

## IL LUNGO CAMMINO PER IL RICONOSCIMENTO DEL DIRITTO ALLA CONTINUITA' AFFETTIVA DEI MINORI AFFIDATI DICHIARATI ADOTTABILI

*Di seguito riportiamo i provvedimenti assunti dalle Istituzioni in Piemonte (Autorità giudiziarie, Regione Piemonte, Comune di Torino, ecc...) e a livello nazionale su proposta dell'Anfaa in merito alla continuità degli affetti; segnaliamo anche le iniziative in merito assunte a livello nazionale dell'associazione La gabbianella ed altri animali e dal Tavolo nazionale affido, cui l'Anfaa ha partecipato attivamente.*

**Marzo 1983** Viene emanata la circolare n. 389 del 3 marzo 1983 sugli affidamenti "a rischio giuridico d'adozione" sottoscritta dal Presidente del Tribunale per i minorenni del Piemonte e della Valle d'Aosta e dall'Assessore all'assistenza del Comune di Torino per prevenire gli ingiustificabili allontanamenti dei minori affidati che, dichiarati adottabili, venivano allontanati dalla famiglia in cui viveva anche da anni e - dopo una inaccettabile permanenza in comunità/istituto per il "decongestionamento affettivo" - venivano inseriti poi nella famiglia affidataria "a rischio giuridico di adozione". Com'è noto, il procedimento per l'accertamento dello stato di adottabilità può durare anche anni e può essere sospeso qualora il Tribunale per i minorenni abbia impartito prescrizioni a genitori e/o ai parenti (ad esempio: seguire un programma terapeutico, attivarsi per trovare una casa o un'occupazione stabile, ecc.). Il Tribunale per i minorenni - in attesa della conclusione del procedimento - in base alla suddetta circolare, ancora operativa - può decidere di affidare il bambino ad una coppia scelta fra quelle che avevano presentato domanda di adozione e che avevano dato la loro disponibilità per questi particolari "affidamenti"<sup>1</sup>. Chiaramente questi inserimenti familiari presuppongono la capacità degli affidatari di stabilire un rapporto affettivo con il bambino avendo presente la precarietà del rapporto e pertanto necessitano di un adeguato sostegno da parte degli operatori dei servizi socio-assistenziali e sanitari. La scelta di proporre questi affidamenti alle coppie che avevano presentato domanda di adozione nasceva dalla preoccupazione che non venissero utilizzati come corsia preferenziale per l'aggiramento della normativa sull'adozione.

**Novembre 1995** Il Comune di Torino approva la deliberazione del 30 novembre 1995 con cui vara la sperimentazione di affidamenti familiari di bambini piccolissimi (dalla nascita ai 18 mesi) quale possibile alternativa all'inserimento in comunità dei minori «che non possono crescere nell'ambito della propria famiglia e che in attesa delle determinazioni dell'autorità giudiziaria sono attualmente inseriti in strutture residenziali», cioè per i neonati per cui non può essere disposto l'"affidamento a rischio giuridico" perché non ancora aperta o comunque in corso la procedura per l'accertamento dello stato di adottabilità. La soluzione individuata prevede «l'inserimento dei neonati in famiglie affidatarie particolarmente preparate, motivate e con esperienza (...); tali famiglie saranno selezionate soprattutto in base alla loro capacità di elaborare il distacco da questi bambini, affiancandoli nel loro percorso di rientro nella famiglia di origine o di inserimento presso famiglie adottive».

**Dicembre 1997** Il Coordinamento nazionale "Dalla parte dei bambini", cui aderisce anche l'Anfaa, nella relazione tenuta alla Conferenza nazionale sull'affidamento familiare di Reggio Calabria del 12-13 dicembre 1997", organizzata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con la collaborazione dello stesso Coordinamento, denuncia che: "in operatori e giudici c'è, a volte, la paura che nell'affidamento familiare il bambino si radichi nella nuova famiglia, si affezioni ad essa; egli subirebbe per questo un doppio trauma, sia nell'allontanarsi dalla sua famiglia di origine sia poi nell'allontanamento dalla famiglia affidataria. A

---

<sup>1</sup>L'affidamento è disposto in base a quanto previsto dall'art.10, comma 3 della legge n. 184/1983 che prevede: "Il tribunale può disporre in ogni momento e fino all'affidamento preadottivo ogni opportuno provvedimento provvisorio nell'interesse del minore, ivi compresi il collocamento temporaneo presso una famiglia o una comunità di tipo familiare, la sospensione della responsabilità dei genitori sul minore, la sospensione dell'esercizio delle funzioni di tutore e la nomina di un tutore provvisorio".

