



TUTELA VOLONTARIA E AFFIDO FAMILIARE  
PER LA PROMOZIONE DEI DIRITTI DI  
MINORENNI SOLI

**BREVE PANORAMICA SULLA SITUAZIONE  
IN  
ITALIA**



**DEFENCE FOR CHILDREN**  
International-Italia



Progetto co-finanziato dal Programma  
Diritti, Uguaglianza e Cittadinanza  
(REC) dell'Unione Europea

# Tutela e affido familiare per la promozione dei diritti di minorenni soli

Una panoramica sull'Italia

## Sommario

<b>IL PROGETTO</b> .....	<b>3</b>
<b>INTRODUZIONE</b> .....	<b>4</b>
<b>L’AFFIDAMENTO FAMILIARE</b> .....	<b>4</b>
L’AFFIDAMENTO FAMILIARE: NORMATIVA INTERNAZIONALE E NAZIONALE DI RIFERIMENTO .....	5
AFFIDAMENTO E MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI .....	10
SENSIBILIZZAZIONE E FORMAZIONE .....	13
CRITICITÀ DEL SISTEMA .....	15
ALCUNI NUMERI.....	18
INTERVENTI E INIZIATIVE PRATICHE.....	19
<b>LE PROPOSTE DI RIFORMA IN TEMA DI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI</b> ....	<b>21</b>
<b>AFFIDAMENTO E TUTELA</b> .....	<b>22</b>
<b>DIFFERENZE TRA AFFIDO E ADOZIONE – BREVI CENNI</b> .....	<b>29</b>
<b>CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE</b> .....	<b>30</b>

*Questo rapporto è stato prodotto con il supporto finanziario del Programma Diritti, Uguaglianza e Cittadinanza (REC) dell’Unione Europea. Il suo contenuto riflette il solo punto di vista dei Defence for Children International Italia e la Commissione Europea non è responsabile per nessuno degli usi che potrebbero essere fatti delle informazioni in essa contenute.*

## Il progetto

I minorenni privi o separati dalla famiglia, rimangono senza quella protezione e quella guida che normalmente è assunta dai genitori, con il rischio di rimanere esposti e vulnerabili a situazioni di abuso, abbandono e sfruttamento (Tolfree, 2005). Tuttavia, ogni minorenni ha diritto a vivere in un ambiente che lo sostenga, lo protegga, si prenda cura di lui/lei e ne promuova lo sviluppo e il pieno potenziale. Secondo le linee guida delle Nazioni Unite sull'Accoglienza dei bambini fuori dalla famiglia d'origine *“Nessun minorenni dovrebbe essere privo di sostegno e protezione di un tutore legale o di un altro adulto responsabile per lui” e ancora “I soggetti che esercitano tale responsabilità legale dovrebbero..... ricevere una formazione adeguata e sostegno professionale a questo proposito. Dovrebbero essere nella posizione di prendere decisioni indipendenti e imparziali, guidati solo dagli interessi del minore coinvolto e promuovere e salvaguardare il suo benessere.”*

Il rafforzamento delle capacità di quei membri della società civile che assumono funzioni genitoriali, come ad esempio i tutori, i rappresentanti legali e i genitori affidatari, e che agiscono in maniera indipendente e nel superiore interesse del minorenni, potrebbe costituire un elemento chiave nel prevenire fenomeni di violenza e abuso sui minorenni privi o separati dalla famiglia. Tuttavia, come denunciato dall'Agenzia FRA dell'Unione Europea, questi soggetti spesso non ricevono una formazione adeguata, specializzata e costante nella maggior parte degli stati europei.

L'obiettivo generale del progetto ELFO, co-finanziato dall'Unione Europea Programma Diritti, Uguaglianza e cittadinanza, è quindi quello di potenziare le capacità dei tutori, rappresentanti legali e genitori affidatari quali attori chiave per prevenire e fornire sostegno e protezione ai minorenni vittime o potenziali vittime di violenza, nell'ambito di un quadro di riferimento basato sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza.

Gli obiettivi specifici sono: 1) Migliorare le competenze di tutori, rappresentanti legali e genitori affidatari per difendere e promuovere i diritti dei minorenni vittime o potenziali vittime di violenza attraverso l'attivazione di un percorso di formazione e capacity-building. 2) Fornire supporto a queste funzioni all'interno del sistema di protezione nell'ottica di renderlo più efficace ed efficiente 3) Sostenere, favorire ed espandere le risposte che coinvolgono la comunità quale l'affido familiare come componenti chiave dei sistemi di protezione per ridurre la violenza contro i minorenni .

## Introduzione

Obiettivo di tale ricerca è quello di offrire un panorama generale sugli istituti dell'affidamento familiare e della tutela nei confronti dei minori privi di idonee cure genitoriali, focalizzando l'attenzione su una particolare categoria di soggetti – i minori stranieri non accompagnati, che risultano essere a maggior rischio di fenomeni di abuso, violenza e sfruttamento – e cercando di capire l'effettiva applicazione e realizzazione nel territorio italiano, nonché le eventuali lacune e criticità del sistema.

## L'affidamento familiare

Si tratta di un istituto che ha lo scopo di assicurare ai minori, che – per gravi motivi – non possono per un periodo di tempo più o meno lungo continuare a vivere con i loro genitori o parenti, di crescere in un ambiente familiare evitando il loro inserimento in comunità o il ricovero in istituto<sup>1</sup>.

Va subito premesso che l'affidamento di cui si tratta è quello etero-familiare che si attua al di fuori della famiglia del minore. L'affidamento intra-familiare, presso i parenti fino al quarto grado del minore, esula dunque dal presente lavoro.

L'affidamento familiare si fonda pertanto su una visione positiva delle possibilità di cambiamento delle persone e in particolare dei bambini. Concezione validata empiricamente sia dalle positive esperienze realizzate negli ultimi anni, che da recenti studi sulla resilienza che dimostrano che i bambini possono far fronte in maniera positiva a eventi traumatici di varia natura ed intensità quando sono sostenuti da una rete sociale all'interno della quale sviluppano relazioni interpersonali significative e di effettivo sostegno alla crescita<sup>2</sup>.

L'affidamento familiare, dunque, va inteso come:

- realizzazione del “superiore interesse del minore”;
- strumento di aiuto volto a riunificare ed emancipare le famiglie e non a separare;
- insieme di soggetti e relazioni (bambino, genitori, “genitori” affidatari, servizi) che operano insieme per la realizzazione di un obiettivo comune: garantire sostegno ed aiuto ai minorenni temporaneamente in difficoltà.

---

<sup>1</sup> <http://www.anfaa.it/famiglia-come-diritto/affidamento-familiare/cose/in-breve/>

<sup>2</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Linee di indirizzo per l'affidamento familiare*, pag. 8

## L'affidamento familiare: normativa internazionale e nazionale di riferimento

All'interno del panorama internazionale tale istituto trova il proprio fondamento nella Convenzione ONU sui diritti del Fanciullo (CRC) ed in particolare nell'art. 3 della medesima il quale dispone che: “*l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente*”. Affinché tale principio possa trovare una concreta attuazione il minore dovrebbe beneficiare: di un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale<sup>3</sup>; del miglior stato di salute possibile e di beneficiare di servizi medici e di riabilitazione<sup>4</sup>; di educazione e formazione lavorativa in funzione delle capacità<sup>5</sup>; di protezione contro lo sfruttamento economico e la costrizione ad alcun lavoro che comporti rischi o sia suscettibile di porre a repentaglio la sua educazione o di nuocere alla sua salute o al suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale o sociale<sup>6</sup>.

Altro riferimento importante deve essere fatto alle Linee Guida elaborate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 2009, in occasione del 20° anniversario della CRC<sup>7</sup>.

Nelle stesse emergono i due principi fondamentali sui quali si fonda l'alternative care of children: necessity and appropriateness. At the heart on *necessity* we find the desire to support children to remain with, and be cared for by, their family. Removing any child from his/her family should be a measure of last resort, and before any such decision is taken, a rigorous participatory assessment is required. Concerning *appropriateness*, the guidelines define a range of suitable alternative care options. Each child has specific requirements. The care option chosen has to be tailored to individual needs.

Va, tuttavia, richiamato che una cosa è il riconoscimento di tali diritti, tutt'altro è la loro attuazione necessariamente demandata a figure adulte di riferimento, intese sia come legami affettivi sia come organi statali cui è affidata la responsabilità di garantire e di predisporre strumenti congrui e accessibili per l'esplicarsi del superiore interesse del minore<sup>8</sup>.

---

<sup>3</sup> Art. 27 CRC

<sup>4</sup> Art. 24 CRC

<sup>5</sup> Art. 28 CRC

<sup>6</sup> Art. 32 CRC

<sup>7</sup> UN Guidelines for the alternative care of children

<sup>8</sup> J. Moyerson e G. Tarzia, L'evoluzione della normativa sui minori stranieri non accompagnati, in “Cittadini in crescita” 3-4/2002, p. 11.

Rispetto ai legami affettivi, è fuori discussione che il primario riferimento è da associare alla famiglia naturale quale unità fondamentale della società e ambiente naturale per la crescita e il benessere di tutti i suoi membri e, in particolare, dei fanciulli.

Il fanciullo, ai fini dello sviluppo armonioso e completo della sua personalità, deve crescere in un ambiente familiare, in un clima di felicità, di amore e di comprensione.

E, tuttavia, non sempre la famiglia è il luogo in cui tale clima si sviluppa; talvolta è la famiglia stessa ad essere patogena, a porre dei limiti alla crescita sana ed equilibrata dei propri ragazzi. Si dovrebbe pertanto parlare di famiglia in un senso più ampio, facendo riferimento ad ogni figura adulta in grado di essere un punto di riferimento primario per il minore; il luogo in cui i suoi bisogni, i diritti e le istanze affettive possano trovare il pieno soddisfacimento.

Pertanto, quando non vi sono le condizioni perché la famiglia d'origine, temporaneamente o in via definitiva, per una contestualizzazione di vari fattori ambientali, economici e/o culturali, sia in grado di offrire garanzia per una armoniosa crescita e per lo sviluppo del minore, vengono in rilievo quelle alternative care cui si è fatto riferimento sopra.

[...] children with inadequate or no parental care are at special risk of being denied such a nurturing environment <sup>9</sup>.

In tali casi devono pertanto trovare applicazione gli strumenti predisposti dallo Stato.

Where the child's own family is unable, even with appropriate support, to provide adequate care for the child, or abandons or relinquishes the child, the State is responsible for protecting the rights of the child and ensuring appropriate alternative care <sup>10</sup>.

L'affidamento familiare si pone pertanto come un provvedimento di tipo assistenziale a favore dei minori allontanati dalla propria famiglia. Il soggetto in età evolutiva ha assoluto bisogno, per un corretto sviluppo della sua personalità, di un ambiente e di un clima familiare. Per questo il diritto afferma che al ragazzo deve essere assicurato, se non è possibile farlo permanere nella propria famiglia, o una famiglia temporaneamente sostitutiva della propria o un ambiente analogo a quello familiare attraverso l'istituto dell'affidamento familiare. La famiglia affidataria è pertanto quella che si sostituisce in toto o si affianca a quelli che dovrebbero essere gli adulti di riferimento primario; è il contesto nel quale può trovare piena realizzazione il superiore interesse del minore che rappresenta il vero ed unico scopo da perseguire. E' da proprio da tale aspetto che bisogna partire: dalla centralità del minore, i cui diritti e bisogni devono trovare piena realizzazione.

