

AFFIDO: LEGAMI PER CRESCERE
REALTA', ESPERIENZE E SCENARI FUTURI
Convegno nazionale
Torino, 21 – 22 Febbraio 2008

Luigi Fadiga
L'affidamento familiare tra norma e prassi
(testo provvisorio)

1. L'affidamento consensuale.

La disciplina dell'A.F. così come dettata dal Titolo II della legge 149 è, apparentemente, lineare. Schematizzata al massimo, essa configura l'affidamento come un intervento prettamente assistenziale, di competenza dell'autorità amministrativa per il tramite dei servizi locali, che si inquadra nei compiti di sostegno dei nuclei familiari a rischio e che deve ormai costituire (dopo il 31 dicembre 2006) la normale forma di assistenza al minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo nonostante gli interventi di sostegno e aiuto già disposti. Infatti, ormai scaduto da più di un anno il termine dell'art. 2 comma 4 della legge 149/2001, la risposta assistenziale al temporaneo bisogno di una famiglia sostitutiva è una sola: l'affidamento familiare, che, per legge, ha sostituito in tutto e per tutto il vecchio ricovero in istituto. Solamente quando l'affidamento "non sia possibile" (e di ciò dovrebbe essere data giustificazione nello stesso provvedimento), è ammesso l'inserimento in comunità di tipo familiare.

Tutto ciò avviene, si ripete, nell'ambito dell'autonoma attività dei servizi locali, senza alcuna ingerenza dell'autorità giudiziaria minorile nella fase preparatoria dell'affidamento e nemmeno in quella decisoria, eccezion fatta per il successivo decreto di esecutività del giudice tutelare, di cui si dirà oltre. La stessa autorità amministrativa che ha disposto l'affidamento ne dispone infine la cessazione, quando il minore possa rientrare in famiglia senza pericoli.

Non diversamente da quanto accadeva col ricovero in istituto, il meccanismo sopra sintetizzato può funzionare solo se i genitori lo richiedono o vi acconsentono (art. 4 comma 1 legge 149/2001). Così come il ricovero in istituto, l'affidamento familiare comporta infatti l'allontanamento del minore dalla propria famiglia e dalla casa dei genitori, e dunque non può avvenire senza il loro consenso. L'autorità amministrativa ed i servizi non hanno il potere di incidere sulla potestà genitoriale, e nemmeno sul diritto del minore a crescere nell'ambito della propria famiglia. Per queste ragioni, si parla nella pratica di affidamento consensuale.

L'organizzazione e la gestione dell'affidamento sono disciplinate dagli artt. 4 e 5 della legge 149/2001, che stabiliscono i compiti del servizio locale in modo ancor più minuzioso della precedente legge 1983 n. 184. Si tratta di norme concernenti la buona tecnica professionale dei servizi, che pertanto ed in gran parte avrebbero potuto trovare miglior collocazione nell'ambito di apposite linee guida, così com'è avvenuto di recente con la legge 40/2004 sulla procreazione medicalmente assistita. In mancanza però di un organo centrale competente a formularle, e nella evidente sfiducia che a ciò provvedessero le Regioni, il legislatore ha scelto di dettarle egli stesso, dando luogo così a una sorta di disciplinare normativo dell'affidamento che appesantisce e complica l'articolato.

D'altra parte la scelta era obbligata. L'esperienza della legge 1983 n. 184 aveva messo in luce una serie di lacune e di cattive prassi dei servizi locali, alle quali occorreva porre rimedio. Soprattutto grave si era rivelata l'insufficienza degli interventi di sostegno e controllo successivi all'affido, e ciò sia nei confronti del nucleo affidatario sia nei confronti della famiglia d'origine, lasciata alle sue difficoltà e al suo destino. Non era un problema nuovo. L'allontanamento del bambino dalla famiglia a rischio e il suo collocamento in un qualsivoglia "altrove" (istituto, parenti, affidamento familiare, casa famiglia...) troppo spesso è stato ed è ancora vissuto dagli organi dell'assistenza (e da molti giudici minorili) come la risposta al bisogno e la soluzione del problema. Così non è. Esso non è la conclusione ma è l'inizio di un percorso, che richiede un più intenso lavoro dei servizi, e che deve necessariamente attuarsi nell'ambito di un preciso progetto, periodicamente monitorato e modificato secondo il mutare delle circostanze.