*questo è collegato il pregiudizio che teorizza la necessità per il bambino di un periodo di "limbo affettivo", con la permanenza in luoghi "neutri", con la funzione di far affievolire le relazioni familiari precedenti e di superare i traumi relativi; in sostanza si ha paura dell'empatia. Attraverso questi ed altri pregiudizi si rischia di privare il bambino di quelle relazioni intense, affettive e significative con l'adulto, di cui ha un bisogno essenziale, soprattutto in un momento di difficoltà personale e familiare. Tanto più sarà prolungata e precoce la carenza di questi rapporti quanto più causerà al bambino grande sofferenza e renderà difficile e problematica, o addirittura gli impedirà, la relazione profonda con altri soggetti. Queste motivazioni addotte per non realizzare l'affidamento familiare rischiano di rappresentare un alibi per sistemare i bambini in luoghi 'neutri', dove il bambino non realizza attaccamento e, quindi, neanche separazione e dove la permanenza rischia di essere dolorosa e danneggiante, mentre l'aver sperimentato un rapporto di affetto intenso, anche se temporaneo, può essere arricchente. La separazione va ovviamente preparata, accompagnata, attentamente graduata; la separazione deve essere un 'passaggio, non una perdita', che comporterà una sofferenza ma non devastante come spesso lo è il vuoto affettivo di troppi bambini costretti a crescere in una interminabile attesa".*

**Anno 2000** La sperimentazione del progetto di affidamento dei bambini piccolissimi deliberato dal Comune di Torino non decolla per motivi diversi (resistenze di alcuni giudici ed operatori sociali, ecc...<sup>2</sup>); pertanto l'Anfaa insieme ad Associazioni operanti nel settore minorile – dopo un ampio confronto interno - decidono di inviare al Tribunale per i minorenni e al Comune di Torino un documento in cui chiedono di riprendere un confronto per andare a definire le migliori condizioni per realizzare questi affidamenti. I presupposti da cui partivano erano, in breve:

- la necessità di ogni neonato di poter stabilire una relazione affettiva stabile con le figure genitoriali (a partire da quella materna). Questa condizione è indispensabile per il suo equilibrato sviluppo psicologico. Le conseguenze derivanti dalla mancanza o carenza della relazione sono ampiamente comprovate anche sul piano scientifico.

- la consapevolezza che l'inserimento in comunità dei neonati NON può essere considerato una soluzione accettabile, soprattutto se si protrae per mesi, in quanto non è in grado di rispondere adeguatamente alle loro esigenze affettive. L'esigenza del confronto nasceva da una riflessione stimolata da alcune esperienze, piuttosto preoccupanti, che avevano indotto i firmatari a richiedere, tra l'altro, che *“che gli affidatari vengano adeguatamente informati dagli operatori sulla situazione personale e familiare del piccolo, ricevendo le notizie necessarie, anche dal punto di vista giuridico, per potersi rapportare in modo corretto con il bambino e i suoi parenti e che essi vengano sentiti direttamente dal Tribunale per i minorenni prima di prendere dei provvedimenti nei confronti dei piccoli che hanno accolto”* e che il Tribunale *“quando dispone il rientro dei piccoli nella famiglia di origine o l'affidamento a parenti oppure l'affidamento "a rischio giuridico", tenga conto delle necessità di continuità affettiva dei bambini e non disponga, come purtroppo avvenuto, interruzioni brusche senza comunicazioni dettagliate da parte della famiglia affidataria alla famiglia in cui viene inserito, sulle abitudini e sulle necessità specifiche del bambino o, peggio ancora, passaggi in comunità per un "decongestionamento affettivo(dalla nascita ai 18 mesi) quale possibile alternativa all'inserimento in comunità dei minori «che non possono crescere nell'ambito della propria famiglia e che in attesa delle determinazioni dell'autorità giudiziaria sono attualmente inseriti in strutture residenziali».*

La soluzione individuata prevedeva *«l'inserimento dei neonati in famiglie affidatarie particolarmente preparate, motivate e con esperienza (...); tali famiglie saranno selezionate soprattutto in base alla loro*

---

<sup>2</sup> Come denunciato dall'ass. soc. Liliana Carollo *“Ci sono ancora Servizi che ritengono preferibile per i neonati e bambini piccolissimi l'inserimento in strutture residenziali proprio perché luoghi “neutri” che permetterebbero di conservare sgombro quello spazio affettivo che deve essere “occupato” solo dal legame con i genitori definitivi. Quanto siano neutre queste strutture è confermato dal fatto che generalmente i genitori cui il bambino viene poi affidato, lo “prelevano” dalla struttura come fosse un “oggetto”, senza che si ponga il problema di un passaggio graduale, anzi, essi vengono spesso invitati dagli operatori, specie se la permanenza si è prolungata, a portarsi a casa il bambino in gran fretta perché bisognoso di urgenti cure affettive. Solo in questo momento viene quindi riconosciuto il bisogno del bambino di attaccamento, bisogno che si ritiene sia rimasto lì, congelato e intatto, in attesa che i genitori, biologici o adottivi che siano, possano ora soddisfarlo, come se solo in quel momento il bambino cominciasse a vivere la sua storia e iniziasse il suo rapporto col mondo esterno”.*

*capacità di elaborare il distacco da questi bambini, affiancandoli nel loro percorso di rientro nella famiglia di origine o di inserimento presso famiglie adottive».*

