operativa, di specifiche attenzioni alla valutazione di efficacia degli interventi»⁷⁸. Occorre partire da qui, rilanciando nel campo dell'affidamento familiare (sia intra che etero) lo sviluppo di concrete modalità di rilevazione, analisi e valutazione delle evidenze empiriche degli interventi e del know-how degli esperti.

“*Garantire*”: occorre *rendere certe* le premesse, le misure, le linee di azione. Nulla può svilupparsi se viene alimentato in modo discontinuo e incerto. I rigurgiti neoliberalisti citati in premessa, con la tentazione di dismettere la responsabilità pubblica dalla tutela sociale, chiedono risposte chiare, innanzitutto sul piano legislativo e poi su quello delle politiche sociali. Occorre necessariamente giungere alla determinazione, a livello statale, dei livelli essenziali di assistenza, la cui fissazione sarebbe «la principale difesa»⁷⁹ dal rischio di un ulteriore divaricazione tra i livelli di assistenza e di tutela minorile presenti nei diversi territori.

⁷⁷ Sul tema delle reti si veda il documento: Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, *La promozione delle reti per l'affidamento*, in www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/la_promozione_delle_reti_dellaffido_familiare.pdf.

⁷⁸ Giordano M., *Sintesi dei lavori dell'Atelier "Minori fuori della propria famiglia"*, Conferenza Nazionale sull'Infanzia e l'Adolescenza, p. 3, in www.ubimino.org/images/2014/Affido/Rapporteur-Atelier-Bari---Sintesi.pdf.

⁷⁹ Licursi S., Marcello G., *Il ruolo del volontariato dove il welfare si fa debole*, «Autonomie locali e servizi sociali», n. 3, 2010, p. 441.

“*Prevenire*”: l’affidamento familiare in Italia ha da tempo assunto i caratteri dell’intervento tardo-riparativo. Troppe volte ci si attiva solo quando la situazione è gravemente compromessa, tentando di rimediare a lacune e criticità conclamate. I dati sulla lunga durata degli affidamenti (quasi il 40% dei quali dura più di quattro anni) e sulla elevata incidenza degli interventi giudiziari (più del 75% dei casi) sono chiaramente indicativi di questa criticità. Occorre ricordare a noi stessi e a tutti che l’affidamento familiare, nel suo impianto normativo e culturale, è concepito innanzitutto come misura consensuale, di alleanza tra due nuclei familiari (quello d’origine e quello affidatario) che uniscono le forze per assicurare il massimo benessere possibile ad un determinato bambino o ragazzo. Il ridotto sviluppo dell’affidamento diurno (e l’assenza quasi totale di ricerche e approfondimenti in proposito) è la cartina tornasole di questa alterazione. Come suggerisce Annamaria Campanini nella prefazione di un manuale sul servizio sociale di comunità, occorre passare «da una premessa mentale di tipo riparativo a una preventivo/promozionale».⁸⁰ Bisogna intervenire prima, anticipando le criticità e favorendo per tempo cammini di prossimità solidale, affinché i bambini e i ragazzi possano stare bene in famiglie (le loro) accompagnate da altre famiglie (parenti e non). L’urgenza di procedere, come Paese, in questa direzione ci viene esplicitamente indicata dal Comitato ONU per l’attuazione della Convenzione internazionale sui diritti dell’infanzia che, nelle Osservazioni offerte al Governo italiano nel 2019⁸¹, all’esito del periodico monitoraggio, chiede di intervenire in merito alle *alternative care* «al fine di sviluppare un sistema più integrato, basato sui diritti dei bambini [...] che integri le cure tradizionali fornite dalla famiglia allargata». Occorre, insomma, investire nella costruzione di una rinnovata alleanza educativa e comunitaria che sappia valorizzare e connettere, per i minorenni e con le famiglie, le energie relazionali di cui i nostri contesti comunitari, nonostante le tante crisi, sono ricchi.

⁸⁰ Campanini A., “Prefazione”, in Allegri E., *Il servizio sociale di comunità*, Carocci, Roma, 2015, p. 10.

⁸¹ Comitato ONU per l’attuazione della Convenzione, *Osservazioni CRC/C/ITA/CO/5-6*, 2019, p. 8, in bit.ly/3ljjWx1.

Il quadro normativo degli affidamenti a parenti

di Joëlle Long*

1. Nozione, natura e articolazione della disciplina

Nel diritto italiano vigente, il collocamento presso parenti *entro il terzo o quarto grado*¹ (nel linguaggio dei servizi sociali “affido intrafamiliare”) del minore i cui genitori non siano temporaneamente in grado di offrirgli un ambiente idoneo alla crescita è regolato dalla normativa generale sull’affidamento familiare, nonché da una disciplina speciale e più favorevole, parzialmente derogatoria delle norme “comuni”. Così, il testo originario della legge n. 184/1983 da un lato attribuisce ai genitori il potere di affidare a lungo termine e in via informale (cioè senza alcun intervento di un’ autorità pubblica) la prole minore ai parenti entro il quarto grado (art. 9 comma 4), dall’altro esclude che il minore possa considerarsi in stato di abbandono qualora sia privo di cure da parte dei genitori, ma adeguatamente accudito dai parenti di quarto grado (art. 8)². Più recentemente, la legge n. 4/2018 ha

*Prof.ssa associata di Diritto privato e docente di Diritto di famiglia e minorile presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Torino, joelle.long@unito.it.

¹ Il riferimento normativo è ai parenti entro il quarto grado ma nella pratica si tratta di collocamento presso nonni, zii, cugini o fratelli maggiori: sarebbero teoricamente ricompresi nella locuzione anche gli affidi a bisnonni, trisnonni e prozii ma in concreto sono casi meramente teorici e dunque “di scuola”.

² La norma si limita in effetti a parlare di «minori di cui sia accertata la situazione di abbandono perché privi di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei *parenti tenuti a provvedervi*», ma secondo l’interpretazione oggi pacifica il riferimento è ai parenti di quarto grado essendo a tali soggetti riservato un ruolo anche processuale sussidiario ai genitori dagli artt. 9 e ss. del medesimo testo normativo: *ex art. 10 comma 2°*, per esempio, «All’atto dell’apertura del procedimento, sono avvertiti i genitori o, in mancanza, i parenti entro il quarto grado che abbiano rapporti significativi con il minore». Un altro esempio di ruolo educativo sussidiario della famiglia allargata è offerto dall’art. 44 lett. a della legge n. 184/1983 che favorisce l’adozione del minore orfano di entrambi i genitori da parenti di terzo grado, senza neppure richiedere l’esistenza di rapporti affettivi significativi precedenti la morte dei genitori.

previsto l'affidamento a parenti entro il terzo grado come preferenziale per la tutela dei minori orfani di crimini domestici³. Nella pratica professionale dei servizi socio-assistenziali, poi, sembra che per gli affidamenti a parenti vi sia un minor investimento di spazio di pensiero e di progettualità. In non poche realtà, per esempio, i familiari aspiranti affidatari non seguono il percorso informativo e formativo “comune” né fruiscono del sostegno (es. gruppi di mutuo aiuto) usualmente previsto; i parenti affidatari, inoltre, non ricevono il rimborso spese, né fruiscono della copertura assicurativa in molti comuni garantita agli affidatari. Esempi frequenti di affidi a parenti sono quelli di minorenni figli di un genitore dipendente da sostanze psicoattive, con disagio mentale, detenuto⁴ o di minorenni giunti in Italia da soli per ricongiungersi a un familiare residente in Italia (così, frequentemente, per i ragazzi albanesi).

Ma perché questa specialità? Storicamente, il legislatore intervenne per la prima volta per disciplinare l'affidamento familiare *presso estranei*⁵: l'affidamento ai familiari, ma anche a conoscenti, poteva infatti essere posto in essere senza particolari formalità dai genitori, come espressione del loro amplissimo potere (*potestas*) di scegliere il luogo di vita e l'educazione del figlio. Tale consuetudine, poi recepita dal legislatore nel già menzionato art. 9 comma 4° legge n. 184 del 1983, così come le altre norme che riconoscono in modo più o meno esplicito una responsabilità vicaria per la cura (vd. già art. 4 legge 5 giugno 1967, n. 431 e oggi art. 8 legge 4 maggio 1983, n. 184) e il mantenimento della prole minorenni ai parenti più stretti (vd. oggi art. 316bis cod. civ.) costituiscono il frutto della saldatura di due diverse concezioni. Secondo la prima, tradizionale, la famiglia ha il dovere di farsi carico della tutela dei suoi membri che si trovino in condizione di “debolezza” e lo Stato ha l'obbligo di attivarsi solo in via sussidiaria (il riferimento è oggi alla cosiddetta “sussidiarietà orizzontale”, ma vedi anche proverbi indicativi di

³ La scelta del legislatore di limitare la preferenza agli affidamenti intrafamiliare ai parenti entro il terzo grado appare incomprensibile se si considerano i già menzionati riferimenti ai parenti entro il quarto grado contenuti nelle altre norme della legge n. 184/1983.

⁴ Per un esempio cfr. Cass. civ., sez. I, n. 10126/2005 che cassa la dichiarazione dello stato di adottabilità del figlio di una donna detenuta rilevando come la di lei madre ben avrebbe potuto occuparsene «proprio a tutela delle esigenze del minore di non perdere definitivamente il contatto con la famiglia di origine e il calore che questa era in grado di offrirgli».

⁵ Il riferimento è al baliatico disposto da enti di assistenza a beneficio di neonati (Regio Decreto, n. 1265/1934, “TU delle leggi sanitarie”) o al collocamento di minori presso famiglie artigiane perché imparassero un mestiere (cfr. art. 176 Regio Decreto, n. 178/1926; ma anche l'affiliazione disciplinata negli artt. 404 ss. codice civile e abrogata dall'art. 77 della legge n. 184/1983).

una cultura che enfatizza il legame preteso “naturale”: “il sangue non è acqua”⁶. Secondo un’altra concezione, più recente e ispirata al principio del migliore interesse del minore, l’affido a parenti meglio risponde all’interesse del minore in quanto costituisce una cesura meno decisa con l’ambiente di provenienza e, spesso, garantisce la continuità degli affetti essendo di solito i familiari stretti legati da frequentazioni intense⁷.

Peraltro, sia la disciplina generale sull’affido familiare sia la disciplina speciale sull’affido intrafamiliare sono il frutto di un sistema articolato multilivello che vede intrecciarsi tra loro fonti di origine internazionale, nazionale e infranazionale. A livello internazionale possono citarsi, nell’ambito delle Nazioni Unite, la ben nota Convenzione sui diritti dell’infanzia (New York, 1989) e le meno note Linee guida per la protezione dei minorenni “fuori famiglia” (2010)⁸. A livello nazionale, il riferimento normativo è invece costituito dagli artt.2-5 della già citata legge n. 184/1983, ma anche dalle Linee di indirizzo nazionali con funzioni di orientamento nazionale delle pratiche territoriali⁹. Infine, il ruolo delle fonti di origine infranazionale è conseguenza del progressivo conferimento di competenze normative e amministrative in materia di interventi e servizi sociali a Regioni e Comuni. Le Regioni hanno, infatti, una competenza esclusiva in materia di servizi sociali (art. 117 comma 4° Cost.) ed esercitano le funzioni amministrative ove sia necessario per garantirne l’esercizio unitario sulla base del principio di sussidiarietà. I Comuni, infine, esercitano funzioni amministrative e hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite (ne sono un esempio i plurimi interventi di tanti Comuni in tema di affidamento familiare e collocamento in comunità).

⁶ Nelle parole della Cassazione vincoli familiari «come quelli con i nonni (...) affondano le loro radici nella tradizione familiare, la quale trova il suo riconoscimento nella Costituzione (art. 29)» (Corte di Cassazione, sentenza n. 10126/2005).

⁷ Il diritto alla conservazione degli affetti è stato recentemente canonizzato dalla Legge n. 173/2015, con riferimento al rapporto che lega un minorenne e gli affidatari (indifferentemente a terzi e a parenti, ovviamente) ma può essere dedotto in via interpretativa dal principio del superiore interesse del minore (art. 3 Conv. ONU sui diritti dell’infanzia): come spiegato nel testo, infatti, è evidente che l’interesse del minore coincide con la salvaguardia delle relazioni esistenti di accudimento e cura, salvo la prova contraria che tali relazioni costituiscano fonte di pregiudizio per il minore stesso. Sui fattori protettivi dell’affido intrafamiliare vd. ampiamente il contributo di Marco Giordano pubblicato in questo fascicolo.

⁸ Il titolo inglese del documento è “Guidelines for the Alternative Care of Children”. Per quanto concerne il tema che qui interessa assumono rilevanza le previsioni secondo cui «gli sforzi devono anzitutto essere diretti a consentire al minore di rimanere o di ritornare alle cure dei suoi genitori e, ove opportuno, degli altri familiari più stretti».

⁹ Il riferimento è alle Linee di indirizzo per l’affidamento familiare (2012), alle Linee di indirizzo per l’intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità (2017) e alle Linee di indirizzo per l’accoglienza nei servizi residenziali per minorenni (2017).

2. Il contenuto della disciplina

Alla luce del complesso quadro normativo individuato *supra*, quali sono dunque i presupposti dell'affidamento intrafamiliare, quali le modalità per porlo in essere e quali i suoi effetti?

Presupposto dell'affidamento familiare è sempre l'impossibilità transitoria dei genitori di fornire al figlio minore un ambiente familiare idoneo alla sua crescita (art. 2 legge n. 184/1983). Il fatto però che, ai sensi del già menzionato art. 9 comma 4° legge n. 184/1983, i genitori possano affidare per lungo tempo anche informalmente i figli ai parenti entro il quarto grado, senza alcun controllo pubblico, rischia di renderli unici arbitri dell'idoneità educativa dei familiari (e se ciò può essere ragionevole nel caso di affidi di breve periodo, rischia di diventare pericoloso per la prole nei casi di affidi di lungo periodo) nonché di legittimare pratiche di abdicazione della funzione genitoriale. Da tempo invece la giurisprudenza minorile afferma che la delega protratta e ingiustificata configura l'inammissibile abuso di un diritto del genitore e un pregiudizio per il figlio, potendo dare luogo a una limitazione o decadenza dalla responsabilità genitoriale o addirittura a una dichiarazione dello stato di adottabilità (qualora le cure prestare dalla famiglia allargata siano inidonee)¹⁰.

Identici presupposti riguardano gli affidatari: deve, infatti, trattarsi di persone "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" (art. 2 comma 1° legge n. 184/1983). Poiché in concreto, com'è noto, l'informazione, la selezione e la formazione degli affidatari è effettuata dai servizi sociali, sarà demandata ad essi la valutazione della scelta di corsie distinte nel caso di parenti: le soluzioni possibili vanno da uno o più colloqui di conoscenza e motivazione, alla frequenza del medesimo programma di formazione previsto per gli affidatari terzi. L'esame della prassi sembrerebbe talvolta mostrare una valutazione diagnostica e prognostica carente, anche avallata da parte della giurisprudenza¹¹. Tali scelte risultano probabilmente alimentate dalle convinzioni cui si è fatto cenno *supra*

¹⁰ La Cassazione da tempo ritiene che possa perdere l'affidamento dei figli minori il genitore che deleghi ai nonni molti dei compiti a lui istituzionalmente attribuiti (Cass. civ. n. 1191/2020 e Cass. n. 648/2003).

¹¹ Cfr. Cass. n. 13431/2016 secondo cui «di fronte a una manifestata e seria disponibilità dei nonni a prendersi cura del minore» la stessa «deve essere concretamente accertata e verificata e può valere ad integrare il presupposto giuridico per escludere lo stato di abbandono». Il caso riguardava la madre naturale di una bambina che per problemi psichici non era in grado di crescerla ed era favorevole all'affido della bimba alla nonna, sperando che con il tempo le cure dessero buoni risultati e lei potesse recuperare il rapporto con la figlia: la Corte censura

secondo cui di per sé il parente sia idoneo a crescere il minore, sebbene i suoi rapporti con lo stesso non siano fino ad allora stati significativi o l'esistenza di una relazione giuridica o fattuale con i genitori raccomandi talvolta un'attenzione specifica¹².

In merito poi alle *procedure* occorre distinguere tra affido d'urgenza od ordinario e, come già accennato, tra affidamento "consensuale" e "giudiziale". L'affidamento d'urgenza ai parenti (così come ad estranei) può essere disposto anche contro la volontà dei o del genitore in via amministrativa dal servizio sociale locale, dalle forze di polizia, dalle autorità sanitarie (e da ogni "pubblica autorità" che non sia l'autorità giudiziaria) "quando il minore si trova in una condizione di grave pericolo per la propria integrità fisica e psichica" (art. 403 cod. civ.)¹³. Come già ricordato, invece, l'affido consensuale – cioè con il consenso dei genitori esercenti la responsabilità genitoriale – può essere, a discrezione del genitore, deciso in via informale, senza informare né richiedere l'autorizzazione di alcuna autorità pubblica (art. 9 comma 4° legge n. 184/1983) oppure formalizzato con provvedimento amministrativo del servizio sociale locale e poi reso esecutivo dal giudice tutelare (art. 4 comma 1° legge n. 184/1983)¹⁴. Infine, l'affido giudiziale – senza il consenso dei genitori o per la proroga di un affido consensuale durato già 24 mesi – viene disposto dall'autorità giudiziaria: di norma il tribunale per i minorenni (art. 4 comma 2° legge n. 184/1983), salvo il caso in cui sia una procedura giudiziale per l'affidamento della prole in conseguenza della scissione della coppia genitoriale e la competenza sia dunque concentrata sul tribunale ordinario (art. 38 disp. att. cod. civ. e art. 337 ter cod. civ.)¹⁵.

Anche dal punto di vista degli *effetti*, la disciplina è in gran parte comune all'affidamento familiare a estranei. Gli affidatari hanno il dovere di mantenere, istruire ed educare i minori e debbono rispettare le indicazioni dei genitori che non siano stati privati della responsabilità genitoriale (art. 5 legge n. 184/1983). Il fatto che i nonni siano tenuti al mantenimento dei nipotini

i giudici di secondo grado poiché «non è stata effettuata alcuna valutazione della nonna non solo attraverso una consulenza tecnica ma anche da parte dei servizi sociali nonostante nella relazione della struttura di accoglienza si riferisca del suo entusiasmo, interesse e disponibilità ad occuparsi della bambina».