Era perciò necessario normare ancor più dettagliatamente i passaggi più delicati e significativi del percorso di affidamento. Tra questi appunto, l'aiuto alla famiglia di origine e le modalità di rapporto col minore affidato (art. 2 comma 1, art. 4 comma 3); l'indicazione espressa del servizio responsabile del programma di assistenza e di vigilanza nonché il rafforzamento dell'obbligo di riferire al giudice tutelare anche con relazione semestrale (art. 4 comma 3 seconda parte); la necessità di una rigorosa valutazione prognostica del tempo necessario al recupero della famiglia di origine (art. 4 comma 4), da contenersi in "ventiquattro mesi" (e l'indicazione in mesi è rivelatrice dell'esigenza di responsabilizzare i servizi sul versante dell'aiuto alla famiglia di origine e sintomatica del timore che l'affidato venga "lasciato nel limbo"); l'attribuzione espressa al servizio sociale dei compiti di sostegno educativo e psicologico e di agevolazione dei rapporti degli affidatari con la famiglia di provenienza e del rientro del minore in quella, secondo le modalità più idonee (art. 5 comma 2).

Come si vede, tutti compiti attinenti alla buona tecnica di servizio sociale, compiti che non richiedono di per sé di essere tradotti in legge per essere applicati: come non si ricorre a una legge per stabilire quali siano le migliori tecniche di circolazione extracorporea in un delicato intervento chirurgico.

In conclusione, l'affidamento familiare delineato dal Titolo II della legge 149/2001, e cioè l'affidamento familiare consensuale, è e resta un intervento di tipo assistenziale basato sulla richiesta o sul consenso o sull'accettazione dei genitori, requisiti che un servizio professionalmente qualificato dovrebbe essere in grado di ottenere nella maggior parte dei casi. Un tale intervento deve ormai costituire la sola risposta all'esigenza di un temporaneo allontanamento e di una famiglia di accoglienza sostitutiva.

2. L'affidamento giudiziale.

La legge 149/2001 (e prima ancora la legge 184/1983) ha espressamente previsto l'ipotesi che i genitori rifiutino l'assenso al progetto di affidamento familiare loro proposto dai servizi. E qui va detto che, mentre la proposta di ricovero in istituto non trovava ostacoli ed anzi spesso veniva sollecitata dagli stessi genitori in difficoltà, l'alternativa dell'affidamento familiare ha sempre suscitato diffidenza e molto spesso rifiuti. Consapevole del problema, il legislatore del 1983 ha pensato di risolverlo con il secondo comma dell'art. 4, riprodotto testualmente nella legge 149/2001, che così stabilisce: "Ove manchi l'assenso dei genitori esercenti la potestà o del tutore, provvede il tribunale per i minorenni. Si applicano gli artt. 330 e seguenti del codice civile". Se dunque i servizi ritengono necessario nell'interesse del minore effettuare un allontanamento a scopo di affidamento familiare (un tempo, un allontanamento a scopo di ricovero in istituto), ma si imbattono nel rifiuto dei genitori, non resta loro che segnalare il caso all'autorità giudiziaria minorile affinché "provveda", applicando gli articoli che riguardano la decadenza e le limitazioni della potestà genitoriale.