L'esigenza del confronto nasceva da una riflessione stimolata da alcune esperienze, piuttosto preoccupanti, che avevano indotto i firmatari a richiedere, tra l'altro, che *“che gli affidatari vengano adeguatamente informati dagli operatori sulla situazione personale e familiare del piccolo, ricevendo le notizie necessarie, anche dal punto di vista giuridico, per potersi rapportare in modo corretto con il bambino e i suoi parenti e che essi vengano sentiti direttamente dal Tribunale per i minorenni prima di prendere dei provvedimenti nei confronti dei piccoli che hanno accolto”* e che il Tribunale *“quando dispone il rientro dei piccoli nella famiglia di origine o l'affidamento a parenti oppure l'affidamento "a rischio giuridico", tenga conto delle necessità di continuità affettiva dei bambini e non disponga, come purtroppo avvenuto, interruzioni brusche senza comunicazioni dettagliate da parte della famiglia affidataria alla famiglia in cui viene inserito, sulle abitudini e sulle necessità specifiche del bambino o, peggio ancora, passaggi in comunità per un "decongestionamento affettivo”.*

**Novembre 2001** Dopo numerosi incontri che i rappresentanti delle Associazioni hanno avuto con la presidente del Tribunale per i minorenni, Giulia De Marco, con l'Assessore ai Servizi Sociali ed i funzionari del Comune di Torino si è arrivati all'approvazione del Protocollo operativo, sottoscritto dalle autorità giudiziaria minorili (i Presidenti della Sezione per i minorenni della Corte di appello e del Tribunale per i minorenni, nonché il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni), dai referenti del Comune di Torino e dalle seguenti organizzazioni Associazione Accomazzi, Associazione Gruppi Volontari per l'affidamento e l'adozione, Anfaa, Associazione Papa Giovanni XXIII, Odissea 33, Ufficio famiglia della Diocesi di Torino ed i gruppi di auto mutuo aiuto degli affidatari Rubino e Biancospino<sup>3</sup> (allegato).

**Novembre 2003** La Regione Piemonte emana la DGR N. 79-11035 del 17/11/2003 *“Approvazione linee d'indirizzo per lo sviluppo di una rete di servizi che garantisca livelli adeguati di intervento in materia di affidamenti familiari e di adozioni difficili di minori, in attuazione della L. 149/2001 'Diritto del minore ad una famiglia' (modifica L. 184/83)”* in cui vengono, tra l'altro, richiamate le finalità e definite ulteriormente le modalità di realizzazione degli *“affidamenti a rischio giuridico”*, positivamente sperimentati negli anni precedenti; la delibera precisa anche che *“Alla coppia che accoglie il minore è garantita la riservatezza: la famiglia naturale del bambino non è informata su questa scelta del TM. In attuazione a quanto previsto dall'art. 6, comma 8, della legge n.149/2001, nel caso di minori in affidamento a rischio giuridico o con handicap accertato dalla competente commissione medica dell'ASL, ai sensi degli artt. 3 e 4 della legge n. 104/1992, ai genitori affidatari deve essere erogato dagli Enti gestori dei servizi socio assistenziali, indipendentemente dal reddito, un contributo economico pari al rimborso spese corrisposto agli affidatari fino alla sentenza definitiva di adozione del minore. Devono inoltre devono essere prese dalle Istituzioni coinvolte tutte le misure necessarie per garantire la riservatezza sull'identità degli affidatari”.*

**Giugno 2007** Il presidente pro-tempore del Tribunale per i minorenni di Torino Cesare Castellani nella circolare invia agli Assessori alle Politiche Sociali delle Regioni Piemonte e valle d'Aosta e all'assessore

---

<sup>3</sup> Diamo del “Progetto affidi neonati” del Comune di Torino una valutazione complessivamente positiva; a distanza di diciotto anni sono oltre 200 i bambini che sono stati affidati. Per la documentazione relativa al progetto rimandiamo:

- alla delibera istitutiva degli affidamenti dei neonati del Comune di Torino , in Prospettive assistenziali, n. 113, gennaio-marzo 1996,
- all'articolo “Affidamento di pronto intervento per bambini piccolissimi” pubblicato nel Bollettino Anfaa n. 2/2000,
- al Protocollo operativo, pubblicato nel Notiziario Anfaa in Prospettive assistenziali, n. 138, aprile- giugno 2002,
- all'articolo “Il progetto neonati del Comune di Torino: la testimonianza di una famiglia affidataria” in Prospettive assistenziali, n. 144, ottobre-dicembre, 2003,
- all'articolo “Il gruppo delle famiglie affidatarie racconta...”, in *Prospettive assistenziali*, n. 161 gennaio-marzo 2008.