¹² Per un approfondimento su tali criticità vd. *infra* par.3.

¹³ Pensiamo alle forze di polizia che intervengano in un caso di femminicidio a opera del marito o compagno della donna e che affidino provvisoriamente i minori orfani agli zii.

¹⁴ Si pensi a un genitore single che, pur potendo provvedere in via informale, si rivolga al servizio sociale territoriale per formalizzare l'affido della prole ai nonni, dovendo affrontare un intervento chirurgico importante e un periodo successivo di riabilitazione in una struttura.

¹⁵ Così, per esempio, il tribunale ordinario può affidare il figlio minore ai nonni nel caso di un livello di conflitto tra i genitori tale da rendere il collocamento presso un genitore pregiudizievole alla prole.

(artt. 316 bis¹⁶ e 438 cod. civ.¹⁷) e, più in generale, che la legge riconosca un ruolo educativo sussidiario alla famiglia allargata entro il quarto grado ha portato alcuni enti locali a prevedere nei rispettivi regolamenti l'esclusione dei parenti entro il quarto grado dalla corresponsione del rimborso spese riconosciuto agli affidatari terzi.

2. Opportunità e criticità dell'affido a parenti

Alla luce di quanto appena illustrato, occorre chiedersi se possano oggi ritenersi legittime una disciplina speciale e prassi differenziate per l'affidamento intrafamiliare rispetto a quello eterofamiliare.

La questione appare di stretta attualità.

Come già accennato, la specialità della disciplina pare rinforzata dalla recente legge a tutela degli orfani di crimini domestici (legge n. 4/2018). Nello stesso senso poi si muovono alcuni disegni di legge nazionali e regionali che muovono dalla già menzionata e anacronistica visione della famiglia allargata come riferimento obbligato per la prole minorenni che non possa crescere con i genitori. La proposta di legge Ascari prevede come presupposto per l'affidamento eterofamiliare l'impossibilità o insufficienza "per specifiche e comprovate ragioni" di affidamento a parenti entro il quarto grado (art. 1 comma 1° C.2047 "Modifiche al codice civile e alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in materia di affidamento dei minori" d'iniziativa degli Onorevoli Ascari e altri, presentata alla Presidenza il 31 luglio 2019, attualmente all'esame della Commissione Giustizia della Camera dei Deputati, insieme a quella dell'on. Balzoli e altri e Locatelli e altri). Il disegno di legge piemontese "Allontanamento zero: interventi a sostegno della genitorialità e norme per la prevenzione degli allontanamenti" impone l'obbligo di documentare l'impossibilità di affidamento familiare ai parenti di quarto grado prima di procedere all'affidamento eterofamiliare (art. 9 del ddl).

Si è detto sopra la specialità e le prassi *ad hoc* si basano sulla convinzione che l'affidamento intrafamiliare risponda pressoché sempre all'interesse del minore. È certamente vero che in molte situazioni esiste con i parenti più

¹⁶ Ai sensi dell'art. 316 bis cod. civ. «Quando i genitori non hanno mezzi sufficienti, *gli altri ascendenti*, in ordine di prossimità, sono tenuti a fornire ai genitori stessi i mezzi necessari affinché possano adempiere i loro doveri nei confronti dei figli» (corsivo aggiunto). Con il termine "ascendenti" si identificano i parenti in linea retta.

¹⁷ Ai sensi dell'art. 438 cod. civ. «All'obbligo di prestare gli alimenti sono tenuti, nell'ordine: il coniuge; i figli e, in loro mancanza, *gli ascendenti prossimi*; gli adottanti; generi e le nuore; il suocero e la suocera; i fratelli e le sorelle germani o unilaterali, con precedenza dei germani sugli unilaterali» (corsivo aggiunto).

stretti un rapporto affettivo significativo preesistente ed è dunque nell'interesse del minore essere accolto all'interno della famiglia allargata: pensiamo all'affido ai nonni di un minore figlio di genitori separandi in gravissimo conflitto tra loro¹⁸. Purtroppo, bisognerebbe verificare caso per caso poiché vi sono situazioni in cui i rapporti fattuali sono del tutto inesistenti o comunque scarsamente significativi. Inoltre, la qualità di familiare non rende di per sé capaci di educare e che anzi, in concreto, in alcune situazioni può ostacolare o rendere addirittura impossibile la creazione di un ambiente idoneo alla crescita del minore: si pensi ai casi in cui i nonni si siano già dimostrati gravemente inidonei a crescere i propri figli, ma anche al rischio di una collusione tra genitori e parenti per ostacolare la vigilanza dei servizi (torna l'adagio "i panni sporchi si lavano in famiglia"). Così, la Corte di Cassazione ha ritenuto che nel caso in cui il minore abbia subito gravissimi abusi dai genitori, l'idoneità dei parenti che si siano resi disponibili a prendersi cura dello stesso deve essere valutata «con particolare rigore» e il loro rapporto pregresso con il minore debba essere caratterizzato da «una sufficiente "autonomia" [...] rispetto alla famiglia di origine» (Cass. civ., sez. I, 29 gennaio 2010, n. 2123)¹⁹. Paradigmatico è, infine, il caso di affido di un orfano di femminicidio ai parenti: quelli paterni, che potrebbero non essere in grado di prendere le distanze dall'omicida; quelli materni, devono inevitabilmente elaborare anche in prima persona il lutto dell'uccisione della loro congiunta²⁰.

¹⁸ Cfr. Cass. civ., sez. I, n. 1401/1995: la separazione sembrava originata dalla conversione del marito alla fede religiosa dei Testimoni di Geova e dal gravissimo conflitto tra i genitori derivatone; la pronuncia di merito, avallata dalla Cassazione, affida il figlio ai nonni paterni «la cui presenza è un consistente contributo materiale e morale per il ragazzo e al tempo stesso elemento di mediazione tra i due coniugi».

¹⁹ Il caso riguardava abusi sessuali del padre in danno di una figlia: gli abusi erano negati dalla nonna paterna, mentre la nonna e la zia materne – affidatarie provvisorie – avevano comunque consentito i contatti dei minori con il padre malgrado il divieto del Tribunale. Per altri due esempi cfr. Cass. civ., sez. I, n. 16280/2014 (avallo dell'adottabilità di tre fratellini per inidoneità dei nonni, che pure avevano dato la loro disponibilità a crescere i nipoti, in ragione dell'incapacità manifestata dagli stessi di proteggere adeguatamente i nipotini da comportamenti lesivi dei genitori e a fornire loro delle condizioni di vita adeguate) e Trib. min. Milano, 27 gennaio 2011, in *Dejure*, 2020 (il Tribunale dispone l'allontanamento di due minori dai nonni che pure avevano fornito "un minimo di stabilità" ai minori durante l'allontanamento dai genitori: essi infatti avevano ripetutamente sottratto i nipotini ai provvedimenti dell'autorità giudiziaria, non erano riusciti ad esercitare un'influenza determinante sul figlio, alcol dipendente e spacciatore di stupefacenti, e colludevano con lo stesso indicando di non capire le ragioni per cui lo stesso era stato dichiarato decaduto dalla responsabilità).

²⁰ Sul punto diffusamente Baldry A.C., *Orfani speciali. Chi sono, dove sono, con chi sono. Conseguenze psicosociali su figlie e figli del femminicidio*, FrancoAngeli, Milano, 2018, p. 86. In un caso preso in esame da *Switch-Off*, un ragazzino di dodici anni che aveva un legame profondo con i nonni paterni, era stato completamente allontanato da loro dallo zio al quale

In concreto, la specialità della disciplina dell'affido intrafamiliare rischia di tradursi nell'avallo di binari paralleli poco o nulla monitorati e dunque nell'abbassamento delle garanzie per il minore allontanato dalla famiglia nucleare. Come già illustrato, il ricorso alla procedura informale di affido anche per un lungo periodo di tempo, per esempio, esclude il controllo pubblico sull'idoneità degli affidatari e sull'andamento dell'affido. Inoltre, la previsione di cui alla legge sulla protezione degli orfani di crimini domestici favorevole al collocamento dei bambini orfani di crimini domestici presso parenti di terzo grado appare potenzialmente pericolosa perché sembra legittimare nei parenti un'aspettativa a diventare affidatari in una situazione che invece per le sue peculiarità rende essenziale una valutazione caso per caso della capacità affettiva e dell'idoneità educativa dei familiari disponibili a prendersi cura degli orfani²¹.

Alla luce di quanto detto, sembra preferibile, nel migliore interesse del minore, che non vi sia una disciplina specifica e che servizi e autorità giudiziarie (tribunale per i minorenni, tribunale ordinario e giudice tutelare) provvedano con lo stesso livello di controllo degli affidi eterofamiliari.

Dal punto di vista operativo, questo principio dovrebbe a mio avviso tradursi:

a) nello scoraggiare gli affidamenti informali (a familiari, così come a estranei). A favore di tale lettura può, a mio avviso, essere invocata la recente giurisprudenza della Corte di Cassazione sulla nozione di minore straniero non accompagnato. Secondo gli ermellini, infatti, deve essere considerato «minore straniero non accompagnato» il minore affidato di fatto a parenti perché «i genitori non possono delegare la rappresentanza in forma privatistica ad altri soggetti» (Cass. n. 9199/2019). Nello stesso senso milita la giurisprudenza che configura l'affidamento per lungo tempo a parenti come indebita delega della responsabilità genitoriale²². Il ragionamento è evidente: solo così si garantisce un adeguato controllo pubblico sulla scelta dei genitori di delegare le loro funzioni a parenti o conoscenti. Nel medesimo senso mi pare poi depongano le *Guidelines for the Alternative Care of Children* dell'ONU sui minori “fuori famiglia” quando affermano «con riferimento agli accordi informali di affidamento, indifferentemente alla famiglia allargata, amici o estranei, gli Stati dovrebbero, ove opportuno” incoraggiare gli

era stato affidato (fratello della donna uccisa) dopo l'omicidio della madre, in quanto ritenuti responsabili della violenza del figlio perché sangue del loro sangue: Baldry A.C., *Orfani speciali...*, cit., p. 58.

²¹ Cfr. quanto detto *supra* e in dottrina per tutti Baldry A.C., *Orfani speciali...*, cit., *passim*.

²² Cfr. *supra* nota n. 10.

affidatari a comunicare l'affidamento (e a...) formalizzare gli accordi di affido dopo un certo periodo di tempo nella misura in cui tale accordo si sia dimostrato nel migliore interesse del minore e si presuma continui ad esserlo nel futuro».

b) nel riconoscere che il favore per il collocamento intrafamiliare, ove previsto dal legislatore (affidamento degli orfani di crimini domestici *ex art. 4 comma 5quinquies* e cure vicarie dei parenti *ex art. 8 legge n. 184 del 1983*), è fondato sulla presunzione dell'esistenza di un rapporto affettivo e significativo e che, al contrario, qualora emerga in concreto che tale rapporto non esista o non sia comunque significativo per il minore tale preferenza non abbia ragione di essere. In questo senso depone la giurisprudenza oggi consolidata che esclude lo stato di adottabilità del minore nel caso di incapacità dei genitori solo qualora vi siano familiari stretti che abbiano effettivamente un rapporto affettivo significativo con il minore²³. Fa eccezione il caso in cui il minore sia neonato e non vi sia dunque stato materialmente il tempo per la costruzione di tale rapporto²⁴. Analogamente, il Sussidiario per operatori e famiglie del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, afferma che «il bambino o il ragazzo viene affidato all'interno della rete parentale naturale[...] qualora il servizio titolare verifichi l'esistenza di un legame affettivamente significativo tra lui e i parenti interessati»²⁵.

c) nel riconoscere l'esigenza di valutare non solo la disponibilità ma anche l'idoneità affettiva e la capacità educativa dei familiari potenziali affidatari, esaminando nello specifico il rapporto già esistente con il minore e la disponibilità a tutelare il minore dai comportamenti pregiudizievoli dei genitori²⁶

²³ Cfr. da ultimo Cass. civ., sez. I, n. 31672/2019 che avalla l'adottabilità di una minore pronunciata nel merito anche in considerazione della mancanza di rapporti pregressi con la zia paterna che si era resa disponibile a prendersene cura.

²⁴ Cfr. per esempio Cass. civ., sez. I, n. 2102/2011 che cassa una sentenza che aveva dichiarato l'adottabilità per mancanza di rapporti significativi con i nonni che si erano detti disponibili a prendersi cura del nipotino sin dalla nascita, reiterando la disponibilità nelle more della procedura per l'adottabilità; secondo la Corte, infatti, qualora si discuta dell'adottabilità di un neonato i rapporti affettivi non sono richiesti, essendo sufficiente la manifestazione di disponibilità dei parenti entro in termine ragionevolmente breve dalla nascita. Più recentemente vd. Cass. civ., sez. I, n. 3915/2018 cassa una sentenza che aveva dichiarato l'adottabilità malgrado i nonni materni avessero manifestato la disponibilità a prendersi cura del minore subito dopo la sua nascita.

²⁵ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Parole nuove per l'affido. Sussidiario per operatori e famiglie*, Edizione Le Penseur, Potenza, 2014, p. 38, in www.minori.gov.it/sites/default/files/sussidiario-affido-familiare.pdf.

²⁶ Cfr. le articolate indicazioni operative fornite da Dante Ghezzi (in corso di pubblicazione in «Minorigiustizia», 2020, n. 2): occorre capire se la famiglia allargata è parte del problema o se ne è estranea e anzi ha cercato di attivarsi per la protezione del minore; se senza

e, ove opportuno, coinvolgendo i familiari affidatari in percorsi di informazione, formazione e sostegno analoghi a quelli volti agli estranei. In quest'ottica, la giurisprudenza maggioritaria ritiene che lo stato di adottabilità del minore sia escluso solo qualora i parenti che hanno dato la loro disponibilità a prendersi cura del minore siano stati valutati idonei, anche in relazione alla capacità di gestire e se del caso impedire i rapporti con i genitori²⁷. La medesima *ratio* ispira le Linee di indirizzo nazionali per l'affidamento familiare che includono nell'indagine psicosociale sulla condizione del bisogno del bambino anche «la ricognizione di eventuali parenti potenzialmente disponibili» precisando che essi devono essere «valutati idonei dai servizi sociali e sanitari» e «coinvolti in percorsi di accompagnamento e formazione che possono essere gli stessi di quelli predisposti per gli affidamenti eterofamiliari»²⁸. Analogamente, il Sussidiario per operatori e famiglie del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, afferma che «è... importante che, anche agli affidatari che si trovano dentro la cerchia parentale, sia garantita (e non imposta) la formazione adeguata a svolgere il loro delicato compito e che siano accompagnati a cogliere il significato e il valore dell'opportunità formazione»²⁹.

Da un punto di vista generale, poi, l'omogeneizzazione di disciplina tra affidamenti intra ed eterofamiliari risolverebbe l'annosa questione delle assenze per i parenti delle coperture assicurative e del rimborso spese, previste invece per gli altri affidatari. Così le già menzionate Linee guida affermano che «ai parenti [...] possono essere erogati i sostegni economici e gli interventi di supporto previsti dalle specifiche disposizioni regionali e territoriali».

reale motivo una parte della famiglia boicotta l'altra; se si boicottano i servizi; se c'è tentativo dei familiari di utilizzare l'affido per riscatto.

²⁷ In un caso giudiziario molto noto, i giudici hanno avuto modo di precisare come i nonni che non mostrino la capacità di assumere una reale e significativa posizione critica o di riflessione ed elaborazione in ordine ai reati commessi dalla figlia non possano costituire una risorsa per il minore: una posizione di acritica alleanza con la prole, se è comprensibile nel rapporto tra genitore e figlio, costituisce grave ostacolo alla possibilità di uno sviluppo di una sana capacità genitoriale sostitutiva oltre che foriera di gravi fatiche per il minore, che si troverebbe inevitabilmente esposto al pensiero assolutorio della nonna nei confronti del figlio/a, divenendo uno strumento consolatorio del genitore nelle mani della nonna (Trib. min. Milano, 5 ottobre 2016, inedita. Sulla medesima vicenda si è poi pronunciata Cass. civ., Sez. I, 19 gennaio 2018, n. 1431).

²⁸ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Linee di indirizzo per l'affidamento familiare*, p. 48, in www.minori.gov.it/sites/default/files/linee_guida_affidamento_familiare_2013.pdf.

²⁹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Università di Padova, *Parole nuove per ...*, cit., p. 39.

L'affidamento a parenti: punti di forza e criticità

di *Assunta Confente**

L'affidamento intrafamiliare è materia poco studiata e discussa, anche se meriterebbe una riflessione approfondita, perché soluzione che dovrebbe essere esaminata in via prioritaria in tutti i casi in cui i genitori non sono in grado di offrire alla prole un ambiente idoneo alla crescita. Purtroppo il legislatore offre indicazioni non omogenee dal punto di vista concettuale su cosa si intende per affidamento familiare a parenti e, soprattutto, non indica i requisiti che debbono avere i parenti per ottenere l'affidamento, se non incidentalmente all'art. 10, secondo comma, della legge n. 184/1983 laddove stabilisce che all'apertura della procedura per la verifica dello stato di abbandono di un minore debbono essere avvertiti i parenti entro il quarto grado «che abbiano rapporti significativi con il minore». Esistono però situazioni non così gravi da dover promuovere una procedura per la verifica dello stato di abbandono, in cui i genitori sono temporaneamente nell'impossibilità di accudire in modo adeguato i figli, nelle quali i parenti debbono comunque essere presi in considerazione prima di accedere a soluzioni di affidamento extrafamiliare e per queste la legge non offre alcuna indicazione.

Vediamo, quindi, a quali parenti si deve far riferimento allorquando i genitori non sono in grado di offrire ai figli quelle cure necessarie per un sano sviluppo psicofisico, dopodiché verificheremo i requisiti che i parenti devono avere per poter accedere all'affidamento di un minore della loro famiglia: i rapporti significativi e l'idoneità.

* Avvocata del Foro di Torino.

1. Il requisito della parentela

Una prima difficoltà che può generare dubbi quando si affronta un affidamento intrafamiliare è l'individuazione di quali siano i parenti da prendere in considerazione per l'affidamento di un minore.