La formula, tutto sommato superflua e apparentemente chiara, ha dato luogo a delicati problemi interpretativi. Infatti, in caso di cattivo uso della potestà genitoriale il t.m. ha sempre avuto il potere di disporre, su ricorso del pubblico ministero, dell'altro genitore o dei parenti, in applicazione degli artt. 330 o 333 cod. civ. e nel quadro della protezione giudiziaria del minore, l'allontanamento del figlio dalla residenza familiare ed il suo collocamento in luogo protetto. Quest'ultimo ben può essere una famiglia di accoglienza, e il tribunale in tal caso può disciplinare le modalità di rapporto con la famiglia di origine e la durata del collocamento, incaricando i servizi locali della vigilanza. Un tale provvedimento, inquadrabile nei "provvedimenti convenienti" genericamente previsti dall'art. 333 cod. civ., non è tipicizzato né

ha uno schema predefinito dalla legge, ma è ben conosciuto nella prassi e viene indicato col nome di affidamento giudiziale o giudiziario.

Ci si è chiesti pertanto se i provvedimenti del tribunale ex art. 4 comma 2 siano qualcosa d'altro rispetto ai provvedimenti di limitazione o ablazione della potestà conseguenti a condotte genitoriali pregiudizievoli. In dottrina si è ritenuto di poter distinguere. Nel primo caso il provvedimento sarebbe solo sostitutivo del consenso genitoriale mancante; nel secondo invece il tribunale potrebbe provvedere anche al di fuori dello schema di affidamento dettato dagli artt. 2 e seguenti della legge 149/2001, e quindi stabilire una durata dell'affidamento senza tener conto del limite di ventiquattro mesi previsto dall'art. 4 comma 4 (Vercellone, Dogliotti). Malgrado l'autorevolezza dei suoi sostenitori, la distinzione non convince. Infatti anche il rifiuto di consenso, quando è ingiustificato, è contrario all'interesse del minore, e deve essere considerato una condotta pregiudizievole al figlio. E' proprio su tale base che il t.m. può applicare l'art. 333 richiamato dall'art. 4 comma 2, e "provvedere" a rimuovere l'ostacolo.

Dopo l'integrale e inopinata entrata in vigore della legge 149/2001 e cioè dopo il 1° luglio dello scorso anno, un corretto inquadramento del problema deve tener conto degli aspetti processuali. In breve: è pacifico che la scarna dizione dell'art. 4 comma 2 legge 149/2001 ("ove manchi l'assenso dei genitori ... provvede il t.m.") non ha inteso attribuire alcuna legittimazione processuale ai servizi, i quali dunque non possono rivolgersi direttamente al t.m. chiedendo una sorta di autorizzazione a procedere malgrado il rifiuto dei genitori. Ed è altrettanto pacifico che il legislatore della 149 ha inteso privare il t.m. di ogni potere ufficioso, negandogli finanche l'apertura d'ufficio del procedimento di adottabilità.

Dunque, il tribunale potrà "provvedere" – e cioè attivarsi – solo a seguito di un ricorso del pubblico ministero minorile: ed a quest'ultimo i servizi dovranno indirizzare la loro richiesta. Ma il p.m.m. non è affatto obbligato a darvi corso: non esiste infatti in capo al p.m.m. nel procedimento civile minorile, così come oggi disciplinato dagli artt. 336 c. c. e 737 e segg. c.p.c., un obbligo di esercitare l'azione. Dunque il p.m.m., ricevuta dai servizi la segnalazione di un minore che a loro giudizio necessita di essere temporaneamente allontanato dalla famiglia e collocato in affidamento familiare contro la volontà dei genitori, potrà fare una delle seguenti scelte: a) far propria la richiesta dei servizi e chiedere con ricorso al tribunale che disponga farsi luogo all'affidamento nei termini indicati dal servizio; b) ravvisare una situazione di grave pregiudizio, e chiedere al tribunale la decadenza della potestà e un allontanamento del minore con collocazione in luogo protetto (ovvero l'allontanamento del genitore o del convivente che tiene condotta pregiudizievole); c) ravvisare gli elementi dello stato di abbandono, e chiedere al tribunale di dichiarare l'adottabilità; d) non ravvisare sufficienti motivi per assumere una delle

iniziative predette, e non dare corso alla segnalazione o darvi corso chiedendo al t.m. che dichiari non luogo a provvedere.