N.B. Gli articoli di Prospettive Assistenziali sono reperibili sul sito [www.fondazionepromozionesociale.it](http://www.fondazionepromozionesociale.it)

alla Famiglia e ai Servizi Sociali del Comune di Torino ha precisato, rispondendo ad una lettera dell'Anfaa in cui venivano rappresentate alcune difficoltà nell'organizzazione e gestione degli affidamenti familiari: “ *il Tribunale si impegna, con i propri provvedimenti, a prendere posizione, qualora ciò corrisponda all'interesse del minore, in merito ai rapporti tra i minori stessi e l'ex famiglia affidataria. A tal fine, tuttavia, appare necessario che i Servizi locali forniscano al Giudice delegato le opportune informazioni (sul piano sociale e psicologico), possibilmente con congruo anticipo rispetto al momento conclusivo dell'affidamento familiare*”; precisava inoltre, a proposito dell'ascolto degli affidatari che “*il decreto che dispone l'affidamento familiare di un minore ai sensi dell'art. 4 legge 184/1983, modificato dalla legge 149/2001 non può essere notificato (salvo eccezioni in casi del tutto particolari) alle persone degli affidatari, in quanto non si tratta di “parti”, in senso tecnico, del procedimento di limitazione della potestà. Tuttavia, tenuto conto dell'importanza del ruolo che la famiglia affidataria esplica e per favorire l'attuazione della misura in condizioni di miglior chiarezza e serenità, il Tribunale per i minorenni ritiene di segnalare alla Regione e agli Enti gestori l'opportunità che, al momento dell'avvio dell'affidamento, sia consegnato a ogni famiglia affidataria un documento che, sintetizzando il dispositivo del provvedimento giudiziario, fornisca le informazioni più importanti circa l'affidamento disposto (prevedibile durata, diritti della famiglia di origine, misure psico-sociali a sostegno del minore)*”.

**Febbraio 2008** Il nuovo presidente del tribunale per i minorenni di Torino Fulvio Villa confermato le linee operative contenute nella circolare suddetta convegno nazionale “*Affido: legami per crescere*”, tenutosi a Torino dal 21 al 22 febbraio 2008 . Nel corso dello stesso convegno, il magistrato Luigi Fadiga intervenendo sul tema “*L'affidamento familiare tra norma e prassi*”, evidenzia nella sua relazione quanto segue: “*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 sia allontanano dall'affidamento familiare molti potenziali ottimi affidatari.*

**Novembre 2009** Il 2° Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (*Convention on the Rights of the Child - CRC*), di cui l'Anfaa fa parte, pubblicato il 18 novembre 2009 e sottoscritto da tutte le 86 associazioni del Gruppo CRC, ha affermato “*È inoltre importante, nell'interesse superiore del minore, che a conclusione dell'affidamento vengano individuate, caso per caso, modalità di passaggio e di mantenimento dei rapporti fra il minore e la famiglia che lo ha accolto, sia quando rientra nella sua famiglia d'origine, sia quando viene inserito in un'altra famiglia affidataria o adottiva o in una comunità. Si ritiene infatti, anche in base a recenti esperienze negative, che vada salvaguardata la continuità dei rapporti affettivi del minore e che debbano essere evitate interruzioni traumatiche. È di fondamentale importanza che sia sempre rigorosamente rispettato l'articolo 5 comma 1 ultima parte della legge citata, il quale dispone che «l'affidatario deve essere sentito nei procedimenti civili in materia di potestà, di affidamento e di adottabilità relativi al minore affidato». Tale norma nella pratica viene spesso disattesa o trascurata, in quanto la sua mancata applicazione non comporta purtroppo alcuna nullità sul piano processuale. Infatti la giurisprudenza ha più volte affermato che gli affidatari non sono parti processuali del procedimento. Tuttavia la loro audizione riveste un'importanza fondamentale per la valutazione dell'interesse del minore, e non dovrebbe mai essere omessa. Qualora il minore affidato sia successivamente dichiarato adottabile il Tribunale per i minorenni deve attentamente valutare il suo superiore interesse, e come prescritto dalla legge<sup>4</sup> il giudice minorile «in*

---

<sup>4</sup> Legge 184/1983, articolo 22, comma 5.

base alle indagini effettuate, sceglie tra le coppie che hanno presentato domanda quella maggiormente in grado di corrispondere alle esigenze del minore». Pertanto deve prendere in considerazione anche l'eventuale adozione da parte degli affidatari, se idonei e disponibili" (v. pg.72 del Rapporto, reperibile sul sito: [www.gruppocrc.net](http://www.gruppocrc.net)). Questa tematica è ripresa anche nei rapporti successivi.

**Autunno 2010** Viene avviata la raccolta di firme sulla petizione promossa dall'associazione *La gabbianella ed altri animali* sulla salvaguardia del mantenimento dei legami del bambino affidato dichiarato adottabile, promossa dopo l'emanazione della sentenza emessa il 27 aprile 2010<sup>5</sup> dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha ravvisato nel caso sottoposto - riguardante la complessa vicenda un minore affidato dichiarato adottabile e adottato da un'altra famiglia, nonostante la disponibilità espressa dagli affidatari - la violazione dell'articolo 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e ratificata in Italia con Legge 4 agosto 1955 n. 848. Il testo è il seguente: *"Petizione al parlamento italiano: diritto ai sentimenti per i bambini in affidamento. Qualora l'affidamento di un minore si risolva in un'adozione, a causa del mancato recupero della famiglia d'origine, vanno protetti i rapporti instauratisi nel frattempo tra affidati e membri della famiglia affidataria. Va quindi favorita la permanenza del bambino nella famiglia in cui egli già si trova; ove ciò non sia possibile, va comunque tutelato il mantenimento di un rapporto affettivo con la famiglia affidataria, nelle forme e nei modi ritenuti più opportuni dagli operatori, dopo aver ascoltato la famiglia affidataria stessa e la futura famiglia adottiva."*

**Nel 2012** Il Tavolo nazionale Affidi pubblica il documento *"La tutela della continuità degli affetti dei minori affidati"*, dopo un lungo ed approfondito confronto interno.