---

<sup>9</sup> UN Guideline n. 4

<sup>10</sup> UN Guideline n. 5



Per l'ordinamento italiano la Legge n. 184 del 4 maggio 1983 "Diritto del minore ad una famiglia" (successivamente modificata dalla Legge 149/2001<sup>11</sup> e dalla recentissima Legge 173/2015<sup>12</sup>) ha tentato per prima di dettare una adeguata disciplina dell'istituto dell'affidamento e, tuttavia, a distanza di oltre trenta anni dalla sua entrata in vigore, la diffusione dell'affidamento familiare è ancora piuttosto scarsa per le motivazioni che illustreremo più avanti.

Inoltre, la legge in questione ha disciplinato compiutamente solo una particolare tipologia di affidamento: quello temporaneo e funzionale ad impedire – attraverso il recupero della famiglia di origine – una pronuncia di adottabilità. Il ragazzo viene pertanto inserito temporaneamente presso un'altra famiglia finché la propria non superi le difficoltà. Si tratta dunque di una forma di accoglienza consistente nell'inserimento di un minore presso un nucleo familiare non corrispondente a quello originario, affinché egli sia curato, educato, protetto per un determinato periodo di tempo finché la famiglia originaria non rientri nelle condizioni adatte a riaccogliere il proprio figlio.

L'inserimento del minore in una famiglia diversa da quella di origine, al contrario dell'adozione, è quindi una misura provvisoria prevedendo il reinserimento del minore nel suo nucleo biologico e l'aiuto al proprio nucleo familiare originario in difficoltà.

Tale legge disciplina l'affido nei primi 5 articoli e dispone che il minore, qualora privo di un ambiente familiare idoneo, può essere affidato, nell'ordine: ad un'altra famiglia (possibilmente con figli minori) o ad una persona singola, oppure ad una comunità di tipo familiare e, solo come *extrema ratio*, ricoverato in un istituto di assistenza che esercita i poteri e gli obblighi dell'affidatario (Art. 2 L.184/83).

**Il bambino** in affidamento familiare:

- ha da 0 a 18 anni (ma il progetto può accompagnare il ragazzo anche fino a 21 anni);
- è di nazionalità italiana o straniera, può avere differenti culture e praticare diverse religioni;
- ha genitori in difficoltà nel rispondere ai suoi bisogni, a volte avendone consapevolezza e, in altri casi, negando di avere bisogno di aiuto;
- ha vissuto delle gravi problematiche nella propria famiglia: negligenza, rifiuto, maltrattamento fisico e/o psicologico, isolamento relazionale, separazioni di varia natura, difficoltà di carattere socio-economico<sup>13</sup>.

**I soggetti affidatari** sono espressamente previsti dal legislatore.

---

<sup>11</sup> Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori

<sup>12</sup> Sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affido familiare

<sup>13</sup> Linee di indirizzo per l'affidamento familiare redatte dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, n. 112

Il soggetto privilegiato è la *famiglia* che, opportunamente, si preferisce con propri figli in età minore. Ciò non solo perché in una famiglia così costituita è meno facile che le motivazioni inconsce siano quelle di “accaparrarsi” un figlio, ma anche perché la presenza di altri ragazzi facilita fortemente l’inserimento del ragazzo dato in affidamento.

La famiglia affidataria è una “famiglia in più”, non si sostituisce o non si pone in alternativa alla famiglia dei bambini accolti ed è chiamata a:

- assicurare il mantenimento, l’educazione, l’istruzione e la cura delle relazioni affettive del bambino in affidamento familiare, provvedendo, in accordo con la sua famiglia e con gli operatori, anche alle necessità d’ordine sanitario, intervenendo tempestivamente in caso di gravità ed urgenza, informandone il servizio sociale;
- saper rispettare ed accettare la famiglia del bambino mantenendo positivi rapporti con essa, secondo le indicazioni degli operatori e le eventuali disposizioni dell’Autorità Giudiziaria;
- favorire il rientro del bambino nella sua famiglia secondo gli obiettivi definiti nel progetto di affidamento<sup>14</sup>.

L’affidamento può essere poi disposto a favore di una *persona singola*. A differenza di quanto avviene per l’adozione, non si cercano figure genitoriali sostitutive, ma un ambiente familiare rassicurante.

Infine, la legge indica le *comunità di tipo familiare*. Si tratta di termine in realtà piuttosto generico, ma l’aspetto importante è che tali strutture si caratterizzino per un rapporto fortemente personalizzato di tipo familiare distinguendosi dall’anonimo istituto educativo.

L’affidatario ha il **dovere** di<sup>15</sup>:

- accogliere il minore, mantenerlo, istruirlo, educarlo, tenendo conto delle indicazioni dei genitori che non siano decaduti dalla responsabilità genitoriale o del tutore e delle prescrizioni dell’autorità affidante;
- esercitare i poteri connessi alla responsabilità genitoriale in relazione agli ordinari rapporti con la scuola<sup>16</sup> e con le autorità sanitarie (per interventi medico-sanitari che

---

<sup>14</sup> Spetta, infatti, ai servizi socio-assistenziali dei Comuni delineare un programma di assistenza dopo aver analizzato la situazione di difficoltà del bambino e della sua famiglia d’origine e valutato le prospettive a medio e lungo termine. Il progetto, contenente il programma degli interventi graduati nel tempo, dovrebbe essere flessibile, per poter essere modificato nel corso dell’esperienza in relazione all’effettivo evolversi della situazione.

<sup>15</sup> <http://www.anfaa.it/gli-affidatari-i-diritti-e-i-doveri/>

<sup>16</sup> Ad esempio la firma sul diario scolastico, la giustificazione delle assenze, l’autorizzazione alle uscite, gestire i rapporti con gli insegnanti, esercitare l’elettorato attivo e passivo negli organi rappresentativi della scuola.



esulano dall'ordinario, quali ad esempio un intervento chirurgico, sarà invece necessario il consenso dei genitori o del tutore);

- essere sentito, a pena di nullità, nei procedimenti civili in materia di potestà, di affidamento e di adottabilità relativi al minore affidato, con facoltà di presentare memorie scritte nell'interesse del minore;
- rappresentare il minore nel compimento di tutti gli atti civili (l'amministrazione del patrimonio spetta invece ai genitori che non siano decaduti dalla responsabilità genitoriale o a un tutore).

L'affidatario ha **diritto** a:

- essere preventivamente informato delle condizioni dell'affido che si propone, anche in attuazione di quanto disposto dal Tribunale per i Minorenni;
- essere coinvolto in tutte le fasi del progetto di affido;
- poter disporre di un sostegno individuale e partecipare alle attività di sostegno (gruppi, colloqui, formazione, ecc.) predisposte dai Servizi Sociali;
- ricevere un contributo, svincolato dal reddito, e facilitazioni per l'accesso ai servizi;
- ottenere facilitazioni sul lavoro riconosciute per legge ai genitori;
- ricevere misure di sostegno e di aiuto economico di cui lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, nei limiti delle loro disponibilità finanziarie, dispongono a favore della famiglia di origine.

L'affidamento familiare non può avere una **durata** superiore ai 24 mesi, anche se si tratta di termine prorogabile qualora la sospensione rechi pregiudizio al minore (art. 4 L. 184/83).

L'affido familiare può essere **consensuale o giudiziale**.

Quando c'è il consenso dei genitori o del tutore l'affidamento viene disposto dal servizio sociale locale, ed è reso esecutivo con decreto del Giudice tutelare del luogo ove si trova il minore. In caso di opposizione dei genitori è invece disposto dal Tribunale per i minorenni (art. 4, I e II comma, L. 184/83).

Riassumendo, l'affidamento familiare prevede per legge le seguenti caratteristiche essenziali:

1. mancanza temporanea di una famiglia o meglio di "un ambiente familiare idoneo", come indica l'art. 2. La non idoneità dell'ambiente familiare è concetto molto vasto che sostanzialmente significa eventi familiari e condizioni che hanno un impatto nocivo sulla vita di un bambino comportandogli situazioni di rischio, di pregiudizio e danno;
2. durata temporanea dell'affido familiare in quanto provvedimento volto sia a tutelare il minore che al recupero della sua famiglia di origine e che quindi deve cessare non appena tali difficoltà siano venute meno. Tale periodo non deve superare la durata di ventiquattro mesi, sebbene prorogabile;

3. agevolazione dei rapporti tra il minore e i suoi genitori;
4. rientro o reinserimento del minore nella sua famiglia (art. 5).

A seconda dei bisogni dei bambini e dell'intensità del problema familiare, l'affidamento si struttura in maniera diversa: possono esservi affidi che richiedono progetti terapeutici educativi molto intensi che possono riguardare allo stesso modo sia i bambini piccoli sia ragazzi più grandi e possono esserci varie tipologie di affido: emergenza, per situazioni transitorie oppure affidi sine die. A seconda delle situazioni cambia il ruolo e il compito della famiglia affidataria, gli obiettivi e le strategie, le azioni del progetto<sup>17</sup>.

Quanto agli **effetti giuridici**, l'affidamento familiare ha finalità esclusivamente educative, non interrompe i rapporti con la famiglia di origine e non determina alcun rapporto di parentela fra il minore affidato e gli affidatari.

L'affidamento cessa, dal punto di vista giuridico, con il compimento del 18° anno di età. In alcuni casi è prevista la possibilità di proseguire l'affidamento fino al ventunesimo anno di età del ragazzo sulla base di specifici progetti e previa autorizzazione da parte del Tribunale per i Minorenni<sup>18</sup>.

### **Affidamento e minori stranieri non accompagnati**

Dopo aver brevemente analizzato i riferimenti normativi dell'affido è importante cercare di capire come lo stesso trovi concreta attuazione nel nostro paese, in particolare nei confronti di una categoria di soggetti particolarmente bisognosa di tutela e protezione. Ci si riferisce ai minori stranieri non accompagnati ovvero a quei **minori che si trovano sul territorio italiano privi dei genitori o di altri adulti legalmente responsabili della loro assistenza o rappresentanza**. Si tratta pertanto di minori completamente soli o che vivono con adulti diversi dai genitori che non ne siano tutori o affidatari in base ad un provvedimento formale (questi minori sono dunque privi di rappresentanza legale in base alla legge italiana).

E' discusso se i minori che vivono con parenti entro il quarto grado (fratelli, zii, cugini, ...) che non siano tutori o affidatari in base ad un provvedimento formale (c.d. affidatari "di fatto") siano da considerarsi o meno "minori non accompagnati". Alcuni ritengono che lo siano, mentre altri ritengono che non siano da considerarsi "non accompagnati" in quanto la legge italiana non richiede un provvedimento formale in caso di affidamento a parenti entro il quarto grado. Il Comitato per i minori stranieri si è espresso diversamente affermando che sono da considerarsi

---

<sup>17</sup> <http://www.comune.torino.it/casaffido/archivio/sussidiario-affido.pdf>, p. 35.