Tralasciando le ultime tre ipotesi e considerando solo quella sub a), va sottolineato che il tribunale deve in ogni caso sentire i genitori e che non è vincolato nella sua decisione alla domanda del p.m.m. Nei procedimenti *de potestate* non esiste infatti il vizio di ultrapetizione. Il t.m. potrà quindi respingere la domanda, ove ritenga che il proposto allontanamento del minore a scopo di affidamento familiare violi il suo diritto di crescere nell'ambito della propria famiglia e possa essere evitato con ulteriori interventi di sostegno e aiuto (cfr. art. 1 comma 1 e art. 2 comma 1 legge 149/2001). Oppure potrà assumere tutti quei provvedimenti che reputa "convenienti", ivi compreso l'allontanamento del minore e il suo collocamento presso una famiglia di accoglienza, se del caso quella stessa indicata dai servizi come potenziale famiglia affidataria.

Orbene, allo stato della normativa sembra difficile ritenere che nel far ciò il t.m. sia vincolato allo schema legale dell'affidamento familiare delineato dal titolo secondo della legge 149/2001. Il tribunale agisce sempre nella pienezza dei suoi poteri, fissati dagli artt. 330 e 333 cod. civ., e potrà quindi fissare condizioni e termini diversi da quelli previsti negli artt. 4 e 5 della legge. Certo, lo schema legale di affidamento familiare dovrà essere considerato come un'indicazione molto importante dal punto di vista tecnico: ma, si ripete, non può essere vincolante per il giudice. D'altronde, il tenore e la formulazione dell'art. 4 comma 4 mostrano che la norma è diretta ai servizi e non al giudice. Esso infatti fa riferimento al provvedimento di cui all'art. 4 comma 3, e dunque al provvedimento amministrativo che ha disposto l'affidamento consensuale, e non al decreto che il tribunale pronuncia nella sua competenza funzionale di giudice della potestà dei genitori e del diritto del minore alla famiglia.

E la stessa cosa deve dirsi quando il t.m. provveda sulla base di una richiesta di proroga, richiesta che dovrà essere indirizzata dai servizi al p.m.m., e da questi fatta propria secondo le ipotesi e secondo lo schema processuale sopra descritto.

3. A che punto siamo

Queste, le norme di legge vigenti. Per quanto riguarda le prassi, e per capire a che punto siamo, credo sia utile citare due circostanze illuminanti.

La prima: Il Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza, istituito per legge e massimo organo conoscitivo nella materia, nell'indagine sullo stato di attuazione della legge 149/2001 pubblicata nel 2006 e destinata al Parlamento ai

sensi dell'art. 39 della stessa legge, ha potuto fare riferimento a due sole categorie di dati: quelli forniti dai tribunali per i minorenni al Dipartimento giustizia minorile del Ministero della giustizia in risposta a un questionario inviato nel 2004; e quelli forniti dalle Regioni in un'indagine effettuata dallo stesso Centro nel 1999, vale a dire sette anni prima¹, secondo i quali i minori in affidamento familiare alla data del 30 giugno 1999 erano 10.200, di cui più della metà presso familiari o parenti. La relazione all'indagine così si esprime in proposito (pag. 30): "Nonostante l'importanza dell'affidamento familiare, come strumento di aiuto e supporto ai minori, evidenziato ancor più oggi dopo l'introduzione della legge 149/2001, si hanno a disposizione pochissimi dati in merito...". E' vero che in un articolo pubblicato su Socialnews (2007, n. 10, p. 13) la presidente dell'Istituto degli Innocenti Alessandra Maggi ha affermato che "nei primi cinque anni del nuovo secolo gli affidi sono cresciuti del 50%". Tuttavia, in mancanza di dati più precisi e dettagliati, quell'affermazione non pare sufficiente a smentire quanto affermato nell'indagine sopra citata, pubblicata nel settembre 2006 senza menzione alcuna di un simile fortissimo aumento.