**Novembre 2012** Dopo un lungo lavoro di un tavolo interdisciplinare attivato dalla Regione Piemonte - Direzione servizi sociali e composto da rappresentanti delle Autorità giudiziarie, degli operatori dei Servizi socio-assistenziali, Sanitari e della stessa Regione e delle associazioni di volontariato, viene approvata la Deliberazione della Giunta Regionale del Piemonte 28 novembre 2012, n. 27-4956." *L.4 maggio 1983 n.184 e L.R.1/2004 Indicazioni operative per i servizi sociali e sanitari sulla fase di passaggio del minore dalla famiglia affidataria alla famiglia adottiva*" in cui, dopo aver individuato i principi teorici e criteri di riferimento condivisi, è stato delineato *"un percorso condiviso da tutte le istituzioni ed i soggetti interessati, in termini di metodo e di contenuto"* per *"rendere per quanto possibile omogenee le prassi operative adottate sul territorio"* e quindi *"definire buone prassi nel rispetto delle specificità territoriali, e dell'autonomia professionale degli operatori"*.

**Febbraio 2014** Intervenendo nel corso del Seminario organizzato dalla Regione Piemonte il 10 febbraio 2014 per presentare questa delibera l'Anfaa ha rilevato: *"Intendiamo però cogliere questa occasione per affrontare una tematica solo sfiorata nella DGR, ma per noi fondamentale, cioè il diritto del minore affidato dichiarato adottabile, che nel corso degli anni ha costruito con gli affidatari un rapporto affettivo stabile e duraturo, a essere adottato con adozione legittimante dagli affidatari che l'hanno accolto, se gli affidatari sono ritenuti idonei e se disponibili all'adozione. Si deve pertanto evitare, in questi casi, il ricorso (come purtroppo è successo e continua a succedere) all'adozione nei casi particolari, prevista dall'art. 44, lettera d) della Legge n. 184/1983 e s.m, che, com'è noto, ha finalità e caratteristiche ben diverse. La pregressa conoscenza della famiglia di origine dell'affidato da parte degli affidatari non preclude l'adozione da parte degli stessi affidatari, allorchè ricorrano le condizioni sopra citate, e cioè quando i predetti risultino disponibili e idonei all'adozione. Soprattutto nei casi in cui l'affidamento del minore si prospetti fin*

---

<sup>5</sup>Affaire Moretti et Benedetti c. Italie (requête n°16318/07): il testo integrale della decisione è consultabile, tra gli altri, in <http://www.anptes.org/cedu>.

*dall'inizio di lunga durata, la scelta degli affidatari dovrebbe prioritariamente essere effettuata tra coloro che sono in possesso dei requisiti previsti per l'adozione<sup>6</sup>.”*

**Ottobre 2015** Viene approvata la legge n. 173/2015, dopo un lungo dibattito parlamentare che ha comportato un lungo lavoro a livello parlamentare da parte delle Associazioni più significative operanti nel settore degli affidamenti : oltre all'aAss. La gabbianella ed altri animali e dal Tavolo di lavoro delle associazioni nazionali e delle reti nazionali e regionali di famiglia affidatarie cui aderiscono le seguenti organizzazioni: Ai.Bi. (Associazione Amici dei Bambini), Anfaa (Associazione Nazionale Famiglie Adottive e Affidatarie), Ass. Cometa, Ass. Comunità Papa Giovanni XXIII, Ass. Famiglie Per L'accoglienza, CAM (Centro Ausiliario per i problemi minorili – Milano), Batya (Associazione per l'Accoglienza, l'Affidamento e l'Adozione), CNCA (Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza), Coordinamento Affidato Roma (Coordinamento degli Organismi del Privato Sociale iscritti all'albo per l'affido del Comune di Roma), Coremi – FVG (Coordinamento Regionale Tutela Minori del Friuli Venezia Giulia), Progetto Famiglia (Federazione di enti no-profit per i minori e la famiglia), Ubi Minor (Coordinamento per la tutela dei diritti dei bambini e dei ragazzi – Toscana). Associaz./Reti Osservatrici: Anfn (Associazione Nazionale Famiglie Numerose).

---

<sup>6</sup> Già nel 2003, il protocollo relativo agli affidamenti a rischio giuridico, sottoscritto dal Comune di Torino con il Tribunale per i minorenni conteneva indicazioni in tal senso.