<sup>18</sup> <http://www.anfaa.it/famiglia-come-diritto/affidamento-familiare/cose/in-breve/>

“accompagnati” i minori affidati con provvedimento formale a parenti entro il terzo grado regolari, mentre sono da considerarsi “non accompagnati” negli altri casi<sup>19</sup>.

E' importante sottolineare che la nozione di minore straniero non accompagnato non coincide con quella di minore in stato di abbandono<sup>20</sup>: ad esempio un minore non accompagnato dai genitori può non essere “in stato di abbandono” quando è accolto da parenti entro il quarto grado moralmente e materialmente idonei a provvedervi che però non ne hanno la rappresentanza legale.

Con riferimento ai minori stranieri non accompagnati è bene precisare che, nei loro confronti, l'applicabilità dell'affidamento - così come sopra descritto ed analizzato - trova il proprio fondamento nel **principio di non discriminazione** sancito dalla Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989, ratificata in Italia e resa esecutiva con la legge n. 176/91. Questa stabilisce che tutti i minori, ovunque essi siano, hanno una serie di diritti che devono essere rispettati. Di conseguenza i minori stranieri non accompagnati devono avere gli stessi diritti di quelli italiani. Principio confermato anche dalla stessa L. 184/83 il cui art. 37-bis dispone che “*al minore straniero che si trova nello Stato in situazione di abbandono si applica la legge italiana in materia di adozione, di affidamento e di provvedimenti necessari in caso di urgenza*”.

Innanzitutto, nessuna differenza va attuata rispetto a forme di affido di minorenni italiani o comunque presenti a qualunque titolo sul territorio nazionale. In tal senso anche la UN Guideline n. 140: “*Unaccompanied or separated children already abroad should in principle enjoy the same level of protection and care as national children in the country concerned*”.

Il riferimento normativo è dunque sempre da ravvisare nella L. 184/83, sebbene la peculiarità dei destinatari induca necessariamente alcune riflessioni<sup>21</sup>:

---

<sup>19</sup> La Risoluzione del Consiglio d'Europa del 26 giugno 1997 definisce i MSNA come “i cittadini di paesi terzi di età inferiore ai 18 anni che giungono nel territorio degli Stati membri non accompagnati da un adulto per essi responsabile in base alla legge o alla consuetudine e fino a quando non ne assuma effettivamente la custodia un adulto per essi responsabile...” ovvero “i minori, cittadini di paesi terzi, rimasti senza accompagnamento successivamente al loro ingresso nel territorio degli Stati membri”.

In base al regolamento del Comitato per i minori stranieri (D.P.C.M. 535/99 art. 1) è definito minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato il minore non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione Europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano.

<sup>20</sup> Tale da legittimare un diverso provvedimento: quello dell'adottabilità ai sensi degli artt. 6 e ss. L. 184/83.

<sup>21</sup> Tavolo nazionale di affido – riflessioni e proposte – del 3 ottobre 2016

- Tale affido è innanzitutto una risposta **per il minore** e non è orientato al sostegno ed alla riabilitazione della famiglia di origine (distante e spesso sconosciuta). Tale forma di accoglienza integra, implementa e, in parte, modifica gli obiettivi dell'affido familiare laddove non è prevista né prevedibile la relazione con la famiglia parentale d'origine. Si tratta dunque di offrire al minore un contesto relazionale caldo, affettivamente ricco, ma finalizzato al sostegno di un progetto futuro di autonomia.

- Ci troviamo pertanto di fronte ad una forma specifica di accoglienza familiare e in proposito occorre interrogarsi sulle condizioni di realizzazione e sulle aspettative dei soggetti coinvolti per "ben utilizzare questa preziosa risorsa". *"In determining appropriate care provision, the diversity and disparity of unaccompanied or separated children should be taken into consideration on a case-by-case basis"*<sup>22</sup>. L'accoglienza familiare deve essere pertanto essere un **progetto pensato, monitorato, presidiato e accompagnato dal servizio sociale**.

- I minori stranieri non accompagnati **sono prevalentemente adolescenti**. Occorre quindi sostenere politiche e azioni di "accompagnamento all'autonomia" in quanto trattasi di una fascia di età in aumento e particolarmente vulnerabile in quanto non sono nella condizione di affrontare la loro vita adulta lontano dalla propria famiglia/rete parentale d'origine. Allo stesso modo, trattandosi di adolescenti, occorre prevedere in loro favore politiche ed azioni tali da accompagnare l'accoglienza quali – ad esempio – programmi specifici per favorire l'inserimento professionale e scolastico, tirocini formativi, borse lavoro, accesso gratuito a servizi di sostegno psicologico e terapeutico, laddove necessario.

In tal senso si esprimono anche le **Linee di indirizzo per l'affidamento familiare** di cui si dirà più avanti. Nelle stesse (n.224e) si legge:

"L'affidamento familiare rappresenta un intervento utile anche per i minori stranieri non accompagnati, purché attivato con una progettualità specifica che tenga ben presente il contesto, gli attori e il progetto migratorio del ragazzo".

Come già accennato, i minori stranieri non accompagnati sono ragazzi, nella maggior parte dei casi tra i 14 e i 17 anni, che arrivano in Italia da soli, seguendo le rotte utilizzate dall'immigrazione clandestina con lo scopo, il più delle volte, di lavorare per aiutare la famiglia rimasta in patria e ripagare il debito contratto per organizzare il viaggio. Sono in stretto e costante contatto con i familiari e chiedono di essere messi presto in condizione di raggiungere l'autonomia, visto l'approssimarsi della maggiore età.

L'affidamento di un minore straniero non accompagnato è complesso in quanto si tratta di adolescenti che si trovano in un Paese straniero, sconosciuto, senza adulti di riferimento. La

---

<sup>22</sup> UN Guideline n. 141

famiglia affidataria, oltre a garantire un ambiente idoneo al suo sviluppo, è chiamata a facilitare la conoscenza del contesto sociale di accoglienza e l'integrazione sul territorio.

In tali progetti dovrebbero pertanto essere coinvolti anche i mediatori culturali che hanno il compito, tra gli altri, di facilitare la reciproca conoscenza e favorire i contatti e il coinvolgimento della famiglia di origine.

L'affido di minori stranieri non accompagnati è una tipologia di affido simile a quella dell'affidamento di adolescenti, che ha però anche caratteristiche sue proprie. Il progetto di affidamento va infatti costruito a partire dalla comprensione del progetto migratorio di ogni ragazzo, delle ragioni che lo hanno portato nel nostro Paese e del legame esistente con la sua famiglia. A partire dall'analisi approfondita, realizzata con il ragazzo stesso, di almeno questi tre fattori, sarà possibile scegliere la migliore forma di collocamento esterno, che può essere un affido omoculturale, ma anche un "normale" affido residenziale, come dimostrano alcune iniziali esperienze di integrazione riuscita fra famiglie italiane e adolescenti stranieri<sup>23</sup>.

**Raccomandazione 224.e.1** Le Amministrazioni, attraverso i propri servizi sociali e sanitari promuovono l'affidamento, sia full time che part time, di minori stranieri non accompagnati, presso famiglie e persone singole italiane o straniere, meglio se culturalmente affini (stessa lingua o religione), attivando tutte le azioni necessarie a garantire il miglior abbinamento possibile.

## Sensibilizzazione e formazione

Abbiamo visto come le famiglie assumano un ruolo chiave nell'ambito dell'affidamento. Fondamentale e necessario è pertanto offrire loro sostegno.

Le **persone** che accettano di seguire un bambino in affido hanno un compito estremamente importante e delicato. Per questo motivo è estremamente importante formarle e sostenerle. L'informazione è uno strumento fondamentale per assicurare la correttezza del messaggio rispetto: alla normativa di riferimento, ai tempi, alle modalità del progetto, al ruolo dei servizi, delle associazioni, delle reti familiari e dell'Autorità Giudiziaria.

Ai sensi dell'art. 1, comma 3, L. 184/83 spetta allo Stato, alle Regioni ed agli Enti Locali promuovere incontri di formazione e preparazione per le famiglie e le persone che intendono accogliere minori in affidamento. Secondo quanto si legge nel *Sussidiario per operatori e famiglie*<sup>24</sup> il corso formativo base rappresenta un livello minimo di formazione, indispensabile e propedeutico all'esperienza dell'affidamento. Altre attività formative (di prima informazione, di sensibilizzazione sulle forme di solidarietà, di formazione permanente ecc.) possono essere

---

<sup>23</sup> Parole nuove per l'affidamento familiare, *Sussidiario per operatori e famiglie*, pag. 44

<sup>24</sup> Parole nuove per l'affidamento familiare, *Sussidiario per operatori e famiglie*, pag. 144

presenti nel territorio, attraverso il contributo del privato sociale e con contenuti diversi, all'interno di una programmazione comune costruita periodicamente insieme al CAF (Centro Affidi Familiare).

Normalmente la partecipazione ad un corso base è ritenuta vincolante per l'avvio dell'esperienza di affidamento. I nuclei tematici comuni che devono essere affrontati in tutti i corsi base sono:

1. i bisogni di crescita e sviluppo del bambino o ragazzo, le dinamiche psicologiche ed educative della crescita in famiglia;
2. il bambino o ragazzo e la famiglia vulnerabile: il rapporto con la famiglia del bambino, la doppia appartenenza, l'idea di riunificazione familiare, le problematiche derivanti dalla crisi dei legami parentali e da traumi subiti;
3. la famiglia affidataria: competenze, bisogni, risorse, reti sociali; l'educare in famiglia affidataria: l'equilibrio fra etica e affetti;
4. il rapporto con i servizi: cos'è l'affidamento (aspetti giuridici, psicologici, sociali), come lavorano i servizi, cosa significa collaborare a un progetto di intervento con i servizi sociali, le logiche della progettazione sociale, gli attori, quando, come e perché si realizza un progetto;
5. la dinamica attaccamento-separazione e la conclusione del progetto;
6. i compiti e le responsabilità della famiglia affidataria.

Per la formazione di famiglie italiane disponibili all'affidamento anche di bambini e ragazzi stranieri, una specifica attenzione dovrà essere dedicata ai valori di riferimento e alle differenze culturali e religiose, anche tramite il coinvolgimento nei corsi di preparazione di rappresentanti delle comunità straniere o docenti esperti.

In linea dunque con il principio di non discriminazione, ai minori stranieri non accompagnati devono essere garantite le stesse tutele dei minorenni italiani. Tutti i minorenni sono portatori degli stessi diritti ed hanno la necessità di vedere soddisfatti i propri bisogni. Non si può, tuttavia, negare l'esistenza di un contesto di provenienza diverso e tale da legittimare il soddisfacimento di richieste specifiche e peculiari. Pertanto, le famiglie selezionate devono essere formate all'accoglienza di minori stranieri tenendo in considerazione le suddette esigenze.