Ed ecco la seconda circostanza significativa: l'on.le Paolo Ferrero, ministro della solidarietà sociale attualmente in carica, rispondendo alla Camera il 31 maggio 2007 in sede di interrogazioni a risposta immediata alla richiesta rivoltagli dall'on.le Cancrini (vicepresidente della Commissione Parlamentare Infanzia) di "dati più precisi" su ciò che stava accadendo circa la chiusura degli istituti entro il termine di legge (31 dicembre 2006) e la sorte dei minori ricoverati, dichiarava che sul piano quantitativo "l'obiettivo (della chiusura) era raggiunto pressoché nella sua totalità", ma che non poteva fornire dati sul piano qualitativo (e dunque sulla sorte dei minori dimessi) in quanto "per il monitoraggio delle notizie relative ai minori fuori dalla famiglia d'origine ci avvaliamo delle regioni"². Il che significa, in altre parole, che le Regioni non avevano fornito dati al ministro, perché non ne avevano.

Dunque, quello che sta esattamente accadendo in Italia nell'affidamento familiare non è conosciuto nemmeno ai massimi livelli istituzionali, e le Regioni, a venticinque anni di distanza dalla legge 184/1983 istitutiva dell'affidamento familiare e a trentuno anni di distanza dal d.p.r. 616/1977 attuativo del decentramento, non hanno neppure, salvo poche eccezioni, una banca dati dei minori in assistenza extrafamiliare.

Ed è significativo che, a livello di raccolta dati, unica fonte attendibile sembrano essere i tribunali per i minorenni, destinatari nel 2004 del questionario del Ministero della giustizia sopra

¹ AA.VV., *I bambini e gli adolescenti in affidamento familiare*, Quaderni del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza, nr. 24, Firenze, Istituto degli Innocenti, agosto 2002.

² Camera dei Deputati, resoconto stenografico dell'Assemblea, Seduta n. 162 del 31.5.2007:

citato. Ma i tribunali per i minorenni (che hanno risposto nella quasi totalità: 23 su 29) nulla sanno degli affidamenti consensuali, per i quali sono invece competenti i servizi locali e il giudice tutelare: e dunque il dato così raccolto, riferito soltanto agli affidamenti giudiziali, non serve per conoscere quantità e qualità dell'affidamento familiare propriamente detto.

E allora, se, dopo venticinque anni dalla legge 1983 n. 184 e dopo sette anni dalla legge 149/2001 lo stato delle conoscenze sull'affidamento familiare è quello sopra descritto, e se quel poco che trapela dai dati ufficiali mostra a livello locale interventi spesso improvvisati, mai coordinati, così difformi tra loro da non essere utilmente confrontabili a livello nazionale; se nel 1999 gli affidamenti familiari consensuali erano ancora 10.200, con un aumento del solo 1,5% su quelli censiti in una ricerca effettuata nel 1986 dall'Ufficio per la giustizia minorile del Ministero della giustizia³, una riflessione onesta, coraggiosa ed approfondita deve essere ormai fatta, per individuare con esattezza le cause e per proporre con urgenza i rimedi.

4. Il giudice tutelare

A questo proposito si rimane meravigliati nel constatare che nessun questionario risulta inviato dal Dipartimento della giustizia minorile ai giudici tutelari. Questi ultimi infatti dovrebbero essere considerati una fonte privilegiata per la conoscenza dell'affidamento familiare consensuale, o quanto meno una fonte concorrente o alternativa alle Regioni. Infatti, ogni provvedimento dell'ente locale che dispone un affidamento familiare deve essere comunicato al giudice tutelare per il decreto di esecutività (art. 4 comma 1 legge 149/2001), ed una relazione sull'andamento di ogni affidamento familiare in corso deve essergli inviata con periodicità semestrale dai servizi locali (art. 4 comma 3).