## ALLEGATI

### **CIRCOLARE, N. 389 DEL 3 MARZO 1983 DEL TRIBUNALE PER I MINORENNI DI TORINO E DELL'ASSESSORATO ALL'ASSISTENZA DEL COMUNE DI TORINO**

Nell'ambito dei lavori del gruppo a suo tempo istituito per l'attuazione del progetto di deistituzionalizzazione per minori da 0 a 6 anni, è stato affrontato e discusso il problema del rapporto tra affidamento e adozione.

La discussione e il relativo approfondimento del tema si sono resi necessari partendo da alcune premesse e precisamente:

1. sempre più frequentemente ci si trova di fronte a situazioni di minori dati in affidamento familiare dal Comune di Torino e successivamente dichiarati adottabili;

2. sempre più frequentemente ci si trova di fronte alla necessità di conciliare la salvaguardia della continuità affettiva dei bambini con la regolarizzazione definitiva della loro situazione;

3. la permanenza dei minori in comunità di pronto intervento non può essere considerata una soluzione definitiva in attesa degli sviluppi e della definizione giuridica del caso in quanto deve essere comunque temporanea (massimo 6 mesi).

Sulla base delle suddette premesse l'Assessorato alla assistenza sociale del Comune di Torino e il Presidente del Tribunale per i minorenni di Torino hanno concordato le seguenti indicazioni operative:

a) *per i casi di bambini figli di ignoti, per i quali si va rapidissimamente all'adozione è meglio evitare l'affidamento familiare e seguire la attuale procedura che prevede il passaggio del bambino dall'ospedale alla comunità alloggio per brevissimo tempo e immediatamente alla famiglia adottiva;*

b) *analoga soluzione va prevista per i casi in cui l'abbandono è talmente evidente per cui ragionevolmente si può pensare che la procedura per la dichiarazione dello stato di adottabilità sarà rapidissima (morte dei genitori, loro dichiarazione di voler rinunciare al figlio);*

c) *per i minori in situazioni di alto rischio per i quali è già stata inoltrata al Tribunale per i minorenni la segnalazione per l'apertura dello stato di adottabilità, non si procederà all'affidamento familiare, salvo precise disposizioni del Tribunale per i minorenni a norma dell'art. 314/6 del Codice civile.*

Qualora il Tribunale per i minorenni ritenesse opportuno l'affidamento del minore si procederà come segue:

1. fa famiglia affidataria dovrà essere scelta tra quelle in lista di attesa presso l'Ufficio unico adozioni (1), che si sono dichiarate disponibili ad accogliere un bambino la cui situazione giuridica non è ancora definita;

2. la scelta avverrà d'intesa tra l'Ufficio unico adozioni e l'Ufficio coordinamento per gli affidamenti familiari che, con i servizi sociali di zona, verificherà l'idoneità delle coppie in riferimento al caso specifico del minore da affidare;

3. se entro un periodo massimo di tre mesi non venisse reperita una coppia tra quelle già in lista per l'adozione, il Servizio sociale di zona e l'Ufficio coordinamento per gli affidamenti, d'accordo con l'Ufficio unico adozioni, potrà procedere alla ricerca di una famiglia tra quelle già selezionate per l'affidamento familiare, che abbia i requisiti formali e sostanziali per l'eventuale adozione di un bambino. La coppia stessa presenta domanda di adozione al Tribunale per i minorenni;

4. il Tribunale per i minorenni farà un decreto con il quale autorizza il Comune, tutore provvisorio o affidatario, a immettere il bambino in affidamento presso la famiglia scelta seguendo i criteri e le modalità di cui ai punti 1), 2) e 3); nello stesso decreto preciserà le modalità degli eventuali incontri del minore con la famiglia d'origine, evitando sempre che tali incontri consentano alla famiglia di origine di individuare la famiglia affidataria;

5. il Comune realizzerà l'affidamento ricorrendo a tutte le cautele idonee per tutelare la riservatezza della famiglia affidataria;

6. dopo la definitiva dichiarazione dello stato di adottabilità, l'affidamento familiare verrà trasformato dal Tribunale per i minorenni in affidamento pre-adoztivo, se non risulteranno serie controindicazioni, nell'esclusivo interesse del bambino;

7. dopo che eventualmente sia stato dichiarato l'affidamento pre-adoztivo, il Tribunale per i minorenni affiderà il controllo su questo preferibilmente ai Servizi sociali territoriali o all'Ufficio unico adozioni o ad ambedue i servizi congiuntamente ed in collaborazione tra loro, a seconda della situazione in concreto.

d) *Quando si presentano situazioni di grave pregiudizio per il minore, per cui occorre procedere al suo allontanamento dai genitori ed è molto probabile che successivamente si verifichino condizioni di abbandono materiale e morale, si potrà provvedere ad un affidamento familiare con le seguenti modalità:*

1. il Tribunale per i minorenni affida il minore al Comune di Torino;

2. la scelta della famiglia affidataria deve avvenire, come per il caso precedente, tra quelle in lista di attesa presso l'Ufficio unico adozioni che si sono dichiarate disponibili ad accogliere un bambino la cui situazione giuridica non è ancora definita;