Le Amministrazioni attivano azioni di sensibilizzazione e formazione per raccogliere la disponibilità delle famiglie e persone singole e prepararle all'incontro con il minore straniero, anche attraverso il coinvolgimento delle comunità o delle famiglie straniere presenti sul territorio<sup>25</sup>.

E' fondamentale che intorno alle stesse si crei una rete che possa aiutarle dal punto di vista legale, burocratico, scolastico e linguistico.

---

<sup>25</sup> Raccomandazione 224.e.2



Tali famiglie devono dunque essere consapevoli e in rete: consapevoli delle norme e dei contesti e supportate per condividere strategie, azioni e processi. E' necessario promuovere e costruire complementarità tra i servizi di accoglienza e le future famiglie accoglienti in modo che la conoscenza e l'approccio possa avvenire a partire dalla condivisione di contesti relazionali mediati da operatori professionisti così da favorire la relazione, la conoscenza, l'avvio di una relazione proficua tra il ragazzo e la famiglia accogliente<sup>26</sup>.

Rete di famiglie che è contemplata anche nelle Linee guida; l'appartenenza ad un gruppo può, infatti, favorire il reciproco sostegno ed aiuto sia relazionale che materiale.

**Raccomandazione 225.b.1** “Promuovere l'affidamento a famiglia affidataria appartenente ad una rete di famiglie sia in presenza di situazioni di accoglienza difficili, per le quali può essere necessario avere una rete di relazioni familiari di supporto sia in quei territori dove è opportuno esplicitare l'utilità della solidarietà tra famiglie”.

E questo è proprio ciò che si prefigge ELFO: promuovere nei contesti cittadini e delle comunità locali una cultura della solidarietà, della reciprocità e dell'accoglienza attraverso azioni diffuse, capillari e integrate tra i diversi soggetti pubblici e privati.

## Criticità del sistema

Si è visto come l'affido familiare, oltre a essere un istituto assistenziale è uno strumento che tocca la cultura dell'accoglienza. Per assistere un minore in difficoltà bisogna saperlo e poterlo accogliere. La cultura dell'accoglienza in Italia stenta tuttavia a decollare e infatti tale istituto non è ancora molto diffuso nel nostro Paese, sebbene conosciuto<sup>27</sup>. Diverse sono le ragioni alla base di ciò.

Sicuramente la necessaria **temporaneità** dello stesso assume un peso rilevante nelle scelte dei potenziali soggetti affidatari. Da tale caratteristica scaturiscono peraltro tutta una serie di domande alle quali il legislatore non ha dato risposta.

“Bastano ventiquattro mesi (tempo dettato dalla legge della durata dell'affido) a risollevare la famiglia d'origine, al fine di far rientrare il bambino nel suo nucleo originario?”

---

<sup>26</sup> Tavolo Nazionale Affidato, *Minorenni stranieri non accompagnati e accoglienza familiare*, Riflessioni e proposte, 3 ottobre 2016.

<sup>27</sup> Dell'Arso Rita, “la tutela dei minori al di fuori della famiglia d'origine: criticità e punti di forza dell'affido familiare” Tesi di laurea in Diritti Umani e Storia del Diritto Internazionale

E, qualora, avvenisse una proroga di questo periodo (prevista per legge), cosa accade nella vita affettiva e pratica di un bambino che resta a lungo in un'altra famiglia pur sapendo di avere una sua famiglia di origine?

E se la famiglia non è recuperabile?

E se a 18 anni la famiglia non si è recuperata, cosa accade al ragazzo che è cresciuto a lungo in un'altra famiglia?"

La temporaneità, quindi, nella legge sull'affido così come percepita dal nostro legislatore, è paradossale. Paradossale, perché nell'intento di voler salvaguardare i legami di sangue, il legislatore non ha saputo distinguere tra quelle che sono le difficoltà temporanee e le difficoltà irreversibili della famiglia di origine, creando nella pratica moltissimi affido a lungo termine.

Infatti, nella legge è stata proprio omessa la probabilità che vi possano essere difficoltà irreversibili in una famiglia, continuando a vedere il tutto in un'ottica di problematiche familiari temporanee, delegando l'adozione come *extrema ratio* solo nel caso sia accertato l'abbandono materiale e morale da parte della famiglia di origine. E quando si parla di abbandono da parte della famiglia di origine, si parla di abbandono da parte di entrambi i genitori e di parenti entro il quarto grado che non possano o non vogliano accudire il minore.

La legge sull'affido, quindi, pur essendo una legge con un obiettivo meritevole e di tutela, andrebbe rivista sul punto della "temporaneità" e riformulata nell'interesse dei minori. La normativa così com'è mostra lacune forti, dà un tempo di recupero per i genitori biologici (2 anni, che come tempo di recupero potrebbe essere anche congruo), ma omette di guardare alla irrecuperabilità della famiglia biologica, non definisce bene il concetto di temporaneità, e non investe molto sul recupero di queste famiglie. Il minore, da questo punto di vista, è sì tutelato presso un'altra famiglia adeguata, ma spesso soffre per i lunghi tempi di attesa di abbinamento a una famiglia affidataria e in più si può trovare in una situazione di speranza irrealizzabile.

Removal of a child from the care of the family should be seen as a measure of last resort and should be, whenever possible, temporary and for the shortest possible duration. [...] <sup>28</sup>.

Tale aspetto della durata potrebbe forse avere un impatto meno determinante nei confronti dei minori stranieri non accompagnati per i quali, come abbiamo visto, il recupero della famiglia d'origine, spesso distante o addirittura inesistente, non è una prerogativa importante. Tuttavia altre criticità possono emergere nei loro confronti di tipo culturale e linguistico tali da inibire i potenziali soggetti affidatari.

Altro problema che spesso si verifica negli affidamenti di minori è che le **famiglie si aspettano dei bambini piccoli**, quando le statistiche ci dicono che la maggior parte dei minori stranieri non accompagnati sono degli adolescenti. Anche i centri di accoglienza sono pensati per bambini

---

<sup>28</sup> UN Guideline n. 13

piccoli italiani mentre servirebbe una accoglienza più leggera, definita di semi-autonomia, che offra parallelamente servizi fondamentali per degli adolescenti stranieri, come l'orientamento al lavoro e i corsi di lingua<sup>29</sup>.

Di conseguenza, le comunità che dovrebbero essere solo a carattere temporaneo per un minore, diventano purtroppo la loro dimora.

“Use of residential care should be limited to cases where such setting is specifically appropriate, necessary and constructive for the individual child concerned and his/her best interests”<sup>30</sup>.

“While recognizing that residential care facilities and family-based care complement each other in meeting the needs of children, where large residential care facilities (institutions) remain, alternatives should be developed in the context of an overall deinstitutionalization strategy, with precise goals and objectives, which will allow for their progressive elimination [...]”<sup>31</sup>.

E proprio nell'ottica di una necessaria deistituzionalizzazione è importante sottolineare l'esistenza di differenti tipologie di affidamento le quali rappresentano un *continuum* di interventi che va dai più “leggeri” e meno convenzionali, con meno necessità di intervento istituzionale e che richiedono minore formazione e sostegno alle famiglie, agli affidi più “pesanti” e convenzionali, con maggiore necessità di intervento istituzionale, che richiedono più formazione e risorse agli affidatari, in quanto le situazioni familiari da accompagnare presentano maggiore complessità.

Se si pone, al centro di tutto, il tema dei bisogni evolutivi di ogni bambino/a, osserviamo che tale concezione aperta e plurale dell'affido è diretta conseguenza della pluralità dei bisogni evolutivi dei bambini, della pluralità delle situazioni familiari in cui vivono, della complessità delle problematiche spesso attraversate dalle loro famiglie: è quindi necessario, piuttosto che opzionale, saper e poter avvalersi di tutte le sfaccettature dell'affidamento familiare al fine di garantire ai singoli bambini una risposta appropriata, piuttosto che standardizzata, ai loro bisogni<sup>32</sup>.

E' dunque importante “concepire l'affidamento familiare come una vasta piattaforma suscettibile di sostenere interventi differenti secondo la natura dei bisogni del bambino, della sua famiglia e delle risorse che i servizi e la comunità locale sono in grado di mettere a disposizione” -

#### **Raccomandazione 220.1.**

---

<sup>29</sup> <http://frontierenews.it/2014/09/affidamento-familiare-minori-stranieri-save-the-children-ottima-idea-momento-non-realizzabile>

<sup>30</sup> UN Guideline n. 20

<sup>31</sup> UN Guideline n. 22

<sup>32</sup> Parole nuove per l'affidamento familiare, Sussidiario per operatori e famiglie, pag. 39

## Alcuni numeri

Nel 9° Rapporto CRC (2015-2016) viene denunciata la carenza di dati certi, completi e comparabili in riferimento alla complessa situazione delle persone minori di età fuori dalla famiglia di origine. Permangono infatti modalità non omogenee di raccolta dei dati da parte delle Istituzioni preposte (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ISTAT e ora anche Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza).

Gli ultimi dati disponibili sono quelli forniti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali dai quali emerge che **al 31 dicembre 2012** erano 6.750 i minorenni affidati a parenti e 7.444 quelli affidati a terzi. **Il totale dei minorenni in affidamento era dunque di 14.194**, di poco inferiore ai 14.255 inseriti nei servizi residenziali.

L'indagine ministeriale evidenzia, in continuità con gli anni precedenti, la **prevalenza del ricorso all'inserimento dei minori nei servizi residenziali** piuttosto che all'affido a terzi; osserviamo infatti che ogni tre minori collocati all'esterno della cerchia familiare e parentale, due sono in servizi residenziali e uno è in affido, nonostante le priorità previste dalla legge n. 184/1983 e successive modifiche, che prevedono l'inserimento nelle comunità di tipo familiare solo *“ove non sia possibile l'affidamento”*<sup>33</sup>.

Decisamente elevata e crescente, inoltre, la percentuale degli stranieri fra i minori affidati (16,6% di cui il 16,2% sono minori stranieri non accompagnati) e inseriti in strutture residenziali (30,4% di cui il 49,5% minori stranieri non accompagnati)<sup>34</sup>.

Sempre al 31 dicembre 2012, il 74,2% degli affidamenti era giudiziale e continua a far riflettere il dato relativo all'elevata durata degli affidamenti familiari: il 56,7% dei minorenni è affidato da più di due anni, confermando che la pratica dell'affido “a lungo termine” è ancora una realtà. Nessun dato è tuttavia disponibile con riferimento alla continuità degli interventi socio-assistenziali nei confronti degli affidati che **dopo i 18 anni** continuano a vivere con gli affidatari. A questi ragazzi/ragazze dovrebbe essere assicurata la possibilità del prosieguo amministrativo, nonché dovrebbero essere prorogati i sostegni (compresi i rimborsi spese alle famiglie) fino a 21 anni.

Paragonando i dati del 2012 con quelli degli anni precedenti emerge la **progressiva contrazione del numero totale dei minori fuori della propria famiglia**. Erano 32.400 nel 2007, sono 28.449 nel 2012. In cinque anni si è dunque verificata una contrazione del 12%. Contrazione che interessa sia l'accoglienza in comunità, con un - 8% (corrispondente al passaggio dai 15.600 del 2007 ai 14.255 del 2012), che l'affidamento familiare, con - 16% (pari alla riduzione dai 16.800

---

<sup>33</sup> Tavolo Nazionale Affidato, Riflessione sulla situazione dei minori in affidamento in Italia, 24 marzo 2015.