Il codice civile, infatti, riconosce sussistere la parentela sino al sesto grado (art. 77 c.c.), ma la legge n. 184/1983 indica come parenti che implicitamente sono tenuti alla cura del minore solo quelli entro il quarto grado (art. 8 comma 1 e comma 4, art. 10 comma 2, legge n. 184/1983), mentre l'art.10 della legge n. 4/2018 che disciplina l'assistenza e il sostegno agli orfani di femminicidio e ha aggiunto il comma 5quinqes all'art. 4 legge n. 184/1983 prescrive di privilegiare la continuità delle relazioni affettive consolidate tra il minore e i parenti entro il terzo grado. Questa differenza tra parenti entro il quarto grado e parenti entro il terzo grado all'interno della stessa legge che disciplina il "Diritto del minore ad avere una famiglia" appare poco comprensibile e può ingenerare dubbi interpretativi soprattutto relativamente ai bambini orfani di femminicidio, perché nel loro caso sembrerebbe che il Giudice possa esaminare e valutare solo i parenti entro il terzo grado, mentre per tutti gli altri bambini si fa riferimento ai parenti entro il quarto grado. Una disparità di trattamento non comprensibile e giustificabile.

Nelle procedure di limitazione/decadenza dalla responsabilità genitoriale, invece, non sono indicati i gradi di parentela entro i quali esaminare la disponibilità e l'idoneità dei parenti, quindi tendenzialmente nella prassi si fa riferimento al quarto grado prendendo spunto dall'art. 10 della legge n. 183/1984.

2. Il requisito dei rapporti significativi

La legge n. 184/1983, che disciplina le procedure di adottabilità, prevede all'art.10 che prima di dichiarare lo stato di abbandono occorre verificare se esistono parenti entro il quarto grado disponibili all'affidamento che abbiano avuto «rapporti significativi» con il minore.

La Giurisprudenza è stata, nel tempo, molto rigorosa relativamente all'accertamento della significatività dei rapporti ed è stato costantemente ritenuto che la mera disponibilità all'affidamento di un minore, manifestata in corso di causa, da un parente entro il quarto grado, non sorretta da rapporti significativi pregressi, non è tale da escludere la situazione di abbandono.

Per escludere lo stato di adottabilità e quindi affidare il minore a un membro della famiglia allargata (entro il quarto grado) occorre che sia accertato

che tra il minore e il parente che ha offerto la sua disponibilità vi sia un legame affettivo serio e non solo un legame “biologico”, “di sangue”, ma anche un legame familiare nel senso più autentico dell’espressione, che tenga quindi in considerazione la relazione privilegiata del minore con quel familiare, una relazione determinata dal tempo trascorso assieme, dal ruolo assunto dall’adulto nei confronti del bambino, dalla qualità delle relazioni esistenti tra di loro. Occorre quindi che quell’adulto faccia già autenticamente parte della vita del minore e che esista di fatto tra di loro una relazione sociale e affettiva oltre che giuridica. Del resto l’art. 8 della legge n. 184/1983, nel definire l’abbandono di un minore come privazione di assistenza morale e materiale da parte dei genitori e «dei parenti tenuti a provvedervi», ha offerto ai Giudicanti una norma che indica chiaramente che non solo non può essere dichiarata l’adottabilità di un minore se grazie all’intervento della sua parentela egli ha comunque ricevuto mantenimento, cura, assistenza, educazione, istruzione in modo adeguato, ma, anche, che vi sono parenti obbligati ad intervenire laddove i genitori presentino criticità importanti rispetto ai figli. Le situazioni di intervento possono essere le più diverse e sfaccettate: figli che vivono con parenti a cui sono state delegate le funzioni educative e genitori che contribuiscono quindi solo al loro mantenimento (genitori emigrati), oppure al contrario figli che ricevono educazione dai genitori, ma sono mantenuti da parenti (in particolare dai nonni) perché i genitori non sono in grado di far fronte ai bisogni materiali; figli che vivono con parenti da cui ricevono sia educazione e cura che mantenimento perché i genitori si trovano in situazioni di fatto per cui è per loro impossibile sostenere i bisogni dei minori (stato di detenzione, dipendenza grave da sostanze stupefacenti). Se quindi vi è una previsione legislativa per i parenti entro il quarto grado di provvedere alla cura del minore, significa che laddove i genitori non sono in grado di offrire al minore quel minimo di cure necessarie per uno sviluppo psicofisico nella norma, i parenti sono tenuti ad intervenire. Se l’hanno fatto o comunque se hanno instaurato con il minore una relazione significativa e sono disponibili all’affidamento il bambino sarà loro affidato e non verrà dichiarato adottabile.

Nel caso di minore piccolissimo, per il quale i parenti non hanno avuto materialmente la possibilità di instaurare un rapporto significativo, proprio per la sua tenerissima età, si farà riferimento alla loro immediata disponibilità ad occuparsi del minore, alla loro accertata consapevolezza della criticità della situazione e alla loro idoneità a gestire il minore.

Anche la legge n. 4/2018 che disciplina l’assistenza e il sostegno agli orfani del femminicidio ha prescritto di privilegiare la continuità delle relazioni affettive consolidatesi tra il minore e i parenti entro il terzo grado: ha di fatto

indicato i rapporti pregressi come elemento di valutazione. Affermare che devono essere privilegiate le relazioni affettive consolidate tra il minore e i suoi parenti significa, infatti, stabilire che per il bambino già traumatizzato per la perdita tragica della madre e del padre, sia preferibile vivere all'interno della famiglia allargata, così terribilmente colpita, salvaguardando la sua identità ed i suoi legami.

Nelle procedure di volontaria giurisdizione per la dichiarazione della limitazione e della decadenza dalla responsabilità genitoriale ex artt. 330, 333 c.c., invece, qualora si debba procedere all'affidamento familiare non c'è alcun riferimento specifico all'affidamento intrafamiliare, anche se per analogia normalmente si fa riferimento alle indicazioni contenute per le procedure di adottabilità. Nelle procedure di limitazione della responsabilità genitoriale, infatti, il giudizio parte da una segnalazione di una difficoltà familiare ed il Giudice deve accertare, con l'ausilio del Servizio sociale e del Servizio di Psicologia e Psichiatria adulti e minori, quali azioni, quali strumenti mettere in atto per aiutare i genitori a recuperare una corretta genitorialità nei confronti dei figli. Oltre alle azioni di sostegno, nel caso in cui si debba momentaneamente allontanare il minore, occorre verificare quale sia il progetto migliore per quel bambino nell'ambito di un programma di rientro all'interno della sua famiglia, temporaneamente in difficoltà. È evidente che, anche e soprattutto nelle procedure limitative della responsabilità genitoriale, deve essere primariamente verificato se vi siano familiari disponibili a partecipare all'intervento nell'interesse del minore e quindi disponibili a prendersi cura del minore per quel tempo che sarà necessario per i genitori per recuperare le difficoltà in atto. A mio parere, in questi casi, però il requisito «dei rapporti significativi» dovrebbe intendersi in modo affievolito o addirittura non essere preso in considerazione. Nel caso in cui non ci fossero parenti con pregressi rapporti con il bambino prima di procedere con l'affidamento extrafamiliare si dovrebbe quindi verificare la disponibilità di parenti con accertata capacità di educare e di offrire quelle cure necessarie per uno sviluppo psicofisico nella norma del minore. Il minore avrebbe il vantaggio di restare così nella sua cerchia familiare, che garantirebbe quindi il senso di appartenenza alla sua famiglia, un minore distacco da altri componenti della famiglia magari frequentati saltuariamente, ma che comunque facevano parte del suo piccolo mondo. È questa una soluzione, comunque, meno traumatica non solo per il minore, ma anche più accettata dagli adulti, che di norma preferiscono soluzioni all'interno della famiglia allargata piuttosto che all'esterno della famiglia. Ovviamente deve essere una soluzione condivisa e quindi accettata anche dai genitori, perché, diversamente, potrebbe essere motivo di

conflittualità all'interno della famiglia allargata che, inevitabilmente, coinvolgerebbe il minore, il quale, anziché essere tutelato, vedrebbe pregiudicato il suo diritto a crescere serenamente. Nelle procedure di limitazione della responsabilità genitoriale sarebbe, quindi, senza dubbio inopportuno non considerare i nonni, o gli zii, che non hanno avuto rapporti significativi con i genitori del minore, circostanza che magari potrebbe essere stata dettata dalla loro volontà di contrastare certi stili di vita dei loro congiunti che ritenevano pericolosi e comunque non idonei per i minori, arrivando a prenderne le distanze. Personalmente ritengo che in queste procedure dovrebbero essere sempre esaminate preliminarmente le domande e le proposte di affidamento dei parenti anche se non avevano particolari rapporti con i minori e, solo nel caso di loro accertata inidoneità, respingerle.

3. L'idoneità e la tutela

L'altro requisito, che non è indicato dalla legge, ma che è imprescindibile in ogni valutazione dei parenti che offrono la loro disponibilità all'affidamento, è la loro idoneità. L'art. 1 della legge n. 184/1983, la legge sul diritto del minore ad una famiglia, sancisce prioritariamente il diritto del minore a crescere nella sua famiglia, e quindi tende a privilegiare un affidamento all'interno della cerchia parentale, ma questo principio è comunque sempre di grado inferiore rispetto a quello primario di uno sviluppo di una personalità corretta. Certamente la disponibilità della famiglia a prendersi cura del bambino deve essere valutata, ma la famiglia allargata non deve essere ritenuta sempre e comunque l'unica soluzione in una situazione di pregiudizio del minore. Non è sufficiente che i parenti entro il quarto grado offrano la loro disponibilità e abbiano avuto in precedenza pregressi rapporti significativi con il minore, occorre che essi siano anche idonei ad accogliere il minore garantendogli le cure e i sostegni necessari. Gli zii, i cugini, i nonni devono, o comunque dovrebbero, essere valutati esattamente come i genitori.

Nelle procedure di adottabilità, in particolare, i parenti che domandano l'affidamento del minore dovrebbero, e normalmente così accade, essere osservati, esaminati e valutati dai Consulenti Tecnici d'Ufficio (psicologi e psichiatri) unitamente ai genitori. La valutazione deve essere completa e non basata superficialmente, ad esempio, solo sull'età della persona. Tutti i parenti che hanno proposto domanda di affidamento dovranno, quindi, essere oggetto di attenta valutazione da parte dell'Autorità Giudiziaria, senza alcun pregiudizio.

Il Giudice da una parte deve accertare in concreto che la disponibilità del parente non sia velleitaria ed obiettivamente inattuabile (cfr. Cass. n.

26371/2008 e Cass. n. 16796/2009), dall'altra deve accertare anche che quel parente sia idoneo e che quell'affidamento risponda così al miglior interesse per quel minore, riuscendo a garantirgli così una crescita equilibrata non solo all'interno di una famiglia, ma anche della sua famiglia seppur allargata.

La legge sugli orfani di femminicidio nel prevedere l'affidamento intra-familiare come soluzione privilegiata stabilisce che siano «eseguiti i necessari accertamenti» senza specificare se questi accertamenti afferiscano all'idoneità. La Corte di Cassazione con la sentenza n. 18219/2009, però, affrontando il caso di una bambina (che, pur essendo molto piccola, aveva assistito all'omicidio della madre) e di alcune zie paterne che si erano rese disponibili a prendersi cura della minore ha enunciato alcuni principi che vanno a colmare correttamente l'incertezza legislativa. La Corte di Appello di Torino aveva ritenuto le zie paterne inidonee all'affidamento della nipote perché non avevano saputo prendere adeguatamente le distanze dal padre. La Suprema Corte motivando il rigetto del ricorso delle zie a fronte di una pronuncia di dichiarazione di adottabilità della minore, ha affermato: «La legge sull'adozione si riferisce ripetutamente ai parenti entro il quarto grado (art. 9, 11, 12, 13, 15); è dunque da ritenere che proprio la disciplina adozionale introduca un principio di carattere generale: l'obbligo da parte dei parenti entro il quarto grado di prestare assistenza al minore, di adempiere agli obblighi educativi (come per i genitori, l'inottemperanza conduce alla pronuncia di adottabilità e allo scioglimento di ogni vincolo del minore anche con essi). Tuttavia, l'adozione non viene pronunciata, soltanto a condizione che i parenti prestino concretamente e attivamente assistenza ai minori. Non basterebbe da parte loro un semplice dissenso rispetto al comportamento dei genitori e neppure un'affermazione di disponibilità soltanto verbale potrebbe escludere l'abbandono. È necessario dunque accertare l'idoneità dei parenti che, nel caso di comportamenti particolarmente negativi dei genitori, dovrebbe tra l'altro configurarsi sotto forma di efficace impedimento ed opposizione alle pretese e agli atteggiamenti dei genitori stessi, scongiurando la permanenza di una loro influenza negativa sul minore».

Se ne deduce che nel caso di orfani di crimini domestici, anche se la legge non fa un esplicito riferimento all'idoneità dei parenti, questa deve sempre essere valutata. L'accertamento dell'idoneità del parente affidatario è quindi da considerare sempre un principio cardine, anche se sembra essere dimenticato in una recente e discussa proposta di legge regionale¹.

¹ Nell'art. 9 del disegno di legge della regione Piemonte "Allontanamento zero" viene privilegiato l'affidamento familiare fino al quarto grado di parentela rispetto ad un affidamento residenziale presso terzi. Null'altro sull'idoneità dei parenti. Si legge: «solo qualora il coinvolgimento della comunità familiare fino al quarto grado di parentela dia esito negativo,

Ritengo che questo aspetto dell'idoneità sia molto importante quando si valuta un parente affidatario come figura genitoriale vicariante sul lungo periodo, perché il pregiudizio subito dal minore ad opera del genitore è irreversibile, non è sufficiente un "ha sbagliato ad ammazzare" e neppure una affermazione di disponibilità all'affidamento/adozione solo verbale. Nel caso esposto, la Corte territoriale aveva evidenziato la difficoltà delle due zie di porsi "dalla parte della minore" a causa del legame affettivo, ma pure della soggezione nei confronti del fratello, dimostrando scarsa attenzione alle esigenze ed agli aspetti emotivi della bambina².

Un altro aspetto che deve essere valutato guardando all'idoneità del parente che si propone come affidatario è la sua capacità di saper affrontare le possibili ingerenze dei genitori. Questo è un punto cruciale negli affidamenti giudiziali: la capacità del parente affidatario di saper accettare e rispettare il provvedimento dell'autorità giudiziaria. Potremmo affermare che il parente affidatario deve avere, rispetto ad una famiglia affidataria che non ha legami di parentela, delle capacità in più, perché nell'affido eterofamiliare il rapporto del minore con la famiglia d'origine viene regolamentato attraverso il

si provvederà all'affido extra familiare». Ma l'esito negativo deve essere documentato, secondo il disegno di legge, tramite la predisposizione di relazioni scritte relative al percorso effettuato. Nell'articolo 2 dello stesso disegno di legge si legge: «L'allontanamento di un minore dal nucleo familiare di origine per cause di fragilità o inadeguatezza genitoriale può essere praticato solo successivamente all'attuazione di un progetto educativo familiare (P.E.F) pertinente e dettagliato, costruito con la famiglia, contenente obiettivi di cambiamento e miglioramento delle relazioni familiari possibili e verificabili, che abbia almeno la durata semestrale, e comprenda interventi di recupero della capacità genitoriale della famiglia, e la rimozione delle cause che impediscono l'esercizio della sua funzione educativa e di cura e il sostegno alla famiglia nella comunità locale». I progetti educativi familiari, quindi, sono progetti educativi di sei mesi. Se applicassimo alla lettera questo disegno di legge, avremmo una situazione abnorme dove i parenti entro il quarto grado potrebbero a turno farsi avanti, chiedere l'affidamento del bambino, a turno potrebbe dover essere fatto un progetto educativo familiare di sei mesi che il servizio sociale poi dovrebbe valutare. Considerando che i «parenti entro il quarto grado» sono i nonni, gli zii, i cugini, i fratelli e le sorelle maggiori se ce sono... quanto si moltiplica, quanto si ramifica l'affidamento familiare?

² In particolare, la zia F. condusse la minore a visitare in carcere il padre, ma pure la zia K.Z. che, secondo il giudice *a quo*, aveva compreso l'inopportunità delle visite al padre, non ebbe la capacità di resistere ai voleri della famiglia, fermamente radicata nella convinzione che il diritto del padre non potesse essere sacrificato, qualunque fosse stata la sua condotta. In un'occasione, richiama il giudice *a quo* una relazione di servizi, la zia K.Z. aveva cercato di opporsi, ma i fratelli del padre avevano condotto la bambina in carcere. In tale contesto, precisa la pronuncia impugnata, è maturata la decisione di tacere alla minore, anche in futuro, le circostanze della morte della madre, e addirittura di cancellarne il ricordo (la zia K.Z., se avesse ottenuto affidamento della minore, le avrebbe detto di essere essa stessa sua madre, costruendo così attorno alla bambina una barriera fittizia e falsamente protettiva, che avrebbe impedito a K.S. di "elaborare il suo lutto").

servizio sociale: il bambino potrà vedere i genitori in luogo neutro, con l'assistenza del personale educativo. I genitori spesso non conoscono l'indirizzo degli affidatari i quali, quindi, possono accudire i bambini senza timori di ingerenze e interventi non appropriati nella loro vita e in quella dei bambini. Al contrario, nel caso in cui la famiglia affidataria sia individuata tra i parenti occorre che questi abbiano la capacità di resistere alla possibile ingerenza dei genitori, che è tutt'altro che semplice.

Nella mia esperienza professionale ho potuto osservare molti casi in cui, correttamente, veniva posta ai nonni una domanda specifica: "lei cosa farebbe se sua figlio/a si presentasse davanti alla porta e volesse vedere il bambino?". A questa domanda segue spesso un momento di smarrimento rispetto a tutto quello che era stato detto fino a quel momento, e alla disponibilità fino ad allora manifestata. Talvolta, proprio di fronte a questa domanda, qualche nonno ha fatto un passo indietro. Per esempio, in un recente caso ho sentito i nonni affermare in udienza: "no, nostra figlia è sempre nostra figlia, noi non possiamo non aprirle la porta perché noi siamo prima di tutto i suoi genitori e speriamo lei possa accogliere ancora il nostro aiuto. Lei stessa ci chiede di prendere in affido i suoi figli per non perderli, e vorremmo poterla accontentare, ma per noi è così". In altri casi i parenti hanno invece affermato che sarebbero riusciti ad evitare i contatti anche, se necessario, con l'intervento dell'Autorità.

Anche da queste risposte e dalla loro sincerità si possono ricavare indicazioni importanti rispetto all'idoneità dei familiari ad accogliere un bambino e alla capacità di tutelarli in e da situazioni pregiudizievoli.