3. se entro un periodo massimo di tre mesi non venisse reperita una coppia tra quelle già in lista per l'adozione, il Servizio sociale di zona e l'Ufficio unico adozioni potranno procedere alla ricerca di una famiglia tra quelle già

selezionate per l'affidamento familiare, che abbia i requisiti formali e sostanziali per l'eventuale adozione di un bambino. La coppia stessa presenterà domanda di adozione al Tribunale per i minorenni;

4. il progetto di affidamento deve essere segnalato mediante verbale all'assistente sociale di zona, d'intesa con l'Ufficio coordinamento per gli affidamenti, al Giudice di territorio che apporrà il suo visto di esecutività;

5. il Giudice deve stabilire con provvedimento le modalità degli incontri del minore con la famiglia di origine.

e) Nei casi in cui occorre allontanare il bambino dalla famiglia, ma non si profila al momento una situazione che possa sfociare in uno stato di abbandono, qualora il Servizio sociale intenda procedere ad un affidamento familiare, sceglierà la famiglia che riterrà più idonea, curando, se si tratta di minori inferiori agli otto anni, che i coniugi siano in possesso dei requisiti di età e di anni di matrimonio necessari per una eventuale futura adozione. Sarebbe preferibile scegliere una famiglia affidataria con figli propri.

L'affidamento verrà segnalato per iscritto al Giudice di territorio dall'Ufficio coordinamento per gli affidamenti per la sua collocazione in un generico dossier "affidamento in corso".

Il presente accordo verrà applicato a titolo sperimentale per il periodo di un anno.

(1) Si segnala che sono stati soppressi sia l'Ufficio unico adozioni, sia l'Ufficio coordinamento per gli affidamenti familiari.



**ESTRATTO DALLA DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE N. 79-11035 DEL 17 NOVEMBRE 2003  
“APPROVAZIONE LINEE D’INDIRIZZO PER LO SVILUPPO DI UNA RETE DI SERVIZI CHE GARANTISCA LIVELLI  
ADEGUATI DI INTERVENTO IN MATERIA DI AFFIDAMENTI FAMILIARI E DI ADOZIONI DIFFICILI DI MINORI, IN  
ATTUAZIONE DELLA L. 149/2001 ‘DIRITTO DEL MINORE AD UNA FAMIGLIA’ (modifica L. 184/83)”**

**AFFIDAMENTO A RISCHIO GIURIDICO**

Nei casi ove la procedura di adottabilità duri molto tempo e peraltro si profili quasi certo il suo esito, si può far luogo ad un affidamento familiare che si definisce “a rischio giuridico”.

Si tratta di un affidamento eterofamiliare predisposto dal Tribunale per i Minorenni a favore di minori nei cui confronti è stata aperta una procedura di adottabilità che non risulta ancora definitiva; gli affidatari vengono individuati dal Tribunale per i Minorenni fra le coppie che hanno presentato domanda di adozione e che sono in possesso dei requisiti per la loro futura, eventuale adozione.

I tempi per la definizione dell’adottabilità possono essere prolungati, anche in considerazione della possibilità, per la famiglie di origine, di esperire i diversi gradi di giudizio previsti dalla legge.

Il procedimento può, inoltre, subire sospensioni qualora il Tribunale per i Minorenni impartisca prescrizioni ai genitori e/o ai parenti (ad esempio seguire un programma terapeutico, attivarsi per trovare una casa o un’ occupazione stabile, ecc.).

Il Tribunale per i Minorenni, in attesa della conclusione del procedimento, per evitare al bambino le conseguenze negative legate ad una protratta permanenza in comunità, può decidere di affidare il bambino ad una coppia scelta fra quelle che hanno presentato domanda di adozione.

Si parla di affidamento “a rischio giuridico” in quanto sussiste il rischio di interruzione dell’affido, connesso all’esito dell’impugnazione da parte dei genitori naturali, i quali, durante l’affidamento familiare, possono essere autorizzati a mantenere i rapporti col bambino tramite visite periodiche (organizzate in luoghi specificamente attrezzati per questo genere di incontri ed alla presenza di operatori che abbiano un’adeguata preparazione), non potendosi escludere un riavvicinamento dello stesso.

Come è noto, in Piemonte questo affidamento è stato definito dal Tribunale per i Minorenni del Piemonte e della Valle d’Aosta “a rischio giuridico di adozione” e regolamentato con uno specifico protocollo di intesa (circolare 6/ASA 1985).