<sup>34</sup> 9° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'Infanzia e dell'adolescenza in Italia, 2015-2016

del 2007 ai 14.194 del 2012). Il timore, già segnalato dal Tavolo Nazionale Affidato nel commento ai dati degli anni precedenti, è che, laddove si tratti di variazioni reali (la frammentazione dei sistemi di monitoraggio e raccolta dei dati impedisce di dare a questo *gap* una fondatezza assoluta), la differenza indichi non già una auspicabile “riduzione del bisogno” (il che sarebbe indicativo di una maggiore capacità di prevenzione degli allontanamenti e di un migliore stato di salute delle famiglie di origine) bensì la ridotta capacità di intervento del sistema di tutela minorile, causata dalla progressiva contrazione delle risorse impiegate nel *welfare*. Questo sarebbe sintomatico di una inaccettabile e gravissima "mancanza di protezione" per un crescente numero di bambini e ragazzi <sup>35</sup>.

Per quanto riguarda le modalità di accoglienza dei minorenni stranieri non accompagnati, si registra un evidente e insostenibile **infrazione del principio di non discriminazione**, stante l'organizzazione di strutture di accoglienza per soli minorenni stranieri e con criteri/standard autorizzativi differenti da quelli previsti dalle normative regionali per le comunità educative. Mancano inoltre nelle suddette comunità operatori formati in ambito etno-culturale, in grado di effettuare un adeguato intervento capace di tener conto della cultura e dei modelli familiari e sociali di provenienza <sup>36</sup>.

## Interventi e iniziative pratiche

Per quanto riguarda il versante istituzionale degli interventi in materia vanno segnalate le **“linee di indirizzo per l'affidamento familiare”** elaborate nell'ambito del progetto nazionale **“Un percorso nell'affido”**<sup>37</sup>. Si tratta di un progetto avviato nel 2008 dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali con lo scopo di rilanciare l'istituto dell'affidamento familiare e di promuovere la conoscenza e la diffusione dei fattori di successo e di modelli virtuosi nell'ambito dell'affidamento familiare nel nostro Paese.

Dal punto di vista normativo, il progetto fa riferimento alla Legge n.184/83. Il progetto ha già visto la realizzazione di:

---

<sup>35</sup> Tavolo Nazionale Affidato, Riflessione sulla situazione dei minori in affidamento in Italia, 24 marzo 2015

<sup>36</sup> 9° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'Infanzia e dell'adolescenza in Italia, 2015-2016

<sup>37</sup> Al fine di sostenere il progetto e di individuare l'articolazione dettagliata delle attività e la programmazione delle fasi di realizzazione è stata attivata una **Cabina di regia**, presieduta dal Ministero e del Lavoro e delle Politiche Sociali e composta dai rappresentanti del Dipartimento per la Famiglia, della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, dell'UPI, dell'ANCI, del Coordinamento nazionale dei servizi per l'affido e del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

- una banca dati dei servizi ed esperienze sull'affido, in fase di continua implementazione, che fornisce la mappatura delle realtà pubbliche e private operanti in Italia e segnala i progetti più significativi realizzati<sup>38</sup>;
- attività di formazione articolata in 4 seminari nazionali <sup>39</sup>;
- scambi di esperienze (seminari tematici regionali e scambi inter-regionali)<sup>40</sup>;
- l'elaborazione di strumenti di informazione e orientamento riguardanti l'istituto dell'affidamento familiare,
- la stesura e pubblicazione delle Linee di indirizzo per l'affidamento familiare suddivise per tre macro-aree:
  1. i soggetti e il contesto;
  2. le caratteristiche e le condizioni per l'affidamento familiare;
  3. il percorso di affido.

I temi affrontati trattano in maniera trasversale l'organizzazione dei servizi, gli strumenti e i rapporti con l'autorità giudiziaria <sup>41</sup>.

L'interazione tra i diversi soggetti è dunque presupposto necessario affinché l'affidamento possa raggiungere il suo scopo e svilupparsi. E' pertanto fondamentale sostenere la qualità e l'efficacia dell'affidamento familiare attraverso la formazione, l'aggiornamento e il confronto professionale, il monitoraggio degli interventi, lo studio e la riflessione professionale<sup>42</sup>. In tal senso anche la raccomandazione 331.3:

“garantire ai bambini, per i quali è stato attivato un percorso di protezione e cura, la presa in carico da parte di un'equipe multidisciplinare, costituita possibilmente dalle figure dell'assistente sociale, dello psicologo e dell'educatore professionale, integrata con altre figure in base alle problematiche del bambino”.

Proprio in tale ottica ed al fine di valorizzare il percorso di costruzione di un sapere comune e diffuso sull'affidamento, il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e il Comune

---

<sup>38</sup> <http://www.bancadatiAffido.minori.it/>

<sup>39</sup> - Affidamento... affidamenti (Roma, aprile 2009);  
 - I centri e i servizi per l'affido familiare (Potenza, giugno 2009);  
 - Linee guida e prassi per l'affidamento familiare (Catania, settembre 2009);  
 - Servizi, affido e autorità giudiziaria (Genova, ottobre 2009).

<sup>40</sup> <http://www.minori.it/it/incontri-regionali-scambi-inter-regionali>

<sup>41</sup> <http://www.minori.it/minori/linee-guida-per-laffido>

<sup>42</sup> Motivazione alla raccomandazione 122.c.1 delle Linee di indirizzo per l'affidamento familiare



di Genova hanno sottoscritto a dicembre 2008 anche un Protocollo d'intesa aggiuntivo per il progetto *Parole nuove per l'affido familiare*<sup>43</sup>.

Nel progetto si è sperimentata l'applicazione delle *linee di indirizzo* in alcuni territori e realtà rappresentativi di tutto il territorio nazionale (Nord, centro e Sud), per poter validare i contenuti "minimi" a cui esse devono rispondere. Tale attività sperimentale di monitoraggio ha coinvolto il Consorzio Monviso Solidale e i comuni di Trieste, Milano, Genova, Firenze, Alatri, Jesi, Caltanissetta, Salerno e Bari. Il progetto è dunque terminato con la **stesura di un documento operativo sui percorsi legati all'affidamento e rivolto** in particolare agli **operatori** e anche alle **famiglie** (una sorta di vademecum), il **Sussidiario per operatori e famiglie**, il cui obiettivo è di estendere, ampliare e sostenere i concetti, gli orientamenti e i principi espressi nelle nuove *Linee di Indirizzo* nazionali. Tutto ciò al fine di costruire una conoscenza comune e condivisa<sup>44</sup>.

## **Le proposte di riforma in tema di minori stranieri non accompagnati**

Secondo i dati più recenti resi disponibili dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali a settembre 2016, sono **oltre 14mila i minori stranieri non accompagnati in Italia**, il 47% in più rispetto allo stesso periodo dell'anno scorso. Si tratta prevalentemente di adolescenti maschi, prossimi alla maggiore età: solo il 7,3% ha meno di 15 anni, mentre i diciassetenni sono il 56%. Complessivamente la componente maschile rappresenta il 95% del totale, mentre i Paesi di origine più rappresentati sono Egitto (20,9%) e Albania (12,5%) seguiti da Stati del Centro Africa (Gambia, Eritrea, Nigeria e Somalia)<sup>45</sup>.

E' evidente dunque come si tratti di numeri in forte aumento tali da richiedere degli strumenti di tutela idonei a ridurre al minimo il rischio per tutti i minori coinvolti. Alla luce di questi dati nel corso degli ultimi anni sono state approntate importanti riforme nel sistema di accoglienza di questo fragile segmento di popolazione, alcune delle quali sono ancora in fase di discussione per aumentare il numero dei centri e dei servizi dedicati ai minori stranieri non accompagnati.

---

<sup>43</sup> Il progetto, avviato a febbraio del 2013, è stato **coordinato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** con la **collaborazione** della già citata **Cabina di Regia** e l'**affiancamento** del **LabRIEF** (Laboratorio di Ricerca ed intervento in Educazione Familiare) del **Dipartimento di Filosofia, Sociologia, Pedagogia, Psicologia Applicata (FISPA) dell'Università degli Studi di Padova**.

<sup>44</sup> <http://www.minori.it/percorso-affido>

<sup>45</sup> <http://www.istitutodeglinnocenti.it/?q=content/migranti-un-anno-il-47-pi%C3%B9-dei-minori-non-accompagnati-italia>

Recentemente è stata tra l'altro approvata la **proposta di legge sulle “misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati”**<sup>46</sup>, che contiene importanti riforme del sistema di accoglienza tra cui:

- l'integrazione dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati nel sistema di accoglienza dei richiedenti asilo, punto già attuato;
- la previsione che l'identificazione del bambino debba avvenire entro 5 giorni;
- un sistema informativo specifico per rintracciare i minori;
- la promozione dell'affido familiare attraverso la creazione di una lista di persone adeguatamente formate;
- la nomina di tutori adeguatamente formati;
- misure specifiche per i minori vittime di tratta;
- misure di sostegno e di integrazione quando il minore raggiunge i 18 anni;
- la creazione di uno specifico fondo.

L'Italia è pertanto il primo Paese a dotarsi di una legislazione omogenea in materia di diritti dei minori stranieri non accompagnati<sup>47</sup>.

## Affidamento e tutela

Altro strumento a protezione del minore, previsto per il caso in cui i entrambi i genitori esercenti la potestà manchino, è rappresentato dall'istituto della tutela.

Secondo l'art. 343 cod. civ. “se entrambi i genitori sono morti o per altre cause non possono esercitare la responsabilità genitoriale, si apre la tutela presso il tribunale del circondario dove è la sede principale degli affari e interessi del minore”.

La tutela è uno strumento surrogatorio della figura genitoriale mancante o impedita, attraverso l'attività di una persona, il tutore, che esercita funzioni di rappresentanza legale, di amministrazione e di cura della persona<sup>48</sup>.

“Il tutore ha la **cura** della persona del minore, lo **rappresenta** in tutti gli atti civili e ne **amministra** i beni”<sup>49</sup>.

Con riferimento alla **cura**, nonostante il rimando alla disciplina prevista per i genitori (artt. 147, 315 bis, 316, 320) esistono differenze. Infatti, mentre i genitori, pur nel rispetto delle attitudini del

---

<sup>46</sup> Proposta di legge A.C. 1658 –B (On. Zampa ed altri)

<sup>47</sup><http://www.istitutodeglinnocenti.it/?q=content/migranti-un-anno-il-47-pi%C3%B9-dei-minori-non-accompagnati-italia>

<sup>48</sup> Comune di Bologna in collaborazione con Defence for Children International-Italia, *Quaderno operativo per tutori volontari di minorenni stranieri non accompagnati*, 2016, pag. 8.