Il fatto che nell'indagine del 2004 i giudici tutelari siano stati completamente pretermessi può avere due sole spiegazioni: o il Ministero della giustizia aveva dimenticato il disposto dell'art. 4 della legge, o considerava del tutto inutile coinvolgere i giudici tutelari nell'indagine. Purtroppo, entrambe le alternative sono valide. Le disposizioni dell'art. 4 volte a collegare il sistema dell'assistenza con quello della giustizia minorile sono infatti cadute nel dimenticatoio, o, per usare un'espressione più elegante, cadute in desuetudine. I giudici tutelari, tranne le solite poche eccezioni, non si curano dell'attività dei servizi locali nell'affidamento familiare: specialmente dopo che, con la soppressione delle preture, sono stati affogati nel mare magno dei tribunali ordinari. E, per altro verso, solo in minima parte i servizi locali comunicano ai giudici

³ citata in

tutelari i provvedimenti di affidamento consensuale per ottenere il decreto di esecutività, per non parlare dell'invio delle relazioni semestrali che costituiscono merce rara.

In proposito, l'indagine del Centro Nazionale più volte citata riporta soltanto i dati aggregati a livello nazionale dal 1994 al 2001, da cui risulta che ogni anno vengono mediamente comunicati ai giudici tutelari circa 1.200 provvedimenti di affido (1.563 nel 2001): ma non è dato sapere né la distribuzione territoriale né soprattutto l'esito di tali comunicazioni, che rappresentano soltanto una piccola parte degli affidamenti disposti.

Una riprova di ciò si ha consultando la recente e approfondita ricerca sugli affidamenti familiari effettuata dalla Regione Toscana nel 2005⁴, dove non si fa parola di questo argomento, e dove in nessun punto dei pur dettagliati questionari di rilevamento si fa menzione del giudice tutelare.

5. Le cattive prassi

Pur in presenza di un quadro conoscitivo così lacunoso, l'affidamento familiare lascia oggi emergere a livello di prassi alcune caratteristiche e alcune linee di tendenza preoccupanti, in grandissima parte conseguenti ad un'evoluzione del fenomeno incontrollata e lasciata a se stessa. Mi limito a indicare quelle che mi sembrano le principali.

5.1. Va notato anzitutto il malfunzionamento dello snodo assistenza/giurisdizione rappresentato dal giudice tutelare. In questo campo, l'intervento del giudice tutelare era stato immaginato dal legislatore del 1983 (e ribadito da quello del 2001) come una garanzia dei diritti del minore. Spettava (e ancora spetta) al giudice tutelare negare il visto di esecutività a quei provvedimenti di affido giudicati non conformi a legge; spettava (e ancora spetta) al giudice tutelare controllare che essi non celino adozioni mascherate; spettava (e ancora spetta) al giudice tutelare segnalare la situazione al pubblico ministero presso il tribunale per i minorenni qualora dalla relazione semestrale dei servizi emerga che la situazione del minore va evolvendo verso l'abbandono. Quello del giudice tutelare è un vecchio problema, dovuto principalmente alla mancanza di specializzazione e di autonomia dell'organo, ormai inglobato nel tribunale ordinario e affogato dal carico di lavoro ordinario. Proprio perché è un vecchio problema, sarebbe ora di risolverlo, perché la debolezza del suo ruolo ha fortemente pregiudicato sin dal 1967 la buona riuscita delle leggi sull'adozione e sull'affidamento familiare.

⁴ AA.VV., *Bambini e ragazzi in affidamento familiare e nei servizi residenziali in Toscana - Ricerca sui dati delle zone sociosanitarie al 30 giugno 2005*, Istituto degli Innocenti, Firenze, 2007, pp. 194.