4. Parentela e legame familiare

In conclusione, riprendendo le questioni poste all'inizio, vorrei ampliare ancora il dibattito sull'affidamento a parenti proponendo la questione dei "parenti sociali".

Cosa possiamo dire di quelle relazioni familiari con persone che in termini strettamente giuridici non sono parenti del minore, ma che a volte per il loro ruolo sociale all'interno della famiglia come compagno/a del nonno/a, zio/a, svolgono una attività di cura nei confronti del minore come se fosse un parente?

Vi riporto un caso concreto. Una situazione di un affidamento all'interno di una procedura di limitazione di responsabilità genitoriale, affidamento alla nonna materna del minore che ha un compagno che il bambino ritiene suo nonno e con il quale ha un fortissimo legame. Questo legame si è consolidato

nel tempo perché la nonna lavora a tempo pieno con orari che la tengono lontana da casa sino a sera e il minore di fatto è quotidianamente gestito dal “nonno sociale”, che lo accudisce portandolo e riprendendolo da scuola, accompagnandolo alle varie attività, portandolo a giocare, vestendolo, e dandogli da mangiare. Purtroppo, la situazione con il tempo è diventata molto complessa a causa delle condotte non adeguate della madre e della conseguente conflittualità tra la madre e la nonna. Come dobbiamo valutare la posizione di questo nonno? In una situazione di separazione della coppia nonna-nonno, possiamo ritenere congruo all’interesse del minore affidare il bambino al “nonno sociale” che è sempre stato l’unico autenticamente adeguato?

Non ci sono mai risposte scontate. Mi piace concludere così. Credo che ogni situazione debba essere valutata nella sua specificità e la possibile soluzione debba essere cucita su misura su ogni bambino e bambina. L’affidamento ai parenti può veramente essere una risorsa, ma deve essere chiaro che è una delle risposte che devono essere valutate. Nella ricerca della soluzione occorre sempre partire dalle esigenze del minore e offrire le soluzioni migliori alle sue necessità e ai suoi bisogni.

Gli affidi intrafamiliari: un'opportunità da gestire con cura

di *Dante Ghezzi**

1. L'ottimismo ingenuo del contesto familiare sempre positivo

Numerose riflessioni sono state prodotte da esperti, operatori, famiglie affidatarie nel nostro paese sul tema dell'affidamento, specie a commento di esperienze positive o di altre meno riuscite. Recentemente, dopo le accuse prodotte dalla magistratura inquirente per i fatti di Bibbiano, l'intero istituto, volto alla tutela dei minori a disagio per le difficoltà di vita nella propria famiglia naturale, è stato messo in discussione. In un periodo in cui ci troviamo di fronte ad una strumentale difesa della famiglia tradizionale, in cui riaffiora l'idea della famiglia naturale come bella e buona per definizione, l'affidamento familiare è sotto tiro. Tutti gli operatori psicosocioeducativi concordano col sostenere che la famiglia sia fonte e alimento di vita insostituibile per la crescita dei figli e per il loro affacciarsi alla vita: perché essa propone e apre all'amore, attraverso le vie della prossimità e dell'accoglienza. Ma al contempo non va sottovalutato che proprio la famiglia, quando si manifestano circostanze negative anche gravi, possa diventare il luogo dell'abbandono, del rancore, della violenza, del dramma, della pazzia e perfino della tragedia. In questi casi che fare? Mentre nelle situazioni irrimediabili la scelta adottiva rimane l'opzione adeguata, nelle situazioni in cui invece si intravede una possibilità di recupero, trovare per un bambino che sta male a casa sua un'altra famiglia per un tempo sia breve che lungo resta il senso dell'affidamento familiare. Perché se un figlio non può restare nella sua famiglia bisogna, ogni volta che sia possibile, offrire come alternativa prioritaria un'altra famiglia che lo accolga e lo accompagni¹.

* Psicologo e psicoterapeuta. Centro TIAMA di Milano. Docente nella scuola di psicoterapia "Mara Selvini", Milano.

¹ Senza togliere valore alle soluzioni comunitarie di accertata qualità, qualora la scelta familiare risulti motivatamente non idonea o non praticabile.

Quando si parla degli affidi solitamente ci si riferisce a quelli eterofamiliari, ma esistono anche gli affidamenti in cui la risorsa di supplenza genitoriale, educativa e affettiva, viene individuata all'interno della famiglia allargata, tra nonni, zii, fratelli, cugini e altri parenti: gli affidi intrafamiliari. Occorre tenere a mente che con questo termine gli operatori psico-sociali si riferiscono agli affidi a parenti disposti o avallati dal giudice minorile, cercati e trovati vicino al bambino, al ragazzo e al suo contesto di vita. Non conosciamo, infatti, le collocazioni che avvengono di fatto, per tempi contenuti, magari per supplire genitori temporaneamente malati o assenti per lavoro.

Un moto istintivo ci può portare a dire che l'affido intrafamiliare sia un'ottima scelta. Se un bambino o un ragazzo non può restare a casa propria potrà essere collocato presso parenti disponibili, mantenendo dei rapporti affettivi che lo individuano e lo distinguono. Chiunque di noi probabilmente, se si trovasse in contingenti difficoltà, preferirebbe per i propri figli che vi fosse qualcuno, tra fratelli, nonni, zii, ad offrire aiuto e garantire vicinanza affettiva ed educativa. Non possiamo però nasconderci dietro il convincimento che la famiglia sia sempre la condizione più favorevole. Il rischio, riguardo alla lettura dell'accesso alla famiglia estesa come sempre positivo, è quello di un ottimismo ingenuo. Deve essere riconosciuto che non sempre le condizioni nelle famiglie allargate sono buone o sufficienti. Pur essendo maggiore nel nostro Paese il numero degli affidi eterofamiliari di minori italiani, attestato al 57%, il numero di quelli realizzati all'interno della parentela è pari al 43%, con maggior applicazione nelle zone del sud e delle isole².

2. Saper distinguere

È doveroso pensare come garantirsi di non fare errori qualora si prospetti l'affidamento intrafamiliare di un minore. Occorre assicurarsi che le relazioni all'interno della famiglia allargata siano di buona qualità e non siano state inficiate dal negativo funzionamento del nucleo familiare che porta a ipotizzare l'allontanamento del minore. Infatti, se le situazioni di problematicità del nucleo che non è più idoneo a mantenere con sé i figli sono pesanti (per violenza, droga, alcool, perduranti rancori familiari, maltrattamento, trascuratezza) credibilmente la rete familiare non ha funzionato adeguatamente,

² Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Bambini e ragazzi in affidamento familiare e nei servizi residenziali per minorenni. Anno 2017*, «Quaderni della Ricerca Sociale», n. 46, 2020, in bit.ly/3bAEa2b.

non sapendo né prevedere, né correggere i disfunzionamenti che si sono evidenziati.

Molteplici e differenti sono le situazioni che possono prospettarsi. Proviamo allora a distinguere con due esempi.

A) Gianluigi ha 8 anni e frequenta la terza elementare. Suo padre Corrado lavora come camionista in una grande impresa europea e resta assente da casa per 15 giorni al mese. Improvvisamente la madre Flavia rimane vittima di un incidente stradale che la invalida gravemente, la obbliga a una serie continua di interventi chirurgici ricostruttivi e la porta a una seria depressione che la condizionerà per il futuro. Corrado, pur molto preoccupato, non può modificare il suo assetto lavorativo e continua i trasferimenti all'estero. Flavia e Corrado sono ambedue figli unici. Delle due nonne di Gianluigi presenti nessuna è in grado di curare a lungo il bambino. Dapprima i genitori dei compagni di classe di Gianluigi si organizzano per ospitare il bambino a turno nelle proprie case, poi diventando chiaro che per almeno un anno Flavia sarà sottoposta a pesanti cure, si prospetta l'ipotesi di un affido. Si candida Clara, una cugina di Corrado, madre di altri due bambini, che si è attivata fin dall'inizio.

B) Gustavo e Giacinta sono sposati da 12 anni e sono genitori ambedue molto dediti ai due figli, Sara di 10 e Leone di 6. La loro vita di coppia ha avuto momenti burrascosi per una sbandata affettiva di Giacinta mal sopportata da Gustavo anche se presto rientrata. L'episodio, precedente la nascita del secondo-genito, ha scosso le due famiglie originarie che si sono schierate ciascuno col proprio congiunto, causando incomprensioni non più riparate. Quando Giacinta scopre che Gustavo usa cocaina la coppia subisce un altro scossone. Non valgono le scuse e le promesse di Gustavo, la conflittualità coniugale cresce. Giacinta aggredisce fisicamente il marito che reagisce picchiandola brutalmente. I bambini sono spaventati e chiedono aiuto ai nonni delle due parti che però non sono di supporto, restando acriticamente partigiani del proprio congiunto e accusando l'altro. Più volte i vicini preoccupati chiamano la polizia. A scuola i figli segnalano, Leone platealmente e Sara con un vistoso calo delle prestazioni di apprendimento, di non sopportare più le scene di violenza assistita in famiglia. Quando il Tribunale per i Minorenni incarica i servizi sociali di un'indagine e si prospetta urgente l'allontanamento dei bambini da casa, viene verificata la disponibilità più pronta della sorella di Giacinta a ospitare presso il proprio nucleo i bambini ad una condizione: "a patto che Gustavo esca dalla loro vita".

Da un lato, come nel caso di Gianluigi, possiamo avere affidi intrafamiliari che vengono prospettati quando ci sono difficoltà, anche gravi, ma senza

responsabilità dirette: malattia di un genitore, morte di un genitore che lascia l'altro impreparato e indebolito, lontananza forzata per motivi di lavoro o altre impreviste gravi problematiche. Presumibilmente in questi casi la rete familiare è presente e può essere già efficace o almeno attivabile; se c'è disponibilità essa va opportunamente utilizzata.

A) Il servizio sociale, allertato dalla scuola, dichiara la propria intenzione ad appoggiare la disponibilità della cugina Clara e verifica, col consenso familiare, data la gravità sanitaria della situazione e la bassa prevedibilità dei tempi di risoluzione, l'opportunità di un affidamento sancito dal Tribunale per i Minorenni. Soltanto oltre due anni dopo, all'inizio della prima media, Gianluigi tornerà definitivamente a casa, mentre il legame del suo nucleo e quello della cugina resterà importante e duraturo.

Diversamente andranno invece valutate le situazioni, come nella storia di Sara e Leone, in cui si prospetta un affidamento intrafamiliare di un figlio mentre sono evidenti situazioni di responsabilità da parte dei genitori: gravi inadempienze nella cura, fino alla trascuratezza, al maltrattamento o alla violenza assistita. In questi casi possiamo ritenere con alta credibilità che la rete familiare non abbia funzionato nel tempo: per incapacità a prevenire o a monitorare il crescente disagio espresso dal nucleo, per conflitti antichi che hanno reso difficili i rapporti di aiuto, per atteggiamenti di stigmatizzazione e critica pregressi provenienti da una o ambedue le famiglie di origine nei confronti di uno o dei due genitori.

B) I Servizi sociali verificano che la disponibilità della sorella di Giacinta a condizione che il padre esca dalla vita dei figli è del tutto impropria. Comprensibilmente Leone e soprattutto Sara non sono disponibili a perdere i rapporti col padre. L'affido intrafamiliare viene scartato e, dopo un periodo di collocamento in comunità di pronto intervento, Sara e Leone verranno affidati per tre anni a due diverse famiglie tra loro amiche. Al loro rientro i genitori saranno ormai separati e Sara deciderà, col consenso di ambedue i genitori, di vivere col padre.

3. Alcuni rischi

Una controindicazione a un affidamento intrafamiliare sorge quando le rivalità tra le due famiglie di origine comportano inimicizie che, dopo un eventuale collocamento del figlio presso parenti di una delle due, potranno

privare il bambino di ogni futuro contatto con l'altro ramo e, conseguentemente, portare alla rottura di rapporti di consuetudine e affetto con nonni, zii, cugini.

Non solo. Gli atteggiamenti di critica provenienti dai familiari possono portare, insieme ad una svalutazione del nucleo, ad una stigmatizzazione dello stesso minore, anch'egli segnato da giudizio negativo perché proveniente da genitori criticati e disfunzionali: "il figlio degli sciagurati". E di conseguenza non voluto da nessuno o rimpallato da tutti. In alcuni casi, in situazioni di evidente responsabilità dei genitori verso il bambino, potrebbe paventarsi anche una scelta affidataria intrafamiliare senza prospettive di rientro nel nucleo, qualora sia ormai definitivo il giudizio su uno o ambedue i genitori: "questi genitori, questa madre, questo padre sono e resteranno incapaci e incompetenti per sempre, quindi i loro figli vanno allontanati definitivamente". Non possiamo non ricordare la numerosa e tragica casistica degli anni Novanta riguardante i genitori tossicodipendenti. Conseguentemente all'affidamento del loro figlio ai nonni, molti genitori tossicodipendenti, per il vissuto di sentirsi espropriati della loro competenza genitoriale proprio da chi non aveva saputo precedentemente essere loro d'aiuto, morivano di overdose da eroina. Questo errore dei giudici minorili, solo dopo anni di reiterati e impropri affidi è stato superato, ma resta di monito.

Oltre alle problematiche situazioni connotate da biasimo e svalutazione esistono poi quelle caratterizzate da avversione verso i Servizi considerati intriganti e invadenti, in cui i parenti disponibili chiedono ai genitori in difficoltà di evitare gli aiuti esterni. Vediamo un altro esempio, non lontano da molte situazioni reali.

Mariuccia, madre nubile, si sente aiutata dai propri fratelli maggiori e dal padre rimasto vedovo nella cura delle due gemelline di quattro anni. È conosciuta dai Servizi sociali che l'hanno molto sostenuta prima della gravidanza quando era tossicodipendente, anche mediando con la famiglia originaria che in quel periodo la rifiutava aspramente. Con i Servizi Mariuccia è quindi rimasta in buoni rapporti e approfitta del loro appoggio. Quando incontra un uomo che sembra promettere a lei e alle bambine affetto e dedizione si sente rinascere. Con lui, che sta intraprendendo un'interessante impresa lavorativa, si impegna a seguirlo per alcuni mesi in località distante dalla città di residenza. L'assistente sociale di riferimento le è accanto, garantendo il monitoraggio opportuno. Ma i fratelli le dichiarano che accetteranno di farsi carico durante la settimana delle bambine solo se lei taglierà i ponti, finalmente, col Servizio sociale che da troppo tempo mette il naso nella nostra famiglia. Potrà finire bene?

4. Scelte ponderate: l'approccio falsificazionista

Quando si prevede un affidamento intrafamiliare occorre capire quale progetto e quale durata si prospetta, fino a quando quel figlio, quei figli dovranno restare affidati: temi cruciali, da considerare in sede di progettazione dell'affido per non correre i successivi rischi di evoluzioni non volute o non previste, magari di conflitti per il *possesso* di quel minore o, al contrario, per l'incapacità a gestirlo o addirittura a sopportarlo. Possono essere considerati due criteri, in primo luogo cautela e pensiero, poi progetto e idoneità.

Quando si prospetta un affidamento intrafamiliare occorre sapere che si entra in un'area sensibile, talvolta favorevole, quasi sempre ardua. Si dovranno pesare sia le eventuali opportunità (non scontate) che le possibili controindicazioni (non immediatamente evidenti). Occorre cioè considerare che al bene intuitivo del collocamento intrafamiliare non si oppongano rischi per il minore derivanti dalla complessità e dalla compromissione delle relazioni nella parentela. È necessario un supplemento di cautela e prudenza. Ritengo che in questo caso sia da proporre metodologicamente un approccio falsificazionista.

Una metodica falsificazionista non privilegia la ricerca degli aspetti positivi di una scelta, ma anzi si sofferma prioritariamente sul dubbio, sulla volontà di ricercare in primo luogo e precocemente le controindicazioni, allo scopo di parare eventuali errori dettati da ingenuo ottimismo. In quest'ottica, se pensiamo a un affidamento intrafamiliare, e individuamo già un soggetto che potrebbe dichiararsi disponibile ad accogliere quel bambino o ragazzo, dobbiamo individuare i rischi presenti e futuri che il minore potrebbe incontrare, fino a mettere eventualmente in dubbio la positività di questa ipotesi di lavoro.

Di seguito una serie di domande che possono fare da guida ai Servizi:

- il sistema della famiglia allargata, delle due famiglie di origine, è parte del problema? Ha cioè contribuito alla situazione di malessere che porta alla necessità dell'allontanamento del minore o quanto meno non ha saputo correggere l'evoluzione negativa che è stata generata?

- c'è all'interno dei parenti disponibili un sostegno generalizzato e una solidarietà verso i genitori del nucleo in difficoltà o invece sono presenti accuse che membri importanti della famiglia allargata avanzano verso i genitori del bambino? Ci sono divisioni di giudizio tra le due famiglie di origine dei genitori o all'interno di ciascuna di esse?

- i genitori, o uno di essi, sono considerati nella famiglia allargata tanto compromessi da ritenersi irrecuperabili? In questo caso non ci sarà il rischio

che il figlio affidato viva un conflitto di lealtà, dovendo scegliere se essere fedele ai genitori o a chi lo accoglie?

- quali conseguenze potrebbe avere nello sviluppo del figlio la circostanza di un eventuale conflitto tra le due famiglie sull'affidamento a parenti di una delle due parti? Che azione intraprendere se una delle due famiglie estese vede l'affido come azione contro l'altra o attribuisce all'evento una funzione di riscatto o rivalsa?

- come si pongono i parenti disponibili nei confronti dei genitori? Come considerare un sistema familiare in cui non vengono offerte garanzie su come gestire i rapporti del figlio affidato con i suoi genitori (visite, contatti)?

- come garantirsi che i servizi incaricati della vigilanza e del monitoraggio dell'affido non vengano boicottati dai parenti affidatari in una sorta di "facciamo noi, voi state fuori"?

Ad integrare il processo presentato appare anche opportuno considerare le figure eventualmente candidate a prendere con sé il bambino o il ragazzo, per valutarne l'idoneità di base, prima ancora di entrare nel campo specifico delle competenze educative e delle qualità affettive. Il parente che si candida o che viene individuato potrebbe essere colui che si è trovato il piccolo in casa, collocato per contingenti eventi drammatici e per tale ragione se ne vede condizionato. Oppure potrebbe essere qualcuno spinto da figure importanti nella costellazione familiare invitato a prendersi questa responsabilità per "difendere l'onore della famiglia". O chi sostiene quasi ideologicamente "mai in comunità o presso un'altra famiglia". Chi tiene meno al bambino che al nome e alla dignità della famiglia originaria. E via con simili interrogativi che implementano la riflessione falsificante.