<sup>49</sup> Art. 357 c.c.

figlio, adottano liberamente le decisioni relative all'istruzione, educazione e fissazione della dimora di quest'ultimo, il tutore può solo proporre al giudice tutelare le soluzioni che ritiene più idonee e solo a quest'ultimo compete la deliberazione finale, in particolare in materia di istruzione (art. 371 cc). Il tutore non è tenuto a convivere con il minore né ha alcun obbligo di mantenimento verso di lui. Le somme necessarie al mantenimento sono infatti reperite all'interno del patrimonio di quest'ultimo e determinate alla luce dell'entità dello stesso.

Con riferimento alla **rappresentanza civile** si distingue tra

- gli atti di natura personale

per i quali è richiesto l'assenso o per i quali deve comunque essere sentito il parere del tutore. Così ad esempio sarà necessario il consenso del tutore per attivare un affidamento familiare consensuale; lo stesso dovrà essere sentito nella procedura per accertare lo stato di abbandono ed anche in fase di definizione dell'iter adottivo. Come anche deve essere sentito il tutore nella decisione del minore (che abbia già compiuto i 16 anni) di contrarre matrimonio, essendo necessaria l'autorizzazione del Tribunale;

- negli altri atti civili

nei rapporti con le Istituzioni ed in generale con i terzi (iscrizioni scolastiche, uffici demografici, rilascio passaporti, istanza di asilo), in sede di giudizio civile, penale e amministrativo; liberatorie in materia di privacy e consensi vari, afferenti la sfera giuri-dica del tutelato.

Infine, per quanto riguarda l'**amministrazione** dei beni, il tutore ha un potere di rappresentanza personale, non delegabile ad altri. Il tutore, tuttavia, non gode di pieni poteri decisionali ma è soggetto all'autorizzazione del Giudice Tutelare o del Tribunale per procedere alla messa in atto di alcune azioni di cui agli articoli 374 e 375 c.c. ovvero di quegli atti eccedenti l'ordinaria amministrazione.

La nomina del tutore spetta all'Autorità Giudiziaria: è il Giudice Tutelare che, appena avuta notizia del fatto da cui deriva l'apertura della tutela, procede alla nomina del tutore e del protutore (art. 346 c.c.). Per quanto riguarda la scelta del tutore, il Codice Civile stabilisce che *“il giudice tutelare nomina tutore la persona designata dal genitore che ha esercitato per ultimo la responsabilità genitoriale”* o, qualora non applicabile, *“la scelta del tutore avviene preferibilmente tra gli ascendenti o tra gli altri prossimi parenti o affini del minore, i quali in quanto sia opportuno, devono essere sentiti”* (art. 348 c.c.)

Occorre sottolineare la disposizione secondo la quale *“il giudice, prima di procedere alla nomina del tutore, dispone l'ascolto del minore che abbia compiuto gli anni dodici e anche di età inferiore*

ove capace di discernimento”<sup>50</sup>. Ne deriva che proprio attraverso l’audizione del minore sarà possibile una valutazione concreta delle sue esigenze e delle sue aspirazioni, in modo tale che la scelta del tutore possa cadere sulla persona più adatta.

Può essere nominato tutore sia un **privato cittadino** che esprime la volontà e la disponibilità di agire in qualità di tutore volontario e che viene registrato in un elenco presso il Tribunale di competenza, sia un **soggetto istituzionale** che può essere una persona fisica o giuridica. Nella pratica la tutela istituzionale, sebbene dovrebbe essere utilizzata solo in ultima istanza, appare di fatto essere la più diffusa a livello nazionale. Per tutela istituzionale si intende la tutela esercitata dall’amministrazione comunale o dalle autorità locali dove il minore risiede<sup>51</sup>.

Circostanza questa ancor più frequente nei confronti dei minorenni stranieri non accompagnati per i quali la presenza di ascendenti o parenti prossimi sul territorio nazionale è fenomeno piuttosto raro.

Eppure il tutore assume un ruolo fondamentale nella vita quotidiana del ragazzo; è colui che aiuta il minore a far ascoltare e valere la propria voce, che promuove il suo superiore interesse e, più in generale, agisce affinché i suoi diritti siano rispettati<sup>52</sup>. Tale ruolo è pertanto fondamentale ancor più nei confronti dei minori stranieri non accompagnati, i quali rappresentano un gruppo particolarmente vulnerabile, esposto a rischi di diverse forme di violenza e sfruttamento, incluso il fenomeno della tratta, sia nel momento del viaggio, sia all’arrivo e insediamento nel paese di destinazione.

Nell’opinione collettiva vi è tuttavia ancora un’interpretazione del ruolo del tutore come una questione piuttosto formale, di tipo burocratico, prendendo quindi in considerazione quasi esclusivamente l’aspetto della legale rappresentanza e omettendo gli aspetti legati alla cura del minore e alla più generale dimensione umana e relazionale che dovrebbe qualificare il ruolo del tutore così come l’efficacia delle sue funzioni. Una tale prospettiva non sembra favorire lo sviluppo di un rapporto significativo fra tutore e ragazzo ma piuttosto un rapporto che si limita a incontri formali legati prevalentemente a procedure amministrative.

---

<sup>50</sup> (1) Comma sostituito, con effetto dal 7 febbraio 2014, dall’art. 57, d.lg. 28 dicembre 2013, n. 154. Il comma sostituito recitava: «Il giudice, prima di procedere alla nomina del tutore, deve anche sentire il minore che abbia raggiunto l’età di anni sedici».

<sup>51</sup> *SafeGuard* – Più sicuro con il Tutore – Analisi, prospettive e orientamenti per un sistema di tutela integrato, sistemico e fondato sui diritti dei minorenni. Rapporto condotto dall’Associazione i Girasoli e Defence for Children International Italia.

<sup>52</sup> *SafeGuard* pag. 11

Si consideri, inoltre che qualora le funzioni tutorie e quelle dell'affidatario siano attribuite a persone distinte i suoi poteri-doveri di cura risultano compressi: è per esempio l'affidatario che mantiene rapporti con l'autorità scolastica e con le autorità sanitarie (art. 3 L. 184/83). In tal caso il tutore limita la sua attività di cura del minore nel dare indicazioni e nel vigilare sull'operato dell'affidatario.

Come nel caso dell'affidamento, anche per la tutela si è osservato che la maggior parte dei beneficiari è costituita da soggetti prossimi alla maggiore età, in particolare tra i 16 ed i 18 anni. Nella maggior parte dei casi si tratta poi di adolescenti portatori di esperienze personali e familiari di grande complessità, che provengono da paesi in cui la condizione di estrema povertà di vita, la guerra o i drammatici conflitti sociali rendono difficile la stessa sopravvivenza.

Esistono inoltre altre considerazioni elaborate e riassunte nel Quaderno Operativo per tutori volontari di minorenni stranieri non accompagnati<sup>53</sup> che possono valere anche per l'affidamento. Ed, infatti, sebbene il tutore svolga un ruolo di rappresentanza formale è anche colui che si prende cura del minore, al pari dell'affidatario, e si preoccupa di soddisfare per conto suo e a suo favore i bisogni che egli manifesta e di tutelare i diritti di cui è portatore, in mancanza di figure genitoriali in grado di farlo.

Questi dunque alcuni principi fondamentali che dovrebbero essere adottati:

- Tempestività nella nomina: la nomina immediata di una figura di garanzia “terza” al sistema risulta essenziale per aumentare la protezione e diminuire i fattori di rischio a cui il minorenni migrante è esposto<sup>54</sup>;
- Non discriminazione: secondo la legislazione italiana ogni minorenne presente sul territorio italiano ha diritto a ricevere la massima protezione, indipendentemente dalla sua nazionalità, dal suo status, dal genere, dal background culturale, in conformità con l'art. 21 della Carta Europea sui Diritti Fondamentali;
- Indipendenza/imparzialità: il tutore (e come abbiamo visto anche l'affidatario) è colui che promuove il superiore interesse del minorenne e per questo è necessario che sia libero da qualsiasi conflitto o sovrapposizione di interesse attuale o potenziale che potrebbe derivare nell'ambito di questo incarico;
- Qualità e appropriatezza: considerata la funzione delicata e le responsabilità derivanti dall'assunzione del ruolo di tutore (e potremmo dire dell'affidatario) occorre una

---

<sup>53</sup> Comune di Bologna in collaborazione con Defence for Children International-Italia, *Quaderno operativo per tutori volontari di minorenni stranieri non accompagnati*, 2016, pag. 24

<sup>54</sup> Il tutore dovrebbe essere nominato dal Giudice entro le 48 ore successive alla segnalazione da parte delle autorità di pubblica sicurezza. Tale termine, tuttavia, non viene sempre rispettato nella pratica; in alcuni casi la nomina del tutore avviene addirittura molti mesi dopo.

formazione multidisciplinare adeguata e continuativa oltre a un supporto e una supervisione che consentano di affrontare con la dovuta preparazione eventuali situazioni problematiche o particolarmente complesse;

- **Sostenibilità:** la tutela è istituito gratuito. Tuttavia occorre che le autorità mettano il tutore nelle condizioni di poter agire e svolgere al meglio la sua funzione in particolare assicurando l'accesso a percorsi formativi di qualità, il supporto continuo durante il periodo della tutela, la copertura delle spese vive effettuate nell'ambito dello svolgimento del compito di tutore, una copertura assicurativa (considerazioni che valgono anche per l'affidatario considerato che, sebbene questi abbia diritto ad un contributo, di fatto raramente lo stesso è erogato);
- **Partecipazione:** il minorente deve essere informato in merito all'istituto della tutela e il ruolo e le funzioni del tutore, in un linguaggio comprensibile e con modalità adeguate.

Le analogie con la figura dell'affidatario sono, pertanto, molteplici.

Oltre ad esercitare la **rappresentanza legale** – prerogativa questa del tutore e non sempre dell'affidatario, a meno che sia nominato anche tutore – il tutore:

- assicura il *generale benessere* del minorente e la risposta ai suoi bisogni;
- protegge e promuove il *superiore interesse* e, più in generale i diritti, della persona minorente.

Nel fare ciò il tutore deve agire per sviluppare una relazione di fiducia con il ragazzo, cercando di comprendere il passato, il presente ed il futuro; deve fornire al minorente tutte le informazioni che lo riguardano e deve essere sempre accessibile per il ragazzo.

Accessibilità che ci conduce ad una importante differenza rispetto alla figura dell'affidatario che accoglie il minore presso la propria famiglia instaurando con lo stesso un rapporto più diretto e costante.

Abbiamo dunque visto come, mentre il tutore tende a interpretare il proprio ruolo come una questione piuttosto formale, prediligendo l'aspetto della legale rappresentanza e omettendo gli aspetti legati alla cura del minorente ed alla più generale dimensione umana e relazionale che dovrebbe invece qualificare il suo ruolo; dall'altro si assiste a famiglie affidatarie che tendono a caricare il loro ruolo di aspettative emotive elevate, cercando nel bambino affidatario il soddisfacimento di una loro esigenza affettiva e perdendo di vista la chiave stessa dell'istituto: il superiore interesse del minore; funzione cui la stessa tutela mira.

Appare, pertanto, necessario che attraverso un'opera di sensibilizzazione e formazione mirata si riesca a far confluire entrambe le figure verso una dimensione più complementare dove vi sia il giusto equilibrio tra bisogni e diritti del minore, unitamente al soddisfacimento delle esigenze affettive dello stesso.