5.2. Subito dopo, occorre sottolineare tra le cattive prassi la schiacciante preponderanza degli affidamenti giudiziari rispetto a quelli consensuali, e cioè a quelli prettamente assistenziali. Se ne può dedurre che l'affidamento (e quel suo logico presupposto che è l'allontanamento del minore dalla propria famiglia) è un intervento considerato necessario, quale che sia l'atteggiamento dei genitori nei suoi confronti. Come rileva puntualmente Ichino⁵, il 73% circa dei 10.200 affidamenti familiari in corso nel 1999 erano ancora di tipo giudiziario, e solo il 26% di tipo consensuale. La più recente ricerca della Regione Toscana citata più sopra, risalente al 2005, conferma tale dato e mostra che – pur in presenza di un quadro normativo e organizzativo regionale molto ben configurato ed efficiente – gli affidamenti consensuali sono, sul totale degli affidamenti, appena il 19,8% per i minori italiani e il 26,3% per i minori stranieri. Il dato permette due considerazioni: che nella maggior parte dei casi i servizi propongono l'affidamento nei confronti di nuclei familiari con i quali non hanno saputo costruire una relazione di fiducia (e da qui il rifiuto di consenso); e che la situazione della famiglia d'origine viene a conoscenza dei servizi quando è già fortemente compromessa (e da qui l'esigenza di allontanamento del minore). Ciò è sintomatico di una generale carenza di interventi preventivi di aiuto e sostegno alla famiglia. La ricerca della Regione Toscana mostra che la famiglia d'origine è in larga maggioranza una famiglia monoparentale, caratterizzata da età giovanile e da reddito precario, con elevata percentuale di disoccupati. Dunque, una famiglia da aiutare, prima che sia necessario allontanarne sia pur temporaneamente i figli.

L'allontanamento del minore, anche per affidamento familiare, è una misura che dovrebbe essere considerata come residuale e in un certo senso estrema. Troppo spesso viene invece considerato e fatto rientrare nella normalità. In tal modo e nella maggior parte dei casi i servizi ricorrono al tribunale, visto come il braccio secolare che supera gli ostacoli e le resistenze dei genitori a un progetto sul quale si ritiene ormai impossibile ottenere il consenso.

5.3. La durata degli affidamenti e le cosiddette zone grigie rappresentano un altro settore significativo. Premesso e ribadito che, a mio parere, il tribunale non è vincolato al termine di ventiquattro mesi, e che per i servizi quel termine è probabilmente troppo

⁵ F. ICHINO PELIZZI, *Alcune riflessioni in merito alla legge 149/2001 sull'affidamento familiare*, in *I bambini e gli adolescenti in affidamento familiare*, cit., p. 9 e ss.

breve e troppo rigido, è certo che sulla possibilità di rispettarlo incidono in maniera decisiva la validità del progetto assistenziale sottostante all'affido (e dunque la professionalità del servizio) e la disponibilità delle risorse necessarie al recupero della famiglia d'origine. Contro questi fattori si pone come un ostacolo spesso insormontabile la disposizione dell'art. 1 della legge 19/2001, secondo la quale le regioni e gli enti locali sostengono i nuclei familiari a rischio "nei limiti delle risorse finanziarie disponibili". Stupisce (ed è sintomatico di scarso interesse per la materia) che una tale disposizione, giustificata dall'esigenza di non bloccare l'iter della legge per mancata copertura della spesa, sia stata oggetto di così poche critiche da parte dei diretti interessati, e cioè da parte delle Regioni e degli enti locali. Essa in realtà è l'elemento che condiziona e pregiudica l'intero settore, e che rischia di vanificarlo e snaturarlo, come purtroppo in molti luoghi è accaduto.