Se le risposte ai quesiti su esposti sono, anche se solo in parte, non rassicuranti il processo di falsificazione dell'ipotesi di affido intrafamiliare sarà servito a fare accantonare un simile progetto come troppo rischioso, a metterlo utilmente fuori gioco. Se la procedura di falsificazione si conclude, invece, con lo sviluppo di una decisione che toglie obiezioni all'affidamento intrafamiliare si dovrà pensare a un progetto di affido, utilizzando la disponibilità di soggetti della cerchia familiare allargata, evitando il rischio di procedere con poca riflessione.

Un affido intrafamiliare è un'operazione complessa, come ci dice la pluridecennale esperienza degli operatori, delle famiglie affidatarie, dei minori affidati e delle loro famiglie di origine. Un'operazione non semplice che, se non ben preparata, si rivelerà spesso deficitaria con danno per tutti gli attori. Un affido va fatto bene.

5. Un lavoro d'équipe

In fase preliminare deve essere individuato il referente nel campo dei servizi, in assenza del quale l'affido procederà dentro uno spontaneismo non controllato che porterà o a un successo puramente casuale o a complicazioni per la latitanza di chi ha compiti di monitoraggio. Questa figura, salvo accertata incompatibilità, può coincidere con chi ha scoperto e monitorato il caso fin dall'inizio. Ma non da sola. Occorre precocemente definire qual è la squadra, l'équipe che si incarica della buona conduzione dell'affido in quanto, per un'operazione complessa come è l'affidamento familiare, un solo operatore è insufficiente come competenze, pensiero ed energie.

Il fatto che una stessa figura, spesso l'assistente sociale, si sia occupata, magari da tempo, sia delle necessità del minore che dei problemi del nucleo, che della ricerca del soggetto disponibile tra la parentela, non l'autorizza a restare il solo attore, altri vanno coinvolti. Nella valutazione tecnica di chi si candida per l'affido è necessario porre attenzione alle competenze affettive ed educative, presumendo che, per un affidamento intrafamiliare, non ci sia una lista di concorrenti, ma sia stato individuato un soggetto o una coppia disponibile. Per simile operazione andranno coinvolti psicologi esperti in affidamenti, di facile reperibilità se nel sistema degli operatori esiste un servizio affidi. Inoltre, se la coppia genitoriale è problematica, ci saranno eventualmente operatori della psichiatria o delle tossicodipendenze da interpellare; se la scuola ha avuto compiti nello scoprire il disagio del minore essa non va tralasciata; se operatori della riabilitazione hanno interagito col bambino e il nucleo familiare occorre considerarli. Se spicca qualche figura rappresentativa parentale significativa per il nucleo con compiti di monitoraggio affettivo e regolativo anch'essa, seppure come componente *sui generis*, va presa in considerazione. A questo punto va definita la tipologia del progetto; occorre particolare riflessione per specificare obiettivi, gestione dei rapporti, modalità di sostegno e vigilanza, garanzie, durata prevedibile. Non solo è auspicabile, ma necessario che si definisca il significato dell'affido del minore a un parente. Il tema della durata non va sottovalutato in quanto anche le disponibilità affettive prossimali possono non durare indefinitamente, così come occorre evitare la deriva dell'accampare col tempo di diritti di possesso sul minore in virtù della disponibilità offerta. Pertanto, definire una prevedibile durata, da verificare nel prosieguo, è una forma di garanzia per tutti gli attori attivi e passivi del progetto. Occorre poi porsi altri indispensabili interrogativi nella formulazione del progetto.

- Si prospetta un affido che avrà semplicemente valenza di una supplenza affettivo-educativa in assenza non colpevole dei genitori o va considerata anche una dimensione riparativa per i danni che il figlio ha subito?

- Occorre considerare una qualche forma di regolazione dei rapporti con i genitori da cui il figlio viene allontanato o si lascerà spazio alla spontaneità non ritenendola nociva?

- Quale sostegno e supporto andrà previsto, eventualmente a partire da quello economico fino al monitoraggio agli affidatari, qualora si ritenga credibilmente non sufficiente il consenso e l'alleanza del gruppo familiare allargato?

- Si prevedono compiti di vigilanza sul corretto impianto e svolgimento dell'affido, in particolare vista la dimensione intrafamiliare, a prevenire e correggere complicazioni derivanti dalla evoluzione delle dinamiche relazionali? Questo punto è particolarmente delicato in tutte le situazioni in cui ai genitori è stata imputata una responsabilità primaria nella costruzione del disagio del nucleo che ha portato alla necessità dell'allontanamento del minore, dal momento che è quasi impossibile che non siano sorti conseguenti giudizi e opposti schieramenti che potrebbero danneggiare il buon svolgimento dell'affido.

Occorre elaborare una strategia contro il rischio dell'approssimazione. Realizzare un buon affido è comunque difficile e pensare in équipe è necessario.

6. Il monitoraggio e il sostegno: accompagnare è agire per il cambiamento

Come ci propongono le buone prassi consolidate, ogni affido familiare va monitorato, accompagnato con azioni di sostegno e con stimoli al cambiamento. Sostegno e cambiamento devono interessare sia chi si sobbarca l'impegno dell'affido che chi vede il proprio figlio uscire dalla propria casa e andare a vivere per alcun tempo presso altri, anche se affidabili e vicini.

In primo luogo, solitamente, la famiglia affidataria viene supportata attraverso contatti periodici di almeno un operatore al fine di verificare il benessere del minore e della famiglia stessa. Non è bene, nel caso dell'affido intrafamiliare, ritenere superfluo questo sostegno, essendo l'affidamento un delicato processo che riguarda lo sviluppo del benessere delle persone. Un secondo supporto deriva dalla partecipazione ai gruppi delle famiglie affidatarie, occasione privilegiata perché il sostegno si origina opportunamente dal confronto con i pari: le altre coppie affidatarie.

Quanto alla famiglia di origine un compito fondamentale si pone tutte le volte che si è individuata una responsabilità dei genitori nella creazione di quel disagio nel sistema del nucleo familiare che ha condotto o fatto decidere per la scelta dell'allontanamento. Si tratta di un punto cruciale su cui si sono storicamente spese riflessioni importanti, anche se a volte con insufficienti applicazioni operative: i genitori tanto disfunzionanti da richiedere che i loro figli vengano collocati in un luogo sicuro e protetto vanno aiutati a recuperare le loro competenze ogni qualvolta sia possibile. Ciò a vantaggio dei loro figli, del loro diritto ad avere dei (buoni) genitori e di loro stessi³. Questo comporta che nel progetto affidatario venga previsto un intervento puntuale di valutazione della recuperabilità delle competenze genitoriali, senza il quale l'unico soggetto a cui viene deputato il cambiamento è paradossalmente il più debole, il minore affidato. Il tema è importante: con la penuria delle risorse psicosocioeducative e i tagli di spesa che non garantiscono nelle regioni livelli adeguati alla sanità e alla salute affettiva e mentale, il rischio è che ai genitori a cui viene opportunamente allontanato il figlio non si dedichi neppure un minimo accompagnamento di valutazione di recuperabilità e di sostegno.

7. Conclusioni

L'affido intrafamiliare è un istituto di fatto praticato, ma su cui pensiero e ricerca critica sono ancora poco significativi. Si tratta di un intervento utile e spesso prezioso che, come si è cercato di dimostrare, va condotto con un supplemento di riflessione, proprio per la sua delicatezza e la non automatica applicazione. La metodica falsificazionista come presentata può essere utile a dirimere precocemente le opportunità dai rischi di ottimismo ingenuo. È opportuno riconsiderare la necessità di costituire un progetto e di non affidarsi alla buona volontà e al caso; con un presidio, che ci deve sempre animare: pensare bene e non da soli, quindi agire bene in équipe nell'interesse dei più piccoli, per non rischiare che essi nella nostra società sempre più tecnologica, ma anonima e spesso approssimativa, siano curati con passione e competenza insufficienti.

³ Vedi il classico: Cirillo S., *Famiglie in crisi e affido familiare, guida per gli operatori*, NIS, Roma, 1986. Dello stesso autore: Cirillo S., *Cattivi genitori*, Cortina, Milano, 2005. Tra i contributi di altri autori vedi i testi prodotti da Dante Ghezzi, Marco Chistolini, Francesco Vadilonga.

L'esperienza del Comune di Torino negli affidamenti intrafamiliari

di *Marina Merana**

1. Premessa

Il presente contributo, volto ad approfondire la situazione degli affidamenti a parenti nell'ambito della Città di Torino di cui chi scrive si occupa¹, utilmente segue l'analisi del tema attraverso il suo inquadramento giuridico. Quando parliamo di affidamenti a parenti dobbiamo, infatti, innanzitutto approfondire il concetto di parentela dal punto di vista tecnico-giuridico e sociologico. Ogni professionista che lavora all'interno del Servizio sociale può attestare la distanza tra il dato di diritto e le situazioni che nella realtà ci troviamo ad affrontare. Sicuramente l'affido a membri della famiglia è un aspetto tenuto in considerazione dagli operatori sociali, ma se vogliamo entrare nel cuore del problema occorre una precisazione. Quali sono le famiglie con cui ci interfacciamo?

Vi è, anche nei recenti disegni di legge proposti a livello nazionale e regionale, una rappresentazione estremamente distante dalla realtà di cosa sono oggi le famiglie. Come operatori ci troviamo a confrontarci con tantissime famiglie di fatto in cui non c'è un rapporto di parentela "di diritto", eppure ci sono legami importanti dei minori che dobbiamo tenere in considerazione

* Direzione dell'Area Politiche Sociali della Città metropolitana di Torino nell'ambito della Divisione Servizi Sociali, Socio Sanitari, Abitativi e Lavoro; Direzione del Progetto Speciale Campi Nomadi; Direzione ad interim del Servizio Minori e Famiglie, nell'ambito della Divisione Servizi Sociali, Socio Sanitari, Abitativi e Lavoro – Area Politiche Sociali.

¹ La presente relazione nasce dall'analisi degli affidamenti familiari nel Comune di Torino. Ad una prima fase di raccolta dei dati relativi all'affidamento familiare a parenti del Comune di Torino, aggiornati agli anni 2018-2019, è seguita una fase di confronto con gli operatori socioassistenziali dei servizi territoriali: il contributo, pertanto, è frutto di un'analisi effettuata in sinergia con gli operatori di territorio che ogni giorno lavorano con le famiglie in situazioni di fragilità e sono coloro che si occupano del reperimento e della valutazione dei parenti affidatari.

nel fare delle valutazioni, delle proposte, per la loro migliore collocazione. Non c'è più una famiglia sola, così come non sono univoci i motivi per cui a volte i bambini in queste famiglie non possono stare. Dieci anni fa la Città di Torino ha istituito il Centro relazioni e famiglie, e, già dieci anni fa, lo ha chiamato Centro relazioni e famiglie e non Centro famiglia, nella consapevolezza che viene dalla pratica dei servizi, che spesso abbiamo a che fare da un lato con famiglie di diritto in cui non ci sono relazioni e invece abbiamo, dall'altro lato, famiglie di fatto, con altri tipi di relazioni, non strettamente parentali, che sono però relazioni significative e importanti nella vita dei minori. Il legame di sangue continua a permeare fortemente il nostro impianto giuridico, ma il legame familiare è un legame ormai estremamente liquido, come dicono i sociologi, nella realtà.

Questa premessa ritengo sia essenziale perché dobbiamo chiederci: come vivono le nostre famiglie oggi? Riescono, queste famiglie, ad essere per i minori quel punto di riferimento importante? O hanno delle grandi fragilità nei confronti delle quali, però, c'è un'assenza totale del servizio pubblico?

Parlando di assistenza ai minori e alle famiglie, non si può prescindere dal fare un ragionamento sulle responsabilità della programmazione dei servizi sociali e sanitari di territorio. Per comprendere la portata di questo problema basti pensare che nel DPCM sui Livelli Essenziali di Assistenza sanitaria del 12 gennaio 2017, nell'art. 24, viene stabilito che è tra le prestazioni essenziali, quelle che quindi devono essere garantite a livello pubblico, l'assistenza sociosanitaria ai minori, alle donne, alle coppie, alle famiglie, in diversi ambiti tra i quali troviamo: «i) consulenza ed assistenza psicologica per problemi individuali e di coppia; l) consulenza e assistenza a favore degli adolescenti, anche in collaborazione con le istituzioni scolastiche; m) prevenzione, valutazione, assistenza e supporto psicologico ai minori in situazione di disagio, in stato di abbandono o vittime di maltrattamenti e abusi; n) psicoterapia (individuale, di coppia, familiare, di gruppo); o) supporto psicologico e sociale a nuclei familiari in condizioni di disagio; p) valutazione e supporto psicologico a coppie e minori per l'affidamento familiare e l'adozione, anche nella fase successiva all'inserimento del minore nel nucleo familiare; [...]». Non è un segreto che i Servizi territoriali abbiano carenze di organico ampiamente note e che di fatto gli Enti locali per garantire alcune di queste attività debbano assumere in proprio personale psicologico. Stiamo assistendo ad una riduzione di questa offerta con la conseguenza che spesso le famiglie stesse finiscono per rivolgersi al privato per trovare quel sostegno che in base ai Livelli Essenziali di Assistenza dovrebbero trovare nel sistema pubblico.

Questo è quindi un primo problema nel momento in cui affrontiamo il tema dell'affidamento familiare, all'interno della cerchia parentale: questa famiglia, che si trova in difficoltà, che tipo di supporto sta trovando nel servizio pubblico? Per evitare ragionamenti del tutto pretestuosi, se si crede davvero nella famiglia, bisogna "darle le gambe" per affrontare la difficile realtà che oggi la famiglia sta vivendo; occorre, quindi, sviluppare l'azione dei Servizi che se ne occupano.

2. Analisi dei dati degli affidamenti a parenti della Città di Torino

Guardando ai dati degli affidamenti familiari, dei 1335 minori della Città di Torino che vivevano fuori famiglia nel 2018, 163 erano in affidamento a parenti e rappresentavano il 23% del totale degli affidi familiari residenziali. Nel 2019 si è raggiunto un quarto del totale, perché gli affidi a parenti sono stati 171, su 696 affidi residenziali in totale. Provando a fare un'analisi anche di tipo qualitativo si possono fare alcune considerazioni.

Un dato decisamente rilevante è il fatto che gli affidi a parenti riguardino, in modo quasi esclusivo, minori sopra i sei anni. Ci sono pochi bambini piccoli affidati a parenti: 17 minorenni sotto i sei anni di età nel 2018 e 9 nel 2019; una percentuale bassissima. Probabilmente ciò è conseguenza delle valutazioni compiute rispetto alla tutela di questi bambini: vien da dire che forse la soluzione dell'affido a parenti è una soluzione che giunge dopo altri tentativi di sostegno alla famiglia d'origine come gli interventi domiciliari (interventi assistenziali ed educativi, gli affidi diurni, gli affidamenti da famiglia a famiglia e l'accoglienza in strutture genitore/bambino).

Altre importanti considerazioni possono essere svolte guardando alla specificità delle situazioni di affido. Nel circa 20% dei casi si tratta di minori con nazionalità straniera e nel 17% dei casi si tratta di minori con disabilità. Potremmo dire che è ancora troppo scarsa la disponibilità di parenti ancora in fase di migrazione; ciò, comprensibilmente, perché non è detto che ci sia una famiglia allargata nel nostro contesto, o se c'è, spesso deve essere approfondito quale ruolo svolge. Più significativo è il dato relativo all'aiuto prestato dai parenti in caso di disabilità.

Un altro dato tra quelli rilevati che dice molto è la percentuale degli affidi disposti dalle Autorità giudiziarie. Nel 2018, nella città di Torino, sulla totalità degli affidi a parenti, si possono contare il 74% di affidi giudiziali (e nel 2019 il 78%). Ciò sembra costituire una contraddizione. Da un lato è previsto nella normativa un sostanziale diritto alla considerazione del parente e una possibilità di consensualità molto vasta nell'affidamento, dall'altro abbiamo

un'altissima percentuale degli affidi ai parenti regolati da provvedimenti dell'autorità giudiziaria. Ritorna il tema della fragilità dei legami e della difficoltà di relazioni tra gli adulti: se per disporre un affido a parenti è necessario un provvedimento dell'autorità giudiziaria ciò è probabilmente dovuto alla necessità di un intervento terzo per regolare delle relazioni molto precarie, talvolta difficili oppure per assicurare che tale affidamento possa realizzarsi e perdurare nel tempo nonostante le pressioni dei genitori d'origine.

3. Il tema della motivazione

Nell'approfondire l'affidamento all'interno della cerchia familiare e svolgere una buona analisi, anche qualitativa, dei dati raccolti, chi scrive ha voluto chiedere suggestioni ai colleghi che lavorano sul territorio. Da questi è stato sottolineato che il tema dell'affidamento a parenti è fortemente connesso al delicato tema delle *motivazioni* all'affidamento.

In breve, occorre chiedersi “quali sono le principali motivazioni per cui sorge un affidamento a parenti?”. L'affidamento a parenti va adeguatamente considerato, come stabilito dalla legge, ma va anche verificato nella sua sostenibilità ed in proposito il tema della motivazione è molto importante. Occorre, infatti, essere molto attenti dell'evitare motivazioni “farlocche” che sostengono che il restare in famiglia sia un bisogno del minore, laddove si vuole invece giustificare una posizione dell'adulto. Se le motivazioni della famiglia sono il senso del dovere, il senso del riscatto, l'evitare che qualcun altro “entri” nella famiglia, occorre dirsi che queste motivazioni non coincidono con il benessere, l'interesse supremo del minore. Sono un'autotutela della famiglia che non necessariamente tutela il bambino.