In considerazione dell'unicità degli scopi e degli obiettivi è pertanto fondamentale che tra le due figure si instauri un dialogo, un rapporto continuativo. Se si considerano infatti gli standard di riferimento elaborati per i tutori di minorenni non accompagnati è evidente come gli stessi possano trovare applicazione anche per gli affidatari, con l'unica peculiarità dello standard 9, considerato che nel caso dell'affidamento la vicinanza con il minorenne è necessariamente maggiore.

**Standard 1:**

Il tutore vigila e agisce affinché tutte le decisioni vengano prese nel superiore interesse del minore e con l'obiettivo della sua crescita e del suo sviluppo.

Il tutore è in grado di determinare quale sia il superiore interesse del ragazzo, attraverso verifiche costanti e regolari, coinvolge tutti gli attori chiave e si assicura che la valutazione sia basata sull'opinione del ragazzo stesso e le circostanze individuali

**Standard 2:**

Il tutore si assicura che il minore partecipi attivamente ad ogni decisione che lo riguarda.

Il tutore fornisce al ragazzo tutte le informazioni che riguardano i suoi diritti usando un linguaggio comprensibile; verifica che siano state comprese e memorizzate, ascolta il ragazzo con attenzione, si assicura che le decisioni siano condivise ed è in grado di gestire le aspettative.

**Standard 3:**

Il tutore protegge la sicurezza del minore.

Il tutore considera prioritaria la sicurezza del ragazzo, è in grado di distinguere eventuali segnali di tratta e sfruttamento e si attiva per segnalare immediatamente alle autorità competenti in caso vi siano rischi o pericoli; si assicura che vengano presi idonei provvedimenti, mette il ragazzo in condizione di parlare con lui/lei di eventuali problematiche, viola la riservatezza se riscontrasse casi di estremo pericolo il ragazzo; è disponibile ad essere monitorato.

**Standard 4:**

Il tutore agisce come difensore dei diritti del minore.

Il tutore è un controllore assertivo, impegnato e coraggioso dei diritti del ragazzo, è emotivamente stabile, si oppone alle decisioni che vengono prese laddove non sia stato considerato il superiore interesse del ragazzo; si adopera affinché ogni procedimento che riguarda il ragazzo sia trasparente e conforme ai suoi diritti.

**Standard 5:**

Il tutore è il punto di riferimento per il minore e agisce come intermediario con tutti gli altri attori coinvolti.

Il tutore mantiene i contatti con tutti gli attori rilevanti, è informato su tutte le decisioni che hanno un impatto sul ragazzo partecipando, quando possibile, agli incontri chiave; assiste nello stabilire

contatti con la comunità del ragazzo e nello sviluppo di relazioni personali che possano risultare rilevanti a fornire un senso di appartenenza.

**Standard 6:**

Il tutore assicura la tempestiva identificazione e adozione di una soluzione durevole e adeguata basata sul superiore interesse del minore.

Il tutore verifica che le decisioni siano basate sulla considerazione del superiore interesse del ragazzo, dal ricongiungimento familiare all'integrazione nel paese ospitante al rientro nel paese di origine; prepara il ragazzo alla maggiore età e ai cambiamenti connessi al passaggio all'età adulta.

**Standard 7:**

Il tutore tratta il minore con rispetto e dignità.

Il tutore tiene un comportamento adeguato, aperto e privo di pregiudizi, rispettando l'identità, la riservatezza e le differenze culturali del ragazzo, supporta il ragazzo nello sviluppo di relazioni con pari, adotta un approccio flessibile e individualizzato rispetto ai bisogni del ragazzo.

**Standard 8:**

Il tutore costruisce con il minore una relazione basata sulla fiducia reciproca, sull'apertura e sulla confidenzialità.

Il tutore è onesto e corretto, mantiene la riservatezza a meno che non vi siano gravi rischi per il ragazzo; presta attenzione alla comunicazione verbale e non verbale; è empatico e offre il suo supporto morale; chiarisce che, anche nel caso in cui il ragazzo si allontani per un periodo, è sempre bene accetto dal tutore.

**Standard 9:**

Il tutore è "accessibile" per il minore.

Il tutore può essere facilmente contattato, abita sufficientemente vicino al ragazzo in modo da poter rispondere in maniera sollecita in caso di necessità o difficoltà, incontra e sente il ragazzo con regolarità, anche solo per mantenere la relazione, comunica in maniera adeguata rispetto all'età e alla maturità del ragazzo, se necessario ricorre al supporto di interpreti o mediatori culturali.

**Standard 10:**

Il tutore ha conoscenze e competenze professionali pertinenti e adeguate.

Il tutore è proattivo nell'identificare le proprie necessità di apprendimento, è in grado di gestire il numero dei ragazzi affidati e le risorse disponibili, è trasparente, utilizza una metodologia di lavoro prefissata, conosce i propri limiti personali e professionali cercando supporto quando necessario; è disponibile alla supervisione e al monitoraggio

## Differenze tra affido e adozione – brevi cenni

Poiché spesso esiste confusione tra i due istituti ci sembra importante sottolineare che l'affidamento familiare e l'adozione sono due percorsi completamente diversi e non sovrapponibili e si differenziano in base alle seguenti caratteristiche:

- **la temporaneità:** infatti nell'affido familiare è previsto il ritorno del minore all'interno della famiglia d'origine. L'adozione, invece, è un processo in cui vengono definitivamente interrotti i rapporti con la famiglia naturale;
- **il mantenimento dei rapporti con la famiglia di origine:** l'affidamento presuppone per l'intero percorso, un costante e frequente rapporto tra il minore e la famiglia di origine; rapporto che invece viene interrotto nel caso dell'adozione;
- **rientro del minore nella famiglia di origine:** è previsto solo per l'affido al termine della fase che impediva alla famiglia originaria di occuparsi del figlio;
- **la natura giuridica:** l'affido non cambia legalmente il rapporto del minore con i suoi genitori di origine mentre con l'adozione il minore diviene a tutti gli effetti figlio della nuova coppia, di cui acquisisce anche il cognome;
- **lo status socio-economico:** in un'adozione è fondamentale affinché venga accettata. La famiglia che richiede l'adozione deve possedere determinati requisiti oggettivi (età, un matrimonio o convivenza stabile) che per quelli affidatari non sono previsti.

La confusione può nascere dal fatto che la stessa L. 184/83 agli artt. 22 e ss. disciplina l'affidamento preadottivo. Si tratta, tuttavia, di un affidamento particolare che nasce nell'ambito della procedura di adottabilità dove è previsto che il minore, prima di essere adottato venga inserito nella famiglia “scelta” (quella considerata maggiormente in grado di soddisfare le esigenze di *quel* minore, sulla base di tutta una serie di indagini svolte nell'ambito della procedura di adottabilità) per un certo periodo di tempo (un anno, eventualmente prorogabile di un ulteriore anno). Solo decorso tale periodo il Tribunale per i minorenni potrà emettere sentenza decidendo di far luogo o meno all'adozione. Si tratta, pertanto, di un affidamento che potremmo definire propedeutico all'adozione.

Altra ipotesi è invece quella introdotta dalla L. 173/2015 sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affido familiare che ha introdotto l'art. 5-bis della L.184/83 ai sensi del quale il giudice che deve decidere sull'adottabilità di un minore **già affidato** “*tiene conto dei legami affettivi significativi e del rapporto stabile e duraturo consolidatosi tra il minore e la famiglia affidataria*”, sempre ovviamente che quest'ultima chieda di poterlo adottare e che sia in possesso dei requisiti che la legge già richiede agli aspiranti genitori adottivi.

## Considerazioni conclusive

L'affidamento familiare è pertanto istituto complesso che coinvolge aspetti importanti della nostra società: tocca i minori e le loro famiglie originarie. I minori, che sono i soggetti più vulnerabili e su cui la nostra società dovrebbe investire per il futuro, tocca il concetto di famiglia, che nella nostra Costituzione è l'architrave della società. L'affido tocca l'argomento solidarietà, in quanto la famiglia che accoglie il minore in difficoltà si rende disponibile tramite i servizi sociali a svolgere questo compito. L'affido tocca i minori stranieri presenti in Italia e che arrivano continuamente a seguito dei flussi migratori. L'affido riguarda anche il problema delle comunità, case famiglie e di quanti minori ancora sono presso questi istituti<sup>55</sup>.

E' anche un'esperienza di arricchimento per gli affidatari che, accogliendo nella propria casa un bambino, entrano in contatto con una nuova storia, si aprono ad una nuova rete di rapporti ed accettano la sfida di un'avventura unica. Essere affidatari significa sperimentare la gioia e la gratificazione di contribuire a costruire nuovi percorsi di vita e dare valore alla propria disponibilità, capacità educativa, ricchezza emotiva<sup>56</sup>.

L'affido dunque come risorsa fondamentale che è prima di tutto espressione vera, concreta, sentita, genuina di responsabilità istituzionali coniugate con la **corresponsabilità di adulti nella costruzione di genitorialità sociale e di comunità locali solidali e accoglienti. “SONO TUTTI FIGLI NOSTRI”**: La responsabilità “adulta” è un'esperienza che apre spazi, sogni, attenzioni e che fa del proprio paese, del proprio quartiere, un luogo dove è possibile costruire “città solidali” attraverso un virtuoso intreccio tra il sistema delle istituzioni (Regioni, enti locali, magistratura minorile, ...) e delle competenze dei nuclei affidatari e della società civile. L'Affido quindi come espressione di cittadinanza attiva capace di promuovere, sostenere, implementare la cultura della solidarietà e dall'accoglienza.

L'affido, senza dubbio come espressione di corresponsabilità tra i diversi soggetti in gioco: amministratori e operatori sociali e sanitari dei Servizi pubblici, giudici minorili, insegnanti, educatori, affidatari, la rete delle famiglie, la società civile.

È il buon funzionamento di questo contesto di corresponsabilità pubblico-privato che rende sostenibile l'affido e il singolo progetto di affido.

Un contesto di corresponsabilità che chiama necessariamente in gioco i diversi soggetti, senza alcuna esclusione: è la capacità di “tenuta” di questo contesto di corresponsabilità che rende possibile davvero l'esperienza dell'affido familiare.

---

<sup>55</sup> Dell'Arso Rita, “la tutela dei minori al di fuori della famiglia d'origine: criticità e punti di forza dell'affido familiare” Tesi di laurea in Diritti Umani e Storia del Diritto Internazionale, pag. 3

<sup>56</sup> [http://affidomilano.it/5/14\\_Norme\\_e\\_regolamenti](http://affidomilano.it/5/14_Norme_e_regolamenti)

Affinchè tutto ciò possa trovare concreta ed effettiva attuazione è tuttavia fondamentale disporre di risorse economiche adeguate.