Si indicano di seguito i punti essenziali della procedura:

a.) per i casi di minori figli di ignoti (fatti salvi gli adempimenti di cui all’art. 11, legge 184/1983, modificata ed integrata dalla legge 149/2001), per i quali è presumibile che si pervenga rapidamente all’adozione, è meglio evitare l’affidamento familiare e seguire l’attuale procedura, che prevede il passaggio del bambino dall’ospedale alla comunità alloggio per brevissimo tempo e quindi alla famiglia adottiva;

b.) analoga soluzione va prevista per il caso in cui l’abbandono è talmente evidente, per cui ragionevolmente si può pensare che la procedura per la dichiarazione dello stato di adottabilità sarà rapidissima;

c.) per i minori per i quali è già stata inoltrata al Tribunale per i Minorenni la segnalazione per l’apertura dello stato di adottabilità non si procederà all’affidamento familiare, salvo precise disposizioni del Tribunale per i Minorenni, a norma dell’art. 10, legge 184/1983, così come modificata dalla legge 149/2001 e tenendo conto di quanto segue:

1. la famiglia affidataria dovrà essere scelta tra quelle che hanno presentato domanda al Tribunale per i Minori per adozione italiana e che sia già stata eventualmente selezionata dal tribunale stesso e di cui sia stata verificata la disponibilità all’affidamento di minori con situazione giuridica non definita. Poiché questi inserimenti potrebbero diventare adozioni, nella selezione delle famiglie affidatarie è necessario valutare la capacità degli affidatari di stabilire un rapporto affettivo con il bambino avendo presente la precarietà del rapporto e necessitano di un adeguato sostegno da parte degli operatori dei servizi socio-assistenziali e sanitari.

2. la scelta dovrà avvenire d’intesa tra il tribunale per i Minori e il Servizio Socio Assistenziale di zona, che verificherà l’idoneità delle coppie, in riferimento al caso specifico del minore da affidare;

3. se entro un periodo di massimo un mese non venisse reperita una coppia tra quelle già in lista per l’adozione, il Servizio Socio Assistenziale, d’accordo con il tribunale per i Minorenni, potrà procedere alla ricerca di una famiglia tra quelle già selezionate per l’affidamento familiare, che sia disponibile all’adozione ed abbia i requisiti formali e sostanziali per l’eventuale adozione di un bambino. In tal caso la coppia stessa presenterà domanda di adozione al Tribunale per i Minorenni;

4. il Tribunale per i Minorenni emanerà un decreto di autorizzazione al Servizio Socio Assistenziale, tutore provvisorio o affidatario, ad affidare il minore alla famiglia scelta, seguendo i criteri e le modalità, di cui ai punti 1), 2), 3); nello stesso decreto preciserà le modalità degli eventuali incontri del minore con la famiglia di origine, evitando sempre che tali incontri consentano alla famiglia di origine di individuare la famiglia affidataria;

5. il Servizio Socio Assistenziale realizzerà l’affidamento ricorrendo a tutte le cautele idonee, per tutelare la riservatezza della famiglia affidataria;

6. dopo la definitiva dichiarazione dello stato di adottabilità, l'affidamento familiare verrà trasformato dal Tribunale per i Minorenni in affidamento preadottivo, se non risulteranno serie controindicazioni;

7. dopo che sia stato dichiarato l'affidamento preadottivo, il tribunale per i Minorenni vigilerà direttamente o avvalendosi dei Servizi Socio Assistenziali.

d.) quando si presentano situazioni di grave pregiudizio per il minore, per cui il Tribunale per i Minorenni deve provvedere al suo allontanamento dai genitori ed è molto probabile che successivamente si accertino condizioni di abbandono materiale e morale, si potrà provvedere ad un affidamento familiare con le seguenti modalità;

1. Il Tribunale per i Minorenni affiderà il minore al Servizio Sociale, che dovrà immediatamente provvedere ad una prima sistemazione (possibilmente in una comunità di pronto intervento);
2. la scelta della famiglia affidataria dovrà avvenire come per il caso precedente, tra quelle in lista di attesa presso il tribunale per i Minorenni che si siano dichiarate disponibili all'affidamento di un bambino, la cui situazione giuridica non sia ancora definitiva;
3. se entro un periodo massimo di un mese non venisse reperita una coppia tra quelle già in lista per l'adozione, il Servizio Socio Assistenziale, d'accordo con il Tribunale, potrà procedere alla ricerca di una famiglia tra quelle già selezionate per l'affidamento familiare, che abbia i requisiti formali e sostanziali, che sia disposta all'eventuale adozione di un bambino. La coppia stessa presenterà domanda di adozione al tribunale per i minorenni;
4. il progetto di affidamento sarà presentato mediante verbale a cura dell'assistente sociale, d'intesa con il Coordinatore socio-assistenziale al Tribunale per i Minorenni;
5. il Tribunale per i Minorenni stabilirà con provvedimento le modalità degli incontri del minore con la famiglia di origine.

Alla coppia che accoglie il minore è garantita la riservatezza: la famiglia naturale del bambino non è informata su questa scelta del T.M.

In attuazione a quanto previsto dall'art. 6, comma 8, della legge n.149/2001, nel caso di minori in affidamento a rischio giuridico o con handicap accertato dalla competente commissione medica dell'ASL, ai sensi degli artt. 3 e 4 della legge n. 104/1992, ai genitori affidatari deve essere erogato dagli Enti gestori dei servizi socio assistenziali, indipendentemente dal reddito, un contributo economico pari al rimborso spese corrisposto agli affidatari fino alla sentenza definitiva di adozione del minore.

Devono inoltre devono essere prese dalle Istituzioni coinvolte tutte le misure necessarie per garantire la riservatezza sull'identità degli affidatari.