Le motivazioni vanno vagliate profondamente perché, come in tutti gli affidi, vi è necessità che non ci sia un giudizio nei confronti della famiglia d'origine. Non c'è infatti nessun affido che funzioni se non si ha in mente che il bambino ha presente entrambe le sue famiglie: la famiglia di origine e la famiglia affidataria. Se il legame con la famiglia d'origine è fatto di eccessiva distanza, o di eccessiva vicinanza, non tutela il minore, non lo protegge. Emerge la necessità che questo tipo di valutazioni sia fatto dai Servizi sociali, ma anche da esperti in materia di psicologia e neuropsichiatria infantile. Tale approfondita indagine è fondamentale perché occorre valutare prognosticamente la possibilità di quel parente di “tenere” la gestione dell'affido e di saper esercitare il ruolo a cui è stato chiamato. È fondamentale, nelle valutazioni delle disponibilità all'affido, osservare il comportamento che i parenti hanno avuto nei confronti del bambino, il soccorso nei confronti del bambino

nei momenti di urgenza: troppo spesso le disponibilità vengono fuori dopo tanto tempo, non nell'immediato e questo è un grande segnale rispetto alla motivazione. A volte poi si assiste ad una certa intermittenza della disponibilità dei parenti: cioè una disponibilità che va e che viene, che muta nel tempo e che non garantisce stabilità. Per il benessere del minore e la tenuta dell'affido è necessaria una valutazione attenta sulle motivazioni che muovono i parenti a rendersi disponibili all'affidamento.

4. Le relazioni familiari e la gestione dell'affido

Quando parliamo di affidamento a parenti, in sede di abbinamento, occorre inoltre vagliare con attenzione le relazioni preesistenti all'affido. Ci possono essere aspetti che consentono al bambino di sentirsi a casa propria, così come aspetti che portano il bambino a sentirsi un ingombro (in un affido agli zii, per esempio, nei confronti dei cuginetti). Non sono mai dimensioni scontate quelle con cui ci troviamo a che fare e quindi vi è la necessità di *immaginare* le compatibilità familiari e i nuovi equilibri che si possono venire a creare nel domani.

Una considerazione specifica deve essere svolta circa la disponibilità all'affido intrafamiliare da parte dei nonni. I nonni sono stati i genitori di quei genitori di cui si va a limitare la responsabilità genitoriale. Senza con questo voler identificare un nesso di causa-effetto, è chiaro che la relazione con i genitori del minore per loro è una relazione difficile. Come detto, un aspetto importante da approfondire è il tema della gestione dell'affido e, in questo senso, delicatissima è la questione del diritto di visita con i genitori². Se è già molto complesso per tutti i soggetti coinvolti riposizionarsi in una relazione familiare, ancor più faticoso risulta gestire nel quotidiano ed "in proprio" le relazioni di quel bambino con quel genitore. Si conosce la fatica dei Servizi sociali nella gestione dei luoghi neutri nei provvedimenti separativi, laddove i Servizi hanno ruoli attribuiti; immaginiamoci un nonno che deve regolamentare i rapporti tra suo figlio e suo nipote. È un'operazione difficilissima da portare avanti nel tempo. Sia in termini di distanza sia in termini di vicinanza. Parlando di affidamento ai nonni, andrebbe valutato anche lo scarto generazionale, non tanto nell'oggi, ma nel domani, rispetto al percorso di affido e alla sua sostenibilità nel tempo.

² Forse per questo si hanno molti affidamenti a parenti attuati attraverso provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

5. La quota affido

Vi è poi una discussione, tutt'ora aperta, sul tema della erogazione o meno del rimborso spese per l'affidamento familiare in generale e anche dell'affido a parenti. Come noto, la quota affido, non remunera tutte le spese che una famiglia affidataria sostiene per il minore, ma è erogata soprattutto per “segnare la differenza” tra affido e adozione e, come tale, può avere un significato anche nell'affido intrafamiliare. In tal caso, però, si deve tener conto degli obblighi alimentari previsti dal nostro ordinamento.

Nonostante a Torino questo tema sia stato da tempo affrontato e vi sia la possibilità del rimborso spese anche per l'affido intrafamiliare, è doveroso segnalare che la quota che si riconosce alla famiglia affidataria quando sia parente, non è di per sé dovuta; è necessario che venga richiesta dall'affidatario ed è comunque inferiore a quella per gli affidi eterofamiliari, oltreché spesso valutata anche in relazione alle condizioni economiche degli affidatari. Di certo queste indicazioni potrebbero essere riviste, con una opportuna considerazione sul punto: occorre sempre disincentivare la disponibilità all'affido in considerazione della possibilità di un ristoro di natura economica, aspetto che è un rischio possibile anche e soprattutto nell'affido intrafamiliare. Sul punto, può essere utile un approfondimento circa l'affido a parenti dei *minori stranieri non accompagnati*. Nella legge n. 47/2017 “Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati”, conosciuta come legge Zampa, si fa più volte riferimento alla possibilità per questi minori di essere inseriti in percorsi di affidamento familiare, anche se non sembra considerarsi tanto l'affido a parenti. Occorre innanzitutto precisare che quando siamo di fronte a minori stranieri non accompagnati con la procura del padre o della madre rilasciata, per esempio, ad uno zio, noi dobbiamo considerarli minori stranieri non accompagnati anche in presenza di parenti, con una contraddizione non di poco conto rispetto alla considerazione dei parenti dei minori di nazionalità italiana. A Torino, con l'Ufficio minori stranieri non accompagnati, abbiamo in atto una decina di affidamenti a parenti di minori stranieri non accompagnati. La prassi torinese è che questi affidi rigorosamente, non siano remunerati. In questi casi, da un lato ci sono moltissimi parenti di questi minori che vivono in città e che nella stragrande maggioranza sono soggetti non conosciuti dai servizi, che non offrono disponibilità all'affido, pur essendo comunque presenti nella vita dei ragazzi, non senza interferenze con l'intervento dei servizi, e, dall'altro lato, ci sono particolari difficoltà a gestire la relazione con parenti che invece sono molto presenti, ed in alcuni casi con tentativi di sfruttamento lavorativo dei ragazzi. Il timore è che si sta riproponendo nell'oggi quello

che nel passato si verificava con le prime forme di affiliazione o di baliatico, dove anche la dimensione dello sfruttamento lavorativo era presente. Che sia presente o meno questa dimensione, la presenza di un rimborso spese per l'affido a parenti di minori stranieri potrebbe essere oggetto di facili strumentalizzazioni quando non addirittura costituire un incentivo a percorsi migratori non sempre dall'esito così felice.

In conclusione, si può affermare che l'affido a parenti:

- è una soluzione che i servizi torinesi perseguono e praticano;
- non può essere considerata una soluzione valida a priori;
- necessita anch'esso di una valutazione circa l'effettivo perseguimento del superiore interesse del minore, che va effettuata considerando le motivazioni degli affidatari, ma anche la loro capacità di "tenuta di ruolo" nei confronti dei genitori d'origine nonché la sua sostenibilità nel tempo;
- spesso richiede comunque l'intervento e la regolazione dei rapporti da parte delle Autorità Giudiziarie;
- non necessariamente è opportuno sia sostenuto attraverso rimborsi spese, mentre necessita, invece, di un forte sostegno da parte dei Servizi volto alla tenuta delle relazioni ed alla corretta considerazione dei bisogni del minore.

Gli affidamenti familiari a parenti: opportunità e criticità. Alcune riflessioni dell'Ordine Assistenti Sociali del Piemonte

di *Barbara Rosina**

L'idea di questo volume nasce da un importante convegno organizzato dall'Associazione Nazionale Famiglie Adottive Affidatarie (ANFAA) in collaborazione con l'Ordine Assistenti Sociali del Piemonte nel febbraio 2020. In fase di programmazione, l'Ordine aveva colto con interesse la proposta di un evento formativo nel quale affrontare opportunità e aspetti di criticità dell'affidamento a parenti e proprio questo divenne il titolo dell'incontro, molto partecipato tanto da professionisti quanto da persone interessate al tema. L'affidamento a parenti, per quanto risorsa alle volte centrale nei percorsi di sostegno alla genitorialità, raramente è messo al centro delle riflessioni e meritava, a nostro parere, un approfondimento specifico proprio per le sue caratteristiche specifiche.

Non si può, riferendosi al convegno, non far cenno al periodo storico in cui si collocava. Si era all'indomani del famoso "caso Bibbiano" che aveva sollevato molte polemiche sugli "affidi facili", ipotizzando un diffuso sistema di interessi privati nella gestione di una materia così complessa come la protezione dei minori e delle loro famiglie e che ha avuto strascichi mediatici per molti mesi. E ancora, anche alla luce dei citati fatti di Bibbiano, la Regione Piemonte aveva presentato un Disegno di Legge dal titolo "Allontanamento Zero", costituendo una commissione di indagine radicata nella IV Commissione Sanità, Assistenza, Servizi Sociali, Politiche degli Anziani sull'affidamento familiare e l'accoglienza di minori fuori famiglia e sulle norme e procedure che regolano la vigilanza sulle strutture residenziali per minori. In occasione dell'audizione presso la commissione di indagine, avevamo avuto modo di precisare che gli assistenti sociali in Piemonte sono

* Assistente Sociale Specialista, PhD, Professore a contratto di Principi e Fondamenti del Servizio Sociale Università del Piemonte Orientale, Presidente Pro tempore dell'Ordine Assistenti Sociali del Piemonte dal 14 marzo 2014 al 9 marzo 2021.

2500. Molti sono impegnati nel sistema di protezione dei minori e di supporto alle loro famiglie anche in contesti consensuali: si tratta di un ambito rilevante e caratterizzante la nostra professione¹. Evidenziavamo, nel corso dell'audizione, di aver colto un clima di dilagante sfiducia nei confronti dei servizi sociali e dei professionisti a seguito dell'attacco mediatico al sistema avvenuto nei mesi precedenti, e ancora in corso, e la grande preoccupazione che le persone si allontanino progressivamente dai luoghi nei quali potrebbero invece essere aiutate. L'affidamento familiare è stato per mesi un tema di grande attualità. Si tratta di uno degli strumenti (non l'unico) che gli assistenti sociali possono mettere in campo per sostenere le famiglie che attraversano una fase di difficoltà. Una risorsa, fra tante. Si assisteva, nel periodo del convegno del quale presentiamo gli atti, integrati da relazioni di esperti in materia, ad una situazione nella quale tanto le famiglie quanto i potenziali affidatari erano disincentivati a rivolgersi ai servizi sociali perché vivevano il timore che i bambini potessero essere allontanati irregolarmente. Ad alimentare questa paura vi erano le tante prese di posizione improprie e gli innumerevoli pezzi giornalistici che tendevano ad offrire una visione parziale e tendenziosa. Il disconoscimento nei confronti di uno strumento al contrario così importante poteva provocare una virata verso l'inserimento nelle strutture residenziali anche quando non appropriato. Nel sistema dei servizi, l'assistente sociale è un perno ma non l'unico professionista coinvolto. Gli assistenti sociali collaborano con gli educatori professionali, gli psicologi, i neuro-psichiatri infantili, gli infermieri e i professionisti del sistema sanitario e dei servizi specialistici. La valutazione multidisciplinare delle competenze genitoriali tiene conto di tutta una serie di elementi (fattori di rischio e fattori di protezione) e la povertà economica non è motivo di allontanamento dei bambini dalle loro famiglie. Occorre inoltre ricordare che la messa in protezione dei minori è un provvedimento disposto dall'Autorità Giudiziaria, a fronte della valutazione di una équipe multi-professionale. Si evidenzia quindi come il sistema minorile abbia numerosi apparati di garanzia ed anche il Magistrato, in caso di dubbi, può avvalersi di strumenti e dispositivi contemplati dalla normativa di riferimento. Le consulenze tecniche di ufficio, ad esempio. Se il Magistrato ritiene che la valutazione non sia completa o chiara può nominare dei consulenti².

Non deve essere sottovalutato il problema di un sistema dei servizi sociali in difficoltà, in cui le condizioni di lavoro degli assistenti sociali e degli altri

¹ Bertotti T., *Bambini e famiglie in difficoltà. Teorie e metodi di intervento per assistenti sociali*, Carocci, 2012.

² Bertotti T., "Servizio sociale e minori", in Campanini A.M. (a cura di), *Gli ambiti di intervento del servizio sociale*, Carocci, 2020.

professionisti sono spesso caratterizzate da carichi di lavoro spropositati, sedi inadeguate, turn over crescente a causa dei contratti a tempo determinato degli operatori con il rischio di una riduzione della possibilità di instaurare rapporti di fiducia e di collaborazione con le persone. Tra le criticità sono da annoverare anche criteri di accesso confusi e una scarsa chiarezza, a livello di opinione pubblica, del mandato e del ruolo dei servizi sociali e un incremento delle aggressioni nei confronti degli assistenti sociali. Parlare di sostegno ai minori ed alle loro famiglie significa ripensare al sistema di prevenzione, disporre dei finanziamenti per la supervisione degli operatori, porre attenzione alle quote pro capite che i comuni erogano agli Enti gestori delle funzioni socio-assistenziali per la realizzazione del sistema dei servizi a favore dei cittadini. Da segnalare, inoltre, la necessità di incremento degli assistenti sociali all'interno della Sanità (Centri di Salute Mentale e Consultori, ad esempio) che potrebbero essere parte attiva dei processi di sostegno delle famiglie e nelle attività di prevenzione.

Aver affrontato il tema degli affidamenti, nello specifico a parenti, in un periodo storico complesso come quello descritto è stato un atto di grande responsabilità. Nel corso del convegno sono stati coinvolti diversi professionisti che si interfacciano con il complesso mondo della protezione dei minori e delle famiglie: assistenti sociali, psicologi, avvocati, giuristi, docenti universitari ma anche volontari delle associazioni, rappresentanti del *Care Leavers network* che raccoglie giovani adulti che hanno vissuto esperienze di inserimento in strutture residenziali per minori o affidamento³. Ciascuno di loro ha portato un punto di vista sul tema, rendendo chiara la complessità della materia e la necessità di una continua riflessione e di un confronto allargato ai diversi protagonisti, inclusi i minori, le famiglie e le loro rappresentanze. Si deve evidenziare come gli assistenti sociali sempre nel lavoro con le persone fanno un'analisi della rete familiare e parentale al fine di verificare la possibilità che costoro rappresentino una risorsa utile, idonea e appropriata per il sostegno alla famiglia in difficoltà. Gli stessi dati emersi dalla commissione di indagine evidenziano l'elevato numero di affidamenti a parenti a dimostrazione che i servizi sociali lavorano per l'attivazione della rete parentale.

Occorre essere consapevoli che tanto nell'ambito della prevenzione, quanto in quello del supporto così come in quello della protezione dobbiamo sollecitare un maggiore impegno delle istituzioni affinché le famiglie siano riconosciute nella loro intrinseca complessità ed eterogeneità.

³ Fargion D., Mauri D., Rosignoli A., *Care leaver in cattedra. Cosa ne pensano gli assistenti sociali?*, «Prospettive Sociali e Sanitarie», 4, 2019, pp. 1-5.

La famiglia di oggi è caratterizzata da maggiore difficoltà, da elementi di frammentarietà e varietà. Gli assistenti sociali ne sono consapevoli grazie al lavoro quotidiano dentro i servizi, con e per le famiglie.

Un ultimo cenno alla complessità che i servizi stanno affrontando oggi, momento in cui il volume sta per andare in stampa. Stiamo toccando con mano i drammi sociali che l'emergenza sanitaria e il forzato *lockdown* hanno involontariamente generato all'interno del sistema delle famiglie piemontesi. La convivenza forzata ha fatto emergere nuovi elementi di crisi all'interno dei singoli nuclei familiari, amplificandoli e rendendoli ancora meno gestibili in un contesto dove gli interventi di tipo sociale devono tenere conto di innumerevoli aspetti di tipo sanitario. I servizi ormai da mesi si trovano a gestire una situazione che si evidenzia nella sua drammaticità sia in riferimento a temi come la violenza intrafamiliare, la gestione di persone con disabilità o il supporto ad adolescenti che si affacciano al mondo della devianza sia perché la mancanza di reddito inasprisce il nervosismo, l'aggressività e condiziona negativamente il modo di vedere le cose⁴.

Oltre a ciò, ci sono delle evidenze empiriche da tenere in considerazione per la progettazione di interventi in modalità online. L'Istat con il documento *Spazi in casa e disponibilità di computer per bambini e ragazzi*⁵, reso noto il 6 aprile 2020, mostra che negli anni 2018-2019, ben il 33,8% delle famiglie non ha un computer o un tablet in casa, il 47,2% ne ha uno e il 18,6% ne ha due o più. La percentuale di chi non ne possiede sale al 70,6% tra le famiglie di soli anziani (65 anni e più), ma scende al 14,3% tra le famiglie con almeno un minorenne. Nel 2019, il 92,2% dei ragazzi di 14-17 anni ha usato internet nei 3 mesi precedenti l'intervista, senza differenze di genere. Tuttavia, meno di uno su tre presenta alte competenze digitali (il 30,2%, pari a circa 700 mila ragazzi), il 3% non ha alcuna competenza digitale mentre circa i due terzi presentano competenze digitali basse o di base. In questo quadro già poco confortante la pandemia ha ulteriormente alimentato le disuguaglianze rischiando di spingere ulteriormente ai margini le persone più in difficoltà.

L'emergenza ha amplificato e acuito le difficoltà legate al rapporto genitori-figli, a causa della perdita o mancanza di lavoro di uno o entrambi i genitori, alle criticità legate alla conciliazione cura familiare-lavoro, alla riduzione del reddito e allo sforzo di proiettarsi in un futuro ancora più incerto.

⁴ Sanfelici M., "La vulnerabilità "normale" e il servizio sociale", in Sanfelici M., Gui L., Mordegli S. (a cura di), *Il servizio Sociale nell'emergenza COVID-19a*, FrancoAngeli, 2020, in http://ojs.francoangeli.it/_omp/index.php/oa/catalog/book/581.

⁵ ISTAT, *Spazi in casa e disponibilità di computer per bambini e ragazzi*, 2020, <https://www.istat.it/it/files//2020/04/Spazi-casa-disponibilita-computer-ragazzi.pdf>.

Non deve inoltre essere sottovalutata la complessità a cui i bambini e i giovani sono stati sottoposti: improvvisamente le misure di contenimento dell'emergenza li hanno privati della socialità tra pari tipica del mondo scolastico, del mondo sportivo ed associativo⁶. La nostra professione ci porta a stare accanto ai genitori con i quali avviamo processi di aiuto e percorsi di sostegno relazionale e/o materiale con il supporto della rete dei servizi sociosanitari ma non possiamo sottovalutare l'importanza, in questo periodo, di trovare il modo di aiutarli a spiegare ai figli, in maniera adeguata al loro grado di comprensione e alla loro maturità emotiva, ciò che sta avvenendo intorno a loro. Soprattutto in un periodo di tensione e di perdita di riferimenti come la scuola, non ricevere spiegazioni dagli adulti, rischia di generare un'ansia ancora maggiore.