Tuttavia, non è solo questione di soldi. L'ampiezza delle zone grigie è anche in funzione della debolezza tecnica dei servizi locali e della poca chiarezza del progetto; dell'insufficiente o mancato monitoraggio da parte dei servizi stessi nel corso dell'affidamento; dell'inerzia degli organi giudiziari cui spetta attivarsi a tutela dei diritti del minore (giudice tutelare e pubblico ministero minorile); dell'incapacità di molti giudici di prendere o di confermare decisioni difficili ma talora necessarie per il bene del minore: è in funzione, insomma, del cattivo funzionamento del meccanismo globalmente considerato, che sforna un prodotto difettoso e troppo spesso di pessima qualità. E da qui nascono distorsioni e proposte di accattivanti rimedi talora verniciati di modernità, come ad esempio la cosiddetta adozione mite: che sostanzialmente ripropone la vecchia adozione ordinaria, non legittimante e revocabile, subordinata a un periodo di prova, una prova costruita sulle spalle del minore e della sua famiglia di origine.

Una certa flessibilità del sistema è inevitabile, perché le innumerevoli situazioni personali che si possono presentare ai servizi ed ai giudici non sono sempre riconducibili a uno schema legale astratto. Ma il sistema già permette questa flessibilità, entro limiti più che sufficienti. L'area delle zone grigie, ricondotta entro limiti fisiologici da interventi qualificati sul piano tecnico-giuridico e da risorse adeguate sul piano finanziario e strutturale, può e deve essere correttamente gestita attraverso affidamenti familiari a lungo termine, disposti o confermati dall'autorità giudiziaria minorile ed opportunamente supportati e monitorati dai servizi, quando sia utile mantenere una relazione con la famiglia d'origine. Che se poi dovesse subentrare un disinteresse e un distacco affettivo completo, non si vede perché non debba intervenire la dichiarazione di adottabilità e l'adozione legittimante, con tutte le necessarie garanzie di

contraddittorio per i genitori del minore. E l'adozione legittimante in certi casi può ben essere un'adozione aperta, come già da tempo ha riconosciuto senza contrasti la giurisprudenza di merito.

Infine, un fenomeno che va certamente incluso nelle cattive prassi e che va espressamente menzionato per i suoi negativi effetti, è quello dell'allontanamento del minore dal nucleo affidatario in caso di sopraggiunta dichiarazione di adottabilità. Nessuna disposizione di legge obbliga a una tale scelta, che tuttavia non pochi tribunali per i minorenni sono soliti preferire. In tal modo però, recidendo radici che si sono lasciate sviluppare anche a causa della lunghezza dei procedimenti, non si agisce di certo nell'interesse del minore ma si crea un orfano per decreto e si allontanano dall'affidamento familiare molti potenziali ottimi affidatari.

6. Per finire

Una nota di agenzia comparsa su Redattore Sociale del 18 dicembre 2006 aveva questo titolo: "Il Movimento Consumatori si fa portavoce dell'appello delle numerose famiglie italiane che in occasione del Natale hanno visto negare i permessi di permanenza in Italia dei bambini bielorussi". La nota merita una riflessione. Non c'è problema, nel nostro Paese, ad accogliere ogni anno temporaneamente (magari poi ...si vedrà: da cosa nasce cosa) 20-30.000 minori stranieri anche in età scolare ed anche preadolescenti, ed anzi, se c'è il timore che non possano arrivare in tempo per l'albero di Natale si mobilita anche il Movimento Consumatori.

Ma c'è problema (e ce lo dice la solita indagine del Centro Nazionale) a trovare famiglie per l'affidamento del bambino della porta accanto. Malgrado ciò, esistono progetti di legge – fortunatamente decaduti con la scioglimento delle Camere – per istituire il cosiddetto affidamento familiare internazionale.

Cosa dobbiamo aspettarci? Forse, che dopo il Movimenti Consumatori si interessino di affidamento familiare anche altre organizzazioni private analoghe, e proponano su Internet dei prospetti col raffronto fra i prezzi praticati dalle circa quattrocento associazioni che si occupano in Italia di soggiorni terapeutici di minori stranieri. Basterà un doppio click, e l'affidamento internazionale sarà fatto. E per i bambini che sono nel nostro Paese? Quelli, dovranno ripassare un'altra volta.