La progressiva e costante **riduzione di risorse economiche per il sistema di welfare** (e dunque la decurtazione del FNPS con particolare riferimento al Fondo per le politiche della famiglia, fondo infanzia e adolescenza, fondo servizi infanzia, fondo politiche giovanili) e la reiterata non definizione dei Livelli essenziali di assistenza né a livello nazionale né a livello regionale rischiano di fatto di rendere *pure enunciazioni di principio* i contenuti e le metodologie a sostegno dell'affido<sup>57</sup>

Un progetto di affido sostiene e riattiva nelle competenze genitoriali la famiglia d'origine, non lascia soli gli affidatari, sostiene le reti e le loro associazioni, stimola la comunità locale perché sappia esprimere sempre di più la cultura dei diritti, dell'accoglienza e della solidarietà, valorizza le relazioni tra i diversi soggetti in gioco.

Tutto questo viene meno nell'attuale contesto sociale ed istituzionale, dove il sistema di welfare è pensato e proposto come residuale, continuamente decurtato di risorse economiche e privo di vincoli chiari ed invalicabili circa l'irrinunciabilità e la non negoziabilità dei diritti sociali.

Nella consapevolezza comune che gli interventi preventivi, di presa in carico precoce, di sostegno ed accompagnamento alla famiglia d'origine, di sostegno ed implementazione delle diverse forme di affido familiare comportano indubbiamente anche un risparmio economico e, soprattutto, riducono il ricorso ad interventi istituzionalizzanti, si ritiene **indispensabile:**

- investire risorse a sostegno della qualità della vita nelle **comunità locali** curando ed implementando processi di coesione sociale e di promozione della cultura dei diritti, dell'accoglienza e della solidarietà;
- investire sul Servizio Sociale professionale degli Enti locali (i servizi tutela minori, servizi per la famiglia) e sui Servizi Affidi curando la corretta implementazione degli organici ed invertendo con decisione l'attuale situazione che vede invece una progressiva, costante decurtazione degli organici degli operatori dei servizi sociali comunali (Assistenti sociali in particolare). Non è infatti praticabile il lavoro professionale di sostegno alla famiglia d'origine e di

---

<sup>57</sup> Basti considerare che il PNI (Piano Nazionale Infanzia) dovrebbe essere definito **ogni due anni**. In realtà è dal 2004 che l'Italia non ha un PNI. Il PNI è un documento molto importante in quanto contiene le linee strategiche fondamentali e gli impegni concreti che il Governo intende perseguire per sviluppare un'adeguata politica per l'infanzia e l'adolescenza. Previsto in Italia dalla Legge [451/1997](#), ha l'obiettivo di conferire priorità ai programmi riferiti ai minori e di rafforzare la cooperazione per lo sviluppo dell'infanzia nel mondo. Nel PNI vengono individuate le modalità di finanziamento per la tutela dei diritti e degli interventi da esso previsti nonché le forme di potenziamento e di coordinamento delle azioni svolte dalle pubbliche amministrazioni, dalle Regioni e dagli Enti Locali. - <http://www.gruppocrc.net/Il-Piano-Nazionale-d-azione-per-l->

accompagnamento del progetto di affido con gli attuali organici numericamente contratti, esposti ad eccessivo *turn over*, con impegnative orarie ridotte e spesso con contratti di lavoro precari, sostenuti attraverso forme discutibili di “esternalizzazione” del servizio, in molti casi riconducibili a mera triangolazione di manodopera;

- investire sulle Agenzie formative ed in particolare sulla scuola perché sappia essere luogo di formazione alla cittadinanza, luogo accogliente per tutti i minori e sappia essere osservatorio competente del disagio dei bambini, soggetto in rete con le altre agenzie coinvolte;

- sostenere i nuclei d'origine dei minori, fornendo loro i supporti economico-sociali, le cure e le prestazioni di cui necessitano, durante e dopo la conclusione dell'affido;

- assicurare a tutti gli affidatari un rimborso spese adeguato alle esigenze dei minori accolti ed adeguati supporti, con particolare riferimento alle situazioni complesse quali l'affido di minori con disabilità e/o con disturbi psico-relazionali;

- garantire reale **integrazione socio-sanitaria, priorità e gratuità di accesso** per i servizi e le risorse dei comuni e dell'ASL con particolare riferimento alle prestazioni di natura psicologica e – nel caso – di psicoterapia;

- garantire un reale sostegno anche economico a favore dei percorsi di avvio all'autonomia per i ragazzi in affido familiare, dopo il raggiungimento della maggiore età;

- promuovere le esperienze delle **reti e delle associazioni di famiglie** quale importante ed insostituibile luogo di espressione di solidarietà familiare e di genitorialità sociale, e prevedere forme di sostegno economico delle attività di accompagnamento della rete di famiglie svolta dalle stesse reti ed associazioni familiari.

Gli affidatari sono dei volontari<sup>58</sup> che hanno un ruolo importante nel progetto di affidamento; non vanno considerati come semplici utenti dei servizi: essi devono essere riconosciuti come interlocutori dagli operatori dei servizi socio-assistenziali e sanitari, dai giudici minorili e, anche attraverso i gruppi e le associazioni cui aderiscono, dagli amministratori (sindaci, assessori, ecc.). Ciò significa che gli affidatari sono soggetti attivi che devono essere preparati, valutati e supportati nello svolgimento dell'affido, ma anche ascoltati dagli operatori e dai giudici minorili prima di prendere decisioni significative sul bambino o sul ragazzo loro affidato: è con loro che

---

<sup>58</sup> Nel sistema italiano, la famiglia affidataria ha un contributo mensile a titolo di rimborso spese, relative al bambino accolto, e non di retribuzione, che in buona parte dei casi oscilla tra i 300 e i 400 euro mensili. Solo in alcuni casi raggiunge un importo di circa 500/600 euro al mese. In molti casi anche questo contributo non è né riconosciuto né rogato, specie al Centro-Sud. - Tavolo nazionale Affidato, Comunicato *Il non “business” dell'affido familiare*, 13 gennaio 2014.

lui vive. Su questi temi allora ci sembra necessario ritrovare sinergie, e da qui ripartire per continuare a sostenere il diritto dei bambini e dei ragazzi a crescere in famiglia<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> Tavolo Nazionale Affidato, contributo al Convegno CNSA del 4 marzo 2011, “ il sistema di welfare: tra tagli e assenza di liveas (livelli essenziali di assistenza)”.



## **Piano di lavoro nazionale**

Durante il corso di formazione per formatori che si è svolto ad Avigliana dal 7 al 9 giugno 2017 con tutti i partners, ciascun paese ha cercato di elaborare un piano di azione tenendo in considerazione cinque diverse prospettive: analisi del proprio report di valutazione; individuazione di un modello, potenziamento delle competenze, disseminazione e sostegno.

Per ciascun aspetto abbiamo altresì cercato di dare indicazioni in termine di risultati attesi, attori coinvolti, metodi operativi e tempi (per un riassunto consultare la tabella sottostante).

Di seguito il piano di lavoro futuro elaborato dal gruppo italiano:

### ***CHI***

DCI Italia, sulla base della propria valutazione e degli obiettivi del progetto ELFO, ha deciso di focalizzare la propria attenzione sui minori stranieri non accompagnati poichè, più di altri, possono essere vittime o potenziali vittime di violenza. Sono maggiormente vulnerabili a fenomeni di violenza, sfruttamento ed abuso.

### ***PERCHE'***

Migliorare le competenze dei tutori, legali rappresentanti e affidatari è un punto di partenza per rafforzare la difesa e la promozione dei diritti dei minori. La scelta di focalizzare la nostra attenzione sui minori migranti non accompagnati è dettata dal fatto che attualmente in Italia tale gruppo di minori non vede tutelati i suoi diritti, in particolare in termini di vedersi tempestivamente nominato un tutore qualificato. Nonostante la recente entrata in vigore della legge 47/2017 non esiste attualmente un sistema di tutela “modello” da sviluppare ed implementare. Pertanto il progetto ELFO rappresenta un’opportunità per realizzare tale modello da replicare. Inoltre, in considerazione dell’elevato numero di migranti che arrivano in Italia, tra i quali vi è una grossa percentuale di minori non accompagnati, ed i problemi che il sistema deve fronteggiare in relazione alla loro accoglienza ed integrazione, il coinvolgimento di cittadini desiderosi di diventare tutori o affidatari potrebbe essere d’aiuto nel creare maggior vicinanza tra la comunità ospitante e tale gruppo di minori.

### ***CON CHI***

In tale prospettiva è importante supportare ed integrare tali funzioni all’interno di un sistema di riferimento. Tutti gli attori coinvolti devono collaborare al fine di proteggere il superiore interesse del minore. Il tutore o l’affidatario non possono essere lasciati soli, bensì devono operare come parte di una squadra con tutti gli altri attori coinvolti:

- Tribunale Ordinario e per i Minorenni dai quali il tutore o l'affidatario ricevono il loro incarico e che devono essere considerati come punto di riferimento;
- Servizi sociali a conoscenza della storia del minore che lavorano per elaborare un progetto adeguato e personalizzato sui bisogni particolari di ciascun minore;
- Garante regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza il quale, secondo la legge 47/2017 "disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati" è l'Istituzione incaricata di selezionare, formare i tutori e controllare che i diritti dei minori siano rispettati;
- SPRAR che è il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati.

## ***COME***

Poichè ci troviamo di fronte ad un fenomeno continuamente in cambiamento e trasformazione, dobbiamo costantemente controllare ed aggiornare la nostra analisi, valutazione e le nostre considerazioni.

L'unico punto fermo da tenere in considerazione è la CRC che deve aiutarci a definire un quadro di riferimento ed elaborare delle linee guida che devono guidare le nostre azioni.

Al fine di rendere i cittadini consapevoli dei diritti dei minori e sensibilizzarli affinché possano diventare tutori volontari o affidatari, il nostro piano di azione comprende quanto segue:

- rafforzamento della formazione e della supervisione dei tutori e degli affidatari;
- redigere un manuale per i formatori;
- elaborare una serie di strumenti/attrezzi utili alla disseminazione: ex. carte;
- elaborare un volantino con una breve spiegazione del progetto, i soggetti e le due diverse forme di protezione: tutela e affidamento;
- produrre un breve video (suddiviso in due parti o eventualmente due video diversi) esplicativo della tutela e dell'affidamento con sottotitoli in diverse lingue;
- essere parte attiva nel processo di formazione delle leggi e, in particolare, monitorare l'applicazione della legge italiana 47/2017 sui minori stranieri non accompagnati.

## ***DOVE***

In questa fase iniziale vogliamo condividere le nostre idee ed il nostro metodo operativo con due regioni: Liguria e Lombardia, non solo per la loro vicinanza, ma anche perchè rappresentano due importanti crocevia con riferimento ai minori migranti non accompagnati. Il Comune di Genova è stato parte del progetto sin dall'inizio e lo scorso mese abbiamo stretto una collaborazione con il Garante Regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza al fine di diffondere il progetto ELFO in tutto il territorio della Liguria. Siamo altresì stati contattati dal Tribunale di Como. Il Giudice ci ha

richiesto di sperimentare la formazione anche sul quel territorio poiché vorrebbe realizzare un sistema di tutela che possa essere da esempio in Lombardia.

Per il futuro vorremmo sicuramente diffondere a livello più ampio la nostra esperienza.