La circostanza sanitaria ha richiesto impegno, spirito di inventiva e sforzi non indifferenti per gli operatori dei servizi sociali che in quanto servizi essenziali ed indifferibili hanno continuato a lavorare silenziosamente ed ininterrottamente⁷, garantendo interventi necessari ed una vicinanza che seppure diversa ha costituito una importante ancora a cui aggrapparsi per tanti genitori e per tanti bambini.

Quanto sta accadendo in queste ultime settimane, ci consente di immaginare che nel dopo-covid i servizi si troveranno di fronte a nuove domande di aiuto di genitori resi ancor più fragili dalle circostanze di emergenza. Per tale motivo il sistema a sostegno dei cittadini deve essere rafforzato con investimenti strutturali. Siamo oggi ancora più consapevoli di quanto occorra ricorrere a meccanismi di protezione perché la disuguaglianza non accresca rendendo così le famiglie inadeguate e depauperate nelle proprie competenze e capacità. Le politiche per la famiglia si stanno sviluppando in un contesto dove si rischia di considerare parametri di intervento e dispositivi tecnici uguali per tutti i contesti, mentre invece è necessario leggere in profondità i problemi emersi in questa emergenza sanitaria e saper riconoscere con precisione i bisogni di tutte le forme di famiglia, perché saranno queste letture che ci permetteranno di intervenire con maggior efficacia nelle singole comunità sociali nel prossimo futuro⁸.

⁶ Tilli C., "Famiglie e minori alla prova del COVID-19", in Sanfelici M., Gui L., Mordegli S. (a cura di), *Il servizio Sociale nell'emergenza COVID-19a*, FrancoAngeli, 2020, in http://ojs.francoangeli.it/_omp/index.php/oa/catalog/book/581.

⁷ Sanfelici M., *I servizi sociali ai tempi del coronavirus: le condizioni di lavoro degli assistenti sociali nella prima fase dell'emergenza*, «La rivista di servizio sociale», 2/2019, 2020, pp. 4-21.

⁸ Gazzi G., "Una comunità professionale e l'emergenza", in Sanfelici M., Gui L., Mordegli S. (a cura di), *Il servizio sociale nell'emergenza COVID-19a*, FrancoAngeli, 2020 Open Access, http://ojs.francoangeli.it/_omp/index.php/oa/catalog/book/581.

Gli affidamenti intrafamiliari nei casi di orfani per crimini domestici

di Clara Biginelli

Quando si parla di *orfani per crimini domestici*, le vicende più frequenti raccontano di bambini rimasti orfani di madre con il padre omicida in carcere e decaduto dalla responsabilità genitoriale o di bambini orfani di entrambi i genitori a seguito di un omicidio-suicidio. Di fronte a questa drammatica scomparsa dei riferimenti genitoriali si rende necessario individuare una nuova collocazione che sia il più confacente possibile agli interessi di questi minori⁹: la scelta del luogo di vita dopo l'omicidio, infatti, è importante non solo per gli aspetti logistici, ma anche e soprattutto affinché l'orfano riceva il giusto sostegno. Uno dei fattori psicologici che contribuiscono al recupero del benessere da parte del bambino, è la resilienza, intesa come «la capacità di un orfano e della famiglia in cui sarà accolto di adattarsi con successo e in maniera propositiva e costruttiva alle nuove situazioni»¹⁰. Se nei mesi o negli anni si stabilisce una relazione affettiva stabile con i nuovi *caregivers* e questi riescono a fornire all'orfano un ambiente sicuro e di sostegno, le conseguenze negative che derivano dal lutto e che incidono sulla salute e sull'adattamento degli orfani possono essere mitigate¹¹.

In relazione a questo tema è intervenuta la legge n. 4/2018 con l'art. 10, che ha introdotto all'art. 4 della legge n. 184/1983 in materia di affidamento il comma 5 *quinquies*, il quale prevede espressamente che il tribunale per i minorenni, nel decidere quale debba essere il nuovo nucleo familiare dell'orfano per crimini domestici, qualora vi siano parenti disponibili ad occuparsi di loro, *deve privilegiare la continuità delle relazioni affettive consolidate tra minore stesso e i parenti fino al terzo grado*.

⁹ Folla N., *Orfani di crimini domestici: ora una legge li tutela, li sostiene e rompe il silenzio che li circonda*, «Famiglia e diritto», fasc. 5, 2018, p. 520.

¹⁰ Baldry A.C., *Orfani speciali. Chi sono, dove sono, con chi sono. Conseguenze psicosociali su figlie e figli del femminicidio*, FrancoAngeli, Milano, 2018, p. 74.

¹¹ *Ibidem*.

In conformità con tale principio, dalla ricerca svolta da *Switch-Off*¹² è emerso come, anche prima dell'entrata in vigore della legge n. 4/2018, a seguito dell'evento mortale, per gli orfani era disposto nella maggior parte dei casi un affidamento intrafamiliare. In particolare, i minori sono stati collocati presso nonni o zii materni (62,7%), sorelle/fratelli maggiorenni (3,6%) o a parenti del padre (16,4%). Solo nel 17,3 % dei casi è stato previsto un affidamento extra-familiare presso comunità di tipo familiare o in famiglie affidatarie¹³. Secondo l'analisi sui provvedimenti emessi dai tribunali per i minorenni inserita all'interno del documento di studio e proposta *La tutela degli orfani per crimini domestici* pubblicato dall'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza nel 2020¹⁴, è risultato che, su 23 casi analizzati, il tribunale per i minorenni ha disposto in 7 casi il collocamento dei minori presso i familiari materni (in quattro casi i nonni, in tre gli zii); in 3 casi presso i familiari paterni (in un caso i nonni, in due gli zii) e in uno presso familiari sia materni che paterni per tre fratelli collocati presso tre zii diversi. Anche dall'indagine sull'esperienza dei servizi sociali sviluppata all'interno del medesimo documento, è risultato come trovi maggiore attuazione l'affidamento cd. intrafamiliare: spesso gli orfani sono stati affidati ai parenti della madre (quindici casi su ventidue), mentre soltanto in due casi ai parenti del padre¹⁵.

Certamente la famiglia allargata può rappresentare una risorsa importante, ma, nonostante i dati statistici, bisogna sottolineare che l'idea per cui i parenti, data la loro familiarità, siano le persone che meglio di altre possano

¹² Progetto del Dipartimento di Psicologia della Seconda Università degli Studi di Napoli, coordinato dalla prof.ssa Anna Costanza Baldry, con la collaborazione della rete nazionale dei Centri antiviolenza Di.Re (Donne in Rete contro la violenza), dell'Università Mykolas Romeris della Lituania e del Dipartimento di Legge dell'Università di Cipro e realizzato grazie al sostegno dell'Unione Europea. Il progetto nasce con l'intento di monitorare i casi degli orfani di femminicidio e capire cosa è accaduto loro, dove sono, come stanno. vd. <https://www.switch-off.eu/>.

¹³ Baldry A.C., *Orfani speciali...*, cit., p. 109.

¹⁴ Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza, *La tutela degli orfani per crimini domestici: documento di studio e proposta*, 2020, p. 46. Il volume è stato pubblicato ad aprile 2020 nella sezione "Pubblicazioni" del sito dell'AGIA ed è disponibile e scaricabile al link: <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/tutela-orfani-crimini-domestici.pdf>.

L'indagine è stata condotta sulla base di un elenco di donne che sono state vittime di crimini domestici negli anni 2016, 2017 e 2018, il quale è stato estrapolato dalle informazioni acquisite dall'associazione *La casa delle donne* di Bologna che annualmente pubblica dati relativi ai femminicidi di cui ha avuto notizia da parte degli organi di stampa. L'Autorità garante ha richiesto ai tribunali per i minorenni, individuati per territorio sulla base di suddetto elenco, di inviare i provvedimenti, sia provvisori che definitivi, adottati in relazione ai minorenni orfani per crimini domestici.

¹⁵ Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza, *La tutela degli orfani...*, cit., p. 64.

La consultazione dei servizi sociali è avvenuta tramite la richiesta di rispondere a un questionario elaborato dal gruppo di lavoro.

essere un supporto per questi bambini non è affatto da darsi per scontata¹⁶. È necessario considerare che questo peculiare gruppo di orfani, oltre al dolore per il lutto e alle conseguenze psicologiche (talvolta anche psichiatriche) che ne derivano, devono affrontare difficoltà di natura materiale, emotiva, sociale e giudiziaria che la famiglia affidataria deve essere in grado di sostenere. In questi casi, l'affidamento non ha la funzione assistenziale nei confronti della famiglia d'origine e non è finalizzato al reinserimento del minore nella stessa, ma è totalmente funzionale al supporto del minore¹⁷. I parenti, spesso, sono già loro stessi impegnati ad affrontare emozioni legate all'uccisione di qualcuno in genere molto vicino, non essendo, di conseguenza, sempre emotivamente e materialmente disponibili per i bambini in maniera adeguata.

Se i bambini sono stati affidati ai familiari paterni, ad esempio, questi possono cercare di giustificare i crimini dell'uomo colpevolizzando la madre, accusandola di aver provocato il gesto del padre perché lo voleva lasciare. Se i bambini sono affidati a parenti della madre, invece, questi potrebbero essere ostili non solo nei confronti del padre, ma anche nei confronti della famiglia del padre, scoraggiando o negando i contatti con loro anche nei casi in cui siano approvati dal giudice¹⁸. In un caso preso in esame da *Switch-Off*, un ragazzino di dodici anni che aveva un legame profondo con i nonni paterni, era stato completamente allontanato da loro dallo zio al quale era stato affidato (fratello della donna uccisa) dopo l'omicidio della madre, in quanto ritenuti responsabili della violenza del figlio perché «sangue del loro sangue e generatori di un mostro»¹⁹.

È assolutamente necessario, dunque, non considerare l'affido ai parenti asetticamente come potenziale migliore soluzione, ma è indispensabile che il giudice vagli concretamente l'idoneità della famiglia allargata. Il collocamento del bambino presso persone esterne al contesto familiare, infatti, in alcuni casi potrebbe essere preferibile e rivelarsi di fondamentale importanza per il suo stato di salute psico-fisica²⁰. In tal senso, potrebbe essere utile cercare di individuare nella prassi dei criteri orientativi di valutazione nella scelta tra affidamento ai parenti ed affidamento a una famiglia esterna che siano più precisi²¹.

¹⁶ Baldry A.C., *Orfani speciali...*, cit., p. 75.

¹⁷ Appare infatti improbabile un rientro nella famiglia originaria, dal momento che il bambino è orfano o di entrambi i genitori o la madre è deceduta e il padre è decaduto dalla responsabilità genitoriale per fatti particolarmente gravi.

¹⁸ Baldry A.C., *Orfani speciali...*, cit., p. 86.

¹⁹ Ivi, p. 58.

²⁰ Ivi, p. 86.

²¹ Baraghini F., Tribisonna F., *Legge in materia di protezione degli orfani per crimini domestici: un ulteriore passo avanti nella tutela dei minori*, «Familia», fasc. 2, 2018, p. 126.

Una volta individuato il collocamento del minore, un altro aspetto cruciale riguarda il supporto e il sostegno di cui non solo l'orfano, ma anche la famiglia affidataria necessita. Per capire la gravità delle condizioni psicologiche di questi bambini, cito la testimonianza degli zii affidatari di due bambini rimasti orfani in seguito al femminicidio della madre: «dopo la tragedia, il terrore vissuto si concretizza anche fisicamente, di giorno hanno tremori forti e inarrestabili, pallore, occhi sbarrati, rannicchiamento, isolamento e dondolio del corpo, balbuzie, tic, psoriasi, nausea, inappetenza, quello più mortificante è l'enuresi. Di sera sono assaliti da paure, si fanno accompagnare in tutte le stanze, anche in bagno non riescono a stare da soli. Le notti sono sempre con la luce accesa, insonni, non basta tener loro la mano, con i letti tutti accostati, si svegliano di soprassalto per gli incubi, con urla e tremori. I disturbi psichici sono: grandi difficoltà di concentrazione e di memoria, isolamento, irritabilità, instabilità, aggressività, distacco emotivo, forte conflittualità tra fratelli, sensi di colpa e di ingiustizia, vergogna di sentirsi diversi, trattati con compatimento, guardati con pietà o curiosità. Sopra ogni cosa, anche di giorno, tanta, tanta paura: innanzitutto che il padre fugga dal carcere e uccida anche loro, paura della confusione, dei rumori, del sangue, degli odori di quel giorno, paura delle ombre, dell'imprevedibilità. Frequentare la scuola diventa una fatica immane, non si è più abili come prima, ci si sente incapaci, sfortunati a vita, si vuole essere invisibili e lasciati in pace. Tutti i luoghi frequentati precedentemente, scuola, sport, parco giochi, luoghi di svago, il mare, non danno più sollievo, destano in loro fortissimi ricordi e sprofondano in frequenti, dolorosi flashback. Non c'è più un posto, a loro conosciuto, che dia un po' di sollievo e pace, bisogna portarli in ambienti nuovi e cercarli accuratamente, che siano tranquilli e poco frequentati. Sono di una fragilità assoluta: qualsiasi piccolo episodio di tensione o di aggressività nella vita sociale, manda questi bambini completamente in tilt per intere settimane, si sentono perseguitati e riaffiora in loro il forte senso di colpa, di impotenza. Durante il giorno se ne escono, all'improvviso, coi loro racconti agghiaccianti e tante, profonde domande»²².

Sul punto, la legge n. 4/2018 ha provato ad intervenire inserendo all'art. 4 della legge n. 184/1983 il comma 5 *sexies* che recita: «su segnalazione del tribunale competente, i servizi sociali assicurano ai minori di cui al comma 5-quinquies un adeguato sostegno psicologico e l'accesso alle misure di sostegno volte a garantire il diritto allo studio e l'inserimento nell'attività lavo-

²² Testimonianza di Agnese e Giovanni Paolo, *Voi non lo immaginate, ma questa è la vita che fanno gli orfani di femminicidio*, «La Stampa», 28 settembre 2016.

rativa». L'approvazione di tale comma, volto a supportare gli orfani di crimini domestici anche da un punto di vista psicologico, appare sicuramente un segnale importantissimo che riconosce la dignità di questi figli e figlie rimasti orfani²³.

Tuttavia, per rendere effettiva la tutela introdotta dal comma 5 *sexies*, sarebbe altrettanto importante incrementare le conoscenze utili da un punto di vista normativo, psico-sociale e clinico per poter apprendere delle competenze di intervento. Esistono infatti pochissimi servizi specializzati per questi minori traumatizzati: sicuramente l'incidenza è rara, ma qualora si presentasse il caso, non vi sono operatori adeguatamente attrezzati ed informati²⁴.

La legge n. 4/2018, inoltre, non dispone il sostegno psicologico per i famigliari a cui saranno affidati i minori. Dall'indagine svolta dal gruppo di lavoro predisposto dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza è emerso come nella maggioranza dei casi (diciotto su ventidue) non esistano protocolli di rete per l'intervento a sostegno e questo significa che l'orfano e la famiglia che lo accoglie sono soli e non ricevono il sostegno necessario²⁵. È una grave lacuna: gli affidatari, infatti, dovendo farsi carico della sofferenza degli orfani, hanno responsabilità ed oneri emotivi e materiali grandissimi. Spesso, si trovano a gestire improvvisamente, senza aver avuto nemmeno il tempo di elaborare il loro dolore, una situazione delicatissima sia da un punto di vista psicologico che pratico²⁶. Per un'efficace protezione degli orfani per crimini domestici, l'ordinamento dovrebbe essere tenuto ad intervenire predisponendo un sistema apposito di prevenzione e di contrasto efficace, con strumenti non solo giuridici, ma anche psicologici, sociali ed educativi, che tengano conto dei loro bisogni tangibili²⁷. Sarebbe dunque auspicabile cercare di garantire specifiche forme di sostegno, tra le quali la previsione di percorsi volti a facilitare l'appropriazione e il potenziamento del ruolo che tali parenti assumono per questi minori o il loro affiancamento da parte di specifiche *équipes* adeguatamente specializzate²⁸.

Gli art. 8, 9 e 11 della legge n. 4/2018, hanno anche previsto lo stanziamento di fondi per borse di studio, rimborsi per le spese sanitarie, agevolazioni per l'inserimento nel mondo del lavoro da destinare ai figli delle donne vittime di femminicidi. L'intento sulla carta era quello di alleviare il peso

²³ Baldry A.C., *Orfani speciali...*, cit., p. 77.

²⁴ Il Cesvis del Dipartimento di Psicologia dell'Università degli studi della Campania "Luigi Vanvitelli" ha messo a disposizione un corso *e-learning*. Le informazioni possono essere reperite su www.sara-cesvis.org.

²⁵ Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza, *La tutela degli...*, cit., p. 68.

²⁶ Anna Costanza Baldry, *Orfani speciali...*, cit., p. 117.

²⁷ Baraghini F., Tribisonna F., *Legge in materia...*, cit., p. 123.

²⁸ Baraghini F., Tribisonna F., *Legge in materia...*, cit., p. 126.

anche economico di queste vicende che, nella quasi totalità, gravano sulla famiglia affidataria.

In attesa del decreto attuativo la legge restava però lettera morta: i fondi stanziati nel 2018 sono rimasti bloccati per due anni. Per rendersi conto della drammaticità di tali casi, cito la testimonianza di un nonno affidatario di due orfani per crimini domestici: «non è possibile, perché non è umano, descrivere il grado di complicazioni e burocrazia che c'è dietro tutto questo. Passo giorni interi fra rendiconti ai servizi sociali, giudice tutelare, fila davanti a qualche sportello, tribunale dei minori... Uno sfinimento che non auguro a nessuno. Io e mia moglie siamo ex insegnanti e abbiamo una pensione dignitosa, ma certo non ricca, e il finale delle nostre vite non è proprio come lo avevamo immaginato. Da quando è successo il fatto dobbiamo per forza di cose tirare la cinghia, non ci siamo più comprati nemmeno un paio di scarpe o un vestito, per dire, né tolti uno sfizio. Tutto è per loro, per i bambini, com'è giusto che sia. Siamo ogni giorno alle prese con i loro psicologi perché ne hanno bisogno come l'aria, con gli insegnanti di sostegno, con le spese che sono necessarie in ogni famiglia per due bimbetti di quell'età. In questi anni, poi, abbiamo speso un mare di soldi in avvocati, salvo uno di loro che ci ha assistito gratis e che non finiremo mai di ringraziare. Stiamo pagando la parte di mutuo sulla casa che mia figlia non aveva ancora estinto ma anche quella che toccherebbe all'assassino, perché lui non la paga e se non lo facessimo noi la banca la pignorerebbe, ai bambini non rimarrebbe nulla e noi non abbiamo un conto in banca che garantisca un po' di tranquillità nel loro futuro. Il Comune in cui viviamo ci ha riconosciuto 4 euro al giorno di aiuto per ciascun bambino ma il pagamento è fermo al 2016, poi più nulla. Non sappiamo neanche più quanto spendiamo fra occhiali, visite mediche o medicine per farli dormire perché dormire è un tormento»²⁹.

Solo il 16 luglio 2020 è finalmente entrato in vigore il decreto attuativo della legge n. 4/2018 a tutela di bambini e ragazzi rimasti orfani a causa di crimini domestici. La procedura introdotta per accedere ai fondi, prevede che la richiesta sia presentata alla Prefettura di residenza dell'orfano o della famiglia affidataria, la quale la trasmetterà al Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso e intenzionali violenti. Le associazioni che si occupano di sostegno agli orfani

²⁹ Testimonianza di Renato, nonno affidatario di due orfani di femminicidio, *Noi, i genitori di una vittima di femminicidio, lasciati soli a crescere i nipoti*, «Il Corriere della Sera», 5 novembre 2018, vd. https://27esimaora.corriere.it/18_novembre_02/noi-genitori-una-vittima-femminicidio-lasciati-soli-crescere-nipoti-1c7ccc1e-dee0-11e8-b2ec-2281f86eb2f8.shtml.

e alle famiglie affidatarie, tuttavia, denunciano ancora che le tempistiche rischiano di essere troppo lente, l'iter troppo complicato, laddove invece fondamentale è la tempestività nell'intervento.

Conclusioni

di Frida Tonizzo e Martina Mattalia*

L'affidamento familiare a parenti è un istituto dalle grandi *potenzialità*, ma connotato anche da *forti criticità*. Perché questa forma di accoglienza possa costituire realmente una risorsa per i minori, occorre un approccio rivolto *esclusivamente* al superiore interesse dei bambini coinvolti.

Questa, a parere di chi scrive, la conclusione cui si può giungere agevolmente attraverso la lettura dei preziosi contributi portati dagli Autori del presente volume: una conclusione che, seppur ovvia nei suoi termini più essenziali, rischia oggi, fin troppo spesso, di essere messa in dubbio da chi qualifica come “diritti dei minori” talune rivendicazioni del tutto adultocentriche.

Per fare un “buon affido” è necessario allontanarsi dalla convinzione che l'accoglienza presso i parenti rappresenti sempre e comunque il benessere del soggetto minore e adottare, al contrario, un approccio che miri alla costruzione di un progetto a misura di *quel* bambino o ragazzo e di *quella* specifica famiglia che si trova in temporanea difficoltà, un approccio che inevitabilmente deve passare attraverso un approfondimento interdisciplinare.

Come è stato ben delineato nei capitoli che precedono, l'affidamento *intrafamiliare* e l'affidamento *eterofamiliare* costituiscono due realtà molto diverse per i soggetti coinvolti e nel nostro ordinamento si osserva una tendenziale preferenza per il primo tipo di affido, in virtù di quel fattore protettivo che sia il Sussidiario¹ sia le Linee di indirizzo nazionali² hanno efficacemente tratteggiato.

* Frida Tonizzo, Assistente Sociale Volontaria e Consigliere ANFAA; Martina Mattalia, Avvocata del Foro di Torino e Socia ANFAA.

¹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Linee di indirizzo per l'affidamento familiare*, in www.minori.gov.it/sites/default/files/linee_guida_affidamento_familiare_2013.pdf.

² Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Parole nuove per l'affido. Sussidiario per operatori e famiglie*, Edizione Le Penseur, Potenza, 2014, in www.minori.gov.it/sites/default/files/sussidiario-affido-familiare.pdf.

D'altro canto, però, la dottrina più esperta e la voce di chi lavora per la tutela dei minori ci hanno offerto precise indicazioni per sostenere la necessità che l'affidamento a parenti, nel suo assetto istituzionale, non debba essere differenziato dal più generale istituto dell'affidamento familiare disciplinato dagli articoli 2 e s.s. della legge n. 184/1983. In altre parole, è opportuno che, sul piano istituzionale, vi sia lo stesso trattamento per le forme di accoglienza presso parenti e presso estranei.

Come osservato da Joëlle Long, il favore per un affidamento a parenti va fondato sull'esistenza di un rapporto affettivo e significativo tra il minore e il familiare che offre la sua disponibilità. Ragionevolmente, qualora emerga in concreto che tale rapporto non esista o non sia comunque significativo per il minore, tale preferenza non ha di per sé ragione d'essere.

Peraltro, come evidenziato anche in alcuni regolamenti regionali richiamati efficacemente da Marco Giordano, molteplici sono le criticità che nell'affidamento a parenti possono svilupparsi e, pertanto, diversificate devono essere le valutazioni: un'analisi caso per caso, allontanandosi dalla aprioristica convinzione che l'affidamento intrafamiliare risponda pressoché sempre all'interesse del minore ed, anzi, analizzando scrupolosamente tutte le problematiche che un collocamento intrafamiliare può comportare, come ci ricorda Dante Ghezzi.

Per far ciò occorre ripensare al sistema di risorse offerto al servizio pubblico per introdurre il supporto alle famiglie di cui tanto si discute.

Guardando ai dati sull'affido intrafamiliare preoccupa soprattutto la correlazione tra l'elevato ricorso a questo istituto e il ridotto apporto dei servizi sociali territoriali. Come spiega Marco Giordano, questo dato, se confermato, comporterebbe un'approfondita verifica sul grado di appropriatezza degli affidamenti intrafamiliari.

Proprio per scongiurare la preoccupazione che l'affido intrafamiliare sia destinatario di attenzioni inferiori, e conseguentemente lo siano i minori coinvolti, occorre, a parere di chi scrive e dei molti Autori che precedono, riaffermare con forza la necessità che siano tempestivamente segnalate e accuratamente controllate anche le *pratiche informali* di affido intrafamiliare, pratiche ammesse dalla legge ma che di fatto escludono il controllo pubblico sull'idoneità degli affidatari e sull'andamento dell'affido.

Come afferma autorevolmente Marco Giordano, si può guardare all'affidamento intrafamiliare come quel «crocevia tra la preziosa e spontanea solidarietà naturale tra consanguinei e il rischio che sotto il velo della privacy familiare si celino soprusi e abbandono».

E allora occorre porre estrema attenzione anche ai procedimenti che si svolgono davanti al tribunale ordinario, non sempre attenti alla posizione del

minore: chi scrive crede fermamente che una soluzione migliorativa possa essere la nomina, fin dall'inizio del procedimento, di un curatore speciale del minore in tutte quelle procedure, anche dinanzi al giudice ordinario, in cui si ravvisi anche solo il dubbio sulla conflittualità tra la posizione dell'adulto e quella del minore.

Qualora si prospetti un affidamento familiare a parenti occorre, inoltre, indagare se questa sia la risposta adeguata ai bisogni del bambino. È necessario assicurarsi che il minore si trovi in un ambiente familiare in grado di garantirgli il rispetto dei suoi bisogni evolutivi, che non può considerarsi garantito per il semplice fatto che il bambino si trova presso i parenti. Occorre avviare sempre un'indagine psicosociale sulla condizione di bisogno del soggetto minore e verificare se i parenti sono disponibili e adeguati.

Peraltro, come emerge dai dati degli affidamenti che si conoscono, l'affidamento familiare è sempre più una misura non temporanea, ed anzi spesso a lungo termine per la vita del minore e per questo richiede un'ancora più attenta fase di osservazione.

Molti degli Autori del presente volume si sono concentrati su quali requisiti debbano avere i parenti che offrono la propria disponibilità all'affidamento del minore. Il dato giuridico che non li differenzia dagli altri affidatari impone, correttamente, l'esigenza di valutare non solo la disponibilità, ma anche l'idoneità affettiva e la capacità educativa dei familiari potenziali affidatari. I requisiti, identificati da Dante Ghezzi, sono: idoneità, competenze educative e qualità affettive.

È infatti necessario accertare che la persona in seno alla famiglia che si prenderà cura del bambino/ragazzo abbia gli stessi requisiti richiesti per l'affidamento eterofamiliare. Pari requisiti non vuol dire uguale idoneità: nel caso di affidamento intrafamiliare, nella valutazione delle competenze dei parenti, occorre sempre approfondire degli elementi in più. La qualità di familiare non rende di per sé capaci di educare e anzi, in concreto, in alcune situazioni può ostacolare o rendere addirittura impossibile la creazione di un ambiente idoneo alla crescita del minore, ci spiega Joëlle Long. L'esempio dei nonni, presentato anche da Marina Merana, in questo caso è quello maggiormente evidente: la perplessità sorge in tutti quei casi in cui i genitori dei genitori si siano già dimostrati gravemente inadeguati a crescere i propri figli. Più in generale emerge il rischio di una collusione tra genitori e parenti per ostacolare la vigilanza dei servizi.

Uno degli aspetti sui quali prestare particolare attenzione è la valutazione della presenza di un preesistente rapporto tra il minore e i parenti disponibili ad accoglierlo, tema approfondito da vari Autori.

Molte controindicazioni dell'affido intrafamiliare sono poi efficacemente descritte nel capitolo di Ghezzi: la conflittualità tra due rami parentali, la stigmatizzazione del minore perché proveniente da genitori criticati e disfunzionali, ma, soprattutto, il tema del progetto e della durata.

Marina Merana affronta il tema della motivazione che ha fatto sorgere negli aspiranti parenti affidatari la loro disponibilità e il problema della tenuta nel tempo di quella disponibilità. La valutazione prognostica, anche ponendo in relazione, ad esempio, l'età dei nonni con l'età del minore e la durata dell'affido, diventa essenziale.

E allora, ecco che Dante Ghezzi presenta quella che egli chiama una «metodica falsificazionista» che nell'analisi sull'opportunità di un affido a parenti non privilegia la ricerca degli aspetti positivi, ma anzi si sofferma prioritariamente sul dubbio, sulla volontà di ricercare in primo luogo e precocemente le controindicazioni, allo scopo di evitare eventuali errori dettati da ingenuo ottimismo, con domande specifiche rivolte agli operatori chiamati ad occuparsi di tale valutazione.

Chiaramente ancor più attenta dovrà essere la valutazione dell'idoneità nel particolarissimo caso degli orfani di crimini domestici, i quali, come spiega Clara Biginelli, devono affrontare difficoltà di natura materiale, emotiva, sociale e giudiziaria che la famiglia affidataria deve essere in grado di sostenere. In questi casi, l'affidamento non ha la funzione assistenziale nei confronti della famiglia d'origine e non è finalizzato al reinserimento del minore nella stessa, ma è totalmente funzionale al supporto del minore: in questi casi l'idea per cui i parenti, data la loro familiarità, siano le persone che meglio di altre possano essere di supporto per questi bambini non è affatto da darsi per scontata, nonostante la lettera della legge.

Affrontato il tema della valutazione, l'ultimo, ma non trascurabile punto, è quello del supporto: l'accompagnamento dell'affido intrafamiliare, sia come sostegno psicologico che materiale.

In un progetto di affidamento ci devono essere necessariamente tre tipi di sostegno: il sostegno rivolto al minore, il sostegno per chi accoglie e il sostegno per la famiglia di origine. Senza quest'ultimo non si dovrebbe parlare di affido: genitori tanto disfunzionanti da richiedere che i loro figli vengano collocati in luogo sicuro e protetto vanno aiutati a vantaggio dei figli stessi a recuperare le loro competenze ogni qualvolta sia possibile, ci spiega Dante Ghezzi.

Per quanto concerne la famiglia affidataria, nel caso di affido eterofamiliare, questa generalmente viene appoggiata attraverso contatti periodici almeno di un operatore dedicato. Chi scrive ritiene che il medesimo sostegno,

anche operato attraverso la partecipazione ai gruppi delle famiglie affidatarie, possa, ed anzi debba, essere previsto anche nel caso di affidamento intrafamiliare. Le Linee di indirizzo nazionali presentate da Marco Giordano precisano che «i parenti disponibili ad un affidamento intrafamiliare e valutati idonei dai Servizi sociali e sanitari, sono coinvolti in percorsi di accompagnamento e formazione che possono essere gli stessi di quelli predisposti per gli affidamenti eterofamiliari»³.

Molto diversificate tra loro sono state le posizioni assunte circa il supporto materiale per gli affidatari. In linea generale, chi scrive concorda sulla bontà di disincentivare la disponibilità all'affido, in considerazione della possibilità di un ristoro di natura economica, come suggerito da Marina Merana, seppur non possa essere rinvenuta alcuna valida ragione per escludere i parenti affidatari dalla possibilità di ricevere il medesimo contributo.

Circa la mancanza di sostegno, il grido degli affidatari è stato chiaramente riportato dalle parole di Clara Biginelli nel caso di orfani per crimini domestici, ma risulta presente in molte situazioni di affido, intra ed eterofamiliare, in cui gli affidatari lamentano il frequente senso di abbandono a sé stessi. Che complice sia il sottodimensionamento dell'organico ai servizi sociali lo afferma Giordano come molti altri Autori.

Quella che giunge come necessità ormai allarmante è l'attuazione di ciò che è previsto dall'art. 80 della legge n. 184/1983: l'attivazione delle misure di sostegno alle persone che hanno in affidamento minorenni, rendendo cogente anche il rimborso spese per gli affidatari, siano essi parenti o terzi.

In conclusione, l'affidamento a parenti è un'operazione complessa, sicuramente ricca di potenziali benefici per i minori, ma che se non ben preparata e sostenuta potrebbe rilevarsi pregiudizievole per i soggetti coinvolti. Se si intende operare in questi contesti occorre essere formati, incrementare le proprie conoscenze, spendersi realmente per la tutela dei più piccoli e rendere certe le misure di sostegno.

³ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Linee di indirizzo...*, cit., Raccomandazione 222.1, p. 48.

Vi aspettiamo su:

www.francoangeli.it

per scaricare (gratuitamente) i cataloghi delle nostre pubblicazioni

DIVISI PER ARGOMENTI E CENTINAIA DI VOCI: PER FACILITARE
LE VOSTRE RICERCHE.



Management, finanza,
marketing, operations, HR

Psicologia e psicoterapia:
teorie e tecniche

Didattica, scienze
della formazione

Economia,
economia aziendale

Sociologia

Antropologia

Comunicazione e media

Medicina, sanità



Architettura, design,
territorio

Informatica, ingegneria

Scienze

Filosofia, letteratura,
linguistica, storia

Politica, diritto

Psicologia, benessere,
autoaiuto

Efficacia personale

Politiche
e servizi sociali



FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

Copyright © 2021 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835130628

Questo 
LIBRO

 ti è piaciuto?

Comunicaci il tuo giudizio su:
www.francoangeli.it/latuaopinione.asp



**VUOI RICEVERE GLI AGGIORNAMENTI
SULLE NOSTRE NOVITÀ
NELLE AREE CHE TI INTERESSANO?**



ISCRIVITI ALLE NOSTRE NEWSLETTER

SEGUICI SU:



FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

Copyright © 2021 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835130628



CONSULTATE IL NOSTRO CATALOGO SU WEB

**www.
francoangeli.it**

- Gli abstract e gli indici dettagliati di oltre **12.000 volumi** e 30.000 autori.



- I sommari dei fascicoli (a partire dal 1990) di oltre 90 riviste.

- La newsletter (via e-mail) **delle novità**.

- Il calendario di tutte le **iniziative**.

- La possibilità di **e-commerce** (per acquistare i libri o effettuare il download degli articoli delle riviste).

- Il **più ricco catalogo** specializzato consultabile in modo semplice e veloce.

- **Tutte le modalità di ricerca** (per argomento, per autore, per classificazione, per titolo, full text...) per individuare i libri o gli articoli delle riviste.



- FrancoAngeli è la **più grande biblioteca specializzata** in Italia.



- Una gamma di proposte per soddisfare le esigenze di aggiornamento degli studiosi, dei professionisti e della **formazione universitaria e post-universitaria**.

L'affidamento familiare a parenti, cioè l'accoglienza presso un familiare di un minore i cui genitori si trovano in gravi difficoltà, è un istituto dalle grandi potenzialità, ma connotato anche da forti criticità.

La letteratura sul tema in Italia e i dati quantitativi del fenomeno sono scarsi. Con il presente volume si è scelto di contribuire all'approfondimento di questo istituto, con la specifica intenzione di far luce su alcuni dubbi interpretativi e attuativi, nati anche tra gli operatori dei Servizi sociali, e di contribuire alla messa a fuoco delle piste da seguire e delle sfide da affrontare, nella speranza di poter fornire informazioni utili sia agli esperti sia a chi si avvicina alla materia per la prima volta.

La conclusione cui si può giungere attraverso la lettura dei preziosi contributi degli Autori del presente volume è che perché questa forma di accoglienza possa costituire realmente una risorsa per i minorenni occorre un approccio che inevitabilmente deve passare attraverso un approfondimento interdisciplinare e che deve essere rivolto esclusivamente al loro superiore interesse; una conclusione che, seppur ovvia nei suoi termini più essenziali, rischia oggi, fin troppo spesso, di essere messa in dubbio da chi qualifica come "diritti dei minori" talune rivendicazioni del tutto adultocentriche.

Martina Mattalia, avvocato del Foro di Torino, esperta in diritto di famiglia e minorile e tutor didattica della Clinica legale "Famiglie, minori e diritto" presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino.

Marco Giordano, assistente sociale specialista, docente di Servizio sociale presso l'Università "Federico II" di Napoli, l'Università "Aldo Moro" di Bari e l'Università della Calabria. Genitore affidatario, presidente della Federazione Progetto Famiglia, membro del Tavolo Nazionale Affidato. Autore e coautore di testi e ricerche nel campo dell'affidamento familiare.